

Académie royale
des
Sciences coloniales

—
CLASSE DES SCIENCES MORALES
ET POLITIQUES
—

Mémoires in-8°. Nouvelle série.
Tome V, fasc. 4.

Koninklijke Academie
voor
Koloniale Wetenschappen

—
KLASSE DER MORELE EN
POLITIEKE WETENSCHAPPEN
—

Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.
Boek V, alev. 4.

L'ÉTAT INDÉPENDANT ET LES TERRES INDIGÈNES

PAR LE

R. P. E. BOELAERT, M. S. C.

MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE ROYALE
DES SCIENCES COLONIALES



Avenue Marnix, 25
BRUXELLES

Marnixlaan, 25
BRUSSEL

—
1956

PRIX : F 70
PRIJS:

L'ÉTAT INDÉPENDANT
ET LES
TERRES INDIGÈNES

PAR LE

R. P. E. BOELAERT, M. S. C.

MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE ROYALE
DES SCIENCES COLONIALES

Mémoire présenté à la séance du 16 janvier 1956.

L'État Indépendant et les terres indigènes

CHAPITRE PREMIER

LA CHARTE FONCIÈRE

Le premier juillet 1885, le jour de la proclamation de la constitution de l'État Indépendant du Congo, l'Administrateur général F. DE WINTON publie à Vivi la proclamation suivante :

« Un décret du Souverain invitera incessamment tous les non-indigènes qui possèdent actuellement ou occupent actuellement, à un titre quelconque, des terres situées sur le territoire de l'État Indépendant du Congo, à faire une déclaration officielle indiquant ces terres et à soumettre à l'examen et à l'approbation du gouvernement les contrats et les titres en vertu desquels ils les occupent.

Le décret a pour but d'assurer, dans les formes qui seront prescrites, la reconnaissance des droits acquis, et de permettre l'organisation régulière, dans un avenir prochain, de la propriété foncière dans le dit État.

En attendant, pour éviter des contestations et des abus, l'administrateur général, autorisé à cet effet par le Souverain, arrête :

1. A partir de la présente proclamation, aucun contrat ni convention passé avec les indigènes pour l'occupation, à un titre quelconque, de parties du sol, ne sera reconnu par le gouvernement et ne sera protégé par lui, à moins que le contrat ou la convention ne soit fait à l'intervention de l'officier public commis par l'administrateur général et d'après les règles que ce dernier tracera dans chaque cas particulier.

2. Nul n'a le droit d'occuper sans titre des terres vacantes, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent ; les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'État ».

1. Interprétation juridique.

L'article premier ne reconnaît plus légalement aux indigènes le droit de concéder ou de céder l'occupation de quelque partie que ce soit du sol congolais, soit à titre de propriétaire, soit à titre d'usage, sans l'intervention de l'État.

L'article second déclare les terres vacantes terres domaniales, défend de les occuper sans titre légal, et défend de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent.

Tout le problème des terres indigènes est dans ce second article.

Que faut-il comprendre par « terres vacantes » ?

« Juridiquement, une terre vacante est une terre, ou bien qui n'a jamais eu de maître, ou bien qui, en ayant eu un, n'en a plus, soit par suite d'abandon volontaire, soit par déshérence » (DE PAGE, T. VI, n° 10).

Pour tous ceux qui traitent de l'ordonnance, elle n'est que

« l'application du principe consacré par la législation civile que toutes les choses sans maître appartiennent à l'État » (HEYSE, Grandes lignes, p. 11).

Selon les *Pandectes Belges*, l'ordonnance proclame le principe de la propriété par l'État « des biens vacants et sans maître ». Pour les *Novelles* (Droit Colonial, I, p. 291), les terres vacantes sont :

« celles qui ne sont pas grevées de droits au profit de tiers indigènes ou non-indigènes ».

Tous les juristes que le Roi-souverain a consultés pour défendre sa théorie domaniale, parlent des terres vacantes dans le même sens :

Pour les conseillers à la Cour de Cassation, VAN MALDEGHEM et DE PAEPE,

« l'État Indépendant, propriétaire de tous les territoires inoccupés par droit de premier occupant, peut en disposer librement, comme pourrait le faire tout autre propriétaire ».

De l'ordonnance ils disent :

« Loi civile inattaquable parce qu'elle est conforme aux principes universellement appliqués du droit des gens, parce qu'elle respecte l'équité, sans laquelle il n'y a pas de droit, en consacrant l'inviolabilité de la possession des indigènes, antérieure à la constitution de l'État » (Archives Aff. Étrang. É. I. C., Vol. VI, n° 29).

Pour M. DE MARTENS,

« toutes les terres vagues ou sans maître appartiennent à l'État Indépendant » (Arch. Aff. Étr. É. I. C., Vol. VI, n° 29, annexe).

Pour M. le baron DE ROTENHAN,

« il faut entendre par terres vagues les terres qui ne sont soumises ni à la culture, ni à la jouissance des particuliers. Ce sont des terres qui n'ont pas encore de possesseurs, donc qui sont sans maître.

» Une telle terre, pour le droit romain, en vertu du principe *res nullius cedit occupanti* peut être valablement occupée et érigée en propriété par le premier venu. Mais, en vertu de sa souveraineté de législateur, l'État peut se réserver ces terres, comme l'a fait l'État Indépendant par son décret du premier juillet 1885. Les droits antérieurs, acquis avant le rendu du verdict, ont été reconnus sur la base des principes admis dans tous les États civilisés ».

A MM. PICARD et CATTIER, le secrétaire d'État,
M. VAN EETVELDE, avait demandé

« si le droit de l'État sur les biens sans maître ne résulte pas de la législation foncière qui attribue ces biens au Domaine, et spécialement, si les immeubles qui ne sont pas occupés, ni exploités par les natifs font partie du Domaine ».

Et voici la réponse :

« Dans le droit international public contemporain, la souveraineté et la propriété des territoires conquis par un État souverain sont choses distinctes par leur nature comme par leur mode d'acquisition. L'acquisition de la souveraineté sur le territoire du Congo n'a pas

entraîné ipso facto pour l'État Indépendant la propriété des terres vacantes du territoire congolais.

» Mais si le droit de l'État sur les biens sans maître n'est pas une conséquence logique de la souveraineté même, en vertu de sa souveraineté, l'État Indépendant du Congo a pu décréter la règle admise dans la législation civile des pays civilisés, que les biens vacants et sans maître appartiennent à l'État. Ces biens vacants sont dès lors entrés dans le Domaine de l'État » (Arch. Aff. Étr. É. I. C., Vol. VI, n° 29, annexe).

Dans toutes les contestations, le Gouvernement aussi bien que l'Administration de l'État Indépendant en appelleront toujours à ce principe de droit international sur les biens sans maître pour défendre l'appropriation des terres vacantes, et, à l'adresse de M. BANNING, qui avait attaqué la théorie domaniale, le Roi écrit lui-même :

« Veut-il dire que l'État n'a pas les biens sans maître ? Qu'il démontre pourquoi ? » (STENGERS, Textes inéd., p. 101).

En appliquant le principe universellement admis que l'État peut s'approprier les terres vacantes de son territoire, l'État Indépendant ne veut donc léser aucun droit foncier indigène. Il défend même formellement « de déposséder les indigènes des territoires qu'ils occupent ». En s'appropriant les terres sans maître, il semble affirmer qu'il ne veut empiéter sur les propriétés indigènes : les terres que les indigènes s'étaient appropriées et qu'ils possédaient donc au moment de la promulgation de l'ordonnance continueront à leur appartenir. L'État défend d'y toucher, ordonne de les respecter, comme il veut les respecter lui-même. En opposant les terres occupées par les indigènes aux terres vacantes, il est évident que l'ordonnance considère comme occupées par les indigènes les terres dont ils sont les maîtres, les terres qu'ils possèdent en propriété.

Prétendre que l'ordonnance ne reconnaît pas la propriété foncière des indigènes conduit inévitablement à

la conclusion que toutes les terres congolaises appartiennent à l'État en propriété.

Prétendre que l'ordonnance fait une distinction entre terres que les indigènes occupent et celles qu'ils possèdent en propriété, c'est en arriver à dire que l'ordonnance laisse toute une catégorie de terres sans statut, soit qu'il s'agit de terres occupées par les indigènes sans qu'elles leur appartiennent, soit qu'ils s'agit de terres qu'ils possèdent sans les occuper.

Sans fausser la portée de l'article deux de l'ordonnance, sans contredire tous les juristes consultés et toutes les affirmations officielles sur l'application du principe sur les biens sans maître, on ne peut nier que cet article reconnaît ici les terres occupées par les indigènes comme des terres qui leur appartiennent.

Aussi, maîtres PICARD et CATTIER éludent la question fondamentale quand, à la question « Que faut-il, au Congo, considérer comme terres vacantes ? », ils répondent :

« La question est une question de droit interne congolais. Elle n'est autre que l'interprétation à donner à l'article deux de l'ordonnance précitée. C'est donc dans la législation de l'État qu'il faudra chercher les bases de cette interprétation. Nous croyons inutile d'insister sur ce point. Nous estimons suffisante l'énonciation du principe ».

La législation congolaise, le droit interne congolais, s'il veut respecter le principe international invoqué, n'est pas libre de fixer les bases d'interprétation comme il veut. Il doit respecter

« l'équité, sans laquelle il n'y a pas de droit, en consacrant l'inviolabilité de la possession des indigènes, antérieure à la constitution de l'État » (texte cité plus haut de VAN MALDEGHEM et DE PAEPE).

Il doit reconnaître les droits antérieurs, acquis avant le rendu du verdict, « sur la base des principes admis dans tous les États civilisés » (texte de DE ROTENHAN).

Il ne peut s'approprier que les terres réellement sans maître. S'écarter de cette base, ce n'est plus respecter les droits indigènes, c'est les violer ; ce n'est plus interpréter l'ordonnance, c'est en fausser le sens. Pour être conforme au sens de l'ordonnance, toute constatation des terres occupées par les indigènes ne peut être, comme le dit encore le *Rapport au Roi* du 3 juin 1906, que « simplement déclarative d'une situation et de droits préexistants ».

Pour connaître les terres vacantes du Congo, pour savoir quelles sont réellement les terres qui n'ont pas de maître indigène, et quelles sont les terres qui sont la propriété des indigènes, il n'y a qu'un seul moyen, c'est d'interroger les indigènes eux-mêmes. Il n'y a qu'eux qui peuvent renseigner sur « la situation et les droits préexistants ».

Or, les indigènes sont unanimes à réclamer la propriété de leurs terres. Même M. SOHIER l'admet, et il ajoute que

« tel est actuellement l'opinion de la plupart de ceux qui ont étudié le problème » (J. T. O., 1955, p. 126).

Ils connaissent très bien le principe de la première occupation comme titre de propriété. Ils savent que leurs ancêtres se sont appropriés les terres, souvent après sacrifice rituel aux mânes ou esprits du lieu, avec l'esprit d'appropriation, l'*animus domini* :

« Aux yeux des Noirs, comme aux nôtres, écrit M. MALENGREAU, pour être légitime, l'appropriation d'un domaine foncier suppose sa vacance. Mais si la terre est vacante, elle appartient au premier occupant et son occupation — qui n'est pas nécessairement une occupation effective — est un titre d'appropriation dont tous les indigènes reconnaissent la parfaite légitimité » (Droits ind., p. 78).

» En droit naturel, écrit P. VERMEERSCH déjà en 1906, il n'est pas indispensable que j'épuise l'utilité d'une chose pour pouvoir

la dire mienne ; il suffit que je la fasse servir d'une façon réelle, mais de mon choix, à ma personne, et que j'aie la volonté d'en interdire à tout étranger un usage quelconque indépendant de mon consentement. Dès lors, l'occupation effective est jointe à l'intention, et l'on a tous les éléments constitutifs du titre originaire de la propriété. Supposé, d'ailleurs, en Belgique même, qu'un grand seigneur veuille convertir certaines terres en terres de chasse, et n'en fasse aucun autre usage, ces terrains continueront néanmoins d'être en sa pleine possession. Chez les Congolais, sans doute, l'occupation est le plus souvent collective ; mais cette occupation est aussi digne de respect que n'importe quelle appropriation individuelle » (Question cong. 113-114).

Et M. SOHIER :

« Il y a occupation acquisitive d'un bien sans maître dès qu'il existe une prise de possession suffisante pour pouvoir y exercer les droits dont on s'empare... Chasser en installant un garde-chasse, exploiter les bois, faire la récolte des fruits sont assurément des modes de prise de possession des forêts qui, faits avec la volonté de se les approprier, en constituent l'occupation » (J. T. O., 1954, p. 115).

Ces terres que leurs ancêtres se sont appropriées, les possesseurs actuels s'en savent les héritiers légaux. Toute la société indigène reconnaît cet héritage avec tous les droits réels qui en découlent et les lois coutumières les sanctionnent.

Ces propriétaires revendiquent le droit de disposer de leurs terres d'une manière absolue et exclusive, d'en user comme ils l'entendent, d'en interdire ou concéder l'usage et l'usufruit comme ils veulent, de s'en réserver tous les fruits et toutes les utilités.

Et d'après tous les historiens de la propriété primitive, cette vraie propriété, basée sur le droit naturel, a chez eux encore un caractère sacré qui la rend d'autant plus intangible.

Ce droit de propriété des indigènes sur leurs terres a été reconnu par l'Association internationale africaine, par le Comité d'Études pour le Haut-Congo et par l'Association internationale du Congo. Pour s'en convaincre,

il suffirait de lire l'étude de M. E. VAN GRIEKEN sur *H. M. Stanley au Congo, d'après le manuscrit de Ch. Notte*, dans le *Bulletin de l'Institut Royal Colonial Belge*, Tome XXV, 1954, pp. 1123-1179 et 1428-1461.

En 1878 déjà STANLEY assure le Roi « de pouvoir conclure avec les chefs du pays des conventions lui garantissant la propriété du territoire parcouru par le chemin de fer » (ROEYKENS, p. 349). Et quand il sera nommé chef de l'expédition, ce même STANLEY résume ses instructions :

« J'étais chargé de louer ou d'acheter, à proximité de ces stations, des terrains assez vastes... Ordre, également, d'acheter ou de louer, le cas échéant, une certaine étendue de terrain des deux côtés de la route adoptée comme route commerciale » (ROEYKENS, p. 374).

Dès son arrivée au Congo, l'explorateur-chef recevra pratiquement à chaque courrier des instructions de plus en plus pressantes pour acheter le plus de terrains possible. Une instruction du 30 octobre 1882 détermine la nature et l'étendue des concessions à obtenir et montre que le Roi fait très bien la distinction entre droits de propriété et droits de souveraineté et qu'il reconnaît cette même distinction chez les indigènes.

Fin 1882

« le chef de l'expédition négociera avec les chefs indigènes la cession d'un territoire sur les deux rives du Kwilu. Il peut disposer pour cet achat de 25 à 50.000 F en marchandises ».

Et les achats de terrain continuent. En 1884, STRAUCH peut affirmer que

« nos possessions augmentent et prennent de jour en jour plus d'importance. Le capitaine ÉLLIOTT et ses agents ont conclu soixante nouveaux traités... Tout le bassin de cette rivière jusqu'à la rive droite du Congo est devenu notre propriété ».

Il ne s'agit pas ici de discuter la validité de ces contrats, qui tracasse pourtant le Roi (R. J. CORNET, *Bulletin de*

l'Institut Royal Colonial Belge, Tome XXV, fasc. 2, 1954, p. 561), mais d'indiquer que pendant toutes les années qui précédèrent la proclamation de l'ordonnance, le Roi admettait la propriété foncière des indigènes et agissait comme si toute la terre congolaise était leur propriété.

Par l'Acte général du Congrès de Berlin, les puissances

« s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence » (*art. 6*)

et au respect des droits acquis (*art. 35*). Or, il résulte des discussions auxquelles ces articles ont donné lieu qu'on y a en vue les droits civils et privés des particuliers, indigènes et étrangers. Le délégué américain y parle expressément du droit des indigènes de disposer librement de leur sol héréditaire. On veut protéger les indigènes contre toute atteinte à leur propriété ou aux produits de leur travail.

Les défenseurs de la pratique administrative de l'État Indépendant en appellent souvent aux législations foncières des autres possessions africaines pour excuser ou légitimer l'État Indépendant. Il faut pourtant reconnaître que généralement, ces autres possessions africaines voient la propriété foncière des indigènes expressément reconnue par la législation.

Ainsi les tribus d'Algérie sont déclarées « propriétaires des terrains dont elles ont la jouissance permanente ou traditionnelle, à quelque titre que ce soit » (22 avril 1863).

Au Gabon, le territoire comprend :

« ...les propriétés particulières appartenant aux indigènes, qui sont libres de céder ou de vendre tout ou partie des terrains qui leur appartiennent... Les terres vagues et les terrains abandonnés, dont nul ne peut réclamer la possession en prouvant son droit de propriété, appartiennent à l'État et seront considérés comme faisant partie du domaine colonial » (*Bulletin officiel du Gabon-Congo*, 20 novembre 1864, p. 57).

Au Congo français il y a aussi « les terrains possédés par les indigènes et susceptibles d'être aliénés ou échangés, sauf ratification de l'administration supérieure » (*Bulletin officiel administratif du Congo français*, 1891, p. 206).

En Afrique Orientale Allemande, l'ordonnance impériale du 26 novembre 1895 dispose, dans son article premier :

« Sous réserve des droits de propriété ou autres droits réels que des particuliers ou des personnes juridiques, des chefs ou des communautés indigènes, peuvent élever ainsi que des droits d'occupation de tiers, résultant de contrats passés avec le gouvernement impérial, toute terre de l'Afrique Orientale Allemande est terre vacante de la Couronne. La propriété en appartient à l'empire ».

A cette conception sur la nature de leurs droits fonciers que l'ordonnance de 1885 veut respecter, les indigènes ne transigent pas. Et moins encore ils acceptent la distinction que l'Administration y veut introduire.

« Les modes d'occupation se ramènent à deux types distincts : les uns supposent la possession exclusive du sol, les autres ne supposent qu'une possession limitée et donc laissent place à l'activité économique de tiers » (Ministre RENKIN, *Le Soir*, 30 juillet 1912).

Au moins à l'Équateur une telle distinction est inconcevable pour les indigènes. A leurs yeux tout le domaine sur lequel ils réclament des droits réels est effectivement occupé et exploité d'après leurs besoins.

« Nous oublions trop facilement qu'il (l'indigène) doit vivre en grande partie de la chasse, de la pêche et de la cueillette ; qu'il a besoin de sa forêt pour tout ce qui lui sert à se nourrir, s'habiller, s'abriter et se rendre la vie possible et agréable ; que l'emplacement du village et des cultures doit pouvoir être changé régulièrement » (E. BOELAERT, La propriété foncière dans l'idée des Nkundo, *Bulletin de l'Académie royale des Sciences coloniales*, N.S. I, 1955, p. 164).

Pour eux, il n'y a là qu'une seule et même propriété complète, avec le même ensemble de droits fonciers

réels et exclusifs. Rares sont les forêts où il n'y a pas de cultures ou des habitations provisoires et temporelles pour la chasse ou la pêche ; partout il y a des sentiers, des barrages de chasse. Et la partie de forêt où le propriétaire ou ses hommes ne font que chasser, pêcher et cueillir maintenant, sera demain occupée par habitation et culture.

Il arrive encore fréquemment qu'une famille patriarcale, propriétaire d'un domaine propre, habite sur les terres d'une famille voisine, à cause du voisinage, mais jamais elle ne réclamera le droit de propriété sur le lieu habité, ni le droit de culture ou de chasse.

Mais pour comprendre toute la portée exacte de l'ordonnance de 1885, il faut encore la regarder comme une simple déclaration de principe annonçant que tous les biens qui seront trouvés sans maître seront appropriés par l'État.

Déjà M. BANNING avait écrit :

« La propriété ne se conçoit pas sans occupation effective ou du moins n'est à défaut de celle-ci qu'un droit théorique, une simple réserve... Une propriété sans limites définies n'est pas une propriété... L'appropriation du sol précède nécessairement la propriété et la conditionne. Nul ne peut se dire maître d'un domaine dont il ne connaît pas lui-même les limites » (STENGERS, Textes inéd., pp. 94, 97).

« L'ordonnance du premier juillet et le décret du 22 août 1885 avaient préparé la constitution du régime foncier dans des conditions normales. L'attribution à l'État de la propriété des terres vacantes était alors ce qu'elle devait être : une réserve des droits au regard des terres vagues, une garantie contre l'exploitation indue des indigènes, une ressource d'avenir pour l'époque où l'État entrerait dans la voie de l'appropriation du sol » (Arch. Aff. Étr. É. I. C., Vol. VI, n° 31).

Et M. VAN NEUSS :

« Quant aux terres vacantes, en réalité, l'interdiction de les exploiter ne comporte de sanction que lorsqu'il sera établi une délimitation connue de chacun, indigènes et non-indigènes. Alors seulement leur droit de propriété devient réel » (STENGERS, Textes inéd., p. 96).

D'ailleurs, si l'ordonnance était une appropriation effective des terres vacantes au moment de sa proclamation, chaque enquête de vacance devrait se reporter à la situation foncière telle qu'elle existait au moment de cette proclamation. Mais la doctrine et la pratique administratives sont unanimes à déclarer qu'une terre ne peut être déclarée domaniale qu'après ce qu'une enquête préalable a établi qu'il n'existe sur cette terre aucun droit de propriété d'un tiers (1).

2. Interprétation restrictive.

A cette interprétation juridique, la pratique administrative oppose une interprétation qui en altère complètement le sens au désavantage des indigènes :

« Si on l'interprète selon la terminologie juridique stricte, écrit M. SOHIER, cette ordonnance n'attribuait à l'État que relativement peu de territoires. Mais une équivoque y existe, car on y oppose aux terres vacantes « les terres que les indigènes occupent » et non celles sur lesquelles ils possèdent des droits ».

» Ce système se trouve renforcé par le décret du 14 septembre 1886 qui laisse sous l'application des coutumes « les terres occupées par les indigènes sous l'autorité de leurs chefs ». Ce décret confirme donc aux indigènes les droits fonciers qu'ils tiennent des coutumes, mais uniquement sur les terres qu'ils occupent. La pratique administrative — très importante pour l'interprétation de la loi dans un pays qui ne connaît pas la division des pouvoirs — et les concessions révélèrent qu'en effet l'État considérait comme terres vacantes toutes les terres indigènes sur lesquelles les Noirs n'étaient pas installés de façon apparente. « Occupation » dans ces textes, ne s'entend pas au sens juridique, mais au sens vulgaire » (J. T. O., 1954, 126).

Dans cette interprétation, l'ordonnance devrait donc se lire :

(1) L'ordonnance du 26 novembre 1895, de l'Afrique Orientale Allemande dit : « Sous la réserve des droits acquis par les particuliers, spécialement par les indigènes, avant que des terres soient déclarées terres de la couronne, ... il devra être établi par une enquête préalable qu'il n'existe pas sur cette terre des droits de l'espèce » (*art. 1*). « La prise de possession se fera au fur et à mesure des progrès de l'enquête » (*art. 4*).

« Personne n'a le droit de s'installer sans titre sur des terres sur lesquelles les indigènes ne sont pas installés de façon apparente, ni de déloger les indigènes des terres sur lesquelles ils sont installés de façon apparente ; les terres sur lesquelles les indigènes ne sont pas installés de façon apparente doivent être considérées comme appartenant à l'État ».

Pour étayer une affirmation si catégorique et si apparemment contraire au sens obvie du texte, bien des auteurs continuent à prétendre que les indigènes n'ont pas la notion de la propriété foncière ou, au moins qu'il est impossible de savoir si, dans leurs conceptions, il s'agit de droits de propriété au sens juridique du mot, qu'il est impossible de dégager des notions juridiques précises des situations foncières indigènes et de définir la nature de ces droits en les intégrant dans nos catégories juridiques.

Devant les protestations unanimes des indigènes et devant les conclusions contraires d'un nombre toujours plus grand d'ethnographes, ces affirmations perdent de leur valeur. Il est évident que le droit de propriété est adapté à l'ensemble des institutions sociales d'un pays, qu'il doit y avoir donc des différences de système d'après les pays et le temps. Dans ce sens, on peut même dire que la propriété n'existe pas, qu'il y a des propriétés. Mais toutes ces formes, tous ces systèmes évoluant de propriété n'en trouvent pas moins dans le droit naturel leur commun dénominateur, et les historiens qui traitent de ces systèmes parlent aussi bien de la propriété dans les sociétés primitives que de la propriété romaine ou quiritaire. Pour être différents, ces divers systèmes n'en sont pas moins légitimes et dignes de respect.

Il semble d'ailleurs difficile à prouver que les conceptions indigènes sur la propriété foncière connaissent des principes d'ordre public tels qu'elle soit incompatible avec notre droit immobilier du Code Napoléon, tels donc que les indigènes ne puissent jouir des droits civils

afférents à la propriété immobilière de notre droit écrit. Notre législation actuelle reconnaît aux indigènes, sur les terres occupées, tous les droits que leur attribuaient les coutumes.

« Or, déclare M. SOHIER, ces droits étaient ceux d'un propriétaire, ou tout au moins assimilables à la propriété. Donc les groupements ont sur ces terres, soit le droit de propriété, soit des droits équivalents » (J. T. O., 1954, p. 157).

Un autre argument apporté parfois à l'appui de l'interprétation restrictive de l'ordonnance de 1885 se trouve dans l'affirmation que le législateur aurait cru, au moment de sa proclamation, que toutes les terres où les indigènes n'étaient pas installés de façon apparente, étaient réellement vacantes et sans maître, et qu'il aurait eu l'intention de s'approprier toutes ces terres.

« Lorsque le Roi-Souverain constitua en État les populations congolaises, leur immense territoire de forêts et d'eaux apparut pratiquement inoccupé, sauf les îlots que constituaient dans cette mer d'arbres les villages et les terres cultivées. Les lois reconnurent aux communautés tous leurs droits sur ces îlots : c'est ce qu'on appelle les terres indigènes. Mais elles attribuèrent à l'État tout le reste, considéré comme biens sans maître : ce sont les « terres vacantes » qui constituent un immense domaine national » (A. SOHIER, J. T. O., 1955, p. 125).

De même Th. HEYSE :

« Lors de son installation au Congo, en 1885, l'État Indépendant y... constata les occupations de terres dont les natifs tiraient des utilités diverses et l'immense surface disponible ne faisant l'objet d'aucune appropriation effective » (Grandes Lignes, p. 11).

Mais j'ai déjà indiqué que cette hypothèse historique ne résiste pas à la confrontation avec les faits. Et, même dans cette hypothèse que le législateur aurait cru à l'existence de ces terres vacantes et aurait eu l'intention de se les approprier, cette erreur hypothétique ne pourrait pas devenir source de droit, puisque le texte même

déclare formellement ne considérer comme appartenant à l'État que les terres réellement vacantes.

Le seul argument qui semble rester en faveur de l'interprétation restrictive de l'ordonnance de 1885 semble donc bien être celui de M. SOHIER : l'argument d'autorité. Puisque la pratique administrative considère les terres non apparemment occupées comme vacantes, il faut bien conclure que l'ordonnance l'a voulu ainsi. Pourtant, la faiblesse d'un tel argument ne peut rester inaperçue, puisque M. SOHIER lui-même parle expressément de « la manifestation d'une politique de l'administration différente de celle du législateur ».

« Beaucoup de difficultés actuelles ne viennent-elles pas déjà d'un refus persistant des fonctionnaires de se soumettre à la loi, refus, comme en bien d'autres matières, implicite, mais presque général ? » (J. T. O., 1955, p. 125).

L'interprétation restrictive de l'ordonnance de 1885 est en contradiction avec l'interprétation donnée par tous les juristes consultés par le Roi-Souverain, qui n'y ont vu et approuvé qu'une simple application du principe internationalement reconnu que l'État a le droit de s'approprier les biens sans maître. S'ils avaient pu soupçonner l'interprétation restrictive de

« l'attribution à l'État des terres non occupées, sous l'euphémisme de terres vacantes » (SOHIER, J. T. O., 1954, p. 145),

ils auraient dû en appeler au principe de l'expropriation, mais non à celui des biens sans maître.

Cette interprétation restrictive est encore en opposition avec l'affirmation la plus solennelle du respect des droits coutumiers indigènes. Or, pratiquement tous les auteurs sont d'accord avec la doctrine administrative pour répéter que l'État Indépendant respecte la situation et les droits préexistants. Mais, dans l'inter-

prétation restrictive qu'on en donne, l'ordonnance enlève aux indigènes la quasi-totalité de leurs terres et ne leur confirme que certains droits sur l'infime partie de leur propriété qu'ils occupent d'une manière apparente.

Dans cette interprétation la source coutumière du droit indigène est niée. Antérieurement à la loi écrite, une terre appartenait à l'indigène

« non à cause du fait qu'il l'occupait au moment envisagé, mais en raison d'un acte juridique antérieur bien précis, la prise de possession ou une convention. Une fois cet acte juridique accompli, tout comme dans notre droit, la propriété est acquise, elle n'est pas liée à l'occupation, elle ne cesse pas avec elle »,

écrit M. SOHIER (J. T. O., 1954, p. 115). Maintenant, il n'y aurait plus d'autre source de droit que le fait même de l'installation sur les lieux, telle qu'elle est reconnue par la loi. Le seul titre valable pour la loi nouvelle serait ce fait d'installation ; les titres valables en droit naturel seraient abolis et les indigènes n'auraient plus que les droits que l'État peut bien leur donner :

« Sous l'empire de notre législation positive, il n'y a plus de droit naturel » (F. LAURENT, Principes de Droit Civil, Tome VIII, p. 542).

» Le droit de propriété qui résulte des coutumes, n'est reconnu aux indigènes que sur les terres occupées par eux ou qui leur sont attribuées en application du décret du 3 juin 1906. Si la coutume organise un droit de propriété, c'est dans cette limite seulement qu'elle a force juridique et légale ». « L'État Indépendant du Congo n'a pas considéré les droits juridiquement établis par la coutume, mais le fait de l'occupation et les conditions nécessaires au développement actuel et futur des populations indigènes » (M. DEVAUX, Revue des Juridictions du Congo belge, 1938, p. 81).

M. H. DE RAECK écrit de même, dans l'*Encyclopédie du Congo belge*, Tome III, p. 628 :

« C'est le fait de l'occupation au sens du décret du 3 juin 1906 et non pas le droit de propriété que posséderait suivant les coutumes l'indigène ou une collectivité qui donne à la terre le caractère de terre indigène ».

Dans une théorie nouvelle, originale et audacieuse, M. SOHIER tire la conclusion logique de cette interprétation restrictive que l'État n'a pas respecté les droits coutumiers indigènes tels qu'ils existaient au moment de la proclamation de l'ordonnance, mais que celle-ci est une vraie expropriation qui n'a pas osé se nommer, une attribution à l'État de toutes les propriétés non occupées de façon apparente. Mais, dit-il, les partisans de cette théorie

« Tout en reconnaissant en fait que les indigènes possédaient des droits sur les terres dites vacantes, et que l'ordonnance de 1885 les en a dépossédés, estiment en droit que c'était là une opération justifiée de nationalisation ou d'expropriation » (J. T. O., 1955, p. 127).

En 1906 déjà le R. P. VERMEERSCH avait parlé, mais dans un tout autre sens, d'expropriation :

« En résumé, écrit-il, nous le constatons à regret, l'attribution à l'État des terres soi-disant vacantes nous met, au Congo, en présence d'une immense expropriation dont l'indemnité reste encore à régler.

Nous évitons à dessein une qualification plus grave. D'abord parce que, dans cette étude impartiale et objective, nous ne voulons faire aucun procès d'intentions et de tendances ; puis, parce qu'une accusation formelle serait vraisemblablement entachée d'injustice. Dans les possessions voisines de l'État Indépendant, qui sont échues à de grands pays, si l'application fut plus mitigée, le principe paraît avoir été le même. On y a supposé également que les terres étaient vacantes et que l'État en avait la libre disposition. L'erreur, toute profonde qu'elle est, n'exclut pas la bonne foi. Il est permis, toutefois, de la déplorer. Comme il eût été glorieux de n'y pas verser, et de donner à l'Europe, au monde civilisé, l'exemple réconfortant d'une justice, d'autant plus scrupuleuse que l'usurpation était aisée ! Pour nous consoler de fautes malheureuses, il reste l'espoir de nobles réparations dont l'heure n'est pas passée » (Question Cong., p. 128-129).

M. SOHIER ne donne aucune preuve de sa théorie en dehors de celle de la pratique administrative, qui n'a pourtant jamais admis que les terres domaniales lui appartenaient par expropriation. Les enquêtes prescrites en 1892 et en 1906 veulent précisément prouver le contraire.

Mais M. SOHIER s'attarde pour prouver la nécessité de cette expropriation.

« On peut estimer, écrit-il, que, mieux éclairé, l'État lui (à cette mesure) aurait donné une autre forme. On peut croire qu'elle lésait certains droits particuliers des communautés. Mais elle était prise au profit de la promotion de la population indigène toute entière. Le développement du pays, condition de sa civilisation, ne pouvait s'opérer sans la mise en valeur de ses richesses naturelles. Par ailleurs, l'État, qui avait la charge, non seulement de dépenses ordinaires d'administration, mais de l'équipement intellectuel et matériel d'un immense pays, n'aurait pu y faire face sans les ressources tirées du domaine (J. T. O., 1955, p. 125).

» Il appartenait au pouvoir souverain de remettre dans le circuit économique ces biens pratiquement inutilisés et de les employer pour le développement et la civilisation du pays. On peut objecter qu'une expropriation n'est légitime que moyennant indemnité. Mais l'indemnité existe : c'est la promotion, le progrès dont tous ont profité » (J. T. O., 1955, p. 127).

Toute cette argumentation tiendrait dans l'hypothèse qu'il n'y avait pas d'autre moyen que cette expropriation pour « la mise en valeur des richesses naturelles », pour « remettre dans le courant économique ces biens pratiquement inutilisés ». Or, les premières années de l'État Indépendant, celles de la période de la liberté du commerce, sont là pour prouver que les produits utilisables du pays pouvaient très bien être exploités sans cette expropriation.

Si l'État avait édicté que les terres inoccupées seraient expropriables au fur et à mesure des exigences du bien public, il n'aurait fait que proclamer un principe admissible et admis. Mais l'expropriation globale, telle que la suppose M. SOHIER, de toutes les terres non habitées et non cultivées, n'était pas nécessaire, et donc immorale ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dans sa lettre du 15 février 1952, le Vicaire Apostolique de Rabat écrit ceci : « Un peuple plus actif peut prendre en charge les intérêts économiques d'un pays sous-développé, de façon à en faire profiter d'abord les possesseurs de

3. Le glaive à deux tranchants.

Ces premières pages nous ont montré deux interprétations diamétralement opposées de la même ordonnance qui est la charte foncière du Congo. La première, qui est l'interprétation juridique et obvie du texte, est en même temps celle que le Roi-Souverain avoue et qu'il montre au monde pour se défendre contre toutes les attaques. C'est l'interprétation donnée par tous les juristes que le Roi a appelés à son aide. C'est encore l'interprétation qui reconnaît aux indigènes leurs droits coutumiers sur les terres de leurs ancêtres.

La seconde interprétation, l'interprétation restrictive, est celle que la pratique gouvernementale invoque pour se justifier, et que ceux-là invoquent qui veulent justifier la pratique administrative. C'est l'interprétation qui méconnaît la presque totalité des droits fonciers indigènes.

Ainsi, l'ordonnance de 1885 est devenue un glaive à deux tranchants : le tranchant droit, qui permet de défendre tous les intérêts fonciers des indigènes, le tranchant gauche, qui permet de léser leurs intérêts les plus naturels et les plus sacrés.

Et c'est malheureusement sur la base de l'interprétation restrictive de la charte fondamentale que va se développer toute la législation et toute la pratique administrative de l'État Indépendant.

Mais quand M. SOHIER écrit que

ce sol, ensuite, la communauté humaine tout entière. Mais à une double condition :

que le premier possesseur ne soit pas frustré de ses biens de possession, qu'il profite largement de l'enrichissement général » (Enseignements sociaux de l'Épiscopat africain, 1955, p. 97). Et, p. 99 : « Nous n'avons pas le droit de frustrer le premier possesseur de ses biens de production. Si nous l'avons fait, nous sommes tenus à restitution. S'il n'est pas matériellement possible de les remettre à l'ancien possesseur, il faut au moins que ce dernier puisse retrouver une capacité de production équivalente ».

« Les Noirs n'admettent pas la base même de notre système... que l'ordonnance du premier juillet 1885, fondement du régime, leur apparaît comme une spoliation » (J. T. O., 1955, p. 125),

je crois pouvoir maintenir que cette ordonnance, dans son sens authentique et juridique, n'est pas une spoliation, mais que la spoliation ne commence qu'avec l'interprétation restrictive et l'application abusive de cette ordonnance.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DOMANIALE

1. Élaboration.

Les premières années de l'État Indépendant sont connues comme la période du commerce libre. Décrets, ordonnances et arrêtés règlent la constatation, l'enregistrement et le bornage des terres acquises par des non-indigènes. Mais « les terres occupées par des populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et les usages locaux » (décret du 14 septembre 1886) et ne seront pas soumises à l'enregistrement.

Les indigènes peuvent céder à des non-indigènes des parties du sol qu'ils occupent, mais ces contrats doivent être soumis à l'administrateur général et doivent être approuvés par lui avant de pouvoir donner lieu à enregistrement (décret du 14 septembre 1886, arrêté du 8 novembre 1886).

Les indigènes sont censés posséder des bois :

« Le gouverneur général prescrira... toutes les dispositions qu'il jugera nécessaires relativement... aux autorisations à faire, sur... les terres occupées par les indigènes, des coupes de bois ou d'en extraire des minerais ou des matériaux » (décret du 30 avril 1887, art. 9).

« La première phase de la politique domaniale de Léopold II débute en 1889, écrit M. J. STENGERS (*Biographie Coloniale Belge*, Tome II, p. 331). C'est en 1889, en effet, que le Roi résolut de mettre en exploitation le domaine de l'État — entendez par là l'ensemble des terres vacantes — et d'y faire récolter l'ivoire et le caoutchouc. L'inspirateur de cette politique paraît bien avoir été Coquilhat. C'est Coquilhat qui, étant administrateur général du département de l'intérieur, fit

signer au Roi le décret du 17 octobre 1889 qui réservait à l'État le caoutchouc des forêts domaniales.

« Il est clair que dès cette époque, le Roi avait conçu au moins dans ses grandes lignes, la célèbre théorie du domaine qui allait lui permettre par la suite de revendiquer pour l'État le monopole de la récolte de toute une série de produits réputés « domaniaux ». Cette théorie se rencontre déjà dans certaines de ses lettres datant de 1889-1890, et elle s'exprime d'ailleurs très nettement dans le texte même du décret du 17 octobre 1889 ».

Pour désigner les terres « qui doivent être considérées comme appartenant à l'État », le décret du 17 octobre 1889 emploie le terme de « domaine de l'État », et celui du 9 juillet 1890 parle « des domaines de l'État ». Le décret du 30 octobre 1892 parle des « terres vacantes appartenant à l'État » (*art. 1*), des « terres domaniales » (*art. 2*), des « domaines appartenant à l'État » (*art. 3*) et des « biens domaniaux » (*art. 4*). Enfin, le décret du 5 décembre 1892 dispose que certaines terres domaniales, celles désignées à l'article 2 du décret du 30 octobre 1892 forment « un domaine privé de l'État ».

Depuis lors, le terme « domaine privé » ne désigne donc plus l'ensemble des biens domaniaux, mais uniquement les biens domaniaux où l'État interdit le commerce libre et qu'il compte exploiter lui-même.

Les terres du domaine, qui ne ressortent pas de ce Domaine Privé, continuent à être désignées comme terres domaniales, biens domaniaux, terres appartenant à l'État. Notons pourtant que le sens juridique des mots n'est pas toujours respecté. Ainsi le décret du 9 août 1893, *art. 6* emploie le terme « terres vacantes » dans un sens impropre :

« Lorsque des villages indigènes se trouvent enclavés dans les terres aliénées ou louées, les natifs pourront, tant que le mesurage officiel n'a pas été effectué, étendre leurs cultures, sans le consentement du propriétaire ou du locataire, sur les terres vacantes qui entourent leurs villages ».

Il n'est pas certain que le décret du 25 juillet 1889, qui interdit la chasse libre à l'éléphant dans toute l'étendue du territoire de l'État, est déjà à ranger parmi les décrets « domaniaux ». Pourtant l'arrêté du 5 décembre 1889 indique que tout l'ivoire du Congo appartient à l'État, et celui du 21 septembre 1891 classe l'ivoire parmi les fruits domaniaux appartenant comme tel à l'État.

Mais voici le décret du 17 octobre 1889 :

« Art. 1. L'exploitation du caoutchouc, de la gomme copale et autres produits végétaux dans les terres où ces substances ne sont pas encore exploitées par les populations indigènes et qui font partie du domaine de l'État notamment dans les îles situées dans la zone qui est comprise entre Bolobo et l'embouchure de l'Aruwimi, et dans les forêts qui s'étendent dans cette zone le long du fleuve et de ses affluents, pourra avoir lieu en vertu de concessions spéciales données par l'administrateur général du département des finances.

» Art. 2. Quiconque aura, sans concession valable ou sans observer les conditions stipulées dans la concession, exploité ou fait exploiter du caoutchouc, du copal ou d'autres produits végétaux dans les îles et forêts susdites, sera puni d'une amende de 50 à 2.000 F, sans préjudice de tous dommages-intérêts, et les produits ainsi récoltés seront saisis et confisqués ».

Le texte capital de ce décret : « les terres où ces substances ne sont pas encore exploitées par les populations indigènes et qui font partie du domaine » prête à une double interprétation. La seconde partie peut être interprétée comme restrictive : si elles font partie du domaine, ou comme simplement consécutive : et qui font donc partie du domaine, et il serait intéressant de savoir quelle a été l'intention du législateur. VAN NEUSS est encore administrateur général au département des finances, mais donnera sa démission le 19 juin 1890. Au département des finances, STRAUCH, « quand le Roi voulut imposer des mesures économiques qu'il ne pouvait que désapprouver, ne cacha pas sa réprobation et préféra s'en aller, la tête haute » (R. CAMBIER, dans *Biographie Coloniale Belge*, Tome III, p. 832). Il y était remplacé,

le 30 août 1888 par COQUILHAT, rentré le 18 décembre 1886.

En Belgique et au Congo, le décret semble passer assez inaperçu, mais le 10 décembre 1889, Lord VIVIAN demande comment il est à accorder avec les termes de l'Acte de Berlin. Et le 14 déjà VAN EETVELDE, qui est administrateur général au département des affaires étrangères, lui répond :

« My Lord, j'ai l'honneur d'accuser la réception de la lettre que V. E. m'a adressé le 10 de ce mois relativement au décret du 17 octobre sur l'exploitation du caoutchouc dans les forêts de l'État.

Je m'empresse de rassurer V. E. sur la portée de cette mesure : il ne s'agit ni de monopole ni de privilège en matière commerciale, ni de la *culture* du caoutchouc et d'autres produits végétaux. Le Gouvernement cherche uniquement, ainsi que cela se pratique partout, à tirer parti des forêts de l'État et à empêcher que les produits qu'elles renferment soient exploités sans la permission du propriétaire et sans redevances, ou de manière à amener leur déboisement ou la destruction imprévoyante de lianes à caoutchouc. V. E. constatera qu'il n'y a là rien de contraire à l'article V de l'Acte Général de la Conférence de Berlin... Je n'ai pas besoin d'ajouter que le commerce du caoutchouc et de tous autres produits reste libre comme par le passé » (s.) VAN EETVELDE (Archives Aff. Étr. É. I. C., Vol. VI, n° 47).

Depuis ce temps, les pensées du Roi au sujet de la politique domaniale semblent se concrétiser et il aimera mieux perdre tous ses meilleurs collaborateurs que de céder sur le fonds de son plan. Le 19 juin 1890, la démission du gouverneur général C. JANSSEN est acceptée. En mars déjà COQUILHAT avait été envoyé au Congo pour y veiller à l'exécution de la politique royale. VAN EETVELDE cumulera depuis lors les fonctions d'administrateur général de l'intérieur.

Le même 19 juin est acceptée aussi la démission de l'administrateur général aux finances, M. VAN NEUSS, se retirant aussi à cause de la politique économique nouvelle (*Biographie Coloniale Belge*, III, p. 655), et

c'est C. JANSSEN qui prendra sa place jusqu'au jour où là encore il démissionnera le 17 décembre 1892.

Le 29 novembre 1890, BANNING croit entrevoir le fond de la pensée royale. Le Congo aurait été conçu, précise-t-il, « comme un vaste domaine privé, exploité en régie par des fonctionnaires et des agents belges » (*Biographie Coloniale Belge*, I, p. 80).

VAN EETVELDE lui-même n'est pas encore gagné aux idées du Roi-Souverain. Le 26 juin 1891 il lui écrit encore :

« Je ne puis en âme et conscience reconnaître le bien-fondé de cette théorie (du domaine) qui non seulement est repoussée partout au point de vue politique, mais qui ne peut se soutenir juridiquement que grâce à des équivoques ou à une connaissance insuffisante des conditions dans lesquelles le domaine public a été constitué au Congo » (STENGERS, Textes inéd., p. 82).

Mais le Roi continue à étudier ses plans et à essayer d'y gagner ses hommes. Le 3 juillet 1891, il expose à LAMBERMONT et à BEERNAERT son plan d'une société pour l'exploitation de ce que BANNING appelle « le prétendu domaine » (*Biographie Col. B.*, I, p. 80), et le 14 septembre, il « remet à Banning une note au sujet du domaine et des achats d'ivoire, ainsi que la réponse du jurisconsulte Bara sur ses droits de propriétaire des terres vagues » (*Biographie Col. B.*, I, p. 82).

Il est établi, entre autres par les lettres du Roi-Souverain à Sir DE WINTON, que dès l'établissement de l'État, le Roi a insisté sur l'achat de l'ivoire par les agents de l'État. Sur ce terrain, la concurrence avec le commerce libre n'avait fait que s'accroître et à la fin la Société Anonyme Belge pour le Haut-Congo avait proposé un *modus vivendi* qui provoqua le décret du 9 juillet 1890. Ce décret régla le commerce de l'ivoire et en autorisa le trafic dans toute l'étendue de l'État. Le décret du 19

février 1891 supprima même les droits de patente sur l'ivoire, mais fixa des impôts intérieurs et des droits de sortie.

Aussi, les critiques ne cessent pas.

« Des campagnes sont montées. Des pamphlets sont lancés dans le public, accusant nos officiers d'exploiter les Noirs et de tuer le commerce » (*Biogr. Col. B.*, I, p. 81).

BEERNAERT est interpellé le 18 juin 1891 et défend devant le Parlement la politique du Roi. Mais dans ses entretiens personnels avec le Souverain, il l'avertit solennellement de la gravité de ces accusations et lui demande de renoncer au commerce, sauf l'indispensable, de renoncer aux primes, d'interdire la violence, de réduire provisoirement les grandes expéditions et de surveiller davantage (*Biogr. Col. B.*, I, p. 105).

Le 21 septembre 1891, moins de trois mois après sa lettre de protestation, M. VAN EETVELDE contresigne le fameux décret, qui va déclencher la lutte décisive avec le commerce libre :

« Sur la proposition de Notre Secrétaire d'État pour l'Intérieur et en raison des frais considérables de premier établissement dans ces contrées, les commissaires de district de l'Aruwimi-Uellé, de l'Ubangi, les chefs d'expédition du haut Ubangi prendront les mesures urgentes et nécessaires pour conserver à la disposition de l'État les fruits domaniaux, notamment l'ivoire et le caoutchouc ».

En exécution de ce décret, le commissaire du district de l'Ubangi-Uele, M. BAERT, réclame tout l'ivoire de son district pour l'État, le commandant de l'expédition de l'Ubangi-Uele, G. LE MARINEL, défend aux indigènes de distraire à leur profit et de vendre quelque partie que ce soit de l'ivoire et du caoutchouc du domaine de l'État et le commissaire du district de l'Équateur, M. LEMAIRE, décide que les indigènes ne pourront exploiter la liane à caoutchouc qu'à la condition d'en remettre le produit à l'État.

2. L'opposition en Belgique.

Par le décret du 21 septembre 1891, l'interprétation restrictive de l'ordonnance de 1885 dévoile sa portée : toutes les terres non occupées par les indigènes d'une manière apparente, sont déclarées sans maître et appartiennent donc à l'État. Occupées de façon apparente sont les terres couvertes de huttes ou de cultures, non occupé tout le reste. Et puisque l'ivoire, le caoutchouc, le copal et les autres produits négociables, aussi bien que le bois et le gibier, ne se récoltent que dans les terres non-occupées de cette manière, ils appartiennent tous à l'État.

Nulle part, ce raisonnement n'apparaît aussi explicitement que dans la note de M. VAN EETVELDE, datée du 28 octobre 1892 :

« Il est fâcheux que le Gouverneur Général ait déclaré illégale la mesure de M. Lemaire en se basant sur la circulaire des Finances du 11 mars 1891. Cette circulaire dit, il est vrai, que les indigènes ont le droit de recueillir le caoutchouc dans les bois qui bornent leurs villages et qui sont censés faire partie intégrante de ceux-ci. Mais pour que les bois entourant les villages soient censés faire partie intégrante de ceux-ci, il faut qu'ils soient occupés, c'est-à-dire qu'ils aient donné et donnent lieu à une exploitation suivie, et ce n'est aucunement le cas pour le district de l'Équateur auquel la décision était applicable. Il n'existait là aucune exploitation de caoutchouc avant la promulgation du décret de 1889, pas plus que dans la plupart des districts du Haut-Congo. C'est donc à tort que la circulaire de mars 1891 a été invoquée à propos de la mesure Lemaire, et on a complètement perdu de vue, dans l'espèce, la circulaire du 3 novembre 1891, écrite avec l'approbation et d'après les ordres du Roi. Celle-ci déclare nettement qu'« on ne peut regarder comme une exploitation » le fait d'aller de temps à autre récolter du caoutchouc dans une forêt située dans le Haut-Congo ; des actes de ce genre, dont la légalité n'est du reste, pas reconnue par l'État, ne peuvent engendrer aucun droit pour les indigènes et constitueraient tout au plus une simple « tolérance ». Il est donc hors de doute que d'après la législation existante et conformément à l'interprétation qui lui a été donnée

par le Gouvernement, il n'existe d'autres forêts à caoutchouc dans le district de l'Équateur que celles faisant partie du domaine public.

» Quand la circulaire de mars 1891 parle des droits des indigènes sur les bois de leurs villages, elle n'avait en vue que les régions où il pouvait y avoir des exploitations en règle par les indigènes en vue de trafiquer de leur caoutchouc.

» Je ne pense d'ailleurs pas que les motifs donnés par le Gouverneur pour annuler la mesure aient été rendus publics ou qu'ils le soient. Nous devons dire, je pense, que toutes ces mesures ont été annulées surtout en vue de permettre aux intéressés de se mettre en règle vis-à-vis de la loi en se faisant octroyer par le Gouvernement des concessions ou l'autorisation de se livrer à l'exploitation autour de leurs postes ».

La première circulaire LE MARINEL est publiée pour la première fois par le *Temps* de Paris, le 12 juillet, la seconde par *La Chronique* du 21 juillet.

Le 17 juillet déjà, BEERNAERT a une entrevue avec VAN EETVELDE où il se montre très décidé « à ne pas prendre la défense des mesures prises dernièrement au Congo en matière d'ivoire et de caoutchouc ». Il déclare « qu'il ne pourrait même au prix de son portefeuille prendre la défense des mesures Le Marinel » (STENGERS, Textes inéd., p. 70).

Le 28 juillet, C. JANSSEN écrit au Roi :

« Nous avons fait fausse route en arrêtant l'élan du commerce : plus il gagnera de l'argent, plus nous en gagnerons, car nos intérêts sont solidaires » (ib., p. 78).

Le 4 août, entrevue BEERNAERT-LAMBERMONT-VAN EETVELDE.

« Le but de la réunion n'était pas le décret projeté sur le caoutchouc ⁽¹⁾, mais nos concessions de caoutchouc dont ces Messieurs

⁽¹⁾ Ce projet de décret sur le caoutchouc semble être « un projet de décret généralisant le système et momentanément arrêté par l'opposition de M. Janssen » ; tandis que les concessions mentionnées plus loin désignent probablement la convention du 19 juillet 1892, concédant le bassin de la Mongala à M. BROWNE DE TIÈGE, que « M. Janssen refuse de signer », mais que VAN EETVELDE signe (STENGERS, Textes inéd., pp. 84-85).

avaient évidemment reçu connaissance... M. BEERNAERT... a combattu cela avec une vivacité extrême, comme la dernière des fautes à commettre (STENGERS, Textes inéd., p. 85, N. 4).

Le 8 août, la Compagnie du Haut-Congo expose longuement ses griefs. Voici comment s'exprime son président, M. G. BRUGMANN :

» Nous admettons qu'au Congo, comme dans tous les pays du monde, les terres sans maître appartiennent au domaine de l'État. Seulement la question est de savoir ce qui, au Congo, est « terre sans maître ».

» L'État Indépendant considère aujourd'hui comme terre vacante tout ce qui n'est pas occupé par les indigènes, c'est-à-dire bâti, ou cultivé.

» Les forêts, les savanes sont, pour lui, terres vacantes et conséquemment domaine de l'État. Leurs fruits appartiennent exclusivement à l'État ; il est interdit, non seulement aux Européens, mais même aux natifs, de trafiquer librement de ces produits. Ainsi, dans une lettre datée du 18 janvier dernier et adressée à notre direction en Afrique, le commissaire du district de l'Ubangi-Uellé écrit : « Aucun indigène du district de l'Ubangi-Uellé n'est autorisé à récolter du caoutchouc. Il a même été notifié aux indigènes qu'ils ne recevraient l'autorisation de le faire qu'au profit de l'État ».

» Une telle théorie est une véritable violation du droit naturel consacré par la législation même de l'État. Elle enlève aux indigènes la libre exploitation des forêts et des savanes qui sont le bien commun de leur tribu, où leurs pères ont toujours librement chassé l'éléphant et l'antilope, librement récolté le vin de palme, le caoutchouc, le tacoula, etc, et qui sont leur propriété ou tout au moins sur lesquelles ils ont des droits usagers.

» ...Cette application inattendue et abusive de l'ordonnance du premier juillet 1885, l'État veut la faire entrer dans le domaine de la pratique... Quant au propriétaire primitif, la tribu indigène, elle en est dépossédée par une simple circulaire.

» L'ivoire, produit de ses chasses, l'indigène ne peut plus le vendre à qui bon lui semble. De temps immémorial cependant, il en trafiquait librement.

» Le caoutchouc, dont Stanley, Junkers et d'autres explorateurs signalaient l'utilisation par les indigènes du Haut-Congo, de l'Ubangi et de l'Uellé, il ne peut pas davantage en faire un article d'échange.

» Les terres où depuis toujours les natifs chassaient et récoltaient sont devenues domaines de l'État. Le commerce de leurs fruits en est interdit. Que devient, pour le Noir, la reconnaissance proclamée à Berlin de ses droits sur son sol natal héréditaire ? »

Les entrevues de BEERNAERT avec le Roi-Souverain se multiplient sans le moindre succès. Dans la première moitié d'octobre, le Roi minute à l'adresse de BEERNAERT sa terrible lettre (STENGERS, Textes inéd., pp. 72-73) où il se résigne pourtant aux concessions :

« A la suite de cette intervention pressante (de BEERNAERT), écrivra-t-il, fut pris le décret de 1892 qui a limité les régions à exploiter par l'État au profit de son Domaine Privé, c'est-à-dire de son budget, et a fait abandonner le reste des biens de l'État non appropriés à l'initiative particulière » (*ib.*, p. 74, N. 1).

Vers le 10 octobre, BANNING avait remis à BEERNAERT son grand mémoire sur la liberté commerciale dans le bassin conventionnel du Congo. Le 27 octobre, le Roi l'a en main. Offensé, il rompt toutes relations avec l'homme « qui l'avait passionnément servi » (*ib.*, p. 68).
J'y lis, e. a. :

« La doctrine du domaine de l'État telle qu'elle a commencé à se manifester vers 1890 et s'est prononcée depuis, est l'exact contre-pied de ce régime. Rattachée aux articles 539 et 713 du Code Civil par une erreur fondamentale d'application, elle ne saurait prévaloir ni contre le droit naturel des indigènes qu'elle aurait pour effet de déposer, ni contre le droit conventionnel des Puissances inscrit dans l'Acte de la Conférence de Berlin » (Arch. Aff. Étr. É. I. C., Vol. VI, n° 37).

Le n° 35 de ces mêmes archives nous donne la réponse de VAN NEUSS :

« ...Il s'agit de savoir si ce droit de propriété est inconciliable avec la liberté commerciale. S'il était inconciliable, c'est le droit de propriété qui devrait fléchir, car l'Acte de Berlin ne dit pas que les terres vacantes appartiennent à l'État, — c'est là un principe que l'État lui-même a jugé bon de proclamer — ; il dit au contraire formellement qu'il y aura liberté commerciale complète. S'il y avait conflit, c'est la loi internationale qui primerait la loi nationale.

« Mais je me hâte de déclarer que, dans mon opinion, le conflit n'existe pas... Dans tous les districts du Congo existent des populations indigènes, cultivant, d'après leurs procédés traditionnels, des

terres dont elles ont disposé de tout temps, dans un certain périmètre autour de leurs villages, pratiquant la chasse dans les forêts du voisinage et récoltant les produits de ces forêts.

» Les terres occupées par ces populations indigènes ne sont pas des terres vacantes ; bien que placées sous la souveraineté de l'État, celui-ci ne pourrait s'en déclarer propriétaire sans usurpation du droit des indigènes et violation de l'*art.* 6 de l'Acte de Berlin ; ces terres ne font pas partie de son domaine privé.

» Aucune démarcation n'existe, sauf peut-être sur un petit nombre de points, entre les terres possédées par les indigènes et les terres dont l'État peut revendiquer la propriété pleine et entière comme terres vacantes. Cette démarcation sera difficile à faire ; elle ne pourra s'effectuer que graduellement et exigera beaucoup de circonspection et de prudence. Le mépris des droits traditionnels des indigènes exposerait l'État à de sanglantes révoltes, et s'il voulait les confiner dans des réserves étroites et dans les abords immédiats de leurs villages, il obtiendrait très rapidement le résultat que le même procédé a donné ailleurs : l'éloignement et la disparition progressive des populations.

» Mais l'absence de délimitation n'infirmé en rien les droits des indigènes : ces droits sont antérieurs à ceux que l'État s'est attribués sur les terres vacantes ; ils n'ont pas leur origine dans une concession faite par l'État : celui-ci n'a fait que les reconnaître et les confirmer, en les prenant sous sa protection, lorsque dans l'ordonnance du premier juillet 1885 il a dit que « nul n'a le droit de déposséder les indigènes des territoires qu'ils occupent », et lorsque, dans le décret du 14 juillet 1886, qui distingue expressément les terres occupées par les indigènes des terres vacantes, il a inscrit, à l'égard des premières, ce principe fondamental : « les terres occupées par des populations indigènes sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et usages locaux ».

» Telle étant la situation, l'État ne peut pas puiser dans son droit de propriété sur les terres vacantes le droit de mettre obstacle au commerce fait par les indigènes sur les terres qui sont en leur possession ; il ne peut pas leur interdire de vendre leurs produits ni interdire aux commerçants étrangers d'aller trafiquer chez eux.

» Votre argumentation repose tout entière sur la confusion que je signalais tout à l'heure entre le domaine politique de l'État et son domaine privé : vous supposez que l'ivoire, le caoutchouc etc. que les indigènes peuvent offrir en vente provient invariablement du domaine privé de l'État et que ces marchandises appartiennent par conséquent à ce dernier. L'État veut bien consentir à laisser certaines régions

ouvertes au commerce libre ; il consent à ce que, dans telles parties du territoire, les négociants achètent l'ivoire provenant des stocks qui existaient antérieurement à la constitution de l'État ; il admet que, dans les contrées où le caoutchouc était récolté jadis par les indigènes, il continue de l'être et soit vendu aux Européens, mais ce ne sont là que des concessions qu'il fait parce qu'il le veut bien : il aurait le droit de ne pas les faire.

» Je ne ferai remarquer qu'en ordre tout à fait subsidiaire l'impossibilité pour le commerce d'observer les distinctions que vous établissez : comment saura-t-il si l'ivoire qui lui est présenté en vente provient d'éléphants morts avant la constitution de l'État ou d'animaux tués depuis lors ? Comment déterminera-t-il, surtout si le commerce de tribu à tribu se développe quelque peu, dans quelles régions et dans quelles forêts le caoutchouc a été récolté ?...

» Le point essentiel, c'est que les terres occupées par les populations indigènes ne font point partie du domaine privé de l'État ; tout ce que les indigènes y recueillent est leur propriété et non celle de l'État.

» L'État ne peut d'ailleurs interdire aux indigènes de cultiver ou d'exploiter pour leur compte, sur les terres qu'ils occupent, du caoutchouc ou d'autres produits qu'ils négligeaient jadis et qui ont acquis une valeur commerciale par l'arrivée d'acheteurs étrangers. Ce serait aller directement à l'encontre du progrès et méconnaître tout à la fois le droit naturel des indigènes, la liberté du commerce et le devoir imposé à l'État par l'*Art. VI* de l'Acte de Berlin.

» Tel étant le régime que l'État est obligé de laisser subsister pour les terres qui sont en possession des indigènes, je ne vois pas quel régime commercial différent il serait possible d'adopter pour les terres vacantes, aussi longtemps qu'elles restent vacantes. Il est bien inutile d'y interdire le commerce puisqu'il ne s'y trouve pas d'indigènes avec qui l'on puisse commercer.

» L'État peut assurément défendre qu'on aille y chasser, y récolter du caoutchouc, y couper du bois, mais cette défense ne pourra être effective que lorsqu'une délimitation connue des indigènes et des non-indigènes, aura nettement indiqué où commence et où finit la terre domaniale. Une délimitation qui n'existe pas ne peut être respectée. Elle ne peut servir de base à aucune action pénale, ni à une distinction quelconque entre des actes licites et des actes délictueux.

» Le droit de propriété que possède l'État est réel, mais il ne peut devenir effectif que par la délimitation : toute propriété privée en suppose une.

» Lorsque l'État aura délimité ses terres domaniales, et au fur et à mesure qu'il les délimitera, ces terres se trouveront dans les mêmes

conditions, et l'État pourra y exercer les mêmes droits que tout particulier qui en serait propriétaire... Jusque là, par la force même des choses, son droit de propriété reste théorique et inopérant ».

Encore dans les mêmes archives, n° 36, quelques extraits des notes de C. JANSSEN :

« Le gouvernement a toujours respecté le droit des indigènes non seulement sur les terres qu'ils occupaient effectivement lors de la fondation de l'État, mais encore sur les terrains avoisinant leurs villages et nécessaires au développement futur des diverses tribus ; cette politique était équitable, car il n'eût pas été régulier de confiner les indigènes dans des réserves trop restreintes et de les priver de l'usage éventuel de terres qu'ils avaient toujours considérées comme leur appartenant ; elle avait également pour but de respecter la disposition de l'art. 6 de l'Acte Général de Berlin qui impose aux puissances exerçant des droits de souveraineté dans les territoires africains l'obligation de veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence.

» Il faut aussi tenir compte que les villages se déplacent fréquemment : là où il y avait des villages florissants on ne trouve très souvent l'année suivante que la brousse ; les chefs, soit par suite de guerre, de maladie ou pour cause de fétichisme, ont émigré et sont allés planter leurs pénates ailleurs. Non seulement nous sommes dans l'impossibilité matérielle d'empêcher ces déplacements, mais on pourrait soutenir que les indigènes peuvent conserver ce droit, qui constitue une coutume qu'ils pratiquaient avant la constitution de l'État.

» Outre le droit de disposer de ces terres et d'étendre ainsi leurs cultures au fur et à mesure de leurs nouveaux besoins, les indigènes ont encore incontestablement un droit d'usage dans les forêts où ils avaient depuis longtemps l'habitude de couper du bois pour l'usage domestique ou la confection de leurs pirogues, de récolter certains produits et de chasser ou de tendre des pièges aux animaux. ... Il serait difficile de faire admettre qu'en agissant ainsi ils outrepassent leur droit... et nous estimons même qu'on pourrait difficilement leur dénier un droit de chasse dans les forêts traversées de sentiers tracés par eux et dans lesquelles ils avaient l'habitude de poursuivre les animaux...

» Les droits du domaine sont donc nécessairement limités par les droits des indigènes antérieurs à la constitution de l'État et que ce dernier s'est engagé à respecter en adhérant à l'Acte Général de Berlin.

Ces droits respectifs de l'État et des populations indigènes ne peuvent être délimités qu'au Congo dans chaque cas particulier.

» Il serait en effet impossible de délimiter théoriquement le périmètre des terrains avoisinant les villages et dont les indigènes pourraient disposer. Ces étendues varient selon la nature du sol, le genre de cultures, les assolements et les coutumes des diverses tribus ; souvent, dans le Bas-Congo, les cultures ne dépassent pas une circonférence ayant le village pour centre et dont le rayon n'est que de quelques centaines de mètres ; dans le Haut-Congo, au contraire, il arrive souvent que les cultures s'étendent à plusieurs kilomètres de distance des villages.

» Tous les terrains sur lesquels les indigènes n'ont aucun droit réel et qui ne sont pas encore enregistrés au nom des non-indigènes, doivent être considérés comme *vacants* et constituent le domaine de l'État ».

Et comme premier point de ce que devrait être pour lui le programme économique de l'État, M. JANSSEN donne :

« Renonciation par l'État à son domaine, dont les ressources sont très aléatoires, moyennant certains impôts ou redevances à acquitter par les indigènes ».

Toutes ces notes que nous citons ici sont écrites pour réfuter la théorie de la politique domaniale telle que VAN EETVELDE l'avait décrite dans deux lettres, du 17 et du 27 octobre 1892. Citons pour finir un extrait des mêmes archives, n^o 44 :

« La conférence a compté que le nouveau gouvernement serait pour eux (les indigènes) un gouvernement respectueux de leurs droits et de leurs usages, les protégeant contre toute atteinte à leur propriété et aux produits de leur travail, et non un gouvernement qui chercherait à abuser de leur faiblesse pour les dépouiller... Quant à leur propriété, qui est comprise dans ce que l'article 6 appelle « leurs conditions matérielles d'existence », on doit, pour se conformer aux vues de la conférence de Berlin, non seulement la respecter, mais en garantir aux indigènes la libre disposition, c'est-à-dire le droit d'en trafiquer sur le même pied qu'autrefois ».

Le décret du 30 octobre 1892 abandonne exclusivement au commerce libre l'exploitation du caoutchouc dans une grande partie de l'État. Un arrangement spécial intervient aussi avec la Société Anonyme Belge pour le Haut-Congo. Et les compagnies belges, sans donner leur acquiescement de principe, s'engagent à cesser toute discussion (*Mouvement Géogr.*, 1892, p. 147). Les indigènes perdent ainsi la voix de leurs défenseurs intéressés. Les défenseurs qu'ils avaient au sein du gouvernement se sont retirés. L'application en grand de la politique projetée peut commencer.

3. L'enquête de vacance de 1893.

Pour enrayer l'impression pénible laissée par cette lutte,

« Un décret du Roi-Souverain du 5 décembre 1892 prescrit qu'une enquête sera faite par le gouverneur général dans le délai qu'il fixera, en vue de déterminer les droits acquis aux indigènes en matière d'exploitation du caoutchouc et d'autres produits de la forêt dans les territoires du haut Congo, antérieurement à la promulgation de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1885 » (*Bull. off.*, 1885, p. 30).

En exécution de ce décret, le gouverneur général ff. FUCHS arrête :

Article premier.

Les commissaires de district et les chefs d'expédition du Haut-Congo ainsi que les chefs de poste désignés par eux sont chargés, dans les limites de leur compétence territoriale respective, de rechercher les droits que les indigènes auraient acquis en matière d'exploitation du caoutchouc et d'autres produits de la forêt antérieurement à la promulgation de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1885 ;

Article second.

Ils consigneront le résultat de leurs recherches dans des procès-verbaux qui seront transmis au gouverneur général au fur et à mesure qu'ils auront été dressés. Ces procès-verbaux renseigneront d'une

manière aussi précise que possible la situation des territoires sur lesquels les indigènes auraient acquis des droits d'exploitation.

Article trois.

L'enquête ci-dessus prévue s'ouvrira le 1^{er} février 1893 et sera clôturée le 31 janvier 1894.

Article quatre.

Passé ce délai, il n'y aura de droits reconnus aux indigènes que ceux qui auront été admis par le gouverneur général.

Boma, le 7 janvier 1893.

Il s'agit de « droits d'exploitation » qui confèrent aux terres exploitées d'être « terres occupées par les indigènes », d'être non-domaniales, non-vacantes aux yeux du gouvernement. Il n'est donc nullement question ici de terres domaniales qui seraient grevées de certains droits au profit des indigènes. La note de M. VAN EETVELDE que nous avons citée suffirait à le prouver. Il avoue d'ailleurs, dans le *Mouvement Géographique*, 1892, p. 68 :

« L'État ne revendique son droit que sur les forêts sans maître, celles où les indigènes n'avaient pas récolté une livre de caoutchouc ».

Les terres où les indigènes exploitent le caoutchouc ou d'autres produits sont donc bien à eux, aux yeux du gouvernement.

Il s'agit donc, aux termes de cet arrêté, de déterminer, de constater et d'enregistrer les forêts que les indigènes occupent par exploitation du caoutchouc ou d'autres produits. Toutes ces forêts seront reconnues non-domaniales et l'État ne pourra pas en réclamer les produits.

Mais voici le texte des instructions confidentielles qui accompagne celui de l'arrêté gouvernemental :

État Indépendant
du Congo
Département de l'intérieur
A.VI.3
Confidentiel

Boma, le 7 janvier 1893.

Monsieur,

L'article 4 du décret du 5 décembre dernier portant réglementation de l'administration de certains biens faisant partie du domaine privé de l'État prévoit une enquête sur les droits que les indigènes posséderaient en matière de caoutchouc.

Je vous invite à procéder de suite à cette enquête qui doit être terminée dans le délai maximum d'une année à partir du 1^{er} février prochain. Passé ce délai il n'y aura de droits reconnus aux indigènes que ceux qui auront été admis par le gouverneur général de l'avis conforme du gouvernement.

Celui-ci estime d'ailleurs qu'il n'existe de droits de l'espèce que dans la partie méridionale du Lunda au-delà des sections navigables des rivières et au sud de Luébo. Cela résulte au moins de l'enquête à laquelle il a été procédé auprès des fonctionnaires qui ont résidé sur les lieux.

Il n'y a pas lieu dans l'enquête que vous ferez de s'occuper de la faculté qui est laissée partout aux indigènes d'aller chercher dans les forêts les articles nécessaires à leurs besoins personnels, le seul point à élucider est celui de savoir si dans certaines régions — et les limites de ces régions devront être déterminées avec soin — les indigènes exploitaient le caoutchouc dans un but commercial en vue de le vendre à des factoreries.

C'est le seul fait qu'il y ait lieu de consigner, le cas échéant, dans les registres du Conservateur des Titres fonciers. Il va de soi que l'enquête que vous avez à conduire consistera principalement à interroger les indigènes, c'est-à-dire les intéressés eux-mêmes.

Je vous engage à faire contresigner par deux témoins, agents de l'État, les procès-verbaux que vous dresserez.

l'inspecteur de l'État
ff. de gouverneur général
F. FUCHS.

(Archives de l'Académie royale des Sciences coloniales, Dossier XVIII B: Conseils du Domaine National, 1893-1909).

La lecture attentive de ce document montre que l'enquête, pour autant qu'elle a eu lieu, n'a pu être que de pure forme. Elle avait déjà été faite par le gouvernement, et cela « auprès des fonctionnaires qui ont résidé sur les lieux ». Quel commissaire aurait osé contredire l'avis de ce gouvernement ? Pour la vente du caoutchouc aux factoreries, ils ne devaient pas s'enquérir auprès de ces factoreries, et il fallait le contreseing de deux autres agents.

Pour le monde extérieur, pour la Belgique en premier lieu, cette enquête devait prouver que l'État Indépendant ne revendique ou ne s'approprie aucune terre occupée par les indigènes, aucune terre exploitée par eux.

Pour les indigènes, l'enquête doit être d'une importance capitale : elle fixera définitivement les terres que l'État reconnaîtra comme les leurs. Aucune nouvelle réclamation ne sera plus acceptable après le délai fixé.

Mais pour les enquêteurs, il est bien stipulé qu'une forêt où les indigènes cherchent le nécessaire à leur subsistance, une forêt qu'ils n'exploitent que pour leurs besoins personnels, n'est pas une forêt « occupée » ou « exploitée » au sens du Gouvernement. Pour être occupée par exploitation, la forêt doit être exploitée dans un but commercial pour en vendre les produits à des factoreries. Et cela dès avant 1885.

Et voici le résultat de cette enquête, tel qu'il est consigné par une plume très prudente :

« L'an 1894, le 28 juillet, le gouverneur général nous ayant déclaré close l'enquête prescrite par le décret du 5 décembre 1892, nous directeur de la justice, avons examiné les pièces nous remises comme composant cette enquête et avons constaté qu'il n'y est pas relevé que les indigènes exploitaient du caoutchouc dans un but commercial, avant la promulgation de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1885, si ce n'est dans la partie méridionale du Lunda, au-delà des sections navigables des rivières, et au sud de Luebo, dans le bassin de la Lulua ».

S. TSCHOFFEN.

4. La commission d'enquête.

Il n'entre pas dans le but de ce travail de décrire la création et l'exploitation du Domaine Privé, du Domaine de la Couronne ou des grandes sociétés concessionnaires de cette période.

Pour l'État aussi bien que pour les Sociétés, cette période est un âge d'or. Par décret du 1^{er} septembre 1894, le gouvernement central de l'État est placé sous la direction d'un secrétaire d'État unique, M. VAN EETVELDE, qui dirige donc à lui seul les trois départements de l'intérieur, des finances et des affaires étrangères. Quand il deviendra malade, en juillet 1898, le Roi-Souverain le remplacera.

L'accord avec les sociétés a fait de celles-ci les alliés de l'État. Aussi les critiques contre le régime se font plus rares en Belgique et émaneront surtout des socialistes. Celles venant de l'étranger passeront plus facilement comme des manœuvres anticongolaises.

Ces dernières, venant surtout des missionnaires protestants, pratiquement les seuls missionnaires dans le Haut-Congo, trouvent leur expression par la voix de la *Congo Reform Association*, qui insiste surtout sur

« la restauration des droits des indigènes sur leurs terres et sur les produits de leur sol dont ils ont été dépourvus par les actes législatifs et les procédés de l'État du Congo ».

Le 8 août 1903, le *Foreign Office* remet aux Puissances signataires de l'Acte de Berlin une dépêche suggérant de soumettre la question congolaise à l'arbitrage de la Cour de La Haye.

Le 23 juillet 1904, le Roi-Souverain institue la Commission d'Enquête, avec le but

« De rechercher si, dans certaines parties du Territoire, des actes de mauvais traitement étaient commis à l'égard des indigènes, soit par des particuliers, soit par des agents de l'État, de signaler éven-

tuellement les améliorations utiles et de formuler, au cas où l'enquête aurait constaté des abus, des propositions sur les meilleurs modes d'y mettre fin en vue du bien-être des habitants et du bon gouvernement des territoires ».

Et voici ce qu'écrit la Commission sur le régime foncier en vigueur :

» La Commission n'entend point contester la légitimité de l'appropriation des terres vacantes par l'État... Mais la situation créée par le régime foncier aux populations indigènes dépend tout entière du sens qu'il faut attacher aux mots terres occupées, terres vacantes, et si l'État veut éviter que le principe de la domanialité des terres vacantes aboutisse à des conséquences abusives, il devra mettre ses fonctionnaires et ses agents en garde contre les interprétations trop restrictives et les applications trop rigoureuses.

» La législation de l'État Indépendant n'a point défini ce qu'il faut entendre par « terres occupées par les indigènes » et les tribunaux de l'État n'ont jamais eu l'occasion de se prononcer sur cette question. A défaut de définition légale, on semble avoir généralement admis, au Congo, qu'il faut considérer comme occupées par les indigènes exclusivement les parties du territoire sur lesquelles ils ont installé leurs villages et établissent leurs cultures.

» On a de même admis que, sur les terres occupées par eux, les indigènes ne peuvent disposer des produits du sol que dans la mesure où ils en disposaient avant la constitution de l'État.

» Cette interprétation s'appuie sur les décrets du 5 décembre 1892 et du 9 août 1893, ainsi que sur l'exposé du régime foncier, inséré dans le Bulletin Officiel de 1893 (p. 208).

» Comme la plus grande partie des terres, au Congo, n'est pas mise en culture, cette interprétation accorde à l'État un droit de propriété absolu et exclusif sur la presque totalité des terres, avec cette conséquence qu'il peut disposer, à lui seul, de tous les produits du sol, poursuivre comme voleur celui qui recueille le moindre fruit ou, comme receleur, celui qui l'achète, défendre à qui que ce soit de s'installer sur la plupart des points du territoire ; elle enserrme l'activité des indigènes dans des espaces très restreints ; elle immobilise leur état économique. Ainsi appliquée abusivement, elle s'opposerait à toute évolution de la vie indigène...

» C'est ainsi que, parfois, non seulement on a interdit le déplacement des villages, mais encore on a défendu à l'indigène de sortir de chez lui pour se rendre, même temporairement, dans un village voisin, sans

être muni d'un permis spécial. L'indigène se déplaçant sans être porteur de cette autorisation, s'exposerait à être arrêté, reconduit et, quelquefois aussi, châtié.

» Certains agents ont cru trouver la justification de ces prohibitions dans le droit de propriété : le propriétaire ne peut-il point, quand il lui plaît, défendre aux tiers de traverser ses terres ou de s'établir sur celles-ci ?

» Empressons-nous d'ajouter qu'en fait on ne s'est pas montré si rigoureux. Presque partout, on a abandonné aux indigènes la jouissance de certains produits du domaine, notamment des noix de palme, qui font l'objet d'un commerce d'exportation important dans le bas Congo.

» Mais il n'y a là qu'une simple tolérance, toujours révocable, de sorte que les indigènes sont, pour ainsi dire, à la merci des autorités locales ou des sociétés concessionnaires, qui peuvent, quand elles le veulent, par une stricte application d'un principe juridiquement incontestable, arriver à de criants abus.

» Il découle de l'exposé qui précède que l'État ferait œuvre utile et sage en développant la législation sur le régime foncier, en donnant aux lois du 1^{er} juillet 1885 et du 17 septembre 1886, qui confirment les indigènes dans la jouissance des terres qu'ils occupaient sous l'autorité de leurs chefs, une interprétation large et libérale, conforme sans doute à l'esprit qui les a dictées ».

Au lendemain même de la signature du Rapport de la Commission d'enquête, le 31 octobre 1905, le Roi institue la « Commission des Réformes », qui doit « étudier les conclusions du Rapport de la Commission d'enquête, formuler les propositions qu'elle nécessitent et rechercher les moyens pratiques de les réaliser » (*B. O.*, 1905, p. 286).

La composition de cette nouvelle commission est très critiquée. De fait

« l'État Indépendant du Congo et les sociétés du commerce, c'est-à-dire les deux principaux accusés, y sont largement représentés ; en revanche, les missionnaires, tant catholiques que protestants, n'ont pas voix au chapitre » (*STENMANS*, p. 307).

La nouvelle commission va vite en besogne. Le 3 juin 1906, elle a achevé son travail et le Rapport au Roi, de

ce jour, présente les décrets de réforme. Voici sous quelle forme :

« Il appartient à l'État de déterminer quelles terres doivent être considérées, aux termes de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1885 et du décret du 14 septembre 1886, comme terres occupées par les populations indigènes et de faire délimiter ces terres, de sorte que les décisions de l'État sur cet objet, simplement déclaratives d'une situation et de droits préexistants, échappent à tout recours, soit des indigènes, soit des non-indigènes propriétaires ou concessionnaires ».

» Le premier projet proposé à la sanction de Votre Majesté a trait à la question des terres. Le respect des droits d'occupation des indigènes est inscrit au frontispice de notre législation foncière, et le Gouvernement a toujours entendu que fût maintenue à l'indigène toute l'utilisation qu'il tirait du sol, quelles que fussent les formes tangibles sous lesquelles il concrétisait cette utilisation. La loi a confirmé les indigènes dans la jouissance et l'usage des terres qu'ils occupaient conformément aux coutumes et usages locaux ; elle a voulu qu'ils puissent étendre leurs cultures ; elles ne les a privés ni de leurs droits de pêche et de chasse, ni des « usages en bois », ni de leur droit de cueillette ou de leurs droits miniers, etc.

» Fortifiés dans cette politique par les vues concordantes des Commissions d'enquête et d'examen, nous proposons à Votre Majesté de donner une nouvelle consécration législative à ces principes. Le décret que nous soumettons à cette fin donne aux textes de 1885 et 1886 une large interprétation, en déclarant terres occupées par les indigènes, toutes terres qu'ils habitent, cultivent ou exploitent à un titre quelconque conformément aux coutumes et usages locaux. Il pose la règle que les droits d'occupation des indigènes seront déterminés et constatés. Il prévoit que les indigènes puissent être appelés, dans la jouissance de terres à affecter à leurs cultures, à bénéficier d'une situation plus favorable que ne le comporterait l'application stricte de leurs droits. Il reconnaît formellement aux indigènes le droit de chasser et de pêcher et les usages en bois sur toutes les parties du territoire qui ne sont pas propriétés de particuliers, sous la seule réserve des dispositions d'ordre général réglant l'exercice de ces droits ».

CHAPITRE III

LE DÉCRET DU 3 JUIN 1906

Le texte de ce décret est le suivant :

1. Sont terres occupées par les indigènes, aux termes des dispositions précitées, les terres que les indigènes habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, conformément aux coutumes et usages locaux.

Il sera poursuivi sur place à la détermination et à la constatation officielle de la nature et de l'étendue des droits d'occupation des indigènes. La procédure selon laquelle ces droits seront déterminés et le mode selon lequel ils seront constatés, seront fixés ultérieurement par le Gouvernement Général.

La délimitation des terres sera reportée sur un croquis qui sera déposé aux archives du commissariat de district. Elle pourra, pour que les opérations en soient activées, être marquée sur le terrain par des points de repère, tels que bornes, accidents de terrain, arbres, cours d'eau, torrents, routes, sentiers, etc.

2. Le Gouverneur Général ou le Commissaire de district délégué à cette fin, en vue de tenir compte des modes de culture des indigènes et de les encourager à de nouvelles cultures, sont autorisés, quels que soient les droits d'occupation des indigènes, en vertu de l'article premier, à attribuer à chaque village une superficie de terres triple de l'étendue de celles habitées et cultivées par eux, et même à dépasser cette superficie triple avec Notre approbation. Cette extension des terres sera indiquée au croquis.

3. Si par application de l'article précédent, il y avait lieu d'attribuer aux indigènes un supplément de superficie en des terres sur lesquelles existeraient au profit de tiers des droits de propriété ou d'exploitation, l'État prendrait en location, parmi celles de ces terres non mises en valeur, telles étendues que nécessaires, à un taux uniforme fixé par le gouverneur général. A défaut d'entente amiable, il serait procédé à expropriation pour cause d'utilité publique.

4. Les indigènes pourront utiliser les terres visées aux articles

précédents à leur convenance, mais, afin de leur maintenir cette situation, ils ne pourront en disposer au profit de tiers, sans l'autorisation du gouverneur général.

Il sera fait, au moment de la délimitation desdites terres, un relevé des plantes à latex et à résines qui y existent. Ce relevé comprenant tous les détails utiles, sera annexé au croquis.

En vue de constater la propriété des indigènes sur le caoutchouc provenant de ces terres, il leur sera délivré, par le chef de poste le plus voisin, un certificat d'origine des quantités récoltées.

5. En vue de favoriser le développement des cultures, le gouverneur général mettra gratuitement à la disposition des indigènes des graines, des plantes ou des baliveaux d'essences à latex ou d'autres essences de rapport. Il chargera les chefs de poste et les agents du service de l'agriculture d'en faire la répartition équitable entre les villages et d'initier les indigènes aux soins à donner à leurs cultures.

6. En dehors des terres qui leur sont attribuées, les indigènes peuvent couper le bois destiné à leur usage personnel, sauf les mesures que nous nous réservons de prendre pour assurer la conservation des forêts domaniales.

Ils peuvent pêcher dans les fleuves, rivières, lacs, étangs et chasser dans les terres et forêts domaniales dans les limites des lois et règlements sur la matière et notamment du décret du 29 avril 1901, relatif à la protection des animaux vivant à l'état sauvage, du décret du 25 juillet 1889 et de l'arrêté d'exécution du 30 septembre 1905 relatifs à la chasse à l'éléphant.

7. Les articles 5 et 6 du décret du 9 août 1893 et l'ordonnance du 30 juin 1900, approuvée par décret du 27 août 1900 sont abrogés.

Devant la Belgique, secouée par les conclusions du Rapport de la Commission d'Enquête et rendue anxieuse par sa volonté de reprendre un jour le Congo, devant le monde entier qui a les yeux fixés sur l'État Indépendant, le décret veut instaurer les réformes qui s'imposent, veut donner « une interprétation large et libérale » à l'ordonnance de 1885, veut reconnaître les droits préexistants des indigènes.

La pseudo-définition même de l'occupation, donnée par le premier article, bien que basée sur l'interprétation vulgaire et restrictive, permet de retrouver par le biais

l'interprétation juridique et d'attribuer aux indigènes toutes les terres qui ne sont pas sans maître coutumier.

Le décret impose de constater tous les droits d'occupation que les indigènes possèdent sur les terres, par habitation, culture ou exploitation quelconque. Et cette exploitation doit être prise dans sa signification large. Elle peut et doit donc impliquer tout droit d'usage et de jouissance, le droit de jouir de cette possession, d'en obtenir tous les services et tous les avantages, tous les fruits, aussi bien civils que naturels ou industriels. Toute forme de jouissance est ici une exploitation.

Le texte du décret semble éviter à dessein le terme de propriété pour ne pas présager du résultat de l'enquête imposée qui devra déterminer et constater sur place la nature et l'étendue des droits d'occupation des indigènes.

Mais il est bien probable que cette enquête mènera à la constatation que ces droits d'occupation ont la nature d'une vraie propriété, car les droits d'habitation, de culture et d'exploitation que le décret énumère, sont bien des démembrements du droit de propriété et impliquent donc celle-ci dans le chef de ceux qui les exercent. En définissant les terres occupées, le législateur a fourni lui-même les indices qui permettent d'induire à la propriété du sol par les indigènes.

« Les expressions du décret nous paraissent spécialement bien choisies, écrit le P. VERMEERSCH, pour trancher en faveur des Noirs un point bien important que l'exposé des motifs laissait dans l'ombre : L'indigène n'a-t-il droit qu'à l'utilisation qu'il tirait du sol, ou bien, à raison de cette utilisation, devient-il vrai propriétaire du sol utilisé ? Il était bien qu'aucune équivoque ne subsistât là-dessus... Or, le décret nous paraissait à l'abri de ce reproche. Il déclare « terres occupées par les indigènes toutes terres qu'ils habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, conformément aux coutumes et usages locaux ».

» Il s'agissait là, pensions-nous, d'une occupation à titre de vrai propriétaire. Donner un autre sens à la phrase, c'est presque la faire passer pour une tautologie. Et l'article 4 achevait de nous rassurer.

« Les indigènes, y est-il dit, pourront utiliser les terres visées aux articles précédents, à leur convenance ». N'est-ce point là le fait d'un propriétaire ? » (Les destinées du Congo, pp. 29-30).

Il est tout aussi probable que l'enquête va conclure dans le sens d'une très grande étendue des droits d'occupation. Il faut bien se rendre compte que le décret ne connaît que les terres sur lesquelles les indigènes ont des droits d'occupation, c'est-à-dire les terres qu'ils occupent, et les terres domaniales. Les indigènes n'ont d'autres droits réels que ceux qui ont leur siège dans les terres qu'ils occupent. Le décret ne connaît pas de droits indigènes grevant les terres domaniales.

Et c'est la logique même. Toutes les terres que les indigènes exploitent d'une manière quelconque rentrent dans la catégorie des terres occupées par eux. Quels autres droits fonciers pourraient-ils avoir ? Par quelle utilisation qui ne serait pas quelconque ? Les terres domaniales seront précisément les terres qu'ils n'utilisent d'aucune manière, qui ne leur donnent aucune jouissance, qu'ils n'exploitent d'aucune manière, où ils n'ont donc aucun droit. Ce seront par définition des terres « qui échappent aux droits d'occupation coutumiers des indigènes » (Rapport sur le décret de 1934).

Plusieurs auteurs estiment que le législateur de 1906 a exclu les droits de chasse, de pêche et de cueillette des droits d'occupation :

« Exploiter une chose, c'est en tirer profit, écrit M. SOHIER, déployer une activité pour en retirer un gain. Sous cette définition générale, chasser sur une terre, en retirer les fruits naturels, c'est l'exploiter. Mais la suite du texte nous révèle la pensée du législateur : il autorise à couper le bois, chasser, pêcher sur les terres domaniales, ce qui implique que la chasse, la pêche, la cueillette, la coupe de bois ne sont pas elles-mêmes des preuves d'occupation » (J. T. O., 1954, p. 145).

Mais le sens obvie du décret semble bien tout autre. Pour le décret, toute terre exploitée d'une manière

quelconque (sans exception aucune) est terre occupée par les indigènes. Et même sur les autres terres, les terres restantes, les terres domaniales, que les indigènes n'exploitent d'aucune manière, où ils ne cultivent ni ne chassent, le législateur leur permet dorénavant chasse, pêche et cueillette.

Le 8 septembre 1906, le Gouverneur général confie aux commissaires de district ou à l'un des fonctionnaires placés sous leurs ordres le soin de procéder à la constatation officielle de la nature et de l'étendue des droits d'occupation des indigènes sur les terres qu'ils habitent, cultivent ou exploitent, et à la délimitation des terres ainsi occupées. Dans le cas où ils croiraient devoir faire appel à l'intervention des magistrats, si le nombre de substituts était insuffisant à un certain moment, ou si ces magistrats étaient trop absorbés par leurs fonctions ordinaires, des fonctionnaires administratifs, qui recevraient commission de substituts suppléants, seraient chargés de cette tâche (*B. O.*, 1906, p. 378).

Le Gouverneur général attire l'attention sur le caractère déclaratif qu'aura la délimitation des terres indigènes et sur la force obligatoire que cet acte administratif aura à l'égard de tous. Le Gouvernement ne se dissimule pas que les opérations dont il est question ne seront pas terminées en quelques mois. Pour leur exécution, il renvoie à sa circulaire du même jour.

Dans cette circulaire, trois points sont à relever :

1) Le décret du 3 juin 1906 n'a pratiquement rien changé :

« Le décret du 3 juin 1906 (*B. O.*, p. 226), relatif aux terres indigènes, a principalement pour objet l'exécution plus complète et l'interprétation des décrets antérieurs, ainsi que la consécration au point de vue législatif des instructions déjà en vigueur.

» L'article premier du décret définit ce qu'il faut entendre par terres occupées par les indigènes. Cette définition confirme le sens que l'État

a donné, dans les instructions antérieures du Département des Finances, aux termes « terres occupées par les indigènes » et à l'extension dont ils sont susceptibles.

» Les dites instructions prescrivent que l'on doit comprendre par « terres occupées par les indigènes, toutes les terres que ces derniers habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque et qu'il faut conserver aux indigènes autour de leur village, non seulement les terres qui pourraient leur suffire si elles étaient cultivées d'une manière plus ou moins régulière et méthodique, mais un périmètre assez vaste pour qu'ils puissent opérer dans leur mode de culture une transformation qui ne peut s'accomplir que fort lentement ».

» C'est dans ce même esprit que le Gouvernement entend continuer l'application du nouveau décret ».

2) Le décret ne reconnaît pas le droit de propriété :

« Le décret garantit aux indigènes la jouissance des terres occupées par eux, quelle que soit la forme de cette occupation et quelles que soient les formes tangibles sous lesquelles se concrète l'utilisation, qu'elle soit individuelle ou collective, et son premier article prescrit un devoir qui ne peut être retardé : la détermination des droits d'occupation des indigènes.

» Il faut entendre par droits d'occupation, les droits que confère aux indigènes une occupation exercée d'une manière permanente avant la promulgation de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1885, quelles que soient l'étendue de cette occupation et la jouissance plus ou moins complète qu'ils en tiraient.

» Ce que la loi garantit aux indigènes, c'est la continuation de cette occupation avec les avantages qu'ils en tiraient, peu importe la forme de ces avantages, qu'ils consistent en cueillette, passage, exploitation du sous-sol, etc., car les droits à constater peuvent être de nature diverse et porter sur le sol, aussi bien en raison des produits minéraux que des produits végétaux que les indigènes en ont tirés dans le passé et continuent à en tirer aujourd'hui, conformément aux us et coutumes qui les régissent ».

3) Les droits d'exploitation sont pratiquement considérés comme non-existants :

« Pour ce qui regarde l'exploitation du sous-sol, le décret du 8 juin 1888 garantit aux indigènes le droit de continuer à pratiquer leurs exploitations minières sur les terres occupées par eux ».

» L'article 2 du décret, en vue de permettre l'extension des cultures indigènes, autorise l'attribution à chaque village des terres dont l'étendue pourra atteindre le triple de celles effectivement habitées ou cultivées. Cette extension des terres sera indiquée au croquis annexé aux procès-verbaux et ses limites devront y être figurées de telle sorte que l'on puisse, à première vue, la différencier des terres effectivement occupées ou cultivées, et elle ne sera définitivement accordée qu'après mon approbation.

» L'article 2 du décret autorise également, mais sous réserve de l'approbation souveraine, l'attribution d'une superficie plus grande que le triple de celle des terres effectivement habitées ou cultivées...

« Le paragraphe 2 de l'article 4 du décret prescrit qu'il sera fait, au moment de la délimitation des terres indigènes, un relevé des plantes à latex et à résines qui y existent.

» Ce relevé, qui devra également être joint au croquis annexé au procès-verbal de l'enquête, est destiné à permettre notamment de reconnaître le caoutchouc provenant des cultures indigènes et de se rendre compte du mode d'exploitation employé par les indigènes et des progrès réalisés par eux. Ce relevé ne sera sans doute qu'approximatif, mais il importe de lui donner la plus grande exactitude possible, au moyen de renseignements permettant d'évaluer l'importance des plantations, notamment en indiquant l'âge et la variété des espèces et, afin d'en assurer le bénéfice aux indigènes, ce que l'exploitation normale de ces plantations peut produire annuellement ».

« Au Congo, plus qu'ailleurs, écrit le P. VERMEERSCH, autre est la loi, autre l'arrêté d'exécution, autres les instructions secrètes » (Q. C., p. 254). Voici les instructions du 8 septembre 1906. Elles passent sous forme d'une instruction spéciale pour le Bas-Congo, mais vont influencer toute la législation et la pratique administrative du Congo jusqu'à ce jour :

« Subsidiairement à ma dépêche en date de ce jour (la circulaire précitée), j'ai l'honneur d'attirer tout particulièrement votre attention sur la situation spéciale dans laquelle se trouvent certaines régions du Bas-Congo et notamment les territoires placés sous votre administration.

» Le Gouvernement, fidèle à la doctrine des décrets de 1885 et 1886 et à la large interprétation qui leur a été donnée dès le principe, n'a jamais contrarié l'usage que faisaient les indigènes des forêts et des

terres. Sans tirer de celles-ci une utilisation complète et rationnelle, ils parcouraient autour de leurs villages des espaces assez étendus, se livrant à la récolte de certains produits naturels, principalement des noix palmistes. Cette utilisation, assez superficielle, graduellement étendue, s'exerçait souvent loin des villages ; il s'en est suivi qu'autour de la plupart des villages, il y a une aire de parcours confinant à celle des villages voisins et se confondant même quelquefois avec celle-ci.

» Le Gouvernement n'entend pas révoquer la *tolérance* dont les indigènes ont profité jusqu'à présent, mais il importe de définir exactement la nature des droits des indigènes et le régime des terres qui en sont affectées en déterminant les conditions sous lesquelles ces terres pourraient passer en cas de vente ou de location en mains de tiers acquéreurs.

» L'enquête locale à laquelle vous vous livrerez, conformément à ma dépêche prérappelée, devra fixer les caractères propres de ces droits originaires indigènes. Ce n'est évidemment pas une propriété, même collective. Ce n'est pas davantage un usufruit ou une servitude. C'est plutôt un droit réel *sui generis* grevant la propriété au profit d'une ou de plusieurs collectivités.

» Je vous recommande tout particulièrement de former un dossier aussi complet que possible de l'enquête à laquelle vous procéderez. Ce dossier me sera transmis pour être envoyé à l'Administration centrale, le Gouvernement se réservant de conclure.

» La nature, l'étendue et les attributs de ces divers droits étant définis, ceux-ci devront suivre les biens grevés, dans quelques mains qu'ils passent. A cet effet, les droits constatés seront consignés dans un registre spécial dont le Conservateur des Titres Fonciers sera dépositaire ».

Le vice-gouverneur général

(B. O., 1906, p. 384).

LANTONNOIS.

L'interprétation spécieuse que nous avons relevée déjà pour l'enquête de 1893, se renouvelle ici sur une plus grande échelle.

Là où le décret impose de déterminer et de constater officiellement sur place la nature et l'étendue des droits d'occupation des indigènes et de délimiter les terres occupées par eux d'après ces constatations, les instructions déclarent d'avance que les forêts et terres qui entourent les villages sont domaniales, même si les

indigènes en faisaient usage et y exerçaient une utilisation, par exemple par la récolte des noix de palme. Ces terres et forêts ne sont nullement occupées par les indigènes, ils n'y ont aucun droit d'occupation, ils ne les exploitent d'aucune manière, car l'exploitation quelconque est indice de terre occupée, est signe d'un droit d'occupation. Comme occupé par les indigènes il ne reste donc que le terrain habité ou cultivé. L'enquêteur devra tout simplement délimiter ces terrains et pourra proposer de tripler ces terrains. Sur la procédure et le mode pour déterminer la nature de ces droits d'occupation il n'y a rien.

Mais au lieu de l'enquête prescrite par le décret, le Gouverneur général impose une enquête entièrement différente. Au lieu de l'enquête sur les droits que les indigènes possèdent sur les terres qu'ils occupent, le gouverneur demande une enquête sur les tolérances-droits *sui generis* que les indigènes auraient sur les terres qu'ils n'occupent pas, sur les terres domaniales. Là où le décret englobait tous les droits réels des indigènes dans le terme général de droits d'occupation, les instructions introduisent des droits réels originaires qui pourtant ne peuvent être que des tolérances.

Et ce sont pourtant ces droits *sui generis* qui vont grever depuis lors non seulement les terres réputées domaniales, mais aussi la théorie et la pratique administratives ainsi que la législation coloniale belge (1).

« Sur la nature de ces droits la doctrine administrative a varié d'une manière bien propre à introduire dans la matière le désordre et la confusion »,

écrit M. A. MOELLER (*Bulletin Instit. Royal Col.*, 1940, p. 96). Même que M. HEYSE, spécialiste des questions fon-

(1) Dans le traité de cession, le gouvernement de l'État Indépendant déclarera que les terres qui ne sont pas occupées par les populations indigènes ne sont grevées d'aucun droit.

cières, en est arrivé à nier la vacance de ces terres domaniales. Il distingue nettement entre terres vacantes sur lesquelles les indigènes n'ont que des tolérances, et terres non-enregistrées qui sont grevées de droits *sui generis* (p. 9) et il explique (p. 10) que les terres grevées de droits de jouissance dits *sui generis* ne sont pas vacantes en raison des droits divers des indigènes, mais sont terres sans maître et appartiennent donc à l'État (Land Ten. Symposium).

Afin de sauver les forêts pour le Domaine, VAN EETVELDE avait trouvé le raisonnement que pour être occupée une forêt devait être exploitée commercialement. Pour la même raison, le gouvernement de 1906 trouve les droits *sui generis*, et des juristes trouveront encore plus tard qu'une exploitation n'est quelconque que si les avantages qu'elle procure sont tirés du sol par une exploitation permanente ou périodique.

Sans tenir compte apparemment des critiques adressées à l'État Indépendant, notamment sur le caractère extérieur de certaines réformes, le Rapport au Roi de 1907 (B. O., p. 179) répète encore une fois toute la théorie domaniale :

« Laissant de côté les disputes d'école sur le point de savoir si les indigènes exerçaient sur le sol des droits de propriété au sens juridique du mot, l'État a voulu maintenir et reconnaître officiellement les avantages qu'en fait le droit coutumier leur attribuait...

» On voit que l'État s'est gardé de contrarier les indigènes dans leur vie sociale et économique et que l'attribution des terres vacantes au Domaine ne s'est nullement réalisée au détriment des droits des natifs. Est-il besoin de réfuter l'erreur de ceux qui prétendent que les forêts du Congo appartiennent aux indigènes ? Sauf dans quelques régions du Haut, où, après une enquête qui a porté sur tout le territoire, l'exploitation des forêts leur a été réservée, les indigènes ne connaissaient ni le caoutchouc ni la plupart des autres produits. C'est l'État qui leur en a enseigné la récolte. Partout où ils tiraient certaines ressources du sol, la continuation de cette jouissance leur a été accordée. Il en est ainsi notamment dans le Bas-Congo, où ils récol-

taient des noix palmistes sans occuper le sol d'une manière permanente. Cette jouissance ne leur a jamais été retirée, et les terres, sur lesquelles elle porte, ne sont vendues ou louées par l'État que sous la réserve de la charge qui les grève au profit des natifs ».

Non, la reconnaissance aux indigènes de leurs droits de propriété n'est pas une vaine dispute d'école. Elle est d'une importance vitale pour l'avenir des indigènes, pour le développement de la société indigène. La propriété foncière est une des assises de tout ordre social, aussi bien en Afrique qu'en Europe ; elle est une garantie de la dignité humaine, elle donne la liberté et la sécurité nécessaires au développement de la vie humaine et de la vie familiale.

S'il est vrai que le droit coutumier reconnaissait à l'occupant juridique d'une terre tous les droits réels, alors l'État Indépendant n'a pas maintenu tous les avantages que ce droit attribuait aux indigènes.

« Ces droits étaient ceux d'un propriétaire, ou tout au moins assimilables à la propriété » avoue M. SOHIER (J. T. O., 1954, p. 157). Et l'indigène pouvait exploiter son patrimoine comme il le voulait, ou le laisser en friche, le réserver à la chasse ou le louer à un tiers, tout comme un propriétaire de chez nous. Ces patrimoines ont été réduits à un vingtième de leur superficie, laissant au propriétaire le droit d'usage coutumier sur cette partie, et une permission limitée et provisoire de chasse et de cueillette sur tout le reste. Remarquons donc que l'attribution des terres dites « vacantes » au Domaine a restreint les droits des natifs.

Ainsi l'État Indépendant, pensons-nous, a contrarié les indigènes dans leur développement social et économique. L'absence de classe paysanne au Congo résulte à nos yeux de la politique domaniale, à laquelle nous serons enclins d'attribuer les troubles que la question foncière pourrait un jour susciter au Congo comme elle l'a fait ailleurs en Afrique.

Nous estimons erronée l'opinion de ceux qui soutiennent que les forêts du Congo n'appartiennent pas aux indigènes et jugeons superflu de la réfuter ici. Sauf peut-être dans quelques rares endroits insalubres, les indigènes s'étaient approprié ces forêts et, s'ils ne faisaient pas le commerce extérieur du caoutchouc ou de l'ivoire, ils exploitaient ces forêts d'après leurs possibilités et leurs besoins.

CHAPITRE IV

SUR PIEDS D'ARGILE

« C'est sur les bases mêmes choisies par l'État Indépendant que s'est développée notre législation », écrit M. A. MOELLER (*B. I. R.*, 1940, p. 111). Et M. E. DE JONGHE : « La doctrine administrative en matière de droits fonciers est basée tout entière sur l'interprétation du décret de 1906 » (*B. I. R.*, 1940, p. 129), et malheureusement sur son interprétation abusive par les « Instructions ».

Sous l'influence des critiques, tant de la Commission même d'enquête que de l'Angleterre, critiques portant en premier lieu sur le foncier, la Belgique avait pourtant, trois mois avant la déposition du décret de 1906, entamé la discussion du projet de loi coloniale.

Le Rapport de la Commission d'enquête et les livres de CATTIER et du P. VERMEERSCH avaient ouvert bien des yeux, et le désir de réformes radicales était réel. Même la *Civiltà Cattolica* écrivit que « la Belgique doit exiger des réformes immédiates et radicales » (*Bien Public*, du 16 juin 1906).

Pourtant un an passa sans vrai progrès.

Le 15 mai 1907 le secrétaire du *Foreign Office* déclare à la Chambre des Communes anglaises que

« le système congolais n'est pas à réformer, il est à changer de tout en tout ».

La Belgique entière en est émue. Trois jours après, *Le Peuple* écrit :

« Tous les abus... proviennent d'une seule et même cause : le système léopoldien qui a dépouillé les indigènes, au mépris de tous droits,

de leurs terres et de leurs forêts et qui leur a, du même coup, enlevé le moyen économique de s'élever intellectuellement et moralement. Aussi longtemps que ce système fonctionnera, les abus continueront à sévir fatalement ».

En Angleterre, plusieurs journaux reviennent sur cette idée. Ainsi, *Le Morning Post* du 4 juin 1907 :

« Il n'y aura pas de changement substantiel de la situation jusqu'à ce que l'indigène congolais devienne de nouveau propriétaire de sa terre et de ses produits ».

En Belgique, les voix catholiques, pour ne pas nuire au ministère, sont prudentes. Dans une conférence publique, commentée par *Le 20^e Siècle* du 20 mai 1907, CLAEYS-BOUUAERT défend la théorie domaniale et prétend que l'État Indépendant a été le premier occupant des terres vacantes du Congo. Heureusement il y a un article remarquable du *Bien Public*, en date du 11 juin 1907 :

« L'organisation de la propriété indigène est, en règle générale, la base nécessaire et préalable de toute colonisation véritablement civilisatrice. Elle inspire aux habitants le sentiment de leur dignité personnelle et d'une légitime indépendance ; elle stimule l'activité et la fécondité du travail ; elle inculque et consolide l'esprit de famille, assure la stabilité des foyers et devient enfin l'un des plus efficaces facteurs de la prospérité générale... »

» Au point de vue de la diffusion de l'Évangile... tous nos missionnaires s'accordent à proclamer qu'une bonne et équitable législation sur la propriété indigène est une condition indispensable de la pleine vertu de leur ministère. N'est-il pas, d'ailleurs, aisé de comprendre que les Congolais se montreront d'autant mieux disposés à accueillir la vérité qu'on aura commencé par leur assurer la justice ?... Il n'est pas de réforme plus importante et plus féconde... »

» Certes nous n'ignorons pas que des essais ont été faits dans la voie que nous préconisons ici. Mais ces essais, de l'avis de tous ceux qui connaissent la réalité des choses et se rendent compte de l'étendue des besoins, sont déplorablement insuffisants. En outre, ils n'offrent pas les garanties de sécurité et d'avenir qui seules peuvent attirer la confiance et la sympathie des populations. Il faut, par des actes décisifs de justice et d'émancipation, enlever aux nègres l'amer senti-

ment de leur déchéance et de leur asservissement... Voulez-vous leur faire aimer le travail ? Donnez-leur le travail libre et le moyen de conserver et d'accumuler les fruits de leur travail : liberté et propriété, telles sont les conditions de cette œuvre vraiment régénératrice. C'est là aussi la préface, la base économique de la civilisation chrétienne du Congo. Aussi longtemps qu'on n'en arrivera pas à ce point, nous disait, il y a deux jours, un missionnaire, il sera bien difficile d'entamer les préjugés opiniâtres et d'obtenir des résultats durables. Par contre, le jour où le Gouvernement congolais se décidera à proclamer dans ses domaines la Grande Charte, l'*habeas terram* de la propriété indigène, il aura fait un pas décisif et d'une portée bien plus considérable que tous les progrès qu'il a réalisés jusqu'ici ».

Le 8 juillet 1907 commencent les pourparlers entre les plénipotentiaires de l'État Indépendant et la Belgique pour régler les modalités de l'annexion. Mais il faut avouer que « le rôle des mandataires fut assez modeste. Les délégués furent saisis d'un traité déjà tout fait, d'un « texte acquis », dit DE CUVELIER : texte résultant d'une négociation antérieure du Roi avec ses ministres, et auquel il n'était plus permis de rien changer d'essentiel » (STENGERS, *B.I.R.*, 1953, p. 833).

Sur les problèmes cruciaux, ce projet est insuffisant. *The Times* du 27 septembre 1907 exprime « son profond regret de ce que le gouvernement belge ait élaboré un projet de loi qui n'est pas acceptable et qui ne remplit nullement les conditions exposées à plusieurs reprises en Angleterre comme étant essentielles à la solution convenable du problème congolais ». *Le Ralliement* du 2 octobre ajoute :

« Il est incontestable que les droits des indigènes sur le sol héréditaire, les mines et les forêts ont été méconnus, attendu que ces droits n'ont été envisagés ni comme des droits de propriété individuelle ou collective, ni même comme des droits réels d'usufruit ou de servitude, mais simplement comme des droits de jouissance limités aux récoltes autorisées par le gouvernement... Les aborigènes ont été expropriés de leurs précédents moyens d'existence à prétexte de terres vacantes... ».

Le texte du traité imposé stipule expressément que la cession comprend « la propriété de toutes les terres appartenant au domaine public ou privé » ainsi que « l'ivoire, le caoutchouc et les autres produits qui sont la propriété de l'État Indépendant ».

La mort inopinée du chef du ministère, DE TROOZ, interrompt les discussions. SCHOLLAERT lui succède le 9 janvier 1908. Il réussit à obtenir la suppression de la Fondation de la Couronne et celle de l'obligation d'exploiter en régie le domaine privé, mais la théorie du domaine, la racine même du mal, est maintenue : l'État se considère propriétaire de toutes les terres non habitées ou cultivées et prétend accepter en entier l'héritage de la spoliation.

L'Angleterre insiste pour obtenir des garanties que les stipulations de Berlin seront observées par l'État belge. Le 30 mars 1908, le ministre des affaires étrangères reçoit un mémorandum anglais demandant

« L'octroi aux indigènes de terres suffisantes pour les mettre à même non seulement de se procurer la nourriture qui leur est nécessaire, mais aussi une part suffisante des produits du sol, afin de leur permettre de vendre et d'acheter, comme cela se pratique dans d'autres colonies de pays européens »... « Le Gouvernement du Roi voudrait voir un accroissement considérable des terres allouées aux indigènes. Dans cet ordre d'idées, l'on devrait avoir égard au système foncier en usage chez eux. D'après les rapports qu'envoient les consuls britanniques, la propriété individuelle existerait à peine chez les indigènes et la propriété collective serait la règle. Les habitants du Congo ne sont pas, à proprement parler, des nomades, ils émigrent rarement en dehors des limites de leurs tribus, mais comme ils ignorent le principe de la rotation des cultures et l'usage des engrais, le produit de leurs terres diminue après 3 ou 4 années d'exploitation, et ils doivent ainsi déplacer leurs villages et défricher et planter de nouveaux terrains.

» Si l'on respecte ces pratiques, la distribution des terres aux indigènes devrait se faire sur une large échelle et l'on devrait leur permettre de conserver pour eux tous les produits du sol, qu'ils proviennent oui ou non de la culture. Dans la pensée du Gouvernement de Sa Majesté britannique, les recommandations de la Commission

d'enquête sur ce point, mises en application pratique par le décret du 3 juin 1906 intitulé « Terres Indigènes » ne suffisent pas à atteindre ce but ».

Le mémorandum américain du 7 avril suivant demande à son tour

« La faculté pour les indigènes de devenir possesseurs à titre définitif de parcelles de terre assez étendues pour satisfaire aux besoins de leur existence ».

Dans sa réponse, le ministre belge des affaires étrangères, M. J. DAVIGNON, promet que l'État veillera

« à établir les nègres, encore en partie nomades, sur un sol qui leur appartienne, où ils puissent fonder un foyer stable, et à étendre leurs propriétés par de très larges et très généreuses concessions de terre » (*Le Patriote*, 17 juin 1908), « que des réformes inspirées par les sentiments les plus généreux seront mises en œuvre dès la reprise ; elles devront entraîner une amélioration immédiate du sort des indigènes » (*Le Siècle*, 30 mai 1909).

La Charte coloniale préparée promet d'ailleurs que

« des lois régleront à bref délai, en ce qui concerne les indigènes, les droits réels ».

Ces lois ne sont pas encore prêtes, car, dit M. RENKIN dans la séance du 29 juillet,

« la détermination des droits réels des indigènes tant sur leurs terres propres que sur le domaine privé doit faire l'objet de mesures d'ensemble ».

Remarquons que cette déclaration est en opposition avec le texte du traité de cession qui dit que

« Le Gouvernement de l'État Indépendant du Congo déclare que les terres qui ne sont pas occupées par les populations indigènes... ne sont grevées d'aucun droit ».

Sur ces promesses formelles du Gouvernement belge, la loi réalisant le transfert à la Belgique de l'État Indépendant est votée le 18 octobre 1908. Le rapport de la

commission de la Chambre des Représentants avait glissé sur le problème foncier, celui de la commission du Sénat y avait insisté davantage. Quelles vont être les réformes profondes promises ?

Le 4 novembre déjà l'Angleterre envoie un nouveau mémorandum où elle propose de faire concorder les terres indigènes avec les frontières tribales.

Le 12 mars 1909 seulement la Belgique répond, en renouvelant ses promesses :

« Le Gouvernement belge saura traduire ces intentions (réformatrices) par des actes... Le décret du 3 juin 1906, portant que des enquêtes seront faites dans les villages indigènes pour déterminer l'étendue des terres indigènes, continuera d'être appliqué ; les bornes érigées jadis par les indigènes ne peuvent servir, ainsi que l'a prétendu le gouvernement anglais, à délimiter les territoires sur lesquels les aborigènes seraient libres de faire le commerce de tous les produits naturels et de les cultiver pour leur propre usage, car l'adoption d'une telle mesure convertirait en propriété commune toute la surface du Congo belge...

» Non seulement le décret du 3 juin 1906 sera appliqué, mais d'autres mesures, faisant partie du système dont l'administration poursuit l'étude, auront pour résultat de faire bénéficier les indigènes, pour une plus large part encore, de la mise en valeur de la colonie » (*Journal de Bruxelles*, 5 juillet 1909).

Enfin, après un voyage au Congo, le ministre RENKIN dépose, le 28 octobre 1909, le projet de budget colonial qui contient les réformes radicales promises. Il demande le maintien des terres domaniales dans le sens du décret de 1906, mais préconise la permission, pour les indigènes, de disposer des produits naturels du sol domaniale.

On ne peut nier que, fatigué par les longues discussions, le pays a pris connaissance de ces projets de réforme avec un soupir de soulagement.

Pourtant, déjà le 7 novembre, *Le Ralliement* remarque :

« La principale question, celle des terres vacantes, est escamotée avec une dextérité toute léopoldienne. Il faudra pourtant la résoudre bon gré mal gré ; nier le mal, c'est de la politique d'autruche qui ne valut jamais rien ».

Et l'Action du 11 novembre :

« M. Renkin estime que l'État est propriétaire au Congo de toutes les *terres vacantes*. Si l'on entendait par *terres vacantes* les étendues où aucune tribu indigène ne trouve sa subsistance, par l'agriculture ou par la chasse, il n'y aurait là qu'une thèse un peu avancée. Mais le nom de *terres vacantes* a été arbitrairement attribué à toutes les forêts, voire même aux champs en friche, c'est-à-dire à des étendues que chaque tribu considèrerait comme sa propriété collective, dont elle vivait et dont elle connaissait parfaitement les bornes.

» Si le gouvernement belge persiste dans ce système, la liberté commerciale et l'allègement des taxes ne sont que de vains mots. Les nègres, privés des moyens traditionnels de gagner leur vie, seront toujours réduits à travailler pour l'État et pour les concessionnaires aux conditions qu'il plaira à ceux-ci... Il faut réparer la scandaleuse expropriation dont les communautés indigènes ont été les victimes. C'est ce que sir Edw. Grey réclamait dans son mémorandum du 4 novembre 1908 et c'est ce qu'il ne faut pas cesser de réclamer ».

C'est juste, et cela fait penser au texte cité du P. VERMEERSCH :

« Il reste l'espoir de nobles réparations dont l'heure n'est pas passée ».

Mais les évêques belges expriment publiquement leur confiance dans le Gouvernement.

Le décret du 22 mars 1910 supprime l'exploitation en régie des terres domaniales et accorde aux indigènes la faculté d'en récolter les produits végétaux.

A ce sujet, le rapport au Conseil colonial sur le projet de décret écrit :

« Quelle est la nature de ce droit de récolte ? Ce n'est évidemment pas un droit réel, une sorte de servitude, dont seraient dorénavant grevées toutes les terres domaniales, un droit absolu, envers et contre tous, acquis dès maintenant et à tout jamais à tous les indigènes et habitants de la Colonie.

» La Colonie, propriétaire des terres domaniales, croit que le meilleur mode d'usage qu'elle puisse faire actuellement de son droit de propriété, c'est de permettre à tous, indigènes ou non-indigènes, moyennant des conditions diverses, de récolter les produits végétaux naturels ; mais elle n'entend pas par là restreindre, en quoi que ce soit,

son droit de propriété. Elle veut pouvoir, dans la suite, aliéner des terres domaniales, à titre onéreux, ou à titre gratuit, au profit d'individus ou de communautés, indigènes ou non-indigènes, donner ces biens domaniaux en location ou concéder des droits de jouissance exclusive, sans grever les futurs propriétaires ou occupants de l'obligation de respecter le droit de cueillette » (Conseil colonial, compte rendu analytique 1910, p. 325).

« Bref, après comme avant le décret du 22 mars, l'État prétend être propriétaire de presque tout le Congo. Les indigènes, au point de vue foncier, n'ont droit qu'aux terres qui leur sont laissées ou assignées pour leurs cultures et pour leurs villages »

écrit VANDERVELDE dans *La Belgique et le Congo*, p. 151. Et plus loin, p. 177 :

« Or, si incomplètes et si insuffisantes qu'aient été les recherches faites jusqu'ici, sur les formes primitives de la propriété au Congo, et malgré les différences plus ou moins superficielles que ces modes d'appropriation peuvent présenter de région en région, il n'est pas sérieusement contestable que le régime dominant au Congo, comme d'ailleurs dans toute l'Afrique équatoriale, soit le régime de la communauté de village, de parenté ou de clan exerçant un droit de propriété collective sur son territoire ».

» Par conséquent, continue-t-il, p. 181, aujourd'hui que l'on en vient à des conceptions plus saines et plus équitables de ce que doit être la colonisation, la chose à faire, c'est de renverser la présomption créée par l'État du Congo, de supposer l'occupation au lieu de supposer la vacance des terres et d'organiser le régime foncier de manière à assurer, d'une manière complète, le respect des droits collectifs appartenant aux communautés d'habitants ».

« Pour nous consoler de fautes malheureuses, il reste l'espoir de nobles réparations dont l'heure n'est pas passée » (P. VERMEERSCH, 1906).

PRINCIPALES SOURCES CITÉES

- Archives de l'Académie royale des Sciences coloniales.
Archives du Ministère des Affaires Étrangères.
Biographie Coloniale Belge.
Bulletin de l'Institut Royal Colonial Belge (= B.I.R.)
Bulletin Officiel.
BOELAERT, E., La propriété dans l'idée des Nkundo (*Bulletin de l'A. R. S. C.*, N. S., I, 1955, 2, pp. 162-168).
CORNET, R. J., Rapport sur le dossier : Création, administration et gouvernement de l'A. I. C. et de l'É. I. C. (*Bulletin de l'I. R. C. B.*, XXV, 1954, 2, pp. 556-595).
DE JONGHE, E., Terres indigènes et terres domaniales (*Bulletin de l'I. R. C. B.*, XI, 1940, pp. 129-132).
DE RAECK, H., Le régime des terres au Congo belge et au Ruanda-Urundi (*Encyclopédie du Congo belge*, éd. Bieleveld, Bruxelles, T. III).
DEVAUX, V., Terres domaniales (*Revue Juridique du Congo belge*, 1938).
HEYSE, Th., Grandes lignes du régime des terres du Congo belge et du Ruanda-Urundi et leurs applications (*Mémoires in-8° de l'Institut Royal Colonial Belge*, Sect. Sc. mor. et pol., XV, 1, 1947).
—, Notions générales sur le régime foncier du Congo belge et du Ruanda-Urundi et législation sur les terres indigènes (*Land Tenure Symposium*, Amsterdam, 1950).
LOUWERS, O., Le problème des terres indigènes (*Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 15 mai 1954).
MALENGREAU, G., Les droits fonciers coutumiers chez les indigènes du Congo belge (*Mémoires in-8° de l'Institut Royal Colonial Belge*, Sect. Sc. mor. et pol., XV, 2, 1947).
MOELLER, M. A., Terres indigènes et terres domaniales (*Bulletin de l'I. R. C. B.*, XI, 1940, pp. 74-112).
ROEYKENS, P. A., Les débuts de l'œuvre africaine de Léopold II (*Mémoires in-8° de l'Académie royale des Sciences coloniales*, Cl. des Sc. mor. et pol., N. S., I, 1, 1955).
SOHIER, A., Les terres indigènes (*Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 1954, pp. 115, 126, 145, 157).
—, Le problème des terres indigènes (*Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 1955, p. 125).

STENGERS, J., Textes inédits d'Émile Banning (*Mémoires in-8° de l'Académie des Sciences coloniales*, Cl. Sc. mor. et pol., N. S., II, 3, 1955).

VANDERVELDE, E., *La Belgique et le Congo* (Paris, 1911).

VAN GRIEKEN, E., H. M. Stanley au Congo (1879-1884), d'après le manuscrit de Ch. Notte (*Bull. I. R. C. B.*, XXV, 1954, pp. 1124-1179 ; 1428-1461).

VERMEERSCH (R. P.), *La Question congolaise* (Bruxelles, 1906).

— *Les destinées du Congo belge* (Bruxelles, 1906).

TABLE DES MATIÈRES

CHAP. I. <i>La charte foncière</i>	3
1. Interprétation juridique	4
2. Interprétation restrictive	14
3. Le glaive à deux tranchants	21
CHAP. II. <i>La politique domaniale</i>	23
1. Élaboration	23
2. L'opposition en Belgique	29
3. L'enquête de vacance de 1893	37
4. La commission d'enquête	41
CHAP. III. <i>Le décret du 3 juin 1906</i>	45
CHAP. IV. <i>Sur pieds d'argile</i>	57
Principales sources citées	65

