

# Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ?

PAR

J. STENGERS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES.

MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

# Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ?

---

Mémoire présenté à la séance du 25 juin 1956.

---

J. STENGERS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES  
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

MÉM. ACAD. ROYALE SCIENCES COLON.



## INTRODUCTION

L'étude que l'on présente ici a pour origine un travail de séminaire de l'Université de Bruxelles. C'est au cours de l'année académique 1953-1954 que j'ai abordé ce travail avec des étudiants en sciences politiques, participant au séminaire d'histoire contemporaine de la Belgique. J'aime à le préciser, et à adresser à ces étudiants, dont plusieurs ont pris un réel intérêt à la recherche, une pensée cordiale. Ce travail réalisé en commun n'a bien entendu constitué, dans la plupart des cas, qu'un point de départ pour des recherches plus approfondies que j'ai ensuite menées personnellement.

Je n'ai qu'à me louer de l'accueil que j'ai toujours trouvé auprès des services du ministère des Colonies. Mes remerciements vont tout spécialement à M. et Mme E. VAN GRIEKEN, ainsi qu'à MM. les Directeurs J. WERTZ et L. BACHE, et à MM. H. VAN CROMBRUGGHE, L. LAVEDRINE et G. LEFEVER. A la Cour des Comptes, j'ai rencontré le bienveillant intérêt de M. le Premier Président VRANCKEN et de M. le Directeur VANDEN HENDE, ainsi que l'amabilité constante des fonctionnaires du service de la bibliothèque. Aux Archives générales du Royaume, mon travail a été facilité par l'aide de M. A. COSEMANS, conservateur de la 4<sup>e</sup> section, et aux archives du ministère des Affaires étrangères par celle de M. P. DESNEUX, chef du service des archives. D'autres personnes encore, trop nombreuses pour être citées ici, ont bien voulu m'apporter une assistance précieuse. J'aurai l'occasion dans plusieurs cas de leur témoigner ma gratitude lorsque je citerai dans le corps du travail

les renseignements qu'elles ont eu l'amabilité de me communiquer. Je ne saurais cependant manquer de citer encore avec reconnaissance le nom de M. et M<sup>me</sup> C. DELBEKE, qui ont mis la meilleure grâce à me permettre de consulter les archives privées du baron Auguste DELBEKE ; celui de M. Maurice GIRAULT, qui m'a guidé avec affabilité à travers les documents laissés par son père, l'architecte Charles GIRAULT, et celui de M<sup>lle</sup> Nellie WIENER et de M. Jacques WIENER, qui m'ont non moins aimablement ouvert les archives de leur grand-père le Sénateur Sam WIENER.

L'essai que l'on va lire marque peut-être un certain progrès par rapport à ceux qui ont été consacrés antérieurement au même sujet. Mais il présente de nombreuses imperfections, dont l'auteur est le premier conscient. Sur bien des points, certainement, il devra être corrigé ou amélioré. Les critiques ou les suggestions en ce sens seront accueillies avec plaisir.

# COMBIEN LE CONGO A-T-IL COÛTÉ À LA BELGIQUE ?

---

## CHAPITRE I

### OBJET DE LA RECHERCHE

Lorsque nous posons la question : « Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ? », nous entendons « la Belgique » dans le sens d'« État belge ». C'est là une précision capitale.

Il ne s'agira donc pas dans cet essai de rechercher ce qu'ont été les conséquences matérielles de la possession du Congo pour la communauté nationale prise dans son ensemble. Si telle avait été notre pensée, nous aurions dû modifier d'emblée le titre de notre étude, et l'intituler, non pas « Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ? », mais « Combien lui a-t-il rapporté ? » « Le Congo a rapporté à la Belgique évidemment plus qu'il n'a coûté à la mère patrie » : c'est un ministre des Colonies qui s'exprimait en ces termes en 1932 <sup>(1)</sup>, et la vérité de cette affirmation n'a certes fait depuis que se confirmer. Pour notre communauté nationale, il est clair que le Congo a été et demeure la source d'un enrichissement notable.

Ce n'est pas, répétons-le, ce phénomène économique

(<sup>1</sup>) P. TSCHOFFEN, Conférence sur « La situation au Congo » prononcée le 14 novembre 1932 à la Conférence du Jeune Barreau ; c. r. de l'*Écho de la Bourse* du 15 novembre 1932. Cf. aussi P. TSCHOFFEN, Notes de voyage (conférence du 17 novembre 1932 à la Société Belge d'Études et d'Expansion, à Liège), dans *Société Belge d'Études et d'Expansion. Bulletin périodique*, décembre 1932, p. 384 : « Le Congo a rapporté à la Belgique plus que la Belgique n'a donné au Congo ».

à l'échelle nationale que nous envisagerons. Nous étudierons simplement les dépenses et les recettes de l'État. Peut-être certains seront-ils enclins à critiquer cette délimitation du sujet. On nous reprochera peut-être de passer à côté d'un grand sujet d'historien — la colonisation et la richesse d'un peuple — pour nous en tenir à une question qui semble relever avant tout de la comptabilité publique. Le choix n'est-il pas étriqué ?

En réalité, il ne paraît pas que l'on puisse parler d'un grand sujet et d'un sujet mineur, dont l'un devrait être traité de préférence à l'autre. Il y a là en fait, croyons-nous, deux problèmes de nature foncièrement différente : l'un peut être traité et résolu avec une certaine précision chiffrée — c'est celui des recettes et des dépenses de l'État —, tandis que l'autre est rebelle à toute précision de l'espèce.

Comment, en effet, sera-t-il jamais possible de fournir une évaluation chiffrée de l'enrichissement que le Congo a valu à la communauté belge ?

Sans doute pourrait-on concevoir que, s'en tenant au secteur des entreprises privées, l'on tente de calculer le montant des investissements, en plaçant en regard le montant des bénéfices distribués et la valeur actuelle des entreprises. Pareil calcul serait d'une effroyable difficulté, car tous les investissements ne sont pas connus <sup>(1)</sup>, et la valeur des entreprises — qui ne se confond évidemment ni avec leur valeur boursière ni avec la valeur des installations inscrite au bilan — devrait faire l'objet d'un travail d'estimation dont on devine l'étendue et la complexité. Mais même si l'on réussissait dans cette tâche et si l'on aboutissait à des approximations satisfaisantes, le problème de l'enrichissement de

(1) Un intéressant « Essai d'estimation du capital investi au Congo Belge » publié récemment dans le *Bulletin de la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi* (août 1955), n'apporte, au dire même de ses auteurs, qu'un « ordre de grandeur », une « réponse très approximative » à la question posée.

la Belgique serait-il pour autant proche de sa solution ? Nullement, car il faudrait encore savoir quelle a été, dans les investissements et dans la répartition des bénéfices, la part respective des Belges et des étrangers, et quelle est encore à l'heure actuelle cette part respective dans la propriété des entreprises. Or ici, toute donnée précise fait défaut <sup>(1)</sup>, et l'on devrait se contenter d'estimations grossières et largement arbitraires.

Même arrivé à ce point, d'ailleurs, on serait encore loin de compte. Il faudrait encore envisager tous les autres avantages économiques, classiques en leur genre, que la colonisation présente pour une métropole : débouchés pour ses produits, débouchés pour ses hommes, à qui s'offrent des carrières coloniales rémunératrices, création dans la métropole d'industries de transformation des produits coloniaux, etc. Il faudrait aussi, sortant du plan purement économique, examiner tous les autres aspects sous lesquels il y a eu des apports de la Belgique au Congo et du Congo à la Belgique. L'aspect philanthropique : l'aide de la Belgique aux missions, aux œuvres congolaises, et inversement le secours que le Congo a apporté à la population belge durant les occupations ennemies. L'aspect humain aussi : une colonisation, ce sont certes des hommes qui vont chercher fortune sous le ciel tropical et qui la trouvent parfois, ce sont aussi des hommes qui vont y mourir. Jusqu'en 1908, c'est-à-dire jusqu'à la reprise du Congo par la Belgique, 2.200 officiers et sous-officiers de l'armée belge ont été servir en Afrique ; plus de 600 y sont décédés <sup>(2)</sup>.

(1) La difficulté est une de celles auxquelles se heurte M. BAUDHUIN lorsqu'il cherche à évaluer le revenu national de la Belgique (cf. par exemple F. BAUDHUIN, *La Belgique en 1951. Prix, consommation, balance et revenus*, dans le *Bulletin de l'Institut de Recherches économiques et sociales*, 1952, p. 378).

(2) La participation de l'armée belge à l'œuvre congolaise (*Bulletin des Vétérans coloniaux*, septembre-octobre 1939). Nous ferons par la suite des réserves au sujet de l'exactitude de certaines données de cette étude statistique, mais le chiffre global que nous citons ici semble valable.



Pourrait-on nier qu'il y ait eu là un sacrifice de la Belgique ?

Mais tous ces éléments que nous venons d'énumérer en vrac ont ceci de commun qu'ils échappent à toute possibilité de calcul, à toute possibilité d'évaluation chiffrée. Comment évaluer l'enrichissement qu'un débouché a valu à l'industrie métropolitaine ? Comment mesurer le prix d'un sacrifice humain ? La vie humaine a certes un prix, mais à moins de tomber dans le ridicule des statisticiens allemands du siècle dernier qui calculaient gravement la valeur des émigrants que l'Allemagne impériale fournissait aux États-Unis, comment se risquer en pareille matière à une mesure chiffrée ?

En vérité, dès que l'on cherche à examiner ce que la communauté belge a donné au Congo et ce qu'elle a reçu de lui, on se heurte de tous côtés à une foule d'inconnues ou d'éléments impossibles à évaluer. On se livre surtout — et c'est là-dessus surtout qu'il faut insister — à un travail qui en soi ne présente guère de sens. Car il s'est créé entre la Belgique et le Congo un tel écheveau, un tel réseau, un tel complexe d'intérêts croisés et recroisés, que tout essai de dissociation en devient absolument vain. Il serait presque aussi vain de se demander combien la province de Liège, ou le port d'Anvers, ont rapporté au reste de la Belgique.

Une recherche qui vise à une certaine précision chiffrée ne peut donc viser que les dépenses et les recettes de l'État. C'est la justification du thème même de notre étude.

\* \* \*

Dépenses que l'État belge a supportées en raison du Congo (sans y comprendre le Ruanda-Urundi) depuis les origines de la colonisation africaine jusqu'en 1950. En regard des dépenses, les avantages que ce même État a recueillis, et qui provenaient des ressources coloniales.

Tels sont donc les deux postes auxquels nous limiterons notre enquête.

Est-ce à dire que, dans ce cadre, tout nous sera aisé, tout pourra être chiffré avec netteté ? Ce n'est malheureusement pas le cas, et même ici nous allons nous heurter à nombre d'éléments qui ne sont susceptibles d'aucune mesure précise. Donnons-en immédiatement un exemple.

Plusieurs institutions métropolitaines, dont les dépenses sont supportées uniquement par le budget belge, fonctionnent à l'usage commun de la Belgique et du Congo. C'est le cas de l'institution royale, des Chambres législatives, de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation, du Conseil d'État, du ministère des Affaires étrangères — qui a dans ses attributions les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la colonie <sup>(1)</sup>, du ministère des Finances, qui intervient dans certaines opérations de Trésorerie et de la Dette publique du Congo <sup>(2)</sup>. Comment mesurer dans l'activité de ces institutions — et par conséquent dans leurs dépenses — la part qui revient à la colonie ? Sauf dans le cas des institutions judiciaires (et encore !), il serait évidemment ridicule de s'y essayer. Notre enquête, ici, bute contre une impossibilité.

Il en est de même lorsque nous envisageons certains avantages que l'État belge a recueillis du fait de la colonie. Citons trois de ces cas-impasses, qui sont sans doute les plus importants.

a) Pendant la seconde guerre mondiale, le gouvernement de Londres — le gouvernement de la Belgique en guerre — s'est trouvé dans une situation financière évidemment fort malaisée : ses ressources budgétaires normales, on le devine, étaient presque nulles. Il put néanmoins se procurer les ressources qui lui étaient

<sup>(1)</sup> Charte coloniale, article 28.

<sup>(2)</sup> L'énumération est reprise à A. MAGAIN, Code des finances et de la comptabilité publique, t. II (Bruxelles 1946), p. 405, avec addition du Conseil d'État.

nécessaires en recourant au crédit de la principale banque privée de la colonie, la Banque du Congo Belge.

A partir de 1940, la Banque du Congo Belge escompta régulièrement les Bons du Trésor émis par le gouvernement belge, et fournit à ce dernier les devises étrangères — particulièrement en sterling et en dollars — dont il avait besoin pour mener la guerre. Le bilan de la Banque au 30 juin 1941 révèle que, dès cette date, elle avait escompté 486 millions de certificats de trésorerie belges <sup>(1)</sup>.

L'intervention de la Banque du Congo Belge fut réglée de manière stable par la convention du 25 janvier 1943, conclue entre l'État belge, la Colonie, la Banque du Congo Belge et la Banque nationale de Belgique.

« Par application de cette convention, moyennant l'autorisation du Ministre des Colonies, la Banque du Congo Belge fournissait à l'État, dans la limite de ses disponibilités, par avances en francs congolais, telles sommes en sterling, en dollars des États-Unis, ou en toutes autres devises, que le Ministre des Finances requérait.

Ces avances s'opéraient sous la forme d'escompte de Bons du Trésor, libellés en francs congolais, à six mois d'échéance. Ces bons pouvaient être renouvelés.

Le taux d'escompte de ces Bons du Trésor fut primitivement fixé à 1 3/4 % l'an, et ramené à 1 1/4 % l'an à partir du 15 mai 1944 » <sup>(2)</sup>.

Les Bons du Trésor émis dans ces conditions atteignirent un montant de 7 milliards de francs. Ces 7 milliards de F représentent à peu près 85 % des ressources dont le gouvernement belge disposa durant la période où il fut installé en Angleterre <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cf. Banque du Congo Belge. Bilan et compte de profits et pertes au 30 juin 1941. Rapports du Conseil d'administration et du Collège des commissaires présentés à l'Assemblée générale du 10 septembre 1945 (Bruxelles 1945), p. 9.

<sup>(2)</sup> Rapport général sur la gestion de Londres du gouvernement belge ; *Doc. parl., Chambre*, session extraordinaire 1946, n° 198, pp. 19-20 ; cf. aussi Les finances de la Belgique de 1939 à 1944, dans *Banque Nationale de Belgique. Bulletin d'Information et de Documentation*, mai 1947, pp. 301-303 (Les finances belges en Grande-Bretagne).

<sup>(3)</sup> Rapport général sur la gestion de Londres, *op. cit.*, p. 18 ; Les finances de la Belgique de 1939 à 1944, *loc. cit.*



Si la Banque du Congo Belge — banque privée, ré-pétons-le — put réaliser une opération aussi importante, c'est parce qu'elle jouait en fait, en l'occurrence, le rôle d'un organisme paraétatique. Indépendamment de ses fonctions d'Institut d'émission et de caissier de la colonie, elle était devenue en effet, en vertu des mesures de guerre prises par le gouvernement de la colonie, ce que l'on a pu nommer un « Institut des devises ». Une ordonnance législative de juin 1940 avait obligé tous les exportateurs de la colonie à vendre à la Banque les devises étrangères qu'ils obtenaient en paiement de leurs exportations <sup>(1)</sup>. En mars 1941, toutes les devises étrangères détenues au Congo durent être déclarées et offertes à la Banque <sup>(2)</sup>. C'est donc l'autorité publique de la colonie qui mettait entre les mains de la Banque les devises étrangères qui, ensuite, étaient prêtées au gouvernement de Londres ; en raccourci, on peut dire que le prêt était fait par la colonie <sup>(3)</sup>.

Or ce prêt était accordé au gouvernement belge à des conditions extrêmement favorables, que celui-ci n'eût évidemment trouvées nulle part ailleurs. Le taux d'es-

<sup>(1)</sup> Ordonnance du 21 juin 1940 ; *Bulletin administratif du Congo Belge*, 1940, p. 583.

<sup>(2)</sup> Ordonnance du 10 mars 1941 ; *Bulletin administratif*, 1941, p. 372. La Banque procéda à l'achat effectif des dollars américains et canadiens, des escudos, des angolares et des francs suisses (ord. du 17 juillet 1941 ; *Bulletin administratif*, p. 1246). — Sur l'ensemble de ces mesures de guerre relatives aux devises, cf. J. WERTZ, Quelques aspects de l'organisation financière du Congo Belge et du Ruanda-Urundi, dans l'*Encyclopédie du Congo belge*, t. III (Bruxelles s.d.), pp. 587-588.

<sup>(3)</sup> C'est la formule raccourcie qu'adoptait M. PIERLOT lorsqu'il déclarait devant les Chambres réunies, le 19 septembre 1944, en retraçant l'action du gouvernement belge pendant la guerre : « Quoique la production du Congo fût livrée aux nations alliées à des prix inspirés, avant tout, par la volonté de participer à la guerre, il résulta de ces exportations une balance commerciale qui laissait, dans la colonie, un excédent de devises étrangères. Cette circonstance et, dans une moindre mesure, la production de l'or, permirent au Congo d'avancer au gouvernement belge la plus grande partie des sommes nécessaires aux dépenses métropolitaines » (*Annales parl., Chambres réunies*, séance du 19 septembre 1944, p. 18).

compte que nous avons cité, étant donné les circonstances, était fort réduit. Pas de doute possible donc : la colonie venait à l'aide de sa métropole. Le profit de l'État métropolitain a été certain — mais comment, cependant, pourrait-on le chiffrer ?

Comment, dans le même ordre d'idées, réussirait-on à fournir une évaluation chiffrée de la « complaisance » dont, après la fin de la guerre encore, la Trésorerie congolaise a plus d'une fois fait preuve envers la Trésorerie belge, en lui avançant des fonds — contre intérêt d'ailleurs — dans des moments difficiles <sup>(1)</sup> ?

Cela, à vrai dire, n'est pas possible.

b) Second cas.

L'État belge perçoit une taxe mobilière sur les revenus des sociétés coloniales. Toutes les sociétés ayant leur siège social ou leur principal établissement administratif en Belgique, et leurs sièges d'exploitation dans la colonie, sont soumises à cette taxation.

Sans entrer dans les détails de la législation fiscale, indiquons simplement que la taxe mobilière est perçue au taux de 17 % sur les bénéfices distribués ou versés à la réserve légale, et au taux de 13 % sur les revenus des obligations.

Le produit de la taxe est ensuite réparti entre le trésor colonial et le trésor métropolitain. Cette répartition se fait :

a) Pour la taxe perçue sur les bénéfices distribués ou versés à la réserve légale, à raison des 21/85 pour le trésor belge et des 64/85 pour le trésor colonial ;

b) Pour la taxe perçue sur les revenus des obligations,

<sup>(1)</sup> « Ce n'est pas dévoiler un secret que de dire que l'intime collaboration qui s'est établie entre les Trésoreries belge et congolaise, tout en respectant scrupuleusement la séparation des patrimoines prévue dans la Charte coloniale, a été très fructueuse pour la mère-patrie. Les difficultés — parfois temporaires — du Trésor belge ont pu être surmontées ou atténuées grâce à la compréhension rencontrée à la place Royale ou auprès de la Banque Centrale » (La situation mensuelle de la Banque Centrale du Congo, dans *l'Écho de la Bourse*, 10 juillet 1955).

à raison des 17/65 pour le trésor belge et des 48/65 pour le trésor colonial ;

Soit dans les deux cas *grosso modo* à raison d'un quart environ pour le trésor belge et des 3/4 pour le trésor colonial <sup>(1)</sup>.

La part revenant à la métropole représente des chiffres assez considérables.

De 1927 à 1935, soit en huit ans, le trésor belge a touché à ce titre 121.065.000 F <sup>(2)</sup>.

Pour l'exercice 1936, sa part s'est montée à 21.014.000 F <sup>(3)</sup>.

Pour les exercices 1948, 1949 et 1950, les chiffres ont oscillé entre 100 et 140 millions environ par an <sup>(4)</sup>.

Disons-nous : profit net pour la Belgique ?

Non, car :

1° La part reçue par la Belgique couvre les frais de

(1) Loi du 21 juin 1927 (*Moniteur Belge*, 21 juillet 1927). Cf. de brèves analyses de cette loi dans l'*Histoire des finances publiques en Belgique* publ. p. l'Institut belge de Finances publiques, t. I (Bruxelles 1950), pp. 388-390, et dans Y. DELHAYE, Le régime fiscal du Congo Belge, *Encyclopédie du Congo Belge*, t. III (Bruxelles s. d.), p. 570 ; commentaire étendu dans Y. DELHAYE, Le régime fiscal des Sociétés coloniales, t. II, La loi du 21 juin 1927 (Bruxelles 1953).

Les proportions que nous donnons au sujet de la répartition entre trésor colonial et trésor métropolitain ne se trouvent pas telles quelles dans la loi. Celle-ci dit : taxe de 16 % sur les revenus distribués et de 12 % sur les revenus des obligations, dont le produit est réparti à raison d'un cinquième pour le trésor belge et de quatre cinquièmes pour le trésor colonial ; de plus, dans le cas des revenus distribués comme dans celui des revenus des obligations, additionnel d'1 % au profit exclusif du trésor belge. Notre calcul combine ces deux données.

Notons que la loi du 21 juin 1927 prévoit également la perception de la taxe professionnelle sur le surplus des bénéfices qui n'a été ni distribué ni versé à la réserve légale ; mais comme il y a exonération pour les réserves (autres que la réserve légale : réserve statutaire, fonds de prévision, etc.) lorsqu'elles sont investies endéans les cinq ans dans la colonie, et que cet investissement se produit pratiquement toujours, la taxe professionnelle ne frappe en fait que certaines dépenses professionnelles non admises (cf. Y. DELHAYE, Le régime fiscal des sociétés coloniales, *op. cit.*, t. II, pp. 172-173) ; c'est dire que le produit en est tout-à-fait minime.

(2) *Annales parl., Sénat*, 1936-1937, p. 1362 (discours du Cte Lippens, 20 mai 1937).

(3) *Dépêche coloniale belge*, 13 novembre 1937.

(4) Renseignements communiqués par l'administration des finances.

perception — d'une perception qui, nous venons de le voir, s'effectue pour les 3/4 au profit de la colonie ;

2<sup>o</sup> Les sociétés dont les bénéfices sont taxés ont pu réaliser certains de ces bénéfices en Belgique même, grâce à des opérations commerciales ou à des opérations de portefeuille. Ces bénéfices proprement « belges » eussent relevé en tout état de cause du fisc belge. Sous le régime antérieur à la loi de 1927, qui règle la matière dont nous nous occupons, ils étaient d'ailleurs l'objet d'une taxation belge spéciale <sup>(1)</sup>.

3<sup>o</sup> Les sociétés coloniales dont les organes directeurs se trouvent en Belgique bénéficient des « services » de l'État belge. Sécurité publique, justice, services économiques, santé publique : tout ce qu'un État fournit en fait de services à ses administrés leur est fourni. La contrepartie est d'importance.

On dira peut-être que le montant de l'impôt perçu par la Belgique excède la valeur des différents éléments que nous venons d'énumérer. Cela est possible, cela est même probable, mais comment mesurer cet excès ?

c) D'une manière générale, l'enrichissement de la communauté belge dû au Congo a aussi profité à l'État. Parler d'enrichissement, c'est parler par le fait même d'accroissement de la matière taxable : l'État y trouve son avantage. Mais une fois encore, comment chiffrer pareil avantage ?

On le voit : même dans une simple étude de ce que le Congo a coûté à l'État belge et de ce qu'il lui a rapporté, il est nombre d'éléments qui ne se prêtent à aucune

<sup>(1)</sup> Cf. au sujet de ce régime antérieur *Doc. parl., Chambre*, 1925-1926, n<sup>o</sup> 190, p. 2. M. CARTON parlant à la Chambre le 7 avril 1927, définissait en ces termes ce qu'avaient été jusqu'alors les exigences du fisc belge : « Le fisc belge considérerait comme lui revenant les profits réalisés en Belgique, notamment sur certains achats et reventes de marchandises avant qu'elles ne quittent le pays, sur le triage, la sélection, la préparation, la transformation des produits coloniaux, la mise en valeur des capitaux disponibles, la gestion d'un portefeuille » (*Annales parl., Chambre*, 1926-1927, p. 1263).

mesure précise et que nous serons par conséquent obligés de négliger.

En les négligeant, nous marquons suffisamment les imperfections de notre analyse. Ces imperfections cependant, ne sont pas telles à notre sens qu'elles privent l'analyse elle-même de toute validité. Une étude des conséquences matérielles de la possession du Congo pour la communauté nationale belge, du type de celle que nous évoquions en débutant, se heurterait à des inconnues telles qu'elle en perdrait toute valeur. Dans notre étude, qui vise l'État belge, il y a des inconnues, mais ce qui est connu mérite d'être considéré en soi.



## CHAPITRE II

### LES ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES

Nous passerons en revue dans ce chapitre les différentes solutions qui ont été fournies jusqu'ici au problème qui nous occupe. Il est possible que certains travaux — dans une littérature extrêmement dispersée — nous aient échappé. Nous croyons cependant ne rien avoir omis d'essentiel.

a) Le premier auteur qui, à notre connaissance, ait abordé le problème de front, est le général DONNY, dans un article sur *Les relations du Congo belge avec sa mère-patrie*, paru dans le *Bulletin de la Société d'Études coloniales* de novembre 1912.

« La Belgique », écrivait DONNY, « a fait au Congo deux allocations... d'un montant total de fr. 31.847.376,12.

» Elle a participé pour 15.000.000 de francs à la formation du capital de la Compagnie des chemins de fer de Matadi au Stanley-Pool, opération sans perte ni profit. Elle a encore, sans qu'il lui en ait rien coûté, accordé sa garantie à vingt millions d'obligations de cette Compagnie ».

Il apparaîtrait donc à première vue que la métropole a fait en faveur de sa colonie un sacrifice de près de 32 millions de F. Mais il faut aussi considérer ce que la Belgique a reçu du Congo.

« (Des) sommes ont été retirées du Congo pour exécuter en Belgique des constructions somptueuses ou acquérir des immeubles englobés en de vastes projets de transformation de certains quartiers. Ces constructions et ces immeubles profitent ou profiteront uniquement à la Belgique et non à sa colonie...

» Un fait certain permet d'évaluer au minimum les prélèvements ainsi effectués sur les ressources de la colonie : l'État belge a reçu de la Fondation de la Couronne pour près de 30 millions d'immeubles, et il lui en reviendra encore pour plus de 12 millions de la Société des Sites, soit ensemble pour plus de 42 millions ! »

En définitive, le bilan pour la Belgique est donc positif.

« Défalcation faite de l'allocation d'environ 32 millions faite à l'État Indépendant, la Belgique a retiré net plus de 10 millions de la colonie, et cette somme est encore très inférieure à la réalité, car bien d'autres dépenses paraissent avoir été faites à l'aide de fonds congolais et dans un intérêt exclusivement belge, telles celles afférentes à l'arcade monumentale du Cinquantenaire, à l'organisation d'un corps expéditionnaire en Chine, etc. »

DONNY, dans ces conditions, n'hésite pas à parler d'une « spoliation inconsciente » dont le Congo a été victime. Il la rapporte à la politique de son Souverain.

« Le Roi LÉOPOLD II eut toujours la hantise de la splendeur de son pays. Bien avant qu'il ne possédât le Congo, il avait contribué à embellir sa capitale par des sacrifices personnels très considérables... La possession de la colonie lui donna le moyen de réaliser des conceptions encore plus grandioses. Fasciné par elles, Il oublia qu'on ne pouvait sans inconvénient tirer d'une colonie naissante des sommes énormes au profit de la métropole.

» Ce fut l'erreur d'un grand génie et d'un grand patriote, et il convient d'ajouter que la Nation laissa faire et souvent même applaudit » (1).

b) En mars 1914, dans un discours à la Chambre, le ministre des Colonies, Jules RENKIN, posait la question : « Le Congo a-t-il coûté beaucoup d'argent à la Belgique ? » Il déclarait :

« La réponse à cette question est très aisée.

» Avant l'annexion, la Belgique a fait à l'État Indépendant des avances pour 31.847.376,12 fr. Elle a participé pour 15 millions à

(1) Art. cité, pp. 824-826.

la construction du chemin de fer de Matadi à Léo. Mais ce dernier décaissement a constitué un placement fructueux et, en cas de rachat, l'État Belge aura droit au remboursement de ce capital augmenté d'une prime.

» Par contre, lors de l'annexion, la Belgique a conservé pour 29 millions d'immeubles acquis à l'aide des ressources du Congo. La balance des sacrifices réels consentis par la Belgique avant l'annexion n'est donc pas très importante.

» Et depuis l'annexion, qu'est-ce que le Congo a coûté à la Belgique ? Rien » <sup>(1)</sup>.

On voit que les éléments que fait intervenir RENKIN sont à peu près ceux dont faisait état le général DONNY. Le ministre, cependant, ne mentionne pas comme DONNY les immeubles de la Société des Sites. Ces immeubles faisaient partie de l'ensemble des biens qui avaient été contestés entre l'État belge et les princesses LOUISE et STÉPHANIE, filles de LÉOPOLD II. Ces biens avaient été attribués définitivement à l'État belge, en 1913, en vertu d'un arrêt de justice <sup>(2)</sup>, mais la question de leur répartition entre le patrimoine métropolitain et celui de la colonie n'était pas encore réglée <sup>(3)</sup> ; c'est peut-être la raison pour laquelle RENKIN s'abstient d'en parler.

Le ministre, dans un passage ultérieur de son discours, souligne qu'il faut aussi tenir compte des grands travaux effectués en Belgique avec l'argent du Congo.

« Ne savons-nous pas aujourd'hui avec une certitude absolue qu'il existe en Belgique des monuments appartenant à l'État et qui ont été payés à l'aide des revenus ou de la dette du Congo, et parmi eux le Musée de Tervueren ?... » <sup>(4)</sup>.

Mais ici, il ne fournit aucune estimation précise.

Le discours de RENKIN fit l'objet de plus d'un commentaire. Le *Patriote*, qui n'aimait pas RENKIN, formula les siens sur un ton assez aigre :

<sup>(1)</sup> *Annales parl.*, Chambre, 1913-1914, p. 1331 (séance du 11 mars 1914).

<sup>(2)</sup> Cf. ci-dessous p. 257.

<sup>(3)</sup> Cf. ci-dessous p. 262.

<sup>(4)</sup> *Annales parl.*, loc. cit., p. 1332.



« La Chambre », écrivait-il, « est accoutumée à entendre les propos les plus hasardés... » <sup>(1)</sup>

Le journal catholique voulait qu'aux sommes prêtées par la Belgique à l'État Indépendant, on ajoutât les intérêts.

« La Belgique a avancé 25 millions, plus 6 millions, sans intérêts. Ceux-ci ne comptent pas sans doute ? En l'espèce, il faudrait les chiffrer par 15 ou 20 millions, puisque ces 31 millions 847 mille francs ont été prêtés plus de 15 ans avant la reprise ».

Une autre observation du *Patriote* mérite davantage de retenir l'attention ; elle avait trait au service des officiers belges au Congo.

« Les officiers et agents de toute sorte que la Belgique a donnés au Congo pendant 20 ans ne représentent rien non plus aux yeux du ministre ? »,

interrogeait le journal.

c) En 1928, M. F. BAUDHUIN publiait dans le *Bulletin de la Banque Nationale* une étude intitulée : « *Ce que le Congo a coûté à la Belgique* » <sup>(2)</sup>. Il devait la reprendre trois ans plus tard, avec de très légères modifications, dans son livre sur *La Belgique après le Centenaire* <sup>(3)</sup>.

Le titre de cette étude, notons-le immédiatement, est fallacieux. L'effort de M. BAUDHUIN tend en réalité à établir ce qu'a été le « coût du Congo », c'est-à-dire le montant des capitaux qui ont été dépensés au Congo — que ce soit par l'État ou par des particuliers — en vue de l'organisation et de la mise en valeur de la colonie. Mais le « coût du Congo » n'équivaut pas du tout à « ce que le Congo a coûté à la Belgique » : on ne peut oublier

<sup>(1)</sup> *Patriote*, 13 mars 1914.

<sup>(2)</sup> *Banque Nationale de Belgique. Service des Études économiques. Bulletin d'Information et de Documentation*, août 1928.

<sup>(3)</sup> Louvain 1931, pp. 213 et sv.

que, parmi les capitaux investis au Congo, une partie n'étaient pas d'origine belge.

Quoi qu'il en soit de cette confusion, il est clair que « la Belgique », dans le titre de M. BAUDHUIN, désigne la communauté belge dans son ensemble, et non le seul État belge. Le sujet de l'étude n'est donc pas le nôtre.

Le seul paragraphe qui ait pour nous un intérêt direct est celui que l'auteur intitule : « Dépenses du pouvoir central jusqu'à la guerre (de 1914) ». M. BAUDHUIN groupe sous ce libellé le montant global des emprunts (qui, étant à charge de la colonie, n'ont pas à nous retenir ici), ainsi que les dépenses de l'État belge. Celles-ci, selon lui, ont été les suivantes — je reproduis le texte paru dans le Bulletin de la Banque Nationale :

« Avance de la Belgique votée en 1890 .....	25.000.000
Avance de la Belgique votée en 1895 .....	7.000.000
Fonds spécial créé pour l'exécution des grands travaux :	
versements de la Belgique jusqu'en 1913 .....	18.000.000
Budgets métropolitains de 1909 à 1914 .....	8.000.000 »

La mention des 18 millions du « fonds spécial » est à première vue assez énigmatique. Un fonds spécial fut effectivement créé au moment de la reprise du Congo en vue de l'achèvement des grands travaux entrepris par la Fondation de la Couronne. Mais le montant de ce fonds était de 45 millions et les grands travaux qu'il était destiné à payer étaient de caractère exclusivement métropolitain (achèvement du château de Laeken, travaux à Ostende, etc.) <sup>(1)</sup>.

En réalité, M. BAUDHUIN vise certainement ici un second fonds spécial établi au moment de la reprise, et que l'Acte additionnel au traité de cession définissait dans les termes suivants :

<sup>(1)</sup> Cf. l'acte additionnel du 5 mars 1908, art. 4 (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129), et les rapports des Commissions spéciales de la Chambre et du Sénat (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, pp. 31-32, et *Sénat*, session extraordinaire 1908, n° 11, pp. 48-50).

« Il est créé un fonds spécial de 50 millions à charge de la Colonie. Ce fonds est attribué au Roi en témoignage de gratitude pour ses grands sacrifices en faveur du Congo créé par Lui.

» Il lui sera payé en quinze annuités, la première de 3.800.000 francs et chacune des quatorze autres de 3.300.000 francs.

» Ce fonds sera affecté par le Roi, et, pour la part qui n'aurait pas été engagée à Son décès, par Ses successeurs, à des destinations relatives au Congo, à des œuvres diverses en faveur du Congo pour l'utilité et le bien-être des indigènes et pour l'avantage des blancs qui ont bien servi en Afrique » (1).

C'est ce second fonds spécial — le célèbre « témoignage de gratitude » mis à la disposition du Roi — qui est évidemment en cause. En effet, les 5 premières annuités, jusqu'en 1913, représentent :

F 3.800.000 + (3.300.000 × 4), soit 17 millions, ce qui correspond à un million près au chiffre cité par M. BAUDHUIN.

Mais les annuités de ce second fonds spécial (qui n'a rien à voir, notons-le encore, avec les grands travaux : il y a eu sur ce point confusion avec le premier), ces annuités provenaient-elles de « versements de la Belgique » ? Évidemment non, puisque le fonds était à charge non de la Belgique mais de la colonie. C'est le budget du Congo belge qui supportait chaque année le montant de l'annuité.

Le poste « fonds spécial » introduit par M. BAUDHUIN est donc à rayer. Il importait de le noter avec soin, car nous le trouverons cité plus d'une fois encore dans des études s'inspirant directement ou indirectement de celle du distingué économiste de Louvain.

(1) *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129. Sur le fonctionnement de ce fonds, cf. les rapports précités des commissions spéciales de la Chambre, pp. 32-34, et du Sénat, pp. 50-52. — Les annuités du fonds ont été effectivement versées de 1909 à 1923 ; sur leur affectation, voir les rapports annuels sur l'administration du Congo Belge, et, d'une manière synthétique, C. BROSSEL, *Le Roi Albert, chef de la colonie (Revue belge des livres, documents et archives de la guerre 1914-1918, 10<sup>e</sup> série, 1934-1935)*, pp. 132-134.

Ce poste du tableau de M. BAUDHUIN allait d'ailleurs connaître encore une mésaventure. Nous l'avons reproduit, avons-nous dit, d'après l'article du *Bulletin de la Banque Nationale* ; mais lorsque le texte parut à nouveau dans *La Belgique après le Centenaire*, il était déparé par une coquille typographique qui avait interverti les chiffres relatifs au « Fonds spécial » et aux « Budgets métropolitains ». Ces chiffres se lisaient désormais ainsi :

« Fonds spécial, etc .....	8.000.000
Budgets métropolitains de 1909 à 1914 .....	18.000.000 » <sup>(1)</sup>

Ici encore, l'erreur allait être répétée.

d) Dans une conférence prononcée en 1932, le major CAYEN se demandait à son tour : « Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ? » <sup>(2)</sup>.

Il répondait :

« Voyons d'abord ce que le Congo a coûté directement au Trésor de la métropole : 80 millions et demi de francs-or, savoir :

1° Les avances de la Belgique à l'État Indépendant votées en 1890 et 1895	32 millions
2° Les versements de la Belgique au Fonds spécial créé à l'occasion de la reprise de la Colonie jusqu'en 1913	8 millions
3° Les budgets métropolitains de 1909 à 1914	18 millions
4° Les budgets métropolitains de 1915 à 1931 (ramenés à la valeur du franc-or)	22½ millions ».

La source des postes 1 à 3 n'a pas besoin d'être précisée : ils viennent de *La Belgique après le Centenaire* — erreur typographique comprise. L'ouvrage de M. BAUDHUIN est d'ailleurs cité un peu plus loin dans l'exposé.

Mais CAYEN poursuit par des observations qui lui sont propres.

<sup>(1)</sup> La Belgique après le Centenaire, p. 217.

<sup>(2)</sup> A. CAYEN, Faut-il croire au Congo ? (Conférence donnée le 19 janvier 1932), Bruxelles 1932, t. à p. du *Bulletin de la Société Belge des Ingénieurs et des Industriels*, t. XI; reproduit dans A. CAYEN, Au service de la colonie (Bruxelles 1938). Le passage que nous citons se trouve à la p. 9 du t. à p. et à la p. 104 du volume de 1938.

« De ce total (de 80 millions et demi), il serait équitable de déduire la valeur des biens immobiliers considérables (immeubles du Coudenberg, Ciergnon, Tervueren, etc.) attribués à la Belgique par la convention de reprise. Ne pouvant en donner une estimation précise, je me bornerai à les citer pour mémoire.

» De même, je ne ferai pas entrer en ligne de compte les cinq annuités de 15 millions versées par le Trésor belge à la Colonie de 1921 à 1925, car ces avances sont récupérables et la Belgique n'a renoncé en aucune manière à leur remboursement.

» La part de l'État belge se réduit donc, en tout et pour tout, à 80 millions et demi ».

Nous retrouvons ici la mention — tout à fait justifiée — des biens immobiliers cédés à la Belgique au moment de la reprise. Il faut cependant noter que, sur les trois exemples cités par CAYEN, un seul — celui des immeubles du Coudenberg — est pertinent ; les biens de Ciergnon et de Tervuren faisaient partie, eux, de la Donation royale, qui était entièrement étrangère au Congo <sup>(1)</sup>.

e) En 1939, un article sur ses *Impressions de voyage au Congo Belge* <sup>(2)</sup> donnait à M. M. LIPPENS l'occasion d'écrire :

« Notre colonie a coûté au Trésor de la métropole les sommes ci-après :

1 <sup>o</sup> Avances de la Belgique à l'État Indépendant votées en 1890 et en 1895	32 millions de francs-or
2 <sup>o</sup> Versements de la Belgique au fonds spécial créé à l'occasion de la reprise de la Colonie jusqu'en 1913	8 millions de francs-or
3 <sup>o</sup> Budgets métropolitains du ministère des Colonies de 1909 à 1938, ramenés à la valeur du franc-or	50 millions de francs-or
Total	90 millions de francs-or

soit 877.500.000 francs actuels ».

<sup>(1)</sup> Cf. A. BUISSET, Une fondation de Léopold II. La Donation Royale (Bruges s. d. ; t. à p. de la *Revue Générale*, mars et avril 1932), et R. LEFEBURE, La Donation Royale (*Revue Générale Belge*, août 1952).

<sup>(2)</sup> *Société Belge d'Études et d'Expansion. Bulletin bimestriel*, février 1939 ; reproduit dans le *Bulletin de l'Office Colonial*, mars 1939. Le passage qui nous intéresse a été également réimprimé dans *Association des Intérêts coloniaux belges. Bulletin hebdomadaire de documentation*, 25 février 1939, p. 90.



M. LIPPENS ne cite pas la source à laquelle il puise, mais celle-ci apparaît d'elle-même : il s'agit des calculs de CAYEN remis à jour quant au montant des budgets du ministère des Colonies.

M. LIPPENS emprunte également à Cayen ses observations sur les biens attribués à la Belgique par le traité de reprise, et sur les cinq annuités récupérables versées par le Trésor belge de 1921 à 1925 ; il les reproduit dans des termes quasi-identiques.

« Enfin », ajoute-t-il, « de 1933 à 1937, la Belgique a accordé à sa Colonie une assistance financière, sous forme d'une dotation, qui se chiffre au total à 728 millions de francs.

» C'est donc au prix de 1.605.500.000 francs actuels que la Belgique s'est acquis, grâce au génie d'un grand Roi et au dévouement des meilleurs de ses enfants, un domaine aux richesses inestimables... »,

En novembre 1939, intervenant dans une discussion de la Société d'Économie politique, M. LIPPENS, donnant un tour plus familier à ses idées, déclarait :

« Notre empire colonial a coûté à la mère-patrie, en tout et pour tout, depuis l'origine de l'État Indépendant du Congo jusqu'à nos jours, un peu plus d'un milliard. A peu près ce que coûtera la Jonction !

» Il est bon de rapprocher ces deux chiffres, dépenses somptuaires d'une part, et parcimonie avec laquelle on a traité notre œuvre coloniale » (1).

f) En 1945, dans leur ouvrage sur *Léopold II au travail*, G. STINGLHAMBER et P. DRESSE écrivaient :

(1) *Comptes rendus des travaux de la Société d'Économie politique de Belgique*, novembre 1949, n° 146. Séance du 7 novembre : L'évolution économique du Congo et la Belgique, p. 28. — Cette déclaration ayant donné lieu à certaines équivoques, M. Lippens en précisa la portée dans une lettre publiée dans la presse : « J'ai souligné », écrivait-il, « que le Congo avait coûté en tout et pour tout à la mère-patrie un milliard et quelques cents (*sic*) millions de nos francs actuels, depuis la fondation de l'État Indépendant du Congo, ... et j'ai opposé la modicité de cette somme aux avantages considérables que le Congo a procurés et procure chaque jour davantage à la métropole » (*Association des Intérêts coloniaux belges. Bulletin hebdomadaire de documentation*, 25 novembre 1939, p. 357).

« L'aide financière de la Belgique, d'abord à l'État Indépendant, puis à sa colonie, peut s'établir de la façon suivante :

Entre 1890 et 1895, avances	32 millions
Fonds spécial créé à la reprise et jusqu'en 1913	8 millions
Budgets métropolitains de 1909 à 1936 (valeur or)	28 millions
Souscription, en 1926, au Fonds Reine Élisabeth	50 millions
Annuités de 15 millions accordées pour grands travaux en 1921, 1922, 23, 24, 25	75 millions
Trois annuités de 165 millions en 1933, 1934, 1935 (francs papier)	495 millions

» La réduction des trois derniers chiffres, d'un import total de 590 millions (sic), donne 84 millions-or. Donc au total : 152 millions-or.

» Cette somme est largement inférieure à la dépense que normalement la Belgique aurait dû consentir si elle avait entrepris elle-même l'œuvre coloniale. On peut donc dire que le Congo a très peu coûté à la Belgique » (1).

On voit par cette citation que les auteurs, qui doivent s'être basés avant tout sur des notes qui leur avaient été communiquées par J. JOBÉ (2), arrêtent en fait leurs calculs à 1936.

Les deux premiers postes du tableau viennent, semble-t-il, de CAYEN.

Le troisième (Budgets métropolitains) est plus original. Nous avons vu que CAYEN, trompé par la coquille typographique de BAUDHUIN, attribuait aux budgets métropolitains de 1909 à 1914 le montant total de 18 millions (au lieu de 8 millions dans le texte véritable de BAUDHUIN). En ajoutant 22 millions et demi de francs-or pour les budgets de 1915 à 1931, il aboutissait ainsi jusqu'en 1931 au chiffre de 40 1/2 millions. Ce chiffre tout à fait exagéré est ici rectifié à la suite d'un calcul indépendant. Les postes suivants (souscription au Fonds Reine Élisabeth, annuités de 15 millions, annuités de 165 millions) sont tous trois exacts. La date seule de la souscription

(1) G. STINGHAMBER et P. DRESSE, Léopold II au travail (Bruxelles 1945), p. 319.

(2) Cf. *ibid.*, p. 318.

de la Belgique au Fonds Reine Élisabeth doit être corrigée <sup>(1)</sup>.

g) En 1951, dans une conférence prononcée à la Société Royale Belge de Géographie, M. le vice-gouverneur général honoraire G. HEENEN déclarait :

« Le temps n'est plus où la Belgique devait soutenir financièrement sa colonie. A ce propos, il vous intéressera peut-être de savoir quelle a été l'ampleur de cette aide. Je me suis attaché dans une étude qui paraîtra bientôt à déterminer un chiffre jusqu'ici imprécis et discuté... Je suis arrivé au chiffre de 3.500.000.000 en francs de 1939, soit grosso modo 6 milliards au coefficient monétaire du moment. Ce chiffre fixe ce que son empire colonial a coûté à la Belgique en l'espace de soixante ans. Nul ne contestera, je crois, que ce sacrifice apparaît modeste en regard de ce que représente maintenant notre Congo » <sup>(2)</sup>.

L'étude à laquelle fait allusion M. HEENEN, et qui est une étude d'ensemble consacrée aux *Finances du Congo belge*, a été éditée en 1955 dans le tome III de l'*Histoire des finances publiques en Belgique* publiée par l'Institut belge de Finances publiques. M. HEENEN, avec une grande amabilité, avait d'ailleurs bien voulu m'en communiquer le texte avant même qu'il ne soit publié.

Les interventions de la Belgique qu'envisage M. HEENEN sont les suivantes :

a) Avances de 1890 et 1895 à l'État Indépendant du Congo :

25.000.000 + 6.850.000 ;

b) Annuités de 15 millions versées de 1921 à 1925 :  
75.000.000 ;

c) Dotation au Fonds Reine Élisabeth pour l'Assistance médicale aux indigènes en 1930 :  
50.000.000 ;

<sup>(1)</sup> Cf. ci-dessous p. 114.

<sup>(2)</sup> G. HEENEN, Le Congo d'aujourd'hui. Perspectives d'avenir (*Bulletin de la Société Royale Belge de Géographie*, t. LXXV, 1951), p. 36.



d) Interventions de la Belgique en faveur du Trésor colonial de 1933 à 1937 et en 1939 et 1940 :

828.000.000 ;

e) Budgets métropolitains du ministère des Colonies de 1909 à 1940 :

201.376.669.

L'auteur ramène ensuite ces différentes sommes à la valeur du franc 1939 et aboutit ainsi à un total d'environ 3.500.000.000 F 1939.

« Cette somme », écrit-il, « ne représente que 22 % des dépenses ordinaires du budget belge d'un seul exercice, celui de 1939, lequel s'est élevé à 15.800.000.000 frs. Comparé au revenu national de la Belgique, estimé pour l'année 1939 à quelque 60 milliards de francs, l'ensemble des interventions financières de la Belgique en faveur de sa colonie ne représente que 6 % de ce revenu » <sup>(1)</sup>.

h) Les diverses interventions financières de la Belgique en faveur de sa colonie ont été évoquées récemment encore dans d'autres travaux, notamment par M. COART dans l'*Encyclopédie du Congo belge* <sup>(2)</sup>, et par M. Th. HEYSE dans ses *Notes de droit public et commentaires de la Charte coloniale* <sup>(3)</sup>. Mais ces auteurs ne se préoccupent pas à proprement parler de déterminer ce que le Congo a coûté à l'État belge.

Comme on le constate par cette analyse des principaux travaux consacrés à la question — d'autres, nous le répétons, ont pu nous échapper, — le sujet ne paraît pas épuisé. Pour ne citer qu'un exemple, depuis que le *Patriote*, en 1914, attirait l'attention sur le service des officiers belges au Congo, cet aspect du problème n'a jamais été étudié. Et la question si importante des biens immobiliers apportés à la Belgique par le Congo attend elle aussi une étude précise.

Il reste du travail à faire.

<sup>(1)</sup> Histoire des finances publiques en Belgique, t. III (Bruxelles 1955), pp. 316-317.

<sup>(2)</sup> T. III, Bruxelles s. d., pp. 564-565.

<sup>(3)</sup> Fasc. 1, Bruxelles 1952, pp. 27-28, § 48 et 49.

## CHAPITRE III

### DONNÉES CHIFFRÉES

#### A. DÉPENSES DE L'ÉTAT BELGE :

Dans l'histoire du Congo, il est, inutile de le dire, une date-charnière : c'est celle de 1908, la date de la reprise du Congo par la Belgique. Notre analyse va donc tout naturellement présenter deux panneaux successifs : avant 1908, et depuis la reprise du Congo par la Belgique.

#### I. AVANT 1908 :

Avant 1908, c'est le Congo léopoldien. C'est donc la politique de LÉOPOLD II que nous allons rencontrer pour commencer, et c'est devant la figure du créateur du Congo que nous devons tout d'abord nous arrêter.

En juillet 1880, tout au début de l'entreprise africaine, alors que STANLEY venait à peine d'entamer sa première expédition pour le compte du Roi, LÉOPOLD II écrivait à son chef du cabinet, qui n'était autre à ce moment que FRÈRE-ORBAN :

« Vous avez vu que la Chambre française vient de voter un premier crédit de 9 millions pour le chemin de fer du Sahara qui doit en traversant l'immense désert relier l'Algérie au Niger ; elle a voté également un crédit de 100 mille francs pour le voyage de M. DE BRAZZA, lieutenant de marine, à l'Ogowé et au Congo. L'an dernier et cette année, les Parlements allemand, français et italien ont chacun accordé des subsides de 100 mille francs pour les explorations et les stations

en Afrique. *La Belgique aura sa part du mouvement africain et de l'ouverture de ce continent sans dépense pour l'État* » <sup>(1)</sup>.

Sans dépense pour l'État : tel est, formulé d'emblée et d'une manière lapidaire, le programme que LÉOPOLD II s'assigne dans son œuvre coloniale. Les grands pays grèvent leurs budgets de dépenses coloniales, LÉOPOLD II veut ouvrir à son pays la voie de la colonisation sans qu'il lui en coûte rien. Un esprit ironique observerait sans doute qu'en tout état de cause — et LÉOPOLD II ne le savait que trop bien — le Parlement belge n'aurait pas été disposé à cette époque à consentir la moindre dépense en faveur d'une entreprise coloniale. Cela est incontestable, mais les paroles de LÉOPOLD II traduisent certainement autre chose et plus que cette reconnaissance d'un fait : elles traduisent aussi l'idéal que le Roi mettait son orgueil et sa fierté patriotique à réaliser. Faire au pays un don royal, un don entier : tel était le grand geste que voulait le Roi.

Don royal : cela signifie que le Souverain, au début, va soutenir l'entreprise avec les seules ressources de sa cassette. Sa fortune qui est considérable, va être entamée : de 1878 à 1885, le Roi dépense en Afrique plus de 10 millions de francs <sup>(2)</sup>.

En 1885, l'État Indépendant du Congo est créé. LÉOPOLD II, avec l'autorisation des Chambres belges, en devient le Souverain. Le Parlement belge ne lui a pas accordé cette autorisation avec beaucoup d'enthousiasme. Du moins les déclarations du gouvernement et du Roi ont-elles contribué à le rassurer. Déclarations du gouvernement, d'abord, qui a bien précisé que l'union

<sup>(1)</sup> Lettre du Roi à FRÈRE-ORBAN du 15 juillet 1880 ; Arch. gén. du Royaume, Papiers Frère-Orban, n° 16.

<sup>(2)</sup> Cf. le tableau des dépenses du Roi dans une note de POCHEZ du 13 juin 1891 reproduite dans *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., document n° 14. Sur l'interprétation à donner à ces chiffres, voir J. STENGERS, Note sur l'histoire des finances congolaises. Le « trésor » ou « fonds spécial » du Roi-Souverain (*Bull. I.R.C.B.*, 1954), p. 172, n. 3.

entre la Belgique et le nouvel État du Congo serait une union exclusivement personnelle. Hormis la personne du Souverain, les deux États seront entièrement distincts, leur administration et leurs finances entièrement séparées. La Belgique n'assume donc en Afrique ni charge ni responsabilité quelconque. A cette définition rassurante, le Roi a ajouté en privé, dans des communications faites à un certain nombre de parlementaires, des paroles plus réconfortantes encore : le nouvel État, déclare-t-il, dispose des ressources nécessaires à son existence ; il n'aura donc pas besoin pour vivre de l'aide de la Belgique <sup>(1)</sup>.

Lorsque le Roi, en 1885, donne cette assurance, il est certain que son optimisme est sincère. Dans les années qui suivent, cependant, cet optimisme va être durement démenti par les faits. Une grosse fortune personnelle comme la sienne pouvait subvenir à des expéditions africaines. Elle ne pouvait faire face aux dépenses d'un État. Les ressources du Roi s'épuisent, celles de l'État lui-même sont encore ridiculement réduites, des tentatives d'emprunt avortent ou n'obtiennent qu'un succès limité : c'est la pénurie financière dans ce qu'elle a de plus dramatique.

En 1890, on est au bord de la faillite. Le Roi a réduit son train de vie, il a supprimé les largesses de sa liste civile, tout passe au Congo, mais les finances congolaises sont sur le point de sombrer. Il faut se tourner vers la Belgique.

LÉOPOLD II, dans un projet de lettre à BEERNAERT, écrit :

« L'État du Congo, après avoir traversé sa période de formation,

(1) Voir notamment l'*Étoile Belge* du 21 mars 1885 : « Après l'audience officielle, dans laquelle la députation de la Chambre a remis au Roi l'adresse de félicitations pour l'œuvre du Congo, Sa Majesté a assuré encore les membres de la députation qu'Elle ne demandera au pays ni un sou ni un homme, et a fortement insisté là-dessus, priant ces messieurs de le répéter à leurs collègues ».

entre dans celle du développement... Si la fortune du Roi a suffi pour faire face à la première période de l'œuvre poursuivie au Congo et si Sa Majesté, jusqu'à solution du problème, a voulu supporter les frais de la phase expérimentale, je viens en toute franchise vous dire que cette fortune ne suffit pas pour élever l'édifice belge dont les bases ont été jetées avec tant de succès. *Le moment est venu pour la nation d'intervenir* » <sup>(1)</sup>.

Par deux fois, en 1890, puis en 1895, la Belgique va répondre à la demande du Roi.

### 1) Les prêts de 1890 et de 1895.

Dans le calcul que nous avons à établir, voici le premier élément, qui est également le plus connu. Nul n'a jamais oublié de mentionner les deux prêts que la Belgique a accordés à l'État du Congo, en 1890 et en 1895. Comme il s'agit là de faits dont traitent également les travaux généraux d'histoire du Congo <sup>(2)</sup>, nous pourrions nous borner ici à un rappel assez bref.

En 1890, le Roi, pour faire vivre le Congo, réclame 25 millions de F. Ils vont lui être accordés, mais échelonnés sur une période de dix ans. La convention de prêt, signée le 3 juillet 1890, prévoit en effet que la Belgique avancera à l'État du Congo une somme de 25 millions, sous forme d'un versement immédiat de 5 millions et de dix versements annuels de 2 millions chacun.

Vis-à-vis de l'opinion publique comme vis-à-vis des Chambres, l'affaire va être menée avec un sens très sûr de la psychologie politique. Le Roi, au même moment, révèle le testament par lequel il lègue le Congo à la

(1) Dans P. DAYE, Léopold II (Paris 1934), p. 320 ; le texte doit être de la fin avril ou de mai 1890.

(2) Voir notamment A. STENMANS, La reprise du Congo par la Belgique (Bruxelles 1949), et pour 1895, J. STENGERS, La première tentative de reprise du Congo par la Belgique (1894-1895) (*Bulletin de la Société Royale Belge de Géographie*, t. LXXIII, 1949).



Belgique. La convention de prêt, d'autre part, donne à la Belgique le droit d'annexer le Congo si elle le veut en 1901. Le pays a le sentiment qu'en échange de ses 25 millions, et sans prendre aucun engagement nouveau vis-à-vis du Congo — car le régime de l'union personnelle demeure intact — il obtient des droits qui pourront peut-être avoir de la valeur. La convention est approuvée sans difficulté par les Chambres <sup>(1)</sup>.

Mais le budget congolais est un gouffre. En 1895, le déficit est à nouveau béant. L'État du Congo, à nouveau, paraît en danger. Plus de 6 millions lui sont nécessaires : 1 million et demi environ afin de combler le déficit de l'exercice courant, et plus de 5 millions afin — disent les représentants de l'État — de pourvoir au remboursement d'une créance détenue par un banquier anversois, M. DE BROWNE DE TIEGE <sup>(2)</sup>. La Belgique consent une seconde fois à intervenir : la loi du 29 juin 1895 autorise le gouvernement à avancer à l'État du Congo une somme globale de 6.850.000 F <sup>(3)</sup>.

Les Chambres, cette fois, ont été plus agitées, plus rétives qu'en 1890. Les socialistes, qui n'y siégeaient pas encore en 1890, ont fait entendre leur voix. Tout permet de supposer, en bonne hypothèse historique, que la générosité du Parlement belge n'aurait sans doute pas été plus loin. Si l'État du Congo avait dû solliciter de nouveaux secours, il est fort vraisemblable qu'ils lui eussent été refusés : économes des deniers de la nation, nos Chambres n'auraient pas accepté de soutenir plus longtemps une création africaine aussi dispendieuse.

Mais l'État du Congo, en fait, ne va plus rien demander. Après avoir longtemps côtoyé la faillite, il connaît

(1) Loi du 4 août 1890 ; *Moniteur* du 7 août 1890.

(2) Nous montrerons ailleurs que cette créance n'avait en fait qu'un caractère fictif ; voir en attendant à ce sujet J. RUPPEL, *Die Landkonzessionen in Belgisch-Kongo (Koloniales Rundschau, 1917)*, pp. 436-437, et J. STENGERS dans *Bull. I.R.C.B.*, 1954, p. 154 et pp. 250-251.

(3) *Moniteur* du 30 juin 1895.

soudain la prospérité. La mise en vigueur du régime domanial, c'est-à-dire du régime d'exploitation à son profit du caoutchouc et de l'ivoire, vaut à l'État des recettes grandissantes et bientôt triomphantes. Le caoutchouc est une fortune. En 1896, le budget est en équilibre, les années suivantes, il va être fréquemment en boni.

L'aide de la Belgique n'est donc plus nécessaire. En 1908, lorsqu'elle reprend le Congo, la Belgique est toujours créancière en tout et pour tout des deux prêts de 1890 et de 1895.

A combien se montèrent exactement les avances de la Belgique ? Les 25 millions prévus par la convention de 1890 furent intégralement versés à l'État du Congo. Il n'en fut pas de même pour les 6.850.000 F que la loi du 29 juin 1895 permettait d'avancer à cet État, et dont une fraction, d'ailleurs minime, ne fut pas liquidée. L'État belge effectua en 1895 des versements pour un total de 6.753.825 F, et en 1896 pour un total de 93.551,12 F ; le crédit restant, de 2.623,88 F, reporté à l'exercice 1897, fut annulé <sup>(1)</sup>. Le montant effectif du prêt atteignit donc en tout 6.847.376,12 F.

25.000.000 + 6.847.376,12 font 31.847.376,12 F, somme que nous retiendrons donc pour notre calcul d'ensemble <sup>(2)</sup>.

Est-ce à cette somme cependant, que se sont limitées les dépenses de la Belgique en faveur du Congo avant 1908 ? Non, car outre les prêts directs, la Belgique a encore apporté à LÉOPOLD II deux autres formes d'assistance, dont l'importance a été grande : l'aide de son armée, et l'aide de sa diplomatie.

(1) Cf. les comptes définitifs du budget pour les exercices 1895, 1896 et 1897 dans les *Doc. parl., Chambre*, 1898-1899, n° 5 ; 1899-1900, n° 8 et 1900-1901, n° 8 ; le détail des versements effectués par la Belgique au cours des années 1895 et 1896 se trouve aux *Doc. parl., Chambre*, 1895-1896, n° 176, p. 65 (rapport de Helleputte).

(2) C'est, nous l'avons vu, la somme que citaient le général DONNY en 1912 et le ministre RENKIN en 1914 (cf. ci-dessus chapitre II).

## 2) La participation des officiers belges à l'entreprise africaine <sup>(1)</sup>.

L'armée belge, on le sait, fournit à LÉOPOLD II, dès le début de son œuvre, des recrues nombreuses : le Congo a été forgé en grande partie par nos officiers et nos sous-officiers, qui ont rempli non seulement les cadres de la Force Publique, mais encore ceux de l'administration.

Ces officiers, ces sous-officiers nous intéressent ici dans la mesure où, servant en Afrique, ils continuaient à émarquer au budget de l'État belge, lequel supportait ainsi une dépense au profit du Congo. Nous devons donc examiner avec soin quelle était leur situation.

Une première distinction s'impose : celle entre officiers et sous-officiers. Les sous-officiers qui contractaient un engagement au Congo étaient, au moment de leur départ, envoyés en congé illimité ; ils se trouvaient de la sorte placés hors-solde. L'armée belge ne leur versait aucune allocation durant leur séjour en Afrique <sup>(2)</sup>. Nous n'aurons pas, dans ces conditions, à nous occuper de leur cas.

Très différente était la situation des officiers. Ceux-ci, lorsqu'ils s'engageaient au service de l'État du Congo, étaient, suivant un système qui fonctionnait de manière automatique et uniforme, « détachés à l'Institut cartographique militaire ». De cette manière, ils demeuraient théoriquement au sein de l'armée belge et continuaient à toucher leur solde.

Dès sa fondation, en 1878, l'Institut cartographique s'ouvrit de la sorte aux « Africains » — ce qui est une

<sup>(1)</sup> Pour les pages qui suivent, je suis particulièrement redevable de l'aide que m'a apportée le Capitaine J. VERDIN, qui a participé aux travaux de séminaire que je mentionne dans l'avant-propos ; je l'en remercie bien cordialement.

<sup>(2)</sup> Cf. notamment à ce sujet la déclaration très nette du ministre de la Guerre à la Chambre le 17 juin 1896 (*Annales parl., Chambre*, 1895-1896, p. 1852) ; sur l'envoi de ces militaires en congé illimité, voir aussi la circulaire du ministre de la Guerre du 30 novembre 1895 (*Journal militaire officiel*, 1895, pp. 336-337).



façon de parler, car la majorité d'entre eux n'en franchirent sans doute jamais le seuil. Les deux premiers de nos officiers partis pour l'Afrique, CRESPEL et CAMBIER, quittèrent la Belgique avant que l'Institut n'ait été créé ; ils furent versés « au dépôt de la guerre » <sup>(1)</sup>. Mais dès le début de 1879, l'*Annuaire militaire* fait suivre le nom de CAMBIER — CRESPEL était décédé entre-temps — de la mention : « à l'Institut cartographique militaire » <sup>(2)</sup>. Des centaines de nos officiers du Congo allaient l'y suivre.

Le fonctionnement de ce système nous est décrit dès le début dans des textes précis.

En avril 1883, le ministre de la Guerre, le général GRATRY, faisant connaître à FRÈRE-ORBAN le nombre des officiers partis pour l'Afrique, écrit :

« Tous les officiers envoyés en Afrique sont détachés à l'Institut cartographique militaire et mis à la disposition de M. l'intendant STRAUCH, secrétaire de l'Association internationale africaine. Ils sont, par rapport à l'armée, dans la même situation après leur départ qu'avant ; je ne suis même pas avisé de leur départ.

Ils continuent à jouir de leur solde et à concourir à l'avancement » <sup>(3)</sup>.

En novembre 1884, le ministre de la Guerre du nouveau cabinet catholique, le général PONTUS, écrit à son tour :

« Depuis le mois de janvier 1878, trente-trois officiers belges ont été admis, sur leur demande, à prendre part aux travaux d'exploration de l'Afrique Centrale. Dix sont tombés victimes de leur dévouement à la science, à la civilisation et à l'intérêt national ».

<sup>(1)</sup> *Annuaire de l'armée belge*, 1878, p. 191 et p. 200 (nous citerons désormais cet annuaire sous son nom courant d'*Annuaire militaire*) — Le « dépôt de la guerre », aux termes de l'arrêté royal organique du 12 janvier 1874, était chargé, d'une part « de la réunion et de la conservation des livres, plans, mémoires et documents relatifs aux sciences et spécialement à l'art militaire », et d'autre part de la « confection des cartes de toute nature » ; il perdit cette seconde attribution en 1878 lorsque fut constitué l'Institut cartographique militaire (cf. *Journal militaire officiel*, 1874, p. 12, et 1878 p. 246).

<sup>(2)</sup> P. 199.

<sup>(3)</sup> Lettre du 23 avril 1883 (Arch. gén. du Royaume, Papiers Frère-Orban, n° 41).

Ces officiers n'ont « obtenu du gouvernement, pendant toute la durée de leur mission, que la continuation de leur traitement » <sup>(1)</sup>.

Par la suite, les précisions de ce genre se répètent et se multiplient. Bornons-nous à citer quelques textes particulièrement explicites.

1894 : « Les officiers des cadres actifs au service de l'État Indépendant du Congo sont détachés administrativement à l'Institut cartographique militaire. Ils sont considérés comme en activité de service et reçoivent les allocations de leur grade » <sup>(2)</sup>.

1897 : « Voici, d'après les renseignements que j'ai recueillis, dans quelle situation se trouvent les officiers qui sont envoyés au Congo. Outre le traitement qu'ils reçoivent de l'administration du Congo, ils touchent ici leur solde complète ; ...ils sont payés par mois entier, alors qu'antérieurement, lorsqu'un officier venait à mourir, on payait la solde jusqu'au jour du décès. Depuis quelques années, cette mesure a été modifiée dans le sens que je viens d'indiquer, en faveur de ceux qui partent pour le Congo.

Voilà donc déjà deux faveurs. Est-ce tout ? Non, si l'officier est monté, il touche encore une allocation de fourrage, sans qu'on sache même s'il a des chevaux ou s'il n'en a pas. S'il a un cheval, il reçoit une allocation supplémentaire de 500 francs ; s'il en a deux, il touche mille francs, outre sa solde complète » <sup>(3)</sup>.

1902 : « Les officiers et les adjoints du génie appartenant aux cadres actifs de l'armée et mis à la disposition de l'État Indépendant du Congo, sont détachés à l'Institut cartographique militaire. A moins de les léser gravement dans leurs droits acquis par leurs services antérieurs, tant au point de vue de leur avenir que de leur pension de retraite, ces officiers doivent être maintenus en activité de service, position dans laquelle ils continuent à toucher leur traitement » <sup>(4)</sup>.

La manière dont le traitement de l'armée belge se

<sup>(1)</sup> Note du 13 novembre 1884 (Arch. du ministère des Affaires étrang., *Afrique* — *Association Internationale du Congo*, vol. 4, 1884, n° 111).

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1894-1895, n° 45 (rapport sur le budget du ministère de la Guerre ; réponse faite par le ministre à une question de la section centrale).

<sup>(3)</sup> Discours de M. Colfs à la Chambre le 18 mai 1897 (*Annales parl., Chambre*, 1896-1897, p. 1399).

<sup>(4)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1901-1902, n° 116 (rapport sur le budget du ministère de la guerre ; réponse faite par le ministre à une question).

combinait avec celui de l'État du Congo variait suivant les cas. Dans certains cas, l'officier conservait son traitement belge et touchait en plus une indemnité de l'État du Congo. Dans d'autres, au contraire, l'administration congolaise lui allouait un traitement global, l'officier ristournant alors à l'État du Congo sa solde de l'armée belge. A l'époque de la reprise du Congo par la Belgique, l'usage s'était fixé de la manière suivante : pour le premier terme d'un officier, système du traitement belge plus indemnité congolaise ; à partir du second terme, système du traitement global avec ristourne à l'État de la solde belge. Ce dernier système offrait, nous dit-on, des facilités au point de vue de la comptabilité <sup>(1)</sup>.

Les avantages dont nous venons de parler, et qui dérivait du « détachement à l'Institut cartographique militaire », ne s'appliquaient qu'aux officiers d'active. Les textes de 1894 et de 1902 cités il y a un instant le précisent : « officiers des cadres actifs ». Le texte de 1894 ajoute expressément : « Les officiers de réserve ne sont pas soldés » <sup>(2)</sup>. Les officiers de réserve engagés au service du Congo se trouvaient simplement — l'*Annuaire militaire* nous l'indique — en « congé sans solde » <sup>(3)</sup>.

Notre essai de supputation des dépenses de l'État belge ne devra donc envisager que le cas des officiers d'active. A ce cas il conviendra cependant d'ajouter celui des adjoints du génie qui, ainsi que nous le montre le texte de 1902, bénéficiaient du même régime que les officiers.

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1908-1909, n° 49, p. 6 (rapport sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1909).

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1894-1895, n° 45.

<sup>(3)</sup> Voir par exemple dans l'*Annuaire* de 1895 les mentions relatives à CASSART (F. C.), VERHELLEN (N.) et DAELMAN (A. H.). Tous trois sont classés comme sous-lieutenants d'infanterie en congé sans solde (p. 304) ; ce sont trois sous-lieutenants de réserve qui se trouvent en Afrique (cf. sur eux les indications fournies par la liste du ministère des Colonies — dont nous parlerons un peu plus loin — sous les n°s 235, 239 et 248, et les notices de la *Biogr. Col. Belge*, t. I, col. 222 et t. II, col. 948 et 217).

\* \* \*

Connaît-on le nombre des officiers qui ont servi en Afrique jusqu'en 1908 ?

Il existe à cet égard une statistique : elle a été dressée par MM. CLOSET et DERLET et publiée en 1939 dans le *Bulletin des Vétérans coloniaux* <sup>(1)</sup>. Nous la désignerons conventionnellement dans la suite de cet exposé sous le nom de « liste des Vétérans Coloniaux ».

Cette liste fournit le nom des « militaires belges » ayant collaboré aux travaux de l'A. I. A., du Comité d'Études du Haut-Congo, de l'A. I. C. et de l'État Indépendant, de 1877 jusqu'au 15 novembre 1908. Ces militaires sont répartis suivant leurs régiments d'origine, et la liste distingue, pour chaque régiment, entre officiers et sous-officiers. Sont mentionnés parmi les officiers — le fait n'est pas précisé, mais il résulte des vérifications auxquelles nous avons procédé — à la fois les officiers d'active, les officiers de réserve et les adjoints du génie <sup>(2)</sup>. Un calcul récapitulatif aboutit aux chiffres globaux, pour la période envisagée, de 648 officiers et de 1.612 sous-officiers.

Ces chiffres ont été plusieurs fois reproduits par la suite. Ce sont eux que l'on trouve cités par exemple dans l'historique officiel de la Force Publique édité en 1952 <sup>(3)</sup>. Ils sont cependant loin d'être exacts comme le montre spécialement le cas des officiers.

Nous disposons en effet en ce qui concerne les officiers d'une source d'archives excellente ; c'est une liste dressée

<sup>(1)</sup> La participation de l'armée belge à l'œuvre congolaise (*Bulletin des Vétérans coloniaux*, septembre-octobre 1939).

<sup>(2)</sup> Cf. par exemple le cas de A. A. MAHIEU, mentionné parmi les officiers du régiment du génie, et qui est en réalité un adjoint du génie (voir *Biogr. Col. Belge*, t. I col. 635).

<sup>(3)</sup> *La Force Publique de sa naissance à 1914* (Bruxelles 1952), tableau de la p. 505.

par l'administration même du Congo et indiquant, pour la période qui va de 1877 à 1914, le nom, les qualités et les dates de service de tous les officiers belges ayant servi en Afrique. L'ordre suivi est chronologique, les officiers étant rangés suivant la date de leur premier engagement. Cette liste — tout à fait sûre d'après les constatations que nous avons pu faire — est conservée aux archives du ministère des Colonies, dans le fonds du Service du Personnel d'Afrique <sup>(1)</sup>. Nous la désignons conventionnellement sous le nom de « liste du ministère des Colonies ».

La liste du ministère des Colonies est, elle aussi, une liste à la fois des officiers d'active, des officiers de réserve et des adjoints du génie. Elle est donc directement comparable à la liste des Vétérans coloniaux. La comparaison est édifiante : d'une part nous avons 642 noms <sup>(2)</sup>, de l'autre 600 très exactement <sup>(3)</sup>.

En confrontant, comme nous l'avons fait avec soin, les noms des deux listes, la différence se traduit comme suit : 586 noms se retrouvent de part et d'autre, 14 noms figurent dans la liste du ministère et non dans celle des Vétérans coloniaux, 56 noms figurent dans la liste des Vétérans et non dans celle du ministère.

Tous les cas de divergence, que ce soit en plus ou en moins, proviennent, l'examen le révèle, d'erreurs ou d'inconséquences de la liste des Vétérans coloniaux. Les 14 noms qui manquent à cette liste auraient dû

(1) Nos 183-184.

(2) Le chiffre de 648 que nous avons cité plus haut est celui qu'indique le tableau récapitulatif ; mais la liste elle-même ne compte que 645 noms. Il faut encore déduire de là trois noms qui sont cités deux fois (P. J. DEWULF, mentionné à la fois parmi les officiers du 2<sup>e</sup> ch. à pied et ceux des carabiniers ; E. L. DUBOIS, indiqué à la fois au 12<sup>e</sup> de ligne et au corps de discipline et de correction ; A. F. G. WEYNS indiqué à la fois au 6<sup>e</sup> de ligne et au régiment des carabiniers). Le nombre de noms réel de la liste des Vétérans coloniaux est donc de 642.

(3) Nous comptons les officiers partis avant le 15 novembre 1908, date officielle de la reprise du Congo par la Belgique.



s'y trouver : ce sont des oublis <sup>(1)</sup>. Les 56 noms supplémentaires qui y figurent, par contre, sont, à des degrés divers, abusifs. Parmi ces 56 noms, on trouve ceux d'officiers engagés après 1908 <sup>(2)</sup> ; d'officiers qui ont collaboré à l'œuvre africaine mais n'ont jamais été au service de l'État Indépendant <sup>(3)</sup> ; d'anciens officiers qui avaient quitté l'armée au moment de leur départ pour le Congo <sup>(4)</sup>, ou, au contraire, de militaires qui ne sont deve-

(1) Ces 14 oubliés sont les suivants (nous indiquons successivement le numéro d'ordre de l'officier dans la liste du ministère des Colonies, ses nom et prénoms, ses dates de service en Afrique, et enfin, lorsqu'une notice lui est consacrée dans la *Biographie Coloniale Belge*, la référence de cette notice) :

n° 97	DESMET, A.	1890	III, 218
n° 124	CARRÉ, L. E. R.	1891-94, 94-97, 1897-1900, 1901-03, 04-07 et 08-09	I, 213
n° 239	VERHELLEN, N.	1890-93 et 94-97	II, 948
n° 254	GEHOT, G. R. M.	1894-97, 1898-1901 et 1904-08	II, 402
n° 266	SPILLIAERT, G. L. M. J.	1894-97	III, 816
n° 269	DELAVA, L. J.	1891-94 et 1895	II, 254
n° 297	VAN LINT, J. M. O.	1891-94 et 1896	II, 632
n° 339	LENGRAND, E. O.	1897-99	III, 542
n° 345	HENRION, A. M. J. D.	1897-1901	
n° 360	RAHIER, L. M. J.	1898-99	III, 720
n° 410	ROUSSEAU, P. J. R.	1901	
n° 411	VAN MALDEREN, E. M. L.	1901-03	II, 663
n° 485	HERMANT, E. M. E. J.	1904-05	
n° 577	BASTOGNE, E. P.	1908-1911	

On notera que VERHELLEN, SPILLIAERT, DELAVA, VAN LINT, LENGRAUD et HENRION figurent dans la liste des Vétérans coloniaux, mais rangés parmi les sous-officiers (on les trouve parmi les sous-officiers respectivement du 1<sup>er</sup> ch. à pied, du 3<sup>e</sup> de ligne, du 8<sup>e</sup> de ligne, du 2<sup>e</sup> ch. à cheval — à la fois pour VAN LINT et LENGRAUD — et du 13<sup>e</sup> de ligne). Or ils étaient tous sous-lieutenants de réserve.

(2) Cas de BONNEVIE (4<sup>e</sup> de ligne), CLERCX, J. H. G. (2<sup>e</sup> ch. à cheval) et PAIX, M. E. (8<sup>e</sup> de ligne), dont l'engagement pour le Congo date de 1910 et 1911 (cf. liste du ministère des Colonies, n°s 642, 688 et 699).

(3) DELPORTE (13<sup>e</sup> de ligne) et GILLIS (9<sup>e</sup> de ligne) ont été envoyés au Congo en mission scientifique par la Belgique (cf. *Biogr. Col. Belge*, t. III, col. 188 et 367) ; THYS (Off. d'état-major) a été attaché au Roi comme officier d'ordonnance, mais il n'a jamais eu, en tant qu'officier, d'affectation « congolaise » officielle.

(4) CHAUMONT, P. (6<sup>e</sup> de ligne), DESTRAIN, E. M. H. (5<sup>e</sup> de ligne), FICHEFET, C. L. J. (carabiniers), LINDEN, A. C. J. (grenadiers) et PALMARTS, J. L. I. M. (Divers : École militaire, etc.), au sujet desquels on verra les notices de la *Biogr. Col. Belge*, t. II, col. 156 et 284, t. I, col. 372 et 602, et t. II, col. 753. Relevons aussi la mention de VAN DER GRINTEN (Off. d'état major), qui était, lui, un officier

nus officiers qu'après leur passage au Congo <sup>(1)</sup> ; d'officiers qui furent officiers de la Force Publique et nullement de l'armée belge <sup>(2)</sup>. On trouve même le nom d'un excellent homme, photographe de son métier, qui ne fut jamais officier de sa vie <sup>(3)</sup>...

La liste des Vétérans coloniaux n'est donc pas utilisable telle quelle ; il nous faut recourir exclusivement à la liste du ministère des Colonies.

600 officiers très exactement, on l'a dit, sont indiqués par cette liste comme ayant servi en Afrique de 1877 jusqu'au 15 novembre 1908. Sur ces 600 officiers, 62 étaient des officiers de réserve, et 538 des officiers d'acti-

pensionné ; VAN DER GRINTEN, qui partit pour le Congo en qualité de commissaire général en septembre 1896, était pensionné comme major de l'armée belge depuis juin 1896 (E. JANSSENS et A. CATEAUX, *Les Belges au Congo*, t. I (Anvers, 1908), p. 315 ; fiches inédites de la *Biographie Coloniale Belge*, dont les données m'ont été aimablement communiquées, comme celles qui suivent, par M. E. J. DEVROEY, Secrétaire perpétuel de l'Académie royale des Sciences coloniales).

<sup>(1)</sup> AUTRIQUE, E. J. M. (4<sup>e</sup> de ligne), commis, puis commis-chef au Congo de 1905 à 1909, commissionné en qualité d'officier en août 1914 (fiches inédites de la *Biographie Coloniale Belge*) ; BAELMANS, S. L. (régiment du train), militaire à la Force Publique de 1889 à 1890 et de 1891 à 1894, promu sous-lieutenant de l'armée belge en 1897 (*Biogr. Col. Belge*, t. II, col. 33) ; DE GREZ, R. E. (2<sup>e</sup> ch. à cheval), militaire à la Force Publique de 1896 à 1900, nommé sous-lieutenant de réserve en 1901 (JANSSENS et CATEAUX, *Les Belges au Congo*, t. II (Anvers 1910) pp. 565-567 ; *Bulletin de l'Association des Vétérans coloniaux*, mars 1935, pp. 16-17 ; *Annuaire militaire*, 1902, p. 174 — DE GREZ est encore retourné au Congo de 1901 à 1904, mais cette fois au service d'une compagnie privée et non plus de l'État) ; LAUREUX, J. S. G. (12<sup>e</sup> de ligne), militaire à la Force Publique de 1906 à 1909, promu ensuite officier de l'armée belge (fiches inédites de la *Biographie Coloniale Belge*).

<sup>(2)</sup> Cas notamment de CRAYBEX, H. N. H. M. (1<sup>er</sup> de ligne) et de DELCOMMUNE, L. (2<sup>e</sup> ch. à pied) ; voir *Biogr. Col. Belge*, t. III, col. 168 et t. II, col. 263. Encore faut-il remarquer que CRAYBEX et DELCOMMUNE ne sont devenus officiers de la Force Publique qu'après 1908. La liste des Vétérans coloniaux inclut également le général OLSEN, que nous avons certes le droit de considérer aujourd'hui comme un des plus brillants coloniaux belges, mais qui, à l'époque où il servait l'État Indépendant, possédait encore la nationalité danoise.

<sup>(3)</sup> Il s'agit de R. DEMEUSE, qui prit part comme naturaliste-photographe-mécanicien à la 3<sup>e</sup> expédition de l'A. I. A. (cf. A. BURDO, *De Zanzibar au lac Tanganyka* (Bruxelles 1886) p. 400, et JANSSENS et CATEAUX, *Les Belges au Congo*, *op. cit.*, t. I, p. 533). La liste des Vétérans coloniaux range DEMEUSE sous la rubrique « Divers : École militaire, etc. ».

ve (ou des adjoints du génie — cette dernière catégorie ne comptant d'ailleurs que quelques unités).

La liste, fournissant pour chaque officier la date de son engagement ou de ses engagements successifs, ainsi que celle de son ou de ses fins de terme <sup>(1)</sup>, permet de calculer le nombre d'officiers qui étaient en service au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Voici les chiffres que nous avons établis :

		Officiers (et adjoints du génie).	Officiers d'active (et adjoints du génie)	Officiers de réserve.
		Nombre total.		
1 <sup>er</sup> janvier	1878	2	2	
	1879	1	1	
	1880	2	2	
	1881	9	9	
	1882	9	9	
	1883	16	16	
	1884	12	12	
	1885	15	15	
	1886	11	11	
	1887	17	17	
	1888	27	27	
	1889	32	32	
	1890	49	49	
	1891	64	64	
	1892	83	82	1
	1893	86	85	1
	1894	123	121	2
	1895	125	121	4
	1896	117	106	11
	1897	119	103	16
	1898	114	94	20
	1899	108	93	15
	1900	94	80	14
	1901	80	67	13
	1902	95	77	18
	1903	99	83	16
	1904	87	70	17
	1905	104	92	12
	1906	106	95	11
	1907	107	94	13
	1908	109	95	14

(<sup>1</sup>) Comme nous le préciserons un peu plus loin, le terme de service débute à la date de l'embarquement de l'officier à Anvers, ou, si l'embarquement a lieu dans un port étranger, à la date de son départ de Bruxelles ; il se termine à la date du retour en Belgique.

La liste se poursuivant au-delà du 15 novembre 1908 jusqu'en 1914, nous avons encore calculé, pour compléter ce tableau, le nombre d'officiers au service cette fois de la colonie, au

1 <sup>er</sup> janvier 1909	119 <sup>(1)</sup>
1910	124
1911	154
1912	152.

Les chiffres ainsi établis peuvent être recoupés à plus d'une reprise par ceux que fournissent des documents contemporains. Citons deux ou trois de ces recouplements :

a) Le 5 décembre 1893, le *Soir* publie l'information suivante :

« On nous communique la liste des officiers en mission au Congo. A l'heure actuelle, nous en comptons 122 qui affrontent les ardeurs du climat africain ».

Suit, au sujet de la répartition de ces 122 officiers par armes et par régiments, une note très détaillée qui ne peut provenir que de l'administration du Congo. Le chiffre de 122 officiers résulte donc d'une communication officielle : on le comparera à celui de 123 officiers que nous avons trouvés en service au 1<sup>er</sup> janvier 1894.

b) Un rapport sur le budget du ministère de la Guerre déposé à la Chambre le 21 décembre 1894 fait état d'une question qui a été posée par la section centrale, au ministre de la Guerre, au sujet du nombre d'officiers de l'armée belge se trouvant au service de l'État Indépendant du Congo. La réponse a été :

« Cent vingt-cinq officiers se trouvent actuellement en Afrique » <sup>(2)</sup>.

(1) Nous n'indiquons plus ici que le chiffre global, sans distinguer entre officiers d'active ou de réserve.

(2) *Doc. parl., Chambre, 1894-1895, n° 45.*

125, on l'a vu, est précisément le chiffre que nous trouvons au 1<sup>er</sup> janvier 1895.

c) Un rapport déposé sur le bureau de la Chambre le 5 juillet 1901 reproduit également une question qui a été posée au gouvernement sur le même sujet.

« Question :

» Quels sont le nombre, les grades et la qualité des fonctionnaires officiers et sous-officiers de l'État belge détachés en ce moment au service de l'État Indépendant du Congo tant en Afrique qu'en Belgique ?

» Réponse :

» Il se trouve actuellement au Congo, appartenant aux services belges :

» 1<sup>o</sup> 92 officiers, savoir :

1 lieutenant-colonel en mission temporaire.

1 sous-intendant de 2<sup>e</sup> classe.

4 capitaines-commandants.

15 capitaines en second.

27 lieutenants

44 sous-lieutenants, dont 13 de l'armée de réserve.

» 2<sup>o</sup> 3 adjoints du génie.

» 3<sup>o</sup> 278 sous-officiers.

» 4<sup>o</sup> 32 agents subalternes du rang de commis » (1).

Le chiffre de 92 officiers + 3 adjoints du génie = 95 au total, est à comparer avec ceux de 80 et de 95 qu'indique notre tableau respectivement au 1<sup>er</sup> janvier 1901 et au 1<sup>er</sup> janvier 1902. Aux 13 officiers de réserve correspondent dans notre tableau à ces deux dates les chiffres de 13 et de 18.

Nous avons traduit les données de notre tableau sous forme de graphique (*fig. 1*). Ce graphique permet quelques constatations intéressantes. Sans insister sur ce point, car ce n'est pas notre sujet, soulignons notamment combien il fait bien apparaître, d'une part la « pointe » de 1894-1895 — à cette époque, le seul 7<sup>e</sup> de ligne compte

(1) *Doc. parl., Chambre, 1900-1901, n° 214.*



12 officiers au Congo et le régiment des grenadiers en compte 9 — et d'autre part la « dépression » de 1900 et des années suivantes. La période de 1900-1904 est celle au cours de laquelle LÉOPOLD II a fait un appel systématique aux officiers italiens : notre graphique illustre la nécessité à laquelle répondait cette politique.

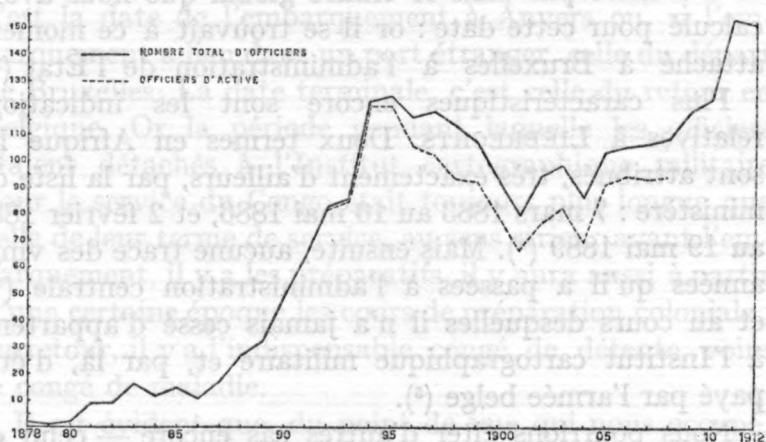


FIG. 1. — Officiers au service du Congo.

On serait tenté de croire à première vue que le nombre annuel d'officiers d'active engagés au service de l'A.I.A., du Comité d'Études, de l'A.I.C. et de l'É.I.C. que nous venons d'établir, nous fournit le nombre — que nous recherchons — d'officiers qui demeuraient soldés par l'armée belge tout en prêtant leur collaboration à l'entreprise africaine. Ce n'est malheureusement pas le cas, et cela pour deux raisons :

1° La liste du ministère des Colonies dont nous nous sommes servi ne connaît que les engagements pour l'Afrique. Elle ignore le cas des officiers qui travaillaient dans les bureaux de l'administration centrale de l'État, à Bruxelles, et qui eux aussi, grâce au subterfuge de l'Institut cartographique militaire, demeuraient dans les cadres de l'armée.

Prenons par exemple le cas de DHANIS. Notre liste mentionne les quatre termes qu'il a accomplis en Afrique : 19 octobre 1884 au 24 mai 1885, 6 avril 1886 au 17 juillet 1889, 6 février 1890 au 18 octobre 1894 et 6 novembre 1895 au 8 octobre 1900 <sup>(1)</sup>. A la date du 1<sup>er</sup> janvier 1886, DHANIS ne semble donc pas avoir été au service de l'État, et il n'entre pas dans le chiffre global que nous avons calculé pour cette date : or il se trouvait à ce moment attaché à Bruxelles à l'administration de l'État <sup>(2)</sup>.

Plus caractéristiques encore sont les indications relatives à LIEBRECHTS. Deux termes en Afrique lui sont attribués, très exactement d'ailleurs, par la liste du ministère : 7 mars 1883 au 10 mai 1886, et 2 février 1887 au 19 mai 1889 <sup>(3)</sup>. Mais ensuite, aucune trace des vingt années qu'il a passées à l'administration centrale <sup>(4)</sup>, et au cours desquelles il n'a jamais cessé d'appartenir à l'Institut cartographique militaire et, par là, d'être payé par l'armée belge <sup>(5)</sup>.

Nous pourrions citer d'autres cas encore — celui de LOMBARD par exemple <sup>(6)</sup> — mais ce que nous venons

<sup>(1)</sup> N° 34 de la liste du ministère des Colonies.

<sup>(2)</sup> Cf. *Biogr. Col. Belge*, t. I, col. 312-313, et M. L. COMELIAU, Dhanis (Bruxelles 1943), p. 25.

<sup>(3)</sup> N° 28 de la liste du ministère des Colonies.

<sup>(4)</sup> LIEBRECHTS, on le sait, a fait de cette période de sa vie l'objet d'un volume de souvenirs : *Congo. Suite à mes souvenirs d'Afrique. Vingt années à l'administration centrale de l'État Indépendant du Congo, 1889-1908* (Bruxelles 1920).

<sup>(5)</sup> C'est d'ailleurs la raison pour laquelle LIEBRECHTS touchait de l'État Indépendant un traitement inférieur à celui des autres secrétaires généraux : ce traitement venait en effet en supplément de sa solde d'officier. En 1894, par exemple, son traitement était de 4.800 F, alors que celui de CUVELIER et de DROOGMANS était de 8.000 F (cf. J. STENGERS, *La première tentative de reprise du Congo par la Belgique*, art. cité, p. 116).

<sup>(6)</sup> La liste du ministère des Colonies, n° 126, mentionne de lui un engagement au Congo du 28 février 1891 au 13 juin 1892. Mais antérieurement déjà, LOMBARD avait travaillé dans les bureaux de l'administration centrale de l'État à Bruxelles. Après son retour du Congo, il rentra à l'administration centrale et — tout en continuant à appartenir aux cadres de l'armée — y poursuivit une longue carrière. Au moment de la reprise, il avait atteint aux fonctions de directeur général, fonctions qu'il conserva au ministère des Colonies jusqu'en 1912 (cf. *Biogr. Col. Belge*, t. III, col. 568).

de dire suffit à montrer que, du point de vue qui nous occupe, la liste du ministère des Colonies comporte une lacune.

2<sup>o</sup> Seconde raison, plus importante encore : la liste du ministère des Colonies indique strictement et exclusivement les termes de service. La date de début du terme, c'est la date de l'embarquement à Anvers ou, si l'embarquement a lieu dans un port étranger, celle du départ de Bruxelles. La date terminale, c'est celle du retour en Belgique. Or la période pendant laquelle les officiers étaient détachés à l'Institut cartographique militaire pour le service du Congo était toujours plus longue que celle de leur terme de service, au sens strict : avant l'embarquement, il y a les préparatifs, il y aura aussi à partir d'une certaine époque les cours de préparation coloniale ; au retour, il y a l'indispensable congé de détente, voire le congé de maladie.

Il est évident que, du point de vue qui nous occupe, c'est la période de détachement à l'Institut cartographique militaire qui doit compter : l'officier, pendant ce temps, ne rend plus de services à l'armée belge, et même s'il jouit d'un congé, ce congé est fonction de l'activité qu'il va déployer ou qu'il a déployée sous le ciel africain.

Aux chiffres indiquant au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année le nombre d'officiers en service, il convient donc d'ajouter chaque fois les officiers qui sont déjà à l'Institut cartographique sans s'être encore embarqués pour le Congo et ceux qui, revenus du Congo, sont toujours à l'Institut.

Cette correction peut être importante. En effet, si le laps de temps qui s'écoule entre la date du détachement à l'Institut cartographique et celle du départ pour l'Afrique est fort variable suivant les cas, il peut parfois atteindre trois ou quatre mois, voire même exceptionnellement davantage. Voici quelques cas choisis au cours des années 1880 et 1881 : RAMAECKERS, BECKER et

DE LEU entrent à l'Institut cartographique le 26 avril 1880, leur terme de service débute le 7 juin ; BRACONNIER, HAROU et VALCKE sont détachés le 24 juillet 1880, ils partent le 14 août — soit très rapidement ; NILIS et GRANG, détachés le 30 octobre 1881, n'entament, par contre, leur terme que le 1<sup>er</sup> février 1882 <sup>(1)</sup>. Mais plus encore que cette période d'avant-départ, c'est le congé au retour qui peut être prolongé et influencer par conséquent assez fortement sur les chiffres. A la fin de 1894, outre les 125 officiers qui se trouvent en Afrique, il en est 23 qui, nous dit-on, « rentrés en Belgique, jouissent d'un congé ou terminent des travaux » <sup>(2)</sup>.

Les deux considérations que nous venons d'énoncer montrent donc l'insuffisance, à notre point de vue, de la liste du ministère des Colonies.

Quelle solution adopter dès lors ? Il n'en est en réalité qu'une : c'est de recourir à l'*Annuaire militaire* qui nous fournit, année par année, les noms de tous les officiers détachés à l'Institut cartographique militaire. Avec l'aide d'étudiants, nous avons pointé dans l'*Annuaire*, depuis 1879 jusqu'en 1908, tous les noms d'officiers d'active ou d'adjoints du génie suivis de la mention : « à l'Institut cartographique militaire » ou « provisoirement à l'Institut cartographique militaire » <sup>(3)</sup>. Les listes de noms que nous avons dressées correspondent évidemment, en gros, à deux catégories d'officiers :

a) D'une part, aux officiers qui travaillaient effectivement à l'Institut cartographique ;

b) D'autre part, à l'ensemble des officiers « congolais »,

<sup>(1)</sup> Pour les dispositions qui ont détaché ces officiers à l'Institut cartographique, voir le *Journal militaire officiel*, 1880, pp. 39 et 73, et 1881, p. 134. La date du début de terme est fournie par la liste du ministère des Colonies, nos 6, 7, 8, 10, 11, 12, 17, et 19.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1894-1895, n° 45.

<sup>(3)</sup> La première de ces mentions, nous avons pu le constater, s'applique aussi bien que la seconde à des officiers en service au Congo.

mis à la disposition de l'État du Congo pour être employés soit en Afrique, soit à l'administration centrale de l'État à Bruxelles (1).

Il n'est pas toujours aisé, malheureusement, de distinguer la catégorie *a*) de la catégorie *b*). Les répertoires biographiques, et des listes d'officiers comme celle du ministère des Colonies, permettent bien entendu de pointer le nom des officiers connus comme « congolais », mais des officiers « congolais » peuvent fort bien, à certaines périodes, avoir appartenu effectivement aux services de l'Institut cartographique (2). Le doute, dans plus d'un cas, est permis.

Nous avons fait de notre mieux pour résoudre cette difficulté (3), mais nos résultats, malgré tout, restent entachés d'une certaine marge d'incertitude. Pour manifester la présence de cette marge d'incertitude — légère

(1) On trouve également parmi les officiers détachés à l'Institut cartographique quelques cas — mais leur nombre est extrêmement réduit — d'officiers envoyés à l'étranger pour des missions spéciales. Citons par exemple DELPORTE et GILLIS, envoyés en mission scientifique au Congo (mais non au service de l'État Indépendant) en 1890 (cf. *Biogr. Col. Belge*, t. III, col. 188 et 367), ou encore FRVÉ, qui remplira pour Léopold II une mission de prospection économique en Chine de 1897 à 1900 (cf. *Biogr. Col. Belge*, t. I, col. 381-382, et J. M. FROCHISSE, *La Belgique et la Chine. Relations diplomatiques et économiques, 1839-1909* (Bruxelles 1937), pp. 228-232). Dans le décompte des officiers « congolais » auquel nous avons procédé — et qui suit dans notre exposé — nous avons cru bon, en raison du caractère de leur tâche, d'inclure DELPORTE et GILLIS.

(2) Voici par exemple le futur commissaire général LEROI, qui périt dans la révolte des Batetela : en 1885, en 1886, en 1887, etc., il est constamment indiqué comme se trouvant à l'Institut cartographique, mais il ne partira pour le Congo qu'en 1892 (cf. *Biogr. Col. Belge*, t. II, col. 615). Il est clair que, durant plusieurs années, il a réellement travaillé à l'Institut comme officier cartographe. Un cas comme celui-là est relativement simple et évident, mais il en est d'autres qui le sont beaucoup moins.

(3) Une autre source d'erreurs que nous avons dû éliminer est, notons-le en passant, le défaut de mise à jour de l'*Annuaire militaire*. L'*Annuaire* paraît en janvier, parfois même tôt en janvier, et il arrive plus d'une fois qu'il prête vie à des officiers décédés au Congo dans les derniers mois de l'année précédente, mais dont la nouvelle du décès n'est pas encore parvenue à Bruxelles. PONTHER meurt le 25 octobre 1893 et DE HEUSCH le 17 novembre (*Biogr. Col. Belge*, t. I, col. 766 et t. III, col. 438), mais tous deux sont encore à l'*Annuaire* de 1894. La correction, ici, est aisée.



d'ailleurs —, nous préférons fournir au lecteur des chiffres ronds. Sauf pour les années 1878 à 1885, où la précision des données biographiques nous permet d'arriver à des chiffres tout à fait sûrs, nous avons donc arrondi nos chiffres au 0 ou au 5 le plus proche. Nous arrivons de la sorte au tableau suivant :

*Officiers d'active et adjoints du génie détachés à l'Institut cartographique militaire pour des raisons « congolaises »*

(chiffres en caractères romains = chiffres précis  
chiffres en caractères italiques = chiffres arrondis).

1 <sup>er</sup> janvier 1878	2
1879	1
1880	3
1881	9
1882	14
1883	17
1884	15
1885	19
1886	15
1887	25
1888	30
1889	50
1890	65
1891	85
1892	95
1893	110
1894	150
1895	145
1896	130
1897	125
1898	120
1899	110
1900	100
1901	100
1902	105
1903	105
1904	110
1905	125
1906	125
1907	130
1908	120

Les recoupements sont malheureusement beaucoup moins nombreux pour ce tableau que pour le précédent. A vrai dire, nous n'en avons trouvé qu'un qui offre quelque garantie : ce sont des chiffres cités par LORAND à la Chambre en 1897. Dans un discours prononcé le 18 mai 1897, LORAND déclarait avoir « fait dresser » un tableau des officiers indiqués à l'*Annuaire militaire* comme détachés à l'Institut cartographique, mais qui étaient en réalité « à la disposition du Roi pour le Congo ». Il fournit les chiffres suivants :

« Lieutenant-colonel	1
Capitaines	18
Lieutenants	62
Sous-lieutenants	41
Total	122 » <sup>(1)</sup> .

Ce chiffre de 122, on le notera, concorde assez bien avec ceux de 125 et de 120 que nous avons calculés respectivement pour le 1<sup>er</sup> janvier 1897 et pour le 1<sup>er</sup> janvier 1898 <sup>(2)</sup>.

Un graphique (*fig. 2*) traduit, comme dans le cas du 1<sup>er</sup> tableau, les chiffres que nous avons établis. Il va sans dire que la courbe qu'il fait apparaître offre un assez grand parallélisme avec celle du 1<sup>er</sup> graphique relative aux officiers d'active.

On prendra garde à ce que, dans ce graphique, certains contrastes peuvent être accentués par le fait que nous avons arrondi les chiffres. De 1885 à 1886, par exemple, on descend de 19 à 15, mais le 15 est en fait un 17 arrondi en 15.

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1896-1897, p. 1397.

<sup>(2)</sup> On trouve également un calcul basé sur les données de l'*Annuaire militaire*, dans un article du *Temps* du 29 juillet 1894 consacré à « L'armée congolaise » ; mais il est manifestement fort mal établi. On peut en dire autant des chiffres que Louis BERTRAND tire de l'*Annuaire* dans un discours à la Chambre du 11 juin 1896 (*Annales parl., Chambre*, 1895-1896, pp. 1735-1736).

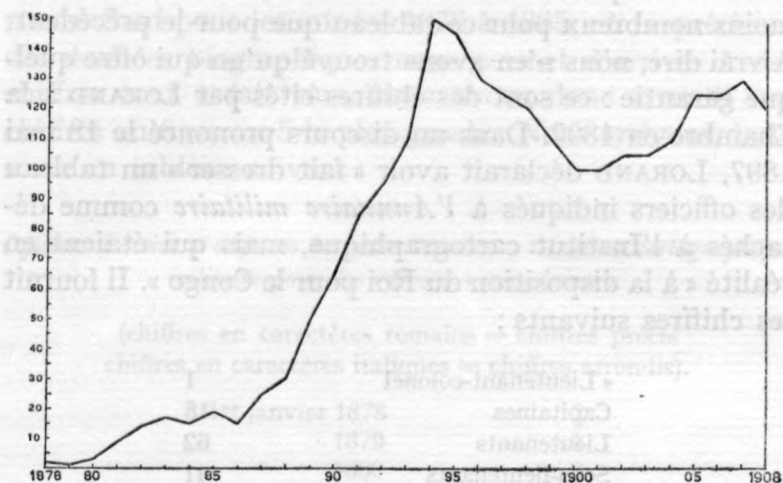


FIG. 2. — Officiers d'active et adjoints du génie détachés à l'Institut cartographique militaire pour des raisons « congolaises ».

Nous possédons maintenant les éléments qui vont nous permettre de calculer le montant des soldes versées par l'État belge à des officiers qui étaient en réalité au service du Congo. Nous pouvons en effet considérer par hypothèse que les officiers que nous avons recensés à chaque 1<sup>er</sup> janvier sont restés durant l'année entière détachés à l'Institut cartographique, et calculer leur solde en conséquence. L'hypothèse, bien entendu, est fausse, puisque bon nombre d'officiers quittent l'Institut en cours d'année, mais comme d'autres, par ailleurs, y entrent également en cours d'année, qui ne seront recensés qu'au 1<sup>er</sup> janvier suivant, on peut considérer qu'en gros les deux causes d'erreur se neutralisent.

Le nombre total d'années de service accomplies par nos officiers au Congo ou pour le Congo, de 1878 à 1908, s'établit ainsi, par addition des différents postes de notre 2<sup>e</sup> tableau, à 2355 années.

Quel est le montant des soldes que représentent ces 2350 (nous arrondissons) années de service ? Il ne peut

être question bien entendu d'un calcul individuel par grade, qui nous entraînerait à des calculs sans fin. Nous devons essayer de calculer une moyenne.

La possibilité nous en est offerte, de manière très pratique, par le groupe d'officiers qui se rencontrent à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1901, et qui sont au nombre de 100 très exactement. Ces officiers se répartissent par grades de la manière suivante :

Colonel	1 <sup>(1)</sup>
Lieutenant-colonel	1 <sup>(2)</sup>
Capitaines-commandants	13
Capitaines en second	16
Lieutenants	34
Sous-lieutenants	32
Médecin de bataillon de 2 <sup>e</sup> classe	1
Médecin adjoint	1
Adjoint principal du génie de 2 <sup>e</sup> classe	1
Total	100

Sur la base des soldes de l'époque <sup>(3)</sup>, le montant total des soldes de ces 100 officiers atteint 298.650 F <sup>(4)</sup>, soit en chiffres ronds 300.000 F.

Si l'on adopte ce chiffre comme moyenne — 100 années de service d'officiers revenant en moyenne à 300.000 F <sup>(5)</sup> — les 2350 années de service que nous avons

<sup>(1)</sup> Il s'agit du Gouverneur Général WAHIS (cf. *Biogr. Col. Belge*, t. I, col. 939).

<sup>(2)</sup> Eugène BARTELS (cf. JANSSENS et CATEAUX, *Les Belges au Congo*, op. cit., t. I, pp. 322-323).

<sup>(3)</sup> Nous nous basons sur les barèmes fixés par les arrêtés royaux des 1<sup>er</sup> janvier, 3 août et 6 novembre 1899 (*Journal militaire officiel*, 1899, pp. 5 et sv., 461 et sv. et 525-526). En dehors des distinctions de grades, il y a bien entendu des distinctions d'armes et d'ancienneté dont nous avons tenu compte ; mais il nous paraît superflu de fournir tous les détails de notre calcul.

<sup>(4)</sup> Ce chiffre inclut les indemnités pour chevaux des officiers montés.

<sup>(5)</sup> Cette moyenne, on l'observera, correspond fort bien à celle que fournit, pour un groupe de 21 officiers seulement, un document de 1883. En annexe d'une lettre qu'il écrit le 23 avril 1883 à FRÈRE-ORBAN, le général GRATRY, ministre de la Guerre communique au chef du cabinet un « état indiquant les traite-

calculées représentent une dépense pour l'État belge de  
 $300.000 \times 23,5 = 7.050.000 \text{ F.}$

Le lecteur ayant pu observer la méthode que nous avons suivie pour arriver à ce chiffre, il nous paraît inutile d'insister sur le fait qu'il ne s'agit là que d'une approximation ; mais c'est une approximation qui nous semble suffisante.

### 3) Les officiers décédés en Afrique : charge supplémentaire de pensions.

Les officiers belges qui ont travaillé à la création du Congo ont payé à la mort un lourd tribut : 179 d'entre eux sont décédés en Afrique ou sur le bateau qui les ramenait d'Afrique <sup>(1)</sup>. 179 sur 600 : cette proportion de 30 % — proportion de décès, qui ne tient compte ni des malades ni des invalides — indique assez ce qu'étaient les risques de cet âge que l'on n'a pas tort sans doute d'appeler l'âge héroïque.

Les décès se répartissent par année de la manière suivante :

ments des officiers qui ont été mis à la disposition du Roi pour l'œuvre de l'Association internationale de l'Afrique Centrale ». 21 officiers y sont mentionnés ; le montant total de leur solde et de leurs indemnités atteint 62.750 F (Arch. générales du Royaume, Papiers Frère-Orban, n° 41).

(1) Nous avons établi une liste des décès en nous basant sur les indications nominatives qui figurent annuellement dans les nécrologes de l'*Annuaire militaire*.

On trouve également aux archives du ministère des Colonies (Fonds « Service du Personnel d'Afrique », n° 115), une liste des officiers décédés en Afrique de 1878 à 1908, qui a été dressée en 1929 par les services du ministère ; elle contient une ou deux légères inexactitudes, mais elle nous a permis de contrôler notre propre liste.

Le chiffre total de 179 décès auquel nous aboutissons est à comparer avec celui de 182 qu'indique le tableau récapitulatif de la liste des Vétérans coloniaux. La différence entre les deux chiffres est compréhensible, puisque la liste des Vétérans coloniaux contient au total un nombre d'officiers — ou de pseudo-officiers — nettement supérieur à celui que nous avons retenu.



Nombre de décès d'officiers (d'active et de réserve) et d'adjoints du génie.

1878	2
1881	2
1882	2
1883	4
1884	1
1886	1
1888	2
1889	4
1890	2
1891	9 <sup>(1)</sup>
1892	9
1893	7
1894	13
1895	20
1896	12
1897	14
1898	14
1899	9
1900	8
1901	5
1902	9
1903	6
1904	5
1905	8
1906	4
1907	4
1908 (jusqu'au 15 novembre)	3
Total	179

La *fig. 3* fournit une représentation graphique de ces chiffres.

Ces pionniers, faut-il le dire, sont morts jeunes. L'âge moyen du décès, pour les 179 cas que nous envisageons, a été de 31 ans.

(<sup>1</sup>) 10 si l'on compte le commandant Augustin DELPORTE, décédé près de Matadi le 26 mai 1891 ; mais DELPORTE ne fait pas partie du groupe de 600 officiers sur lesquels porte notre calcul, étant donné qu'il ne se trouvait pas en Afrique pour le compte de l'État Indépendant (cf. ci-dessus p. 40 et n. 3).

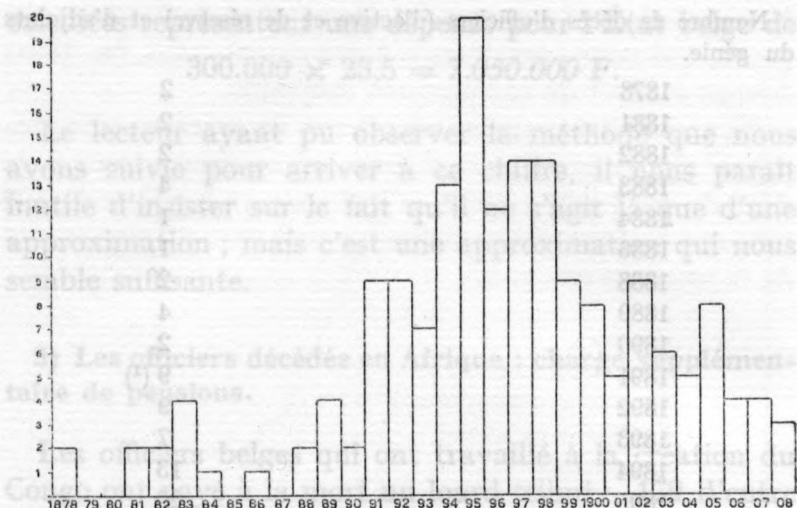


FIG. 3. — Nombre d'officiers décédés au service du Congo.

L'amplitude de variation des âges de décès est sans doute assez grande : le sous-lieutenant CROUQUET meurt en 1891 à peine âgé de 20 ans, le lieutenant-colonel PATERNOSTER, commandant de la Force Publique, disparaît lui à 53 ans <sup>(1)</sup>. Mais c'est la moyenne que nous venons de citer qui est réellement révélatrice.

179 officiers décédés en moyenne à 31 ans : on devine que ceci n'a pas été sans imposer à l'État belge une charge de pensions qu'il n'aurait pas supportée si tous ses effectifs d'officiers étaient demeurés dans la métropole.

Quel a été le supplément de charge dû à cette mortalité « coloniale » ? Cela est à proprement parler impossible à calculer. Il est impossible en effet d'établir une différence entre une donnée connue — le décès de ces officiers en Afrique — et une donnée inconnue — ce qu'il fût advenu d'eux s'ils étaient demeurés en Belgique. Quand bien même établirions-nous avec précision — et ce serait un travail énorme et fastidieux — combien d'officiers

(1) *Biogr. Col. Belge*, t. II, col. 209 ; t. III, col. 671.

ont laissé effectivement une veuve, et pendant combien de temps une pension a été servie effectivement à ces veuves, nous n'en resterions pas moins devant une incertitude fondamentale.

Mieux vaut, dans ces conditions, fixer un chiffre qui réponde à une certaine vraisemblance — vraisemblance d'ailleurs extrêmement grossière.

Prenons le cas d'un jeune officier décédé à 31 ans (l'âge moyen que nous avons déterminé). A cet âge, il aura atteint normalement le grade de lieutenant. Supposons que ce lieutenant laisse une veuve qui jouisse d'une pension de veuve pendant une trentaine d'années. Le montant de cette pension sera de

$$850 \text{ F} \times 30 = 25.500 \text{ F} \text{ (1)}.$$

Ne peut-on pas faire l'hypothèse — tout à fait grossière, nous le répétons, en employant un adjectif qui seul convient ici — que la charge supplémentaire de pensions supportée par l'État belge a pu représenter environ une quarantaine de pensions de ce genre ?

Nous aboutirions ainsi à un chiffre de

$$25.500 \text{ F} \times 40 = 1.020.000 \text{ F}$$

Nous ferons figurer ce chiffre dans notre tableau avec sa simple valeur d'hypothèse.

#### 4) L'aide de la diplomatie belge : le consulat de Zanzibar.

LÉOPOLD II n'a pas seulement bénéficié pour son œuvre coloniale de l'aide de l'armée : il a aussi pu compter sur l'appui de la diplomatie belge. Cette aide diplomatique a été un des facteurs essentiels de son succès. Mieux on connaîtra l'histoire du Congo et plus son im-

(1) Le chiffre de 850 francs par an, pour la pension de veuve de lieutenant, est fixé par l'arrêté royal du 16 mars 1880 (*Journal militaire officiel*, 1880, pp. 70-71).

portance, croyons-nous, apparaîtra : dans plus d'une circonstance difficile, voire même critique, c'est à un conseil avisé, ou à une intervention habile de la diplomatie belge, que la politique du Roi a dû d'éviter l'écueil.

A Bruxelles, au département des Affaires étrangères, LÉOPOLD II pouvait prendre appui sur l'expérience incomparable, sur la pondération de LAMBERMONT et de BANNING. On ne soulignera jamais assez la valeur des services que lui a rendus LAMBERMONT. Le secrétaire général des Affaires étrangères fut pour le Souverain, pendant de longues années, un conseiller admirable — actif, inlassable, judicieux. Il fut aussi à plusieurs reprises le négociateur de l'État du Congo, et la négociation de Berlin de 1884-1885, d'où le Congo sortit victorieux, fut son chef-d'œuvre. BANNING était à ses côtés, le secondant, et fournissant en même temps au Roi sa plume probe et ardente d'écrivain politique.

A l'étranger, nos représentants diplomatiques eurent également à maintes reprises à se dépenser en faveur du Congo. Le Roi, en effet, ne disposait pas pour les relations extérieures du Congo d'un réseau d'agents diplomatiques propres. L'État du Congo, sauf dans un ou deux cas exceptionnels, n'eut jamais à l'étranger que des représentants consulaires. Les affaires extérieures de l'État pouvaient bien entendu se traiter à Bruxelles, où les envoyés diplomatiques étrangers accrédités auprès du Souverain pouvaient correspondre et négocier avec l'administration congolaise. Mais chaque fois qu'il fallait, dans l'intérêt du Congo, intervenir à l'étranger même, ou prendre un contact avec des milieux étrangers, le Roi manquait des moyens adéquats. Il faudra un jour écrire dans le détail l'histoire, fort curieuse, des multiples procédés que le Roi imagina pour résoudre ce problème. LÉOPOLD II recourut parfois à des représentants officieux chargés de défendre ses intérêts. A Paris, en 1883-1884, Arthur STEVENS, qui était un riche marchand de tableaux

fort coté dans la société parisienne, joua ainsi le rôle d'un véritable « agent de l'Association Africaine » <sup>(1)</sup> ; à Berlin, à la même époque, le journaliste Victor GANTIER ne fut pas loin de jouer un rôle analogue <sup>(2)</sup>. Dans d'autres cas, le Roi envoyait un émissaire spécial à l'étranger pour traiter telle affaire particulière ou pour prendre tel contact indispensable. L'envoyé pouvait être un simple particulier — le banquier du Roi, Léon LAMBERT, fut ainsi envoyé à Paris en 1882 <sup>(3)</sup> —, mais il était pris le plus souvent parmi les membres de l'administration congolaise : un DE GRELLE-ROGIER, un VAN EETVELDE furent fréquemment chargés de missions de ce genre <sup>(4)</sup>. Le Roi, enfin, intervenait lui-même dans les grandes occasions : pour mener sa politique du Nil, le Roi, payant de sa personne, se déplaça à plusieurs reprises à Londres et à Paris.

Mais ces moyens divers ne suffisaient pas à compenser l'absence d'une diplomatie organisée. Très souvent donc, et cela presque depuis le début de l'entreprise africaine, le Roi dut recourir à la diplomatie belge. Nos représentants officiels à l'étranger ne furent pas toujours enthousiastes du rôle qu'on leur faisait jouer. Le ministre de Belgique à Londres, SOLVYNS, qui avait peu de foi dans

<sup>(1)</sup> C'est ainsi qu'il est appelé dans un mémorandum du Quai d'Orsay de novembre 1883 (Arch. du Quai d'Orsay, *Mémoires et Documents, Afrique*, vol. 88 (= *Congo et Gabon*, vol. 4, juin-décembre 1883), f° 315 ; une lettre du ministre des Affaires étrangères français d'août 1884 parle de « M. STEVENS, représentant de l'Association Internationale Africaine » (Arch. du minist. de la France d'Outre-mer, Afrique VI 41 a). Cf. à son sujet la notice de L. SOLVAY dans la *Biogr. Nationale*, t. XXIII, 1921-1924, col. 850-854, et G. VANZYPE, *Les frères Stevens* (Bruxelles, 1936).

<sup>(2)</sup> Cf. R. S. THOMSON, *Fondation de l'État Indépendant du Congo* (Bruxelles 1933), p. 177.

<sup>(3)</sup> R. J. CORNET, Rapport sur le dossier « Création, administration et gouvernement de l'Association Internationale du Congo et de l'État Indépendant du Congo » (*Bull. I. R. C. B.*, 1954), p. 561 ; Arch. du Quai d'Orsay, *Mémoires et Documents, Afrique*, vol. 59 (= *Congo et Gabon*, vol. 2, 1882).

<sup>(4)</sup> Cf. les notices de la *Biogr. Col. Belge*, t. II, col. 327-353, et t. III, col. 385-389.



le succès de l'entreprise africaine, rédige en 1884, en recevant une communication du Souverain, ce petit billet éloquent dans sa sobriété : « Encore Congo — Toujours Congo — Trop de Congo ! » <sup>(1)</sup>. Mais qu'ils aient eu la foi coloniale ou non, nos représentants diplomatiques, et SOLVYNS le premier, mirent tous un grand zèle à servir LÉOPOLD II aussi bien dans sa qualité de créateur et de Souverain du Congo, qu'en celle de Roi des Belges. Les services qu'ils furent amenés à lui rendre furent souvent considérables.

Aide de LAMBERMONT, de BANNING, du personnel de nos légations : tous ces éléments, on l'aperçoit sans peine, ne peuvent évidemment nous conduire à aucune évaluation chiffrée. Tenter de traduire en chiffres la valeur de l'assistance apportée dans ce domaine à LÉOPOLD II, serait d'un aimable ridicule. Mais dans un cas tout au moins, une dépense supportée par la Belgique apparaît avec précision. Il est en effet un service diplomatique — ou plutôt consulaire — que la Belgique a créé pour le Congo et qui n'a fonctionné pratiquement qu'au profit du Congo : c'est le consulat belge à Zanzibar. Nous saisissons ici une dépense particulière de la Belgique. Comme il s'agit en même temps d'un exemple typique de la collaboration du département des Affaires étrangères à l'œuvre africaine, on nous permettra de nous y arrêter un court instant.

La création du consulat de Zanzibar fut décidée en 1879. A cette époque, quatre pays seulement possédaient une représentation consulaire à Zanzibar : la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et les États-Unis d'Amérique. La première y était représentée par un consul général, la France et l'Allemagne par un consul, les États-Unis par un vice-consul <sup>(2)</sup>. Comment se fait-il

(1) Billet de SOLVYNS à GRANVILLE du 15 février 1884 ; Londres, Public Record Office, Granville Papers, P. R. O. 30/29/156.

(2) *Almanach de Gotha*, 1879, p. 1021.

que la petite Belgique ait songé elle aussi à établir un poste consulaire — et un poste consulaire rétribué — en ces lieux où ne semblaient pas l'appeler des intérêts économiques particuliers ? La réponse est aisée à deviner : le Roi, à cette époque, lançait des expéditions par la côte orientale, et plus précisément par Zanzibar ; il fallait un consul belge pour veiller sur elles.

Dans les dossiers des Affaires étrangères, un document anonyme, mais qui émane incontestablement du Palais, conserve la trace de la demande du Roi. On y lit :

« Avant la fin d'octobre, Zanzibar sera relié par le télégraphe à l'Europe et au reste du monde. Le développement si remarquable de ce point en prendra un nouvel essor. Il paraît convenable que la Belgique y ait un représentant à elle. Plusieurs de nos compatriotes comptent s'établir non loin de Zanzibar pour essayer d'y nouer des relations commerciales. D'autres Belges sont dans l'intérieur occupés d'explorations scientifiques. Si leurs efforts réussissent, il en résulterait pour le pays un avantage matériel et moral. Un bon agent belge à la côte faciliterait singulièrement la tâche de nos compatriotes » (1).

La décision d'établir un poste à Zanzibar fut prise, nous venons de le dire, en 1879 (2). Le premier consul E. DEVILLE, fut nommé par arrêté du 31 décembre 1879 (3). Arrivé à Zanzibar en juin 1880 (4), il ne devait guère y fournir une longue carrière : dès janvier 1881, il était emporté par la maladie (5).

Son successeur, J. VAN DER ELST, fut nommé le 18 juillet 1881. Il ne put rejoindre son poste que près d'un

(1) Arch. du ministère des Affaires étrang. Dossiers personnels, n° 1110 ; la note est d'une main qui nous est connue par de nombreux documents, et qui est celle d'un employé ou d'un fonctionnaire du Palais.

(2) Le crédit budgétaire nécessaire à la création du poste fut demandé dès 1879, par voie d'amendement au budget du ministère des Affaires étrangères pour l'exercice 1880 (cf. le rapport sur ce budget déposé le 17 décembre 1879 par M. DE MACAR, *Doc. parl., Chambre*, 1879-1880, n° 47, p. 15).

(3) Arch. du ministère des Affaires étrang., Dossiers personnels, n° 1110.

(4) R. COUPLAND, *The exploitation of East Africa, 1856-1890. The Slave Trade and the scramble* (Londres 1939), p. 347.

(5) Dossiers personnels, n° 1110, loc. cit.

an plus tard, en mai 1882. Il y resta trois ans. En juin 1885, il succombait aux atteintes du climat <sup>(1)</sup>.

Le troisième titulaire du poste, L. DE CAZENAVE, fut nommé le 12 septembre 1885. En mars 1887, il fut promu consul général. C'est cette même année que devait également se terminer sa carrière. En août 1887, en effet, CAZENAVE ayant fait savoir que sa santé laissait fort à désirer, le ministère s' alarma, peu désireux de voir le consulat belge endeuillé par un troisième décès ; d'urgence, CAZENAVE fut rappelé en Belgique. Il quitta Zanzibar en janvier 1888 <sup>(2)</sup>.

Le poste resta ensuite vacant un certain temps, jusqu'à ce que, au début de 1889, le gouvernement décide sa suppression <sup>(3)</sup>.

La Belgique, par la suite, ne fut plus représentée à Zanzibar que de manière intermittente. En 1890, le gouvernement belge profita d'une mission que l'État du Congo avait confiée au capitaine HANEUSE — mission de recrutement dans le sultanat — pour charger également ce dernier d'une « mission commerciale et consulaire » au nom de la Belgique <sup>(4)</sup>. HANEUSE, arrivé à Zanzibar en mai 1890, y resta jusqu'en mars 1891 <sup>(5)</sup>.

Entre-temps, le gouvernement avait désigné un nou-

(1) Arch. du minist. des A. E., Dossiers personnels, n° 1194.

(2) Ibid., Dossiers personnels, n° 1097. Une notice sur Cazenave a paru dans le *Congo Illustré* du 14 janvier 1894.

(3) « Le Gouvernement se propose de supprimer le consulat général à Zanzibar » (projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour l'exercice 1890, déposé à la séance de la Chambre du 28 février 1889 ; *Doc. parl., Chambre*, 1888-1889, n° 119, p. 138).

(4) Arch. du minist. des A. E., Dossiers personnels, n° 819. L'arrêté chargeant HANEUSE de cette mission est du 8 avril 1890 ; ses instructions sont de la même date. La minute de ces instructions se trouve au dossier n° 819 ; le texte original provenant des papiers de Haneuse, est aujourd'hui conservé par la section liégeoise de l'Association des Vétérans coloniaux ; nous en avons obtenu une photocopie grâce à l'aimable intermédiaire du C. I. D. Sur Haneuse, cf. JANSSENS et CATEAUX, *Les Belges au Congo*, op. cit., t. I, pp. 617-619, et G. FERIR, *Le Colonel Haneuse (Bulletin de l'Association coloniale liégeoise, janvier-février 1939)*.

(5) Dossiers personnels, n° 819, loc. cit.

veau consul, mais qui était cette fois — le poste consulaire rétribué ayant été supprimé — un consul marchand. Le choix se porta sur un négociant du nom de FLEURY, établi à Zanzibar depuis 1880. FLEURY fut nommé consul de Belgique par arrêté du 11 février 1891. Il le demeura deux ans ; quittant l'Afrique, il obtint la démission honorable de ses fonctions en février 1893 <sup>(1)</sup>.

Le consulat de Belgique ne devait plus avoir de titulaire ensuite jusqu'en 1902 <sup>(2)</sup>. Nous abandonnerons là son histoire.

Quelle fut l'utilité de ce consulat ?

Les consuls belges, à leur départ, recevaient des instructions recommandant à leur attention à la fois les intérêts économiques généraux de la Belgique et les intérêts plus particuliers de Léopold II. Les instructions remises à DEVILLE disaient par exemple :

« Comme consul de Belgique, vous avez une mission commerciale. Vous avez à veiller aux intérêts belges et à seconder les efforts que feront nos compatriotes pour prendre leur part du commerce qui se développe sur la côte orientale de l'Afrique. Vous aurez aussi, le cas échéant, à prêter vos bons offices à l'Association Internationale, comme vous les prêteriez à toute personne, à toute association qui poursuivrait sans léser aucun intérêt un but honorable se rattachant à des questions humanitaires » <sup>(3)</sup>.

Nos consuls s'efforcèrent toujours de remplir l'une et l'autre partie de leur mission. Sur le plan des intérêts belges, DEVILLE, puis VAN DER ELST engagèrent de

<sup>(1)</sup> Ibid.

<sup>(2)</sup> Ibid.

<sup>(3)</sup> Instructions du 20 février 1880. Minute aux arch. du minist. des Aff. étr., A. F. I, 1 (= série générale Congo, pièces reliées), pièce 1 ; le passage du texte que nous reproduisons est également cité dans une note sur l'« attitude du gouvernement au sujet des affaires africaines » qui se trouve dans le volume *Afrique — Association Internationale du Congo*, vol. 4, juin-octobre 1884, n° 108 ; cf. aussi un commentaire des instructions à DEVILLE dans une dépêche de FRÈRE-ORBAN à SOLVYNS, notre ministre à Londres, du 27 janvier 1880 (*Afrique — Conférence Géographique de Bruxelles — Association Internationale Africaine*, 1876-1884, pièce 172).



longues négociations avec le sultan en vue de la conclusion d'un traité de commerce. Après maintes difficultés, elles aboutirent à la signature, le 30 mai 1885, d'une « convention provisoire d'établissement, de commerce et de navigation » <sup>(1)</sup>. Cet arrangement provisoire fut ratifié l'année suivante <sup>(2)</sup>.

Mais à quoi sert un traité de commerce lorsqu'il n'y a pas de trafic commercial ? Or CAZENAVE le constatait en 1887 :

« En ce qui concerne notre pays, les intérêts que notre commerce a actuellement ici sont pour ainsi dire nuls et rien ne fait prévoir que dans un avenir plus ou moins rapproché ils puissent prendre une extension telle que la présence d'un consul de carrière soit chose indispensable » <sup>(3)</sup>.

C'était montrer la presque inutilité du consulat du point de vue belge. Et de fait, les services réels que rendirent les consuls furent avant tout des services rendus à LÉOPOLD II et à ses entreprises africaines.

Soutenir et aider les expéditions par la côte orientale, s'entremettre en faveur du recrutement à Zanzibar de soldats et de travailleurs pour le Congo : tel fut le rôle le plus important du consulat. Même lorsque LÉOPOLD II eut renoncé à ses expéditions lancées de Zanzibar — et il y renonça, on le sait, dès 1885 —, la grande place arabe n'en demeura pas moins pour lui d'une importance-clé en tant que centre de recrutement d'hommes ; l'armée congolaise de l'époque était constituée presque exclusivement de « soldats de la côte », c'est-à-dire de soldats engagés sur différents points de la côte africaine, et les Zanzibarites comptaient parmi les plus indis-

(1) Cf. sur cette négociation le dossier A. F. 6 B des arch. du minist. des Aff. étrangères.

(2) Du côté belge, il fut ratifié par la loi du 14 décembre 1886 (*Moniteur* du 30 décembre 1886).

(3) Lettre au ministre du 8 mai 1887 ; arch. du minist. des Aff. étr., A. F. I, 1, 2<sup>e</sup> série (= série générale Congo, pièces non reliées), n<sup>o</sup> 12.317.



pensables. Le consul de Belgique à Zanzibar agissait en conséquence.

L'utilité du consulat fut donc avant tout « congolaise » <sup>(1)</sup>. Créé en fonction des entreprises africaines de LÉOPOLD II, il ne procura guère d'avantages qu'à elles seules.

Ceci justifie pleinement, nous semble-t-il, l'inscription du consulat dans notre tableau : les dépenses qu'il a occasionnées ont été des dépenses en faveur du Congo.

Quel a été le montant de ces dépenses ? Il n'est pas fort difficile de le calculer. Nous n'avons à envisager, bien entendu, que la période des consuls rétribués, qui se termine en 1888. Le traitement du consul, que ce soit DEVILLE, VAN DER ELST ou CAZENAVE, fut toujours de 18.000 F. Il demeura fixé à ce chiffre même après la promotion de CAZENAVE au grade de consul général <sup>(2)</sup>. Le consul jouissait également d'une indemnité pour son drogman et son « *khavass* » <sup>(3)</sup> : soit 4.000 F par an <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> CAZENAVE, dans la lettre de 1887 que nous venons de citer, ne propose le maintien du consulat que pour des raisons « congolaises ». Après avoir souligné que les intérêts du commerce belge à Zanzibar sont pratiquement nuls, il ajoute :

« Je n'hésiterais pas, Monsieur le Ministre, à vous proposer la suppression du consulat de Zanzibar si je n'étais retenu par une considération bien grave. Cette considération m'apparaît lorsque j'examine la question au point de vue des intérêts de l'État du Congo. Le sultan est très flatté de voir accréditer auprès de lui des consuls de carrière, et surtout des consuls généraux ; je suis persuadé qu'il serait non seulement peiné mais froissé de ce qu'il considérerait comme une humiliation si le consulat de Belgique venait à être supprimé, et je crains fort que des esprits malveillants n'exploitent cette circonstance pour indisposer le sultan contre l'œuvre entreprise par notre Auguste Souverain... ».

Aucun texte n'est plus clair quant à l'utilité réelle du consulat.

<sup>(2)</sup> Ce montant du traitement est cité dans les arrêtés de nomination (cf. dossiers personnels, nos 1194 et 1097), ainsi qu'aux *Doc. parl.* (Chambre, 1879-1880, n° 47, p. 15).

<sup>(3)</sup> Le « *khavass* » jouait le rôle à la fois d'huissier du consulat et de garde du corps du consul (cf. sur cette institution orientale, la notice de la *Grande Encyclopédie*, t. IX, p. 961). Les dictionnaires français accueillent généralement le mot sous la forme « *cavas* » ou « *cavass* » (cf. LITTRÉ, Supplément, 1877 ; Larousse du XIX<sup>e</sup> siècle, 1<sup>er</sup> supplément, 1877 ; *Grande Encyclopédie*, loc. cit. ; Larousse du XX<sup>e</sup> siècle, etc.) ; nous reproduisons l'orthographe des documents parlementaires belges.

<sup>(4)</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1879-1880, n° 91.

Ajoutons à cela l'une ou l'autre indemnité supplémentaire <sup>(1)</sup> et les frais de déplacement — en l'occurrence assez considérables <sup>(2)</sup> — et nous arrivons à une somme globale d'environ 200.000 F.

Ce chiffre, qui nous paraît appartenir pour sa part à la catégorie des « approximations suffisantes », est celui que nous ferons figurer dans notre tableau d'ensemble.

(1) VAN DER ELST, en 1884, reçoit deux indemnités de 1500 F chacune pour ses frais exceptionnels (Dossiers personnels, n° 1194, loc. cit.).

(2) Le déplacement de DEVILLE de Bruxelles à Zanzibar coûte 5.500 F (*Doc. parl., Chambre, 1880-1881, n° 95, p. 24*). Lorsque VAN DER ELST meurt en 1885, sa veuve, qui se trouve à Zanzibar avec deux enfants, reçoit 15.750 F pour frais de funérailles et de voyage de retour (Dossiers personnels, n° 1194, loc. cit.).

(3) *Doc. parl., Chambre, 1879-1880, n° 81.*

## II. DEPUIS 1908

Lorsqu'il fallut organiser, à la veille de la reprise du Congo par la Belgique, le régime de gouvernement de la future colonie belge, les dispositions relatives à ce régime donnèrent lieu à des discussions parfois fort âpres. Il n'est guère qu'un point sur lequel l'unanimité se soit faite sans difficulté : tout le monde entendait que la colonie fût dotée de finances indépendantes.

C'était là, bien entendu, le point de vue du Roi. Le Congo, sous sa direction, était parvenu à se suffire à lui-même. LÉOPOLD II voulait qu'il en soit de même de la future colonie belge, de manière à ce que celle-ci ne constitue en aucune façon une charge pour la métropole. Dans une lettre qu'il adressait en février 1907 à un parlementaire influent, le Roi écrivait, en invoquant l'exemple à ne pas suivre :

« Les colonies hollandaises ont de gros déficits que la mère-patrie comble annuellement. La séparation complète du budget colonial de celui de la mère-patrie est une chose qui s'impose » <sup>(1)</sup>.

Le gouvernement, dès le premier projet de Charte coloniale de 1901, avait fait sien ce principe <sup>(2)</sup>, et celui-ci fut admis lors de la discussion de la Charte aussi bien par la majorité que par l'opposition <sup>(3)</sup>. Il n'est pas jus-

(1) Lettre du Roi à Auguste DELBEKE du 8 février 1907 ; Papiers Delbeke, à Anvers, boîte 1, document n° 34.

(2) Cf. le projet de loi sur le gouvernement des possessions coloniales de la Belgique déposé le 7 août 1901 (*Doc. parl., Chambre*, 1900-1901, n° 281), Exposé des motifs, p. 3 : « Quant aux rapports financiers de la colonie et de la métropole, il ressort à toute évidence de l'ensemble de la loi que les finances de l'une et de l'autre doivent être séparées autant que possible ».

(3) Cf. pour les discussions en commission spécialement la séance de la Commission des XVII du 11 avril 1907 (c. r. dans le *Mouvement Géographique*, 14 avril

qu'aux théoriciens coloniaux — un SPEYER par exemple — qui n'aient partagé avec force le même point de vue <sup>(1)</sup>.

La Charte coloniale instaura donc un régime de stricte séparation financière : Belgique et Congo ont chacun un patrimoine propre, les budgets sont distincts, et le budget colonial doit en principe — si l'on s'en tient du moins à l'esprit du système — être alimenté uniquement par les ressources coloniales. La colonie, pour couvrir ses déficits éventuels et pour couvrir ses dépenses extraordinaires, emprunte en son nom propre : elle a une dette publique distincte de celle de la Belgique.

Tel est le principe établi depuis 1908. Ce principe n'a cependant pas empêché la Belgique, depuis cette date, de supporter certaines dépenses coloniales, et cela pour deux raisons essentielles :

D'abord parce que, à côté du budget du Congo, qui est à charge de la colonie, existe aussi un budget métropolitain, alimenté par le trésor de l'État belge, et qui est le budget du ministère des Colonies ; c'est là une charge que la Belgique assume du fait de sa possession africaine.

Ensuite et surtout, si le principe de la séparation financière est toujours demeuré sauf en droit, il n'en a pas moins fallu à certains moments que la Belgique vienne à l'aide de sa colonie ; les deux budgets sont demeurés distincts, mais l'un a dû secourir l'autre.

Ce sont là les deux points que nous devons étudier.

1907, col. 177-179), et pour la discussion publique, J. TOURNAY-DETILLIEUX, Loi sur le gouvernement du Congo belge. Résumé complet des discussions (Bruxelles 1909), pp. 91 et sv.

(1) Cf. H. SPEYER, Comment nous gouvernerons le Congo (Bruxelles 1907), reprod. dans H. SPEYER, L'Œuvre coloniale. Choix d'études (Bruxelles 1950), pp. 79 et sq., et du même, Essai d'un projet de Charte coloniale (*Revue de l'Université de Bruxelles*, 1906-1907), reprod. dans le même recueil, p. 127. Dans le même sens : L. DUPRIEZ, A propos du projet de Charte Coloniale (Bruxelles 1902 ; extrait de la *Revue Générale*, janvier, mars et avril 1902), pp. 39 et sv. et 64 ; F. CATTIER, Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo (Bruxelles 1906), pp. 354-355, etc.

### 1) Les budgets métropolitains du ministère des Colonies. <sup>(1)</sup>

L'existence simultanée du budget du Congo belge et du budget du ministère des Colonies, qui se partagent les dépenses afférentes au Congo et à son administration, constitue une des bizarreries de notre organisation politique.

Au début, dans les années qui suivirent immédiatement la reprise, il y eut dans ce partage quelque raison et quelque méthode. Le principe était simple. Tout ce qui avait trait au ministre des Colonies, à son cabinet, à son administration métropolitaine — c'est-à-dire au « ministère des Colonies », au sens strict du terme — figurait au budget de ce nom et était donc à charge de la Belgique. Tout le reste, comprenant aussi bien les dépenses de certains organismes coloniaux fonctionnant en Belgique, mais n'ayant pas un caractère strictement administratif, que les dépenses faites au Congo même, était mis à charge du budget colonial <sup>(2)</sup>.

Mais dès le lendemain de la première guerre mondiale, les principes s'évanouirent. On vit la Belgique inscrire

<sup>(1)</sup> Pour tout cet exposé, cf. spécialement A. MOELLER, Les finances publiques du Congo belge et du Ruanda-Urundi, dans *Les Nouvelles. Droit colonial*, t. III, Bruxelles 1938.

<sup>(2)</sup> Dans cette organisation des deux budgets, il n'était pas question, notons-le, de la notion de « charges de souveraineté ». Il est donc tout-à-fait inexact d'écrire, comme on l'a fait récemment, que « dès l'annexion du Congo, en 1908, la Belgique décida de prendre à charge du trésor métropolitain les dépenses, dites de souveraineté, faites pour le Congo » (A. VAN BILSEN, Pour une politique congolaise nouvelle, dans la *Revue Générale Belge*, 15 avril 1956, p. 907; cf. aussi *ibid.*, p. 910). Ce n'est qu'à une date assez récente que l'on a tenté l'assimilation du budget métropolitain du ministère des Colonies et des « dépenses de souveraineté » (voir ci-après, p. 74 et n. 1).



à son budget des dépenses métropolitaines étrangères au ministère des Colonies *stricto sensu* — telles par exemple les dépenses de fonctionnement de l'École coloniale. Par contre, et c'est ici le fait étrange, certaines dépenses du ministère lui-même passèrent à charge de la colonie : dépenses de matériel, dépenses aussi de personnel. Des services entiers de la place Royale furent payés à certain moment par le Congo <sup>(1)</sup>. Plus tard — et ceci a duré jusqu'à l'heure actuelle — le traitement de nombreux agents temporaires du département fut rattaché au budget colonial.

On a abouti de la sorte à un imbroglio souvent difficile à démêler. La raison pour laquelle tel crédit a été inscrit ou est encore inscrit à l'heure actuelle dans un budget plutôt que dans l'autre, n'a plus rien à voir dans beaucoup de cas avec un quelconque principe, mais résulte simplement d'un partage des charges réalisé « à l'amiable ».

D'où, naissant de ce partage, des situations souvent fort curieuses. La commission sénatoriale des Colonies fit dresser en 1937 un tableau des « services émargeant à la fois au budget métropolitain et au budget colonial » <sup>(2)</sup>. On y constatait notamment que le personnel de l'administration centrale était payé par le budget métropolitain, mais que ses fournitures de bureau étaient à charge du budget colonial ; à l'Agence de la Colonie et à l'Office Colonial, le personnel de carrière était payé par le budget métropolitain et le personnel temporaire par le budget colonial ; au Musée de Tervuren, le traitement du personnel était à charge du budget métropolitain, mais ses indemnités figuraient au budget colonial, etc.

Si la répartition des charges est dans une large mesure arbitraire, elle a d'autre part fortement varié dans le

<sup>(1)</sup> De 1926 à 1931 : voir ci-après p. 81.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Sénat*, 1936-1937, n° 183, pp. 75-76.

temps. Suivant l'état de prospérité relative des finances congolaises et des finances belges, l'on a fait passer certaines dépenses du budget colonial au budget métropolitain ou vice-versa. En 1926, la Belgique se débat dans une crise financière grave : on passe toute une série de charges à la colonie <sup>(1)</sup>. En 1933, la crise économique crée au Congo une situation dramatique : la Belgique reprend la charge de plusieurs postes budgétaires de manière à soulager le budget colonial.

L'on a vu ainsi certaines catégories de dépenses faire une sorte de navette entre le budget colonial et le budget métropolitain. Le cas du Musée de Tervuren est à cet égard à retenir. Les traitements du personnel du Musée ont été à charge depuis 1908 successivement : du trésor colonial, puis du trésor métropolitain, puis de nouveau du trésor colonial, de nouveau du trésor métropolitain, une troisième fois du trésor colonial et finalement du trésor métropolitain. Voici les dates qui jalonnent ce mouvement d'aller et de retour :

1908 à 1919 : les dépenses de personnel du Musée de Tervuren sont supportées par le budget du Congo belge <sup>(2)</sup> ;

(1) Certains crédits — tels par exemple les crédits de matériel du Musée de Tervuren, de l'École Coloniale, etc — furent purement et simplement transférés du budget métropolitain au budget colonial ; d'autres, tout en restant inscrits au budget métropolitain, furent rendus remboursables par le Trésor colonial.

(2) Ces dépenses, il est curieux de le noter, furent effectivement supportées par le Trésor colonial même pendant la guerre 14-18 : dans les comptes définitifs des budgets des exercices de guerre, comme dans les budgets eux-mêmes, les dépenses pour le Musée de Tervuren, comme aussi d'ailleurs celles pour l'École de Médecine tropicale ou le Jardin Colonial, figurent pour les montants habituels. Cependant, durant l'occupation ennemie, le traitement du personnel de ces institutions figura en annexe au budget du ministère des Finances dressé par l'autorité occupante (cf. l'arrêté du 2 mai 1915 fixant le budget belge pour l'exercice 1915 dans le *Gesetz- und Verordnungsblatt für die okkupierten Gebiete Belgiens. Bulletin officiel des lois et arrêtés pour le territoire belge occupé*, 1915, p. 579 ; arrêté du 26 avril 1916 fixant le budget belge pour l'exercice 1916, *ibid.*, 1916, p. 2035 ; arrêté du 12 juillet 1917 fixant le budget belge pour l'exercice 1917, *ibid.*, 1917, pp. 4083 (1<sup>er</sup> semestre) et 4131 (2<sup>e</sup> semestre) ; arrêté du 25 juillet 1918 fixant le

1920 à 1925 : elles sont inscrites au budget métropolitain du ministère des Colonies ;

1926 à 1931 : elles restent inscrites au budget métropolitain, mais sont remboursées par la colonie, ce qui les met donc en fait à charge du trésor colonial ;

1932 à 1946 : le remboursement par le trésor colonial ayant été interrompu en 1932, la dépense redevient métropolitaine ;

1947 : inscription au budget du Congo belge ;

1948 : retour au budget métropolitain — où le poste reste toujours inscrit jusqu'à nouvel ordre.

Sans doute ne faut-il pas s'exagérer la mobilité budgétaire des dépenses métropolitaines. Un cas comme celui que nous venons de citer constitue évidemment un cas-limite. Bon nombre de postes budgétaires demeurent stables : les traitements du personnel de l'administration centrale du ministère sont, pour leur plus grande partie, toujours demeurés inscrits au budget métropolitain (sauf au cours de l'exercice 1947, qui a marqué une tentative de budget unique, sur laquelle nous allons revenir dans un instant) ; inversement, les dépenses du Conseil colonial, par exemple, n'ont jamais quitté depuis 1908 la place qu'elles occupent dans le budget du Congo belge.

Il n'en reste pas moins que tout ce que nous venons de dire — et qui n'offre qu'une vue très succincte de la question — traduit et trahit les véritables anomalies

budget de la « Flandre » pour l'exercice 1918, dans le *Gesetz- und Verordnungsblatt für Flandern*, annexe au n° du 3 août 1918). Les comptes définitifs des budgets font apparaître que ces traitements prévus par les budgets de l'autorité occupante furent bien payés (cf. *Comptes définitifs des budgets des exercices 1914, 1915 et 1916 présentés par M. le Ministre des Finances* (Bruxelles 1927), pp. 224-225 et 434-435 ; *Compte définitif du budget de l'exercice 1917 présenté par M. le Ministre des Finances* (Bruxelles 1928), pp. 216-217 ; *Compte général de l'administration des finances rendu pour les années 1915 à 1918 par M. le Ministre des Finances* (Bruxelles 1929), pp. 220-221). Cependant, par un jeu d'écriture dont nous n'avons pu saisir le mécanisme, les dépenses ainsi effectuées furent ensuite, ainsi qu'en témoignent les comptes du Congo, prises en charge par la Colonie.

que présente la répartition des charges entre les deux budgets. La seule solution rationnelle, on l'a souvent dit, serait celle du budget unique, rassemblant toutes les dépenses de nature coloniale. Cette solution, prônée de longue date dans certains milieux <sup>(1)</sup>, fut adoptée en 1946 par le gouvernement <sup>(2)</sup>. En application du principe du budget unique, toutes les dépenses de l'administration de la colonie, tant métropolitaines que coloniales, étaient mises à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1947 à la charge du budget du Congo belge. Seul le traitement du ministre continuait à figurer au budget de la métropole.

Il est intéressant d'observer les résistances que cette réforme rencontra. L'opposition vint avant tout de la Commission des Colonies de la Chambre. Elle était inspirée en partie par des raisons d'organisation administrative. Dans le budget unique, l'administration métropolitaine des Colonies, payée par le budget colonial, cessait d'être une administration belge. Elle échappait dès lors au contrôle de l'inspection des finances, n'était plus soumise au statut des fonctionnaires, ne devait plus passer par le Secrétariat permanent au recrutement. On pouvait craindre que cette « position privilégiée » par rapport aux autres départements ministériels ne provoque des jalousies et des heurts <sup>(3)</sup>.

Mais en dehors de ces raisons, il en est d'autres, plus hautes, qui guidaient l'opposition au projet : l'idée que la Belgique, en tant que puissance chargée du gouvernement du Congo, se devait de conserver pleinement, et

(1) La Commission des Colonies du Sénat la préconisait dans son rapport sur le budget de 1937 (*Doc. parl., Sénat*, 1936-1937, n° 183, p. 79) ; elle répéta avec force son vœu dans le rapport sur le budget de l'exercice 1945 (*Doc. parl., Sénat*, 1944-1945, n° 71, pp. 1-2).

(2) L'annonce en fut faite au Sénat le 29 octobre 1946 par le ministre des Colonies. M. GODDING déclarait : « J'ai à mon tour proposé un budget unique. Ce n'est que tout récemment que le gouvernement a donné son accord sur ce point » (*Annales parl., Sénat*, session extraord. 1946, p. 915).

(3) Cf. le rapport de M. HOUSIAUX sur le budget du Congo Belge de 1948 (*Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n° 662), p. 9.



cette responsabilité, et la charge qu'elle comportait. Responsabilité, en ce sens que l'administration supérieure entourant à Bruxelles le ministre devait demeurer de caractère entièrement belge. Charge, en ce sens que la Belgique devait assumer elle-même les frais de cette haute administration.

Employant l'expression assez malheureuse — parce que beaucoup trop vague — de « charges de souveraineté », la Commission des Colonies de la Chambre affirmait :

« La Belgique, en tant que puissance coloniale, se doit de supporter toutes ses charges de souveraineté.

Une autre conception serait inconciliable avec notre dignité comme métropole et s'écarterait de la tradition coloniale élevée que nous avons observée à l'égard du Congo Belge depuis la Charte de 1908 » (1).

Et M. HOUSIAUX, rapporteur du budget de la Colonie, ajoutait au moment du débat :

« C'est une administration belge qui, pour le respect des obligations internationales qui sont nôtres, doit exercer le pouvoir d'inspiration, de direction et de contrôle de la politique poursuivie à la Colonie. Si

(1) Rapport de M. FAYAT sur le budget du ministère des Colonies pour 1948 ; *Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n° 424. Dans son rapport sur le budget du Congo, cité à la note précédente, M. HOUSIAUX s'est donné beaucoup de mal pour définir ce qu'il faut entendre par « charges de souveraineté ». Il écrit : « Les dépenses de souveraineté — c'est-à-dire celles qui permettent à la Belgique de diriger et de contrôler nos territoires d'outre-mer, d'inspirer la politique qui y est suivie, d'assurer la représentation de ses intérêts et de protéger l'exercice de notre souveraineté sur ces immenses étendues — doivent être assumées par la métropole... » (p. 6). Et encore : « Pour préciser encore la notion des dépenses de souveraineté nous dirons qu'elles comportent toutes celles qu'entraînent le Ministre et son entourage, ainsi que celles de l'administration qui l'aide dans sa triple tâche d'inspirer, de diriger et de contrôler notre politique coloniale » (p. 7). Cette tentative de définition est louable, mais elle ne laisse pas d'être fort arbitraire. En effet, la notion de dépenses de souveraineté a souvent été entendue de manière très différente, et surtout d'une manière beaucoup plus large ; nous aurons l'occasion de le voir notamment lorsque nous étudierons la subvention métropolitaine correspondant aux « dépenses de souveraineté et de civilisation » qui fut accordée à la colonie en 1933 (cf. infra p. 105). Les « dépenses de souveraineté », à vrai dire, sont le type même de ces notions dont l'élasticité prohibe presque la définition.



par un artifice budgétaire on en arrivait à faire payer les fonctionnaires belges résidant en Belgique, pour l'exercice des différents pouvoirs, par le budget colonial, on se trouverait devant une situation dangereuse qui, finalement, mettrait en cause notre souveraineté » (1).

Le gouvernement, devant cette prise de position, s'inclina. Dès 1948, la réforme était abandonnée et l'on en revenait au système de la dualité des budgets (2).

Il est donc remarquable que le Parlement lui-même ait exigé chez nous que la Belgique continue à supporter une certaine part — minime d'ailleurs — des dépenses coloniales.

\* \* \*

Quelle attitude pratique allons-nous adopter en face du budget métropolitain du ministère des Colonies ?

Ce budget est à charge du trésor belge : allons-nous donc l'inclure tout entier dans notre compte des dépenses occasionnées à l'État belge par le Congo ?

Théoriquement, nous ne devrions pas le faire. En effet, tout dans ce budget ne constitue pas des dépenses « Congo ». Il y a aussi des dépenses « Ruanda-Urundi » et des dépenses « Belgique ».

Dépenses « Ruanda-Urundi » : les organismes coloniaux fonctionnant en Belgique et dont le budget couvre les frais, à commencer par le ministère des Colonies lui-même, vouent leur activité et leurs efforts aussi bien à nos territoires sous tutelle qu'à notre colonie. Or le calcul que nous tentons dans la présente étude ne vise que le Congo.

(1) *Annales parl., Chambre*, 1947-1948 ; séance du 21 octobre 1948.

(2) Pour ce qui est de l'exercice 1947, le seul durant lequel le système du budget unique avait été appliqué, on « redressa » a posteriori la situation en faisant octroyer par le Trésor belge au Trésor colonial une somme forfaitaire de 30 millions destinée à compenser les dépenses métropolitaines que le budget colonial avait supportées durant cet exercice ; ce fut l'objet de la loi du 28 mai 1949 (*Moniteur* du 21 juillet 1949 ; cf. *Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n° 445 et 496).

Dépenses « Belgique » : qui niera que le Musée de Tervuren, que le budget métropolitain a souvent contribué à faire vivre, ne bénéficie largement, très largement, à la métropole ?

Un calcul « fin » devrait donc tenter d'éliminer ces éléments extra-congolais. Mais il tient malheureusement de l'impossibilité : la traduction chiffrée est ici impossible <sup>(1)</sup>.

Nous devons donc, par la force des choses, nous résigner à adopter les chiffres globaux des budgets <sup>(2)</sup>. Ce faisant, nous ouvrons sans doute la porte à une certaine erreur, mais à une erreur qui n'est pas très considérable, et qui trouve d'ailleurs un correctif partiel dans d'autres insuffisances de notre étude. Car si nous omettons de tenir compte d'une certaine part « belge » dans le budget du ministère des Colonies, nous ne tenons pas compte non plus — nous l'avons annoncé dans notre premier chapitre — d'une certaine part « congolaise » dans les autres budgets métropolitains. Pour le Musée de Tervuren, nous renonçons à des distinctions qui

(1) Le seul poste des budgets métropolitains consacré spécifiquement au Ruanda-Urundi est le poste « Service du vice-gouvernement général des territoires du Ruanda-Urundi » qui figure au budget pour les exercices 1926, 1927 et 1928. Mais comme il s'agissait là d'une dépense remboursée au Trésor belge (cf. sur ce système du remboursement infra p. 81), et que toutes les sommes remboursées seront déduites dans nos calculs des montants des budgets, ce poste se trouve automatiquement éliminé.

(2) Une seule exception : du budget de l'exercice 1924, dont l'import total est de 12.526.000 F, nous déduirons une somme de 4 millions qui a été affectée à l'achat de l'Hôtel de Belle-Vue et de Flandre, place Royale, pour les bureaux du ministère des Colonies. L'acquisition de cet immeuble l'a fait en effet entrer dans le patrimoine immobilier de l'État belge ; il s'agit donc d'une opération immobilière de l'État belge qui, en tant que telle, doit rester étrangère à nos calculs. Il faudrait évidemment, pour bien faire, calculer la charge annuelle qu'a représentée pour l'État belge la mise des locaux à la disposition du ministère des Colonies, mais c'est là un de ces éléments à la fois assez secondaires et fort compliqués qu'on nous excusera de négliger (Sur l'acquisition de l'Hôtel de Belle-Vue et de Flandre, cf. *Doc. parl., Chambre*, session extraord. 1925, n° 71, p. 155 ; pour le prix d'achat, voir loi de crédits supplémentaires du 8 août 1925, *Moniteur* du 10 septembre 1925, p. 4596, et 93<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, fascicule II, pp. 1206-1207).

seraient sans doute nécessaires, mais nous n'en faisons pas non plus pour les Chambres législatives, la Cour des Comptes, le ministère des Affaires étrangères, etc., dont nous ne calculons pas la part d'activité « congolaise ». Ceci compense dans une certaine mesure cela.

\* \* \*

Les chiffres globaux des budgets que nous décidons d'adopter appellent quelques observations préliminaires.

1<sup>o</sup> Il va de soi que les chiffres que nous avons à retenir sont ceux, non des prévisions budgétaires, mais des comptes. Nous les emprunterons donc aux comptes définitifs des budgets publiés dans les cahiers de la Cour des Comptes. Pour chaque exercice, nous indiquons le total des « dépenses liquidées et ordonnancées à charge de l'exercice » tel qu'il a été vérifié par la Cour <sup>(1)</sup>.

2<sup>o</sup> Nous n'établissons pas de distinction — elle serait, pour notre objet, inutile — entre les différentes catégories de dépenses : dépenses ordinaires, exceptionnelles et extraordinaires. Toutes sont réunies, par exercice, dans un chiffre global.

3<sup>o</sup> Des problèmes particuliers se posent à propos des périodes correspondant aux deux guerres mondiales.

De 1914 à 1918, on le sait, le gouvernement belge s'est transporté au Havre, alors que la plus grande partie de

(1) Nous renvoyons donc une fois pour toutes sur ce point aux cahiers d'observations de la Cour des Comptes. Pour deux exercices seulement, il nous a fallu recourir, en plus de ces cahiers, à une publication différente. En 1921 et en 1922, le budget belge des dépenses extraordinaires a supporté des indemnités temporaires mobiles de vie chère payées aux fonctionnaires des différents départements ministériels. Pour connaître le montant des indemnités attribuées aux fonctionnaires du ministère des Colonies, il faut recourir aux développements des comptes définitifs des budgets, qui ont été publiés pour ces exercices par le ministère des Finances (*Comptes définitifs des budgets des exercices 1920 et 1921 présentés par M. le Ministre des Finances* (Bruxelles 1933), pp. 964-965 ; *Compte définitif du budget de l'exercice 1922 présenté par M. le Ministre des Finances* (Bruxelles 1934), pp. 462-463). Les sommes sont respectivement pour 1921 et 1922 de 298.000 et de 257.000 F.

l'administration demeurait en Belgique occupée. Au Havre, le département des Colonies a continué à fonctionner, avec un budget particulier. Durant cette période, nous aurons donc un poste annuel correspondant aux dépenses du Havre.

Mais les dépenses de Belgique occupée ? Les choses ici se compliquent du fait que le pouvoir occupant, jugeant le ministère des Colonies parfaitement inutile, mit fin à son existence. L'administration des Colonies fut supprimée, tout comme l'étaient celles de la Guerre ou des Affaires étrangères. Bon nombre d'agents du département, ainsi privés de leurs fonctions, entrèrent au service d'organismes de guerre, principalement du Comité National de Secours et d'Alimentation <sup>(1)</sup>. D'autres, restés inemployés, furent aidés par la « Société coopérative d'avances et de prêts », qui s'était créée pour payer aux fonctionnaires suspendus une partie de leur traitement <sup>(2)</sup>.

Après la guerre, il fallut régulariser. Une somme de 3.483.000 F fut liquidée à charge de l'exercice 1919 pour les « dépenses arriérées » <sup>(3)</sup>. Une partie de cette somme — soit 1.354.000 F — servit à solder les dépenses

<sup>(1)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1918-1919, n° 351, p. 6 (où l'on note qu'« un nombre élevé de fonctionnaires et d'agents » du ministère demeurent encore au service du Comité National), ainsi que 1919-1920, n° 393, p. 187.

<sup>(2)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1919-1920, n° 393, p. 187. On peut se demander si certains fonctionnaires du département n'ont pas aussi touché pendant la guerre des traitements clandestins. On sait en effet qu'un service de paiement clandestin de traitements, alimenté par divers procédés, parvint à fonctionner assez régulièrement sous l'occupation (cf. à ce sujet le 83<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, pp. 75-76). Mais il est impossible de déterminer dans quelle mesure des fonctionnaires du ministère des Colonies en furent les bénéficiaires.

<sup>(3)</sup> 90<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, pp. 202-203 ; compte définitif du budget de 1919. Les développements du compte se trouvent dans le *Compte général de l'administration des finances rendu pour les années 1919 et 1920 par M. le Ministre des Finances* (Bruxelles 1932), pp. 398-403. Les lois budgétaires autorisant ces dépenses étaient celle du 24 octobre 1919 (*Moniteur* du 19 décembre 1919, pp. 7227-7228) et la loi de crédits supplémentaires du 23 août 1920 (*Moniteur* du 28 août 1920, pp. 6366-6367).



de l'« Office de Londres », bureau qui avait fonctionné pendant la guerre dans la capitale anglaise, où il était chargé de l'achat et de l'expédition des approvisionnements destinés au Congo <sup>(1)</sup>. Le reste, soit plus de deux millions, servit à liquider l'arriéré de guerre de la Belgique occupée : subventions rétroactives de vie chère attribuées aux fonctionnaires, employés et gens de service pour la période de 1915 à 1918, compléments de traitement versés aux fonctionnaires qui n'avaient touché qu'une partie de leurs appointements, remboursement à la Société coopérative d'avances et de prêts des sommes qu'elle avait versées à différents fonctionnaires, etc. <sup>(2)</sup>.

Il est clair qu'il n'est pas possible d'opérer une répartition des « dépenses arriérées » entre les différentes années de guerre. Nous sommes donc contraints de faire figurer à notre tableau, à la suite de l'exercice 1918, un poste global : « 1914-1918 — Dépenses arriérées liquidées en 1919 » (3.483.000 F), en distinguant simplement :

« Office de Londres » (1.354.000 F) et « Dépenses de Belgique occupée » (2.129.000 F).

Le cas posé par la seconde guerre mondiale est plus simple. De 1940 à 1944, le département des Colonies a continué à disposer en Belgique d'un budget propre, autorisé cette fois par l'occupant. Le ministère des Colonies du gouvernement belge à Londres avait lui aussi son budget. Nous avons donc simplement deux postes annuels à additionner : Londres et Belgique occupée <sup>(3)</sup>.

4<sup>o</sup> Le budget du ministère des Colonies a supporté à certains moments des charges extraordinaires ou

(1) *Ibid.* ; cf. aussi les précisions du *Doc. parl., Chambre*, 1918-1919, n° 351, p. 5.

(2) *Ibid.*, et les précisions des *Doc. parl., Chambre*, 1919-1920, n° 393, p. 187, et n° 481, p. 3.

(3) Les dépenses du gouvernement de Londres sont libellées dans les comptes en livres sterling ; nous opérons la conversion en francs belges, en nous basant sur la parité officielle de la livre.



exceptionnelles qu'il nous paraît préférable, étant donné leur nature, de considérer à part, dans des paragraphes spéciaux. Nous déduirons donc ces charges du montant total du budget afin de pouvoir leur donner plus loin cette place spéciale qu'elles nous paraissent requérir.

Les déductions que nous opérerons portent sur:

1) La dotation de 50 millions de F accordée en 1930 à un « fonds médical à créer en vue de combattre les maladies tropicales de la Colonie », qui allait être le Fonds Reine Élisabeth pour l'Assistance médicale aux indigènes ; cette dotation fut mise à charge de l'exercice 1929 <sup>(1)</sup> ;

2) Les subventions extraordinaires accordées par le Trésor belge au Trésor colonial, de 1933 à 1940, en vue de remédier au déficit du budget colonial. Ces subventions, sur lesquelles nous reviendrons longuement par la suite, atteignirent les montants suivants : 165 millions en 1933, 1934 et 1935, 155 millions en 1936, 78 millions en 1937, 50 millions en 1939 et 20.925.000 F en 1940 <sup>(2)</sup> ;

3) Les subventions extraordinaires accordées dans les mêmes conditions au Ruanda-Urundi. Montants :

1933	12 millions
1934	12 millions
1935	8 millions
1936	4 millions
1937	2 millions

La déduction opérée en ce qui concerne ces subventions, nous n'aurons plus à nous occuper d'elles, puisque notre étude ne concerne que le Congo proprement dit.

4) Une somme de 3.510.779.000 F figurant aux dépenses extraordinaires du budget de 1946 pour le règle-

<sup>(1)</sup> Cf. *infra* p. 114.

<sup>(2)</sup> Le crédit accordé pour 1940 était de 50 millions comme en 1939 ; la réalisation fut seulement de 20.925.000 F (cf. 107<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, fascicule II b, p. 425).

ment des dépenses de guerre. La question des dépenses de guerre doit être nécessairement traitée à part.

5<sup>o</sup> A deux reprises, de 1926 à 1931 et de 1937 à 1940, certaines dépenses inscrites au budget métropolitain du ministère des Colonies ont été remboursées au Trésor belge par le Trésor colonial. Ceci exige quelques précisions.

En 1926, la situation financière de la Belgique étant beaucoup plus mauvaise que celle de la Colonie, le gouvernement — nous y avons déjà fait allusion — essaya de soulager autant que possible le budget métropolitain. Il y réussit notamment en rendant toute une série de charges du budget métropolitain remboursables par la Colonie. En 1927, cette solution fut clichée par la division du budget en deux rubriques : dépenses à charge de la Belgique, et dépenses « remboursées à la Belgique par le Trésor colonial ». Cette répartition subsista jusqu'en 1932.

En 1927, pour prendre l'exemple de cette année, les dépenses remboursées à la Belgique par le Trésor colonial comprenaient :

a) Les dépenses de personnel d'une partie de l'administration centrale. Le gouvernement avait en effet réparti idéologiquement les services de l'administration centrale, d'une part en « services d'études, de direction et de haut contrôle » (dont la Belgique conservait la charge), et d'autre part en « services d'exécution du budget colonial » (dont le coût devait être remboursé par le Trésor colonial). Étaient considérés comme « services d'exécution du budget colonial », deux directions entières, la Direction du Personnel et la Direction des Affaires générales et approvisionnements, trois sections de la Direction des Finances, et une section de la Direction des Domaines <sup>(1)</sup>.

Outre les « services d'exécution du budget colonial »,

(1) *Doc. parl., Chambre*, 1925-1926, n° 362, pp. 2-3.

devaient également être remboursés les traitements des fonctionnaires du service des territoires du Ruanda-Urundi.

b) Les dépenses de personnel (traitements des fonctionnaires, employés et gens de service) du Musée de Tervuren, du Laboratoire de recherches chimiques et onialogiques à Tervuren, et du Jardin Colonial de Laeken.

c) Les traitements du corps professoral et les dépenses de personnel de l'École coloniale et de l'École de médecine tropicale <sup>(1)</sup>.

Les remboursements du Trésor colonial pour les charges qui lui incombait, inaugurés en 1926, se poursuivirent jusqu'en 1931. Le budget de 1932, calqué sur ceux des années précédentes, prévoyait encore des remboursements <sup>(2)</sup>, mais étant donné la misère des finances coloniales, il fut entendu au moment même où le budget fut voté que ces remboursements ne seraient pas exigés <sup>(3)</sup>. Les dépenses remboursées disparurent officiellement du budget en 1933.

Les recouvrements effectués par le Trésor belge, tels que les indiquent les comptes, furent les suivants :

1926	2.922.000 F
1927	3.821.000
1928	4.340.000
1929	4.582.000
1930	5.222.000
1931	5.170.000

En 1937, une procédure financière semblable fut à

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1926-1927, n° 4-XI, et loi du 21 juin 1927 contenant le budget du ministère des Colonies pour l'exercice 1927 (*Moniteur* du 28 juillet 1927).

<sup>(2)</sup> Loi du 19 juillet 1932 contenant le budget du ministère des Colonies pour l'exercice 1932 (*Moniteur* du 19 août 1932).

<sup>(3)</sup> Le ministre des Colonies, M. CROKAERT, déclara à la Chambre le 27 avril 1932 : « Le budget métropolitain (pour 1932) se divise en deux parties : 7 1/2 millions à charge de la métropole et 5 1/2 millions à charge de la colonie. M. le Premier Ministre, ministre des Finances, m'a autorisé à déclarer au Parlement que le gouvernement tout entier était d'accord pour dire que cette dépense

nouveau adoptée, mais d'une manière beaucoup plus réduite, pour un seul service métropolitain. Il s'agissait de l'Office de Colonisation, créé au début de 1937 en vertu d'un arrêté royal qui disposait que

« Les traitements et les pensions du personnel de l'Office de Colonisation, quoique portés au budget métropolitain du ministère des Colonies, seront également inscrits au budget colonial, aux fins de remboursement au Trésor métropolitain » <sup>(1)</sup>.

Le remboursement par le Trésor colonial des dépenses de personnel de l'Office de Colonisation, a porté sur les années 1937 à 1940. Un remboursement isolé eut encore lieu en 1942. Pour les exercices 1937 et 1938, les comptes ne mentionnent pas le montant des remboursements <sup>(2)</sup>. Nous devons donc nous fonder sur les évaluations budgétaires qui étaient

pour 1937, de 175.000 F <sup>(3)</sup> ;

pour 1938, de 248.000 F <sup>(4)</sup>.

Pour 1939, 1940 et 1942, nous connaissons par les comptes les recouvrements exacts effectués par le Trésor belge :

1939 223.000 F ;

1940 148.000 F ;

1942 148.000 F <sup>(5)</sup>.

Ces remarques préliminaires une fois faites, nous pouvons tenter de dresser un tableau.

recupérable de 5 1/2 millions ne serait point laissée cette année à charge de la colonie. Par conséquent, l'intégralité du budget métropolitain que vous allez voter sera supportée par la métropole » (*Annales parl., Chambre*, 1931-1932, p. 1606).

<sup>(1)</sup> Arrêté royal du 22 janvier 1937 portant organisation de l'Office de Colonisation (*Moniteur* du 10 mars 1937), art. 10. Cf. à ce sujet *Doc. parl., Sénat*, 1936-1937, n° 183 (rapport sur le budget du Congo pour l'exercice 1937), p. 79.

<sup>(2)</sup> Ces remboursements, en 1937 et 1938, furent englobés en effet dans les « recettes diverses et accidentelles » de la Trésorerie (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1938-1939, n° 4-1 (budget des voies et moyens pour l'exercice 1939), pp. 54-55, note 2 à l'art. 145).

<sup>(3)</sup> Développements du budget du Congo pour l'exercice 1937 (*Doc. parl., Chambre*, 1936-1937, n° 61), pp. 166-167.

<sup>(4)</sup> Développements du budget du Congo pour l'exercice 1938 (*Doc. parl., Sénat*, 1937-1938, n° 53), pp. 230-231.

<sup>(5)</sup> Ce remboursement est fort bizarre à cette date, mais les comptes sont formels : 108<sup>e</sup> Cahier d'Observations de la Cour des Comptes, fascicule II d, pp. 62-63.

## BUDGETS MÉTROPOLITAINS DU MINISTÈRE DES COLONIES

(en milliers de francs).

EXERCICE	MONTANT TOTAL	A DÉDUIRE		MONTANT NET DE LA CHARGE DU TRÉSOR BELGE
		Dépenses de caractère spécial qui seront considérées séparément.	Remboursements effectués par le Trésor colonial au Trésor belge.	
1908	63	.....	.....	63
1909	850	.....	.....	850
1910	960	.....	.....	960
1911	1.097	.....	.....	1.097
1912	1.306	.....	.....	1.306
1913	1.365	.....	.....	1.365
1914	1.157	.....	.....	1.157
1915	437	.....	.....	437
1916	580	.....	.....	580
1917	783	.....	.....	783
1918	593	.....	.....	593
1914-1918	1.354	.....	.....	3.483
1918	3.483	.....	.....	3.483
1919	2.391	.....	.....	2.391
1920	4.422	.....	.....	4.422
1921	4.425	.....	.....	4.425
1922	4.298	.....	.....	4.298



1923	.....	4.850	.....	.....	.....	4.850
1924	.....	8.526	( <sup>1</sup> )	.....	.....	8.526
1925	.....	11.495	.....	.....	.....	11.495
1926	.....	9.799	.....	.....	2.922	6.877
1927	.....	7.386	.....	.....	3.821	3.565
1928	.....	10.085	.....	.....	4.340	5.745
1929	.....	61.178	50.000 (Dotation Fonds Reine Elisabeth)	.....	4.582	6.596
1930	.....	12.816	.....	.....	5.222	7.594
1931	.....	12.536	.....	.....	5.170	7.366
1932	.....	11.709	.....	.....	.....	11.709
1933	.....	187.685	165.000 (Subv. Trésor colonial) + 12.000 (Subv. Ruanda-Urundi)	.....	.....	10.685
1934	.....	188.145	165.000 (Subv. Trésor colonial) + 12.000 (Subv. Ruanda-Urundi)	.....	.....	11.145
1935	.....	183.914	165.000 (Subv. Trésor colonial) + 8.000 (Subv. Ruanda-Urundi)	.....	.....	10.914
1936	.....	169.706	155.000 (Subv. Trésor colonial) + 4.000 (Subv. Ruanda-Urundi)	.....	.....	10.706
1937	.....	90.796	78.000 (Subv. Trésor colonial) + 2.000 (Subv. Ruanda-Urundi)	175	.....	10.621
1938	.....	11.499	.....	.....	.....	.....
1939	.....	61.058	.....	.....	248	11.251
1940	Depenses liquidées en Belgique 29.976 Gouvernement belge à Londres 2.066	32.042	50.000 (Subv. Trésor colonial) 20.925 (Subv. Trésor colonial)	223	.....	10.835
1941	Belgique occupée 8.773 Gouvernement belge à Londres 7.521	16.294	.....	148	.....	10.969
1942	Belgique occupée 10.618 Gouvernement belge à Londres 8.314	18.932	.....	.....	.....	16.294
				148	.....	18.784

(<sup>1</sup>) Compte tenu de la déduction de 4 millions mentionnée plus haut (cf. p. 76 n. 2).

BUDGETS MÉTROPOLITAINS DU MINISTÈRE DES COLONIES  
(en milliers de francs) (suite).

EXERCICE	MONTANT TOTAL	A DÉDUIRE		MONTANT NET DE LA CHARGE DU TRÉSOR BELGE
		Dépenses de caractère spécial qui seront considérées séparément.	Remboursements effectués par le Trésor colonial au Trésor Belge.	
1943	Belgique occupée 10.703 Gouvernement belge à Londres 8.302	19.005	.....	19.005
1944	Belgique occupée, puis libérée 12.280 Gouvernement belge à Londres 6.254	18.534	.....	18.534
1945	.....	18.716	.....	18.716
1946	.....	3.544.029	3.510.799 (Règlement dépenses guerre)	33.250
1947	.....	31.077	.....	31.077
1948	.....	39.325	.....	39.325
1949	.....	41.842	.....	41.842
1950	.....	49.561	.....	49.561

On n'attendra pas de nous que nous additionnions les chiffres de la dernière colonne. Cette opération n'aurait aucun sens puisqu'elle porterait sur des sommes exprimées en francs de valeurs très différentes. Il faudra, comme nous essayerons de le faire plus tard, que nous ramenions ces chiffres à un étalon commun, pour que nous puissions procéder à une addition, ainsi qu'à une comparaison entre les chiffres.

## 2) Subventions de la Belgique au budget colonial.

Par deux fois, de 1921 à 1925 et de 1933 à 1940, la Belgique a apporté une aide directe au Trésor colonial. La forme et le montant de ces interventions doivent être précisés avec soin.

### A. PÉRIODE 1921-1925.

Au lendemain de la guerre mondiale, le ministre des Colonies, Louis FRANCK, élaborait un vaste programme de travaux publics visant avant tout à développer les voies de communication de la Colonie.

Le ministre exposa son programme devant la Chambre en décembre 1920. Il était ambitieux : construction de voies ferrées — spécialement la reconstruction du chemin de fer de Matadi au Stanley Pool et la mise en chantier du B.C.K. —, amélioration des voies navigables et de l'outillage des ports fluviaux, établissement d'un réseau de routes, travaux d'hygiène (voirie, distribution d'eau, etc.) dans les centres. Envisageant le coût de ces différents projets, Louis FRANCK déclarait : « Nous arrivons à un total d'environ 660 millions » (1).

(1) *Annales parl., Chambre*, 1920-1921, pp. 150-151 ; séance du 9 décembre 1920. Ce programme de grands travaux fera l'objet ultérieurement d'une définition plus précise encore dans l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la colonie à exécuter ces travaux (*Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n° 235).

On a fort bien observé que, par rapport au montant des budgets ordinaires du Congo à l'époque — en 1921, en réalisation, 75 millions de recettes et 94 millions de dépenses —, un programme d'investissements de l'ordre de 660 millions avait une importance tout-à-fait comparable à celle de l'actuel Plan décennal <sup>(1)</sup>. Louis FRANCK voyait grand.

Pour financer la première tranche de travaux, le ministre demanda l'autorisation d'émettre des obligations de la Dette publique congolaise jusqu'à concurrence d'un premier capital de 300 millions <sup>(2)</sup>. Mais la charge de cet emprunt de 300 millions allait peser lourdement sur les finances coloniales. Louis FRANCK, reprenant une idée qui lui était personnellement chère, et qu'il avait déjà défendue avant la guerre <sup>(3)</sup>, résolvait le problème en faisant appel à la métropole.

Cette intervention de la métropole était annoncée déjà dans le discours de décembre 1920. Le ministre y disait :

« La Belgique peut-elle se désintéresser financièrement de cet effort de la Colonie ? Assurément non...

» Il est exact que la Charte Coloniale a prévu la séparation du patrimoine de la Belgique et de la Colonie. Mais la Charte, en aucune manière, n'a interdit à la Belgique de pratiquer, à l'égard de la Colonie, une politique de sagesse et de prévoyance que tout propriétaire pratiquerait pour un domaine d'avenir. Personne, possédant des terres nouvelles, ne croirait pouvoir en tirer fruit sans devoir avancer les capitaux nécessaires pour les mettre en valeur. Il n'en est pas autrement pour la Colonie...

<sup>(1)</sup> Cf. G. HOSTELET, *L'œuvre civilisatrice de la Belgique au Congo de 1885 à 1953*, t. II (Bruxelles 1954), p. 318.

<sup>(2)</sup> Le projet de loi contenant cette autorisation fut déposé le 26 avril 1921 (*Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n° 235) ; il deviendra la loi du 21 août 1921 (*Moniteur* du 9 octobre 1921).

<sup>(3)</sup> « Il est indispensable », déclarait-il à la Chambre le 13 mars 1914, « que la Belgique intervienne par un subside annuel dans le budget de la colonie ». Son discours développait longuement cette idée (*Annales parl., Chambre*, 1913-1914, pp. 1383-1385).

» J'ai la satisfaction de vous dire que le Gouvernement a décidé d'apporter à la Colonie l'appui financier de la Belgique...

» Le Gouvernement proposera à la Chambre la solution suivante :

» D'une part, il lui demandera de l'autoriser à émettre un emprunt colonial de 300 millions, qui sera écoulé par tranches au fur et à mesure des besoins ; d'autre part, d'inscrire au budget de la Colonie, mais à charge du Trésor belge, une subvention extraordinaire métropolitaine de 15 millions par an, et ce pendant une période de dix années, de façon à alléger la charge de la dette et notamment à assurer le service des intérêts de l'emprunt que nous voulons contracter, durant la période intercalaire d'exécution des travaux, qui alors ne sont pas encore productifs » (1).

Le budget des dépenses extraordinaires de l'État belge pour 1921, qui fut déposé peu après, contient donc un crédit de 15 millions, avec le libellé suivant :

« Avance métropolitaine extraordinaire pour les dépenses coloniales en vue de l'outillage de la Colonie, des dépenses de souveraineté et des pensions aux fonctionnaires et agents de la Colonie » (2).

Ce libellé (3) indiquait que le ministre avait encore élargi la justification de l'intervention métropolitaine. Ce n'était plus seulement la charge de l'emprunt qui était invoquée pour la justifier, mais aussi celle des dépenses de souveraineté et des pensions coloniales. La note justificative jointe au budget déclarait en effet :

« Cet article marque une politique nouvelle en matière coloniale. S'il est désirable que les Colonies puissent être amenées à subvenir à leurs propres dépenses, il est aujourd'hui reconnu partout qu'il est impossible de mettre en valeur, rapidement et complètement, un vaste domaine colonial, sans l'appui de la métropole.

(1) *Annales parl., Chambre*, 1920-1921, p. 152.

(2) *Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n° 101, p. 32.

(3) Libellé qui se retrouve, avec une très légère modification, dans le budget du Congo, aux recettes extraordinaires : « Avance métropolitaine extraordinaire pour les dépenses coloniales en vue de l'outillage de la Colonie, des dépenses de souveraineté et de la rétroactivité des pensions aux fonctionnaires et agents de la Colonie » (loi du 21 août 1921 contenant le budget du Congo Belge pour l'exercice 1921 ; *Moniteur* du 9 octobre 1921).



» L'outillage du Congo en moyens de transport, institutions sanitaires et travaux publics de tout ordre, rend nécessaires des emprunts dont les charges grèvent les budgets pendant plusieurs années avant qu'ils ne deviennent productifs. La subvention... allège cette charge durant cette période intermédiaire...

» Il faut ensuite considérer que, dans tous les pays en possession d'un domaine colonial, la métropole intervient dans les dépenses de souveraineté parmi lesquelles figure en premier lieu le budget de la Force Publique. Dans la Colonie française de l'Afrique Occidentale, cette intervention est estimée à plus de 20 millions de francs.

» Enfin, l'équité autant que le souci d'une bonne administration amène la Colonie à créer un régime de pensions convenables, ce non seulement pour l'avenir, mais avec un large effet rétroactif, dans la mesure que commandent l'équité et les ressources financières. Comment attendre d'une Colonie encore en pleine croissance qu'elle puisse faire face, non seulement aux charges d'aujourd'hui, mais aussi à celles du passé ?

L'avance, inscrite au budget extraordinaire, répond à ces divers besoins » <sup>(1)</sup>.

Ce n'est peut-être pas sans une certaine bizarrerie que les dépenses dites « de souveraineté » étaient de la sorte mises en cause. En effet, dans la mesure où il était normal que la métropole et non la colonie les supportât, il eût été normal aussi qu'elle les supportât à titre définitif. Or l'avance de 15 millions avait le caractère d'une avance récupérable.

« L'avance — c'est la note justificative encore qui le précisait — peut être considérée comme une dépense extraordinaire, tant à raison de sa nature, que pour marquer que lorsque la situation financière de la Colonie lui permettra de rembourser à la Mère Patrie les dépenses qui auront été faites pour elle, son budget pourra, à juste titre, être débité du montant correspondant » <sup>(2)</sup>.

Quoi qu'il en soit de cette légère anomalie, on avait

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1920-1921, n° 101, pp. 45-46.*

<sup>(2)</sup> *Ibid.* Cf. également la déclaration du ministre à la Chambre le 19 juillet 1921 : « Ces 15 millions constituent une dépense recouvrable sous condition. La condition est que les bonis des budgets futurs permettent à la colonie d'en faire le remboursement » (*Annales parl., Chambre, 1920-1921, p. 2214*).

raison de parler d'une « politique nouvelle en matière coloniale ». L'intervention financière de la métropole constituait une initiative importante, non seulement par le principe qu'elle impliquait, mais encore par le montant même des sommes engagées. Par rapport au budget de l'État belge, 15 millions par an ne représentaient sans doute pas une dépense exorbitante (le budget de 1921 se clôtura à l'ordinaire par 2 milliards 400 millions de dépenses), mais pour le budget colonial, l'aide apportée était loin d'être négligeable. Nous avons vu que les recettes ordinaires du Congo en 1921 se montèrent à 75 millions ; l'avance métropolitaine — prise en recette à l'extraordinaire — équivalait donc à un cinquième des ressources ordinaires de la Colonie <sup>(1)</sup>.

Programme de grands travaux, emprunt de 300 millions, avance de la Belgique ; tous ces gros problèmes ne suscitèrent au Parlement qu'un intérêt fort limité.

Les rapports des commissions furent ternes <sup>(2)</sup>, la discussion publique se déroula à la Chambre devant des travées fort dégarnies <sup>(3)</sup> et, à part un discours substantiel du ministre, elle ne fut guère animée que par l'assaut dirigé contre ce dernier par son prédécesseur Jules RENKIN <sup>(4)</sup>.

La revue *Congo*, relevant cette indifférence, notait avec quelque mélancolie :

(1) Par la suite, avec la dévaluation progressive du franc, entraînant — alors que le montant de l'avance métropolitaine demeurait invariable — un gonflement en unités monétaires du budget du Congo, l'importance relative de l'avance diminua évidemment de manière notable.

(2) Voir les rapports sur le budget du Congo pour 1921 (*Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n° 441, et *Sénat*, 1920-1921, n° 217) et sur le projet de loi autorisant les grands travaux (*Chambre*, 1920-1921, n° 447, et *Sénat*, 1920-1921, n° 220).

(3) « La plupart de ces discours ont été prononcés devant des banquettes à peu près vides » (*Congo*, 1921, 2<sup>e</sup> vol., p. 419). Le ministre disait plus poliment : « Si l'assistance qui a suivi le débat sur le budget colonial n'a pas été nombreuse, je me félicite de ton général qu'ont adopté les orateurs » (*Annales parl., Chambre*, 1920-1921, p. 2214 ; séance du 19 juillet 1921).

(4) Le débat eut lieu à la Chambre les 14 et 19 juillet 1921, au Sénat le 29 juillet.

« Le Congo est loin ; et un emprunt de 300 millions est voté au pas de charge ! » (1).

La grave question de principe que soulevait l'intervention financière de la Belgique en faveur de sa colonie ne bénéficia pas d'une attention spéciale. La Commission des Colonies de la Chambre se borna à saluer cette « innovation heureuse », qui « indique que la Belgique comprend son devoir envers sa terre d'Afrique et n'ignore pas qu'elle doit aider à son développement par tous les moyens, y compris l'assistance financière, du reste temporaire » (2). Mais il est caractéristique de noter qu'elle conclut ses travaux sans même savoir avec précision si l'allocation de 15 millions serait une avance récupérable ou un subside non récupérable (3) — ce qui, soit dit entre parenthèses, semble indiquer que ses membres n'avaient pas lu le budget des dépenses extraordinaires où ce point était fort nettement précisé.

Le rapporteur du Sénat, pour sa part, ne s'éleva guère au-dessus du langage que l'on tient aux actionnaires d'une société anonyme :

« Il est de bonne politique, dans notre propre intérêt, que pour éviter une exploitation qui pourrait entraîner des abus ou un tarissement de la richesse inhérente à la colonie, nous ne lésinons point sur certaines mises de fonds constituant en réalité un placement. C'est ainsi que nous comprenons la proposition de l'honorable ministre des Colonies de se voir autorisé à emprunter 300 millions pour organiser l'outillage indispensable, et sa demande que la Métropole — qui doit profiter des avantages de l'avenir — consente, dans ce but, une avance de fonds à diviser par tranches annuelles de 15 millions.

» Le système qui nous est présenté consiste à ce que la Belgique, qui tirera parti du résultat de l'outillage prévu, soit remboursée des 15 millions qu'elle aura ainsi avancés, dès que le résultat acquis aura permis à la Colonie d'en opérer la restitution.

(1) *Congo*, 1921, 2<sup>e</sup> vol., p. 419.

(2) *Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n<sup>o</sup> 441, p. 13 ; rapport de M. TSCHOFFEN.

(3) *Ibid.* (« On peut, au vu des documents qui nous sont soumis, hésiter sur le caractère réel de cette intervention : est-ce un subside, est-ce une avance... »).

» S'il s'agissait d'une avance à faire pour un domaine qui ne fût pas un domaine belge, l'opération pourrait paraître risquée ; mais, dans notre cas, où nous nous occupons d'une colonie belge, dont les bénéfices seront avant tout pour la Belgique, rien ne paraît devoir s'opposer à une pareille mise de fonds, et la chance laissée à la Métropole de rentrer en plus dans son avance, est un avantage ajouté à la capitalisation de ses fonds » <sup>(1)</sup>.

Et encore :

« Le principe de cette initiative financière est... d'outiller la Colonie de manière à ce qu'elle puisse donner à la Belgique le rendement dont elle est susceptible, comme une usine, qu'on désire faire produire, doit d'abord être montée » <sup>(2)</sup>.

L'heure de la « nouvelle politique coloniale » n'avait pas encore sonné, semble-t-il, à la Commission des Colonies du Sénat...

Si le Parlement, en général, demeura indifférent à la politique de FRANCK, il n'en fut pas autrement du public ou de la presse. Les journaux ne lui consacrèrent que fort peu de commentaires. La *Gazette*, toujours grincheuse, formula quelques récriminations :

« Coûteuse richesse !... Chaque fois que les bouches autorisées nous ont révélé quelques nouvelles catégories (de richesses coloniales) et nous ont fait connaître les ressources nouvelles qu'elles nous doivent procurer, ces mêmes bouches nous demandent d'autres ressources pour mettre la colonie en valeur...

» Telle a été encore la conclusion... du discours de M. FRANCK... Après nous avoir fait part du développement des exportations et de la luxuriante production du Congo, il nous a demandé 300 millions pour arroser ce développement et faire fructifier cette production. Vlan !... à nos poches !...

» Nous nous demandons comment, dans une si fructueuse prospérité, le Congo ne peut se suffire un peu à lui-même et pourquoi ceux

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Sénat*, 1920-1921, n° 217 ; rapport de M. HALOT sur le budget du Congo pour 1921.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Sénat*, 1920-1921, n° 220 ; rapport de M. HALOT sur le projet de loi autorisant les grands travaux.



qui y recueillent de si grandes richesses ne doivent pas répondre à ses besoins et lui fournir les installations nécessaires à son avenir » <sup>(1)</sup>.

Le Roi ALBERT, colonial clairvoyant, et qui avait vivement encouragé Louis FRANCK dans sa politique, était du petit nombre de ceux qui observaient les événements d'un regard plus haut. La date était importante : il la marqua par une lettre de félicitations adressée à son ministre des Colonies <sup>(2)</sup>.

Nous avons vu que lorsqu'il avait parlé pour la première fois à la Chambre en décembre 1920 de son projet d'intervention métropolitaine, Louis FRANCK avait annoncé que les subventions seraient échelonnées sur une période de dix années. Il répéta encore la chose par la suite <sup>(3)</sup>.

En fait, les subventions ne durèrent que cinq ans. Le crédit de quinze millions fut régulièrement inscrit au budget des dépenses extraordinaires de la Belgique en 1921, 1922, 1923, 1924 et 1925. En 1926, la crise financière que traversait la Belgique exigeant des économies drastiques, il fut supprimé. Le budget du Congo belge pour 1926 annonçait que

« La politique de restrictions pratiquée par la Belgique ne lui permettait plus de prendre à sa charge le subside annuel de 15 millions qu'elle avait accordé depuis 1921 » <sup>(4)</sup>.

Cette disparition de l'avance métropolitaine ne suscita aucun commentaire.

Dans nos calculs, nous avons donc à tenir compte de

<sup>(1)</sup> *La Gazette*, 16 juillet 1921.

<sup>(2)</sup> Cf. L. FRANCK, *Le Roi Albert et la Colonie du Congo*, dans le volume collectif *Albert le Grand* (Éditions du Flambeau, Bruxelles, 1934), p. 100. La lettre du Roi à FRANCK fut rendue publique et reproduite dans la presse ; on la trouve notamment dans le *Soir* du 31 juillet 1921.

<sup>(3)</sup> Notamment dans une interview donnée à des journalistes le 11 avril 1921 : « Ces avances se renouvelleront pendant dix ans » (*Tribune congolaise*, 21 avril 1921).

<sup>(4)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1925-1926, n° 240 ; document déposé à la séance du 52 mars 1926.



cinq avances de 15 millions chacune, soit au total 75 millions.

Le tableau des versements, d'après les comptes de l'État belge, s'établit de la manière suivante :

1921: 10 millions (de la 1<sup>re</sup> avance)

1922: 20 millions (soit les 5 millions restants de la 1<sup>re</sup> avance + les 15 millions de la 2<sup>e</sup> avance).

1923: 10 millions (de la 3<sup>e</sup> avance).

1924: 15 millions (soit les 5 millions restants de la 3<sup>e</sup> avance + 10 millions de la 4<sup>e</sup> avance).

1925: 20 millions (soit les 5 millions restants de la 4<sup>e</sup> avance + les 15 millions de la 5<sup>e</sup> avance).

---

75 millions <sup>(1)</sup>.

(1) Il est curieux de comparer, en ce qui concerne ces versements, les comptes de l'État belge — dont nous reproduisons ici les données — et ceux du Congo (cf. les *Cahiers d'Observations de la Cour des Comptes*, 91<sup>e</sup> Cahier, pp. 516-517 et 556-557, 92<sup>e</sup> Cahier, pp. 336-337, 380-381 et 382-383, 93<sup>e</sup> Cahier, fasc. III, pp. 34-35 et 112-113, 94<sup>e</sup> Cahier, fasc. III, pp. 36-37). Normalement, il devrait y avoir correspondance parfaite entre les décaissements du Trésor belge et les recettes du Congo. On constate cependant deux divergences :

1<sup>o</sup> Pour les 15 millions de la 5<sup>e</sup> avance, les comptes de l'État belge indiquent un versement effectué en 1925 (94<sup>e</sup> Cahier, fascicule II, p. 280) ; les comptes du Congo, un recouvrement effectué en 1927 (94<sup>e</sup> Cahier, fasc. III, pp. 36-37).

2<sup>o</sup> La seconde divergence est plus grave, puisqu'elle porte non sur une question de date, mais sur une question de chiffres. Les comptes de la Belgique, nous l'indiquons, mentionnent que les 15 millions de la 1<sup>re</sup> avance ont été versés à raison de 10 millions en 1921 et de 5 millions en 1922 (*Comptes définitifs des budgets des exercices 1920 et 1921 présentés par M. le Ministre des Finances*, Bruxelles 1933, pp. 940-941). Les comptes du Congo mentionnent bien les 10 millions de 1921 (91<sup>e</sup> Cahier, pp. 516-517), mais non les 5 millions de 1922 : ceux-ci n'ont été nulle part pris en recette par le Congo.

Que ces 5 millions aient bien été versés au Trésor colonial ne fait cependant aucun doute. Outre le caractère formel des comptes belges, il y a de ce versement deux autres preuves :

a) Le montant des avances métropolitaines était, à l'intérieur même du budget congolais, bonifié à un budget spécialisé, celui de la dette ; or les 5 millions litigieux ont été effectivement bonifiés à ce budget (cf. 91<sup>e</sup> Cahier, p. 582) ;

b) Le montant des avances était également porté, dans le compte général de la colonie, à un compte intitulé « Avances du trésor belge au trésor colonial et réciproquement » (cf. les comptes généraux de la colonie dans les *Cahiers d'Observations de la Cour des Comptes*). Or ce compte se gonfle en 1922 d'un montant de 20 millions (comprenant les 15 millions de la 2<sup>e</sup> avance) qui révèle lui aussi que nos 5 millions ont bien été versés.

Ces 75 millions, nous l'avons vu, avaient le caractère d'avances récupérables. Ils ne furent cependant jamais récupérés par la Belgique, et cela pour deux raisons bien distinctes :

1) A concurrence de 45 millions, parce que la créance de 45 millions de la Belgique fut supprimée aux termes d'une convention conclue en 1947 entre l'État belge et le Congo ;

2) A concurrence de 30 millions, parce que l'on oublia de mentionner ce surplus de la créance dans les comptes, ce qui le fit disparaître par le fait même.

Voyons comment se présentèrent ces deux opérations.

1<sup>o</sup> Le montant des trois premières annuités, soit 45 millions, fut inscrit au fur et à mesure des versements à un poste intitulé « Avances du trésor belge au trésor colonial et réciproquement », figurant dans les comptes généraux de la colonie <sup>(1)</sup>. En 1928, le poste « Avances du trésor belge au trésor colonial et réciproquement » ayant été supprimé, le montant qui y figurait — y compris les 45 millions — fut transféré à un autre poste des comptes généraux de la colonie, intitulé « Compte courant du Trésor belge ». C'est à ce poste que la créance de 45 millions de la Belgique resta inscrite sans interruption de 1928 à 1947.

En 1947, cependant, la Belgique et le Congo conclurent un accord relatif aux dépenses de guerre où il était stipulé que

« Tous les comptes quelconques existant à la date du 30 septembre 1947, au soir, entre, d'une part, le Trésor belge, et d'autre part le

Comment s'expliquer dans ces conditions qu'ils n'aient pas été pris en recette ? Les services compétents du ministère des Colonies n'aperçoivent à cela qu'une seule explication possible : c'est qu'ils aient fait l'objet d'une opération de compensation que l'on a omis de mentionner dans les comptes.

(1) Pour tout ce qui suit, nous renvoyons aux comptes généraux de la colonie publiés dans les Cahiers d'Observations de la Cour des Comptes.

Trésor du Congo belge, le Trésor du Ruanda-Urundi et la Loterie Coloniale, sont considérés comme réglés à la même date » (1).

En vertu de cette disposition, le poste « Compte courant du Trésor belge » se trouva automatiquement apuré ; la créance de 45 millions disparaissait.

2<sup>o</sup> Les trois premières avances avaient été prises en recettes par le budget colonial à l'extraordinaire. A partir de la 4<sup>e</sup> avance intervint un changement comptable : les annuités furent désormais prises par la colonie en recettes ordinaires. Le document parlementaire qui annonçait et justifiait cette modification comptable, prenait soin de préciser :

« Le compte courant du Trésor belge dans les livres de la comptabilité générale de la Colonie continuera d'être crédité de ces avances » (2).

Belle promesse, mais qui ne fut point tenue. Les comptables, sans doute troublés par le changement intervenu, oublièrent totalement de porter le montant de la 4<sup>e</sup> et de la 5<sup>e</sup> avance à quelque compte de trésorerie que ce soit ; la créance de la Belgique s'évanouissait ainsi sans laisser de traces.

La Belgique — et ceci importe seul pour le calcul que nous poursuivons — n'a donc jamais été remboursée des 75 millions qu'elle a alloués au Congo de 1921 à 1925. La somme devra donc figurer à notre tableau d'ensemble.

## B. PÉRIODE 1933-1940.

La seconde intervention de la Belgique en faveur du Trésor colonial, de 1933 à 1940, fut quelque peu diffé-

(1) Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n<sup>o</sup> 35, p. 4. Nous reviendrons plus longuement sur cet accord dans notre chapitre relatif aux dépenses de guerre.

(2) *Doc. parl., Chambre*, 1923-1924, n<sup>o</sup> 68 (projet de loi contenant le budget du Congo belge pour les exercices 1924 et 1925), exposé des motifs, p. 5.

rente par son caractère de l'intervention de 1921-1925. En 1921, un ministre partisan d'une politique d'assistance de la métropole à la colonie, avait réussi à convaincre le gouvernement et les Chambres qu'il y avait « sagesse » et « prévoyance » à adopter cette politique. En 1933 il n'était plus question de sagesse ni de prévoyance : la nécessité faisait loi. Le Congo connaissait la crise, et il fallait l'aider pour le sauver.

On sait quelles furent au Congo les répercussions de la « grande dépression » des années 30. La crise atteignit l'économie coloniale d'une manière à beaucoup d'égards dramatique. Pays neuf, vivant de ses exportations de matières premières, le Congo fut frappé de plein fouet par la chute souvent effroyable des cours. Le marché intérieur était encore excessivement réduit et ne pouvait jouer de rôle stabilisateur : à la chute des exportations devait donc correspondre la chute de l'économie elle-même.

L'effondrement de la valeur des exportations ressort des chiffres globaux : d'un milliard et demi en 1930, on tomba à 667 millions en 1932. Mais plus que ces chiffres d'ensemble, dont l'exactitude est d'ailleurs fort sujette à caution <sup>(1)</sup>, ce sont les chiffres relatifs aux différents produits qui font sentir ce que fut la crise. Le cuivre avait atteint en 1929 un cours maximum de 19.310 F

(1) On sait en effet que la statistique des exportations congolaises est fondée sur des valeurs officielles attribuées par l'administration coloniale aux différents produits, valeurs officielles qui sont souvent assez éloignées des valeurs réelles. Cette source d'erreurs a été maintes fois soulignée, notamment dans F. BAUDHUIN, *La Belgique après le centenaire* (Bruxelles 1931), pp. 244 et sv. ; le *Bulletin d'Information et de Documentation* de la Banque Nationale de Belgique, février 1948, p. 68 ; le *Bulletin de Statistique*, 1948, p. 1259 ; G. HOSTELET, *L'œuvre civilisatrice de la Belgique au Congo de 1885 à 1945*, t. I (Bruxelles 1954), p. 323 ; *La situation économique du Congo Belge et du Ruanda-Urundi en 1954* (Bruxelles, 1955 ; Public. du Ministère des Colonies), pp. 386 et sv., etc. Notons à ce propos combien il serait important, tant du point de vue historique que du point de vue économique, de posséder une « statistique révisée » du commerce extérieur congolais depuis une cinquantaine d'années, fondée sur les valeurs réelles ; on veut espérer qu'un service d'études officiel ou parastatal entreprendra ce travail.



la tonne ; en 1932, il descendit à un moment donné jusqu'à 3.480 F <sup>(1)</sup>. Le coton s'était vendu en 1928 jusqu'à 18 F le kilo ; en 1932, il ne trouva plus preneur à certain moment qu'à moins de 5 F <sup>(2)</sup>. Pour l'huile de palme, on passa d'un cours maximum de 6.500 F en 1929 à un cours minimum de 1.700 F en 1932 <sup>(3)</sup>.

Les indices de prix qui ont été calculés sont tout aussi frappants. En prenant comme base, égale à 100, la moyenne des prix des trois années 1927, 1928 et 1929 réunies, on se trouve en janvier 1933 devant les indices suivants :

Copal	39
Coton	38
Palmistes	36
Huile de palme	30
Cuivre	28 <sup>(4)</sup> .

Calculé sur la même base, l'indice global pondéré des prix des produits congolais était descendu en janvier 1933 au chiffre de 37 <sup>(5)</sup>.

Le volume de la production, heureusement, se maintint en dépit de la chute des prix <sup>(6)</sup>. Le seul grand secteur de l'économie congolaise où la production connut un effondrement parallèle à celui des prix fut celui de l'industrie du cuivre. En 1930, l'Union Minière avait produit 139.000 tonnes de cuivre. En 1932, elle ne produisit plus que 54.000 tonnes <sup>(7)</sup>.

(1) P. TSCHOFFEN, Notes de voyage, dans *Société Belge d'Études et d'Expansion. Bulletin périodique*, décembre 1932, p. 378.

(2) P. TSCHOFFEN, *Ibid.*

(3) P. TSCHOFFEN, *Ibid.*

(4) Cf. G. EYSKENS, Les indices de la conjoncture économique du Congo Belge depuis la guerre (de 1919 à 1933), dans le *Bulletin de l'Institut des Sciences économiques*, août 1933, p. 401.

(5) *Ibid.*, p. 404.

(6) Cf. à ce sujet les indices calculés par G. EYSKENS, *op. cit.*, pp. 377 et sv. et 405.

(7) Comité Spécial du Katanga, 1900-1950 (Bruxelles 1950), p. 141 ; R. J. CORNET, Terre katangaise (Bruxelles 1950), p. 256.



La réduction de l'emploi fut évidemment massive. Elle le fut particulièrement au Katanga, où le cuivre est roi. En 1929, les sociétés minières et industrielles du Katanga occupaient 18.700 Noirs et 2.370 Européens. En 1932, les effectifs étaient tombés à 6.600 Noirs et 548 Européens <sup>(1)</sup>. Il est peu de chiffres aussi dramatiques dans leur sécheresse.

Privés d'emplois, les Blancs quittaient le Congo. Au 1<sup>er</sup> janvier 1930, le nombre d'adultes européens, du sexe masculin, résidant au Congo, était de 16.700. Au 1<sup>er</sup> janvier 1933, il était tombé à 10.900 <sup>(2)</sup>. Si l'on tient compte du fait qu'entre ces deux dates, le nombre des missionnaires établis au Congo n'avait pas diminué (il avait au contraire augmenté), et que le nombre de fonctionnaires et agents de la colonie n'avait subi qu'une diminution assez peu importante, on arrive à la constatation que dans le « secteur privé », pris au sens large (agents de sociétés, colons, etc.), on était tombé en un espace de trois ans de 13.000 habitants (du sexe masculin et adultes) à 7.000 <sup>(3)</sup>.

On imagine les effets de cet exode des Européens en matière immobilière par exemple. Élisabethville, en 1932, était une cité désolée ; sur les 1.340 immeubles de la ville, 470 étaient vides. A Jadotville, plus de la moitié des immeubles étaient sans occupants <sup>(4)</sup>.

Pour les sociétés coloniales, bien entendu, la crise signifiait aussi pertes et difficultés. Pris ensemble, les bilans des sociétés coloniales, en 1933, accusaient une perte nette de plus de 340 millions de F <sup>(5)</sup>.

(1) Comité Spécial du Katanga, 1900-1950, *op. cit.*, p. 145 ; R. J. CORNET, *op. cit.*, p. 256.

(2) Cf. M. VAN DE PUTTE, *Le Congo Belge et la politique de conjoncture* (Bruxelles 1946), p. 22.

(3) M. VAN DE PUTTE, *op. cit.*, p. 23.

(4) R. J. CORNET, *Terre katangaise*, *op. cit.*, p. 262.

(5) Cf. M. VAN DE PUTTE, *op. cit.*, p. 40-51. Ces bilans déclarés en 1933 concernent évidemment les résultats économiques de l'année 1932 (M. VAN DE PUTTE, p. 41 n. 1).

Ces quelques traits qui évoquent l'ampleur de la crise économique permettent aussi de comprendre à quelles difficultés budgétaires, par ricochet, la colonie eut à faire face.

La chute des recettes fut brutale :

1929	690 millions
1932	380 millions.

En l'espace de trois ans, les ressources budgétaires avaient ainsi diminué de près de 45 %. Cette diminution provenait notamment de l'effondrement du produit des droits de douane. Les droits de sortie, perçus *ad valorem*, avaient suivi la courbe descendante de la valeur des produits ; pour plusieurs produits, d'ailleurs, il avait fallu supprimer tout droit, sans quoi l'exportation aurait été rendue impossible ; les droits d'entrée, de leur côté, avaient été non moins affectés par la réduction massive des importations. Au total, les droits de douane, qui avaient donné 234 millions en 1929, n'en donnèrent plus que 65 en 1932 <sup>(1)</sup>. L'impôt direct était atteint lui aussi : le marasme des affaires, le rapatriement d'un nombreux personnel blanc devaient nécessairement en faire baisser le rendement. Tout aussi nécessairement, en un temps de dividendes maigres ou inexistants, les revenus du portefeuille de la colonie connaissaient une forte réduction.

Pour faire face à la diminution des ressources, les autorités coloniales et métropolitaines firent un effort considérable pour comprimer les dépenses budgétaires. On inaugura une politique d'économies drastiques. Les traitements des fonctionnaires furent réduits, toute une série d'avantages matériels dont ils jouissaient furent supprimés <sup>(2)</sup>, on procéda même à des amputations ré-

<sup>(1)</sup> M. VAN DE PUTTE, *op. cit.*, p. 78.

<sup>(2)</sup> Cf. notamment à ce sujet *Doc. parl., Chambre*, 1932-1933, n° 60, pp. 1-2, et le discours de M. Tschoffen à la Chambre le 5 avril 1933 (*Annales parl., Chambre*, 1932-1933, p. 665).

pétées dans les effectifs. Mais en dépit de ces mesures de compression, le montant total des dépenses ne diminuait guère. C'est que ce que l'on gagnait par des économies administratives, était reperdu au même moment par la montée en flèche d'un autre poste de dépenses : les charges de la dette publique. Ces charges de la dette ne consistaient pas seulement dans les intérêts de la dette coloniale proprement dite — d'une dette qui allait évidemment croissant avec le déficit —, elles consistaient aussi dans le paiement de garanties d'intérêt à des sociétés privées. La colonie, en effet, avait accordé sa garantie d'intérêt à des actions et à des obligations de toute une série d'entreprises de transport, et spécialement de chemins de fer. Au moment de la crise, cette garantie se mit à jouer. En 1929, elle n'avait représenté qu'une dépense de 6 millions de F ; en 1932, le poste passait à 42 millions. Dans le budget de 1933, qui prévoyait un total de dépenses ordinaires de 725 millions, la charge résultant des garanties d'intérêt était évaluée à non moins de 105 millions — plus d'un septième des dépenses <sup>(1)</sup>.

L'état des finances publiques congolaises, à la fin de 1932, avait atteint un point critique. M. Pierre RYCKMANS, en janvier 1933, lançait un cri d'alarme :

« Le Congo est épuisé par la crise, à bout de souffle. Budget de 1932, déficit 160 millions. Budget de 1933, recettes 357 millions, dépenses 725 millions, déficit 368 millions, déficit supérieur au total des recettes. Le seul chapitre de la Dette publique a presque doublé en deux ans — 154 millions en 1931, 290 millions en 1933. Malgré des impôts sous lesquels les contribuables fléchissent — si lourds qu'en augmentant leur taux, on ferait baisser leur rendement — les recettes totales dépassent de peu les charges permanentes de la dette. Toutes les dépenses administratives sont couvertes par l'emprunt.

» Et ce sera pis l'an prochain : les recettes n'atteindront même plus

(1) *Doc. parl., Chambre, 1932-1933, n° 15, pp. 8 et 86.*

le montant des charges de la dette ; il faudra le capital d'emprunts nouveaux pour payer les intérêts des emprunts passés.

» Voilà où nous en sommes » <sup>(1)</sup>.

Voilà où l'on en était, et il était clair que seule l'intervention de la Belgique pouvait sauver du péril. Cette intervention se produisit sous deux formes successives : une aide directe, tout d'abord, du Trésor métropolitain au Trésor colonial, l'assistance ensuite de la Loterie coloniale.

### 1. *Aide directe du Trésor métropolitain au Trésor colonial.*

Les étapes du projet et de sa réalisation, sur le plan gouvernemental, sont aisées à suivre.

En novembre 1932, au retour d'un voyage au Congo, le ministre des Colonies, M. P. TSCHOFFEN, prononce deux importants discours à Bruxelles et à Liège. Il affirme la nécessité de l'intervention financière de la métropole <sup>(2)</sup>.

Le 22 décembre 1932, déclaration ministérielle du cabinet DE BROQUEVILLE. L'aide, cette fois, est promise.

« La crise mondiale », déclare le cabinet, « n'a pas épargné nos terres d'Afrique.

» Ses effets s'y sont fait sentir avec d'autant plus d'intensité que la dépression économique s'appesantit là-bas sur un pays neuf, à l'aube de son développement, et qui a fourni en ces dernières années un effort presque sans précédent...

» Notre colonie a le droit d'attendre de la mère-patrie l'assistance, au moins momentanée, que malgré un régime de rigoureuses économies, les circonstances rendent indispensable à son rétablissement économique et à l'accomplissement de notre tâche civilisatrice.

<sup>(1)</sup> Discours prononcé le 13 janvier 1933 à l'Union Coloniale ; *Essor Colonial et Maritime*, 15 janvier 1933.

<sup>(2)</sup> Discours du 14 novembre 1932 à la Conférence du Jeune Barreau à Bruxelles (cf. c. r. de l'*Écho de la Bourse* du 15 novembre 1932) ; du 17 novembre 1932 à la Société Belge d'Études et d'Expansion, à Liège (publ. dans *Société Belge d'Études et d'Expansion. Bulletin périodique*, décembre 1932).



» Le gouvernement s'attachera à préparer les mesures qui s'imposent à cet effet » (1).

A la séance du Conseil de cabinet du 23 janvier 1933, le ministre des Colonies présente à ses collègues son projet de subvention métropolitaine. Il est approuvé (2).

Le 21 février 1933, enfin, le projet est déposé sur le bureau de la Chambre (3).

Les modalités précises de l'intervention métropolitaine avaient donné lieu, semble-t-il, à quelque hésitation. Depuis longtemps, dans les milieux coloniaux, on prônait une solution simple, qui consistait à inscrire au budget métropolitain les « dépenses de souveraineté » supportées par le budget colonial. « Que la Belgique assume sans rechigner toutes les dépenses de souveraineté » : voilà ce que recommandait par exemple dès 1930 M. P. RYCKMANS (4). Il semble, à en juger par ses discours de novembre 1932, que le ministre des Colonies se soit tout d'abord rallié à pareille idée (5). Puis, sans l'abandonner, il l'amenda néanmoins fortement.

En effet, dans le projet de loi déposé en février 1933, il n'était plus question de l'inscription de certains ordres de dépenses au budget métropolitain. La métropole accordait simplement à la colonie une subvention annuelle forfaitaire. Mais le montant de cette subvention était calculé, déclarait l'exposé des motifs, en prenant pour base certaines dépenses coloniales que la métropole acceptait de considérer comme lui revenant.

Les dépenses que la Belgique, suivant l'expression

(1) *Annales parl., Chambre*, 1932-1933, p. 27.

(2) *Le Soir*, 24 janvier 1933 ; *Essor Colonial et Maritime*, 29 janvier 1933 ; *La Tribune congolaise*, 30 janvier 1933.

(3) *Doc. parl., Chambre*, 1932-1933, n° 60 : Projet de loi consacrant l'intervention financière de la Belgique en faveur du Congo belge et du Ruanda-Urundi.

(4) La crise congolaise, dans la *Revue catholique des idées et des faits*, 4 avril 1930 ; reprod. dans P. RYCKMANS, *Dominer pour servir* (Bruxelles 1931), p. 224.

(5) Cf. notamment son discours de Liège, *loc. cit.*, p. 385.



de l'exposé des motifs, « prenait à sa charge » (ce qui était une manière de parler non exempte de confusion), étaient :

D'une part les « dépenses de souveraineté », par lesquelles s'entendaient les dépenses de la Force Publique et celles de l'administration de la justice ;

D'autre part, certaines dépenses dites « de civilisation » : dépenses des services d'hygiène, dépenses afférentes à différents organismes scientifiques.

En additionnant les crédits prévus au budget de 1933 pour ces différents ordres de dépenses, on arrivait à un total approchant les 165 millions de F. Les trois gros postes de l'addition étaient :

Force Publique	56 millions
Administration de la justice	25 millions
Service d'hygiène	74 millions <sup>(1)</sup> .

La subvention du Trésor belge, calculée sur cette base, était ainsi fixée par le projet de loi au chiffre forfaitaire de 165 millions. Cette subvention était temporaire — elle était prévue pour trois ans seulement —, mais contrairement à la subvention de 1921, elle était *non récupérable* : la Belgique, cette fois, aidait sa colonie à fonds perdus.

Le texte de projet de loi était donc le suivant :

« Le Trésor belge versera au Trésor colonial, durant les années 1933, 1934, 1935, une subvention extraordinaire, forfaitaire et non récupérable de 165 millions par an, en compensation des charges supportées par le budget colonial à la décharge de la métropole » <sup>(2)</sup>.

On pourrait épiloguer longuement sur les modalités de cette aide. On pourrait se demander ce qui permettait de définir comme « dépenses de souveraineté » les seules

<sup>(1)</sup> Cf. sur tout ceci, le document parlementaire n° 60 déjà cité.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, p. 8.

dépenses de la Force Publique et de l'administration de la justice <sup>(1)</sup>. On pourrait se demander aussi ce qui avait fait retenir dans le calcul de la subvention certaines dépenses de « civilisation » et point d'autres. Ces questions sont sans doute vaines, car il est fort probable qu'en présentant la subvention comme ayant été calculée à partir de certains ordres de dépenses du budget colonial, le ministre ne défendait qu'une apparence. Le rapporteur du budget colonial à la Chambre disait plus simplement : « En fait, le chiffre a été établi, croyons-nous, en fonction de ce que le gouvernement estimait pouvoir demander au contribuable sans obérer trop le budget belge » <sup>(2)</sup>. Telle devait être la réalité.

Le projet de subvention, nous venons de le dire, annoncé dès la fin de 1932, fut officiellement déposé en février 1933. Les milieux coloniaux de la métropole, cela va de soi, le défendirent chaudement ; ils crurent même nécessaire de déclencher en sa faveur une campagne d'opinion. Cette campagne, fort bien orchestrée à coups d'articles de presse, d'ordres du jour, de télégrammes aux parlementaires, etc., devait servir dans leur esprit à « vaincre les résistances » que le projet rencontrerait éventuellement devant le Parlement <sup>(3)</sup>.

De résistance, cependant, il n'y en eut aucune. L'at-

<sup>(1)</sup> Au sujet de ces dernières, l'exposé des motifs dit : « Ce sont également des dépenses exigées par les droits et les devoirs de la souveraineté que celles qu'il faut consentir pour assurer l'administration de la justice rendue au nom du Roi » (p. 5). N'aurait-on pu en dire autant des dépenses de l'administration tout court ? Du juge et du fonctionnaire, comment s'expliquer que l'un incarnerait plus que l'autre « les droits et les devoirs de la souveraineté » ?

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1933-1934, n° 181* (rapport de M. Koelman sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1934), p. 2. D'une manière plus familière, M. KOELMAN répétait encore à la Chambre le 2 mai 1934 : « Nous ignorons pourquoi (la) subvention (métropolitaine) a été fixée à ce chiffre (= 165 millions). Je suppose que c'était la somme que l'on estimait pouvoir demander aux contribuables belges sans les faire trop crier » (*Annales parl., Chambre, 1933-1934, p. 1364*).

<sup>(3)</sup> Cf. le rapport de M. LEYNIERS sur le budget du Congo belge pour l'exercice 1933 (*Doc. parl., Sénat, 1932-1933, n° 70*), pp. 1-2.

mosphère ressembla à celle de 1921 : la question ne passionnait guère.

Lorsque le débat s'ouvrit devant la Chambre, un seul membre de l'assemblée s'était inscrit dans la discussion générale <sup>(1)</sup>. Il y eut heureusement pour secouer l'apathie un orateur communiste et un orateur nationaliste-flamand. Le premier qualifia le projet en déclarant que devant « l'impossibilité de plus en plus manifeste d'extraire encore des millions de francs de l'esclavage... des 15 millions de nègres » du Congo, le Gouvernement devait « faire supporter les charges par les esclaves blancs » <sup>(2)</sup>. Un représentant socialiste, à la séance suivante, parla devant des banquettes <sup>(3)</sup>. Il annonça — tout en exprimant personnellement le regret — que les socialistes voteraient contre le projet, étant donné que le vote avait lieu en même temps que celui de budgets qui impliquaient la confiance au gouvernement <sup>(4)</sup>. L'appel du ministre, qui avait espéré un vote d'union nationale, demeurait donc vain <sup>(5)</sup>. Le projet fut adopté par 81 oui contre 56 non <sup>(6)</sup>. Le Sénat le vota ensuite sans difficultés.

Le geste auquel consentait la Belgique était beaucoup plus large, notons-le, que celui de 1921. En 1921, en allouant 15 millions, la Belgique dépensait 0,6 % de son budget ordinaire de 2 milliards 400 millions. Les dépenses ordinaires et exceptionnelles de l'exercice 1933 ayant été de 9 milliards 500 millions, une subvention de 165 millions représentait cette fois un pourcentage des dépenses de 1,7 %.

(1) *Annales parl., Chambre*, 1932-1933, p. 658 ; séance du 5 avril 1933 (M. Jacquemotte).

(2) *Ibid.*, p. 659 (même orateur).

(3) *Ibid.*, p. 698 ; séance du 6 avril 1933 (M. CARTON : « Il n'y a presque personne pour vous écouter ! »).

(4) « Je répète que si le projet avait été distinct du budget, je l'aurais voté. Je devrai voter non parce que nous votons contre les budgets » (J. MATHIEU, *ibid.*, p. 699).

(5) Cf. les paroles de M. TSCHOFFEN à la séance du 6 avril 1933, *ibid.*, p. 690.

(6) *Ibid.*, pp. 783-784.

Chiffre à première vue sans exagération. Le ministre des Colonies déclarait : « En consacrant moins de deux pour cent de son budget à sa Colonie, la Belgique, qui fera son devoir, ne compromettra pas l'équilibre de ses finances » <sup>(1)</sup>. Faut-il préciser cependant que le chiffre, ici, n'était pas tout. On ne peut en apprécier la portée que si l'on tient compte de ce qu'était en 1933 la situation générale de la Belgique. La crise exerçait également ses ravages — et des ravages combien cruels — sur l'économie et sur les finances belges. C'est un pays durement atteint qui portait secours à sa colonie plus durement atteinte encore. Le sacrifice, pour lui, était réel.

\* \* \*

La subvention de 165 millions fut accordée par trois fois, suivant les termes de la loi, en 1933, 1934 et 1935.

En 1936, sans nouvelle loi, mais par simple inscription au budget, la subvention fut reconduite pour un montant de 155 millions <sup>(2)</sup>.

En 1937, la situation financière de la colonie s'étant améliorée, la subvention métropolitaine, toujours simplement par inscription au budget, fut réduite à 78 millions <sup>(3)</sup>.

En 1938, surprise : bien que le déficit des finances coloniales subsistât, aucune subvention n'était plus prévue au budget. Il semble que cette suppression ait été due à l'initiative du ministre des Finances, M. DE MAN, qui jugeait la subvention incompatible avec le principe de la séparation des finances congolaises et

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1932-1933, n° 60, p. 6.*

<sup>(2)</sup> Loi du 30 mars 1936 contenant le budget du ministère des Colonies pour l'exercice 1936 (*Moniteur Belge*, 26 avril 1936), p. 3257.

<sup>(3)</sup> Loi du 31 décembre 1936 contenant le budget du ministère des Colonies pour l'exercice 1937 (*Moniteur Belge*, 17 février 1937), p. 889.

métropolitaines inscrit dans la Charte coloniale <sup>(1)</sup>. Les protestations des milieux coloniaux furent très vives <sup>(2)</sup>. La Commission des Colonies du Sénat émit à l'unanimité le vœu que la subvention fût rétablie par voie d'amendement <sup>(3)</sup>. Ce vœu ne fut pas suivi d'effet.

En 1939 et 1940, cependant, le gouvernement rétablit ce qu'il appelait cette fois une « dotation forfaitaire de la métropole à la colonie du Congo belge devant servir à des dépenses extraordinaires coloniales ». La subvention changeait donc quelque peu de caractère : elle ne visait plus le budget ordinaire du Congo, mais son budget extraordinaire. Pris en recette par le budget colonial à l'extraordinaire, le crédit était d'ailleurs inscrit également au budget des recettes et dépenses extraordinaires de l'État belge <sup>(4)</sup>.

Pour chacun des deux exercices 1939 et 1940, le crédit accordé à ce titre fut de 50 millions. La « dotation » de 1940, cependant, ne fut liquidée qu'à raison de 20.925.000 F <sup>(5)</sup>.

Les chiffres que nous avons à retenir s'établissent donc comme suit :

Exercice 1933	165 millions
1934	165 »
1935	165 »
1936	155 »
1937	78 »
1939	50 »
1940	20.925.000

<sup>(1)</sup> Cf. *Doc. parl., Sénat*, 1937-1938, n° 159, p. 19.

<sup>(2)</sup> On verra spécialement à ce sujet une enquête faite dans ces milieux dont les résultats furent publiés dans la *Dépêche Coloniale Belge* du 25 septembre au 16 octobre 1937.

<sup>(3)</sup> *Doc. parl., Sénat*, 1937-1938, n° 159, p. 29 et pp. 74-75.

<sup>(4)</sup> Cf. pour 1939, le projet de loi contenant le budget des recettes et dépenses extraordinaires belges (*Doc. parl., Chambre*, session extraord. 1939, n° 4-XVIII), p. 18, et la loi budgétaire du 6 juillet 1939 (*Moniteur Belge*, 15 juillet 1939), p. 4819 ; pour 1940, le projet de loi contenant le même budget (*Doc. parl., Chambre*, 1939-1940, n° 4-XXII), p. 16, et la loi budgétaire du 23 avril 1948 (*Moniteur Belge*, 1<sup>er</sup> mai 1948), p. 3593.

<sup>(5)</sup> Cf. 107<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, fascicule II b, p. 425.



## 2. La Loterie Coloniale.

L'intervention métropolitaine décidée en 1933 ne suffit pas à combler — loin de là — le déficit des finances congolaises. Le budget colonial de 1934 se présentait encore sous des dehors fort sombres. Les prévisions de recettes — *y compris la subvention métropolitaine de 165 millions* — s'élevaient à 531 millions. L'évaluation des dépenses était de 723 millions. Le déficit à prévoir atteignait donc 192 millions <sup>(1)</sup>.

La situation demeurait donc fort grave. Une augmentation du subside métropolitain était exclue, car la Belgique se débattait elle-même dans les plus grandes difficultés économiques et budgétaires. Le recours à l'emprunt, pour couvrir plus du quart des dépenses ordinaires, était un défi aux règles d'une saine gestion financière.

Le ministre des Colonies, en déposant son budget à la fin de 1933 annonçait en termes sibyllins qu'une solution avait été découverte.

« J'ai été amené », écrivait-il dans l'exposé des motifs, « à recommander une solution qui permettra de couvrir le déficit du budget ordinaire de la Colonie — tout au moins pendant plusieurs exercices — par des recettes autres que l'emprunt. J'ai l'espoir que le principe en sera approuvé ; dans ce cas, un projet de loi spécial en précisera les modalités » <sup>(2)</sup>.

A deux reprises encore, l'exposé des motifs faisait présager ce remède mystérieux <sup>(3)</sup>. Un amendement au budget déposé en mars 1934 le fit connaître : c'était la loterie.

Le ministre des Colonies, portait le texte,

« pourra émettre des billets d'une loterie publique au profit du

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Sénat*, 1933-1934, n° 52, p. 2.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>(3)</sup> Même document, pp. 23 et 48.

Trésor Colonial. Les modalités de cette loterie et l'affectation des bénéfices nets seront fixées par des arrêtés royaux... » (1).

Pour la première fois depuis 1830, la Belgique recourait à l'expédient classique de la loterie d'État, mais elle y recourait *au profit du Trésor Colonial*. La Loterie Coloniale était née.

Ici, il faut que nous nous arrêtions un instant. Convient-il — nous devons nous le demander — de parler de la Loterie Coloniale dans cette étude ? Y a-t-il eu là en effet une dépense de l'État belge en faveur du Congo ? A prendre les choses strictement, évidemment non, puisque ce que la Loterie Coloniale a versé au Congo n'est pas sorti des caisses de l'État belge. Cependant, sans qu'il y ait eu dépense, il y a eu en fait sacrifice. En effet, la loterie d'État étant une manière d'impôt, il eût été normal que la Belgique levât cet impôt à son propre profit, pour soulager ses propres finances, comme le faisaient pratiquement tous les pays d'Europe possédant une loterie d'État (2). Or le produit de la Loterie a été abandonné au Congo. La situation — si l'on veut faire une comparaison un peu hardie — ressemble à celle qui se serait produite si le Congo avait été admis à percevoir un impôt quelconque sur les citoyens belges, en lieu et place du fisc métropolitain. A défaut d'une dépense, au sens strict du mot, il n'est pas contestable, répétons-le, qu'il y ait eu ici un sacrifice de la Belgique équivalant de sa part à un abandon financier.

Nous croyons donc, à ce titre, devoir retenir dans notre calcul les versements de la Loterie Coloniale au Trésor Colonial.

\* \* \*

(1) *Doc. parl., Sénat*, 1933-1934, n° 103. Cet amendement au projet de loi contenant le budget du Congo pour l'exercice 1934, fut communiqué par le ministre des Colonies au Président du Sénat le 21 mars 1934.

(2) Cf. à ce sujet l'ouvrage de P. COSTE, *Les loteries d'État en Europe et la Loterie Nationale* (Paris 1933).

Les questions de principe relatives à la Loterie ne donnèrent lieu devant les Chambres qu'à peu de discussions.

Le Comte CARTON DE WIART fut à peu près le seul à rappeler des principes moraux un peu trop oubliés.

« L'idée d'une loterie coloniale », déclara-t-il, « est un bien fâcheux expédient, et ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que nous pouvons nous résigner à voir le gouvernement recourir à une formule dont nous ne savons que trop les inconvénients et les dangers » <sup>(1)</sup>.

Le ministre des Colonies, pour sa part, se plaça sur un terrain résolument pragmatique. La loterie présentait l'avantage « inappréciable » de ne rien coûter, ni à la Belgique, ni à la Colonie <sup>(2)</sup>. Étant donné l'acuité du problème financier, « le ministre qui refuserait de l'argent qui lui est offert à fonds perdus et sans grever le budget serait gravement imprudent » <sup>(3)</sup>. En un mot, pour synthétiser ce raisonnement :

« Dans l'état actuel de nos finances, il serait fâcheux de refuser de l'argent qui ne nous coûte rien » <sup>(4)</sup>.

La nécessité, encore une fois, parlait : la Loterie Coloniale fut établie par la loi du 29 mai 1934 <sup>(5)</sup>.

Son succès auprès du public fut considérable. De juillet 1934 à avril 1940, les émissions se succédèrent sans interruption ; en avril 1940, à la veille de la guerre, on tirait déjà la 65<sup>e</sup> tranche de la Loterie <sup>(6)</sup>. Durant cette période d'un peu moins de six ans, le montant des billets vendus avait atteint près d'un milliard et demi de francs <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1933-1934, p. 1363 ; séance du 2 mai 1934.

<sup>(2)</sup> *Annales parl., Sénat*, 1933-1934, p. 813 ; séance du 28 mars 1934.

<sup>(3)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1933-1934, p. 1391 ; séance du 3 mai 1934.

<sup>(4)</sup> *Ibid.*

<sup>(5)</sup> *Moniteur Belge*, 23 juin 1934, p. 3508.

<sup>(6)</sup> Cf. C. KUCK, *La Loterie Coloniale. Son organisation. Ses résultats* (Bruxelles s. d.). J'utilise une édition de cette brochure mise à jour jusqu'en 1955 au moyen d'addenda polycopiés, qui m'a été aimablement communiquée par l'administration de la Loterie.

<sup>(7)</sup> C. KUCK, *op. cit.*, p. 67.

Le bénéfice global réalisé par la Loterie Coloniale, de 1934 à 1940, atteint 518.269.803 F. Sur cette somme, deux montants de 64.250.000 F et de 4.000.000 F furent attribués par la loi respectivement à la Société de l'Exposition de Bruxelles 1935 et à la Société de l'Exposition de Liège 1939. Le reste, soit 450.019.803 F, fut versé au Trésor Colonial <sup>(1)</sup>.

450 millions de F : cette somme imposante perçue au profit du Congo sur les citoyens belges <sup>(2)</sup> est donc celle que nous devons faire figurer dans nos calculs.

\* \* \*

Pour le Congo, l'aide de la Belgique — subvention métropolitaine et apports de la Loterie Coloniale cumulés — fut réellement salvatrice. Il est facile, en recourant aux comptes de la colonie, de mesurer ce qu'en fut la portée.

Prenons les comptes de l'exercice 1934 <sup>(3)</sup>.

En 1934, au service ordinaire, les recettes totales du Congo se montèrent à 690 millions de F. Sur ce chiffre,

la subvention de la Belgique intervint pour	165 millions
et le produit de la Loterie Coloniale pour	161 millions
Total	326 millions

<sup>(1)</sup> C. KUCK, *loc. cit.*

<sup>(2)</sup> Cette formule, « perçue sur les citoyens belges », présente peut-être un caractère un peu trop absolu, car les billets de la Loterie sont mis en vente à la fois en Belgique et au Congo. Ne faudrait-il pas tenir compte, pour la déduire, de la part de ventes faites au Congo ? En principe, oui, mais en pratique ces ventes sont si faibles qu'elles peuvent être négligées. Au moment de la création de la loterie, certains, dont M. Pierre RYCKMANS, avaient prévu que les noirs se prendraient pour elle d'un grand engouement (cf. P. RYCKMANS, *Allo ! Congo !*, Bruxelles s. d., pp. 109-110). Devenu gouverneur général, M. RYCKMANS s'opposa cependant fort sagement à tout ce qui aurait pu faire naître cet engouement. A l'heure actuelle, la vente des billets au Congo est en train de se développer, mais elle atteint encore à peine 2 % de l'ensemble des ventes (chiffres et renseignements communiqués par M. R. GROSFILS, directeur-adjoint de la Loterie, que je remercie ici).

<sup>(3)</sup> 99<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, fascicule III.



326 millions sur 690 furent donc fournis par la Belgique, soit 47 % *des recettes*.

Faisons le même calcul pour l'exercice 1935 <sup>(1)</sup>.

Montant total des recettes du budget ordinaire :	707 millions
Subvention de la Belgique	165 millions
Produit de la Loterie Coloniale	113 millions
Total de ces deux derniers postes	278 millions

278 millions sur 707 représentent 39 % *des recettes*.

47 %, 39 % du total des recettes : en ces années cruciales, l'aide de la Belgique a donc eu le caractère massif qui seul pouvait sauver les finances congolaises.

### 3) Aide financière de la Belgique à des œuvres philanthropiques coloniales.

Trois grands postes à envisager ici :

- 1) La dotation du FOREAMI en 1930 ;
- 2) La dotation du Fonds du Bien-Être Indigène en 1947 ;
- 3) L'attribution à des œuvres philanthropiques de bénéfices de la Loterie Coloniale.

Examinons successivement chacune de ces trois interventions.

#### A. LA DOTATION DU FOREAMI EN 1930.

La création du FOREAMI marque une date dans l'histoire de l'œuvre médicale belge au Congo. Elle inaugure en effet une formule nouvelle : celle de l'effort médical massif, destiné à assainir complètement une ou plusieurs régions données et à en extirper, au sens propre du mot, les maladies endémiques. Formule d'une action que l'on

(1) *Ibid.*



limitait donc géographiquement, mais qui devait être une action intensive, une action menée en profondeur.

Ce programme fut confié à un organisme autonome, dont le fonctionnement pourrait être plus souple que celui de l'administration. Ce fut un Fonds médical auquel un arrêté royal du 8 octobre 1930 attribua le nom de : « Fonds Reine Élisabeth pour l'Assistance médicale aux indigènes » (FOREAMI) <sup>(1)</sup>.

Le capital du Fonds, lors de sa création, était de 150 millions. Il avait été constitué par un apport de 100 millions de la colonie et de 50 millions de la Belgique.

Les 50 millions de la Belgique — qui constituaient un don de la métropole — avaient été demandés par le gouvernement aux Chambres en juin 1930 <sup>(2)</sup>. Le crédit fut accordé en août 1930 <sup>(3)</sup> ; budgétairement, il fut cependant rattaché aux crédits du ministère des Colonies de l'exercice 1929, sous la rubrique des « dépenses exceptionnelles ».

#### B. LA DOTATION DU FONDS DU BIEN-ÊTRE INDIGÈNE EN 1947.

Le but et l'action du Fonds du Bien-Être sont choses trop connues pour qu'il soit nécessaire d'en parler ici. L'arrêté royal créant l'institution nouvelle fut signé sur le sol d'Afrique par le Prince Régent, à Léopoldville, le 1<sup>er</sup> juillet 1947.

Le lendemain, prononçant un discours devant le Comité Urbain de Léopoldville et annonçant cette créa-

<sup>(1)</sup> Sur tout ceci, cf. *Fonds Reine Élisabeth pour l'Assistance médicale aux indigènes du Congo Belge (FOREAMI). Rapport annuel sur l'exercice 1931*, Bruxelles 1932.

<sup>(2)</sup> Feuilleton de crédits supplémentaires déposé le 17 juin 1930 : *Doc. parl., Chambre*, 1929-1930, n° 308, p. 5. Le libellé du crédit était : « Dotation au Fonds médical à créer en vue de combattre les maladies tropicales dans la Colonie — 50 millions ».

<sup>(3)</sup> Loi de crédits supplémentaires du 1<sup>er</sup> août 1930 (*Moniteur Belge*, 22 août 1930), p. 4492.

tion, le Prince remit au Gouverneur Général du Congo un chèque de 100 millions de F : c'était la contribution de la Belgique au capital du nouveau Fonds <sup>(1)</sup>.

Ce geste généreux n'était cependant autorisé par aucun crédit budgétaire ; il fallut donc le couvrir par une avance du Trésor de 100 millions <sup>(2)</sup>. Le crédit régularisant cette avance fut demandé par le gouvernement en avril 1948 seulement <sup>(3)</sup>, et accordé par une loi du 26 juin 1948 <sup>(4)</sup>.

Dans la note d'avril 1948 où il justifiait sa demande de crédit, le gouvernement semblait annoncer que d'autres sommes seraient encore accordées par la Belgique au Fonds du Bien-Etre. La note déclarait :

« Le Fonds du Bien-Être recevra en outre... une part importante des sommes qui sont à transférer au Congo par la Belgique à la suite du règlement forfaitaire de comptes intervenu récemment entre l'État et la Colonie » <sup>(5)</sup>.

Cette manière de présenter les choses était ambiguë et, pour tout dire, inexacte. Nous verrons plus tard, en étudiant le règlement forfaitaire de comptes auquel il est fait allusion ici, que le Fonds du Bien-Être indigène n'a nullement bénéficié, au titre de ce règlement, de sommes versées directement par la Belgique <sup>(6)</sup>. La part contributive de cette dernière a donc été très exactement de 100 millions.

<sup>(1)</sup> Voir le discours du Prince Régent dans la *Revue Coloniale Belge* du 15 juillet 1947, pp. 424-425 ; on le trouve aussi reproduit dans la presse (cf. p. ex. *L'Avenir Colonial Belge* du 3 juillet 1947).

<sup>(2)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n° 372, p. 133.

<sup>(3)</sup> *Ibid.*, pp. 50 et 133.

<sup>(4)</sup> Loi de crédits supplémentaires du 26 juin 1948 (*Moniteur Belge*, 28/29 juin 1948), p. 5222. La loi rattachait ce crédit, en tant que dépense exceptionnelle, au budget du ministère des Finances. C'est la raison pour laquelle la somme n'apparaît pas à notre tableau des budgets du ministère des Colonies des pp. 84-86 ; ce tableau mentionne par contre la dotation du FOREAMI qui avait, elle, été imputée, comme nous venons de le voir, au budget du ministère des Colonies.

<sup>(5)</sup> Document parlementaire cité, p. 133.

<sup>(6)</sup> Cf. ci-dessous pp. 140-141.

100 millions versés au Fonds du Bien-Être signifient-ils cependant 100 millions versés au Congo ? En fait, il ne faut pas le perdre de vue, le Fonds du Bien-Être a fonctionné à la fois au profit du Congo et du Ruanda-Urundi. L'activité qu'il a déployée dans les territoires sous tutelle, depuis sa fondation, a été considérable : les documents comptables font apparaître que les dépenses qu'il y a effectuées ont atteint un quart environ de ses dépenses totales<sup>(1)</sup>. Il y a là un élément dont nous devons nécessairement tenir compte dans notre étude, celle-ci portant sur le Congo seul, à l'exclusion du Ruanda-Urundi. Notre calcul ne devra donc retenir les sommes affectées au Fonds du Bien-Être indigène qu'à concurrence de 75 %. Dans le cas présent, nous retiendrons donc une somme de 75 millions.

#### C. L'ATTRIBUTION À DES ŒUVRES PHILANTHROPIQUES DE BÉNÉFICES DE LA LOTERIE COLONIALE.

Les bénéfices qu'il y a lieu d'envisager ici sont de deux ordres :

- 1<sup>o</sup> le bénéfice principal de la loterie, et
- 2<sup>o</sup> les bénéfices résultant de la division des billets.

##### 1<sup>o</sup> *Bénéfice principal de la Loterie.*

De 1934 à 1940, nous l'avons vu, les sommes constituant le bénéfice principal de la Loterie furent versées à

(1) Soit :

1948 : 55 millions (au moins) sur un total de 143 millions (cf. *Fonds du Bien-Être indigène. Rapport de gestion et comptes de l'année 1948*, pp. 6-7 et 16) ;

1949 : pas de chiffres ;

1950 : 62 millions sur un total de 271 millions (*Id.... de l'exercice 1950*, p. 48) ;

1951 : 51 millions sur un total de 293 millions (*Id.... de l'exercice 1951*, p. 87) ;

1952 : 137 millions sur un total de 344 millions (*Id.... de l'exercice 1952*, p. 95) ,

1953 : 42 millions sur un total de 267 millions (*Id.... de l'exercice 1953*, p. 105).

Pour les six années cumulées : 347 millions sur un total de 1318 millions, soit 26 % du total des dépenses.

concurrence de près des neuf dixièmes au Trésor Colonial. En 1940, avec l'occupation du pays, la Loterie Coloniale cessa de fonctionner. De 1941 à 1944, elle fut remplacée par la Loterie du Secours d'Hiver, dont le rôle est entièrement étranger à notre sujet. Les émissions de la Loterie Coloniale reprirent en 1945, mais à ce moment, les conditions économiques qui avaient justifié sa fondation s'étaient modifiées : le budget colonial, largement alimenté par une économie congolaise en pleine expansion, n'avait plus besoin d'aide.

En 1945 et, pour partie encore, en 1946, le bénéfice de la Loterie fut donc attribué à un organisme métropolitain : le Fonds National de Secours aux Sinistrés. Mais à partir de l'année suivante, une œuvre congolaise se mit sur les rangs : le Fonds du Bien-Être indigène, bénéficiaire tout indiqué, à défaut de la Colonie elle-même, d'une loterie dite « coloniale ».

Le Fonds du Bien-Être indigène reçut dès lors

- a) Rétroactivement, une partie du bénéfice de 1946 ;
- b) L'intégralité du bénéfice des années 1947, 1948, 1949 et 1950 (nous n'allons pas au-delà de 1950, qui constitue le terme de notre étude).

Les sommes attribuées au Fonds du Bien-Être ont été les suivantes :

1946	61.436.275 F
1947	150.830.247 F
1948	161.237.793 F
1949	155.854.038 F
1950	169.398.371 F
Total	<hr/> 698.756.724 F <sup>(1)</sup>

(<sup>1</sup>) Cf. C. Kuck, *La Loterie Coloniale. Son organisation. Ses résultats* (Bruxelles s. d.), pp. 7 et 68-69 (avec les addenda photocopiés de l'édition mise à jour jusqu'en 1955 qui m'a été aimablement communiquée par l'administration de la Loterie).

Nous ne répéterons pas les raisons pour lesquelles nous considérons ces sommes provenant de la Loterie comme devant entrer dans notre calcul <sup>(1)</sup>. Sur le total de 698.756.724 F — soit grosso modo 700 millions — nous opérerons simplement, comme nous l'avons fait il y a un instant, un abattement d'un quart représentant la part du Ruanda-Urundi dans le fonctionnement du Fonds du Bien-Être. La somme à retenir pour nous est donc de 525 millions.

2° *Bénéfices résultant de la division des billets.*

Lorsqu'un billet de la Loterie Coloniale est vendu en coupures, soit d'un dixième, soit d'un cinquième, chaque coupure est vendue avec une surtaxe d'un franc. Le produit de cette surtaxe constitue un bénéfice spécial, distinct du bénéfice principal de la loterie que nous avons seul envisagé jusqu'ici. Ce bénéfice a été depuis les origines régulièrement affecté à des œuvres philanthropiques. Pour autant qu'il s'agit là d'œuvres intéressant la colonie, les sommes allouées sont évidemment à retenir ici.

a. *Période de 1935 à 1940.*

La recette provenant de la division des billets a commencé à être perçue en février 1935. De février 1935 à avril 1940, elle s'est montée au total à 32 millions de F. La plus grosse partie de cette somme a été versée à des œuvres d'intérêt métropolitain (c'est ainsi que l'Œuvre Nationale des Invalides de la Guerre a reçu plus de 14 millions). Quatre œuvres coloniales seulement ont été au nombre des bénéficiaires. Ce sont :

(1) Cf. ci-dessus p. 111.



Fonds d'aide aux anciens coloniaux porteurs de la médaille commémorative du Congo, à leurs veuves, enfants et ayants droit	2.671.761 F
L'Entre-Aide Coloniale	764.494
La Mutuelle Congolaise	285.225
Croix-Rouge du Congo	119.714
Total	3.841.194 F <sup>(1)</sup>

b. *Période de 1945 à 1950.*

La part des œuvres coloniales dans la répartition des bénéfices provenant de la division des billets a été cette fois beaucoup plus considérable. Voici les chiffres, classés par ordre d'importance <sup>(2)</sup> :

Fonds Reine Élisabeth pour l'Assistance médicale aux indigènes (FOREAMI)	F 9.602.212
Fonds Social du Kivu	5.652.212
Croix-Rouge du Congo	4.148.356
Fondation Père Damien pour la lutte contre la lèpre (FOPERDA)	2.295.277
Fondation Médicale de l'Université de Louvain au Congo (FOMULAC)	2.200.000
L'Entre-Aide Coloniale	2.077.115
La Mutuelle Congolaise	1.540.164
Centre Médical de l'Université de Bruxelles au Congo (CEMUBAC)	1.500.000
Association Royale Sportive Congolaise de Léopoldville	1.400.000
Villa royale Marie-Henriette (Home pour Coloniaux)	1.035.221
Œuvre de l'Assistance Sociale au Congo (ASAC)	1.021.278
Villa Coloniale de Watermael	960.221
Home Les Vétérans Coloniaux	925.000
Union des Femmes coloniales	555.110
Fonds spécial d'allocations aux pionniers, vétérans, et anciens Coloniaux et à leur famille	500.000
Journées coloniales de Belgique	455.110
Association pour la Protection des mulâtres	455.110
Fonds d'aide aux anciens coloniaux porteurs de la médaille commémorative du Congo, à leurs veuves, enfants et ayants-droit	413.924

<sup>(1)</sup> C. Kuck, *op. cit.*, p. 72.

<sup>(2)</sup> Chiffres calculés d'après les données de C. Kuck, *op. cit.*, pp. 73-74 (et addenda photocopiés).

Ligue pour la Protection de l'enfance noire	405.110
Œuvre des auxiliaires laïques des missions (ALM)	400.000
Comité du Monument Stanley	250.000
Assistance aux maternités et dispensaires du Congo	100.000
Aide médicale aux missions nationales	100.000
Association des volontaires du service médical, éducatif et social des missions	100.000
Association des Ouvroirs scolaires et liturgiques congo- lais	30.000
Aide aux noirs nécessiteux de Belgique	25.000
Croix-Verte coloniale	10.000

Au total, c'est donc une somme de 38.156.420 F qui a été de 1945 à 1950 à des œuvres d'intérêt colonial.

La répartition de ces versements par années s'établit de la manière suivante :

1945	827.849 F
1946	4.726.405 F
1947	7.160.895 F
1948	9.375.000 F
1949	7.957.954 F
1950	8.108.324 F
Total	38.156.427 F <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> La différence de quelques francs avec le total précédent (38.156.420) s'explique par le fait que nous avons omis les centimes dans les sommes attribuées aux différentes œuvres.

#### 4) Soldes d'officiers, 1908-1914.

Après la reprise du Congo par la Belgique, les officiers belges qui servaient en Afrique ont continué pendant un certain temps encore à être soumis au régime qui avait été pratiqué à l'époque de l'État Indépendant. Ils demeuraient « détachés à l'Institut cartographique militaire » et continuaient donc à toucher leur traitement de l'armée belge.

Ce régime ne prit fin officiellement qu'en 1911. Une circulaire du ministre de la Guerre en date du 9 novembre 1911 régla de manière nouvelle le statut des militaires de l'armée belge détachés au service de la Colonie, et disposa notamment que

« Les officiers autorisés à prendre du service dans la colonie cesseront d'émerger au budget de la Guerre pour être rémunérés complètement par le département des Colonies ».

Ces dispositions étaient applicables à partir du 30 novembre 1911 <sup>(1)</sup>. Dans le fait, il semble que cette date de mise en vigueur soit demeurée très théorique. L'entrée en application du nouveau régime se fit de manière assez souple.

La liste, conservée aux archives du ministère des Colonies, des officiers belges ayant servi en Afrique de 1877 à 1914 — liste dont nous avons déjà fait état antérieurement <sup>(2)</sup> —, permet à cet égard des constata-

(1) Circulaire du vice-gouverneur général GHISLAIN, du 9 janvier 1912, communiquant la circulaire du ministre de la Guerre du 9 novembre 1911 ; dans *Congo Belge. Gouvernement local. Recueil bi-mensuel des ordonnances, circulaires, instructions et ordres de service*, 1912, n° 1, pp. 20-22.

(2) Cf. supra p. 39.

tions intéressantes. A lire l'indication du chiffre du traitement qui figure régulièrement, pour la période 1908-1914, en regard du nom de chaque officier, on observe en effet que tous les officiers qui ont été engagés jusques et y compris le 30 juillet 1910 partent sous le régime ancien : traitement de l'armée belge, plus traitement de complément assuré par la Colonie. Tous ceux qui partent ensuite (les engagements suivants sont du 10 septembre 1910) reçoivent un traitement plein de la Colonie. On voit donc que le changement de régime, pour les officiers « premier départ », a été introduit non pas en novembre 1911, mais déjà en août-septembre 1910.

Par contre, pour les officiers engagés avant le 30 juillet 1910, le changement de régime s'est opéré le plus souvent bien après novembre 1911. Certains continuent à connaître le régime du traitement de complément jusqu'à la fin de leur terme, c'est-à-dire parfois jusqu'en 1914. D'autres passent d'un régime à l'autre dans le courant de leur terme, en 1911, 1912, 1913. Tout cela est très variable.

On peut donc dire que c'est entre août-septembre 1910 et 1914 que, progressivement, les officiers de l'armée belge servant au Congo ont cessé d'émarger au budget de l'État belge.

Tout ceci ne vaut cependant que pour les officiers qui, à cette époque, en étaient à leur premier terme d'Afrique. A partir de son second terme, nous avons déjà eu l'occasion de le préciser, l'officier recevait de l'administration coloniale un traitement global — un traitement plein, si l'on préfère — mais était tenu de restituer au Trésor colonial son traitement de l'armée belge <sup>(1)</sup>. Tout nous donne à penser que, dans ce cas, le traitement de l'armée belge a automatiquement cessé de courir à la date du 30 novembre 1911 <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cf. supra p. 37.

<sup>(2)</sup> On observera en effet que, de 1909 à 1911, le budget du Congo a régu-

Devant cette variété des cas, il est évident que si nous voulions déterminer avec précision ce qu'ont été, après la reprise de 1908, les dépenses de l'État belge pour les traitements d'officiers au Congo, nous serions entraînés dans des calculs longs et complexes, qui nous forceraient à considérer séparément chaque cas individuel. Mieux vaut — car ce travail interminable serait dépourvu d'intérêt — nous contenter d'un forfait.

Nous avons vu quel était, de 1909 à 1912, le nombre des officiers en service au Congo. Rappelons les chiffres :

1 <sup>er</sup> janvier 1909	119
1910	124
1911	154
1912	152 <sup>(1)</sup>

Ces chiffres incluent les officiers de réserve, qui n'étaient pas soldés par l'armée belge, mais ils ne tiennent pas compte des officiers « détachés à l'Institut cartographique militaire » se trouvant en repos en Belgique après leur terme d'Afrique ou se préparant au contraire au départ pour la colonie. En tenant compte de ceux-ci mais en éliminant ceux-là, on arrive toujours, nous l'avons vu, à des chiffres quelque peu supérieurs <sup>(2)</sup>.

Tout ceci considéré, il semble qu'en mettant à charge de la Belgique, après la reprise, 400 traitements annuels d'officiers, on doive être assez près de la réalité.

lièrement prévu une recette « Ristourne de traitements », correspondant aux traitements de l'armée belge que les officiers, à partir de leur second terme, restituaient au Trésor colonial. Cette prévision de recette se montait à 125.000 F pour l'exercice 1909, à 140.000 F pour 1910 et 1911 (*Doc. parl., Chambre*, 1908-1909, n° 15, développements, p. 33, et n° 255, développements, p. 83 ; 1910-1911, n° 5, développements, p. 65 ; pour l'explication de ce poste, cf. *Doc. parl., Chambre*, 1908-1909, n° 49, p. 6). A partir de l'exercice 1912, elle disparaît complètement du budget, ce qui semble bien prouver que pour ces officiers, et la ristourne, et par conséquent le versement du traitement lui-même ont cessé à la fin de 1911 (cf. à ce sujet *Doc. parl., Chambre*, 1911-1912, n° 5, note préliminaire, p. 8).

<sup>(1)</sup> Cf. supra p. 43.

<sup>(2)</sup> Cf. ci-dessus p. 45 et p. 52 la comparaison des chiffres des deux tableaux, traduits sous forme des fig. 1 et 2.



400 traitements annuels d'officiers, si l'on se base sur la moyenne de 300.000 F calculée précédemment pour 100 traitements <sup>(1)</sup>, représentent une dépense belge de 1.200.000 F. Cette somme est donc celle que nous retiendrons.

(1) Cf. supra p. 53.

### 5) La question des dépenses de guerre.

Au cours des deux guerres mondiales, les forces coloniales belges ont participé sur le sol d'Afrique à des campagnes militaires importantes et ont même été envoyées, pendant la seconde guerre mondiale, jusque dans le Proche-Orient. La Belgique a couvert, en tout ou en partie, les frais de ces campagnes et de ces expéditions. Devons-nous faire figurer ces dépenses métropolitaines dans le calcul que nous établissons ? Le problème est important.

Pour le résoudre, il faut, pensons-nous, voir les faits d'abord et examiner les principes ensuite. Nous devons tout d'abord établir quelle part la métropole a supportée dans les dépenses de guerre. Nous pourrions ensuite, les chiffres étant acquis, peser les raisons que nous avons de les retenir ou non dans notre étude.

#### A. DÉPENSES DE LA GUERRE 1914-1918.

Le rôle de nos forces coloniales dans la première guerre mondiale est chose trop connue pour que nous devions le rappeler ici. Les campagnes du Cameroun et de l'Est Africain, Tabora et Mahenge, appartiennent à notre histoire.

Notre propos n'est pas d'évoquer ces faits d'armes : nous ne traiterons ici que du problème financier <sup>(1)</sup>.

(1) La base de notre documentation est fournie par les Cahiers d'Observations de la Cour des Comptes : voir 85<sup>e</sup> Cahier, pp. 108-109, 122, 136 et 150 ; 86<sup>e</sup> Cahier, p. 100 ; 87<sup>e</sup> Cahier, pp. 102 et 116 ; 88<sup>e</sup> Cahier, pp. 170 et 306 ; 89<sup>e</sup> Cahier, p. 147 ; 91<sup>e</sup> Cahier, p. 340 ; 92<sup>e</sup> Cahier, p. 282 ; 93<sup>e</sup> Cahier, p. 120 ; 94<sup>e</sup> Cahier, p. 88 ; 95<sup>e</sup> Cahier, pp. 114-116, et 97<sup>e</sup> Cahier, pp. 134-135. Nous avons pu disposer également du dossier 0278.717 des archives de la Cour, consacré au règlement des dépenses de guerre de la colonie. Qu'il nous soit permis de renouveler ici à cet égard les remerciements exprimés dans notre introduction.

Les dépenses résultant des opérations de guerre furent supportées par le Trésor colonial. Ces dépenses furent lourdes ; à la date du 31 décembre 1921, elles étaient comptabilisées dans le compte général de la Colonie pour une somme de 123.190.286 F <sup>(1)</sup>.

La Belgique, cependant, avait aidé le Trésor colonial à faire face à cette charge financière en lui consentant des avances. Le gouvernement belge prélevait ces avances sur celles qu'il recevait lui-même des gouvernements alliés pour la conduite de la guerre <sup>(2)</sup>.

Les comptes généraux de la Colonie pour la période de la guerre ne permettent pas d'établir le montant de ces avances ; ils confondent en effet les avances accordées pour les dépenses de guerre avec celles qui étaient consenties pour les besoins ordinaires de la colonie. Mais des relevés postérieurs font apparaître que les avances pour dépenses de guerre se montèrent en fait à 82 millions <sup>(3)</sup>.

Dès le lendemain de l'armistice, une importante décision de principe fut prise : il fut entendu par décision du Conseil des ministres du 28 février 1919 que la Belgique prendrait à sa charge l'intégralité des dépenses de guerre faites par la colonie <sup>(4)</sup>.

En attendant les mesures pratiques qui traduiraient cette décision de principe, la Belgique continua ses avances. Dans les années qui suivirent immédiatement l'armistice, l'État belge continua en effet, à charge de ses budgets extraordinaires, à avancer au Trésor colonial des sommes successives « pour les dépenses concernant

<sup>(1)</sup> 88<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, p. 170. Un relevé provisoire, indiquant le détail des dépenses ainsi comptabilisées, figure dans *Doc. parl., Chambre*, 1918-1919, n° 34, pp. 277 et sv.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1918-1919, n° 34, pp. 20-21 et 277-279.

<sup>(3)</sup> Cf. 95<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, p. 116, et 97<sup>e</sup> *Cahier*, p. 134.

<sup>(4)</sup> Lettre du département des Finances à la Cour des Comptes, du 1<sup>er</sup> octobre 1932, dans 93<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, p. 120. Le gouvernement, répondant en 1919 à une question de la section centrale chargée d'examiner le budget du Congo, déclarait : « Il a été admis que les dépenses de la guerre en Afrique incombent à la métropole » (*Doc. parl., Chambre*, 1918-1919, n° 314, p. 25).

la guerre en Afrique ». C'était là — sous forme de simples avances — une manière de remboursement anticipé <sup>(1)</sup>. Au 31 décembre 1924, ces avances — qui avaient été consenties principalement en 1920 et 1921 — étaient comptabilisées dans le compte général pour un total de quelque 24 millions <sup>(2)</sup>.

Le règlement financier définitif entre la Belgique et le Congo ne semblait pas devoir faire difficulté : il semblait qu'il y eût une simple différence à calculer entre le chiffre des dépenses supportées par la colonie et celui des avances de la Belgique. Mais une complication se produisit par suite d'un dissentiment sur les chiffres. Le ministère des Colonies fit valoir en effet que les dépenses de guerre véritables supportées par le Congo étaient beaucoup plus considérables que ne le faisait apparaître le poste *ad hoc* des comptes généraux de la Colonie. Il fallait encore tenir compte, déclarait-il, de toute une série de prestations fournies en vue de la guerre par différents services de la colonie, il fallait faire la part des dommages subis du fait de la guerre, etc. <sup>(3)</sup>. Tout bien compté, on arrivait au chiffre de 221.433.680 F, chiffre que le ministère des Colonies proposait comme base d'une transaction à conclure entre la Belgique et le Congo <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> La note justificative d'un des crédits demandés pour ces avances au budget extraordinaire (crédit de 12 millions pour l'exercice 1920) précise d'ailleurs expressément : « Remboursement au Trésor colonial des dépenses que celui-ci a faites et supporte encore dans l'Est-Africain pour le compte de la Belgique » (*Doc. parl., Chambre, 1919-1920, n° 56, p. 741, art. 227*).

<sup>(2)</sup> Cf. à ce sujet ci-dessous p. 130 n. 1.

<sup>(3)</sup> Citons à titre d'exemples :

« Préjudice causé aux voies ferrées ... F 7.031.930

Prestations des services généraux de la Colonie pour l'organisation et la conduite de la guerre en Afrique ... F 8.050.685 », etc. (note s. d. du ministère des Colonies : « Compte général des dépenses de guerre et d'occupation des territoires, arrêté au 31 décembre 1921 » ; Archives de la Cour des Comptes, dossier 0278.717). On notera la bizarrerie de ces chiffres, qui ne peuvent évidemment représenter que des approximations très grossières : l'approximation se traduit en l'occurrence à un franc près.

<sup>(4)</sup> Même document.

Le ministère des Finances belge, devant cette prétention, se rebiffa, et la négociation ne put aboutir.

Pendant plusieurs années, l'affaire resta au point mort. La Cour des Comptes s'irritait — il y avait là un compte non réglé qui commençait à prendre de l'âge —, elle envoyait des rappels répétés, mais rien n'avavançait plus.

Finalement, les départements intéressés — Colonies et Finances — recoururent à la solution la plus simple : l'arbitrage du Conseil des ministres. Le Conseil s'occupa de cette affaire en sa séance du 5 mai 1936 — près de vingt ans après les faits qui étaient à l'origine du débat. Il n'accepta pour le calcul des dépenses de guerre de la Colonie que le poste comptabilisé sous ce libellé dans les comptes généraux : poste qui s'élevait à ce moment à la somme de 123.651.605 F. Ceci n'eût laissé au Congo, après annulation de ses deux dettes de 82.908.848 F (avances de guerre) et de 24.752.850 F (avances d'après-guerre), qu'un reliquat de quelque 16 millions à récupérer.

Mais le Conseil se montra plus généreux. Le découvert de la Colonie au compte « Congo belge » de la Trésorerie belge était de 146.820.478 F. Une fois annulés les 82.908.848 F d'avances de guerre qui figuraient à ce compte <sup>(1)</sup>, il restait encore un découvert de 63.911.629 F. <sup>(2)</sup> Le gouvernement consentit à l'apurer.

En d'autres termes, sur le terrain du droit, la Colonie revendiquait la différence entre 107 millions (somme totale des avances de guerre et des avances d'après-guerre) et 221 millions, soit 114 millions. La Belgique ne lui reconnaissait le droit qu'à la différence entre 107

<sup>(1)</sup> Les 24 millions d'avances d'après-guerre figuraient pour leur part à un autre compte (cf. ci-dessous p. 130 n. 1).

<sup>(2)</sup> Ce découvert supplémentaire s'expliquait par le fait que la Colonie, pendant un certain temps, n'avait « pas provisionné par des versements... dans la caisse de l'État belge le service de la Dette congolaise » (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1936-1937, n° 91, p. 153).



millions et 123 millions, soit quelque 16 millions. Mais en fait, ce qu'on lui accordait était une somme de 63 millions, c'est-à-dire une somme située à peu près à mi-chemin entre les deux précédentes. C'était une solution moyenne, conforme aux traditions nationales.

La traduction budgétaire et comptable de ce compromis fut la suivante.

On procéda à l'annulation réciproque, d'une part, de 82.908.848 F d'avances de guerre + 24.752.850 F d'avances d'après-guerre, soit 107 millions en tout — sommes figurant dans les comptes généraux comme créances de la Belgique par rapport à la Colonie <sup>(1)</sup> ; et, d'autre part, d'un montant de 107 millions sur le montant total de 123 millions de dépenses de guerre de la Colonie — somme indiquée dans les comptes généraux comme créance de la Colonie par rapport à la Belgique <sup>(2)</sup>.

Restait donc à apurer :

<sup>(1)</sup> Les 82 millions d'avances de guerre, nous l'avons déjà dit, figuraient au découvert du compte « Congo Belge » de la Trésorerie belge. Quant aux 24 millions d'avances d'après-guerre, leur histoire comptable avait été plus compliquée. La voici en bref. Au début, ces avances furent inscrites dans les comptes généraux à un compte spécial intitulé « Avances du trésor belge au trésor colonial et réciproquement ». A ce même compte furent également portées les trois premières annuités de 15 millions accordées par la Belgique au Congo pour les exercices 1921, 1922 et 1923 (cf. à ce sujet ci-dessus p. 96). Au 31 décembre 1924, le compte d'« Avances du trésor belge au trésor colonial et réciproquement » était débiteur pour la Colonie de F 69.802.600. Sur cette somme, les trois annuités récupérables de la Belgique figurant pour un total de 45 millions, il y avait donc 24 millions d'avances consenties depuis 1919 « pour les dépenses concernant la guerre en Afrique ». Ces avances, ainsi que le montrent les comptes généraux, remontaient principalement aux années 1920 et 1921.

Après 1924, le montant de 69.802.600 F demeura inchangé dans les comptes généraux pendant trois ans. Au 31 décembre 1928, le poste « Avances du trésor belge au trésor colonial et réciproquement » fut supprimé. La somme qui y figurait fut transférée au poste « Compte courant du Trésor belge », lequel, créateur pour le Congo au 31 décembre 1927 de près de 50.000 F, fut ainsi rendu débiteur de F 69.752.850. Cette dernière somme demeura inchangée au débit du « Compte courant du Trésor belge » jusqu'au 31 décembre 1935.

Vint alors l'arrangement de 1936. Ceux qui le préparèrent exclurent de l'arrangement les 45 millions d'avances récupérables, qui restèrent donc inscrits au compte. Tout le reste, soit 24.752.850 F, fut apuré.

<sup>(2)</sup> Cf. le compte général de la Colonie de 1936, qui fait apparaître cette annulation simultanée.

D'une part  $123 - 107 = 16$  millions (ou plutôt 15 millions, si l'on tient compte dans la soustraction des fractions de millions) du compte « Dépenses de guerre », créance du Congo par rapport à la Belgique ;

Et d'autre part les 63 millions restants du compte « Congo belge » de la Trésorerie belge, créance de la Belgique par rapport au Congo que le gouvernement avait décidé d'annuler.

Un crédit fut demandé à la Législature pour un montant de 63 millions <sup>(1)</sup>. Ce crédit permit d'annuler le solde débiteur de 63 millions du Congo. Dans les écritures de la Colonie, il fut affecté à concurrence de 15 millions à apurer le compte « Dépenses de guerre » ; le surplus, soit 48 millions, fut rattaché comme recette extraordinaire au budget du Congo de 1936 <sup>(2)</sup>. L'affaire était close.

Une fois fournies ces précisions techniques, voyons combien, en fin de compte, la Belgique et le Congo ont dépensé l'une et l'autre pour la guerre de 1914-1918 en Afrique.

Les 82 millions d'avances de guerre de la Belgique au Congo avaient été prélevés, nous l'avons dit, sur les avances des Alliés à la Belgique. Or la Belgique, on le sait, fut exonérée en 1919 du remboursement de ces dernières avances <sup>(3)</sup>. La somme n'a donc pas été effecti-

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1936-1937, n° 91, pp. 4, 62 et 153.* Le crédit fut accordé par la loi de crédits supplémentaires du 19 juin 1937 (*Moniteur Belge, 28/29 juin 1937*), pp. 4074-4075.

<sup>(2)</sup> Loi de crédits supplémentaires du 13 mai 1938 (*Moniteur Belge, 19 juin 1938*), p. 4001. Voir aussi le projet de loi (*Doc. parl., Chambre, 1936-1937, n° 72*), exposé des motifs, p. 11, et le rapport de la Commission de la Chambre (*Doc. parl., Chambre, 1936-1937, n° 288*), p. 7.

<sup>(3)</sup> L'article 232 du Traité de Versailles obligeait l'Allemagne à faire une émission de bons au porteur d'un montant correspondant à celui des sommes empruntées par la Belgique aux Gouvernements alliés pendant la période de guerre. Par une lettre du 16 juin 1919 adressée à Paul HYMANS, les représentants des puissances qui avaient consenti ces emprunts, CLEMENCEAU pour la France, WILSON pour les États-Unis d'Amérique et LLOYD GEORGE pour la Grande-Bretagne, s'engagèrent à « recommander » à leur gouvernement d'accepter les

vement à charge de l'État belge. Le remboursement des dépenses de guerre a coûté en fait à la Belgique, en vertu de l'accord de 1936 :

24 millions de F qu'elle avait avancés principalement en 1920 et 1921 ;

+ 63 millions de F dont l'avance remontait aussi pour la plus grande partie à la même époque, soit en tout 87 millions de F (valeur 1919-1920-1921).

Qu'a versé le Congo ? Ses dépenses de guerre, déclarait-il, s'étaient montées, si on en faisait le total vérifiable, à 221 millions. Admettons ce chiffre, bien que nous n'ayons malheureusement pas la possibilité de le vérifier. En face de ces 221 millions de dépenses en francs de valeur 1914-1918, le Congo a reçu 82 millions de F de même valeur + 87 millions de F de valeur nettement inférieure (valeur 1919-1920-1921) : soit en tout 169 millions de F, mais dont plus de la moitié n'avaient plus la valeur des francs 1914-1918.

bons allemands en question « à titre de satisfaction par la Belgique des obligations qu'elle a contractées par ces emprunts, ces obligations se trouvant de ce fait annulées » (lettre du 16 juin 1919 publ. dans *Doc. parl., Chambre*, 1918-1919, n° 203, Projet de loi approuvant le traité de Versailles, Annexe III, p. 10 ; reproduite notamment dans G. CALMETTE, *Recueil de documents sur l'histoire de la question des réparations* (Paris 1924), pp. 185-186 ; sur la genèse de cet accord, voir entre autres E. WEILL-RAYNAL, *Les réparations allemandes et la France*, t. I (Paris s. d.), pp. 100-101, et P. VAN ZUYLEN, *Les mains libres. Politique extérieure de la Belgique, 1914-1940* (Bruxelles 1950, p. 68).

A vrai dire, la « recommandation » que les représentants alliés s'étaient engagés à présenter n'eut de suite qu'en ce qui concerne la France et l'Angleterre, vis-à-vis de qui les dettes belges se trouvèrent de la sorte annulées. Elle ne fut pas suivie par les États-Unis, puisqu'aussi bien ceux-ci ne ratifièrent pas le traité de Versailles. La dette belge vis-à-vis des États-Unis demeura donc exigible, et la Belgique, pour la rembourser, effectua des versements annuels de 1926 à 1932. En 1932, au moment du moratoire HOOVER, le remboursement fut interrompu.

Nous avons cru pouvoir négliger dans notre exposé ce remboursement partiel ; en effet, il ne porta que sur 1 % à peine du montant total des emprunts que la Belgique avait contractés auprès des puissances alliées (cf. sur tout ceci F. VRANCKEN et E. SEULEN, *Financement et liquidation de la première guerre mondiale*, dans : *Histoire des Finances publiques en Belgique*, t. II (Bruxelles 1954), pp. 6-7 et 17-18, et *Papers relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference, 1919*, vol. XIII (Washington 1947), p. 427).

Reste à sa charge :  $221 - 169 = 52$  millions, qui font beaucoup plus que 52 millions en valeur 1914-1918 si l'on tient compte de cette différence dans la valeur du franc.

Grosso modo, par conséquent, il apparaît que les dépenses du Congo et de la Belgique pour la guerre d'Afrique ont été du même ordre de grandeur.

Mais, dira-t-on, la Belgique a pris à sa charge, après la guerre, les pensions dues aux militaires européens ayant participé aux opérations d'Afrique, de même que les pensions payées aux veuves et aux orphelins des militaires tués au cours de ces opérations : n'est-ce pas là une charge considérable qui doit être ajoutée à sa contribution ?

Ne perdons pas de vue cependant que si la Belgique, après 1918, a ainsi pansé à ses frais certaines plaies de la guerre, la Colonie, elle, avait antérieurement forgé à ses propres frais l'instrument même qui servit à la guerre : la Force Publique congolaise, sans laquelle il n'y aurait pas eu de victoires belges en Afrique. Ici encore — sans que l'on puisse citer de chiffres — les deux plateaux de la balance semblent s'équilibrer.

Répetons-le : à voir les choses en gros, il semble que la charge financière de la guerre d'Afrique ait pesé à peu près également sur la Belgique et le Congo.

#### B. DÉPENSES DE LA GUERRE 1940-1945.

La campagne d'Abyssinie d'abord, l'envoi ensuite d'un corps expéditionnaire congolais dans le Moyen Orient, constituent les faits marquants de la participation du Congo à la seconde guerre mondiale. La victoire remportée sur les forces italiennes d'Abyssinie, en 1941, mit les forces congolaises particulièrement à l'honneur.

Ici encore, cependant, ne nous attardons pas à l'aspect



militaire, qui n'est pas de notre ressort, et abordons directement l'aspect financier.

Tout comme durant la première guerre mondiale, c'est le Trésor colonial qui engagea les dépenses nécessaires à la poursuite des opérations. Mais le gouvernement belge de son côté, ne pouvait évidemment que se conformer lui aussi au précédent fourni par la première guerre : il devait admettre que les dépenses de cet ordre fussent mises à charge de la métropole et par conséquent remboursées par elle. Une décision de principe fut prise dans ce sens déjà par le gouvernement de Londres <sup>(1)</sup>. Elle ne se traduisit cependant dans aucune convention formelle.

Celle-ci, après la victoire, se fit quelque peu attendre. La Belgique se trouvait dans une situation économique qui n'encourageait pas le gouvernement à la hâte. Le chef de l'administration congolaise, M. RYCKMANS, dut lui adresser un ferme rappel. Dans un discours prononcé à Léopoldville en juillet 1946, le Gouverneur Général déclarait :

« Aucune puissance coloniale n'a songé à faire payer par ses pupilles les frais de leur assistance dans la guerre. C'est à la métropole, cela va de soi, qu'incombent les dépenses des troupes congolaises mobilisées pour sa libération. Encore faut-il à cet égard une reconnaissance formelle — que la Colonie attend toujours... » <sup>(2)</sup>.

Le gouvernement belge fit alors un pas dans la voie des réalisations pratiques. Le ministre des Colonies, M. GODDING, l'annonça au Sénat le 29 octobre 1946. Il disait :

<sup>(1)</sup> Cf. la déclaration de M. GODDING du 29 octobre 1946 citée ci-dessous, ainsi que celle de M. DE VLEESCHAUWER à la séance de la Chambre du 4 décembre 1946 : « De regeering te Londen besliste dat de oorlogsuitgaven van Belgisch-Congo als soevereiniteitsuitgaven door België zouden gedragen worden » (*Annales parl., Chambre*, 1946-1947, séance du 4 décembre 1946, p. 10).

<sup>(2)</sup> P. RYCKMANS, *Étapes et jalons* (Bruxelles 1946), p. 215.



« D'après les déclarations concordantes du comte PIERLOT, de M. GUTT et de M. DE VLEESCHAUWER, le gouvernement belge, à Londres, a admis le principe que la Belgique supporterait celles des dépenses militaires que la Colonie a dû exposer, au cours et par le fait de la dernière guerre, qui ont incontestablement un caractère de souveraineté.

» Le gouvernement se doit évidemment de tenir les engagements qui ont été pris envers la Colonie par le gouvernement belge à Londres. Il considère que le Congo supportera équitablement sa part de l'effort de guerre commun en prenant à sa charge les dépenses de caractère militaire faites à l'intérieur de ses frontières pour sa propre défense. Il attribue le caractère de dépenses de souveraineté aux dépenses qu'a entraînées pour le Congo sa participation active à la guerre, c'est-à-dire les dépenses résultant de la préparation, de l'exécution et des conséquences des envois de corps expéditionnaires en dehors des frontières de la Colonie, les frais d'entraînement des pilotes en dehors de ces frontières, etc.

» Il décide d'instituer une commission de trois fonctionnaires, un des Finances, un de la Défense Nationale et un des Colonies. Elle aura pour mission d'établir le décompte des sommes dont la Belgique est redevable envers la Colonie et des sommes dont celle-ci est redevable envers la Belgique du chef de certaines avances » (1).

La commission interministérielle prévue dans cette déclaration se réunit (2). Elle aboutit aussitôt à une conclusion décevante : c'est que tout calcul précis des dépenses de guerre était impossible, faute de documents comptables. Comme l'exposait un membre de la commission :

« Il faudra plusieurs années avant que les pièces comptables relatives aux dépenses de guerre puissent être complètement rassemblées, dépouillées et enregistrées. Ces dépenses ont été effectuées non seulement dans la Colonie, où les cadres des services comptables étaient fort dégarnis en l'absence de jeunes éléments appelés sous les drapeaux, mais encore à Bordeaux, à Lisbonne, à Londres, à New-York et à Washington, ainsi que sur les théâtres très dispersés où les corps expé-

(1) *Annales parl., Sénat*, session extraord. 1946, p. 916.

(2) Pour tout l'exposé qui suit, nous utilisons notamment des renseignements et des extraits de documents qui nous ont été communiqués avec une particulière amabilité par M. J. WERTZ, Directeur au Ministère des Colonies.

ditionnaires ont combattu ou ont été stationnés... A Londres, le personnel comptable était beaucoup trop réduit pour dépouiller les documents que les services d'Afrique auraient pu lui transmettre, et le gouvernement britannique se serait d'ailleurs opposé à l'envoi de cette masse de documents à la fois en raison du tonnage maritime, qu'il fallait ménager à l'extrême, et pour la sauvegarde de secrets militaires. D'ailleurs, les gouvernements étrangers fournisseurs d'approvisionnements et de services — les gouvernements britannique, américain et canadien — n'ont présenté leurs factures qu'avec de grands retards ; certaines sont encore attendues ».

Dans ces conditions, il fallait, ou bien se résigner à attendre plusieurs années avant de dresser des comptes précis — et l'on risquait de voir se renouveler les longues procédures de la première guerre mondiale, qui n'avaient été menées à bonne fin qu'au prix de combien d'endurance —, ou bien, seule autre possibilité, renoncer à la précision et se contenter d'un calcul forfaitaire.

La solution du calcul forfaitaire fut défendue par Max HORN, conseiller du ministère des Colonies, dans une note d'avril 1947.

Max HORN montrait qu'en envisageant l'ensemble des « dépenses extraordinaires de guerre » engagées par la Colonie, et en en défalquant, suivant la décision du gouvernement, les dépenses faites à l'intérieur des frontières de la colonie, ainsi que celles que l'on pouvait considérer comme ayant profité à l'économie coloniale, on arrivait, toutes choses étant calculées *grosso modo*, à un chiffre global de 4 milliards de F.

Or la Belgique, de son côté, avait fait pour le compte du Trésor colonial des paiements (service de la Dette congolaise, traitements, pensions, etc.) évalués à quelque 1 milliard 400 millions.

Restait donc à rembourser à la Colonie une somme approximative de 2 milliards 600 millions. Max HORN indiquait comment ce remboursement pourrait s'opérer.

Cette note de Max HORN d'avril 1947, remarquable

de netteté, servit de base à des négociations qui s'engagèrent directement entre le ministre des Colonies et son collègue des Finances. La solution préconisée par Max HORN fut retenue, à ceci près que l'on réduisit quelque peu, en considération sans doute des difficultés financières de la Belgique, le montant du remboursement que cette dernière aurait à effectuer. Il fut décidé que la Belgique verserait au Congo <sup>(1)</sup> une somme de 2.230.000.000 F, et cela sous deux formes :

1<sup>o</sup> A concurrence de 2.193.000.000, par substitution de titres de la dette belge à des titres de la dette coloniale figurant pour ce montant dans le portefeuille de la Caisse d'Épargne — cette substitution permettant d'annuler les titres de la dette coloniale ;

2<sup>o</sup> A concurrence de 37.000.000, par renonciation à une créance de cet import que le Trésor belge possédait sur la Colonie.

Par ailleurs, bien entendu, la Belgique prenait définitivement sur elle les dépenses qu'elle avait effectuées pour le compte du Trésor colonial et que l'on estimait, nous l'avons dit, à 1.400.000.000.

L'accord portant sur ces chiffres fut conclu entre le ministre des Finances et le ministre des Colonies en octobre 1947. Il fut entendu que, moyennant les opérations prévues par ce règlement,

« Tous les comptes quelconques existant à la date du 30 septembre 1947, au soir, entre, d'une part, le Trésor belge et, d'autre part, le Trésor du Congo belge, le Trésor du Ruanda-Urundi et la Loterie Coloniale, sont considérés comme réglés à la même date » <sup>(2)</sup>.

L'apurement était donc total.

Du point de vue budgétaire, l'accord intervenu se

<sup>(1)</sup> Nous négligeons ici une partie — tout à fait secondaire d'ailleurs — du règlement intéressant le Ruanda-Urundi.

<sup>(2)</sup> Ces différentes clauses de l'accord sont reproduites dans les *Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n<sup>o</sup> 35, pp. 3-4.

traduisit par le dépôt, en novembre 1947, d'un amendement budgétaire en deux articles, dont nous reproduisons le texte :

« *Art. 39.* En vue du règlement forfaitaire au 30 septembre 1947, au soir, des comptes existants à ce moment entre, d'une part, le Trésor belge et, d'autre part, la Colonie du Congo belge, les territoires sous mandat du Ruanda-Urundi et la Loterie coloniale, il est ouvert au budget du ministère des Colonies pour l'exercice 1946, sous le titre « Dépenses résultant de la guerre », un crédit de fr. 3.630.577.194,97.

» *Art. 40.* Le crédit visé à l'article précédent sera utilisé comme suit :

a) Versement dans la Caisse de l'État d'une somme de 2.193.116.500 francs en contrepartie de laquelle le Trésor émettra des obligations de la Dette belge ; ces obligations seront substituées à des titres de rente congolais suivant des modalités à arrêter par le ministre des Colonies et le ministre des Finances.

» b) Versement dans la Caisse de l'État d'une somme de fr. 37.460.694,97 en règlement partiel des annuités dues au Trésor par la Colonie en vertu de la convention du 29 avril 1936 et échues entre le 10 mai 1940 et le 30 septembre 1947.

» c) Versement dans la Caisse de l'État d'une somme évaluée à 1.400.000.000 de francs, en vue de l'apurement des soldes débiteurs au 30 septembre 1947 au soir, apparaissant dans les livres de la Trésorerie à charge de la Colonie du Congo belge, des territoires sous mandat du Ruanda-Urundi et de la Loterie coloniale, et résultant notamment des avances consenties à la Colonie pour assurer, au cours de l'occupation ennemie, le service de la dette coloniale, le paiement des pensions et des traitements des agents résidant en Belgique et le règlement des charges analogues » <sup>(1)</sup>.

Les trois opérations prévues par ce dernier article s'effectuèrent normalement.

a) Un arrêté du Régent du 9 septembre 1948 créa des obligations de la dette belge d'un montant de 2.193.116.500 F, destinées à prendre la place, dans le

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1947-1948, n° 35* : Projet de loi portant intégration au budget général des dépenses financées hors budget par avances de trésorerie au cours des exercices 1946 et antérieurs. Amendements présentés par le gouvernement. — Ce projet de loi amendé est devenu la loi du 29 juin 1948 (*Moniteur Belge*, 12 août 1948).



portefeuille de la Caisse d'Épargne, d'un montant équivalent d'obligations de la dette congolaise <sup>(1)</sup>. La substitution opérée, la Caisse d'Épargne remit ses titres de la dette congolaise au Ministère des Finances, lequel les transmittait au Ministère des Colonies, où ils furent annulés.

b) La renonciation à la créance belge de 37 millions s'opéra comme prévu.

c) Les soldes débiteurs de la Colonie dans les écritures de la Trésorerie belge furent apurés à la date du 30 septembre 1947, mais cet apurement, quant à lui, n'atteignit pas tout à fait le montant qui avait été escompté. On avait cru que les soldes débiteurs à annuler constitueraient une somme globale d'environ 1.400.000.000. Le total réel atteignit 1.279.000.000 <sup>(2)</sup>.

Par conséquent, alors que la prévision budgétaire totale pour les trois opérations à réaliser était de 3.630.000.000, la réalisation fut en fait de 2.193.000.000 + 37.000.000 + 1.279.000.000 = 3.510.000.000 <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Moniteur Belge* du 16 septembre 1948, pp. 7423-7424. Les obligations de la dette coloniale détenues par la Caisse d'Épargne appartenant à plusieurs émissions différentes, l'arrêté du Régent créait également trois catégories différentes de dette belge présentant au point de vue de la durée et des taux d'intérêts des caractères semblables à ceux des obligations congolaises qu'elles étaient destinées à remplacer ; voir à cet égard tous les détails dans l'arrêté lui-même.

<sup>(2)</sup> Les deux soldes débiteurs que l'on annula au 30 septembre 1947 s'élevaient respectivement à 870 et à 454 millions (voir à ce sujet le compte général de la Colonie pour l'exercice 1947, dans le 110<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, fasc. III). Mais le solde de 454 millions, figurant au « Compte courant du Trésor belge » (*ibid.*, fasc. III, pp. 90-91), comprenait un montant de 45 millions d'avances qui avaient été consenties par la Belgique au Trésor colonial en vertu de crédits budgétaires réguliers remontant aux années 1921-1923 (cf. à ce sujet ci-dessus p. 96). Ces 45 millions d'avances, que l'on faisait toujours figurer dans le compte de trésorerie parce qu'ils étaient en principe « récupérables », furent bien entendu englobés dans l'apurement général du 30 septembre 1947, mais leur annulation ne donna lieu du côté belge à aucune écriture budgétaire, puisque les crédits les concernant avaient déjà été régulièrement accordés. L'annulation du solde débiteur n'exigea donc de crédits que pour un montant de 409 millions. Ce sont ces 409 millions qui, s'ajoutant aux 870 millions du solde débiteur d'un second compte, firent un total de 1279 millions.

<sup>(3)</sup> Ceci est la somme que nous avons rencontrée plus haut déjà dans les comptes de l'exercice 1946 (cf. ci-dessus p. 86).



En évoquant cet arrangement de 1947 et son exécution, il importe encore de noter que la Colonie, en le signant, avait pris également certains engagements. Elle s'engageait en ordre principal à affecter une somme de 2 milliards de F à la dotation du Fonds du Bien-Être Indigène et de l'Institut pour la Recherche Scientifique en Afrique Centrale (I.R.S.A.C.) <sup>(1)</sup>.

Cette promesse fut amplement tenue : le Fonds du Bien-Être se vit attribuer sur le budget extraordinaire de la Colonie une dotation de 1.780.000.000 F, et l'I.R.S.A.C. une dotation de 450.000.000 <sup>(2)</sup>. Les deux milliards étaient donc largement dépassés <sup>(3)</sup>.

On a souvent dit — et la formule a même été employée à plusieurs reprises dans des documents officiels — que l'I.R.S.A.C. et le Fonds du Bien-Être avaient été dotés au moyen des fonds versés par la Belgique au titre du

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1947-1948, n° 35, p. 4.

<sup>(2)</sup> Loi du 26 mars 1948 contenant le budget des recettes et dépenses extraordinaires du Congo pour l'exercice 1946 (*Moniteur Belge*, 21 mai 1948), p. 4133. La demande de crédits relative à l'I.R.S.A.C. et au Fonds du Bien-Être avait été introduite par voie d'amendement en novembre 1947 ; cf. *Doc. parl., Sénat*, 1946-1947, n° 317.

Les fonds destinés à la dotation du Fonds du Bien-Être lui furent attribués

a) A concurrence de 1 milliard, sous forme d'un bon de 1 milliard de dette coloniale perpétuelle à 4 % 1948 ;

b) A concurrence de 780 millions sous forme de bons du trésor.

Les fonds destinés à l'I.R.S.A.C. lui furent remis sous trois formes :

a) 200 millions en un bon de dette coloniale perpétuelle à 4 % 1948 ;

b) 200 millions en bons du trésor ;

c) 50 millions en espèces.

Une somme totale de 1.200.000.000 fut donc attribuée aux deux institutions sous forme de certificats de dette coloniale perpétuelle ; une dette coloniale perpétuelle à 4 % 1948 fut créée spécialement à cet effet par arrêté du Régent du 19 mai 1948 (*Moniteur Belge*, 2 juin 1948, p. 4505).

<sup>(3)</sup> On comprend mal la pensée du Président du Fonds du Bien-Être, M. W. VAN REMOORTEL, lorsqu'il se plaint que les engagements pris en 1947 n'aient pas été entièrement respectés et que « la Belgique » (qui n'est en réalité pas en cause) ait « retenu » 1 milliard sur la dotation promise au Fonds (discours de M. VAN REMOORTEL au Sénat du 31 mars 1955 ; *Annales parl., Sénat*, 1954-1955, p. 1127). Ces affirmations apparaissent en contradiction complète avec tous les documents comptables publiés.

remboursement des dépenses de guerre <sup>(1)</sup>. Il y a là une erreur manifeste, tout au moins du point de vue formel : aucun versement de la Belgique à ces deux institutions n'était prévu par l'arrangement de 1947, et aucun versement n'a eu lieu. Mais toute inexacte qu'elle soit, la formule dont nous parlons recouvre néanmoins une réalité de fait et une réalité d'intention. Réalité de fait : pour doter le Fonds du Bien-Être et l'I.R.S.A.C., la Colonie a procédé à l'émission d'un peu plus de 2 milliards d'obligations de la dette congolaise qui ont été remises à ces deux institutions ; or cette dette nouvelle a été créée au moment où était annulée une dette ancienne d'un montant semblable, le passif de la Colonie restant de la sorte inchangé ; l'annulation de la dette ancienne provenant elle-même du fait qu'une dette belge de 2.193.000.000 était venue prendre sa place, on peut dire que ce sont bien les 2.193.000.000 de dette belge qui constituent la source fraîche à laquelle sont venus s'abreuver — après que l'eau eût un court instant disparu sous terre puis fût reparue avec une coloration congolaise — et l'I.R.S.A.C. et le Fonds du Bien-Être. Telle était d'ailleurs bien l'intention des signataires de l'arrangement de 1947 : le gouvernement belge voulait que les sommes remboursées par la Belgique à sa Colonie servissent à entreprendre la grande croisade de bien-être et le grand effort scientifique dont chacun, au lendemain de la guerre, s'accordait à reconnaître la nécessité. Ces objectifs ne furent pas atteints par une affectation directe des sommes remboursées ; ils le furent par une affectation médiate.

\* \* \*

Récapitulons pour la deuxième guerre mondiale nos

<sup>(1)</sup> Cf. par exemple les *Doc. parl.* du Sénat, 1946-1947, n° 317, p. 5, ou encore le *Rapport* du Fonds du Bien-Être Indigène pour l'exercice 1949, p. 1.

données chiffrées. Dépenses de guerre du Congo évaluées forfaitairement à 4 milliards. Remboursement effectif par la Belgique de 3 milliards et demi. A première vue donc, la proportion du remboursement semble plus élevée que pour la première guerre mondiale. Mais ceci n'est sans doute qu'une illusion. En effet, la somme totale des « dépenses de guerre » sur laquelle nous avons tablé pour 1914-1918 était la somme calculée par le ministère des Colonies et qui, envisageant l'ensemble des répercussions de la guerre sur l'administration et l'économie congolaises, constituait réellement un calcul du coût de l'« effort de guerre » du Congo. Les 4 milliards de 1940-1945 ne se rapportent, eux, qu'aux « dépenses de guerre », c'est-à-dire aux dépenses militaires, au sens étroit du terme. S'il fallait pour la seconde guerre mondiale, évaluer ce que l'« effort de guerre » a coûté à la Trésorerie congolaise, on arriverait à un chiffre considérablement plus élevé. Car l'on sait combien cet effort, au point de vue économique tout particulièrement, a été grand, et combien il a impliqué de sacrifices. De cet effort de guerre, au sens large, il est difficile de croire que la Belgique ait supporté une part proportionnellement plus forte à la suite de la seconde guerre mondiale qu'à la suite de la première.

\* \* \*

Ces chiffres, évidemment sommaires, une fois acquis, nous voici revenu à notre question initiale : devons-nous faire figurer les versements faits par la Belgique en remboursement des dépenses de guerre de sa Colonie dans le calcul que nous cherchons à établir dans ce travail ?

La Belgique et le Congo ont mené au cours des deux conflits mondiaux un combat commun. Nous venons de voir qu'elles se sont en fait partagé, en ce qui concerne

l'Afrique, les frais de ce combat. Le partage a-t-il été équitable ? Y a-t-il eu sacrifice de la Belgique à la cause du Congo ou du Congo à la cause de la Belgique ? Pour en décider, il faudrait pouvoir séparer par l'esprit la cause de la métropole de celle de sa colonie. Qui ne voit que la tentative est impossible ? Dans un combat commun, où l'on triomphe ou bien se perd ensemble, comment déterminer, de deux combattants de force inégale qui s'épaulent mutuellement, lequel des deux aide l'autre ?

Renonçons donc à des distinctions impraticables. Nous avons aperçu, dans ce chapitre, ce que la guerre d'Afrique avait coûté à la Belgique. Nous sommes incapables, au-delà de cette notion « guerre », qui est une notion globale, valant à la fois pour la métropole et sa colonie, d'apercevoir une notion « Congo » distincte. Avouons-le et renvoyons les parties dos à dos.



## B. AVANTAGES RECUEILLIS PAR L'ÉTAT BELGE :

### I. DU FAIT DE LÉOPOLD II :

#### 1) Les travaux effectués par la Fondation de la Couronne au profit de la Belgique.

La Fondation de la Couronne a été une des grandes pensées de LÉOPOLD II.

Le but de la fondation peut se définir en deux mots : elle devait permettre au Roi de mener en Belgique, au moyen des ressources du Congo, une politique de grands travaux publics et d'urbanisme.

Il n'est sans doute aucune réalisation de son règne qui ait valu au Roi des joies plus exaltantes — car lorsqu'il parlait d'« embellir la patrie », sa voix se chargeait d'une ardeur contenue —, aucune aussi sans doute dont l'abandon lui ait été plus amer. La Fondation répondait à une pensée politique qu'il avait profondément ancrée en lui : une pensée, à vrai dire, qui lui était d'autant plus chère qu'il l'avait conçue dès sa jeunesse.

Que l'on prenne en effet les textes des environs de 1860, où s'exprime déjà si nettement la pensée coloniale du duc de Brabant, du futur LÉOPOLD II. Ce qui nous frappe notamment, lorsque nous lisons ces textes, c'est la manière dont le duc juge l'œuvre coloniale des autres pays. Il est une colonisation étrangère qu'il admire entre toutes : c'est la colonisation néerlandaise. Sans cesse dans ses lettres, dans ses conversations, dans ses discours, il se réfère aux réalisations des Hollandais <sup>(1)</sup>. On sent

<sup>(1)</sup> Voir notamment les lettres à BRIALMONT (dans P. CROKAERT, Brialmont. Éloge et Mémoires (Bruxelles 1925), pp. 409-426, et, du même auteur, Brialmont (Bruxelles 1928), pp. 131-151) et au baron DU JARDIN (dans G. STINGLHAMBER



qu'il voit là le modèle même de la colonisation. L'ouvrage de MONEY sur Java — *Java, or how to manage a colony* — constitue une des pièces capitales de son arsenal. Il le déclare « écrasant pour MM. FRÈRE et Cie », c'est-à-dire pour tous ceux qui à l'instar de FRÈRE-ORBAN, restaient réfractaires à l'idée coloniale <sup>(1)</sup>.

L'éloge que le duc fait de la colonisation néerlandaise est tel que le ministre des Pays-Bas à Bruxelles lui-même finit par en être un peu gêné. Nous possédons une dépêche du ministre où il nous rapporte une conversation qu'il a eue avec le duc après un discours de ce dernier. Tout en reconnaissant, relate-t-il, que les résultats obtenus par ses compatriotes dans leurs possessions coloniales étaient « extrêmement satisfaisants », il a insinué prudemment « qu'il n'oserait pas dire néanmoins que Son Altesse Royale n'eût pas peut-être un peu forcé les couleurs sous ce rapport ». Le duc, aussitôt, l'interrompt vivement : « Je vous en supplie, dit-il, ne me démentez pas ; je trouve votre exemple on ne peut plus concluant pour nous, je l'ai déjà cité plusieurs fois et je ne cesserai de le citer encore à toute occasion comme le plus propre à nous stimuler » <sup>(2)</sup>.

et P. DRESSE, Léopold II au travail (Bruxelles 1945), pp. 64-78) ; les propos tenus à DE BORCHGRAVE et les renseignements pris auprès de lui (Baron DE BORCHGRAVE, Souvenirs diplomatiques de quarante ans (Bruxelles 1908), pp. 11, 16-17, 18, 26-27 ; Arch. générales du Royaume, Papiers de Borchgrave, n° 93) ; les discours du duc du 17 février 1860 et du 21 mars 1861 (cf. E. DESCAMPS, Le duc de Brabant au Sénat de Belgique, dans *Académie Royale de Belgique. Bulletin de la Classe des Lettres*, 1903).

<sup>(1)</sup> Lettre à BRIALMONT du 24 novembre 1861 ; dans CROKAERT, Brialmont. Éloge et Mémoires, *op. cit.*, p. 417, et du même, Brialmont, *op. cit.*, p. 137. Le duc reviendra plusieurs fois par la suite sur l'ouvrage de MONEY et entrera même en rapport avec l'auteur (cf. dans CROKAERT les lettres des 1<sup>er</sup> décembre 1861 et 2 juillet 1862, ainsi que la note pour Brialmont de la fin 1861 ; dans STINGLHAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, pp. 76-77, la lettre du 4 décembre 1861, où le nom de « Money » a été estropié par l'éditeur en « Mancy »). Sur le retentissement considérable qu'eut à l'époque le *Java, or how to manage a colony*, on peut voir E. CHASSIGNEUX, Van den Bosch, dans l'ouvrage collectif *Les techniciens de la colonisation (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris 1946, pp. 294-295.

<sup>(2)</sup> Dépêche de GERICKE, ministre des Pays-Bas à Bruxelles, du 18 février 1860 ; Archives de La Haye, Buitenlandse Zaken, Legatie in België, à la date.

D'où venait cette admiration particulière que le futur LÉOPOLD II témoignait à la colonisation des Indes néerlandaises ? Les textes ne permettent pas d'en douter : ce qu'il y trouvait de remarquable, c'était le fait que, outre les avantages classiques des possessions coloniales, ces territoires procuraient encore à la mère-patrie un « revenu » considérable. Nous sommes en effet, ne l'oublions pas, à l'époque du célèbre *kultuurstelsel*, du système économique si particulier et si ingénieux introduit à Java par le Gouverneur VAN DEN BOSCH. Dans le régime des cultures forcées de VAN DEN BOSCH, le café, le sucre, l'indigo que le gouvernement hollandais tirait de Java à très bon compte étaient vendus chaque année en Europe à très gros bénéfices. Le produit de la vente servait à couvrir les frais de l'administration coloniale, mais il restait en outre régulièrement un « excédent » qui allait à la métropole. Les colonies fournissaient donc ainsi des ressources au budget métropolitain, et permettaient d'alléger d'autant les charges du contribuable hollandais.

Ce système impressionnait vivement le duc de Brabant. Il ne semble pas qu'il ait jamais aperçu nettement le revers de la médaille — à savoir les souffrances que le *Kultuurstelsel* infligeait aux populations indigènes. MULTATULI a rédigé son immortel chef-d'œuvre sur une table d'auberge bruxelloise, mais il ne semble pas que le *Max Havelaar* soit monté jusqu'au Palais de Bruxelles. Une chose frappait avant tout le jeune prince : les avantages financiers du système. En 1861, dans une de ses lettres, parlant d'un article de propagande coloniale, il demande que l'on fasse ressortir « la population de l'Inde hollandaise, le nombre d'employés néerlandais qui y vivent et l'immense revenu que ces îles donnent à la mère-patrie » <sup>(1)</sup>.

(1) Lettre à BRIALMONT du 29 octobre 1861 ; dans CROKAERT, Brialmont. Éloge et Mémoires, *op. cit.*, p. 416, et du même, Brialmont, *op. cit.*, p. 135.

Il n'est pas douteux que l'idéal du duc, à cette époque, n'ait été de procurer à la Belgique une colonie qui pût elle aussi lui valoir un avantage de cet ordre. Dans une lettre qu'il adresse le 28 novembre 1861 à Lord CLARENDON, il déclare :

« Sur une échelle proportionnée à nos ressources, il serait fort utile à la Belgique neutre, et par conséquent réduite à l'inactivité en Europe, de s'occuper des pays éloignés, de s'établir sur les grands marchés et de chercher à se procurer quelque domaine fertile et *capable de donner un bon revenu* » <sup>(1)</sup>

Et dans une note rédigée pour BRIALMONT, qui date de la fin de 1861, figure ce passage que l'on a souvent cité, mais où nous soulignons pour notre part ce qui se rattache à la même idée :

« Nous désignerons », écrit le duc de Brabant, « quels sont les domaines que l'État pourrait acquérir et où se rencontreront des peuples à civiliser, à conduire au progrès en tous les genres, *tout en nous assurant des revenus nouveaux*, à nos classes moyennes des emplois qu'elles cherchent, à notre armée un peu d'activité, et à la Belgique entière l'occasion de prouver au monde qu'elle aussi est un peuple impérial capable d'en dominer et d'en éclairer d'autres » <sup>(2)</sup>.

Ce thème que nous venons de trouver dans des textes de 1860-1861, nous le retrouvons plus développé encore

<sup>(1)</sup> CROKAERT, Brialmont, Éloge et Mémoires, p. 418 ; Brialmont, p. 139.

<sup>(2)</sup> CROKAERT, Brialmont, Éloge et Mémoires, p. 422 ; Brialmont, p. 145. On peut lire aussi le discours du 21 mars 1861, qui est, si possible, encore plus net : « Si le pays consultait son meilleur ami, celui dont il a reçu le plus de preuves d'affection et de dévouement, s'il lui demandait : Que devons-nous faire pour élever à son plus haut degré la prospérité matérielle et morale du royaume ? cet ami répondrait : Imitiez vos voisins ; étendez-vous au-delà des mers chaque fois que l'occasion s'en présentera, vous y trouverez de précieux débouchés pour vos produits ; un aliment pour votre commerce ; de l'occupation pour toutes les activités dont nous ne pouvons tirer profit en ce moment ; un placement utile pour le surplus de notre population ; *des revenus nouveaux pour le trésor qui permettraient peut-être un jour au gouvernement, à l'exemple de celui de la Néerlande, d'abaisser les impôts dans la mère patrie* ; enfin un surcroît certain de puissance et une position encore meilleure au centre de la grande famille européenne » (*Annales parl., Sénat*, 1860-1861, p. 109).

dans un texte que le duc de Brabant rédige en 1865, quelques mois à peine avant son avènement au trône. « Note sur l'utilité et l'importance pour les États de posséder des domaines et provinces en dehors de leurs frontières européennes, surtout lorsque l'extension de ces dernières est impossible », intitule-t-il ce texte, qui date de mai 1865 <sup>(1)</sup>.

Des domaines extra-européens, expose le duc, seront pour l'État des propriétés nationales. Elles lui vaudront les mêmes avantages que toutes les autres propriétés. Voyez le réseau de chemin de fer de l'État : c'est une magnifique propriété nationale qui vaut chaque année à la Belgique un bénéfice appréciable. Or tout ce que l'État tire de ses propriétés lui permet de diminuer d'autant le montant des impôts.

Il en sera d'une colonie belge comme du chemin de fer belge :

« Si la Belgique qui a déjà son railway pouvait y ajouter quelque nouveau Java, on pourrait espérer la réduction de l'impôt du sel, la suppression des douanes, etc., etc., tout cela sans amener la moindre diminution de nos ressources ou de nos dépenses actuelles...

» Les douanes tomberont le jour où des revenus transatlantiques viendront fournir à la mère-patrie une dotation égale au produit des droits de douane » <sup>(2)</sup>.

L'idée d'un « domaine » — le mot seul est caractéristique — rapportant un bénéfice direct à l'État métropolitain, est donc une idée chère au jeune prince. Or, il importe de le noter, à l'époque où il s'en fait le défenseur, cette idée est déjà fortement compromise dans l'opinion. De plus en plus, la conviction se répand qu'une politique coloniale saine est incompatible avec un « tribut » versé à

<sup>(1)</sup> Publ. dans L. LE FEBVE DE VIVY, Documents d'histoire précoloniale belge (1861-1865). Les idées coloniales de Léopold, duc de Brabant (Bruxelles 1955), pp. 30 et sv.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, p. 31. Tout le texte est à lire, car il est sous-tendu par l'idée dont nous essayons de montrer ici l'importance dans la psychologie du duc.



la métropole, et que les finances coloniales doivent être administrées exclusivement dans l'intérêt des colonies elles-mêmes. Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, cette conception va triompher de manière pratiquement complète. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, un spécialiste de la science coloniale pourra écrire : « Il est aujourd'hui proclamé unanimement que les métropoles ne doivent retirer des colonies aucun avantage pécuniaire direct » (1).

L'opinion générale a donc évolué ; celle de LÉOPOLD II est restée immuable. Ses idées de 1860 étaient toujours celles de 1905. Seul contre tous, peut-on dire, le vieux Souverain est demeuré invariablement fidèle aux idées qui avaient été celles de sa jeunesse. De nombreux textes de la fin de sa vie le prouvent : le Roi considérait que la Belgique, en tant que métropole, avait le droit de tirer du Congo un profit direct.

Le Congo, déclare LÉOPOLD II, doit être utile à la fois aux colonisateurs et aux colonisés.

« C'est le Blanc qui a fait et fera du Congo un pays civilisé... Soutenir que tout ce que le Blanc fera produire au pays doit être dépensé uniquement en Afrique et au profit des Noirs est une véritable hérésie, une injustice et une faute... L'État qui n'a pu devenir un État qu'avec l'actif concours des Blancs doit être utile aux deux races et faire à chacune sa juste part » (2).

Et encore :

« On a dit : « Toutes les richesses du Congo aux Congolais ». — C'est comme si l'on disait : « Aux indigènes tout l'or du Transvaal, toutes les épices des Indes néerlandaises, tous les vins de l'Algérie », — comme si les colonies ne se fondaient pas autant dans l'intérêt des colonisants que dans celui des colonisés, et comme si les pays qui portent dans les contrées nouvelles leur civilisation, leur travail, leurs capitaux, n'avaient pas droit à une légitime compensation » (3).

(1) F. CATTIER, *Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo* (Bruxelles 1906), p. 311.

(2) *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, 1906, p. 290 (lettre aux Secrétaires généraux du 3 juin 1906).

(3) Vingt-deux ans d'administration belge au Congo (Bruxelles 1906 ; extrait de la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. VIII, 1906), p. 55.



Mais lorsque le Roi évoque cette « compensation », c'est au pays colonisateur lui-même qu'il entend spécialement l'attribuer. Rien de plus net à cet égard qu'une note rédigée en 1908 et où le Roi, parlant des biens de la Fondation de la Couronne, déclare qu'il

« estima que ces propriétés, mises en valeur à la fois par les efforts des blancs et ceux des noirs, pouvaient et devaient, en toute justice, être utiles aux uns et aux autres... Il voulut qu'une large part (des revenus de ces biens) fût attribuée aux arts, aux sciences et à l'embellissement de la Belgique afin de la faire briller d'un plus vif éclat, d'augmenter son prestige dans le monde, d'accroître sa prospérité et sa richesse » <sup>(1)</sup>.

Or durant les dernières années du règne, le rêve si longtemps caressé va prendre une forme réalisable. Les finances congolaises, soutenues par la vente du caoutchouc, sont désormais prospères. L'État du Congo peut de plus — et nous verrons un peu plus loin l'importance de ce fait — se procurer aisément des ressources extraordinaires grâce à l'emprunt ; un État prospère trouve toujours des prêteurs. LÉOPOLD II est désormais en mesure de tirer de l'Afrique les ressources qu'il a si longtemps rêvé d'affecter à la métropole.

Comment va-t-il les employer ? Ici, de par son caractère même, aucune hésitation possible. LÉOPOLD II a toujours eu le tempérament d'un Roi-Bâtisseur. C'est à une politique de travaux publics, d'urbanisme, de grandes constructions monumentales que le Souverain va appliquer systématiquement les fonds du Congo. Le Congo, de la sorte, apportera ce que le Roi

Le texte de cette brochure fut rédigé sous les yeux du Roi, et sans doute en bonne partie par lui-même ; voir à ce sujet J. STENGERS, Quand Léopold II s'est-il rallié à l'annexion du Congo par la Belgique ? (*Bull. I. R. C. B.*, 1952), p. 806 et n. 2.

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, 1908, p. 362. Cette note anonyme est l'œuvre personnelle du Roi : cf. STINGHAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, op. cit., pp. 151-161.

appelle une « juste participation à l'embellissement de notre territoire » <sup>(1)</sup>.

Pour l'exécution de cette politique, un instrument est nécessaire : ce sera la célèbre Fondation de la Couronne.

\* \* \*

L'histoire de l'institution elle-même n'est pas encore complètement éclaircie <sup>(2)</sup>. On peut se demander d'ailleurs si elle le sera jamais. Il est peu de questions d'histoire du Congo, en effet, dont l'étude présente autant d'obstacles : on s'y heurte à chaque pas à des décrets demeurés secrets, à des textes portant des dates fictives, à des dispositions légales remaniées postérieurement à la date qu'elles portent. Le désir de discrétion du Roi s'est combiné avec le caractère parfois très personnel de ses méthodes de gouvernement pour semer les chausse-trapes sous les pieds de l'historien.

Voici tout au moins les constatations essentielles que nous avons tirées de nos recherches d'archives.

Le premier décret relatif à la Fondation de la Couronne — ou du moins à ce qui allait le devenir — porte la

(1) Lettre à DE SMET DE NAEYER, fin 1896 ; Arch. générales du Royaume, Papiers van Eetvelde, n° 10. Le Roi, à cette date, n'a pas encore pu consacrer de ressources congolaises à sa politique de grands travaux ; mais il attend, il escompte que l'heure va sonner ; il n'aimerait pas, écrit-il à DE SMET DE NAEYER, qu'un changement intervienne dans le statut du Congo — c'est-à-dire que celui-ci ne soit repris par la Belgique — avant que ne soit « commencée sa juste participation à l'embellissement de notre territoire ».

(2) Aucune étude critique n'a encore été consacrée à la Fondation. Certains travaux anciens, datant des années 1906-1908 — les grandes années de polémiques autour de la Fondation — conservent de la valeur ; on les trouvera analysés — ou publiés — dans le *Mouvement géographique* de 1906-1908, qui a suivi le sujet pas à pas. Il est nécessaire aussi de lire les plaidoiries qui ont été prononcées au procès de la succession de LÉOPOLD II ; voir spécialement *Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Henri Jaspar pour S. A. R. Madame la Princesse Louise de Belgique*, Bruxelles s. d. (1911), pp. 155 et sq.

date du 9 mars 1896. Ce décret est mentionné pour la première fois dans le *Bulletin Officiel* de 1902, qui n'en fournit d'ailleurs qu'une analyse, combinée avec celle d'un décret postérieur <sup>(1)</sup>. Le texte même du décret fut publié seulement en décembre 1907, dans les annexes du traité de reprise. Il est fort concis :

« *Art. 1.* — Sont déclarés biens de la Couronne :

» 1<sup>o</sup> Toutes les terres vacantes dans les bassins du lac Léopold II et de la rivière Lukenie ;

» 2<sup>o</sup> Des terres vacantes voisines, qui seront désignées ultérieurement.

» Ces biens sont inaliénables. Ils seront administrés suivant les règles que Nous Nous réservons d'établir.

*Art. 2* — Notre Secrétaire d'État est chargé de l'exécution du présent décret » <sup>(2)</sup>.

Disons immédiatement que ce décret n'a certainement pas été pris à la date qu'il porte. Des pièces de la correspondance du baron VAN EETVELDE nous prouvent en effet qu'il a été soumis à la signature de l'ancien Secrétaire d'État très exactement en août 1901. On prie VAN EETVELDE de signer en voulant bien se souvenir que, « vu la date », il ne doit pas mentionner sa qualité de baron, qu'il n'a acquise que postérieurement à 1896 <sup>(3)</sup>. Le décret est donc en fait de 1901.

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, mai-juin 1902, p. 151. Cette analyse assignait au décret la date erronée du 8 mars — au lieu du 9 mars — 1896. De là les flottements, dans la littérature ultérieure, lorsque l'on cite la date du décret.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 28, Annexe A, p. 160.

<sup>(3)</sup> Arch. générales du Royaume, Papiers van Eetvelde, n<sup>o</sup> 49 ; lettres de Baerts à van Eetvelde des 27 août et 21 octobre 1901. Voici ce qu'écrivait BAERTS — qui est un haut fonctionnaire de l'État Indépendant — dans ces deux lettres :  
27 août 1901 : « Je joins (à la présente), à la demande de M. Arnold, un décret du 9 mars 1896, soumis à votre signature. M. Arnold vous donnera les explications, à Moll. Je me permets d'attirer votre attention sur la signature, qui ne doit pas, vu la date, comporter la mention « Baron »... ».

21 octobre 1901 : « M. Droogmans me prie de vous demander, de sa part, le décret sur les biens de la Couronne, que j'ai eu l'honneur de soumettre à votre signature. Vous m'aviez écrit, M. le Baron, que vous en causeriez avec M. Arnold. Celui-ci ne m'a rien rapporté ».

Mais si le texte a été antidaté, il ne semble pas qu'il trahisse la réalité historique. C'est encore la correspondance de VAN EETVELDE qui nous le prouve : des biens ont été effectivement attribués à la Couronne au printemps de 1896, et tout indique qu'ils se situaient dans le bassin du lac Léopold II.

Le 6 février 1896, le Secrétaire d'État écrit au Roi :

« Votre Majesté a bien voulu m'entretenir d'un domaine de la Couronne... La création de ce domaine offre un avantage politique... Je ne vois pas d'inconvénient à ce que ce domaine comprenne toutes les terres vacantes du lac Léopold... » (1).

Au début de février, la création du domaine est donc envisagée. En juin, les choses sont faites. Le 25 juin, VAN EETVELDE écrit au Roi :

« Je me permets de faire ressortir au Roi que le moment me paraît arrivé de régler les conditions d'exploitation des domaines de la Couronne.

» C'est évidemment l'État qui peut seul les exploiter fructueusement dans l'état actuel de l'organisation politique au Congo. Je propose donc de stipuler dans un contrat que cette exploitation se ferait par les soins et aux frais de l'État, et ce aux conditions suivantes :

» 1<sup>o</sup> L'État prélèverait sur le prix net du caoutchouc et de l'ivoire récoltés : a) 2 francs par kilogr. de caoutchouc, b) 4 francs par kilogr. d'ivoire pour couvrir les droits de sortie (0,65 fr. sur le caoutchouc et 2 francs sur l'ivoire), les frais de transport jusqu'à Matadi et le prix d'acquisition du produit ;

2<sup>o</sup> L'excédent, soit environ 3,50 francs par kilo de caoutchouc, et 12 francs pour l'ivoire, serait partagé par moitié entre l'État et la Couronne. Une récolte annuelle de 500 tonnes de caoutchouc donnerait à l'administration de ce domaine un revenu net d'environ 1 million de francs, sans compter l'ivoire et les autres produits » (2).

Ce texte ne permet aucune équivoque : le domaine cette fois existe, et il s'agit d'en régler les conditions d'ex-

(1) Archives Acad. royale des Sciences Coloniales, Correspondance Léopold II-van Eetvelde.

(2) Ibid.



ploitation. Comment a-t-il été créé ? C'est là une question que nous ne pouvons malheureusement résoudre.

Une question plus grave est de savoir si les propositions que faisait VAN EETVELDE en vue de son organisation ont été suivies. Si tel avait été le cas, cela signifierait que le domaine de la Couronne a possédé dès 1896 des ressources propres.

En fait, il ne semble pas qu'il en ait été ainsi. Le Roi, pendant un certain temps, semble n'avoir donné aucune application pratique aux dispositions qui érigeaient des biens considérables en biens de la Couronne ; les revenus de ces biens ont continué — ajoutons encore : semble-t-il — à être perçus par l'État.

Parmi les éléments qui nous inclinent à faire cette supposition, il y a tout d'abord des affirmations — indirectes tout au moins — de l'administration congolaise elle-même.

En 1906, utilisant devant la Chambre un dossier qui lui avait été manifestement fourni par l'État Indépendant, DE SMET DE NAEYER déclarait au sujet du domaine de la Couronne qu'il n'avait été « exploité comme tel qu'à partir de 1900 » <sup>(1)</sup>. De même, en 1907, les mandataires désignés par la Belgique pour mener les négociations de reprises se donnaient grand mal dans leur rapport — dont l'inspiration sur ce point, était, elle aussi, évidemment « congolaise » — pour faire ressortir que les mesures prises en 1896 n'avaient eu qu'une portée théorique.

« Le décret de 1896 », écrivaient-ils, « apparaît plutôt comme une manifestation d'intention et comme une mesure conservatoire... (II) n'a pas, semble-t-il, d'autre portée que d'assurer l'avenir en prévenant tout acte prématuré de disposition. Il n'était susceptible d'aucune exécution immédiate et ne paraît en avoir reçu aucune » <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1905-1906, p. 809 ; séance du 28 février 1906.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Rapport des mandataires du gouvernement belge, p. 57.



Ces affirmations ne paraîtraient peut-être pas suffisantes si elles n'étaient, semble-t-il, confirmées par des documents d'ordre financier. Les quelques textes que nous avons pu rassembler au sujet des finances de l'État Indépendant au cours des années 1897, 1898 et 1899 <sup>(1)</sup> paraissent contraires à l'idée que le domaine de la Couronne ait disposé pendant ces années de revenus propres. La constatation n'est pas négligeable.

Quoi qu'il en soit, un fait est certain : à partir de 1900, le domaine de la Couronne est exploité à part, et les ressources qui en sont tirées font l'objet d'un compte distinct. Le budget de l'État pour 1900 contient la mention :

« Produit du domaine de la Couronne (Lac Léopold II) : 700.000 francs » <sup>(2)</sup>.

Un document parlementaire de 1901 relatif au Congo est plus explicite encore. A la question : « Comment le domaine est-il réparti au Congo ? », le gouvernement belge répond — et la réponse vient évidemment des bureaux de l'État Indépendant :

« On distingue :

» 1<sup>o</sup> Les dépendances du domaine public, telles que fleuves, rivières, routes, etc.

<sup>(1)</sup> Ces textes dispersés, et d'une critique souvent difficile, que nous avons tirés de quelques fonds privés, feront l'objet d'une étude ultérieure.

<sup>(2)</sup> *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, novembre-décembre 1899, p. 283. Le poste figure au tableau des recettes de l'État, accompagné de la note suivante : « Ce revenu est appliqué à couvrir une partie du déficit ». Cette remarque peut paraître à première vue assez déconcertante — car comment dire d'une recette ordinaire qu'elle « couvre un déficit » ? — mais elle doit s'entendre évidemment ainsi : le Roi, maître du revenu du domaine, a décidé de le mettre en 1900 à la disposition de l'État de manière à réduire le déficit de ce dernier. Cette interprétation est d'ailleurs celle que fournit le document parlementaire de 1901 que nous citons ci-après.

On notera que l'année 1900 est la seule où le revenu du domaine de la Couronne ait figuré au budget de l'État ; il n'y est plus mentionné les années suivantes (cf. *Bulletin Officiel*, 1901, p. 94 pour le budget de 1901 ; même année, p. 242 pour le budget de 1902, etc.).

La mention au budget de 1900, il importe également de l'observer, constitue la première allusion officielle à l'existence du domaine de la Couronne.

» 2° Le domaine privé...

» 3° Le domaine de la Couronne, dont le produit s'est élevé, en 1900, à environ 700.000 francs ; il a été appliqué, en majeure partie, par le Roi-Souverain, à la réduction du déficit de l'État. C'est le Souverain qui décide annuellement de l'affectation des revenus du domaine de la Couronne » (1).

Le domaine a donc désormais ses revenus propres, dont le Roi a la libre disposition.

Les années 1900-1901 ne marquent pas seulement le début d'une exploitation séparée ; elles marquent aussi le début de l'organisation du domaine en tant qu'institution.

Le Roi élabore les premières dispositions législatives relatives au domaine. Ses idées, dès lors qu'elles doivent se couler dans des textes nets, sont amenées à mûrir et à se préciser.

L'idée primitive du Roi, notons-le, avait été de faire du domaine de la Couronne une véritable propriété privée du Souverain. Entendons-nous bien : ceci ne signifie nullement qu'il ait eu en vue un but de lucre personnel. Cette pensée de lucre lui a certainement été étrangère dès le début comme elle le restera par la suite : si le Roi veut tirer des revenus de son domaine, c'est pour les affecter aux grandes œuvres d'utilité publique qu'il poursuit. Mais il songeait au début à affirmer nettement son droit de jouissance personnelle du domaine.

De cette conception initiale, il nous reste des preuves nombreuses. Dans un projet de rédaction pour le décret du « 9 mars 1896 », qui date de 1900, le Roi, après avoir défini les biens de la Couronne, ajoute :

« Le Souverain de l'État en a la jouissance selon les règles que nous nous réservons de poser » (2).

(1) *Doc. parl., Chambre*, 1900-1901, n° 214, p. 26.

(2) Papiers Sam WIENER (famille WIENER)). Projet dactylographié émanant du Roi, sur papier à en-tête de l'État Indépendant.

Même idée dans un autre texte de 1900, qui est également un projet de décret :

« La jouissance des biens de la Couronne appartiendra, dans les conditions fixées ci-après, au Souverain de l'État aussi longtemps que ce Souverain sera un membre de la maison de Belgique descendant de S. M. LÉOPOLD I<sup>er</sup>, conformément à ce qui est réglé par l'article 60 de la Constitution belge » (1).

Le texte précise que le revenu du domaine devra être employé d'abord au paiement de rentes annuelles à des membres de la famille royale, puis que

« le surplus du revenu net reviendra au Souverain » (2).

Et quelques années plus tard encore, dans un rappel du passé, le Roi évoquera

« Les biens que par une résolution souveraine, et dans des buts d'ordres élevés, patriotiques et désintéressés, Nous avons décidé Nous appartenir à titre privé et personnel, déclarés et dénommés comme dits biens de la Couronne par décret du 9 mars 1896... » (3).

Mais lorsqu'il lui fallut préparer, en 1900-1901, des textes législatifs destinés en principe à être rendus publics, le Roi réfléchit. Il reçut aussi des conseils, spécialement ceux, à cette époque, de l'avocat Sam WIENER, en qui il avait grande confiance (4). Un amendement important fut apporté au projet initial. Plutôt que de faire du domaine une propriété personnelle du Souverain, ce qui aurait pu choquer l'opinion et faire douter du désintéressement du Roi, on décida d'en faire une « per-

(1) Papiers Sam WIENER. Il s'agit d'un premier état du texte qui deviendra le décret du 23 décembre 1901 ; il est daté du 21 juillet 1900.

(2) *Ibid.*

(3) Papiers Sam WIENER. Projet de remaniement, datant de 1906, du préambule du décret du 23 décembre 1901. Texte à peu près semblable, datant également de 1906, dans les Papiers Van den Heuvel (Arch. générales du Royaume), n° 28.

(4) Cf. Papiers Sam WIENER, *passim*, et spécialement lettre du Roi à Sam WIENER du 5 juillet 1900.

sonne civile », qui serait d'ailleurs entièrement entre les mains de son Fondateur <sup>(1)</sup>. Le droit changeait, la réalité restait la même, puisque le Roi restait le maître des biens.

La conception juridique nouvelle trouva son expression dans le grand décret du 23 décembre 1901. Ce décret, qui est l'acte fondamental dans l'histoire du domaine de la Couronne, puisqu'il est le décret d'organisation du domaine, a été publié pour la première fois — tout comme le décret du 9 mars 1896 — aux annexes du traité de reprise de 1907 <sup>(2)</sup>. Mais la publication officielle ne vaut pas mieux pour le texte de 1901 que pour celui de 1896. Dans le décret du 9 mars 1896, nous l'avons vu, la date est fausse, mais le contenu semble correspondre à la réalité historique. Le décret du 23 décembre 1901, tel qu'il a été publié, porte pour sa part une date qui paraît authentique, mais son contenu ne l'est pas : entendons par là que le texte publié en 1907 diffère profondément du texte originel de 1901.

Par bonheur, outre un résumé paru dans le *Bulletin Officiel* de 1902 — mais fort incomplet <sup>(3)</sup> —, nous possédons aujourd'hui grâce à des documents d'archives le texte véritable et intégral du décret primitif <sup>(4)</sup>. En voici la substance.

<sup>(1)</sup> La phrase « Le domaine de la Couronne constitue une personne civile » se trouve pour la première fois sous la plume de Sam WIENER ; le conseiller du Roi l'a ajoutée de sa main au projet de décret, daté du 21 juillet 1900 (futur décret du 23 décembre 1901), qui lui avait été communiqué (voir ce document dans les Papiers Sam WIENER). Il y a donc de fortes chances pour que l'idée vienne de lui.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Annexe A, pp. 160-161.

<sup>(3)</sup> Mai-juin 1902, p. 151.

<sup>(4)</sup> On le trouve : 1° en deux exemplaires dactylographiés, émanant du Roi, dans les Papiers Sam WIENER ;

2° dans les Papiers VAN DEN HEUVEL (Arch. générales du Royaume), n° 28. Copie de la main de VAN DEN HEUVEL, à qui le décret avait été communiqué en 1906. VAN DEN HEUVEL donne à ce texte l'intitulé suivant : « Domaine de la Couronne. Projet de décret du 23 décembre 1901, qui fut modifié avant d'être approuvé ». Ces mots un peu ambigus pourraient faire croire que l'on se trouve ici en face d'un projet antérieur au 23 décembre 1901 et qui, après avoir subi des modifications, serait devenu le décret de cette date. Ce n'est certainement pas



L'article premier du décret détermine l'étendue du domaine de la Couronne. Cette étendue est considérablement accrue par rapport à celle de 1896. Les terres dont le domaine est déclaré propriétaire au Congo couvrent désormais une superficie de quelque 250.000 km<sup>2</sup>, soit plus d'un dixième de la superficie totale de l'État <sup>(1)</sup>.

Le domaine de la Couronne, déclare l'article II, « constitue une personne civile ». Il « est administré par un comité de trois personnes à désigner par un décret du Souverain ». Les membres de ce comité d'administration se renouvellent par cooptation.

Les articles suivants ont trait aux pouvoirs du comité, aux conditions d'aliénation des biens du domaine, etc.

Vient enfin — et ceci paraît essentiel — l'article qui règle l'affectation des revenus du domaine. « Le revenu net », précise le décret, « sera employé de la façon et dans l'ordre suivants » :

1° Un certain nombre de rentes annuelles seront versées à des membres de la famille royale ;

le cas. Pourquoi aurait-on communiqué au ministre de la Justice, en 1906, un texte préparatoire ? La correspondance de VAN DEN HEUVEL prouve tout au contraire que ce dernier a reçu un texte et un seul : celui du décret lui-même (cf. lettre du Roi à VAN DEN HEUVEL du 30 août 1906 ; Papiers Van den Heuvel, n° 19 — lettre du baron Auguste GOFFINET à VAN DEN HEUVEL du 13 septembre 1906 ; *Ibid.*, n° 28). Si le ministre le qualifie — erronément — de « projet de décret », c'est sans doute par scrupule de juriste, parce qu'il répugne à l'idée qu'un véritable texte législatif ait pu être remanié postérieurement à sa date. Mais LÉOPOLD II, on le sait, n'était pas juriste. — Le « qui fut modifié avant d'être approuvé » de l'intitulé de VAN DEN HEUVEL doit donc désigner dans ces conditions les modifications apportées au texte en 1906 même, et dont nous parlerons un peu plus loin.

Notons encore qu'il n'y a rien à retenir de l'affirmation de Pierre DAYE (Léopold II, Paris 1934, p. 514) suivant laquelle le texte de 1901 serait de VAN DEN HEUVEL lui-même ; celui-ci, nous venons de le voir, ignorait jusqu'en 1906 la teneur du décret.

(1) Nous adoptons ici l'estimation la plus modérée, celle de DE SMET DE NAEYER (*Annales parl., Chambre*, 1905-1906, p. 809 ; séance du 28 février 1906). Félicien CATTIER attribuait pour sa part au domaine une superficie de près de 290.000 km<sup>2</sup>. (Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo, Bruxelles 1906, p. 213). Le livre de CATTIER contient une carte du domaine.



2<sup>o</sup> Une somme de 500.000 F sera affectée annuellement à l'entretien des collections de plantes et de fleurs de Laeken — nous reviendrons par la suite plus longuement sur cette disposition ;

3<sup>o</sup> Enfin « le surplus du revenu net sera employé conformément au règlement du Souverain Fondateur ».

On voit que, sur ce point essentiel, nous restons quelque peu sur notre faim : pour ce que l'on appelle le « surplus » — c'est-à-dire en réalité pour ce qui doit représenter la grosse masse des revenus — on nous renvoie à un « règlement du Souverain Fondateur » dont le texte ne nous est pas donné.

En fait il semble que pareil règlement n'ait été édicté qu'en 1904. Une note publiée au *Bulletin Officiel* de 1905 indique sous la rubrique « Domaine de la Couronne » : « Un décret du 22 juillet 1904 a édicté le règlement visé au décret du 23 décembre 1901 relatif au Domaine de la Couronne » (1). Rien de plus. Le texte du décret du 22 juillet 1904 n'est pas parvenu jusqu'à nous (2). Nous devons donc nous résigner sur ce point à l'ignorance.

Les développements décisifs, majeurs dans l'histoire de l'institution qu'avait créée LÉOPOLD II se situent en 1906.

C'est en 1906, tout d'abord, que nous voyons pour

(1) *Bulletin Officiel*, novembre-décembre 1905, p. 298.

(2) Il est certain en effet que le texte publié aux annexes du traité de reprise de 1907 comme étant celui du décret en question (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 28, Annexe A, p. 162), n'est pas le texte primitif. Les traces d'une rédaction postérieure à 1904 y sont apparentes puisque

a) L'on y emploie l'expression « Fondation de la Couronne », qui ne deviendra d'usage qu'en 1906 (cf. ci-dessous p. 162) ;

b) L'on y fait allusion à l'École Mondiale de Tervuren, qui a été créée par un décret du 1<sup>er</sup> juillet 1905 (cf. *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, 1905, pp. 108-109).

Ce texte résulte selon toute vraisemblance d'un remaniement du décret original qui a dû être effectué en septembre ou octobre 1906 (cf. ci-dessous p. 163 et n. 2).

la première fois apparaît officiellement le terme de « fondation » appliqué au Domaine de la Couronne. L'expression se rencontre en 1906 dans deux documents célèbres : la lettre aux secrétaires généraux du 3 juin et le codicille au testament du Roi qui porte la même date.

« J'ai conscience », disait la lettre aux secrétaires généraux, « que par les deux grandes fondations que j'ai faites au Congo, celle du Domaine de l'État et celle du Domaine de la Couronne, j'ai rendu le plus signalé service à ce pays et ultérieurement à la Belgique... » <sup>(1)</sup>.

Le codicille, de son côté, établit l'obligation qu'aura la Belgique, lorsqu'elle reprendra le Congo, de respecter la « fondation du Domaine de la Couronne » <sup>(2)</sup>.

Sans doute l'idée même de la « fondation » était-elle plus ancienne. Déjà en 1903, puis en 1905, DE SMET DE NAEYER avait exposé à la Chambre que le domaine de la Couronne possédait le caractère d'une fondation <sup>(3)</sup>. Sous la plume de LÉOPOLD II lui-même, l'expression se rencontre dès avant juin 1906 <sup>(4)</sup>. Mais c'est à cette date qu'elle est pour la première fois citée dans des documents officiels émanant du Souverain.

Une troisième étape était ainsi franchie : on était parti de la propriété privée, on avait adopté ensuite l'idée de la « personne civile », on aboutissait enfin à la « fondation ».

Qui avait suggéré au Roi cette terminologie juridique définitive ? Il est bien difficile de le dire. On songe tout naturellement — mais par hypothèse, sans plus — aux conseillers qui étaient chargés à l'ordinaire de mettre ses conceptions d'accord avec le droit. Des noms comme ceux

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, 1906, p. 295.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, pp. 297-298.

<sup>(3)</sup> *Annales parl.*, *Chambre*, 1902-1903, p. 1773 (séance du 3 juillet 1903) ; 1904-1905, p. 817 (séance du 28 février 1905).

<sup>(4)</sup> Cf. L. DE LICHTERVELDE, *Léopold II* (4<sup>e</sup> éd., Paris-Bruxelles 1935), p. 371 ; J. STENGERS, *Quand Léopold II s'est-il rallié à l'annexion du Congo par la Belgique ?* (*Bull. I. R. C. B.*, 1952), p. 817.

de Sam WIENER, que nous avons déjà cité, de VAN MALDEGHEM, du baron DESCAMPS, viennent à l'esprit. C'est peut-être parmi ces juristes que nous devons chercher le père de la « fondation » nouvelle.

L'expression ramassée « Fondation de la Couronne » n'est en tout cas pas d'eux ; elle est du ministre de la Justice de l'époque, Jules VAN DEN HEUVEL. Le Roi, en juin 1906, continuait à parler de « Domaine de la Couronne » et par conséquent de « fondation du Domaine de la Couronne ». Il envisageait cependant d'autres appellations, par exemple celle de « Fondation Belgique et Civilisation » <sup>(1)</sup>. VAN DEN HEUVEL proposa tout simplement « Fondation de la Couronne ». Le Roi accepta. C'était le 20 août 1906 <sup>(2)</sup>. A partir de cette date, l'expression « Fondation de la Couronne » fut substituée systématiquement à l'ancien « Domaine de la Couronne ».

D'autres modifications intervinrent encore en 1906. Les conseillers du Roi, le baron DESCAMPS d'abord, puis en septembre 1906 VAN DEN HEUVEL, suggérèrent un certain nombre d'amendements au décret du 23 décembre 1901 <sup>(3)</sup>. Le texte de ce dernier subit ainsi une refonte assez poussée. On profita de cette refonte pour y introduire la notion de « fondation », qui en était complètement absente en 1901. Plusieurs articles du décret furent modifiés, tel celui qui accordait aux biens de la Couronne

<sup>(1)</sup> Mémoire de VAN DEN HEUVEL du 20 août 1906 ; Arch. générales du Royaume, Papiers Van den Heuvel, n° 19.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*

<sup>(3)</sup> Allusions aux modifications proposées par DESCAMPS dans des lettres du Roi à VAN DEN HEUVEL des 30 août et 5 octobre 1906 (Papiers Van den Heuvel, n° 19) ; dans des notes de VAN DEN HEUVEL lui-même sur le décret (*Ibid.*, n° 28). Le baron DESCAMPS avait été appelé auprès du Roi à Villefranche dans le courant du printemps (cf. WOESTE, Mémoires, t. II, Bruxelles 1933, pp. 290-291, et la lettre du Roi à DESCAMPS du 8 avril 1906 publ. dans *Bull. I. R. C. B.* 1954, pp. 537-539) ; c'est à cette occasion sans doute qu'il eut à s'occuper du décret de 1901.

Sur la révision de VAN DEN HEUVEL, qui est elle de septembre-octobre 1906, toutes les pièces sont aux Papiers Van den Heuvel, n°s 19 et 28.

l'exemption de tout impôt ; VAN DEN HEUVEL fit supprimer ce privilège qu'il regardait comme inadmissible. Des amendements furent aussi apportés à l'article réglant le mode de nomination des administrateurs ; mais ici l'on se heurta à une difficulté : ce passage du décret ayant été reproduit dans l'analyse parue au *Bulletin Officiel* de 1902, l'on ne pouvait toucher au texte sans se mettre en contradiction avec cette analyse ; il fallut donc modifier l'article en question par la voie d'un nouveau décret. Ce décret fut pris en septembre ou octobre 1906 ; on lui donna la date du 18 mai 1905 <sup>(1)</sup>.

En même temps qu'il préparait une version revue du décret de 1901, LÉOPOLD II remaniait également le texte du règlement de la Fondation. Nous ignorons malheureusement l'importance des changements qu'il apporta au texte de 1904, puisque celui-ci est resté inconnu. Toujours est-il qu'un nouveau règlement fut élaboré à l'automne de 1906 ; ce nouveau texte continua à porter la date de juillet 1904 <sup>(2)</sup>.

Dans ce règlement, les dispositions relatives à l'affectation des revenus de la Fondation ne sont pas beaucoup plus précises que dans le décret de 1901. On y lit simplement :

« L'emploi des revenus aux différents ordres d'idées énumérés dans

<sup>(1)</sup> Ce décret n'a jamais été publié ; il a été connu seulement par une analyse insérée au *Bulletin Officiel* d'octobre 1906 (p. 346). Une copie du décret se trouve dans les Papiers Van den Heuvel, n° 28. La date véritable de l'acte n'est pas difficile à déterminer : le terminus *ante quem* est fourni par la publication du résumé au *Bulletin Officiel*, le terminus *a quo* par le fait qu'à la fin d'août 1906, l'on communique à VAN DEN HEUVEL non point encore un décret, mais de simples « modifications rédigées par le Baron Descamps », dont le contenu correspond à celui du futur décret (cf. lettre du Roi à VAN DEN HEUVEL du 30 août 1906 ; Papiers Van den Heuvel, n° 19).

<sup>(2)</sup> Papiers Van den Heuvel, n° 28 ; texte communiqué à VAN DEN HEUVEL vraisemblablement en octobre 1906. L'élaboration de ce texte doit être de peu antérieure, puisque l'on y use du terme « Fondation de la Couronne ». Le règlement que l'on trouve ici n'a plus subi ensuite de modifications, si ce n'est une ou deux légères corrections de pure forme ; il sera publié en 1907 aux annexes du traité de reprise (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 162*).



le décret de 1901 se fera pendant les premières onze années de la Fondation d'accord avec le Fondateur, et à partir de la douzième année, conformément à ce qui aura été fait pendant la dixième et la onzième année de la Fondation, sans toutefois que les dépenses pour travaux publics et d'embellissement puissent excéder les deux tiers des revenus » <sup>(1)</sup>.

Dans le courant de 1907, sous le ministère DE TROOZ, l'organisation de la Fondation de la Couronne fut encore légèrement modifiée, dans des conditions sur lesquelles nous manquons malheureusement d'informations. Le décret souffre-douleur de 1901 subit encore quelques retouches <sup>(2)</sup>. Mais c'était travailler à l'amélioration d'une institution moribonde. A cette époque, en effet, l'on peut dire que la Fondation était condamnée, et elle l'était par l'opinion belge.

Les premiers textes officiels qui avaient révélé l'existence du domaine de la Couronne — la mention au budget de l'État Indépendant de 1900, la précision fournie par le document parlementaire belge de 1901 — n'avaient guère attiré l'attention du public ni même des coloniaux <sup>(3)</sup> ; c'étaient à peine plus d'ailleurs que des allusions. L'analyse, au *Bulletin Officiel* de 1902, des décrets de 1896 et de 1901, fut déjà plus remarquée. DE SMET DE NAEYER, en 1903, exposa brièvement à la Chambre dans quel esprit l'institution était conçue <sup>(4)</sup>. Mais l'orage n'éclata véritablement qu'au début de 1906,

<sup>(1)</sup> Papiers Van den Heuvel, *loc. cit.* Le texte publié en 1907 porte « continuera à se faire » au lieu de « se fera ».

<sup>(2)</sup> Il existe en effet des différences entre la dernière version revue d'octobre 1906, que nous trouvons dans les Papiers Van den Heuvel, et le texte définitif tel qu'il fut publié en décembre 1907. Le décret subit aussi deux ou trois amendements « officiels » qui lui furent apportés par un décret modificatif du 21 juin 1907 (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 164*).

<sup>(3)</sup> Un homme aussi bien informé que A. J. WAUTERS, par exemple, ne semble pas les avoir remarqués. Dans son article sur « Le Domaine de la Couronne » paru dans le *Mouvement géographique* du 15 septembre 1907, Wauters attribue au *Bulletin Officiel* de 1902 la « première mention officielle de la fondation » ; c'est la note de 1902, croit-il, qui « révéla l'existence » de l'institution nouvelle.

<sup>(4)</sup> *Annales parl., Chambre, 1902-1903, p. 1773* (séance du 3 juillet 1903).



avec la publication du livre de Félicien CATTIER, *l'Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo*. CATTIER, avec une perspicacité incontestable, montrait pour la première fois ce qu'était l'importance du Domaine de la Couronne et il dressait la liste impressionnante des immeubles — il y en avait pour plus de dix-huit millions ! — dont le Domaine s'était rendu propriétaire en Belgique.

A partir de ce moment, l'institution congolaise devint l'objet d'une polémique ardente. Nous sortirions de notre sujet en reproduisant tous les arguments que ses adversaires, aussi bien catholiques et libéraux que socialistes, firent valoir pour la combattre. Pour beaucoup, pour des hommes notamment comme un BEERNAERT ou comme un Paul HYMANS, une considération dominait toutes les autres : l'atteinte à la souveraineté. La Fondation de la Couronne leur apparaissait comme un État dans l'État, qui soustrairait à l'exercice de la souveraineté belge une vaste partie du territoire congolais. Ils ne l'admettaient pas.

Le grand débat parlementaire de novembre-décembre 1906 — ce débat magnifique qui reste une des pages d'honneur de nos assemblées législatives — vit partisans et adversaires aborder avec vigueur le fond du problème ; la Fondation de la Couronne en sortit définitivement condamnée, sinon dans les textes, du moins dans les sentiments.

Le Roi, cependant, s'obstinait. Il réussit à faire admettre le maintien de la Fondation, par le cabinet DE SMET DE NAEYER d'abord, par le cabinet DE TROOZ ensuite. Le traité de reprise signé le 28 novembre 1907 consacrait ce maintien. Victoire éphémère. Lorsque le traité fut connu, et que l'on constata la concession qui avait été faite au Roi, les réactions de l'opinion et du Parlement furent à ce point vives qu'il fallut revoir la convention pour ne pas risquer l'échec. SCHOLLAERT

négoția avec le vieux Souverain l'Acte additionnel du 5 mars 1908 par lequel la Fondation de la Couronne était abandonnée.

Sans doute LÉOPOLD II obtenait-il des compensations : assurance que les principaux travaux entrepris par la Fondation seraient achevés aux frais de la Belgique, à Bruxelles, à Laeken, à Ostende ; création aussi d'un fonds spécial de 50 millions attribué au Roi en « témoignage de gratitude » et dont il pourrait disposer à des fins utiles à la colonie dont il déciderait personnellement. Mais ces compensations ne durèrent qu'atténuer assez légèrement la grande amertume de l'échec. La Fondation de la Couronne en Belgique était, avec la politique du Nil en Afrique, avec aussi peut-être les affaires de Chine, une des rares entreprises où LÉOPOLD II avait mis plus que la persévérance invincible qui présidait à tous ses actes : de la passion. La défaite dut lui être d'autant plus dure.

\* \* \*

Dans les pages qui précèdent, nous avons vu naître et mourir la Fondation de la Couronne en tant qu'institution. Il faut que nous voyions maintenant quel parti le Roi a su tirer de cette institution.

Il va de soi que, de 1896 à 1908, c'est le Souverain seul qui est en cause et en scène. Les administrateurs de la Fondation <sup>(1)</sup>, aux termes mêmes des décrets et règlements, n'étaient que les instruments de la volonté royale, et l'on peut même se demander dans quelle mesure le Roi a cru bon de recourir à leur intermédiaire somme

(1) Le Roi avait appelé aux fonctions d'administrateur Hubert DROOGMANS, le baron Auguste GOFFINET et le baron Raoul SNOY. Ils avaient été nommés à vie. Leur décret de nomination, tel qu'il fut publié pour la première fois au *Bulletin Officiel* d'octobre 1908 (pp. 389-390), porte la date du 24 décembre 1901. C'est là une date qu'il ne nous a pas été possible de contrôler.

toute inutile ; l'on incline à croire que, dans la plupart des cas, il s'en est passé.

LÉOPOLD II dispose donc librement des ressources de la Fondation. A combien se sont montées ces ressources ? La question — qu'il importe que nous nous posions — est difficile entre toutes ; en avançant à tâtons, essayons d'y apporter tout au moins quelques éléments de solution.

Première ressource de la Fondation : les revenus de ses domaines congolais. Nous avons vu que depuis la fin de 1901, ces domaines couvrent quelque 25 millions d'hectares, ce qui représente plus d'un dixième de la superficie totale du Congo. Dans la vaste zone que le décret du 23 décembre 1901 a découpée au profit de la Fondation, celle-ci n'a évidemment été rendue propriétaire que des « terres vacantes ». Mais on connaît assez l'extension que la pratique gouvernementale congolaise donnait à la notion de « terres vacantes » pour pouvoir saisir la réalité : la Fondation possède pratiquement tout le territoire.

Dans ce territoire, les produits « domaniaux » classiques — et avant tout l'ivoire et le caoutchouc — lui appartiennent de la sorte automatiquement. Le Roi a d'ailleurs pris soin d'attribuer à la Fondation des zones de forêts caoutchoutières particulièrement riches, telle la zone, remarquable à ce point de vue, du lac Léopold II.

La Fondation ne récolte pas elle-même ses produits domaniaux : c'est l'État qui se charge de cette tâche. Elle n'a pas désigné d'agents en Afrique ; ce sont les agents de l'État qui, tout comme dans le domaine de l'État — mais pour compte de la Fondation — président à l'exploitation économique du territoire. La Fondation indemnise-t-elle l'État pour la charge qu'il assume de la sorte ? Nous n'avons à ce sujet qu'une courte phrase du Roi à VAN DEN HEUVEL en 1906. « L'État », déclare le Roi, « exploite sans retirer aucun avantage

les forêts du domaine de la Couronne » <sup>(1)</sup>. « Sans retirer aucun avantage » : cela signifie-t-il que l'État est simplement remboursé de ses frais de gestion — soit par une indemnité globale forfaitaire, soit par une indemnité calculée sur les quantités de produits récoltés qu'il livre à la Fondation ? Cela signifie-t-il peut-être tout simplement — ce qui est encore possible — que l'État n'est pas remboursé du tout ? Nous sommes ici dans l'incertitude.

Le régime de l'exploitation par l'État sera réglé tout à la fin de l'existence de la Fondation par une convention en vertu de laquelle l'État, chargé de la récolte des produits et de leur transport, les cédait à la Fondation, sur quai à Anvers, à un prix fixé — pour le caoutchouc par exemple au prix de 3,50 F le kilogramme. Mais cette convention — qui porte la date du 22 décembre 1906, mais qui ne sera publiée qu'à la fin de 1907 <sup>(2)</sup> — a-t-elle été effectivement appliquée, et à partir de quand ? Il n'est guère possible de le déterminer.

La même incertitude entoure le volume de la production et les bénéfices réalisés.

La production, en tout cas, a dû être considérable. VAN DEN HEUVEL, en août 1906, est mis en présence d'une carte des domaines de la Fondation, où on lui montre cinq districts, dont l'un, « le plus étendu et le plus productif », rapporte près de 400 tonnes de caoutchouc. La récolte d'ensemble des domaines, lui dit-on, est de 650 tonnes <sup>(3)</sup>. Chiffres très élevés si l'on considère qu'en 1905 — année à laquelle, selon toute vraisemblance, ils se rapportent —, l'exportation totale de caoutchouc congolais a été de l'ordre de 4.800 tonnes.

<sup>(1)</sup> Mémorandum de VAN DEN HEUVEL du 20 août 1906 sur un entretien du même jour avec le Roi ; Papiers Van den Heuvel, n° 19.

<sup>(2)</sup> Aux annexes du traité de reprise ; *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 165.

<sup>(3)</sup> Mémorandum du 20 août 1906 cité ci-dessus.



Peut-on dès lors calculer un chiffre de recettes ? Des contemporains déjà s'y sont essayés, mais ils ont abouti aux estimations les plus divergentes. Là où Félicien CATTIER, au début de 1906, disait 70 millions — chiffre établi, déclarait-il, « avec une très grande modération » <sup>(1)</sup>, — DE SMET DE NAEYER répondait à la Chambre en citant le chiffre de 18 millions <sup>(2)</sup>. Si nous laissons là ces supputations hasardeuses, nous ne nous trouvons en fait que devant deux chiffres sûrs : nous savons par une note de DROOGMANS au Roi que la vente des produits domaniaux de la Fondation a produit en 1906 une recette de 6 millions et demi de F, et en 1907 de 5.900.000 F. Le texte, qui est capital, est le suivant :

« J'ai l'honneur de faire connaître à Sa Majesté que le chiffre du produit de la vente du caoutchouc de la Fondation s'est élevé en 1906 à fr. 6.374.905, 68 ; celui du produit de la vente d'ivoire, en la même année, a atteint fr. 152.948,60, ce qui fait un chiffre total de fr. 6.527.854,28. L'année dernière (= 1906), il n'a pas été vendu de copal, à Anvers, pour compte de la Fondation.

» En 1907, la recette de la Fondation de la Couronne, du chef de la vente des produits du Domaine, s'est montée à fr. 5.914.850,50, dont fr. 5.581.762 pour le caoutchouc, fr. 247.374,30 pour l'ivoire et fr. 85.709,80 pour le copal » <sup>(3)</sup>.

Ces chiffres peuvent, nous semble-t-il, servir de base à un essai de calcul par analogie pour les années précédentes. En effet, depuis la fin de 1901, la superficie des domaines de la Fondation n'a pas varié <sup>(4)</sup>, et l'on peut

<sup>(1)</sup> Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo (Bruxelles 1906), p. 217.

<sup>(2)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1905-1906, p. 809 (séance du 28 février 1906).

<sup>(3)</sup> Note de Droogmans au Roi du 26 décembre 1907, dans *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., document n° 44. Les chiffres relatifs à 1906 furent communiqués à la Chambre en 1908 : cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 52.

<sup>(4)</sup> En vertu d'un décret du 21 décembre 1906, la Fondation se vit cependant concéder, en plus de ses domaines de 1901, « la région minière du bassin de l'Aruwimi et celle drainée par les affluents de gauche de l'Uele-Kibali » (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 163). Mais cette adjonction d'un domaine minier — consistant essentiellement à l'époque dans les mines de Kilo



considérer par conséquent que la part de la production de la Fondation dans la production caoutchoutière totale du Congo, dont la valeur est approximativement connue <sup>(1)</sup>, n'a pas dû elle non plus varier considérablement. D'autre part, quel qu'ait été le système suivant lequel l'État était indemnisé — ou n'était pas indemnisé — pour son rôle de gestionnaire, il n'y a pas de raison de croire, à voir par exemple la manière dont le Roi en parle à VAN DEN HEUVEL, qu'un changement soit intervenu à cet égard en 1906 par rapport aux années précédentes.

Un calcul tenté sur cette base aboutit à un chiffre de recettes globales, pour la période de 1900 à 1907, d'une quarantaine de millions. C'est là un chiffre plausible, sans plus <sup>(2)</sup>.

Mais prenons-y garde : si importantes qu'elles soient, ces recettes domaniales ne constituent encore qu'une partie des ressources de la Fondation. Car il y a aussi ce que lui donne l'État Indépendant lui-même. L'État Indépendant, à partir de 1900, émet de gros emprunts. Entre 1900 et 1908, il va s'endetter pour près de 100 millions de F. Or une notable partie de l'emprunt est employée au profit de la Fondation de la Couronne.

— n'est pas susceptible de troubler nos calculs basés sur l'étendue des forêts caoutchoutières de la Fondation.

<sup>(1)</sup> Voir les chiffres dans E. VANDERVELDE, *La Belgique et le Congo* (Paris 1901), p. 107.

<sup>(2)</sup> VANDERVELDE, se fondant sur les chiffres de recettes de 1906 qui, nous l'avons dit, avaient été rendus publics, arrivait pour sa part à une évaluation d'ensemble d'une cinquantaine de millions (*La Belgique et le Congo*, Paris 1901, p. 110). Mais il attribuait des recettes propres à la Fondation à partir de 1896, alors qu'il ne faut compter, croyons-nous, qu'à partir de 1900.

Notons encore qu'aux recettes provenant du caoutchouc, de l'ivoire et du copal, il conviendrait d'ajouter également celles que procuraient les mines d'or de Kilo, dont la Fondation reçut la propriété en décembre 1906 (cf. ci-dessus l'avant-dernière note). Kilo, en 1907, produisit 327 kg d'or (cf. statistiques dans la *Revue Coloniale Belge*, 1<sup>er</sup> février 1951, p. 92). Mais comme les frais d'exploitation ne sont pas connus, il est impossible d'évaluer le bénéfice que la Fondation a retiré en un peu plus d'un an de cette concession minière.

Le mécanisme, à cet égard, est d'une extrême simplicité : les titres d'emprunt ne sont pas émis, ils sont détachés de la souche et mis à la disposition du Roi <sup>(1)</sup>, qui s'en sert alors comme moyen de paiement au profit de la Fondation. Nous savons que des entrepreneurs travaillant pour la Fondation ont été payés de la sorte en titres d'emprunt. Comme on le voit, rien n'est plus simple : la Fondation de la Couronne utilise les titres d'une dette qui est mise à charge de l'État Indépendant.

Tout cela — qui nous paraît rétrospectivement assez étonnant — n'est possible bien entendu que parce que le Roi agit dans la plénitude de son pouvoir absolu. Le Souverain du Congo dispose librement des titres des emprunts congolais et comme une partie seulement de ces emprunts est nécessaire pour assurer le service du budget extraordinaire de l'État <sup>(2)</sup>, il utilise librement

<sup>(1)</sup> Cette opération a été fort clairement décrite lors du procès de la succession royale. On peut voir notamment sur ce point les plaidoiries de HANSSSENS (*Tribunal de Première Instance de Bruxelles. Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie prononcée par M<sup>e</sup> Eug. Hanssens pour l'État Belge, défendeur, contre S. A. R. la princesse Louise de Belgique, demanderesse*, s. l. n. d. (Bruxelles 1911), pp. 89 et sv., et surtout, dans la même instance, la *Réplique de M<sup>e</sup> Eug. Hanssens*, s. l. n. d. (Bruxelles 1911), p. 13 et n. l., où est noté avec une grande précision le témoignage capital de POCHÉZ ; en appel, *Cour d'Appel de Bruxelles. Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Eugène Hanssens pour l'État Belge, intimé*, Bruxelles s. d. (1912), pp. 130 et sq.), l'avis en première instance du substitut Straetmans (*Tribunal de Première Instance de Bruxelles. Succession de S. M. Léopold II. Avis du Ministère public et Jugement*, s. l. n. d. (Bruxelles 1911), pp. 38 et sv.), ainsi que le jugement de première instance (*Ibid.*, pp. 75 et sv.).

<sup>(2)</sup> Le montant des dépenses de l'État qui ont été couvertes par l'emprunt ne nous est malheureusement pas connu. En effet, pendant onze exercices, de 1894 à 1904, l'État n'a pas publié de comptes, se bornant à faire connaître ses prévisions budgétaires. Les comptes ont été communiqués pour les exercices 1905, 1906 et 1907 (1905 : *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Rapport des mandataires du gouvernement belge, pp. 75-81 ; 1906 : *Ibid.*, pp. 82-88 ; 1907 : *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, 1908, pp. 373 et sv.), mais ils sont fort sujets à caution. Il est clair que, pour la période de 1894 à 1904, les réalisations ont été souvent très différentes des prévisions budgétaires. Le Roi écrit en toutes lettres dans une note de sa main : « M. Cattier a imprimé que les envois de caoutchouc du domaine national ont été plus forts que les prévisions renseignées au budget. Cela est arrivé et généralement il est arrivé aussi que les

le reste — c'est-à-dire certainement la plus grande partie <sup>(1)</sup> — à des fins non congolaises : il verse des titres d'emprunt — toujours non émis — dans sa fortune privée, pour s'indemniser de ses dépenses passées <sup>(2)</sup>, il verse d'autres titres dans la fortune de l'impératrice CHARLOTTE pour racheter à celle-ci des biens qu'il veut voir donner à la Belgique <sup>(3)</sup>, il en verse d'autres encore

*prévisions de dépenses ont été dépassées* » (note s. d. ; Archives Académie des Sciences Coloniales, Dossier de la reprise du Congo par la Belgique, Conventions et projets sans date). Faute de comptes, nous sommes évidemment dans l'impossibilité d'évaluer les bonis ou les malis éventuels. Il est pratiquement certain en tout cas qu'à partir de 1900, les budgets ordinaires ont présenté régulièrement des bonis (cf. notamment à cet égard les témoignages allégués par E. HANSSENS dans ses plaidoiries du procès de la succession ; plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, p. 96 ; plaidoirie d'appel, *op. cit.*, p. 139). Ces bonis, sans doute importants dans certains cas, ont pu servir au financement des dépenses extraordinaires. Le service extraordinaire n'a donc eu besoin, semble-t-il, que d'un recours partiel à l'emprunt.

(1) Pour les emprunts de 1901 et de 1904, qui étaient respectivement de 50 et de 30 millions, des collaborateurs de Léopold II ont reconnu qu'ils avaient servi « à peu près complètement » à des fins non congolaises (cf. E. HANSSENS dans sa plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance, p. 96 ; dans sa plaidoirie d'appel, p. 139).

(2) On sait que l'on retrouva dans la succession du Roi pour plus de 11 millions de rente congolaise (cf. *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., documents n° 58 et 59 ; voir aussi *Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Henri Jaspar pour S. A. R. Madame la Princesse Louise de Belgique*, Bruxelles s. d. (1911), p. 277). Il a été clairement démontré lors du procès de la succession qu'il s'agissait là de titres non émis. On ne peut douter qu'une partie au moins d'entre eux n'aient été versés directement dans la fortune du Roi, et ce spécialement en 1905, lorsque le Souverain prit la décision de « reconstituer » son patrimoine héréditaire ; nous savons en effet par une déclaration du baron Auguste Goffinet que cette « reconstitution » s'opéra « pour la presque totalité au moyen de titres provenant du Congo » (*Plaidoirie de M<sup>e</sup> Henri Jaspar*, *loc. cit.* ; voir aussi J. STENGERS, Note sur l'histoire des finances congolaises. Le « trésor » ou « fonds spécial » du Roi-Souverain, dans *Bull. I. R. C. B.*, 1954, pp. 185-186). Pour une autre part, ces titres pouvaient provenir d'un échange entre titres congolais et valeurs patrimoniales qui, toujours aux dires du même témoin, eut lieu au début de 1906 (cf. *Plaidoirie de M<sup>e</sup> Henri Jaspar*, *loc. cit.*, qui cite le texte de GOFFINET ; Hanssens, dans ses plaidoiries du procès de la succession, a certainement sollicité le sens de ce témoignage en soutenant que tous les titres congolais trouvés dans la succession royale provenaient de l'opération d'échange de 1906 ; voir sa plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, pp. 91-92, 103 et 122, et d'appel, *op. cit.*, pp. 133, 148 et 173 ; pareille hypothèse rendrait d'ailleurs totalement incompréhensible la « reconstitution » du patrimoine héréditaire effectuée en 1905).

(3) Cf. notre exposé de la question ci-dessous pp. 271 et sq.

dans des fonds de réserve qui passeront plus tard à la Fondation de Niederfullbach. L'affectation de titres à la Fondation de la Couronne ne constitue donc qu'un cas particulier de la vaste utilisation non congolaise de l'emprunt du Congo.

De quelles sommes la Fondation de la Couronne a-t-elle ainsi bénéficié ? Encore une fois, il est difficile de le dire. Si nous connaissons un ou deux chiffres précis — pour les travaux de l'Arcade du Cinquantenaire et de Tervuren, l'entrepreneur WOUTERS-DUSTIN reçut en paiement, nous dit-on, plus de 12 millions de titres <sup>(1)</sup> — ils ne nous permettent guère de fixer autre chose qu'un minimum <sup>(2)</sup>. L'utilisation de la rente congolaise

(1) Cf. la plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance de HANSSENS au procès de la succession, *op. cit.*, p. 105. Les contrats conclus pour ces travaux avec WOUTERS-DUSTIN prévoyaient expressément ce mode de paiement ; voir pour les travaux de Tervuren le contrat du 31 décembre 1903 publ. dans *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, pp. 126-128, et pour l'Arcade du Cinquantenaire, la convention du 28 mai 1904, que l'on trouve conservée dans les Papiers Girault, à Sceaux. Les deux contrats sont du même type. Ils spécifient que les travaux « seront réglés en obligations 4 % de l'État Indépendant du Congo, au taux de 98 % de leur valeur nominale » (art. V de la convention du 31 décembre 1903 ; art. VI de la convention du 28 mai 1904). On notera que cet emploi de la rente congolaise avait pratiquement été reconnu dès 1905 par DE SMET DE NAEYER lorsque celui-ci déclarait à la Chambre que l'État du Congo, « en vue de faciliter la construction de l'arcade du Cinquantenaire », s'était « dessaisi d'une certaine quantité de titres d'emprunts » (*Annales parl., Chambre*, 1904-1905, p. 817 ; séance du 28 février 1905).

(2) Il serait dangereux, notons-le, de tenter des généralisations, et d'imaginer par exemple que tous les travaux de WOUTERS-DUSTIN — qui était le principal entrepreneur de LÉOPOLD II — ont été payés en titres de rente. Au contraire, il semble bien que les travaux du château de Laeken, qui lui étaient également confiés, aient été payés en espèces (cf. la plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance de Hanssens au procès de la succession, *op. cit.*, p. 105, et le contrat du 31 décembre 1903 cité à la note précédente qui semble bien aller dans ce sens). Sans doute est-ce pour les travaux de Tervuren que l'on a eu recours en fait pour la première fois au paiement en titres d'emprunt. Dans une lettre qu'il adresse à GIRAULT, qui allait être l'architecte de Tervuren, le baron Auguste GOFFINET écrit le 29 octobre 1903 : « L'entrepreneur des travaux du Musée et dépendances de Tervuren ayant accepté le mode de paiement que j'ai été autorisé à lui proposer, le Roi me charge de vous dire que vous pouvez préparer les plans » (Papiers Girault, à Sceaux). Ces mots paraissent bien indiquer qu'il s'agissait là d'un nouveau mode de paiement.



est une question où il subsiste de façon générale une large marge d'inconnu <sup>(1)</sup> ; cette marge d'incertitude se retrouve fatalement ici.

Le point le plus obscur est enfin celui de savoir — c'est le troisième grand aspect dans l'étude des ressources de la Fondation — dans quelle mesure il y a eu aussi transfusion de sommes liquides de l'État à la Fondation. Le fait même de la transfusion n'a rien qui doive surprendre. Comme le disait Émile VANDERVELDE, la cassette personnelle du Roi, la trésorerie de la Fondation et celle de l'État étaient devenues dans les dernières années du règne des sortes de « vases communicants » <sup>(2)</sup>. Le mot est juste : dans le cas d'un emprunt comme celui de 1901, il est manifeste que le Roi a utilisé le produit des émissions de l'emprunt — sommes liquides que tout disait appartenir à l'État — avec autant de liberté que les titres non émis qu'il faisait détacher de la souche. Incontestablement aussi, dans ce même cas, la Fondation a été au nombre des bénéficiaires. 25.000 actions Kaïping

<sup>(1)</sup> La répartition des titres des emprunts de 1901 et de 1904, qui sont pratiquement seuls en cause ici, n'a pu être reconstituée que partiellement ; cf. *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, document n° 59 ; plaidoirie de H. Jaspar, *op. cit.*, pp. 275 et sq. ; plaidoirie de E. Hanssens en 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, pp. 92 et sv. et p. 105 ; en appel, *op. cit.*, pp. 134 et sv. En sens contraire, voir un exposé du ministre de la Justice, CARTON DE WIART, à la Chambre, en décembre 1911, dans lequel le ministre prétendait démontrer que « l'on parvient à reconstituer la presque totalité de l'emploi des emprunts 4 % et 3 % » (c'est-à-dire des emprunts de 1901 et de 1904) (*Annales parl., Chambre*, 1911-1912, pp. 214-215 ; séance du 8 décembre 1911) ; mais la démonstration ne vaut rien : CARTON DE WIART se fonde sur les budgets et les comptes de l'État Indépendant, alors que les prévisions budgétaires ont pu fort bien ne pas se réaliser (cf. nos remarques ci-dessus, p. 171, n. 2) et que les comptes sont d'une exactitude fort sujette à caution, et il interprète en plus ces documents peu sûrs d'une manière fort bizarre ; c'est ainsi que, placé en face de dépenses budgétaires extraordinaires qui ont été couvertes, nous disent les textes officiels, par le « produit des négociations d'emprunts », il considère — sans aucune raison valable — que les négociations d'emprunts afférentes à ces dépenses ont été différentes des ventes de titres en Bourse de Bruxelles que nous connaissons par des documents contemporains ; il additionne donc séparément les unes et les autres ; une pareille méthode est simplement fantaisiste.

<sup>(2)</sup> E. VANDERVELDE, *La Belgique et le Congo* (Paris 1911), p. 140.



sont achetées en 1902 au moyen de fonds provenant de l'émission de l'emprunt de 1901 ; les titres sont attribués au Domaine de la Couronne <sup>(1)</sup>. L'État souscrit à la même époque, vraisemblablement au moyen des mêmes fonds, à la constitution de la Société Asiatique ; les titres obtenus par cette souscription sont également versés dans le portefeuille du Domaine de la Couronne <sup>(2)</sup>.

Ce passage de fonds entre « vases communicants » a-t-il été plus loin encore ? Des fonds provenant, non de l'emprunt, mais des ressources ordinaires de l'État, ont-ils eux aussi été transférés à la Fondation ? Il n'existe à cet égard aucune indication positive, mais il n'existe non plus aucune impossibilité.

Fixer des chiffres d'ensemble alors que l'on ne connaît que des cas particuliers est évidemment une tâche impossible. Est-il du moins permis d'avancer pour l'ensemble des opérations que nous venons d'évoquer, un chiffre simplement vraisemblable, représentant une hypothèse acceptable ? Le chiffre le meilleur est peut-être celui que nous fournit à cet égard l'État Indépendant lui-même. Dans les comptes de l'État pour 1906 figurent des « avances faites à la Fondation de la Couronne » comptées pour une somme de 29.447.817,73 F <sup>(3)</sup>. En soi, nous le

(1) *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, documents n<sup>os</sup> 31 (lettre de POCHEZ au Roi du 19 février 1902) et 67 (lettre du chevalier de WOUTERS au Ministre de la Justice, du 9 juin 1910) ; cf. le commentaire de HANSSSENS dans ses plaidoiries de 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, pp. 108-109, et d'appel, *op. cit.*, pp. 154-155.

(2) *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n<sup>o</sup> 30 (lettre de DROOGMANS au Roi du 17 février 1902), et commentaire dans la plaidoirie d'appel de HANSSSENS, *op. cit.*, pp. 155-157, et dans la *Réplique* du même en appel, Bruxelles s. d. (1913), p. 28.

A propos de l'utilisation des fonds provenant de l'émission de l'emprunt de 4 p. c. 1901, il est curieux de lire une lettre du trésorier général de l'État, H. POCHEZ, au Roi, du 30 janvier 1903 ; si on la comprend bien, cette lettre prouverait qu'à cette date, rien de ce qu'avait produit l'émission de l'emprunt de 1901 n'avait été affecté à la trésorerie de l'État Indépendant (cf. *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n<sup>o</sup> 33).

(3) *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 28, Rapport des mandataires du gouvernement belge, p. 88.

savons, ce chiffre n'a aucune valeur <sup>(1)</sup>. Mais il se pourrait fort bien — et c'est ce que l'on est tenté de conclure lorsqu'on considère notamment les dépenses qui ont été engagées par la Fondation — que, par l'effet, semble-t-il, d'une simple coïncidence, une somme d'une trentaine de millions représentât avec assez de vraisemblance l'ensemble de ce que la Fondation a effectivement reçu sous forme de titres de la rente congolaise ou de fonds appartenant à l'État.

\* \* \*

De l'exposé qui précède, et que nous avons dû semer de points d'interrogation, conservons néanmoins une impression d'ensemble incontestable : les ressources de la Fondation, fournies par son domaine, par les titres d'emprunt ou par l'État, sont considérables. La situation financière est assurée : la Fondation est en mesure d'atteindre les objectifs que lui a assignés LÉOPOLD II.

<sup>(1)</sup> Lors des débats de la reprise, Jules RENKIN expliqua à la Chambre que l'État avait consenti à la Fondation des avances successives, et que le « compte de ces avances », arrêté en 1906, avait donné lieu à l'inscription aux écritures de 1906 de la somme de 29 millions (cf. *Annales parl., Chambre*, 1907-1908, pp. 1623-1624 et 1848 ; séances des 25 avril et 5 mai 1908). La réalité, nous le savons aujourd'hui, était bien différente. Au cours des négociations de reprise, un des mandataires du gouvernement belge, qui était un homme de finances de toute première force, fit observer que l'État Indépendant aurait apparemment à justifier de l'utilisation, au cours de l'exercice 1906, d'une somme d'une trentaine de millions qu'il avait dû, s'il fallait en croire ses propres déclarations, recevoir de l'emprunt. La question était sérieuse : d'urgence, l'on modifia le compte de 1906, qui était déjà dressé, et l'on y introduisit des « avances faites à la Fondation de la Couronne » pour un montant de 29 millions (cf. sur tout ceci le texte très clair publ. dans J. STENGERS, Rapport sur les dossiers « Correspondance Léopold II — de Cuvelier », *Bull. I. R. C. B.*, 1953, p. 834, et pour la modification du compte de 1906, la note de DROOGMANS au Roi du 10 octobre 1907 reproduite dans les *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n° 40). Le montant de 29 millions correspondait donc simplement à la nécessité de répondre à une interrogation possible portant sur cette somme. La version de RENKIN est d'autant moins à retenir que le ministre lui-même, en 1910, reconnut qu'il ne pouvait pas maintenir, « à la lumière de faits nouveaux », les déclarations qu'il avait faites à la Chambre deux ans auparavant (*Annales parl., Chambre*, 1909-1910, p. 753 ; cf. aussi E. VANDERVELDE, *La Belgique et le Congo, op. cit.*, pp. 142-143).

Ces objectifs, quels étaient-ils ? Nous l'avons dit déjà, mais nous devons y revenir. La volonté du Roi, en effet, a été parfois obscurcie par la bonne volonté de ses ministres. Ceux-ci, désireux de faire accepter la Fondation par l'opinion, se sont efforcés de représenter son programme sous les couleurs les plus chatoyantes, en insistant sur les côtés philanthropiques ou sociaux, en insistant aussi sur les avantages que le Congo — puisque c'était lui aussi bien qui fournissait les fonds — tirerait de sa réalisation. Déjà en 1903 DE SMET DE NAEYER disait avec abondance :

« Les objets que le Roi Souverain a eus en vue en fondant le domaine de la Couronne sont d'ordre social, scientifique, artistique. C'est ainsi par exemple, que l'administration a pour mission, dans les limites du règlement organique, d'établir ou d'encourager des écoles coloniales et des instituts scientifiques ou d'hygiène coloniale, de rassembler et d'entretenir des collections, d'édifier les locaux nécessaires, de créer, en un mot, des établissements d'utilité matérielle, intellectuelle et morale » <sup>(1)</sup>.

Et le décret du 23 décembre 1901, revu par des mains attentives, déclare que les revenus de la Fondation serviront

« conformément aux instructions et dispositions du Souverain-Fondateur à des destinations d'utilité publique pour le Congo et la Belgique et spécialement à des destinations ayant pour objet le développement des entreprises maritimes et coloniales, l'hygiène publique et l'éducation physique, les sciences et les arts, les travaux d'embellissement et les œuvres d'assistance sociale » <sup>(2)</sup>.

Mais ces énumérations attrayantes — que l'on retrouve ailleurs encore <sup>(3)</sup> — ne font que voiler une réa-

<sup>(1)</sup> *Annales parl.*, Chambre, 1902-1903, p. 1773 (séance du 3 juillet 1903).

<sup>(2)</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 161. Ce texte ne figurait pas dans la version primitive du décret (cf. ci-dessus p. 158 et n. 4) ; il résulte de la révision de 1906 (cf. ci-dessus p. 162).

<sup>(3)</sup> Cf. notamment J. STENGERS, *La place de Léopold II dans l'histoire de la colonisation (La Nouvelle Cléo, octobre 1950)*, pp. 530-532, où nous citons l'exemple amusant d'un texte du Roi « amélioré » par le gouvernement.

lité en soi beaucoup plus simple. Dans la pensée du Roi, il y a un objectif essentiel : les grands travaux publics, et tout le reste passe après.

« Ils ont crié contre la Fondation de la Couronne », écrit-il à LIEBRECHTS, « qui voulait sans débours pour les contribuables, couvrir la Belgique de travaux et d'embellissements » <sup>(1)</sup> : l'esprit de l'institution est ici caractérisé d'un mot.

Sans doute faut-il se garder de minimiser à l'excès les autres desseins que le Roi avait en vue. Dans le règlement qu'il donne en 1906 aux administrateurs de la Fondation, la part réservée aux travaux publics et d'embellissement, nous l'avons constaté, est limitée aux deux tiers des revenus <sup>(2)</sup>. D'autres objectifs, on n'en saurait donc douter, sont chers au cœur du Roi. Il entend que la Fondation aide au développement de la marine marchande nationale <sup>(3)</sup>, il entend qu'elle sou-

(1) Ch. LIEBRECHTS, Congo. Suite à mes souvenirs d'Afrique. Vingt années à l'administration centrale de l'État Indépendant du Congo, 1889-1908 (Bruxelles 1920), pp. 284-285.

(2) Cf. ci-dessus p. 164.

(3) Déjà à la fin de 1896, lorsqu'il envisageait dans une lettre adressée à DE SMET DE NAEYER l'emploi possible de fonds du Congo, le Roi exprimait le vœu que soient notamment, grâce à eux, « jetées les bases à la décharge de la Belgique du soin de créer une marine » (Arch. générales du Royaume. Papiers van Eetvelde, n° 10). Il n'est aucun texte ensuite relatif à la Fondation de la Couronne et où s'exprime la pensée authentique du Roi, où cette préoccupation ne revienne avec insistance. Citons :

Lettre du baron Auguste GOFFINET à Jules VAN DEN HEUVEL, du 13 septembre 1906, résumant les instructions que le Roi a données aux administrateurs de la Fondation : « ... développement des transports sur mer » (Arch. générales du Royaume, Papiers Van den Heuvel, n° 28) ;

Rapport des secrétaires généraux au Roi-Souverain du 22 mai 1907 : « Le but que Votre Majesté nous a dit poursuivre est que la Fondation de la Couronne... soit d'une haute utilité à la Belgique... et que l'affectation bien entendue de ses revenus... contribue à lui préparer les voies à un rôle digne d'elle dans l'intense mouvement d'expansion caractéristique de notre époque, notamment... en posant les jalons d'un avenir maritime pour le pays qui possède déjà un avenir colonial » (*Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, n° 1507 p. 238) ;

Projet de lettre du Roi à DE TROOZ, décembre 1907 : « Ce qui fait que le Souverain tient particulièrement à cette Fondation, c'est qu'elle permet à la marine



tienne l'« École Mondiale » dont il a tracé les plans <sup>(1)</sup>, il entend aussi certes qu'elle s'attache en Afrique à des « œuvres hospitalières et d'instruction » <sup>(2)</sup>. Mais une

belge d'être fondée sans appel aux contribuables » (Archives Acad. royale des Sciences Coloniales, Dossier « Reprise du Congo par la Belgique ») ;

Réponse à une question posée par SCHOLLAERT à la Commission des XVII le 24 décembre 1907 : « ... la création d'une marine » (texte du projet de réponse proposé par l'État du Congo aux Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 520 ; repris dans la réponse définitive du gouvernement : *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 55) ;

Note anonyme, rédigée par le Roi, parue au *Bulletin Officiel* de 1908 : « ... jeter les bases d'une marine de commerce belge, rendue plus nécessaire que jamais par les relations entre le Congo et la Belgique » (p. 362 ; sur la rédaction de cette note par le Roi, cf. STINGHAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, pp. 151-161).

La Fondation de la Couronne disparue, la pensée n'abandonnera pas le Roi. Elle se conserve dans la Fondation de Niederfullbach, qui sera à tant d'égards la continuatrice de la Fondation de la Couronne. Lorsqu'il règle l'affectation des revenus de Niederfullbach, Léopold II inscrit : « Subside de 200.000 F par an pour aider au développement de la marine marchande » (*Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., document n° 53 ; instructions du Roi du 21 août 1909).

(1) L'École Mondiale devait s'élever à Tervuren, à côté du Musée. Son enseignement — que LÉOPOLD II appelait « enseignement mondial » — devait former les Belges qui se destinaient aux carrières à l'étranger, et spécialement les futurs coloniaux. Ici encore, préoccupation importante de LÉOPOLD II qui s'exprime dans de nombreux textes : Rapport des secrétaires généraux au Roi-Souverain du 22 mai 1907 : « Le but que Votre Majesté (voir le texte à la note précédente)... lui préparer les voies à un rôle digne d'elle dans l'intense mouvement d'expansion caractéristique de notre époque, notamment en formant par une préparation spéciale et appropriée les Belges aux carrières à l'étranger » (*Bulletin Officiel*, 1907, *loc. cit.*) ;

Projet de lettre à DE TROOZ, décembre 1907 : « (La Fondation) permet à l'enseignement mondial d'être efficacement soutenu » (Archives Acad. royale des Sciences coloniales, *loc. cit.*) ;

Réponse à une question de SCHOLLAERT posée le 24 décembre 1907 : « développement de l'instruction mondiale » (voir références à la note précédente) ;

Note au *Bulletin Officiel* de 1908 : « ... contribuer aux frais de l'enseignement à donner à l'École Mondiale, indispensable pour la formation régulière et en nombre croissant d'agents coloniaux capables » (p. 362).

(2) Réponse à une question posée par SCHOLLAERT à la Commission des XVII le 24 décembre 1907. Nous citons d'après le projet de réponse proposé par l'État du Congo (Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 520) ; la réponse définitive du gouvernement dit « œuvres d'hospitalisation, d'enseignement, d'hygiène, etc ». (*Doc. Parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 55).

Voir aussi la note au *Bulletin Officiel* de 1908 : « ... améliorer le sort matériel et moral des indigènes, et notamment développer les missions belges » (p. 362).



préoccupation doit avoir la priorité : l'embellissement de la patrie <sup>(1)</sup>.

Cette priorité d'ailleurs, à l'époque où la Fondation a effectivement fonctionné, a été presque une exclusivité. Tout ce que nous savons des années 1900 à 1908 nous le montre. La Fondation, à cette époque, a pris part à certaines opérations financières <sup>(2)</sup> ; elle a aussi apporté une certaine aide à la Liste Civile, c'est-à-dire au Roi lui-même <sup>(3)</sup> ; mais cela mis à part, ses ressources

(1) Cette priorité est bien exprimée dans la lettre d'Auguste GOFFINET à VAN DEN HEUVEL à laquelle nous nous sommes déjà référé (Arch. générales du Royaume, Papiers Van den Heuvel, n° 28). GOFFINET y écrit (13 septembre 1906) : « Le Roi Fondateur... s'est borné à indiquer aux administrateurs de la Fondation de la Couronne (Auguste Goffinet est l'un d'eux) l'emploi des revenus de la Fondation en travaux publics. Cette nomenclature n'offre pas d'intérêt de principe ; elle indique les travaux publics à faire... Elle indique aussi que lorsqu'il aura été fait face aux travaux visés (c'est nous qui soulignons), à certaines annuités, à l'entretien de la Donation, le surplus des revenus pourra être employé au développement des transports sur mer, à l'extension maritime et coloniale et pour former un fonds de réserve. Elle prévoit encore des encouragements aux sociétés sportives, aux institutions scientifiques, la création de bourses d'études et de voyage, la fondation d'établissements d'instruction ».

(2) Participations prises dans des affaires chinoises (cf. ci-dessus p. 175 et n. 1 et 2) ; souscription au capital de la Forminière (cf. le décret du 6 novembre 1906 portant création de la Société dans *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Annexe A, pp. 145-151), etc.

(3) Aide qui a pris deux formes. D'une part la Fondation de la Couronne a déchargé la Liste Civile de dépenses qui lui incombait, en contribuant à l'entretien de biens du Roi ou de la Donation Royale (cf. à ce sujet ci-après pp. 283 et sv.). D'autre part, de manière plus directe encore, la Fondation a comblé des déficits de la Liste Civile. Ce dernier point nous est connu par le témoignage de l'intendant de la Liste Civile, le baron Constant GOFFINET. GOFFINET déclare explicitement que, dans les dernières années du règne, « la Liste Civile... était généralement en déficit, souvent même de plusieurs centaines de mille francs. Ces déficits étaient comblés par la Fondation de la Couronne » (cité dans *Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Paul-Émile Janson pour S. A. R. Madame la Princesse Louise de Belgique*, Bruxelles s. d. (1911), p. 7 ; voir aussi à ce sujet le jugement du procès de la succession en 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, p. 71, et la plaidoirie d'appel de E. HANSENS, *op. cit.*, p. 108).

On notera que si l'on se place sur un plan moral, qui n'est d'ailleurs nullement le nôtre dans la présente étude, cette utilisation, tout-à-fait partielle, des ressources de la Fondation à des fins personnelles au Roi, pouvait trouver une justification. Le Roi, en tant que Souverain de l'État Indépendant, n'a jamais joui d'aucune allocation : il n'existait pas de Liste Civile congolaise. Que LÉOPOLD II, à certains moments, en ait cherché le substitut du côté de la Fondation de la Couronne, peut paraître somme toute assez compréhensible.

ne semblent avoir été utilisées qu'à une seule fin : à réaliser le programme de grands travaux publics voulu par le Souverain <sup>(1)</sup>.

\* \* \*

« L'embellissement de la patrie » : cette grande pensée, faut-il le dire, avait été celle de tout le règne. Comme duc de Brabant, déjà, le futur LÉOPOLD II entretenait le Sénat des transformations à apporter à la capitale. Parvenu sur le trône, il fit du domaine des travaux publics un de ses domaines privilégiés : celui, avec la Défense Nationale, auquel il voua ses efforts les plus tenaces, les plus inlassables. Il reste encore à écrire dans le détail l'histoire de ces quarante années de labeur, l'histoire aussi dans plus d'un cas des réalisations personnelles du Roi <sup>(2)</sup>. De cette histoire, les années 1900

<sup>(1)</sup> « Qu'a fait la Fondation ? », interrogeait BEERNAERT en janvier 1908. Et il répondait : « En Afrique, rien. En Belgique, travaux exclusivement somptuaires » (réunion des membres catholiques de la Commission des XVII, 20 janvier 1908 ; c. r. de la réunion par Helleputte ; Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 520). La notion de « travaux somptuaires » mise à part, la constatation semble fondée.

On pourrait observer qu'au moment de la conclusion de l'Acte additionnel de mars 1908, l'État Indépendant fit état de l'engagement qu'avait pris la Fondation de verser à la congrégation des missionnaires de Scheut une subvention annuelle de 65.000 F ; cet engagement fut alors repris par l'État belge (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, p. 15). Mais on ignore en fait à quand remontait ce subside.

Dans le même ordre d'idées, mentionnons également quelques textes, eux aussi relatifs à des subsides aux missions catholiques, qui se rencontrent dans les Papiers Schollaert-Helleputte. Plusieurs notes traitant de la Fondation de la Couronne (dossier n° 518), et qui datent de janvier ou février 1908, citent une somme de 800.000 F qui avait été versée aux missions catholiques du Congo. Ces 800.000 F donnés aux missionnaires sont dits — assez curieusement — avoir été « dépensés par le Roi en faveur de la Fondation » ; ils sont qualifiés encore de « somme empruntée au Roi (sous-entendu : par la Fondation) » ou d'« avance du Roi à la Fondation ». Tout fait supposer qu'il s'agissait là de dons faits par LÉOPOLD II, mais que celui-ci a considérés *a posteriori* comme devant être à charge de la Fondation. Le Roi, en 1908, en réclamait le remboursement à la Fondation — ou plutôt à la Belgique, qui était sur le point de reprendre l'actif et le passif de la Fondation ; il ne semble pas qu'il l'ait obtenu.

<sup>(2)</sup> Sur cet aspect de l'action de LÉOPOLD II, les meilleurs exposés généraux

à 1908 — les années de la Fondation — ne forment en somme que le couronnement, mais un couronnement qui écrase tout ce qui s'est joué jusqu'alors : le Roi a désormais les ressources qui lui permettent de marcher seul de l'avant, et de marcher à un rythme étourdissant.

Que de choses à faire dans la capitale : dès 1905, le Roi lui donne l'Arcade monumentale du Cinquantenaire. Que de choses à faire pour que la dynastie dispose de palais dignes d'elle et de la nation : le Roi achète à Bruxelles l'Hôtel de Belle-vue, qu'il rattache au Palais Royal ; à Laeken, il entame de grandioses travaux d'agrandissement du Château Royal. Que de choses à faire pour que l'œuvre coloniale ait également sa place sur le sol belge : le Musée du Congo à Tervuren est édifié et l'on jette tout à côté les fondations de l'« École Mondiale » qui doit assurer l'enseignement colonial. Et Ostende dont il faut faire la plus belle ville balnéaire d'Europe : le Roi lui donne une galerie couverte le long de la mer, un golf, bâtit une tribune à l'hippodrome. Toutes les idées du Souverain — ses grandes idées nationales comme aussi parfois ses idées plus personnelles — peuvent désormais se réaliser : le Roi avait toujours songé à l'Extrême-Orient, et voici qu'en écho à ses songes, une Tour japonaise et un Pavillon chinois pointent dans le ciel de Laeken leurs architectures exotiques.

Le Roi réalise et en même temps il trace des plans.

sont ceux de L. DE LICHTERVELDE, Léopold II (4<sup>e</sup> éd., Paris-Bruxelles 1935), chapitre XV, et de G. STINGHAMBER et P. DRESSE, Léopold II au travail (Bruxelles 1945), chapitres XIII et XIV. De précieuses notations personnelles dans les Souvenirs sur Léopold II et la cour de Belgique, du Baron BEYENS (*Revue Générale*, mai 1932, p. 541) et surtout dans le Léopold II. Souvenirs des dernières années, du Baron CARTON DE WIART (Bruxelles 1944), pp. 173 et sq. On consultera aussi bien entendu les travaux relatifs à la Donation royale ; voir principalement A. BUISSET, Une fondation de Léopold II. La Donation Royale (Bruges s. d. ; t. à p. de la *Revue Générale*, mars et avril 1932), et R. LEFÉBURE, La Donation Royale (*Revue Générale Belge*, août 1952).

Plans grandioses <sup>(1)</sup> : il s'agit de démolir à Bruxelles toutes les maisons qui entourent le Palais de Justice, de manière à dégager le monument (coût probable, 15 millions) <sup>(2)</sup> ; il s'agit de transformer la porte de Namur et d'y créer une grande place (coût probable, 30 millions) <sup>(3)</sup> ; de bâtir en face, entre la rue de Namur et la place du Trône, un grand hôtel de luxe situé au milieu de jardins <sup>(4)</sup>. A Bruxelles toujours, le Roi veut planter du

(1) Sur les projets du Roi, les textes les plus explicites sont

— une note relative au programme de travaux publics de la Fondation de la Couronne conservée aux Arch. générales du Royaume dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518 ; cette note dactylographiée, non signée, émane évidemment du Roi ; elle doit être de janvier ou février 1908 ; nous la désignons conventionnellement dans les notes qui suivent sous le nom de « texte I » ;

— une note de la main de SCHOLLAERT sur les travaux de la Fondation, et qui contient une liste des « travaux projetés » par celle-ci, avec indication de leur coût probable (Papiers Schollaert-Helleputte, même dossier) ; il s'agit là d'une liste que l'on retrouve textuellement (à quelques légères variantes près) dans une note de A. DELBEKE, qui était ministre des Travaux publics du cabinet SCHOLLAERT, conservée dans les Papiers Delbeke, à Anvers (boîte IV, document n° 38) ; DELBEKE a porté en tête de sa note l'indication suivante : « Pris sous la dictée du Roi au Conseil des Ministres, 2 février 1908 » ; la note de SCHOLLAERT, bien qu'elle ne soit pas quant à elle une note prise sous la dictée, résulte évidemment des mêmes indications du Roi et est à peu près de la même date ; nous l'appelons conventionnellement le « texte II » ;

— enfin, du Roi, en date du 21 août 1909, des instructions adressées à POCHÉZ, trésorier et gérant de la Fondation de Niederfullbach (la Fondation de Niederfullbach étant appelée dans la volonté du Roi à réaliser le programme de travaux primitivement confié à la Fondation de la Couronne) ; ces instructions — que nous appelons le « texte III » — sont publiées dans le recueil *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., document n° 53.

(2) Texte II et texte III (« Achat et démolition du bloc d'immeubles entre le boulevard de Waterloo et le Palais de Justice et établissement en contrebas de boutiques et de Rattskeller avec escaliers monumentaux ; achat et démolition et vente possible du bloc entre la rue du Cerf et la rue des Quatre-Bras, le tout selon le plan Bouvard »).

(3) Texte II et texte III (« Place très éclairée le soir, avec un théâtre, des boutiques et des cafés, donc avec de très grands éléments de réussite, un vrai salon en plein air »).

(4) Texte III (« Achat des immeubles et transformation en un hôtel du bloc entre la rue de Namur et la place du Trône... avec jardins et une partie surélevée au centre ou à la rue de Namur ») ; voir aussi Ch. LIEBRECHTS, Congo. Suite à mes souvenirs d'Afrique, *op. cit.*, pp. 268-269. Ce projet reflète la préoccupation qu'avait le Roi de doter le pays d'établissements hôteliers de luxe dont la Belgique, considérait-il, avait besoin. Cf. à ce sujet ci-après p. 258.



côté de l'ancien Observatoire de vastes roseraies qui feront de cette partie de la ville — le mot est de LÉOPOLD II lui-même — un « Mont des Roses ». Sur le « Mont des Roses » il y aura un Kursaal (coût probable, 12 millions) <sup>(1)</sup>, on transformera la gare de l'Allée Verte en promenade publique <sup>(2)</sup>, on aidera à la construction de la Basilique <sup>(3)</sup>. A Ostende, il faudra bâtir un Musée, bâtir un Hall d'expositions <sup>(4)</sup>, créer un parc public de quelque 430 ha <sup>(5)</sup>, œuvrer, comme le dit le Roi, « afin

(1) Texte I (« Création d'une salle de fêtes et de ses abords dans l'intérêt de l'agglomération bruxelloise »), texte II (« Kursaal (ancien observatoire), 12.000.000 ») et texte III (« Achat et transformation du Mont des Roses en un jardin avec un grand bâtiment au bout, soit le Palais du Prince Royal, soit le Ministère des Colonies, soit la Liste Civile, le Cabinet du Roi, soit un Kursaal »). On voit par ce dernier texte qu'en 1909 le projet primitif du Kursaal s'était quelque peu assoupli : d'autres possibilités étaient envisagées.

(2) Texte I (« Transformation en une promenade publique de l'ancienne gare de l'Allée Verte ») et texte II.

(3) Textes I et II.

(4) « Le Souverain-Fondateur envisage la création, à Ostende, du Musée promis à la ville ; l'établissement d'un vaste hall couvert pour les expositions, spécialement pour les expositions agricoles, de chevaux et de bétail ; la jonction, par un ensemble architectural, de la rue Royale aux quartiers des Galeries et de l'Hippodrome » (Réponse à une question posée par Schollaert à la Commission des XVII : *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 55 ; le texte est repris au projet de réponse proposé par l'État du Congo : Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 520). Le Roi est plus explicite encore dans une note de mars 1909 qu'il adresse à DELBEKE. Il écrit : « Il ne suffit pas de chercher à capter la faveur de la foule élégante, il faut chercher à développer les sources mêmes de notre prospérité. Le grand Hall, projeté depuis 1904 à Ostende, n'est pas une dépendance du champ de course. C'est un vaste et indispensable abri pour tous les produits de l'élevage des Flandres, un pendant d'Islington où se font en Angleterre tous les concours de chevaux et de bétail de la Grande-Bretagne et qui contribue puissamment à maintenir par l'émulation la supériorité des élevages anglais. Nous n'avons rien de pareil en Flandre. Il nous faut, à portée de cette mer qui mène à tout (nous soulignons : c'est ici le grand style royal), le Hall de l'agriculture belge et flamande... Le Hall en fer et en pierre serait un vaste bâtiment permanent d'exposition avec toutes les écuries et dépendances nécessaires. Sa place est vis-à-vis du grand promenoir en bordure de l'avenue des Courses. Les expropriations sont déjà pour une bonne partie faites et soldées. Ces expropriations, on s'en souvient, n'ont été consenties par la Ville qu'à la condition qu'il serait fait aussi un musée, salle des fêtes, qui trouverait très bien sa situation dans le jardin du promenoir » (Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VII).

(5) Texte I (« Expropriation des terrains nécessaires pour doter la Côte d'un parc public, ce qui lui manque aujourd'hui complètement, et à l'instar de ceux



de faire d'Ostende, à quelques heures de Londres, une cité balnéaire unique au monde » <sup>(1)</sup>. A Koekelberg et dans le Limbourg, à proximité des nouvelles exploitations charbonnières, il faudra construire des habitations ouvrières modèles — soit ensemble 13 millions à prévoir <sup>(2)</sup>. Dans tout le pays, de larges avenues plantées seront établies entre les grandes villes, « routes-boulevards sillonnant la Belgique et permettant des déplacements faciles et agréables » ; ce seront les « Allées du Congo » <sup>(3)</sup>.

Qu'on ne s'imagine pas, en lisant cette énumération, qu'il s'agisse là de projets à peine ébauchés. Dans beaucoup de cas, le Roi a eu le temps de pousser assez loin déjà leur préparation. La Fondation de la Couronne

qui existent dans presque tous les pays à proximité de la mer ») et texte III (« Participation à la création d'un grand parc à Ostende avec avenues d'accès (plan Stübben) »). Nous avons quelque lumière sur le « plan Stübben » grâce à une note de STUEBBEN lui-même adressée au ministre DELBEKE le 21 février 1908 ; l'architecte allemand y précise : « Projet en préparation d'un parc près d'Ostende avec grande avenue sortant de l'avenue de la Reine — Superficie du parc, environ 430 ha — Entrée principale du parc à environ trois kilomètres d'Ostende ». DELBEKE a porté sur cette note l'apostille suivante : « Projet commandé par le Roi Léopold II, à ses frais. A exécuter aux frais de la rente du Congo » (Papiers Delbeke, à Anvers, boîte IV, document n° 66). — Sur STUEBBEN, cf. l'*Allgemeines Lexikon der bildenden Künstler* de THIEME et BECKER, t. XXXII, Leipzig 1938, p. 235. Le Roi avait pour STUEBBEN, qu'il consultait fréquemment, une très vive admiration : voir STINGHLAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, pp. 230-231.

(1) Réponse à la question SCHOLLAERT, *loc. cit.*

(2) Texte I (« Création d'un quartier modèle et d'habitations à bon marché dans l'agglomération bruxelloise, d'un autre dans le Limbourg à proximité des nouvelles exploitations ») et texte II (« Quartier à bon marché à Koekelberg — Maisons ouvrières en Limbourg »).

(3) Texte I (« Établissement près ou le long des routes, sous le nom d'*Allées du Congo*, d'avenues plantées, et cela dans la direction de Bruxelles-Anvers, de Bruxelles-Alost-Gand-Bruges-Ostende, d'Anvers-Hasselt et frontière hollandaise, de Bruxelles vers Namur, Liège, Spa, Luxembourg et frontière allemande, de Bruxelles-Mons et frontière française »), texte II et texte III (« Routes à transformer en boulevards de cinquante mètres de largeur, de Bruxelles-Ostende, de Bruxelles à Anvers, d'Ostende à la frontière française, de Bruxelles à Namur, de Namur à Spa vers Luxembourg et Givet »). Voir aussi le texte cité dans STINGHLAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, p. 269, d'où nous tirons notre citation.

a déjà procédé à de nombreuses acquisitions immobilières : elle a acheté un grand nombre d'immeubles autour du Palais de Justice, à la porte de Namur, dans les environs du futur « Mont des Roses ». Les plans eux aussi existent déjà, et le Roi les cite : plan GIRAULT, plan BOUVARD, plan DAUMET, plan MARCEL, plan STUEBBEN, plan VACHEROT <sup>(1)</sup>.

Tous ces noms d'architectes — GIRAULT, BOUVARD, MARCEL — montrent assez où vont, du point de vue esthétique, les prédilections du Roi. C'est à Paris que, au grand déplaisir d'ailleurs des architectes belges, il va chercher la plupart de ses collaborateurs. Entre tous, c'est GIRAULT qui est son favori. LÉOPOLD II avait découvert GIRAULT à l'Exposition de Paris de 1900 ; disons mieux qu'il avait découvert le Petit Palais, que GIRAULT venait de construire, et pour lequel il avait conçu la plus vive admiration <sup>(2)</sup>. GIRAULT, désormais, est son homme. C'est lui qui fera l'Arcade du Cinquantenaire, le Château de Laeken, le Musée de Tervuren. C'est à lui que le Roi confie ses plus grands projets <sup>(3)</sup>.

Un des officiers d'ordonnance de LÉOPOLD II nous décrit dans ses souvenirs une visite du Roi chez GIRAULT en 1908, tout à la fin du règne.

« Ces plans de GIRAULT pour LÉOPOLD II, on ne peut s'imaginer cela » ! écrit-il. « Il y en avait chez l'architecte plusieurs chambres où les rayons qui garnissaient les murs — comme chez les marchands de papiers peints — étaient jusqu'au plafond remplis de rouleaux, classés suivant une méthode que connaissait le Roi. A peine entré dans la plus vaste pièce, LÉOPOLD II s'était assis à une grande table

<sup>(1)</sup> Texte III.

<sup>(2)</sup> Cf. G. DE RAYMOND, *Léopold II à Paris. Souvenirs* (Bruxelles 1950), p. 51.

<sup>(3)</sup> Cf. CH. GIRAULT, *L'œuvre architecturale de Léopold II (L'Émulation. Organe de la Société Centrale d'Architecture de Belgique, 1926)*. Sur Girault, voir la notice de l'*Allgemeines Lexikon der bildenden Künstler* de THIEME et BECKER, t. XIV, Leipzig 1921, p. 177 ; CH. M. WIDOR, *Notice sur la vie et les œuvres de Charles Girault (1851-1933)*, Paris 1933 ; et A. LOUVET, Charles Girault, membre de l'Institut (1851-1933), dans *L'Architecture*, 1933, pp. 253-262.

qui occupait le centre. Là il était à son affaire, le Bâtisseur ! GIRAULT et ses aides s'empressaient sur les indications du Roi, qui désignait lui-même les projets qu'il voulait revoir. Je vis défiler alors des splendeurs inouïes : plans, aquarelles, ensembles d'une richesse incomparable et que le Souverain connaissait par cœur... Plus de deux heures durant, le Roi fit repasser devant ses yeux tous ces projets de rêve qu'il aimait à caresser » (1).

Et après avoir évoqué les plans de GIRAULT, le mémorialiste ajoute : « Il y en avait presque autant chez BOUVARD, SAINT-ANGE, DAUMET, MARCEL, LAÎNÉ, membres de l'Institut de France, et VACHEROT, jardinier de la ville de Paris » (2).

Le Roi, en peu d'années, avait donc réalisé de grandes choses, et il en projetait de plus grandes encore. Même la suppression de la Fondation de la Couronne, en 1908, n'arrêta point son élan. Le coup était dur sans doute, mais il restait deux espoirs. D'une part le gouvernement belge avait pris l'engagement de terminer à ses frais certaines des entreprises de la Fondation, spécialement celles de Laeken et d'Ostende. D'autre part, le Roi avait constitué secrètement une fondation nouvelle, la Fondation de Niederfullbach qui, à l'aide des ressources considérables que le Roi lui avait réservées, devait jouer le rôle qu'on avait interdit de jouer à la Fondation de la Couronne (3).

A la mort du Souverain, tout ou presque tout sombra. Le gouvernement refusa énergiquement d'admettre la

(1) STINGLHAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, pp. 253-254.

(2) *Ibid.*, p. 254.

(3) Sur la Fondation de Niederfullbach, voir d'une manière générale *Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Bonnevie pour la Fondation de Niederfullbach*, Bruxelles s. d. (1911) ; A. J. WAUTERS, Histoire politique du Congo belge (Bruxelles 1911), pp. 335 et sv. ; A. BUISSERET, Une fondation de Léopold II. La Donation Royale (Bruges s. d. ; extrait de la *Revue Générale*, mars et avril 1932), et J. STENGERS, Note sur l'histoire des finances congolaises. Le « trésor » ou « fonds spécial » du Roi-Souverain (*Bull. I. R. C. B.*, 1954), p. 184. — Les ressources dont le Roi avait doté Niederfullbach provenaient pour une part du Congo, mais pour une part importante aussi de la fortune personnelle du Souverain (cf. à ce sujet J. STENGERS, art. cité).

Fondation de Nierderfullbach, qu'il considérait comme inexistante en droit belge. Incapables d'accomplir leur tâche, les administrateurs durent se résigner à céder à l'État belge la quasi-totalité des biens de la Fondation. D'autre part, une fois disparu l'exigeant contrôle du Roi, le gouvernement s'attacha à réduire au minimum les frais des entreprises en cours. A Laeken, les travaux de décoration du Château ne furent même pas achevés <sup>(1)</sup>. L'École Mondiale, à Tervuren, était en construction, mais on préféra dédommager l'architecte, l'entrepreneur et les sous-traitants plutôt que de poursuivre l'édification du bâtiment <sup>(2)</sup>. On avait parlé à propos du Roi de mégalomanie ; de la mégalomanie, on passa directement et sans transition aux économies mesquines.

(1) Cf. Ch. GIRAULT, L'œuvre architecturale de Léopold II, *art. cité*.

(2) Cf. *Annales parl., Chambre*, 1910-1911, pp. 603-604 (séance du 8 février 1911) ; *Mouvement Géographique*, 5 octobre 1913, col. 497 ; BON CARTON DE WIART, Léopold II. Souvenirs des dernières années, *op. cit.*, pp. 225-226. Le gouvernement avait cependant été mis en garde contre le caractère désastreux, en l'occurrence, de sa politique. Dans une lettre du 17 mars 1910, un avocat-conseil de l'entrepreneur, WOUTERS-JACOBS, écrivait au ministre des Travaux publics : « S'il n'est pas donné suite à cette construction dont les fondations sont déjà jetées, en vue de laquelle les chantiers sont organisés et occupés par quatre cents ouvriers depuis plusieurs semaines, il y aura lieu à un règlement d'indemnités formidables, que je n'évalue pas à moins de la moitié de la dépense de la construction elle-même. Outre que les plans sont achevés, tous les matériaux sont commandés, depuis les soubassements jusqu'au faite ; les dédits à payer par M. WOUTERS seront énormes » (copie dans les Papiers Girault, à Seeaux). Rien n'y fit : dès avril 1910, l'entreprise était abandonnée.

Le devis de GIRAULT, pour la construction de l'École Mondiale, était de 15 millions et demi. L'architecte évaluait le gros-œuvre à 13.976.000 F, et les aménagements à 1.480.000 F (devis du 10 février 1910, dans les Papiers Girault). Les indemnités qui durent être payées à la suite de l'arrêt des travaux ne furent pas loin, sans doute, d'atteindre les 8 millions (cf. *Mouvement Géographique*, *art. cité*). Il serait sans doute injuste, notons-le, de considérer le gouvernement comme seul responsable de la politique d'« économies » qui aboutit à un tel gaspillage. Il semble bien qu'en ce début du règne d'ALBERT I<sup>er</sup>, le Souverain ait lui aussi participé à la réaction contre tout ce qui paraissait être les exagérations du règne précédent. Cela est fort clair dans le cas de l'École Mondiale. Les travaux étaient payés sur les annuités du fonds spécial de 50 millions qui était mis à la disposition du Roi pour des réalisations d'ordre colonial. Le Roi ALBERT aurait donc pu, s'il avait voulu, décider la continuation de l'entreprise. Il ne le voulut pas : l'esprit de « réaction » dominait.



« Erreurs », disait-on des grands projets du Roi, « erreurs » sur lesquelles il convenait de jeter le plus vite possible le voile de l'oubli. N'était-ce pas là confondre le mode de financement des travaux auquel le Roi avait recouru, et qui était évidemment particulier, avec l'utilité des travaux eux-mêmes ? Il ne nous appartient pas, bien entendu, de trancher ici une pareille question. Notons seulement qu'alors que presque tous condamnaient le Roi, un avocat plaquant au procès des princesses, en 1911, sut tout au moins placer une note d'interrogation.

« Le Roi se trompait-il » ? — demandait Alexandre BRAUN — « Convenons cependant et rendons-lui cette justice qu'il s'y connaissait un peu, le grand bâtisseur, à qui nous devons la place du Trône, le rond-point de l'avenue Louise, le parc de Saint-Gilles, les avenues de Tervueren et de Boitsfort, les routes royales du littoral, les domaines d'Ardenne, de Ciergnon, de Fenfe, les plus beaux parcs publics du monde, les serres et le château de Laeken, l'Arcade, le Palais des Colonies et cette Tour japonaise qu'on traitait aussi de folie et qu'on vient d'ouvrir au public... et qui est sans rivale, même au Japon, au témoignage des Japonais les plus authentiques et les plus artistes... Le Roi se trompait-il ? Ou bien est-ce nous qui avons les vues courtes, étroites, mesquines, bourgeoises et qui ne nous rendons pas suffisamment compte des facteurs et des conditions de la prospérité publique » ? (1).

Ce n'est pas le lieu, répétons-le, de tenter de répondre à pareille question. Nous n'avons d'ailleurs parlé des projets du Roi qui restèrent non réalisés que pour montrer ce qu'avait été l'ampleur de son programme. En fait, pour l'étude spéciale que nous menons, seuls importent évidemment les travaux qui furent menés à bien et qui, en étant menés à bien, vinrent enrichir le patrimoine de l'État Belge.

La Fondation de la Couronne, dans la grosse majorité des cas, effectua ses travaux directement sur le domaine de l'État belge et par conséquent au profit de ce dernier.

(1) *Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Alexandre Braun pour le Baron Auguste Goffinet*, Bruxelles s. d. (1911), p. 15.



Ce sont ces travaux que nous devons passer maintenant en revue, en essayant de déterminer dans chaque cas la valeur de l'apport dont a bénéficié l'État belge.

# 1<sup>o</sup> TRAVAUX DONT IL FUT FAIT OFFICIELLEMENT ÉTAT AU MOMENT DE LA REPRISE

Lors des discussions de la reprise devant la Commission des XVII, le gouvernement, dans une réponse à une question posée par Émile VANDERVELDE, fit officiellement mention de travaux effectués sur le domaine de l'État par la Fondation de la Couronne. Le gouvernement déclarait :

« La Fondation a exécuté sur le domaine de l'État belge les travaux suivants, qui deviennent la propriété de celui-ci :

Tour japonaise	F 1.096.122,88
Ostende : Portique promenoir	749.363,78
Ostende : Galerie rue de Paris	1.602.267,23
Chalet de Raverseyde	168.575,38
Travaux au Château de Ciergnon	262.250
Golf de Cleemskerke	233.778,34
Hôtel de Belle-View	350.000
Ostende : Tribune au champ de courses	434.344,51
Total	<hr/> F 4.896.702,12 » <sup>(1)</sup>

On ne songe pas à première vue à trouver cette austère énumération amusante. Elle l'est cependant. Le texte traduit en effet d'une manière qui n'est pas dénuée de piquant l'indifférence de LÉOPOLD II aux définitions précises du droit. « La Fondation a exécuté sur le domaine de l'État belge les travaux suivants », déclare la note, qui vient évidemment de l'État du Congo et que le gouvernement belge transcrit fidèlement : or parmi les

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 146, p. 132. Cette réponse fut communiquée par le gouvernement à la séance de la Commission des XVII du 12 mars 1908 ; cf. *Mouvement Géographique*, 15 mars 1908, col. 160 et 165.

travaux énumérés il en est plusieurs — Chalet de Raverseyde, Hôtel de Belle-Vue, Golf de Cleemskerke — qui se situent entièrement en dehors du domaine de l'État et qui ont été effectués sur des biens appartenant en réalité à la Fondation elle-même <sup>(1)</sup>. Il n'y a ici, insistons-y immédiatement, aucune intention de tromper : ces biens de la Fondation vont effectivement entrer au moment de la reprise, c'est-à-dire quelques mois plus tard, dans le domaine de l'État. Le texte anticipe donc simplement, mais d'une manière que des juristes ne laisseraient pas de trouver assez audacieuse.

Mais laissons là cette observation — que personne, soit dit en passant, ne semble avoir faite à l'époque même — et voyons les travaux que nous devons retenir comme ayant été réellement effectués sur le domaine de l'État.

Il y a d'abord les travaux d'Ostende : le promenoir construit entre le chalet royal et le champ de courses et qui, suivant les termes de GIRAULT, qui en est l'auteur, « sur 350 mètres en bordure de la mer, permet à l'affluence des baigneurs, à toute heure du jour, de déambuler à l'ombre de son double portique » <sup>(2)</sup> ; la galerie de la rue de Paris <sup>(3)</sup> ; les tribunes du champ de courses, œuvre de l'architecte français MARCEL <sup>(4)</sup>.

Il y a en second lieu la Tour japonaise et les travaux de Ciergnon. Le château de Ciergnon, tout comme la

<sup>(1)</sup> Cf. la liste des biens de la Fondation publ. dans *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, pp. 173-178, n°s 19, 52/17-18 et 52/19. Pour l'identification du n° 19 (Hôtel de Belle-Vue), cf. la lettre des administrateurs de la Fondation du 24 décembre 1906 publ. *ibid.*, p. 167.

<sup>(2)</sup> CH. GIRAULT, L'œuvre architecturale de Léopold II, *art. cité*, p. 143. La construction de ce promenoir fut décidée par le Roi en 1904 (cf. *Le Soir* du 21 octobre 1904) ; les travaux datent de 1905 (cf. *Papiers Girault*, à Sceaux).

<sup>(3)</sup> « La Fondation fit élever les galeries face à la digue et rue de Paris en 1900. Il y avait là un parc aux huîtres et aux homards, c'était très vilain et malsain » (note du Roi à DELBEKE de mars 1909 ; *Papiers Delbeke*, à Anvers, boîte VII).

<sup>(4)</sup> Cf. Visite de Madame M. Marcel à Bruxelles, dans le *Bulletin trimestriel de la Société Les Amis et Serviteurs de Léopold II*, 4<sup>e</sup> trimestre 1936, p. 14.

partie du Parc de Laeken où fut élevée la Tour japonaise, étaient des biens de la Donation royale : ils faisaient partie de ce magnifique ensemble de propriétés que le Souverain avait données à la nation, sous réserve d'usufruit, en 1900 et 1901. La Donation royale fut acceptée, on le sait, par la loi belge du 31 décembre 1903 <sup>(1)</sup>. Nous nous trouvons donc bien ici, à partir de cette date, sur le domaine de l'État belge, bien que la Donation n'appartienne encore à l'État qu'à titre de nue-propriété.

Les travaux réalisés à Ciergnon n'appellent pas de commentaires spéciaux. Quelques mots seulement au sujet de la Tour japonaise <sup>(2)</sup>. C'est à l'Exposition de Paris de 1900, où il avait tant admiré le Petit Palais, que LÉOPOLD II fut également frappé par l'architecture originale de la Tour japonaise. Celle-ci ne figurait pas à l'Exposition, comme on l'a souvent écrit, comme pavillon officiel du Japon ; c'était en fait une partie d'une « attraction » appelée « Le Tour du Monde », grand pavillon mélangeant les architectures exotiques et contenant un énorme panorama. La Tour japonaise était une des trois tours flanquant ce pavillon. Elle était due, comme le reste du « Tour du Monde », à l'architecte MARCEL <sup>(3)</sup>. Léopold II acheta la Tour japonaise et la

<sup>(1)</sup> Cf. sur la Donation Royale les travaux de A. BUISSERET et R. LEFEBURE cités ci-dessus p. 181 n. 2. Ciergnon est clairement désigné dans les actes relatifs à la Donation ; pour Laeken, ceux-ci sont moins précis, mais nous avons eu des renseignements complémentaires grâce à l'amabilité de M. NAZÉ, secrétaire du Conseil d'administration de la Donation Royale.

<sup>(2)</sup> Cf. G. LEROY, *Visions d'Extrême-Orient* (*Bulletin du Touring-Club de Belgique*, 30 avril 1910, pp. 169-173) et E. STADELER, Pavillon chinois et tour japonaise à Bruxelles (*Annales des Travaux publics de Belgique*, 1927, pp. 122-129 ; reproduit dans le *Bulletin du Touring-Club de Belgique*, 1<sup>er</sup> mars 1929, pp. 77-80). Parmi de nombreux articles de journaux, voir surtout celui de G. BUNNENS dans *Le Peuple* du 27 août 1952.

<sup>(3)</sup> Cf. *Exposition de 1900. Guide remboursable du journal Le Matin* (Paris 1900), pp. 342-343 ; on peut voir des photos du « Tour du Monde » notamment dans la *Vie Illustrée*, 8 juin 1900, p. 158, et dans les *Lectures pour Tous*, t. II, 1899-1900, p. 1117. Pour le pavillon officiel du Japon à l'Exposition, voir le *Guide*, pp. 241-242, et planche p. 243.

fit réédifier dans le Parc de Laeken. MARCEL, qui surveilla lui-même les travaux, adjoignit à la Tour une galerie d'accès et un pavillon d'entrée de style analogue. « Attraction » à Paris en 1900, la Tour japonaise est aujourd'hui devenue une des curiosités bruxelloises.

Portique-promenoir, galerie de la rue de Paris et tribune du champ de courses à Ostende, travaux de Ciergnon, Tour japonaise : tels sont donc les cinq postes de la liste que nous citons en débutant que nous avons à retenir. Au total, ils représentent, en reprenant les chiffres cités pour chacun d'eux, et dont il n'y a pas de raison de mettre en doute l'exactitude, une somme de travaux de 4.144.348,40 F.

Il convient cependant d'ajouter à ce chiffre une somme de 38.478,75 F correspondant à des travaux d'amélioration de biens de la Donation Royale effectués dans le courant de 1908, c'est-à-dire postérieurement à la date à laquelle le gouvernement, répondant à la question de VANDERVELDE, énumérait les travaux déjà réalisés <sup>(1)</sup>. Nous aboutissons ainsi à un total de 4.182.827,15 F.

## 2<sup>o</sup> TRAVAUX DONT IL NE FUT PAS FAIT

### OFFICIELLEMENT ÉTAT

#### AU MOMENT DE LA REPRISE.

Pour des raisons diverses, et que nous essaierons de déterminer, le Roi, au moment où il fit dresser la liste des travaux effectués par la Fondation sur le domaine de l'État belge, s'abstint de mentionner trois de ses travaux essentiels : l'Arcade du Cinquantenaire, le Château de Laeken et le Musée de Tervuren. Ce sont ces travaux

(1) Voir la lettre adressée à SCHOLLAERT, le 8 septembre 1909, par le Comité d'Administration de la Donation Royale ; Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518. On cite comme travaux « la restauration (et) la grosse réparation de certaines fermes du domaine d'Ardenne » et l'installation de l'éclairage électrique au château de Ciergnon.



qu'il nous faut maintenant passer en revue. Ce faisant, nous n'aurons nullement la certitude d'avoir épuisé la somme des générosités de la Fondation vis-à-vis de l'État belge. LÉOPOLD II — l'exemple de l'Arcade du Cinquantenaire va nous le montrer de manière frappante — avait la générosité rien moins qu'ostentatoire. Il est donc possible que certaines des interventions pécuniaires de la Fondation, dont le Roi n'a pas jugé utile de faire état, nous échappent encore. Ce qui nous échappe ne doit pas en tout cas être fort considérable. L'Arcade, Laeken et Tervuren sont les trois choses capitales.

#### 1. *L'Arcade du Cinquantenaire.*

Dès l'époque où furent construits les Palais du Cinquantenaire — c'est-à-dire, comme leur nom l'indique, en 1880 — il fut question de placer au centre de cet ensemble monumental une arcade triomphale. Le projet tenait particulièrement à cœur à LÉOPOLD II. Pendant de longues années, il pressa ses ministres de le réaliser. Il y a de lui en 1889, par exemple, toute une longue lettre adressée à BEERNAERT qui traite presque exclusivement de l'Arcade, de sa nécessité, des dimensions à lui donner, etc. <sup>(1)</sup>. Le succès du Roi ne fut guère à la mesure de ses efforts. Il n'obtint qu'une arcade provisoire, dont une partie seulement était construite en matériaux durables.

En 1904, LÉOPOLD II décida de passer personnellement à l'action. Le 4 mai, le gouvernement fit connaître à la Chambre qu'il venait de recevoir une lettre d'un groupe de particuliers qui s'offraient à construire à leurs frais, sans intervention de l'État, une nouvelle arcade qui serait érigée suivant les plans de l'architecte GIRAULT. Parmi ces particuliers figuraient les personnalités les

<sup>(1)</sup> E. VAN DER SMISSEN, Léopold II et Beernaert d'après leur correspondance inédite de 1884 à 1894, t. I (Bruxelles s. d.), pp. 450-451.



plus distinguées de la société bruxelloise : le marquis de BEAUFFORT, le duc d'URSEL, le gouverneur de la Société Générale, F. BAEYENS, etc. Le gouvernement et les Chambres ne pouvaient évidemment, suivant la formule qui fut employée, qu'« accueillir avec reconnaissance une offre aussi généreuse ». C'est ce qui fut fait, et le budget des recettes et dépenses extraordinaires pour 1904 se vit adjoindre l'article suivant :

« MM. V. ALLARD, F. BAEYENS, le marquis de BEAUFFORT, F. BRUGMANN, HIPPERT, L. JANSSEN, G. MONTEFIORE-LEVI, le comte Eug. d'OULTREMONT, le duc d'URSEL et A. VAN DEN NEST sont autorisés à construire l'arcade du Cinquantenaire conformément aux plans joints à leur lettre du 2 mai 1904, à charge de la remettre à l'État, le tout sans frais pour le Trésor » <sup>(1)</sup>.

La comédie était jouée, et fort joliment jouée. Le Roi, ne désirant pas se substituer ouvertement aux pouvoirs publics longtemps défaillants, avait cherché des personnalités connues qui voulussent bien jouer le rôle de « généreux donateurs ». Il les avait trouvées et il pouvait désormais marcher de l'avant sans être officiellement en cause <sup>(2)</sup>.

Le Roi voulait que l'arcade fût terminée pour les fêtes du soixante-quinzième anniversaire de l'indépendance nationale, en 1905. Aussi les travaux furent-ils

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1903-1904, n° 138.*

<sup>(2)</sup> Sur la manière dont on avait recruté les « généreux donateurs », voir BON CARTON DE WIART, Léopold II. Souvenirs des dernières années, 1901-1909 (Bruxelles 1944), pp. 91-92, et STINGLHAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, pp. 242-243.

Le Roi, notons-le, avait plus d'une raison de ne pas vouloir être mis officiellement en cause. Comme l'a très bien noté Auguste DELBEKE, qui avait été présenté pour être un des « généreux donateurs », une participation officielle du Souverain à la construction de l'Arcade eût pu susciter par la suite des demandes de ristourne ou d'indemnité de la part de ses héritières (Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VIII, document n° 23 ; note autobiographique de Delbeke). D'autre part, LÉOPOLD II ne désirait certainement pas, à défaut de sa propre personne, faire apparaître en pleine lumière la Fondation de la Couronne, qui œuvrait à cette époque dans une demi-obscurité.

poussés d'arrache-pied. La *Chronique des Travaux publics* écrivait en octobre 1904 :

« Près de cinq cents ouvriers travaillent là jour et nuit, sans discontinuer, de 6 heures du matin à 7 heures 1/4 du soir et de 7 heures 1/2 du soir à 6 heures du matin. La nuit, le travail se fait à la lumière des foyers électriques... Cette électricité est produite par l'entrepreneur lui-même qui a fait installer une usine provisoire où deux dynamos sont constamment en action pour les besoins de l'éclairage et pour la mise en mouvement des machines. On assure que cette installation a nécessité une dépense de cent mille francs. Ce détail montre que M. WOUTERS-DUSTIN — l'entrepreneur — ne regardera pas à l'argent pour mener le travail à bonne fin » <sup>(1)</sup>.

Le 27 septembre 1905, jour fixé pour l'inauguration, l'arcade était achevée. Le Roi s'y rendit et serra la main aux généreux donateurs qu'il remercia tout à tour.

Cependant, le rôle du Roi dans l'affaire était le secret de Polichinelle. Tous les journaux en parlaient, voire même parfois les journaux étrangers <sup>(2)</sup>. A la Chambre, BEERNAERT s'était permis un mot en remerciant les donateurs de leur générosité « vraiment royale » <sup>(3)</sup>. Il n'est pas jusqu'à des ministres — DE SMET DE NAEYER en 1905, RENKIN en 1908 — qui n'aient fait ouvertement allusion à l'intervention du Roi <sup>(4)</sup>.

Cette œuvre « officieuse » de la Fondation a été en somme son œuvre la mieux connue. En Afrique, où les coloniaux se plaignaient amèrement de l'emploi des

<sup>(1)</sup> *Chronique des Travaux publics*, 23 octobre 1904. Cf. aussi STINGHAMBER et DRESSE, *op. cit.*, pp. 244-245.

<sup>(2)</sup> Cf. par exemple *Le Soir*, 24 mars et 6 mai 1904, *l'Étoile Belge*, 28 septembre 1905, *Le Siècle* (de Paris), 1<sup>er</sup> octobre 1905, etc. *L'Étoile Belge*, pour ne citer que cet extrait, parle des « généreux donateurs qui cachent la personnalité du souverain », car, ajoute le journal, « nous pouvons affirmer que c'est la cassette particulière du souverain qui supporte presque exclusivement, disons même exclusivement, le monument national ».

<sup>(3)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1903-1904, p. 1698 ; séance du 6 mai 1904.

<sup>(4)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1904-1905, p. 817 ; séance du 28 février 1905. *Id.*, 1907-1908, p. 1624 ; séance du 25 avril 1908. « Il est de notoriété publique », déclarait Renkin en 1908, « que la Fondation et son Fondateur ont largement contribué aux frais de la construction de l'arcade du Cinquantenaire ».

ressources congolaises au profit de la métropole, l'arcade fut considérée comme le type même de ces utilisations abusives. « Pendant longtemps », note M. DELLICOUR, « l'Arcade du Cinquantenaire a été l'ennemie personnelle des coloniaux » <sup>(1)</sup>.

Quoique l'origine des fonds qui avaient servi à l'édification du monument fût connue de tous, elle ne put évidemment être ouvertement affichée au moment où l'on fit le compte des travaux de la Fondation : c'eût été ridiculiser complètement les « généreux donateurs » dont le rôle avait déjà prêté à quelque ironie...

L'Arcade du Cinquantenaire fut un monument coûteux. Dans une conversation avec un de ses ministres en octobre 1906, le Roi cite des chiffres. « La Fondation de la Couronne », déclare-t-il, « a pris à sa charge 4 millions dans la construction de l'arcade alors que moi j'en ai payé deux pour la statuaire » <sup>(2)</sup>. Ce sont là bien entendu des chiffres approximatifs, comme on peut s'en convaincre en lisant sous la plume de GIRAULT, dans une lettre qui nous a été conservée, le détail précis des dépenses.

En novembre 1907, en effet, GIRAULT, ayant appris que l'on citait à propos de l'Arcade des chiffres de dépenses fort exagérés, écrit au ministre des Travaux publics, A. DELBEKE :

« Monsieur le Ministre,

» Vous avez été si mal renseigné sur les sommes engagées pour la reconstruction de l'Arcade du Cinquantenaire que j'ai à cœur de détruire dans votre esprit la mauvaise impression qui a pu en résulter. Vous trouverez ci-inclus le relevé de ces dépenses ; nous sommes bien loin des 10 millions dont on vous a parlé ».

<sup>(1)</sup> F. DELLICOUR, Histoire et colonisation (*Bull. I. R. C. B.*, 1954), p. 1089.

<sup>(2)</sup> Mémorandum de VAN DEN HEUVEL, du 29 octobre 1906, sur une conversation de ce jour avec le Roi ; publ. dans J. STENGERS, Quand Léopold II s'est-il rallié à l'annexion du Congo par la Belgique ? (*Bull. I. R. C. B.*, 1952), p. 824.

Suit le relevé, réparti en deux postes essentiels :

Frais de construction de l'Arcade :	F 5.595.744
Dépenses pour la sculpture :	F 1.441.100

GIRAULT ajoute :

« J'estime, étant donné le mode de paiement de ces travaux et la durée extrêmement restreinte de leur exécution (11 mois), qu'il est résulté de ce fait une majoration d'environ 8 à 10 % sur des travaux exécutés dans des conditions normales et qu'une majoration analogue s'est produite pour la sculpture décorative exécutée également dans un laps de temps tout-à-fait réduit.

» Enfin, Monsieur le Ministre, dans la somme de 1.441.100 francs pour sculpture statuaire et décorative, le quadriges seul en cuivre repoussé figure pour 250.000 francs. Il y a de plus 8 figures de provinces en bronze, 16 grandes figures sur l'attique du monument, plus le motif du cartouche en bronze et 12 figures sculptées dans la masse de pierre de Soignies formant tympans des arcs » (1).

Parlant de cette statuaire extraordinairement abondante (2), LÉOPOLD II, nous venons de le voir, disait en 1906 : « J'ai payé... ». Cela signifie-t-il que la dépense avait été mise à charge de sa cassette personnelle ? Il est impossible d'avoir à cet égard la moindre certitude. Il pouvait aussi bien s'agir de fonds qui lui avaient été avancés par le Congo ; en effet, dans la conversation que nous citons, le Souverain fait allusion aussitôt après à des avances que lui a consenties le Congo (3). Quoi qu'il en soit, et par prudence, tenons-nous en à la seule certitude : ne retenons que les frais de construction de

(1) Lettre de Girault à Delbeke du 16 novembre 1907 ; Papiers Delbeke, à Anvers, boîte IV, document n° 5. Une copie de cette lettre se trouve également dans les Papiers Girault, à Sceaux.

(2) Notons en passant que cette abondance ne fut pas unanimement appréciée. Plusieurs statues durent être enlevées par la suite, leur effet esthétique étant jugé peu heureux (cf. L. DE BERTRANGE, *L'Arcade du Cinquantenaire*, in *Ligue des Architectes et des Artisans du Bâtiment*, 1909, pp. 82-85). Une photographie montrant l'aspect primitif de l'Arcade, avec son ornementation sculpturale complète, se trouve dans L. DUMONT-WILDEN, *La Belgique illustrée* (Paris s. d.), p. 35.

(3) J. STENGERS, *art. cité*, p. 824.

l'Arcade, c'est-à-dire la somme de 5.595.744 F citée par GIRAULT. Il faut cependant ajouter à ce chiffre les honoraires de l'architecte, qui ont dû s'élever, au taux habituel de 5 1/2 %, à quelque 308.000 F <sup>(1)</sup>. Au total, nous pouvons donc compter en toute certitude une somme de 5.903.744 F de travaux payés par la Fondation et réalisés au profit de l'État belge.

## 2. Les agrandissements du château de Laeken.

Les travaux d'agrandissement du château de Laeken qui furent réalisés à partir de 1902 furent payés par la Fondation de la Couronne.

La chose fut soupçonnée à l'époque même. Dès 1906, Félicien CATTIER y faisait allusion dans son *Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo* <sup>(2)</sup>. En 1908, les textes qui furent soumis au Parlement à l'occasion de la reprise en administraient une preuve déjà nette et suffisante <sup>(3)</sup>. Aujourd'hui, nous possédons des textes dus

(1) A titre d'honoraires proprement dits, GIRAULT touchait 5 % sur le montant des travaux. Il recevait en plus 1/2 % d'indemnités de déplacement. Pour les travaux de décorations, ses honoraires étaient de 7 1/2 %. Ce sont là des conditions-types que l'on retrouve dans tous ses contrats (cf. Papiers Girault, à Sceaux).

(2) Pages 240-241.

(3) L'Acte additionnel du 5 mars 1908 précisait en son article 4 : « L'État belge se substitue à la Fondation de la Couronne dans tous ses droits et dans toutes les obligations assumées par elle pour l'achèvement des travaux en cours en Belgique et pour les entreprises ayant fait l'objet d'un contrat. Ces divers travaux sont énumérés dans l'annexe V ». L'annexe V mentionnait fort nettement les « travaux à Laeken » (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, pp. 8 et 18). De même, l'annexe III de l'Acte, énumérant les « créances actuellement existantes à charge de la Fondation reprises par l'État », citait le « Château de Laeken : Entreprise de Wouters-Dustin » (même document, p. 16).

Parmi les documents soumis au Parlement figurait également une convention conclue en 1906 avec la Compagnie immobilière de Belgique, en vue de l'achèvement des travaux de Laeken, et qui était souscrite par la Fondation de la Couronne (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, p. 168).

Notons enfin qu'en 1909, la presse parla du règlement du conflit qui avait surgi, au sujet notamment des travaux de Laeken, avec l'entrepreneur WOUTERS-DUSTIN (c'est à la suite de ce conflit que, WOUTERS-DUSTIN ayant été contraint d'abandonner l'entreprise, un nouveau contrat avait été signé avec la Compa-



à LÉOPOLD II lui-même qui ont toute la netteté désirable.

Le texte le plus remarquable nous est cité par le colonel STINGLHAMBER qui l'avait conservé.

« On a beaucoup parlé », écrivait le Roi, « des dépenses soi-disant somptuaires assignées par moi à la Fondation... Elles ne portaient que sur un seul château, le Château national de Laeken, qui allait devenir le « Palais de la Nation », lequel manque totalement à la capitale : lieu de réunion des grands congrès, des fêtes somptueuses de la noblesse et de la bourgeoisie et même du peuple, puisque chaque année le Roi-Souverain ouvre largement ses serres, son œuvre, les plus importantes du monde, aux flots populaires » (1).

Dans une note rédigée en 1909 à l'intention d'un de ses ministres, le Roi évoque de même le rôle de la Fondation dans les travaux réalisés à Laeken, et il ajoute :

gnie immobilière de Belgique) ; il fut bien précisé que les arbitres qui avaient réglé le conflit avaient été désignés d'une part par WOUTERS-DUSTIN et d'autre part par la Fondation de la Couronne (cf. notamment le *Patriote* du 18 mai 1909).

(1) STINGLHAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, p. 253. Ce texte appartient à un premier état de la grande note justifiant la politique de l'État que LÉOPOLD II avait préparée pour le *Bulletin Officiel* et qui fut publiée, après de nombreux amendements, dans le numéro d'octobre 1908. Le colonel STINGLHAMBER avait conservé à la fois des minutes et des épreuves imprimées correspondant aux états successifs de cette note (cf. son livre p. 158 et p. 160).

Le Roi retravailla et corrigea à plusieurs reprises le texte de cet article. Dans l'avant-dernière épreuve qui lui en fut fournie, et qui porte la date du 25 août 1908 (cachet de l'imprimeur), le passage relatif à Laeken est déjà fortement abrégé. Le Roi l'a réduit aux lignes suivantes :

« On a beaucoup parlé des dépenses soi-disant somptuaires assignées à la Fondation. Tout d'abord elles ne portaient que sur un seul château, le château national de Laeken ; toutes les autres dépenses que l'on a ainsi qualifiées étaient d'usage absolument public » (Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 517).

Cette maigre allusion allait elle-même disparaître à la sollicitation du gouvernement. A la fin d'août 1908, en effet, le Roi communiqua aux membres du gouvernement le texte en épreuves de l'article qu'il se disposait à faire paraître. Le cabinet lui demanda d'en retarder quelque peu la publication et lui présenta au sujet du contenu de l'article quelques observations dont le Roi accepta de tenir compte (cf. lettres de Schollaert au Roi du 30 août 1908, Papiers Schollaert-Helleputte, n°s 1 et 517 ; du Roi à Schollaert du 31 août 1908, *ibid.*, n° 1 ; de Schollaert au Roi du 16 septembre 1908, *ibid.*, n° 1). Nul doute que le gouvernement ne se soit notamment préoccupé de l'allusion relative aux travaux de Laeken : ceux-ci ne sont plus cités dans le texte définitif de l'article paru au *Bulletin Officiel*.

« Ces travaux n'ont pas eu pour but de créer des locaux pour la Famille Royale, ils existaient et venaient d'être renouvelés, ils avaient pour but de créer des locaux de fêtes et de réceptions, une partie officielle pouvant servir aux réceptions publiques et solennelles... La Belgique, pays neuf comme pays indépendant, ne possède pas de locaux de ce genre » <sup>(1)</sup>.

Ces déclarations nous font saisir l'objectif que poursuivait le Souverain. Elles nous expliquent aussi certains aspects des travaux de Laeken que les contemporains, qui n'étaient pas informés des intentions du Roi, ne comprirent pas ou comprirent mal. Il fut beaucoup question dans le public de la ligne de chemin de fer que le Roi voulait faire tracer jusqu'au Palais même, et dont la gare terminale devait se trouver sous le château. Fantaisie ruineuse, dit-on à l'époque. Ce n'en était pas une cependant si l'on prévoyait un afflux d'invités gagnant régulièrement le château. Mais nul parmi les contemporains ne semble avoir su, ou même deviné, que l'on bâtitait aux abords de Bruxelles un « Palais de la Nation »...

« Locaux de fêtes », « Palais de la Nation » : il était permis en tout cas de songer à cette destination, tant l'entreprise avait d'ampleur. Suivant les plans de GIRAULT — toujours lui — le Roi faisait adjoindre au château de vastes bâtiments en ailes conçus de façon grandiose <sup>(2)</sup>. Une description du chantier qui nous est faite en 1904 nous montre au travail « plus de sept cents maçons et tailleurs de pierre, cent cinquante chevaux et sept grues à vapeur » <sup>(3)</sup>. Le Roi voulait non

(1) Note du Roi à DELBEKE de mars 1909 ; Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VII.

(2) Cf. CH. GIRAULT, L'œuvre architecturale de Léopold II, *art. cité*, pp. 138-140, et STINGLAMBER et DRESSE, Léopold II au travail, *op. cit.*, p. 252.

(3) A. COSYN, Laeken ancien et moderne (Bruxelles 1904), pp. 90-92. Le Roi écrit dans la note qu'il adresse à DELBEKE en mars 1909 que les travaux de Laeken « occupèrent plus de trois mille ouvriers et donnèrent lieu à des paiements de salaires qui montèrent à plusieurs millions » (Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VII).

seulement la grandeur, mais le luxe. Un de ses admirateurs écrit à cette époque :

« C'est en l'année 1900 que M. Charles GIRAULT fut chargé par le Roi des Belges de diriger les travaux d'agrandissement de Laeken... Sa Majesté LÉOPOLD II fit preuve d'une munificence digne d'un Médicis. Les plus larges crédits furent affectés à l'architecte français et aujourd'hui encore, dans le but d'un parfait achèvement,... les choses continuent, comme on dit, à être prodigalement faites » <sup>(1)</sup>.

Les travaux commencèrent effectivement, nous l'avons dit, en 1902 <sup>(2)</sup>. Au moment de la reprise du Congo, en 1908, ils étaient encore inachevés. Faut-il préciser que l'entreprise, réalisée aux frais de la Fondation, l'avait été au profit de la Belgique, puisque le château de Laeken est une habitation royale que la Belgique met à la disposition du Roi mais qui appartient à l'État belge.

A combien se montèrent les travaux qui vinrent ainsi enrichir le domaine de l'État ? Les données chiffrées sont ici particulièrement difficiles à déterminer.

L'ensemble de l'entreprise conçue par LÉOPOLD II était énorme. « Ces embellissements », disait à la fin de 1905 le ministre des chemins de fer, « donneront lieu à une dépense de 20 à 30 millions » <sup>(3)</sup>. Mais en 1908, nous venons de le dire, ils étaient loin d'être terminés. « Tout le gros œuvre se trouve exécuté », déclarait Jules RENKIN <sup>(4)</sup>. Ce qui demeurerait à faire était néanmoins considérable. Lorsque l'État belge, par l'Acte additionnel, accepta d'achever les travaux, la charge qui lui incombait de ce fait fut estimée à près de 9 millions <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Comte VAN LOCK, *Le Château et le Parc de Laeken (Fermes et Châteaux*, février 1906), p. 48.

<sup>(2)</sup> CH. GIRAULT, *art. cité*, p. 139.

<sup>(3)</sup> *Annales parl., Sénat*, 1905-1906, p. 59 ; séance du 28 décembre 1905.

<sup>(4)</sup> *Annales parl., Sénat*, session extraordinaire 1908, p. 110 ; séance du 2 septembre 1908. Dans sa note à DELBEKE de mars 1909, le Roi déclare de même que « la partie extérieure des travaux est achevée » ; mais, ajoute-t-il, « à l'intérieur rien n'a été fait » (Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VII).

<sup>(5)</sup> L'Acte additionnel, à propos des « travaux à Laeken », envisageait un

Tout ceci, on le voit, ne nous éclaire guère sur le montant des travaux réalisés avant 1908. « Une quinzaine de millions », avançait Louis BERTRAND <sup>(1)</sup>. 18 millions, lit-on dans une note des Papiers SCHOLLAERT qui date du début de 1908 <sup>(2)</sup>. Que valent ces chiffres ?

Heureusement, nous possédons une donnée précise, une seule. Dans sa plaidoirie de 1911 prononcée au procès de la succession royale, Eugène HANSSENS, qui était un des avocats de l'État belge, citant les entreprises confiées par LÉOPOLD II à l'entrepreneur WOUTERS-DUSTIN, déclara : « Il a été fait, à l'intervention du même entrepreneur, pour 12.105.187,19 F de travaux à Laeken » <sup>(3)</sup>.

La précision de ce chiffre, dans la bouche surtout d'un homme comme HANSSENS, inspire évidemment confiance. Nous avons ici une donnée qui paraît sûre. Il

chiffre de dépenses global de 15 millions (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 129, p. 18*). Mais les « travaux à Laeken » comprenaient non seulement l'entreprise du Château, mais aussi certains travaux en dehors du château. Nous connaissons par des documents des Papiers Girault datant de 1909 la manière dont on envisageait la répartition des crédits. 3 millions devaient aller aux travaux de jardinage, au démontage des serres, à l'achèvement du « restaurant chinois », etc., c'est-à-dire à toute une série de travaux dont GIRAULT ne s'occupait pas. GIRAULT lui-même disposait de 12 millions, qu'il répartissait de la manière suivante :

Fonds de réserve de 15 % pour imprévus et honoraires	1.800.000
Achèvement des travaux intérieurs et extérieurs du château	6.579.000
Ameublement du château	1.000.000
Achèvement de la villa du Belvédère	1.140.000
Construction d'un local pour expositions florales publiques (Musée)	1.290.000
Aménagements du quartier du 21 juillet	191.000

L'achèvement du château proprement dit était donc évalué — compte tenu de la quote-part dans le fonds de réserve — à près de 9 millions. Ce chiffre nous est confirmé d'ailleurs par une lettre de GIRAULT du 28 février 1912, dans laquelle il écrit au ministre des Travaux publics : « Une somme d'environ 8.937.350 fr. est destinée à l'achèvement des travaux de Laeken » (c'est-à-dire des travaux du château) (copie dans les Papiers Girault, à Sceaux).

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre, 1907-1908, p. 1486 ; séance du 16 avril 1908.*

<sup>(2)</sup> Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518.

<sup>(3)</sup> *Tribunal de Première Instance de Bruxelles. Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie prononcée par M<sup>e</sup> Eug. Hanssens pour l'État Belge, défendeur, contre S. A. R. la princesse Louise de Belgique, demanderesse, s. l. n. d. (Bruxelles 1911), p. 105.*



n'en subsiste pas moins plusieurs inconnues. La somme de 12.105.187,19 F comprenait-elle ou ne comprenait-elle pas les 450.000 F qui demeuraient encore dus à WOUTERS-DUSTIN en 1908 au moment de la reprise <sup>(1)</sup> ? Si l'entreprise générale était confiée à WOUTERS-DUSTIN, ceci signifie-t-il nécessairement qu'aucune dépense n'avait été faite en dehors de lui ? Quels ont été les honoraires de l'architecte, qu'il faut en tout cas ajouter aux frais de l'entreprise ?

Compte tenu de ces honoraires <sup>(2)</sup>, il nous semble qu'en adoptant un chiffre global de 12.500.000 F, nous faisons une estimation modérée, sans doute assez inférieure à la réalité.

L'estimation est modérée, le chiffre néanmoins est gros ; c'est son caractère élevé, notons-le ici, qui a sans doute incité le Roi à le passer sous silence lorsqu'il a communiqué au Parlement la liste des travaux de la Fondation. La tranformation de Laeken avait toujours été une entreprise discrète, elle le demeura jusqu'au bout.

### 3. *Le Musée de Tervuren.*

Que le Musée du Congo à Tervuren ait été construit aux frais du Congo, cela est bien certain. Mais l'a-t-il été aux frais de l'État Indépendant lui-même, ou bien de la Fondation de la Couronne ? La question est plus obscure.

Lorsque LÉOPOLD II, par un décret du 3 décembre 1902, décida l'édification du Musée, ce décret portait :

« *Art. 1<sup>er</sup>* : Le musée actuel du Congo à Tervueren sera reconstruit...

» *Art. 2* : Il sera pourvu, aux frais de l'État Indépendant, à la construction des installations nécessaires au nouveau musée et à ses dépendances et annexes. Les crédits nécessaires à cet objet seront cou-

(1) *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, p. 16.

(2) Au sujet du taux de ces honoraires, cf. ci-dessus, p. 199, n. 1.



verts par les ressources extraordinaires, notamment par le produit de rentrées extraordinaires provenant des domaines et des mines » <sup>(1)</sup>.

Ici, c'est sans équivoque possible l'État Indépendant qui est en scène. Il l'est encore lorsque, dans les budgets des exercices 1907 et 1908, on lit aux dépenses extraordinaires :

En 1907 : « Travaux d'achèvement du Musée de Tervueren et commencement de ses dépendances 1.800.000 francs »

En 1908 : « Travaux d'achèvement du Musée de Tervueren et commencement de ses dépendances et de l'École Mondiale ..... 1.800.000 francs » <sup>(2)</sup>

Mais la Fondation de la Couronne est aussi présente. Tout d'abord, lorsqu'un contrat pour la construction du Musée est signé avec un entrepreneur — qui est encore une fois WOUTERS-DUSTIN — c'est au nom de la Fondation qu'il est conclu (ou plutôt au nom du Domaine de la Couronne, puisque nous sommes en 1903) <sup>(3)</sup>. De plus, s'il est prévu des crédits pour l'achèvement du Musée aux budgets de l'État de 1907 et de 1908, aucun budget antérieur ne comprend aucun poste relatif à Tervuren ; ceci n'indique-t-il pas que la construction était à ce moment assumée par la Fondation et non par l'État ?

État ? Fondation ? On pourrait continuer sur ce thème une discussion qui n'offrirait en vérité aucun intérêt. Nous sommes ici devant le type même du faux problème. Qu'importe qu'il s'agisse de l'État ou de la Fondation puisqu'État et Fondation sont des « vases communicants ». LÉOPOLD II lui-même n'a peut-être pas su clairement à quel compte il imputait la dépense.

Dans notre exposé, pour des raisons uniquement de facilité, nous mettrons la totalité des frais de construction

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, décembre 1902, pp. 238-239.

<sup>(2)</sup> *Bulletin Officiel*, 1907, p. 620 ; 1908, p. 44.

<sup>(3)</sup> Convention du 31 décembre 1903 publ. dans *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, pp. 126-128.

au compte de la Fondation. La simplicité y gagne, la réalité historique n'y perd rien.

Le Musée de Tervuren — et nous revenons ici aux choses importantes — a été construit sur le domaine de l'État belge. Il est devenu par conséquent par accession propriété de ce dernier. LÉOPOLD II, qui l'avait construit, n'a pas eu à le céder à la Belgique ; l'accession a joué automatiquement en faveur de l'État belge.

C'est, semble-t-il, en 1901 que le Roi résolut de bâtir à Tervuren un nouveau Musée, les locaux où étaient exposés jusque-là les collections congolaises étant devenus nettement insuffisants. Les études nécessaires à la réalisation de ce projet occupèrent les premiers mois de l'année 1902 <sup>(1)</sup>. A la fin de l'année, la décision fut officiellement annoncée.

Le 20 novembre 1902, le Roi écrivait à VAN EETVELDE :

« Veuillez s. v. p. me faire soumettre un décret ordonnant la reconstruction du Musée du Congo.

» Veuillez aussi me faire soumettre une lettre demandant au Ministre des Finances l'autorisation de construire sur les terrains du Domaine de Tervueren un Musée du Congo digne de sa destination et toutes les diverses dépendances que l'État Indépendant jugerait utiles. La lettre demanderait en cas de réponse favorable l'assurance que l'État Belge achèvera le Parc de Tervueren selon les plans de M. LAIRNÉ <sup>(2)</sup> et fera curer les étangs qui sont insalubres <sup>(3)</sup>. Le Parc de Tervueren, dira encore la lettre, n'a dans sa partie Est ni chemins ni plantations et toute cette partie devrait être accessible au public » <sup>(4)</sup>.

VAN EETVELDE prépara aussitôt les deux documents

<sup>(1)</sup> GIRAULT, choisi comme architecte, commença les premières études en novembre 1901. Il les soumit au Roi lors de deux voyages qu'il fit à Bruxelles en février et en juillet 1902 (cf. Papiers Girault, à Sceaux).

<sup>(2)</sup> Sur le Parc de Tervuren et ses transformations, cf. la brève notice de P. CHRISTOPHE, Le Parc de Tervueren, dans les *Annales des Travaux publics de Belgique*, février 1913, pp. 130-135.

<sup>(3)</sup> Il y avait longtemps que LÉOPOLD II demandait en vain ce curage des étangs ; il y fait allusion dans une lettre à BEERNAERT du 12 février 1889 (E. VAN DER SMISSEN, Léopold II et Beernaert, *op. cit.*, t. I, p. 445).

<sup>(4)</sup> Arch. générales du Royaume, Papiers van Eetvelde, n° 35.

demandés. Le projet de décret prévoyait que les crédits nécessaires à la construction du Musée seraient couverts notamment par l'émission d'une nouvelle tranche de l'emprunt à lots de 1888 <sup>(1)</sup>. Le projet de lettre et le projet de décret furent placés par le Roi sous les yeux du Ministre des Finances, DE SMET DE NAEYER, qui les accepta l'un et l'autre moyennant de légères modifications.

Le Roi à VAN EETVELDE, 2 décembre :

« Le Ministre des Finances demande que le décret pour recréer le Musée de Tervueren ne mentionne pas qu'il sera fait avec le produit des lots. J'ai effacé la mention et accepte la rédaction du décret pour le reste.

» Le Ministre des Finances a accepté le projet de lettre pour Tervueren moins la mention du curage des étangs qui incombe à l'entretien. Sauf cette suppression, je fais écrire la lettre.

» Je fais mettre le décret pour le Musée au Bulletin Officiel » <sup>(2)</sup>.

Le décret, publié au *Bulletin Officiel* <sup>(3)</sup>, porte la date du 3 décembre 1902 ; nous en avons déjà cité le passage essentiel. La lettre au Ministre des Finances est également du 3 décembre ; elle fut adressée à DE SMET DE NAEYER sous la signature du secrétaire général du département de l'Intérieur de l'État Indépendant, LIEBRECHTS. Elle disait :

« Monsieur le Comte,

» J'ai l'honneur de vous transmettre sous ce pli copie d'un décret en date du 2 décembre 1902 <sup>(4)</sup> décidant la création à Tervueren, aux frais de l'État Indépendant, d'un Musée du Congo à hauteur des progrès actuels réalisés dans le dit État.

» Pour pouvoir mettre ce projet à exécution, j'ai l'honneur de vous

<sup>(1)</sup> L'émission de 800.000 obligations restantes de cet emprunt avait été autorisée par un décret du 3 novembre 1902 (cf. *Bulletin Officiel*, 1902, p. 233).

<sup>(2)</sup> Arch. générales du Royaume, Papiers van Eetvelde, n° 29.

<sup>(3)</sup> Cf. ci-dessus p. 205 et n. 1.

<sup>(4)</sup> La copie conforme du décret qui accompagne la lettre porte bien en effet la date du 2 décembre ; ces variations et modifications de dates sont monnaie courante dans l'histoire de l'État Indépendant.

demander, pour l'État Indépendant du Congo, l'autorisation de construire, sur les terrains du domaine à Tervueren, un Musée du Congo, digne de sa destination, ainsi que les diverses sections annexes et dépendances que l'État du Congo jugerait utile d'y adjoindre. <sup>(1)</sup>

» Au cas où vous voudriez bien réserver à la présente demande une suite favorable, il serait désirable que les visiteurs du Musée pussent jouir de l'ensemble du parc, et, à cette fin, que l'État Belge fasse procéder à l'achèvement du Parc de Tervueren, selon les plans de M. l'Architecte LAÏNÉ. Il serait indispensable notamment que la partie Est, qui n'a ni chemins ni plantations, soit rendue accessible au public.

» J'ose espérer, Monsieur le Comte, étant donné le grand intérêt que présentent pour le pays les points dont j'ai l'honneur de vous entretenir, que vous voudrez bien réserver à la présente une suite favorable » <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> On aura remarqué les fréquentes allusions, dans les documents de l'époque, aux « dépendances » que devait comporter le Musée du Congo. Il en est question notamment dans la lettre du Roi du 20 novembre, et dans le décret du 3 décembre 1902 cités plus haut. Le décret du 3 décembre précisait que ces sections annexes seraient « destinées à montrer le mouvement économique, social et artistique d'autres pays d'outre-mer » (*Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, décembre 1902, pp. 238-239). Les « autres pays d'outre-mer » auxquels songeait le Roi étaient en fait les pays d'Extrême-Orient : le projet de LÉOPOLD II était d'annexer au Musée du Congo un « musée chinois » et un « musée japonais ». Ce projet est mentionné à plusieurs reprises dans la correspondance échangée avec GIRAULT, de 1901 à 1903 (cf. Papiers Girault, à Sceaux), il était connu de VAN EETVELDE (VAN EETVELDE, rédigeant en novembre 1902 un projet de décret, qui fut ensuite corrigé, écrivait très précisément, pour rendre la pensée du Roi : « Considérant qu'il y a lieu de compléter et de développer l'organisation et les installations du Musée de Tervueren, notamment par la création de collections destinées à faire connaître au public le mouvement économique, social et artistique des pays d'Extrême-Orient... » ; Arch. générales du Royaume, Papiers van Eetvelde, n° 35) ; il est rappelé dans les souvenirs de LIEBRECHTS (« En face du Musée du Congo devaient s'élever un palais japonais et aussi un palais chinois » ; Congo. Suite à mes souvenirs d'Afrique, *op. cit.*, p. 267). A la fin de 1903, le projet subsistait toujours, puisque dans la convention avec WOUTERS-DUSTIN, qui est du 31 décembre 1903, on parle encore à la fois du « Musée du Congo » et du « Musée d'Outre-Mer », ce dernier terme étant celui par lequel on désignait le « musée chinois » et le « musée japonais » (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, pp. 126-128). L'idée fut ensuite abandonnée, dans le courant, semble-t-il, de 1904. Si on la rappelle ici, c'est parce qu'elle est, du point de vue de la psychologie de LÉOPOLD II, fort révélatrice : elle montre combien, à côté du Congo, la préoccupation de l'Extrême-Orient ne cessait de le hanter. Et ici, comme en d'autre circonstances, il songeait à *lier* le Congo et l'Extrême-Orient.

<sup>(2)</sup> Ministère des Finances, Administration de l'enregistrement et des domaines, dossier « Tervuren, Musée Colonial » ; pièce communiquée grâce à l'amabilité de l'administration.



Comme on le voit, l'État du Congo ne demande rien qui ressemble à un droit de superficie, droit qui lui permettrait de posséder le Musée qu'il va construire <sup>(1)</sup>. Il sollicite simplement une autorisation de bâtir : par accession, le Musée appartiendra donc à la Belgique.

Sitôt obtenu l'accord de DE SMET DE NAEYER <sup>(2)</sup>, le Roi active la préparation des travaux. C'est à GIRAULT que cette préparation incombe. GIRAULT, en effet, sera ici encore son architecte — et il le sera, notons-le, avec une réussite incontestable, car s'il est permis de ne pas avoir pour le style du Petit Palais l'admiration que lui vouait LÉOPOLD II, il est clair que GIRAULT a réalisé à Tervuren un excellent morceau.

En juin 1903, LÉOPOLD II visite Tervuren en compagnie de l'architecte <sup>(3)</sup>. Les plans définitifs arrêtés par GIRAULT datent de décembre 1903 <sup>(4)</sup>. Le 31 décembre, le contrat est conclu avec l'entrepreneur <sup>(5)</sup>. Les travaux commencent en 1904 <sup>(6)</sup>. En 1906, le bâtiment est sous toit <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Le droit de superficie étant un droit réel, son octroi eût d'ailleurs constitué un démembrement du domaine de l'État qui, en raison de l'importance de l'aliénation (loi du 16 mars 1886), n'eût pu se faire que par une loi.

<sup>(2)</sup> Le dossier du Ministère des Finances où se trouve la lettre de LIEBRECHTS ne contient aucune trace d'une réponse de DE SMET DE NAEYER. Mais le dossier n'a pas été dressé dès le début par l'administration elle-même ; c'est en mai 1907, au moment de quitter le ministère, que DE SMET DE NAEYER, qui avait conservé la pièce de LIEBRECHTS dans ses archives de cabinet, la remit à l'administration (cf. annotation sur la lettre de LIEBRECHTS : « Remis par M. le Comte de Smet de Naeyer le 4 mai 07. Aucune suite à donner, a-t-il dit, mais à conserver dans les archives à titre de pièce à conviction »). Peut-être les archives de cabinet du ministre n'étaient-elles pas impeccablement tenues. Sinon, il faudrait croire qu'il y a eu seulement accord tacite de DE SMET à la demande de l'État Indépendant.

<sup>(3)</sup> A. DE HAULEVILLE, *Le Musée du Congo Belge à Tervueren* (*Revue Congolaise*, t. I, 1910), p. 209.

<sup>(4)</sup> Plans conservés au Musée de Tervuren.

<sup>(5)</sup> Cf. ci-dessus p. 205 et n. 3.

<sup>(6)</sup> Dans son numéro du 4 décembre 1904, la *Chronique des Travaux publics* écrit : « Environ 300 ouvriers sont actuellement occupés aux travaux de fondation du nouveau Palais colonial de Tervueren... Les travaux de soubassement touchent à leur fin ».

<sup>(7)</sup> Photographies conservées à la section historique du Musée de Tervuren. Voir aussi le *Mouvement géographique*, 23 septembre 1906, col. 485.



Les aménagements du Musée prirent cependant plus de temps que la construction elle-même. L'inauguration avait été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1910 quand survint la mort de LÉOPOLD II. C'est le Roi ALBERT qui présida à la cérémonie d'inauguration le 30 avril 1910.

Combien le Musée avait-il coûté ? Au moment de l'inauguration, la presse cita le chiffre de 7 millions de F, qui a été souvent répété depuis <sup>(1)</sup>. Ce chiffre ne présente évidemment aucune garantie.

Un document des Papiers GIRAULT nous fournit heureusement un relevé des dépenses qui est, lui, tout à fait sûr. Voici les chiffres de GIRAULT :

« Musée proprement dit	6.345.000
Pavillons d'administration	648.000
Aménagements de la cour intérieure, bétons, drainages, puisards, jardins, etc.	125.000
Aux abords du Musée et des dépendances, aménagement des sols, grilles de clôture, perrons, bouches d'incendie, bouches d'arrosage, plantations, etc.	600.000
	<hr/> 7.718.000
En outre : Travaux de sculpture, chauffage, électricité, divers	535.000
Ensemble	<hr/> 8.253.000 » <sup>(2)</sup>

Comme à l'ordinaire, cette somme ne comprend pas les honoraires de l'architecte. En ajoutant ces honoraires (soit environ 450.000 F), nous arrivons à un total de 8.703.000 F.

(1) Cf. notamment le *XX<sup>e</sup> Siècle*, 30 avril 1910. Ensuite : L. VINCART, Een paar uurtjes in het Koloniaal Museum (Louvain 1912), p. 6 ; A. MICHEL, Promenades pratiques, historiques et esthétiques aux environs de Bruxelles. Tervueren (Cortenberg 1913), p. 17 ; L. MELLAERTS, Tervuren door de eeuwen heen (Louvain 1946), p. 171, etc.

(2) Mémorandum de GIRAULT du 12 mars 1910 ; Papiers Girault, à Sceaux. Cf. également une lettre de GIRAULT à G. LECLERCQ, avocat à la Cour de Cassation, du 22 octobre 1910, dans laquelle il note à propos du Musée de Tervuren : « Le coût global de cet ensemble, sans y comprendre les installations des collections, est de 8.253.000 F » (*Ibid.*).

La totalité de cette dépense n'a cependant pas été supportée par la Fondation de la Couronne, ou l'État Indépendant. Le Musée a été achevé en effet en 1909-1910, c'est-à-dire après la reprise du Congo, et les dernières dépenses de construction et d'aménagement, postérieures à la reprise, ont été à charge du budget de la Colonie. On peut estimer les dépenses faites après 1908 à quelque 400.000 F <sup>(1)</sup>. Reste donc, comme dépense de la Fondation, une somme de 8.300.000 F. C'est la somme que nous retiendrons.

\* \* \*

Récapitulons brièvement les différents chiffres auxquels nous avons abouti :

1 <sup>o</sup> Travaux dont il fut fait officiellement état au moment de la reprise :	4.182.827,15	F
2 <sup>o</sup> Travaux dont il ne fut pas fait officiellement état au moment de la reprise :		
Arcade du Cinquantenaire	5.903.744	F
Agrandissements du château de Laeken	12.500.000	F
Musée de Tervuren	8.300.000	F
	<hr/>	
	30.886.571,15	F

Soit au total plus de 30 millions de travaux réalisés au profit de l'État belge.

(<sup>1</sup>) Cf. ci-dessous p. 282.

## 2) Actif immobilier de l'État Indépendant du Congo transféré à l'État Belge.

Le traité de cession du Congo à la Belgique stipulait que la cession comprendrait « tout l'avoir immobilier et mobilier de l'État Indépendant ».

Après la reprise, cependant, la Belgique et sa colonie allaient disposer chacune d'un patrimoine propre. La question se posait donc de savoir de quelle manière l'avoir provenant de l'État Indépendant serait réparti entre les deux patrimoines, celui de la mère-patrie et celui du Congo. Le gouvernement décida que les immeubles situés en Belgique, et, d'une manière générale, en Europe, seraient versés dans le patrimoine de l'État belge, tandis que tout le reste irait au patrimoine congolais.

Durant le débat de reprise déjà, le chef du cabinet, SCHOLLAERT, définit nettement ce point. Il déclara à la Chambre :

« La Belgique verra entrer dans son domaine les biens immobiliers... situés en Europe » <sup>(1)</sup>.

et au Sénat :

« La Belgique reprend à son actif toutes les constructions existant en Belgique et en Europe » <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1907-1908, p. 1450 ; séance du 15 avril 1908.

<sup>(2)</sup> *Annales parl., Sénat*, session extr. 1908, p. 161 ; séance du 4 septembre 1908. Cf. également RENKIN à la Chambre le 3 juillet 1908 : « La Belgique reprend le Congo et puis elle l'organise comme elle veut. Elle peut donc lui attribuer comme patrimoine propre à la colonie les mêmes biens qui appartenaient à l'État Indépendant du Congo comme État. Réserve sera faite des immeubles situés en Belgique, qui rentreront dans le patrimoine de l'État belge » (*Annales parl., Chambre*, session extraord. 1908, p. 199).

Cette décision, dont SCHOLLAERT ne donnait aucune justification, ne provoqua, semble-t-il, aucune critique. Elle aurait pu cependant paraître quelque peu étonnante puisque, venant d'un gouvernement qui voulait réagir contre les pratiques de l'État Indépendant et, suivant les bons principes, gérer le Congo sans en tirer de profits pour l'État métropolitain, elle faisait passer à ce dernier des biens considérables provenant précisément du Congo. Mais la résolution du gouvernement avait été dictée en l'occurrence par d'impérieuses raisons pratiques : il fallait que les biens cédés fussent gérés par une administration domaniale qui, en Belgique, ne pouvait être normalement que l'administration belge ; de plus, dans beaucoup de cas, les immeubles cédés étaient si inextricablement mêlés à des biens domaniaux belges que faire relever les uns et les autres de deux patrimoines différents eût été une absurdité <sup>(1)</sup>.

Le principe de la dévolution au patrimoine de la Belgique des immeubles situés en Europe joua pour trois catégories de biens :

1<sup>o</sup> Des propriétés immobilières qui avaient été acquises en Belgique directement par l'État Indépendant du Congo ;

2<sup>o</sup> Des propriétés immobilières qui avaient été acquises par la Fondation de la Couronne, mais dont celle-ci avait remis les titres de propriété à l'État Indépendant ;

3<sup>o</sup> Des propriétés venant directement de la Fondation de la Couronne dissoute.

Notre examen, dans le présent paragraphe, devrait porter en principe sur les catégories 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, puisque toutes deux faisaient partie, au moment de la reprise, de l'actif de l'État Indépendant. Nous préférons cepen-

(1) Nous citerons notamment plus loin (cf. p. 233) le cas des propriétés immobilières que la convention du 24 décembre 1906 entre l'État Indépendant du Congo et la Fondation de la Couronne avait expressément rattachées à des biens domaniaux belges.

dant, pour des raisons de commodité, rejeter l'examen de la catégorie 2<sup>o</sup> au paragraphe suivant, où nous envisagerons le cas d'ensemble des biens de la Fondation de la Couronne passés à la Belgique.

Bornons-nous donc en ce moment aux propriétés immobilières qui avaient été acquises directement par l'État Indépendant du Congo. On les trouve décrites dans l'annexe B du traité de cession dans les termes suivants :

« Un hôtel, rue de Namur, 20, et deux maisons sises rue de Bréderode, 4 et 10 (locaux de l'Administra- tion centrale) .....	fr. 300.000
Neuf maisons sises rue Bréderode, 12, 14, 18 à 30 (lo- caux de l'Administration centrale) et 2 et 4, rue de de Namur (louées à des particuliers) .....	fr. 300.000
	<hr/> fr. 600.000 » <sup>(1)</sup>

Il s'agit donc presque exclusivement, on le voit, des immeubles qui étaient occupés par l'administration de l'État. Il n'y a rien à ajouter à l'énumération qui en est donnée ici, ni à l'estimation globale de leur valeur, soit 600.000 F.

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe B, p. 173.*



### **3) Actifs immobiliers de la Fondation de la Couronne transférés à l'État Belge :**

La Fondation de la Couronne, pour réaliser son vaste programme de travaux publics et d'urbanisme, avait procédé à des acquisitions immobilières extrêmement nombreuses.

Presque tous ces biens de la Fondation furent recueillis en définitive par l'État belge. Celui-ci en devint propriétaire en quatre étapes successives :

1<sup>o</sup> Certains biens furent cédés à la Belgique avant 1908, du vivant même — si l'on ose s'exprimer ainsi — de la Fondation ; cette cession avait pour but de favoriser des travaux publics entrepris par l'État belge.

2<sup>o</sup> Une seconde catégorie d'immeubles — les plus nombreux — furent cédés à l'État Indépendant par une convention datée officiellement du 24 décembre 1906. Au moment de la reprise, ces biens (auxquels nous avons déjà fait allusion dans le paragraphe précédent) faisaient donc partie de l'actif de l'État Indépendant et, en vertu des dispositions du traité de reprise, passèrent à la Belgique ;

3<sup>o</sup> En 1908, la Fondation de la Couronne ayant été supprimée, la dévolution de ses biens fut réglée par l'Acte additionnel au traité de reprise. Tous les immeubles que la Fondation possédait encore en Belgique et en France furent attribués à l'État belge ;

4<sup>o</sup> Cette cession de 1908, qui aurait dû être pleine et entière, ne le fut cependant pas. LÉOPOLD II, secrètement, avait conservé par devers lui des propriétés acquises au moyen des ressources de la Fondation et qu'il voulait malgré tout, à travers tout, voir servir aux objectifs

qui avaient été ceux de la Fondation. Après son décès, en 1909, l'existence de ces biens fut révélée. L'État belge, aussitôt, les revendiqua comme lui appartenant, puisqu'il s'agissait d'un actif qui avait été dissimulé lors de la cession de 1908. Il dut cependant faire face à l'action de deux des filles de LÉOPOLD II qui, pour leur part, soutinrent devant les tribunaux que ces biens faisaient partie de la succession privée du Roi. A la suite du long « procès des princesses », la thèse de l'État belge triompha.

Telles sont les quatre catégories de biens qui sont venus enrichir le patrimoine de l'État belge et que nous devons, avec plus de détail, passer successivement en revue.

\* \* \*

#### A. BIENS CÉDÉS À LA BELGIQUE PAR LA FONDATION ELLE-MÊME : LES PROPRIÉTÉS DE L'AVENUE DE MEYSSE.

Dans le programme de grands travaux publics conçu par le Roi, il en était certains qu'il avait été possible à la Fondation de la Couronne d'entreprendre elle-même, à ses frais : ainsi, nous l'avons vu, de l'Arcade du Cinquantenaire, du Château de Laeken, du Musée de Tervuren. Dans d'autres cas, cependant, le travail à entreprendre était si spécifiquement du ressort de l'État belge qu'il était impossible à la Fondation de se substituer à ce dernier ; elle ne pouvait, en pareils cas, qu'alléger par son intervention la charge financière de l'État.

Le pluriel que nous employons ici — « dans d'autres cas » — est à vrai dire un pluriel majestatif. Nous n'avons relevé jusqu'à présent avec certitude qu'un seul cas de ce genre : celui des travaux de l'avenue de Meysse. Mais nous sommes persuadé qu'une étude plus poussée en

révélerait d'autres, d'importance nettement moindre d'ailleurs.

Le cas des travaux de l'avenue de Meysse est fort curieux à étudier <sup>(1)</sup>. Il constitue un bon exemple des extraordinaires complications juridiques auxquelles LÉOPOLD II dut parfois recourir dans les affaires de la Fondation. Les procédés d'action de LÉOPOLD II étonnent souvent. Mais tantôt ils étonnent par leur extrême simplicité — quelques lignes adressées au ministre des Finances, et le Congo offre à la Belgique un Musée colonial de 8 millions de F —, tantôt au contraire ils apparaissent comme d'une étonnante complication. Nulle part mieux qu'au Palais de Bruxelles on n'a pratiqué l'art subtil et difficile de la lettre officielle mais fictive, de la contre-lettre accompagnant la lettre et — la langue française manque malheureusement ici d'un mot — de la contre-lettre à la contre-lettre. Voici, avec l'avenue de Meysse, un bel exemple de cas compliqué.

\* \* \*

On sait avec quel soin LÉOPOLD II avait surveillé, et l'on pourrait presque dire dirigé, les travaux de l'avenue de Tervuren ; cette magnifique avenue avait été, grâce à son impulsion, une des grandes réussites urbanistiques de son règne. De l'avenue de Meysse, du côté opposé de l'agglomération bruxelloise, le Roi entendait faire une voie d'accès à la capitale plus grandiose encore. Son plan était de porter l'avenue à plus de 150 mètres de largeur, avec trois allées parallèles ombragées d'arbres,

(1) Cette étude nous a coûté une certaine peine. Elle n'aurait pu aboutir sans l'aide extrêmement aimable de M<sup>lle</sup> M. MARTENS, Archiviste de la Ville de Bruxelles, et de M. NAZÉ, administrateur de la Liste civile, secrétaire du Conseil d'administration de la Donation Royale. M<sup>lle</sup> MARTENS, en particulier, a bien voulu nous procurer le dossier du service des Travaux publics de l'administration communale de Bruxelles relatif aux travaux de l'avenue de Meysse (= dossier n° 18.017 de l'ancienne commune de Laeken).

et séparées par des pelouses et des bosquets. L'idée avait en même temps un caractère dynastique, puisque l'on réunirait par cette voie majestueuse deux domaines royaux : au Gros-Tilleul, l'on quittait le domaine royal de Laeken, à Meysse, l'on aboutissait au domaine royal de Bouchout. Entre les deux demeures royales, comme disait un admirateur du Roi, il y aurait ainsi « un trait d'union caché sous les fleurs et la verdure » <sup>(1)</sup>.

Pour mettre pareil projet à exécution, il fallait à la fois des expropriations considérables — la route de Meysse étant jusque là une route de largeur normale — et des travaux de voirie. Les travaux de voirie incombaient à l'État, car il s'agissait de grande voirie. LÉOPOLD II décida de faire supporter les frais des expropriations par la Fondation de la Couronne.

D'où une première convention conclue avec l'État belge, représenté par le ministre des Finances, DE SMET DE NAEYER. Conclue par la Fondation de la Couronne ? Non point. Conclue par un M. Edmond PARMENTIER, qui est un entrepreneur bruxellois bien connu, et qui est un des hommes de confiance du Roi <sup>(2)</sup>.

M. Edmond PARMENTIER, le 16 août 1902, signe avec DE SMET DE NAEYER une convention par laquelle il s'engage :

<sup>(1)</sup> P. GILLET, Les transformations de Laeken (*Annales des Travaux publics de Belgique*, 1905), p. 439. Le domaine de Bouchout était incontestablement dans l'esprit de LÉOPOLD II le point d'aboutissement de l'avenue de Meysse. Une note manuscrite du Roi, de la fin de 1907 ou du début de 1908 (dans les arch. de l'Acad. des Sciences coloniales, dossier « Reprise du Congo par la Belgique ») porte : « Achèvement des travaux de la route de Meysse jusqu'à Bouchout » (sic).

<sup>(2)</sup> PARMENTIER apparaît également en 1903 dans une société de chemin de fer congolaise constituée sous sa présidence, et où il représente manifestement le Roi (cf. A. J. WAUTERS, Histoire politique du Congo Belge (Bruxelles 1911), pp. 293-294, et H. WALTZ, Das Konzessionswesen im belgischen Kongo, t. I (Iena 1917), pp. 528-529). En 1904, on le verra participer — une fois de plus comme prête-nom du Souverain — à une opération immobilière à Groenendaal, et il jouera encore le même rôle en 1909 lors de la constitution de la Compagnie des Sites (cf. à ce sujet *infra* p. 258).

1<sup>o</sup> « A acquérir, au besoin par voie d'expropriation », à la fois les terrains qui serviront à l'assiette de la nouvelle avenue — terrains délimités sur un plan annexé à la convention par un liseré rose — et ceux qu'il y a lieu d'acquérir pour l'embellissement des abords de l'avenue — délimités sur le même plan par un liseré jaune ;

2<sup>o</sup> « A transférer gratuitement à l'État les terrains limités par le liseré rose au dit plan, nécessaires pour porter à 156 mètres la largeur de l'avenue partant du Gros-Tilleul, à Laeken, et conduisant à la limite de la commune de Meysse ».

DE SMET DE NAEYER prend de son côté des engagements qui sont consignés dans les articles 4 et 5 de la convention :

« *Article 4* : M. le Comte DE SMET DE NAEYER, pour et au nom de l'État belge, s'engage à faire exécuter aux frais de celui-ci tous les travaux à résulter de l'élargissement dont il s'agit, notamment : a) les déblais et remblais nécessaires à la mise sous profil de la nouvelle avenue... ; b) les travaux de pavage, d'empierrement, de bordures, de plantations, de construction de voie cyclable et d'accotements pour cavaliers, etc, ainsi que ceux indispensables pour assurer l'écoulement des eaux.

*Article 5* : Il est expressément entendu que les travaux de terrassements seront commencés au plus tard un an à compter de la date de l'arrêté royal qui autorisera l'expropriation par zones » (1).

« Acquérir, au besoin par voie d'expropriation » : cela est fort bien, encore faut-il pouvoir exproprier. Le mode d'expropriation le plus aisé est l'expropriation par zones — à laquelle l'article 5 de la convention, que nous venons de citer, fait d'ailleurs expressément allusion. Mais pour qu'il y ait expropriation par zones, il faut que la commune elle-même procède à l'expropriation (2). Dans

(1) Nous n'avons pu retrouver le texte complet de cette convention. Nous la citons d'après la reproduction partielle qui figure dans la convention du 18 août 1902 entre Parmentier et la commune de Laeken, dont il sera question ci-après.

(2) Lois des 1<sup>er</sup> juillet 1858 et 15 novembre 1867.



le cas des travaux de l'avenue de Meysse, deux communes sont en cause : Laeken et Strombeek-Bever. Toutes deux vont être priées de s'intéresser aux travaux. Comme le succès de la demande va être fort différent de part et d'autre, nous devons examiner séparément la suite de l'affaire à Laeken et à Strombeek.

A Laeken, les choses vont aller fort aisément. Dès le 18 août 1902, M. PARMENTIER — toujours lui — signe avec la commune de Laeken, représentée par son bourgmestre et son secrétaire communal, une seconde convention. Il y est fait état tout d'abord de l'accord conclu l'avant-veille, plans à l'appui, avec DE SMET DE NAEYER, puis il est entendu que :

« *Article 1<sup>er</sup>* : La commune de Laeken, sous réserve d'approbation par l'autorité compétente, s'engage à laisser poursuivre à sa requête (*sic* !) et pour autant que de besoin à la requête de M. Edmond PARMENTIER, l'expropriation par zones... de tous les immeubles limités par des liserés rose et jaune aux dits plans ci-annexés.

» *Article 4* :... Les terrains nécessaires à l'élargissement projeté seront la propriété de l'État (ce sont les terrains du liseré rose), et toute la zone disponible après l'exécution des travaux appartiendra de plein droit à M. PARMENTIER.

*Article 5* : Il est expressément entendu que la commune de Laeken n'aura pas à intervenir dans les dépenses à résulter des acquisitions, des expropriations ou des travaux à faire ou à exécuter pour la réalisation du projet qui fait l'objet de la présente convention » <sup>(1)</sup>.

Voilà M. PARMENTIER fort engagé financièrement, et par sa convention avec DE SMET DE NAEYER, et par celle avec la commune de Laeken. Mais il ne l'est qu'apparemment, car il a en poche une troisième convention, antérieure aux deux autres, qui date elle du 1<sup>er</sup> août

<sup>(1)</sup> Original dans le dossier 18.017 du service des Travaux publics de Bruxelles (cité ci-dessus). Avec, également en original, le plan annexé à la convention. En dépit du pluriel de l'article 1<sup>er</sup> (« aux dits plans ci-annexés »), ce plan semble avoir été le seul qui fût joint à la convention. — Le texte de la convention elle-même est également reproduit *in extenso* dans le procès-verbal de la délibération du Conseil communal de Laeken du 10 octobre 1902 (voir ci-dessous).

1902. Il s'agit d'un acte sous seing privé qui a été signé entre PARMENTIER d'une part, et d'autre part le baron Auguste GOFFINET, « agissant pour le compte et au profit du Domaine de la Couronne de l'État Indépendant du Congo ».

Cet acte prévoit l'action qu'entreprendra PARMENTIER, pour la réalisation des travaux de l'avenue de Meysse, puis ajoute :

« *Article 2* : Il est expressément entendu que toutes les acquisitions à faire par PARMENTIER ou les expropriations à poursuivre en son nom... seront toujours réputées avoir été faites pour le compte et aux frais exclusifs du Domaine de la Couronne de l'État Indépendant du Congo, la totalité du prix d'achat ou des indemnités à allouer aux expropriés devant être acquittée ou consignée des deniers appartenant au Domaine de la Couronne de l'État Indépendant du Congo.

» *Article 3* : L'intervention ou l'acceptation de PARMENTIER dans les poursuites à exercer ou dans les contrats généralement quelconques à intervenir, l'acquisition, expropriation, etc., sera toujours considérée avoir eu lieu ou avoir été donnée pour le compte du Domaine de la Couronne de l'État Indépendant du Congo, alors même que dans les dits contrats ou à l'occasion des dites poursuites, PARMENTIER aurait stipulé ou agi en son nom personnel.

» *Article 4* : Comme conséquence des stipulations qui précèdent, il est reconnu dès aujourd'hui de la manière la plus formelle que les excédents de propriétés qui resteront disponibles après l'achèvement des travaux de voirie projetés, appartiendront exclusivement et de plein droit au Domaine de la Couronne de l'État Indépendant du Congo, attendu que PARMENTIER ne pourra jamais ni à aucun moment exercer le moindre droit de propriété personnelle sur les dits excédents » <sup>(1)</sup>.

Et l'acte de répéter encore par la suite la même idée, soulignant que PARMENTIER ne sera en toutes choses que le « mandataire du dit Domaine de la Couronne ».

M. PARMENTIER est donc bien couvert.

(1) Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Registre de Formalité et de Recette. Actes sous seing privé. Direction : Brabant. Bureau : Bruxelles A. C. Sud. Registre 427, f° 42 r° et v° ; enregistrement du 13 novembre 1902. Registre transféré à l'heure actuelle au Bureau des actes administratifs et sous seing privé, au Palais de Justice, à Bruxelles.

Reprenons maintenant l'histoire de ses relations avec la commune de Laeken. La convention du 18 août 1902 a été signée avec le bourgmestre et le secrétaire communal, mais il faut encore qu'elle soit approuvée par le conseil communal et que celui-ci approuve également l'expropriation par zones. Le conseil communal va délibérer de l'affaire dans ses séances des 29 août et 10 octobre 1902 <sup>(1)</sup>. Il ne pourra que constater combien les choses se présentent d'une manière avantageuse pour la commune. Aucune dépense n'est mise dans le projet à charge du budget communal de Laeken. La commune intervient pour exproprier, M. PARMENTIER paie les expropriations, on lui remet les terrains <sup>(2)</sup> et il cède gratuitement à l'État la partie de ces terrains nécessaires à l'élargissement de l'avenue. Comme le déclarait avec enthousiasme le collègue dans son exposé au conseil :

« Nous allons être dotés, sans bourse délier, d'un quartier superbe sur le plateau au-dessus du Parc Royal, quartier qui non seulement deviendra productif au plus haut degré au point de vue des contributions et des taxes à payer par les riverains, mais qui encore, par les nombreuses villas et maisons de campagne à édifier aux abords de la nouvelle artère, est de nature à provoquer à Laeken une augmentation sensible de mouvement et de vie » <sup>(3)</sup>.

Emporté par cet enthousiasme, le collègue se lançait même dans l'éloge de PARMENTIER.

« La commune peut avoir tous ses apaisements concernant la convention » passée avec lui. « M. PARMENTIER est, en effet, outillé pour ce genre de travaux et il dispose déjà d'une grande partie des terrains à entreprendre : c'est dire qu'aucun autre entrepreneur ne pourrait ac-

<sup>(1)</sup> Cf. à ces deux dates le registre aux procès-verbaux des délibérations du Conseil communal de Laeken. Extraits conformes aimablement délivrés par l'administration communale de Bruxelles.

<sup>(2)</sup> « Cette convention suppose évidemment que la commune remettra à M. Parmentier tous les terrains nécessaires, dès qu'ils seront expropriés ». (Exposé fait par le Collège au Conseil à la séance du 29 août 1902 ; dossier 18.017 du service des Travaux publics de Bruxelles, déjà cité).

<sup>(3)</sup> *Ibid.*

cepter pareille entreprise en prenant à sa charge toutes les éventualités » <sup>(1)</sup>.

Ce morceau à la gloire d'un prête-nom n'était-il pas cependant un peu audacieux ? Prudemment, on décida en fin de compte de le supprimer. Dans la minute, en marge du passage ainsi rayé, quelqu'un a écrit les mots vrais, mais qu'on ne pouvait pas prononcer officiellement : « État du Congo — Liste Civile »...

Le conseil communal se prononça en faveur du projet à l'unanimité moins une abstention. Sa délibération fut approuvée à son tour par arrêté royal du 9 janvier 1903 <sup>(2)</sup>.

L'on pouvait passer dès lors au stade de l'exécution. Or — et c'est là un élément de complication qu'il n'est pas rare de rencontrer dans les entreprises de LÉOPOLD II — l'exécution allait se faire suivant des modalités fort différentes de ce que prévoyaient les accords conclus.

M. PARMENTIER devait soit acheter de gré à gré les terrains nécessaires aux travaux, soit les faire exproprier par les soins de la commune de Laeken. Il va y avoir de fait un certain nombre, un bon nombre même d'achats de gré à gré, mais M. PARMENTIER n'y interviendra pas : c'est le Domaine de la Couronne qui, chaque fois, achète directement et devient donc directement propriétaire <sup>(3)</sup>.

Le processus des expropriations va être plus complexe. Prenons à ce sujet un exemple. En 1905, les héritiers JACOBS-PAUWELS, qui possèdent quatre maisons et une terre rue de Want, se font exproprier. L'expropriation a été poursuivie bien entendu par la commune de Laeken. Lorsqu'il s'agit de payer l'indemnité d'expropriation, c'est M. PARMENTIER qui intervient et qui paie aux hé-

<sup>(1)</sup> *Ibid.*

<sup>(2)</sup> *Moniteur Belge*, 1903, pp. 242-243.

<sup>(3)</sup> Cf. plusieurs de ces achats mentionnés dans la liste de F. CATTIER, *Étude sur la situation de l'État Indépendant du Congo* (Bruxelles 1906), pp. 220 et sq.



ritiers JACOBS-PAUWELS la somme totale de 20.493 F. Quittance lui en est donnée, par acte passé le 8 décembre 1905 devant le notaire DUBOST. Peut-il cependant être reconnu comme propriétaire des biens, alors que l'expropriation a été accordée par jugement à la commune ? Oui, car le bourgmestre et le secrétaire communal de Laeken comparaissent à l'acte et déclarent d'une même voix :

« La commune reconnaît qu'elle n'a jamais pu exercer le moindre droit de propriété sur les parcelles désignées ci-dessus, et que M. PARMENTIER en est seul propriétaire ».

Le droit de propriété de M. PARMENTIER étant ainsi confirmé, le notaire DUBOST passe sur-le-champ un second acte portant également la date du 8 décembre 1905 : acte par lequel M. PARMENTIER vend au Domaine de la Couronne de l'État Indépendant du Congo les biens dont il est devenu quelques instants auparavant propriétaire. Le prix de vente, on le devine, est, à un centime près, la somme qui a été versée par M. PARMENTIER aux héritiers JACOBS-PAUWELS <sup>(1)</sup>.

Procédure fort ingénieuse, mais comment la concilier avec l'acte sous seing privé du 1<sup>er</sup> août 1902 qui déclarait que PARMENTIER, « mandataire » du Domaine de

<sup>(1)</sup> Quittance des héritiers JACOBS-PAUWELS à PARMENTIER (avec la déclaration de la commune reconnaissant que M. PARMENTIER est le seul propriétaire des biens) : Registres des Actes civils. Direction de Bruxelles. Bureau de Bruxelles A. C. Nord. Registre 754, f<sup>o</sup> 13 v<sup>o</sup> et 14 r<sup>o</sup> (actuellement conservé dans les archives du 2<sup>e</sup> Bureau des Actes civils, rue des Bogards, Bruxelles). — Acte de vente de PARMENTIER au Domaine de la Couronne : même registre, f<sup>o</sup> 14 v<sup>o</sup>.

Au sujet de la présence, pour représenter la commune, du bourgmestre et du secrétaire communal de Laeken, cf. la lettre du notaire Dubost au bourgmestre du 6 décembre 1905, dans le dossier 18.017 du service des Travaux publics de Bruxelles, déjà cité.

Les biens faisant l'objet de l'expropriation Jacobs-Pauwels étaient quatre maisons sises rue de Want, n<sup>os</sup> 2, 30 a, 30 b et 30 c (cadastrées section A, n<sup>os</sup> 274 m 4, e 5, d 5 et q 3), ainsi qu'une terre de la même rue cadastrée section A, n<sup>o</sup> 274 w 4. Ces biens se retrouvent sous le n<sup>o</sup> 89 dans la liste des propriétés de la Couronne transférées à l'État Indépendant par la convention du 24 décembre 1906 (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n<sup>o</sup> 28, Annexe B, p. 177*).



la Couronne, ne pourrait « jamais ni à aucun moment exercer le moindre droit de propriété » sur des biens dont le Domaine était le propriétaire véritable ? On voit ici, bien au contraire, le propriétaire fictif *vendre* régulièrement, devant notaire, et contre espèces, un bien à son propriétaire véritable. C'est un amusant paradoxe. Faut-il dire qu'aux yeux de ceux qui menaient l'affaire, seule la fin importait, et que la fin en l'occurrence, était parfaitement atteinte.

La procédure suivie dans le cas des biens JACOBS-PAUWELS semble avoir été la procédure employée de manière générale chaque fois qu'il y avait expropriation <sup>(1)</sup>. De cette manière, le Domaine de la Couronne — la Fondation de la Couronne à partir de 1906 — se trouva être propriétaire régulière tant des biens de l'avenue de Meysse acquis de gré à gré que des biens expropriés.

Et c'est ici que l'on allait s'écarter encore plus des conventions initiales. « M. PARMENTIER », en vertu de sa convention avec l'État belge, devait transférer à ce dernier la propriété des terrains devant servir à l'assiette de la nouvelle avenue de Meysse. Or la nouvelle avenue de Meysse fut effectivement tracée, mais, apparemment, aucun transfert de propriété n'eut lieu au profit de l'État belge. Ou plutôt, il y eut transfert, mais seulement en 1908. A ce moment, depuis un an déjà, l'avenue de Meysse élargie était terminée sur le territoire de la commune de Laeken <sup>(2)</sup>. Les événements de 1908 — annexion

<sup>(1)</sup> Même procédure très exactement pour la parcelle expropriée section E, n° 242 b. Quittance des propriétaires expropriés à Parmentier, du 23 septembre 1904, et déclaration de la commune reconnaissant Parmentier comme propriétaire : Registres des Actes civils. Direction de Bruxelles. Bureau de Bruxelles A. C. Nord, Registre 742, f° 32 r° et v° (mêmes archives que pour le registre cité à la n. précédente). Acte de vente de Parmentier au Domaine de la Couronne, de la même date : même registre, f° 32 v°. Propriété n° 50 dans la liste du 24 décembre 1906 (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28. Annexe B, p. 175).

<sup>(2)</sup> Le nouvel arpentage date de 1907 (cf. archives du cadastre, aux bureaux du cadastre, rue Picard, à Bruxelles), ce qui indique qu'à cette date, le gros-œuvre au moins du travail était achevé. Voir aussi la réponse du gouvernement, en

du Congo par la Belgique et suppression de la Fondation de la Couronne — amenèrent la cession à l'État belge des propriétés de la Fondation. Dans la liste des biens immobiliers ainsi cédés on retrouvait les biens de l'avenue de Meysse, y compris toute une série de parcelles qui étaient entièrement incluses depuis de longs mois dans l'assiette de la nouvelle chaussée <sup>(1)</sup>. Par le vote du traité de reprise et de l'Acte additionnel, la Belgique devint ainsi et enfin propriétaire de sa propre route...

Lorsqu'il s'agit d'obtenir de la commune de Strombeek-Bever les expropriations nécessaires à l'élargissement de l'avenue de Meysse, les choses, nous l'avons dit, se passèrent tout autrement qu'à Laeken. A Strombeek, on ne pouvait nourrir l'espoir de voir un nouveau quartier résidentiel naître sur les bords de la voie nouvelle. Tout ce que les solides cultivateurs de Strombeek apercevaient, c'est qu'on allait leur enlever des terres et même démolir des maisons situées le long de l'ancienne chaussée. Aussi, dès le 19 août 1902, le conseil communal prit-il à l'unanimité une délibération énergique :

1908, à une question posée à la Commission des XVII : « L'avenue de Meysse est achevée », déclare-t-il, « sur le territoire de la commune de Laeken » (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 146, p. 139*).

<sup>(1)</sup> C'est le cas — nous ne citons que des exemples — pour les parcelles A 149 a, A 146 a et 205 a, et A 274 m 4, cédées par le traité de reprise (cf. *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe B, p. 173 n° 4 et 8, et p. 177 n° 89*), et pour les parcelles A 194 a partie, A 171 b, 176 a partie et 182 a/bis, A 185 g, 185 h, 185 i, 195 f, 195 g, 195 h, 195 i, 186 d partie et 185 L partie, et A 274 x/3, cédées par l'Acte additionnel (cf. *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 129, Annexe I, p. 14/4, n° 1, 2, 4 et 5*), qui étaient englobées entièrement, ou presque entièrement, dans l'assiette de l'avenue. On n'a pour le constater qu'à faire la comparaison avec le plan parcellaire annexé à la convention Parmentier-commune de Laeken du 18 août 1902 (cité ci-dessus).

On observera que, pour les parcelles A, 194 a, 176 a, 186 d et 185 L, citées ci-dessus, une partie seulement de la parcelle était cédée à la Belgique ; l'autre partie, dans ces différents cas, était, en vertu de l'Acte additionnel, cédée personnellement au Roi (cf. *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 129, Annexe I, p. 14/8, n° 4*). Nous savons par des documents d'archives que les parties cédées à la Belgique étaient précisément celles qui étaient incorporées dans l'avenue de Meysse, tandis que le Roi avait tenu à se réserver l'« excédent » en dehors de la chaussée (cf. note à ce sujet dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518).

« Vu les plans déposés par l'État belge afin de faire décréter d'utilité publique l'élargissement à 156 mètres de l'avenue de Laeken à Meysse.

» Vu les nombreuses réclamations et protestations fondées, par les habitants et propriétaires, contre le projet qui n'offre aucune nature d'utilité publique.

» Attendu que ce projet entraînerait la démolition des propriétés bâties et l'expropriation de plus de cinquante hectares qui deviendraient des domaines de l'État et par ce fait échapperaient aux ressources de la commune.

» Attendu que la suppression de ces ressources frapperait durement les autres propriétés et serait la ruine de la commune.

» Le conseil communal en sa séance du 19 août 1902, à l'unanimité de ses membres, se joint à ses administrés pour s'opposer à l'exécution du projet » <sup>(1)</sup>.

L'expropriation par zones étant ainsi rendue impossible par défaut de coopération de la commune, il fallut bien se rabattre sur l'expropriation pour cause d'utilité publique effectuée par l'État. Celle-ci fut autorisée par arrêté royal du 9 janvier 1903 <sup>(2)</sup>.

Dans les opérations de Strombeek, qui étaient pourtant visées elles aussi par la convention PARMENTIER-DE SMET DE NAEYER du 16 août 1902, « M. PARMENTIER » semble s'être complètement évanoui. C'est la Fondation de la Couronne qui procède aux achats de gré à gré <sup>(3)</sup>, et, lorsqu'il y a expropriation par l'État, c'est elle-même,

(1) Registre aux procès-verbaux des délibérations du Conseil communal de Strombeek-Bever, séance du 19 août 1902. Extrait conforme aimablement délivré par l'administration communale.

(2) Seule une analyse de cet arrêté a paru au *Moniteur Belge* du 17 janvier 1903, p. 242. Texte complet dans la collection des arrêtés royaux du ministère des Travaux publics et de la Reconstruction. L'article unique de l'arrêté était le suivant :

« *Article unique.* — Il y a utilité publique à transformer la section de l'avenue de Meysse comprise entre Laeken (Gros-Tilleul) et Wemmel, section située sur le territoire de la commune de Strombeek-Bever ; les immeubles indiqués par un liséré carminé sur le plan ci-annexé visé par Notre Ministre des Finances et des Travaux publics, et nécessaires à ladite transformation, seront, à défaut de cession amiable, empris et occupés de la manière prescrite par les lois en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique » (communication du secrétariat général du ministère des Travaux publics).

(3) Plusieurs cas relevés dans la liste de F. CATTIER, *loc. cit.*

semble-t-il, qui verse directement l'indemnité d'expropriation et se voit attribuer la propriété des biens expropriés <sup>(1)</sup>. Plus aucune trace ici de M. PARMENTIER.

Au moment de la reprise du Congo par la Belgique, nous l'avons dit, les travaux d'élargissement de l'avenue de Meysse étaient achevés sur le territoire de la commune de Laeken. A Strombeek, les choses étaient beaucoup moins avancées. La plus grande partie des instances en expropriation étaient en cours <sup>(2)</sup>. Le travail de voirie proprement dit n'était pas encore entamé.

Mais LÉOPOLD II voulait qu'il n'y ait aucun arrêt dans la réalisation. Puisque la Fondation de la Couronne n'était plus là pour couvrir les frais des expropriations, il fallait que l'État belge intervienne. Le Roi réclama cette intervention et en obtint la promesse dans l'Acte additionnel au traité de reprise. Parmi les grands travaux que la Belgique, aux termes de l'Acte additionnel, s'engageait à terminer, figuraient ceux de l'avenue de Meysse <sup>(3)</sup>. Une somme de 6 millions était prévue à

<sup>(1)</sup> Cf. le cas de la « propriété Harding » expropriée à Strombeek pour la somme de 361.000 fr. Une note du baron GOFFINET du début de 1908 indique à propos de ce bien : « Exproprié au nom de l'État belge » (Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518). La propriété se retrouve dans l'Acte additionnel dans la liste des « immeubles acquis pour le compte de la Fondation de la Couronne » (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, p. 14/7, n° 7).

D'une manière générale, cf. une note du Roi, de 1909, où LÉOPOLD II évoque les expropriations sur le territoire de Strombeek. Il écrit : « Les expropriations... à la route de Meysse ont été commencées par la Fondation » (Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VII). On peut voir aussi le texte, d'un intitulé fort clair, que nous citons à la note suivante.

<sup>(2)</sup> Cf. dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518, un « Relevé des instances en expropriation engagées pour le compte de la Fondation de la Couronne ». Cette note, qui doit dater du début de 1908, mentionne à Strombeek-Bever 96 parcelles qui étaient en voie d'expropriation. Dans la plupart des cas, semble-t-il, le premier jugement, constatant l'accomplissement des formalités voulues par la loi, avait déjà été rendu (ces jugements, d'après un relevé qu'a bien voulu me communiquer M. Nazé, ont été rendus en majorité entre 1903 et 1906), mais le second jugement, fixant le montant des indemnités à allouer, ne l'était pas encore.

<sup>(3)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, pp. 8 et 18.



cet effet, à la fois pour les expropriations restantes et pour les travaux eux-mêmes <sup>(1)</sup>.

Mais les engagements et les promesses ne valaient que pour autant que le Souverain fût là pour surveiller leur exécution. Après la disparition de LÉOPOLD II, vint la phase de la léthargie. Les expropriations furent achevées — puisqu'elles étaient engagées. Les travaux restèrent en suspens.

Aujourd'hui encore, l'avenue de Meysse élargie se termine là où elle se terminait à la mort de LÉOPOLD II : à la limite de la commune de Laeken. La partie achevée, magnifique dans son ampleur et dans son développement, témoigne de ce que la Belgique a eu un Souverain qui voyait grand. Au-delà, on a la preuve que telles n'étaient pas les vues du gouvernement.

\* \* \*

Du point de vue que nous avons à envisager dans cette étude — le point de vue : avantages de la Belgique — comment traiter le cas de l'avenue de Meysse ? Qu'a reçu l'État belge ? Tout d'abord, construisant la nouvelle avenue, il a reçu l'autorisation de la Fondation de la Couronne — autorisation simplement tacite, semble-t-il — de tracer la voie nouvelle sur des terrains appartenant à la Fondation. En 1908, la propriété de ces terrains lui a été cédée.

<sup>(1)</sup> *Ibid.* Cf. aussi *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 139. Les travaux que la Belgique reprenait en vertu de l'Acte additionnel étaient, aux termes de cet Acte, des travaux en cours d'exécution par la Fondation ou pour lesquels la Fondation avait déjà conclu contrat (cf. Acte additionnel, art. 4). Ceci laisserait donc supposer qu'en ce qui concerne l'élargissement de l'avenue de Meysse sur le territoire de Strombeek, la Fondation de la Couronne avait pris des dispositions pour entreprendre le travail à ses frais. Il est certain, en tout cas, qu'elle n'avait rien fait de semblable, précédemment, sur le territoire de Laeken ; le travail de voirie, à Laeken, était demeuré à charge de l'État belge. Dans une note autographe que l'on peut dater d'octobre 1908, Léopold II déclare expressément à propos de ce qui reste à faire à l'avenue de Meysse : « les travaux... de la route de Meysse à charge de l'État comme précédemment » (Arch. de l'Acad. roy. des Sciences coloniales, dossier « Reprise du Congo par la Belgique »).



Il n'y a rien dans tout ceci, notons-le, qui heurte les principes du droit. Une route, étant destinée à l'usage du public, fait partie par définition du domaine public de l'État, mais elle peut fort bien être aménagée sur des propriétés particulières. De par la construction de la route, ces propriétés se trouvent bien entendu grevées d'une servitude, mais le droit de propriété qui s'exerçait sur elles ne cesse point <sup>(1)</sup>. Jusqu'en 1908, la Fondation de la Couronne est donc demeurée, de manière parfaitement conforme au droit, propriétaire des terrains qui formaient l'assiette de l'avenue de Meysse <sup>(2)</sup>.

Mais si l'on regarde les faits plutôt que le droit, il est évident que ce droit de propriété, à partir du moment où l'avenue était construite, n'avait plus aucune portée pratique : la servitude était tout, la propriété, en pratique, ne valait plus rien <sup>(3)</sup>. Il est donc permis de dire, nous paraît-il — ainsi que nous l'avons fait dans le titre de ce chapitre, — que la cession dont a bénéficié l'État belge a eu lieu en réalité avant 1908, qu'elle a eu lieu dans la réalité des choses dès le moment où les biens de la Fondation, par le tracé de l'avenue nouvelle, ont été englobés dans le domaine public de l'État.

Reste à savoir ce qu'était la valeur des biens cédés. On pourrait la calculer. Ce calcul serait cependant difficile. Est-il utile de se donner cette peine alors que les

<sup>(1)</sup> Cf. sur tout ceci H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. V, avec la collaboration de R. DEKKERS (Bruxelles 1941), pp. 683-684 et 686-687.

<sup>(2)</sup> L'histoire de la Donation Royale nous offre, notons-le, un cas parallèle. C'est par la Donation Royale seulement que le Roi renonça au profit de la Belgique à la propriété de terrains qui étaient devenus depuis quelque temps déjà des assiettes de voies publiques : assiette du détournement de l'avenue Van Praet à Laeken, assiette de l'avenue de Tervuren entre la forêt de Soignes et le parc de Tervuren (cf. à ce sujet le discours de VAN DEN HEUVEL au Sénat le 3 décembre 1901 ; *Annales parl., Sénat*, 1901-1902, p. 13).

<sup>(3)</sup> On ne peut attribuer une grande valeur, par exemple, au fait que le propriétaire conservait le droit d'exploiter le minerai contenu dans le tréfonds » (H. DE PAGE, *loc. cit.*).

biens en question ont tous été compris dans la masse des biens de la Fondation transférés à la Belgique en 1908, soit par le traité de reprise, soit par l'Acte additionnel, et que la valeur d'ensemble de cette masse, elle, est parfaitement connue ? Renvoyons donc pour la facilité des choses aux chiffres globaux qui vont suivre dans notre exposé, et qui incluront le chiffre partiel que nous aurions pu rechercher séparément ici, mais que nous trouvons superflu de rechercher.

Pareil renvoi vaut également pour d'autres cas, d'importance tout à fait secondaire d'ailleurs par rapport à celui de l'avenue de Meysse, qui ont pu avoir le même caractère. Nous pensons, disions-nous en débutant, que de tels cas ont existé, qu'ailleurs encore qu'à l'avenue de Meysse, avant 1908, certains terrains ont pu être abandonnés par la Fondation aux travaux publics de l'État. A Laeken, sans doute, à Ostende aussi, peut-être. Mais notre calcul n'en est pas affecté, puisque dans ces cas aussi, suivant toute vraisemblance, les terrains abandonnés ont été inclus dans la liste des biens dont la propriété a été officiellement transférée à l'État belge en 1908.

(B. BIENS DE LA FONDATION DONT CELLE-CI AVAIT  
REMIS LES TITRES DE PROPRIÉTÉ À L'ÉTAT INDÉPENDANT,  
ET QUI SONT PASSÉS À LA BELGIQUE PAR LE TRAITÉ DE  
REPRISE.

Lorsque fut négocié en 1907 le traité de reprise du Congo par la Belgique, l'État Indépendant fit connaître que, parmi les éléments de son actif, figuraient des immeubles situés en Belgique dont les titres de propriété lui avaient été remis par la Fondation de la Couronne. Cette remise s'était faite, déclarait-il, en vertu d'une convention conclue le 24 décembre 1906 entre représentants de l'État et de la Fondation. On communiquait le texte de la convention, qui était le suivant :

« *Article unique.* D'une part la Fondation de la Couronne remet et cède à l'État Indépendant du Congo les titres de propriétés en Belgique qu'elle détient, et elle s'engage à lui en remettre et à lui en céder encore pour une valeur d'environ 12 millions de francs. D'autre part, l'État Indépendant du Congo prend l'engagement de maintenir toutes les susdites propriétés à leurs destinations d'achat et les accepte avec leurs servitudes d'intérêt public telles qu'elles lui ont été et lui seront précisées les unes et les autres au moment de la remise.

» En considération de la remise et de la cession à lui faites des titres de propriétés en Belgique que la Fondation de la Couronne détenait, de l'engagement pris par cette dernière de lui en remettre et céder encore pour environ 12 millions, et de sa renonciation à tous ses droits actuels et futurs sur les dites propriétés en faveur de l'État Indépendant du Congo, l'État tient la dite Fondation quitte et libre envers lui de toute dette » <sup>(1)</sup>.

A la suite de la convention figuraient deux documents :

a) Une lettre des administrateurs de la Fondation aux secrétaires généraux de l'État Indépendant, également en date du 24 décembre 1906, et leur faisant connaître « les destinations d'achat et les servitudes afférentes aux divers immeubles » cédés par la convention <sup>(2)</sup> ;

b) La liste des immeubles cédés, avec l'indication du prix qui avait été payé pour chacun d'eux ; la somme de ces différentes valeurs faisait un total de 17.449.465 F. <sup>(3)</sup>

Disons immédiatement et sans détours que la convention du 24 décembre 1906 ne nous paraît pas plus digne de confiance — historiquement parlant — que beaucoup d'autres actes relatifs à la Fondation de la Couronne.

<sup>(1)</sup> Texte dactylographié dans les arch. de l'Acad. roy. des Sciences coloniales, dossier « Reprise du Congo par la Belgique ».

<sup>(2)</sup> Nous ne possédons pas l'état primitif de ce document. Le texte publié aux annexes du traité de reprise (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe A, pp. 166-168*) est un texte revu et corrigé à la suite des modifications subies par la convention du 24 décembre 1906 elle-même. Mais ce texte revu ne doit différer sans doute du texte primitif que par un certain nombre de suppressions.

<sup>(3)</sup> Cette liste, correspondant à l'état premier de la convention du 24 décembre 1906, est conservée dans une épreuve imprimée de l'annexe B du traité de reprise, qui figure dans le dossier « Reprise du Congo par la Belgique », déjà cité, des arch. de l'Acad. roy. des Sciences coloniales.

Nous savons qu'au cours des négociations de reprise, en septembre 1907, le gouvernement congolais se vit forcé, quasi à l'improviste, pour justifier l'emploi d'une partie de l'emprunt du Congo, d'inscrire dans le compte de l'exercice 1906 un poste de 29 millions d'« avances » que l'on déclarait avoir été consenties par l'État à la Fondation de la Couronne <sup>(1)</sup>. Le tour de passe-passe financier était extrêmement ingénieux. Encore fallait-il que la Fondation de la Couronne remboursât ces « avances » de 29 millions. C'est alors, selon toute vraisemblance — et alors seulement — que l'on imagina d'opérer ce « remboursement » au moyen d'une cession d'immeubles de la Fondation à l'État. La convention du « 24 décembre 1906 » doit dater de ce moment — c'est-à-dire de septembre ou d'octobre 1907. Elle cédait 17 millions d'immeubles à l'État, et promettait de lui en céder encore 12 par la suite. La « dette » de 29 millions était ainsi apurée.

Le Roi pouvait parfaitement se prêter à pareille cession : l'intérêt de son œuvre n'était pas atteint. Peu importait en effet à LÉOPOLD II que tels ou tels immeubles appartenissent à la Fondation, à l'État Indépendant ou à la Belgique elle-même ; l'essentiel était que le rôle auquel ces immeubles étaient destinés, dans son programme de travaux publics et d'urbanisme, ne fût pas compromis. Or LÉOPOLD II assurait le respect de cette affectation par une clause expresse de la convention qui liait le cessionnaire, et qui lierait tout aussi bien la Belgique, après la reprise.

La lettre aux secrétaires généraux précisait d'ailleurs avec une grande netteté les « destinations d'achat » et les « servitudes d'intérêt public » que l'État Indépendant serait tenu de respecter. Toute une série de biens étaient destinés à faire partie du domaine national de Laeken ; l'Hôtel de Belle-Vue, à Bruxelles, devait constituer une

(1) Cf. à ce sujet notre texte et nos références ci-dessus p. 176 n. 1.



dépendance du Palais Royal ; un vaste terrain situé à Forest devait « servir à faciliter et à embellir la jonction des parcs de Saint-Gilles et Duden » <sup>(1)</sup> ; des biens situés à Tervuren devaient être utilisés pour « dégager et embellir les abords du Musée colonial », etc., etc. Parfois même l'on entrait dans plus de détails encore. Ainsi, rue Coudenberg, à Bruxelles, le Roi avait acquis plusieurs immeubles dont la construction bouchait le panorama, qui est un des plus beaux de la ville ; il avait fait abattre, les étages de ces maisons de manière à ce que rien n'arrête plus la vue <sup>(2)</sup>. La lettre aux secrétaires généraux spécifiait avec soin :

« Les immeubles sis rue du Coudenberg, à Bruxelles,... feront partie du domaine national ; ils ont été acquis afin de conserver et d'étendre le panorama sur la ville et de permettre, en face du Mont des Arts, la constitution d'une servitude de hauteur et de façades.

» La hauteur actuelle des maisons portant les n<sup>os</sup> 22-24, 26-28 et 42-44 de la rue Coudenberg ne pourra jamais être dépassée ; quant aux façades, elles ne pourront être modifiées que du consentement de l'architecte du Mont des Arts ».

Le Roi prenait donc toutes les précautions voulues pour que ses desseins soient respectés.

La convention du 24 décembre 1906, avec ses annexes, fut soumise au gouvernement belge. Celui-ci, cependant, ne l'accepta pas telle quelle. Le chef du cabinet Jules DE TROOZ, demanda au Roi qu'un certain nombre d'immeubles situés à Laeken et à Ostende ne soient pas

(1) Cf. au sujet de cette jonction des deux parcs, longtemps poursuivie par le Roi, les textes cités par le **BON CARTON DE WIART**, Léopold II. Souvenirs des dernières années, 1901-1909 (Bruxelles 1944), pp. 173-174.

(2) **STINGHAMBER** et **DRESSE**, Léopold II au travail, *op. cit.*, p. 229 n. 1. « La création de ces servitudes de hauteur », écrivait le Roi à son ministre **DELBEKE**, « a été payée un prix considérable ; ce sacrifice était nécessaire par l'obligation absolue de maintenir le panorama » (note du Roi à Delbeke du 14 mars 1909, dans les Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VI). « Obligation absolue de maintenir le panorama » : ce langage traduit bien la pensée du Souverain, pour qui la sauvegarde des beautés du pays est un impératif qui ne souffre pas de discussion.



compris dans la cession faite à l'État Indépendant (1). Pourquoi cette demande ? Nous ne possédons pas de texte qui nous fournisse à cet égard une réponse nette, mais l'hypothèse la plus vraisemblable est que DE TROOZ avait été saisi d'un scrupule tout à fait honorable. Il avait appris sans doute que parmi les biens déclarés comme appartenant à la Fondation, et que celle-ci transférerait à l'État Indépendant, figuraient plusieurs propriétés qui avaient été acquises en réalité au moyen des deniers personnels du Roi. Le Souverain, en cette circonstance comme en beaucoup d'autres, essayait de faire passer le plus possible de ses biens à la nation et de laisser le moins possible à ses filles. DE TROOZ, selon toute vraisemblance, avait refusé de s'associer à cet acte, et avait demandé que ces biens soient exclus de la cession (2). Il obtint satisfaction : de la liste des biens cédés furent rayés toute une série d'immeubles pour une valeur totale de 1.475.788 F.

Mais LÉOPOLD II avait aussi ses exigences. Il tenait à ce que la valeur d'ensemble de la cession consentie par la Fondation à l'État Indépendant ne soit pas affectée, de manière à ce que, moyennant sa promesse d'une remise

(1) « A la demande de Monsieur le Ministre de Trooz, des immeubles inscrits au nom de la Fondation à Laeken et à Ostende n'ont pas été remis à l'État » (note d'Auguste Goffinet, s. d. — début 1908 — dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518). — « Veuillez porter vous-même à M. Schollaert la liste des biens en Belgique au nom de la Fondation que M. de Trooz avait demandé que la Fondation ne remette pas » (note du Roi à Auguste GOFFINET du 19 février 1908 ; copie de la main de Goffinet, dans les Papiers Schollaert-Helleputte, même dossier).

(2) Notre reconstitution des faits, nous l'avons dit, est ici quelque peu hypothétique, mais elle est autorisée, nous semble-t-il, par le texte de la note du Roi à Auguste GOFFINET du 19 février 1908 (citée ci-dessus). Le Roi, dans ce texte, évoque d'une part la demande de Jules DE TROOZ tendant à ce que la Fondation ne remette pas certains biens, et il reconnaît d'autre part que ces biens avaient été payés presque tous au moyen de ses ressources personnelles. « Ces biens étaient restés au nom de la Fondation afin qu'à la mort du Roi les héritiers ne puissent pas les réclamer et annihiler ainsi des embellissements désirables dans la région du Heysel ». Le lien de cause à effet entre la question de l'origine des biens et l'attitude de DE TROOZ semble, à se fonder sur ce texte, extrêmement probable.

ultérieure de 12 millions encore, la Fondation puisse être considérée comme quitte de sa « dette » de 29 millions. La difficulté fut résolue en ajoutant à la valeur globale des biens dans la nouvelle liste abrégée, un poste intitulé : « Frais relatifs à ces divers achats (d'immeubles) : indemnités locatives, honoraires des notaires, droit d'enregistrement et de transcription, etc. », d'un montant de 1.474.140 F <sup>(1)</sup>. De cette manière, on aboutissait à la somme, tout compris, de 17.447.817 F, identique à deux mille francs près à la somme initiale de 17.449.465 F.

La coïncidence si remarquable entre les deux chiffres de 1.475.000 F, représentant les immeubles soustraits, et de 1.474.000 F, représentant les frais ajoutés, a de quoi rendre un peu méfiant. Il est permis de penser que la précision de ce dernier chiffre était peut-être un peu fallacieuse. Quoi qu'il en soit, il représente un ordre de grandeur acceptable, que nous n'avons pas de raisons de rejeter.

On ne se contenta cependant pas, lors de ce remaniement des chiffres, de rejoindre, grâce à l'addition du poste « frais », le montant de la cession initiale. On ajouta encore un second poste supplémentaire, qui permit même de dépasser ce montant. Il était relatif aux « constructions édifiées sur quelques-uns (des) terrains, leur aménagement et les plantations ». Soit une dépense de 1.467.362 F, qui s'ajoutant à 17.447.817 F, permettait d'arriver au « total général » de 18.915.179 F. Ce fut le chiffre qui figura dans le traité de reprise <sup>(2)</sup>.

Restait à adapter la convention du 24 décembre 1906 aux nouvelles dispositions prises. Le texte soumis au gouvernement :

« La Fondation de la Couronne remet et cède à l'État Indépendant du Congo les titres de propriétés en Belgique qu'elle détient »

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe B, p. 178.*

<sup>(2)</sup> *Ibid.*

n'était plus de mise, puisqu'il impliquait une remise totale de toutes les propriétés de la Fondation en Belgique <sup>(1)</sup>, et que la remise, à la demande de DE TROOZ, n'était plus que partielle. On substitua à ce texte original, le texte suivant :

« La Fondation de la Couronne remet et cède à l'État Indépendant du Congo des titres de propriétés qu'elle détient en Belgique pour une somme de dix-huit millions, y compris les frais d'achat et d'aménagement, et elle s'engage, etc. ».

Une ou deux retouches furent encore apportées à la suite du document <sup>(2)</sup>, et celui-ci qui, après ces tortures, continuait toujours à porter la date du 24 décembre 1906, put alors être imprimé aux annexes du traité de reprise <sup>(3)</sup>.

\* \* \*

Les biens de la Fondation de la Couronne cédés par la convention du 24 décembre 1906 — dernière manière — à l'État Indépendant, constituaient un actif de ce dernier ; ils passèrent donc automatiquement à la Belgique par le traité de reprise et entrèrent — nous l'avons déjà vu précédemment — dans le patrimoine de l'État belge.

Pour évaluer l'enrichissement dont ce patrimoine a bénéficié, reprenons les chiffres du traité de reprise :

1<sup>o</sup> Valeur d'achat des immeubles : 15.973.677 F. Aucune observation, sinon qu'il faut déduire de cette somme,

<sup>(1)</sup> Disons mieux : une remise prétendument totale. La cession, en effet, aurait dû comprendre pour être effectivement totale un nombre considérable d'immeubles qui avaient été acquis au moyen des deniers de la Fondation, mais qui n'avaient pas été inscrits officiellement au nom de cette dernière. C'étaient là des immeubles que le Roi conservait ; nous les retrouverons plus loin dans notre exposé aux pp. 246 et suiv.

<sup>(2)</sup> Là où il était question encore une fois de « la cession... des titres de propriétés en Belgique que la Fondation de la Couronne détenait », on remplaça par : « ... des titres de propriétés en Belgique visés ci-dessus ».

<sup>(3)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 166.*

un montant de 594.454 F d'annuités qui restaient encore dues sur les immeubles de la rue Coudenberg, et qui furent mises par l'Acte additionnel de mars 1908 à charge de la Belgique <sup>(1)</sup>. Reste donc F 15.379.223

2<sup>o</sup> Frais relatifs à ces divers achats (indemnités locatives, honoraires des notaires, droit d'enregistrement et de transcription, etc.) F 1.474.140

Chiffre qui n'inspire pas en soi, nous l'avons dit, une très grande confiance, mais que l'on peut accepter comme ordre de grandeur.

3<sup>o</sup> Dépenses entraînées par les constructions, aménagements et plantations F 1.467.362.

De quelles constructions et de quels travaux d'aménagement s'agit-il ici ? L'État Indépendant n'a pas fourni à cet égard de précisions, mais nous connaissons quelques-uns au moins de ces travaux, ceux qui d'ailleurs paraissent avoir été les plus importants. Ce sont :

a) Le *Jardin Colonial*, dont les serres avaient été construites sur les terrains de la Fondation <sup>(2)</sup>. Voir à son sujet infra p. 288 ;

b) Le *Pavillon chinois* de Laeken. Construction-sœur de la Tour japonaise <sup>(3)</sup>. L'architecte était d'ailleurs

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 129, p. 16.

<sup>(2)</sup> Terrains de la rue Médori et de la rue des Renards dans la liste des biens cédés par la convention du 24 décembre 1906 (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 28, Annexe B, pp. 173-178).

<sup>(3)</sup> Voir G. LEROY, Visions d'Extrême-Orient (*Bulletin du Touring-Club de Belgique*, 30 avril 1910, pp. 169-173), et E. STADELER, Pavillon chinois et tour japonaise à Bruxelles (*Annales des Travaux publics de Belgique*, 1927, pp. 122-129 ; reproduit dans le *Bulletin du Touring-Club de Belgique*, 1<sup>er</sup> mars 1929, pp. 77-80). — Notons à propos de la Tour japonaise et du Pavillon chinois, une curieuse affirmation de la princesse STÉPHANIE que nous rapporte le colonel STINGLHAMBER (il l'avait recueillie de sa bouche, nous dit-il, en 1935), et suivant laquelle ces deux édifices auraient été l'amorce, dans l'esprit du Roi, d'un projet « international » beaucoup plus vaste. « Le Roi avait dessiné le tracé d'une avenue magnifique qui, du Gros-Tilleul, à l'entrée de la route de Meysse, devait se diriger sur Wemmel. Le long de la dite avenue, il allait édifier une série de palais caractérisant les styles de tous les mondes, et choisis parmi les plus remarquables ; ainsi, en parcourant cette voie unique, le promeneur pourrait faire, somme toute, le tour du monde architectural. La Tour japonaise, le Res-



celui de la Tour japonaise, MARCEL. Le bâtiment que MARCEL avait reçu mission d'édifier était destiné à être, dans l'esprit du Roi, un restaurant de luxe ; on l'appelait le « restaurant chinois » <sup>(1)</sup>. Au moment de la reprise du Congo, le restaurant chinois n'était pas encore achevé ; les travaux furent terminés en 1909-1910 à charge de l'État belge <sup>(2)</sup>. Mais le restaurant construit, il fallait encore trouver un restaurateur. On ne put y réussir ; aucun concessionnaire n'osa risquer les aléas de l'entreprise. Le « restaurant chinois » devint ainsi le « pavillon chinois ». C'est aujourd'hui une annexe des Musées Royaux d'Art et d'Histoire du Cinquantenaire.

c) *L'Hôtel de Belle-Vue*. Hôtel célèbre dans l'histoire bruxelloise, car il avait accueilli nombre d'hôtes illustres <sup>(3)</sup>. Il était attenant, place Royale, au Palais du Roi. Le Roi le fit acquérir en 1902 par la Fondation de la Couronne afin d'en faire une dépendance du Palais <sup>(4)</sup>. Entre 1902 et 1908, la Fondation y effectua des travaux

restaurant chinois et la Fontaine de Bologne constituaient le début de ces constructions prodigieuses... » (Visite de Madame M. MARCEL à Bruxelles, dans le *Bulletin trimestriel de la Société Les Amis et Serviteurs de Léopold II*, 4<sup>e</sup> trimestre 1936, p. 15). La princesse STÉPHANIE, dont les relations avec son père, à la fin du règne, n'avaient pas été, on le sait, d'une extrême cordialité, parlait-elle à cet égard en connaissance de cause ? On n'oserait l'assurer, mais la chose n'a rien d'impossible. Le Roi, qui avait trouvé tant d'inspirations architecturales à l'Exposition de Paris de 1900 — où il avait découvert, nous l'avons vu, et GIRAULT, et MARCEL — n'aurait-il pas voulu imiter également la « rue des Nations » qui, avec ses différents modèles d'architecture nationale, constituait une des originalités de cette exposition ? Il est permis de se poser la question.

<sup>(1)</sup> On rencontre couramment l'expression dès 1905 : « Dans l'avenue Van Praet s'élève un restaurant chinois en cours d'achèvement » (P. GILLET, Les transformations de Laeken, dans les *Annales des Travaux publics de Belgique*, 1905, p. 444). Elle est employée de manière officielle dans les documents de 1908 relatifs à la reprise (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129 p. 16).

<sup>(2)</sup> Celui-ci acquitta également une somme de 80.000 F due pour les travaux réalisés avant 1908, somme qui, au moment de la reprise, figurait parmi les créances dont la Fondation était encore redevable (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, p. 16).

<sup>(3)</sup> Cf. G. DES MAREZ, Guide illustré de Bruxelles, T. I, Les monuments civils, 3<sup>e</sup> éd. (Bruxelles, 1928), p. 205.

<sup>(4)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 167, et Annexe B, p. 174, n° 19.



d'aménagement pour un montant de 350.000 F <sup>(1)</sup>. Le surplus des travaux, qui était évalué encore à un million de F, fut mis à charge de l'État belge <sup>(2)</sup>.

d) *Golf de Cleemskerke*, près d'Ostende. Établi sur les terrains de la Fondation. Coût: 233.778 F <sup>(3)</sup>. C'était une des dépenses faites pour aider au développement et à la prospérité d'Ostende.

e) Le *Chalet de Raverseyde*, à Middelkerke. Il coûta à la Fondation 168.575 F <sup>(4)</sup>. Ici, la dépense avait un caractère dynastique, puisque le chalet de Raverseyde était établi comme une dépendance du Chalet Royal d'Ostende <sup>(5)</sup>.

L'addition des trois postes 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, donne un total de 18.320.725 F. Somme à porter à notre calcul d'ensemble.

### C. BIENS DE LA FONDATION CÉDÉS À LA BELGIQUE EN VERTU DE L'ACTE ADDITIONNEL AU TRAITÉ DE REPRISE.

Le traité de reprise de novembre 1907 maintenait, nous l'avons vu antérieurement, la Fondation de la

<sup>(1)</sup> Cf. ci-dessus p. 190.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 129, p. 18.*

<sup>(3)</sup> Cf. ci-dessus p. 190.

<sup>(4)</sup> Cf. *ibid.*

<sup>(5)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 28, Annexe A, p. 167.* Le cas des trois dernières dépenses que nous venons de citer — Hôtel de Belle-Vue, golf de Cleemskerke et chalet de Raverseyde — pose en réalité, notons-le, un petit problème. En effet, si l'on prenait au pied de la lettre une réponse faite par le gouvernement à une question d'Émile VANDERVELDE à la Commission des XVII, et où ces travaux sont mentionnés (*Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 146, p. 132*), il y aurait lieu de considérer ces trois dépenses, non pas comme englobées dans le total de 1.467.362 F de travaux effectués sur les biens de la Fondation, mais comme s'ajoutant à ce total. Le texte de la réponse cite en effet une somme dont les 1.467.362 F de travaux font partie, puis parle ensuite et en plus de l'hôtel de Belle-Vue, de Cleemskerke et de Raverseyde. Mais il nous semble qu'il serait dangereux d'adopter ici un mode d'exégèse trop littérale, alors que tant d'équivoque plane sur beaucoup de déclarations faites à l'époque de la reprise. Les chiffres allégués par le gouvernement peuvent fort bien, en réalité, se recouvrir partiellement. Par prudence, nous préférons supposer que tel était le cas.

Couronne. La Fondation s'était dessaisie de toute une série de ses propriétés situées en Belgique, mais son organisation même était sauvegardée par le traité : la volonté du Roi avait prévalu. Mais si LÉOPOLD II avait su imposer sa volonté à son gouvernement, il ne put dominer ni le Parlement ni l'opinion. Devant la formidable levée de boucliers que suscita le traité, il fut contraint de céder. L'Acte additionnel du 5 mars 1908 marqua la fin de la Fondation.

Celle-ci, en mars 1908, fut abandonnée, la date prévue pour sa suppression étant celle de la reprise du Congo par la Belgique. Le décret de suppression portait en son article 1<sup>er</sup> :

« A dater du jour où, conformément à l'article 4 du traité du 28 novembre 1907, la Belgique assumera l'exercice du droit de souveraineté sur les territoires du Congo, la personnalité civile se trouvera retirée à la Fondation de la Couronne » (1).

C'est donc à cette même date de la reprise du Congo que devait se poser la question de la dévolution des biens de la Fondation supprimée. Cette question était réglée par les clauses de l'Acte additionnel et du décret de suppression, mais dans des termes dont la clarté n'était pas la vertu dominante. Il y aura là matière, au moment du procès de la succession, à de subtiles, interminables et byzantines discussions.

Nous n'avons pas heureusement à nous préoccuper de ces discussions juridiques ; elles n'offrent aucun intérêt pour notre sujet. A voir les choses de la manière la plus simple, la dévolution des biens s'opérait de la manière suivante : au moment de la suppression de la Fondation, les biens de celle-ci passaient à l'État Indépendant du Congo, mais comme ce moment était aussi précisément celui où l'État Indépendant lui-même pas-

(1) *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 129, p. 10.*

sait à la Belgique, on peut dire en fait que les biens de la Fondation étaient cédés à la Belgique.

Cession à la Belgique : ici intervenait encore, bien entendu, la répartition des biens entre les deux patrimoines, le patrimoine belge et le patrimoine de la colonie du Congo. Les vastes domaines congolais de la Fondation étaient attribués bien entendu au patrimoine de la colonie. La Belgique ne conservait dans son patrimoine propre — c'est là un point que nous avons déjà signalé — que les immeubles situés en Belgique et en France.

L'objet du présent paragraphe est donc bien délimité : il porte sur les propriétés immobilières de la Fondation situées en Belgique et en France et qui, en vertu de l'Acte additionnel, sont entrées au moment de la reprise dans le patrimoine de l'État belge.

\* \* \*

Quelles étaient ces propriétés ? On les trouve énumérées dans les annexes de l'Acte additionnel, et il est donc facile de constater qu'elles se répartissaient en trois grandes catégories.

Il y avait d'abord, à Laeken et à Ostende, la plupart des propriétés que le Roi avait projeté de céder à l'État Indépendant par la convention dite du « 24 décembre 1906 », mais qui avaient été exclues de cette cession à la demande de Jules DE TROOZ.

Il y avait en second lieu, toujours à Laeken et à Ostende, une série importante de biens qui avaient été acquis par la Fondation postérieurement, au 24 décembre 1906.

En troisième lieu enfin, il y avait les propriétés de la Côte d'Azur. Sur la Côte d'Azur, et spécialement au Cap Ferrat, la Fondation se révélait être propriétaire de biens étendus, que le Roi avait acquis en vue d'y ériger un sanatorium et des maisons de repos pour les agents du Congo. Le tout passait également à l'État belge.

Au total, l'Acte additionnel faisait entrer dans le patrimoine de l'État belge des biens d'une valeur d'ensemble de 3.981.564 F <sup>(1)</sup>.

Mais ici se pose un problème délicat. Parmi les immeubles qui avaient été retirés de la cession du « 24 décembre 1906 », mais qui se retrouvent dans la cession de l'Acte additionnel, certains, nous le savons pertinemment, avaient été payés non par la Fondation, mais par le Roi en personne. Toute une série de textes nous éclairent à ce sujet. Le Roi crut même bon d'y faire allusion dans la grande apologie de sa politique publiée en 1908 dans le *Bulletin Officiel de l'État Indépendant*. Il y déclarait :

« Quelques-uns des terrains remis par la Fondation n'ont, à la vérité, pas été payés par elle mais par le Souverain lui-même » <sup>(2)</sup>.

Pourquoi cette obstination du Souverain, même après l'intervention de DE TROOZ en 1907, à placer au nom de la Fondation des acquisitions faites au moyen de ses deniers personnels ? La raison, nous l'avons dit, en est claire : LÉOPOLD II voulait que ces biens aillent à la nation et non à ses héritières. Le désir du Roi de laisser le plus possible de ses biens à sa patrie, et le moins possible à ses filles, a été, on le sait, une des constantes de sa politique. Pour réaliser cette grande idée, qui était admirablement d'accord avec le sentiment patriotique, mais qui était moins d'accord avec le Code Civil, le Roi a usé de moyens souvent fort ingénieux. Il est évident qu'un des objectifs majeurs qu'il poursuivait en créant

<sup>(1)</sup> Même document, avec ses annexes. Pour un certain nombre de biens, l'État belge n'acquerrait que la nue propriété, le Roi conservant l'usufruit. Mais c'est là une distinction qu'il nous est permis de négliger, puisque l'usufruit devait durer à peine plus d'un an.

<sup>(2)</sup> N° d'octobre 1908, p. 364. Voir aussi la note du Roi à Auguste GOFFINET du 19 février 1908, citée ci-dessus p. 235 n. 2, et une autre note de GOFFINET lui-même, destinée au gouvernement, où il écrit (début 1908) : « A Laeken et à Ostende d'autres biens ont été achetés au nom de la Fondation avec l'assistance personnelle du Roi ; quelques-uns ont été intégralement payés des deniers personnels du Roi » (Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518).



la Fondation de la Couronne était précisément — nous ne l'avons pas noté encore, mais c'est le lieu de le faire — de trouver où faire glisser une partie de sa fortune, en la soustrayant à sa succession et en l'affectant à une grande œuvre d'utilité nationale <sup>(1)</sup>. La Fondation de la Couronne a peu servi à cet égard, car elle a été supprimée trop vite, et le Roi a dû recourir pour le « placement » de ses biens à une fondation nouvelle, celle de Niederfullbach <sup>(2)</sup>, mais le cas auquel nous avons affaire ici prouve néanmoins qu'elle a servi.

Nous devrions évidemment pouvoir soustraire de notre total les immeubles qui ont été payés non par la Fondation mais par le Roi. Mais quels étaient-ils ? Cela est impossible à dire. Faut-il alors s'essayer à un forfait ? Ce serait fort arbitraire.

Le plus simple, dans ces conditions, est de tenir compte des éléments de compensation. Nous savons en effet que la situation a été parfois renversée et qu'il est arrivé à la Fondation de la Couronne d'apporter en certaines circonstances un concours financier au Roi. Nous savons qu'elle a pris sur elle certaines dépenses qui auraient été normalement à charge de la Liste Civile <sup>(3)</sup> et que même, plus encore, elle est intervenue pour combler des déficits de la Liste Civile <sup>(4)</sup>. Nous constatons d'autre part que quelques immeubles achetés par la Fondation ont été, en vertu de l'Acte additionnel, et à la demande du Roi, transférés à celui-ci en personne <sup>(5)</sup>.

Tous ces éléments, sauf le dernier, sont difficiles à chiffrer, mais il est certain que, groupés, ils présentent une réelle importance. En d'autres termes, ce que le Roi

(1) Cf. J. STENGERS, Note sur l'histoire des finances congolaises. Le « trésor » ou « fonds spécial » du Roi-Souverain, dans *Bull. I. R. C. B.*, 1954, p. 184 et n. 1.

(2) *Ibid.*, pp. 183-184 ; voir aussi ci-dessous p. 251.

(3) Cf. *infra* pp. 283 et sv.

(4) Cf. ci-dessus p. 180 n. 3.

(5) Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, Annexe I, p. 14/8. La valeur totale de ces biens était de 334.168 F.



a reçu de la Fondation dépasse certainement en valeur — et dépasse même sans doute de loin — ce qu'il lui a apporté sous forme d'immeubles. On peut dès lors considérer ceci comme étant compensé par cela, et l'éliminer du calcul.

Tout ce que nous venons de dire concerne les immeubles qui avaient été retirés à la demande de DE TROOZ de la cession du 24 décembre 1906. Parmi les propriétés acquises postérieurement à cette date, il en est deux qui nous sont, elles, nommément désignées comme ayant été payées « des deniers du Roi ». Leur prix d'achat avait été respectivement de 230.000 et de 361.280 F <sup>(1)</sup>, soit au total 591.280 F. Par prudence, il vaut mieux ne pas faire jouer ici la compensation que nous avons fait jouer il y a un instant et qui risquerait — peut-être — d'aller trop loin, et il est préférable de déduire cette somme du total, établi précédemment, de 3.981.564 F.

Le total définitif à retenir est donc de 3.390.284 F.

#### D. BIENS ACQUIS AU MOYEN DES DENIERS DE LA FONDATION, DÉCLARÉS À LA SUCCESSION DU ROI, ET REVENDIQUÉS PAR LA BELGIQUE.

Pour ceux qui avaient négocié et conclu, du côté belge, l'Acte additionnel de mars 1908, la signification de cet acte était claire et sans ambiguïté : la Fondation de la Couronne était supprimée, et, par conséquent, tous les biens qui lui avaient appartenu passaient à la Belgique. Sur ce point, au cours de la longue discussion parlementaire de la reprise, il n'y eut qu'une voix, qu'une opinion : tout le monde considérait que, aux termes de l'Acte additionnel, la Belgique devait recueillir la totalité

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre, 1907-1908, n° 129, Annexe I, p. 14/2, n° 2, et p. 14/7, n° 7.* Il s'agit des propriétés DE WÆL, au Heysel, et HARDING, à Strombeek-Bever, au sujet desquelles on peut voir divers documents — qui citent l'intervention du Roi — dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518.

de l'actif de la Fondation. Le gouvernement répondait à une question de la Commission des XVII :

« Le principe de l'Acte additionnel est que l'actif et le passif de la Fondation passent à l'État.

» Il suit de là ... qu'en vertu de cet acte, tous les immeubles que possède la Fondation passeront à l'État » <sup>(1)</sup>.

Et Jules RENKIN, d'une manière plus ramassée encore, déclarait :

« La Fondation de la Couronne avait un riche patrimoine... Elle disparaît. Son actif passe à l'État » <sup>(2)</sup>.

L'histoire de la Fondation de la Couronne, avec la reprise du Congo, chacun en était persuadé, était close une fois pour toutes.

Grande fut donc la surprise lorsque, au lendemain même de la mort du Roi, l'on entendit parler à nouveau de biens de la Fondation.

La surprise se produisit le 3 janvier 1910. LÉOPOLD II était mort le 17 décembre 1909. Le 3 janvier 1910, les mandataires des trois princesses, ses filles, se réunirent par devant les notaires TAYMANS, MORREN et DUBOST pour procéder à l'inventaire de la succession <sup>(3)</sup>. Aussitôt, le baron Auguste GOFFINET, qui avait été l'administrateur de la fortune privée du Roi, demanda à faire diverses déclarations. Ces déclarations portaient notamment sur la consistance de la fortune privée, mais elles révélaient en même temps trois choses surprenantes.

1<sup>o</sup> Tout d'abord, que GOFFINET possédait à son nom un certain nombre d'immeubles dont il n'était pas le

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 146, p. 132.

<sup>(2)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1907-1908, p. 1625 ; séance du 25 avril 1908. Voir aussi les textes rassemblés par Eug. HANSSENS dans ses plaidoiries du procès de la succession (plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, pp. 24-27 ; plaidoirie d'appel, *op. cit.*, pp. 45-49).

<sup>(3)</sup> Nous suivons ici le récit d'Henri JASPAR dans sa plaidoirie du procès de la succession, *op. cit.*, pp. 1-2.

propriétaire réel, car ils avaient été payés par la Fondation de la Couronne. Citons le texte de la déclaration :

« Il existe des immeubles qui ont été acquis et qui sont cadastrés au nom du déclarant (c'est-à-dire d'Auguste GOFFINET lui-même) mais que celui-ci déclare avoir payés, sur les ordres du Roi, au moyen de fonds qui lui ont été remis à cet effet par la Fondation de la Couronne du Congo ».

Le baron GOFFINET énumérait ces immeubles. Il y en avait dix-huit en tout, dont deux à Ixelles, avenue Marnix et rue d'Edimbourg, et seize à Saint-Josse-ten-Noode, avenue Galilée, rue du Pôle, rue du Méridien et place Quételet <sup>(1)</sup>.

2<sup>o</sup> Deuxième révélation : c'est que GOFFINET avait encore acquis à Bruxelles, dans les mêmes conditions, quarante autres immeubles. Immeubles, répétait la terminologie froide de l'acte, « acquis par le déclarant et sous son nom, sur les ordres du Roi, au moyen de fonds qui ont été remis à cet effet au déclarant par la Fondation de la Couronne du Congo ».

Si l'on pointait les emplacements de ces biens sur un plan de Bruxelles, on constatait qu'il s'agissait là de trois groupes de propriétés. Dix de ces immeubles étaient situés autour du Palais de Justice : boulevard de Waterloo, rue des Six-Aunes, rue aux Laines et — du côté de la rue Haute — rue Notre-Dame-de-Grâce et rue de l'Éventail. Douze autres étaient des maisons du boulevard du Régent. Dix-huit de ces quarante propriétés, enfin, étaient situées dans les environs immédiats de la porte de Namur : rue de Namur, rue de la Pépinière, rue Bréderode, avenue Marnix, rue du Champ-de-Mars, rue du Bastion (« la nue propriété d'une vaste propriété étant le Théâtre Molière, avec toutes ses dépendances ») et chaussée de Wavre.

<sup>(1)</sup> *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge, s. l. n. d., document n° 57.*

Ces quarante immeubles, cependant, GOFFINET ne les avait pas conservés tels quels. Il en avait fait apport, le 27 novembre 1909, à une société anonyme créée sous la dénomination de « Compagnie foncière industrielle et commerciale pour la conservation et l'embellissement des sites » — ce que l'on appellera par abrégé la « Compagnie des Sites ». La Compagnie des Sites avait été constituée le 27 novembre 1909 au capital de 12.400.000 F. Auguste GOFFINET avait été un des comparants à sa constitution et, en rémunération de son apport à la société des quarante immeubles dont nous venons de parler, il avait reçu 6.685 actions entièrement libérées de mille francs chacune.

Ce sont ces 6.685 actions, qu'il détenait personnellement, mais qui étaient représentatives de biens dont, encore une fois, il n'était pas le propriétaire véritable, que le baron GOFFINET venait déclarer à l'inventaire du 3 janvier 1910 <sup>(1)</sup>.

3<sup>o</sup> Troisième révélation enfin de GOFFINET à la séance d'inventaire : l'ancien serviteur du Roi apportait pour la première fois des précisions officielles au sujet d'une fondation de droit allemand que LÉOPOLD II avait constituée secrètement à l'automne de 1907, la Fondation de Niederfullbach. On parlait depuis un certain temps déjà dans la presse de cette mystérieuse création du Roi que l'on appelait la « fondation de Cobourg ». GOFFINET en annonçait officiellement l'existence et en produisait les statuts <sup>(2)</sup>.

Le gouvernement belge, lorsqu'il fut informé de l'existence de la Fondation de Niederfullbach, s'intéressa non seulement à ses statuts mais aussi à la fortune énorme dont elle paraissait être dotée. Dans le portefeuille que détenait la Fondation, l'on fut notamment frappé de

<sup>(1)</sup> *Ibid.*, documents n<sup>os</sup> 57 (déclaration de Goffinet) et 54 (acte constitutif de la Compagnie des Sites).

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, document n<sup>o</sup> 57.

trouver 3.250 actions de 500 F d'une société anonyme ayant son siège en France : la « Société civile immobilière de séjour et d'exploitation horticole de la Côte d'Azur » — ce que l'on appellera communément la « Société de la Côte d'Azur ». D'où venaient ces 3.250 titres ? Il fut facile de découvrir qu'il s'agissait là d'un lot d'actions qui avaient été attribuées, les unes lors de la constitution de la société (10 et 11 février 1909), les autres lors d'une augmentation de capital (24 juillet 1909), au principal actionnaire, le Docteur Jules THIRIAR, que l'on avait rémunéré de la sorte pour son apport d'une impressionnante série de propriétés situées dans le Midi de la France. Le Dr THIRIAR était connu comme un des médecins, et surtout comme un des familiers de LÉOPOLD II. On l'interrogea donc sur l'origine des biens qu'il avait apportés à la Société de la Côte d'Azur. Et aussitôt, sans aucune difficulté, il fit une réponse semblable aux déclarations de GOFFINET : oui, il avait eu à son nom toute une série de biens dont il avait fait apport à la Société de la Côte d'Azur ; mais ces biens ne lui avaient jamais appartenu véritablement, car ils avaient été payés, « d'après les déclarations du feu Roi, à l'aide de deniers appartenant au Domaine ou à la Fondation de la Couronne ». Le Dr THIRIAR était le modèle des prête-noms. Il n'avait même jamais eu, déclarait-il, « aucun maniement de fonds » <sup>(1)</sup>...

Dès le début de 1910, le grand plan posthume conçu par LÉOPOLD II apparaissait ainsi dans ses lignes essentielles. Le Roi, nous le savons, avait tenu avec une sorte de passion à l'idée de la Fondation de la Couronne. Cette Fondation de la Couronne, il voulait qu'elle fonc-

(1) Cf. sur tout ceci les *Documents produits par l'État Belge*, *op. cit.*, documents nos 51 (acte constitutif de la Société de la Côte d'Azur ; augmentation de capital), 66 (déclarations de Thiriart) et 72 (inventaire du portefeuille de Niederfullbach) ; les diverses plaidoiries du procès de la succession (JASPAR, *op. cit.*, pp. 304 et sv. ; HANSSENS en 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, pp. 87-89 ; en appel, *op. cit.*, pp. 127-130) ; les *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 6 n. 1.



tionne non seulement de son vivant, mais qu'après sa mort encore, elle poursuive, d'après les instructions qu'il lui aurait données, les grands travaux de construction et d'embellissement du pays qu'il avait si longtemps caressés. Pour défendre sa Fondation, pour défendre cette grande œuvre de sa vie, le Roi avait fait appel à toutes les ressources de sa persévérance, de son influence, de son art de la persuasion. Il avait été éloquent, émouvant même. Dans une réponse faite à une question de la Commission des XVII, parlant du programme de la Fondation, il écrivait :

« Le Fondateur s'est basé sur la longue durée de la Fondation pour envisager la possibilité de grands travaux... S'il ne sera pas donné au Fondateur d'en voir l'achèvement, la Belgique, dans le cours des temps, pourra en apprécier les bienfaits. Rien ne prouve mieux, chez le Fondateur, l'absence de toute pensée égoïste et le caractère national des buts qu'il poursuit que cette préoccupation d'assurer, après lui, l'achèvement d'une œuvre en quelque sorte d'outre-tombe, œuvre qu'il demande à la Belgique de respecter en témoignage de gratitude et comme compensation pour ses dépenses et ses efforts prodigués au Congo depuis un quart de siècle » <sup>(1)</sup>.

Ces appels éloquents n'avaient pas eu d'effet ; la Fondation de la Couronne avait été condamnée.

Mais LÉOPOLD II n'avait pas voulu s'avouer battu — il ne s'avouait jamais battu. La Fondation de la Couronne n'était plus ; il chargeait une nouvelle fondation constituée en secret dès septembre 1907, de poursuivre malgré tout sa tâche.

De la Fondation de Niederfullbach, nous ne parlons pas longuement ici <sup>(2)</sup>, sinon pour rappeler que le Roi l'avait dotée de moyens financiers considérables.

<sup>(1)</sup> Arch. de l'Acad. roy. des Sciences coloniales, dossier « Reprise du Congo par la Belgique ». Projet de réponse à la 4<sup>e</sup> question de M. HYMANS à la Commission des XVII. — Le texte de la réponse publié aux *Documents parlementaires* a été édulcoré, à l'intervention évidemment du gouvernement : *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 70.

<sup>(2)</sup> Cf. nos références ci-dessus p. 187 n. 3.

Le portefeuille de Niederfullbach était estimé à quelque 45 millions <sup>(1)</sup>. La Fondation, grâce à ces moyens fort amples, pourrait donc mener activement la politique de grands travaux que le Roi lui assignait. Mais LÉOPOLD II ne lui demandait pas de réaliser elle-même ces grands travaux. Son rôle était de direction et de financement. Les travaux seraient effectués, d'une part en Belgique par la Compagnie des Sites, et d'autre part dans le Midi de la France — où le Roi rêvait toujours de construire un sanatorium pour ses agents, et une résidence pour la famille royale — par la Société de la Côte d'Azur. Le plan était donc bien agencé : la Fondation finançant et dirigeant ; deux sociétés immobilières, en Belgique et en France, exécutant la tâche <sup>(2)</sup>.

Par-delà la tombe, LÉOPOLD II l'emportait donc — ou croyait l'emporter — sur ceux qui s'étaient opposés à la Fondation de la Couronne, et n'avaient pas voulu de sa politique. Par-delà la tombe, il réussissait aussi — ou croyait réussir — à faire servir à son grand œuvre les ressources qu'il avait toujours désiré y affecter, mais que, de son vivant, l'on avait toujours combattues : ressources de sa fortune privée et ressources congolaises.

Telle était essentiellement en effet, du point de vue financier, la double origine des biens de Niederfullbach et des sociétés immobilières.

Ressources de la fortune privée : le Roi avait versé à Niederfullbach une partie importante de sa fortune personnelle, atteignant selon toute vraisemblance de 20 à 25 millions, et dépassant même peut-être cette som-

<sup>(1)</sup> Plaidoirie de JASPAR, *op. cit.*, p. 6.

<sup>(2)</sup> Cf. les instructions du Roi à POCHÉZ, trésorier et gérant de la Fondation de Niederfullbach, du 21 août 1909, publ. dans les *Documents produits par l'État Belge*, *op. cit.*, document n° 53. Il est curieux de constater que dans ces instructions, le Roi parle de la Compagnie des Sites comme d'une société existante, alors qu'elle ne sera constituée en fait que le 27 novembre suivant (cf. même recueil, document n° 54). Mais cette date de constitution importe peu : le plan du Roi était d'ores et déjà bien conçu.

me <sup>(1)</sup>. Inutile de rappeler une fois de plus l'objectif qu'il poursuivait : c'était à son pays, c'était à sa patrie qu'il voulait donner le plus possible de ses biens, plutôt que de les laisser à ses filles mariées à des princes étrangers. Un don direct n'étant pas réalisable — ou disons mieux : ne l'étant plus, depuis que la Donation Royale avait épuisé la quotité disponible — le Roi recourait à une voie indirecte, en dotant une fondation de caractère national.

Mais la dotation de Niederfullbach n'était constituée que de valeurs de portefeuille. Le Roi n'avait-il pas aussi des objets d'art, des meubles, des tableaux, des livres de grande valeur ? Tout cela, toujours avec le même objectif, c'est à la Compagnie des Sites que le Roi va l'apporter. A la constitution de la société, le 27 novembre 1909, LÉOPOLD II apporte 170 tableaux de ses collections : toute l'école belge du XIX<sup>e</sup> siècle, de GALLAIT à DE GROUX et de WAPPERS à Joseph STEVENS. Il apporte des meubles précieux, de nombreux objets d'art. Il apporte « les ouvrages, livres, gravures, cartes, plans, collections de brochures, manuscrits, adresses calligraphiées et listes de souscription des femmes belges » composant sa bibliothèque. En échange de quoi il obtient 3.000 actions de la société d'une valeur de 1.000 F chacune <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cf. J. STENGERS, Note sur l'histoire des finances congolaises. Le « trésor ou « fonds spécial » du Roi-Souverain, dans *Bull. I. R. C. B.*, 1954, p. 187.

<sup>(2)</sup> *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n° 54. On notera que ces 3.000 actions se retrouvèrent après la mort du Roi dans sa succession privée, et que ses filles en héritèrent donc (cf. même recueil, document n° 57, et *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 11). Le fait n'a pu résulter manifestement que d'une inadvertance du Roi, ou de la difficulté qu'il a peut-être eue à réaliser ses desseins avant son décès, car il est évident que son intention devait être de placer ces actions *hors* de sa succession ; sinon, son apport à la Compagnie des Sites serait une opération incompréhensible.

A côté de ce qu'il apportait à la Compagnie des Sites, LÉOPOLD II procéda également en 1909 à des ventes considérables ; de très nombreux meubles et tableaux des palais royaux furent vendus à l'étranger, et notamment en Amérique (cf. à ce sujet l'interpellation VANDERVELDE-DESTRÉE à la Chambre,

A-t-il ainsi fait échapper à sa succession tout ce qu'il a de précieux ? Non, il reste encore certains biens à sauver, et le 13 décembre 1909, alors qu'il est couché sur son lit de souffrances, attendant l'opération qui va avoir lieu le lendemain et qui va lui coûter la vie, le Roi fait venir son notaire et lui fait rédiger un acte de donation entre vifs au profit de la Fondation de Niederfullbach. Et dans le détail, l'acte énumère tout ce qui devra aller à la Fondation : l'argenterie, les cristaux, la porcelaine, les bijoux du Roi, ses plaques de l'ordre de Léopold et de l'ordre de la Jarretière, ses berlines, ses coupés et ses voitures à la Daumont, jusqu'aux redingotes, aux gilets et aux vestes de ses cochers <sup>(1)</sup>...

Dans sa lutte obstinée contre les règles successorales du Code, dont il essayait de s'évader, le Roi allait jusqu'au bout.

Mais à côté des biens provenant de sa fortune privée, le Roi avait affecté aussi à sa Fondation et à ses sociétés, des valeurs d'origine congolaise. On décèlera sans peine une quantité impressionnante de ces dernières dans le portefeuille de Niederfullbach. Il s'agissait particulièrement de titres de l'emprunt du Congo qui, suivant le processus habituel, avaient été détachés de la souche et, en gros paquets, étaient passés à la Fondation.

D'une manière semblable, le Roi utilisait également — et nous en revenons ainsi au sujet qui nous intéresse le plus — d'anciens biens de la Fondation de la Couronne.

le 1<sup>er</sup> juin 1909, *Annales parl., Chambre*, 1908-1909, pp. 1473-1484, et la plaidoirie de JASPAR, *op. cit.*, p. 69). On peut se demander d'ailleurs si ce n'est pas là ce qui explique que la Compagnie des Sites ait été constituée aussi tardivement alors que le Roi avait décidé depuis plusieurs mois au moins de la créer (voir à ce propos notre avant-dernière note ci-dessus). Le Roi aura attendu le résultat des ventes qu'il faisait négociier, avant de grouper ce qui n'était pas vendu et de l'apporter à la Compagnie des Sites.

<sup>(1)</sup> *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n° 55. On verra le commentaire de cet acte étonnant dans la plaidoirie de JASPAR, *op. cit.*, pp. 74-77. La page est à lire : c'est une grande page d'éloquence judiciaire, la plus remarquable sans doute de JASPAR dans sa longue plaidoirie.



Avec les ressources de la Fondation, nous l'avons vu, le Roi avait fait procéder à de nombreuses acquisitions immobilières autour du Palais de Justice — son plan était, on le sait, de dégager le monument —, dans le voisinage de la porte de Namur, où il avait également de grands projets de transformation, et du côté de l'ancien Observatoire (avenue Galilée, rue du Pôle, rue du Méridien), où il avait son projet de « Mont des Roses » <sup>(1)</sup>. Or toutes ces acquisitions avaient été faites au nom du baron GOFFINET, de même que la majorité des acquisitions dans le Midi de la France avaient été faites au nom du D<sup>r</sup> THIRIAR. Le Souverain n'avait donc eu aucune peine, en 1908, à faire échapper ces différentes catégories de biens à la cession — prétendument complète — de l'actif de la Fondation, et à les garder ainsi disponibles pour les grands travaux projetés. Il avait été fort aisé ensuite, soit de laisser les titres de propriété, ou les titres représentatifs de la propriété, entre les mains de leur propriétaire apparent — ce que l'on fit avec les propriétés et les titres GOFFINET —, soit encore de transférer ces titres à la Fondation de Niederfullbach, comme on le fit pour les actions du D<sup>r</sup> THIRIAR dans la Société de la Côte d'Azur. Dans un cas comme dans l'autre, les biens étaient à la disposition de Niederfullbach et des sociétés immobilières qui en dépendaient, puisque le baron GOFFINET était un homme sûr, d'un dévouement absolu, et qu'il était d'ailleurs un des administrateurs de Niederfullbach.

Tel était l'échafaudage savamment, ingénieusement édifié par LÉOPOLD II, et grâce auquel le Souverain espérait que l'œuvre qu'il avait voulue se réaliserait après sa mort ; tout cet édifice s'effondra d'un seul coup devant l'opposition du gouvernement belge.

Le Roi avait prévu beaucoup de choses, mais peut-

(1) Voir sur ces différents projets ci-dessus pp. 183-184.



être pas le courant d'impopularité, d'hostilité, de défiance qui, au lendemain même de son décès, se fit encore plus vif qu'il n'avait été de son vivant. Le Roi avait su obtenir parfois de son vivant, grâce à son impérieuse personnalité, certaines dérogations aux règles strictes du droit. Dans l'atmosphère politique de 1910-1911, nul ne songeait plus à accorder à ses créations posthumes la moindre dérogation de ce genre. Celui qui aurait osé le proposer, au gouvernement ou ailleurs, aurait été balayé par l'opinion, qui exigeait que l'on liquide une fois pour toutes les errements de l'ancien règne.

On s'en tint donc au droit strict. Or de l'avis des meilleurs juristes, la Fondation de Niederfullbach apparaissait comme incompatible avec les normes du droit belge, qui ignorait encore à cette époque les fondations. Le gouvernement ne pouvait donc l'autoriser à fonctionner en Belgique. Bien plus, il ne pouvait admettre que la Fondation conservât la propriété de valeurs aussi évidemment congolaises que les titres d'emprunt du Congo, valeurs qui en vertu du traité de reprise auraient dû revenir à la Belgique. Un examen consciencieux conduisit même le gouvernement à la conviction — en partie erronée, nous le savons aujourd'hui — que presque tout le portefeuille de Niederfullbach était de provenance congolaise. Il le revendiqua donc pour la Belgique en se basant sur le traité de reprise.

Sa revendication fut plus énergique encore à l'endroit des biens qui avaient été acquis au moyen des deniers de la Fondation de la Couronne. Puisque l'Acte additionnel, déclarait-on, prévoyait la cession de tout l'actif de la Fondation, ces biens devaient incontestablement être attribués à la Belgique.

Telle fut, dès 1910, l'attitude très nette du gouvernement. Elle aboutit à un double résultat.

Un accord fut tout d'abord conclu entre l'État belge et les administrateurs de Niederfullbach. Ceux-ci s'étaient

vite rendu compte que la réalisation des travaux publics voulus par LÉOPOLD II n'était possible que si le gouvernement belge y apportait son concours, ne fût-ce qu'en accordant les autorisations indispensables aux travaux. Or le gouvernement disait : non. La Fondation était donc complètement paralysée. La majorité des administrateurs étaient des Belges (à côté de trois Belges, il y avait aussi deux Allemands), et c'étaient des patriotes belges. Devant l'impossibilité de remplir leur tâche, ils jugèrent qu'ils ne pouvaient mieux respecter leur devoir de fidélité aux intentions de LÉOPOLD II qu'en remettant à la Belgique — qui les réclamait, nous venons de le dire, avec vigueur, en tant que valeurs d'origine congolaise —, les valeurs mobilières de la Fondation.

Ce fut l'objet de l'arrangement du 28 janvier 1911, en vertu duquel la totalité du portefeuille de Niederfullbach — y compris donc les 3.250 actions de la Société de la Côte d'Azur — était cédée à l'État belge <sup>(1)</sup>.

Le baron GOFFINET, d'autre part, devant la revendication de l'État belge, se déclara prêt à remettre lui aussi à la Belgique les dix-huit immeubles et les 6.685 actions de la Compagnie des Sites qu'il détenait personnellement <sup>(2)</sup>.

Tout aurait donc été pour le mieux si — dernier rebondissement de cette histoire compliquée — les princesses, héritières de LÉOPOLD II, n'étaient à leur tour

<sup>(1)</sup> Texte de l'arrangement dans les *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n° 72 ; il est également publ. dans les *Annales parl., Chambre*, 1910-1911, pp. 535-536, et dans les *Doc. parl., Chambre*, 1910-1911, n° 85. Sur les origines de la convention, cf. *Succession de S. M. Léopold II. Plaidoirie de M<sup>e</sup> Bonnevie pour la Fondation de Niederfullbach*, Bruxelles s. d. (1911), pp. 13-14.

Aux termes de l'arrangement, l'État belge s'engageait à remettre à la Fondation — qui devait encore avoir une certaine activité en Allemagne même — un capital de 1.100.000 marks, soit 1.365.000 francs. Cette somme ne doit cependant pas entrer en ligne de compte dans nos calculs, car elle fut prélevée par l'État sur les valeurs appartenant à la Fondation qu'il obtenait par ailleurs (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 13, et n° 182, p. 4).

<sup>(2)</sup> Cf. la plaidoirie de HANSSSENS en 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, p. 9, et en appel, p. 24.

intervenues dans le débat. La princesse CLÉMENTINE ne suscita aucune difficulté ; elle accepta de la meilleure grâce le point de vue de l'État belge <sup>(1)</sup>. Il n'en fut pas de même des princesses LOUISE et STÉPHANIE, qui décidèrent de plaider. Leur thèse était que les valeurs de Niederfullbach, les immeubles GOFFINET, les actions de la Compagnie des Sites, relevaient de la succession privée de LÉOPOLD II et devaient donc être partagés entre ses héritières. Cette thèse fut soutenue en première instance par la princesse LOUISE seule, la princesse STÉPHANIE s'en référant à justice ; en appel, elle fut soutenue conjointement par les deux princesses.

Le procès de la succession, qui se déroula en 1911, 1912 et 1913, fut un procès considérable. Considérable, il l'était par l'importance des intérêts engagés. Il le fut aussi par le talent qui s'y déploya. Ce fut une joute où s'affrontèrent les plus grands maîtres du barreau : HANSENS pour l'État belge, BONNEVIE pour Niederfullbach, Henri JASPAR, Paul-Émile JANSON et Léon DELACROIX pour les demanderesses. Mais pour éclaircir l'affaire, il eût fallu plus que le talent des avocats ; il eût fallu des dossiers suffisamment fournis, et ceux dont disposaient les plaideurs étaient dans beaucoup de cas bien incomplets. Les obscurités dans lesquelles on se débattait — et qui étaient elles aussi un héritage de LÉOPOLD II : un héritage de la politique de secret menée par le Souverain — tournèrent en fin de compte au détriment des princesses. Leur revendication, quoiqu'elle fût fondée, nous l'apercevons aujourd'hui, en ce qui concerne une partie au moins des valeurs de Niederfullbach, échoua. Le jugement, puis l'arrêt, les débouta presque entièrement <sup>(2)</sup>.

(1) Cf. *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n° 70, et *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127.

(2) Jugement du tribunal civil de Bruxelles du 14 novembre 1911, dans la *Pasicrisie*, 1912, 3<sup>e</sup> partie, pp. 5 et sv. ; arrêt de la Cour d'Appel du 2 avril 1913, *ibid.*, 1913, 2<sup>e</sup> partie, pp. 145 et sv.

La princesse LOUISE se pourvut en cassation, mais avant que son pourvoi ne soit examiné, un arrangement, au début de 1914, mit fin au litige <sup>(1)</sup>. L'État belge restait maître du terrain.

\* \* \*

Qu'obtenait l'État belge ?

Bornons-nous à relever ici — puisque tel est l'objet du présent exposé — ce qu'il obtenait définitivement et qui était de provenance « Fondation de la Couronne ». C'étaient :

- 1<sup>o</sup> Les 3.250 actions de la Société de la Côte d'Azur ;
- 2<sup>o</sup> Les 18 immeubles GOFFINET ;
- 3<sup>o</sup> Les 6.685 actions GOFFINET de la Compagnie des Sites ;

4<sup>o</sup> 220 autres actions de la Compagnie des Sites dont nous n'avons pas encore parlé jusqu'ici. Ces actions avaient été attribuées, lors de la constitution de la société, à un homme que nous connaissons déjà, Edmond PARMENTIER <sup>(2)</sup>. Or il se révéla qu'ici comme en d'autres circonstances, PARMENTIER n'avait été lui aussi qu'un homme de paille du Souverain.

L'histoire est curieuse à narrer brièvement, car elle se rattache à un projet caractéristique de LÉOPOLD II. Le Roi considérait comme important pour la prospérité nationale que la Belgique attire les touristes étrangers. Il se préoccupait surtout d'attirer et de retenir les étrangers riches. « Ils apporteraient leur or », répétait-il volontiers <sup>(3)</sup>. Mais pour retenir une telle clientèle, il fallait lui offrir une hospitalité luxueuse ; or le pays manquait d'hôtels de luxe. LÉOPOLD II, à plusieurs reprises, s'efforça de lever ce handicap en suscitant

<sup>(1)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n<sup>o</sup> 127, pp. 7-8.

<sup>(2)</sup> Cf. *supra* p. 218.

<sup>(3)</sup> C. LIEBRECHTS, Congo. Suite à mes souvenirs d'Afrique. Vingt années à l'administration centrale de l'État Indépendant du Congo, 1889-1908 (Bruxelles 1920), p. 196 ; cf. également pp. 268-269 et 270.



la création de grands hôtels. A Ostende, il avait fait appel à un financier anglais, le colonel NORTH, qu'il avait poussé à créer un palace dans les dunes de Mariakerke <sup>(1)</sup>. A Bruxelles, il songeait à construire un hôtel de luxe en face de la porte de Namur, au milieu de jardins <sup>(2)</sup>. Réalisation effective cette fois : il avait transformé en hôtel son château d'Ardenne, qu'il louait pour l'exploitation hôtelière <sup>(3)</sup>.

En 1904, LÉOPOLD II eut l'idée de créer également un hôtel en plein cœur de la forêt de Soignes, à Groenen-dael, sur le plateau dominant les étangs. L'opération devait se faire — et elle se fit — au moyen des fonds du Domaine de la Couronne <sup>(4)</sup>, mais comme elle exigeait l'achat, ou la location avec bail emphytéotique, de plusieurs hectares de terrains domaniaux, c'est-à-dire en d'autres termes le vote d'une loi, il n'était pas question de mettre en cause ni le Roi ni le Domaine de la Couronne : la personne pas plus que l'institution ne pouvait être soumise au feu des discussions parlementaires. On fit donc appel à la bonne volonté de M. Edmond PARMENTIER.

PARMENTIER conclut le 14 avril 1904 une convention avec l'État belge par laquelle il obtenait :

a) D'une part la cession en toute propriété d'une parcelle boisée de 7 ha située à Groenen-dael entre la route de Malines à Mont-Saint-Jean, la route de Bruxelles à La Hulpe et la voie ferrée conduisant au camp de course ; le projet était de construire là un quartier de villas, sans doute pour que l'hôtel ne soit pas trop isolé ;

b) D'autre part le bail emphytéotique d'une autre parcelle boisée, de 4 ha, située tout en face, sur la hauteur dominant les étangs, et qui devait servir à l'édification de l'hôtel <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir notre notice sur NORTH dans la *Biogr. Coloniale Belge*, t. IV, 1956, col. 663-666.

<sup>(2)</sup> Cf. *supra* p. 183.

<sup>(3)</sup> Cf. notre notice sur NORTH, déjà citée, et R. LEFEBURE, La Donation Royale (*Revue Générale Belge*, août 1952), pp. 568-569.

<sup>(4)</sup> Cf. plaidoirie de JASPAR, *op. cit.*, p. 6.

<sup>(5)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1903-1904, n° 113.



Le projet de loi approuvant cette convention rencontra une assez sérieuse opposition. On voyait dans la cession faite à PARMENTIER une atteinte portée à la forêt de Soignes, et la forêt de Soignes avait ses défenseurs <sup>(1)</sup>. Malgré les critiques, le projet fut néanmoins voté <sup>(2)</sup>.

Dans les années qui suivirent la conclusion de la convention de 1904, les choses, pour une raison que nous ignorons, restèrent en l'état. En 1909, aucune construction n'avait encore été entamée. C'est à ce moment que, la Compagnie des Sites se constituant, PARMENTIER, continuant son rôle de prête-nom, lui fit apport de ses 7 ha en toute propriété et de son bail emphytéotique. Il reçut en échange 220 actions de capital <sup>(3)</sup>.

Que se passa-t-il exactement après la mort du Roi ? Comment tout cet imbroglio fut-il mis au jour, et où se trouvaient à ce moment les 220 actions ? Nous ne le savons pas avec précision. Le plus vraisemblable est qu'il y ait eu des déclarations de PARMENTIER lui-même. Toujours est-il que l'État belge revendiqua la propriété des titres <sup>(4)</sup>, et les obtint en même temps et de la même manière que les catégories de biens précédentes.

\* \* \*

Vis-à-vis de la Compagnie des Sites et de ses actions,

<sup>(1)</sup> Voir à ce sujet le rapport de la section centrale (*Doc. parl., Chambre*, 1903-1904, n° 140), et la discussion publique à la Chambre (*Annales parl., Chambre*, 1903-1904, pp. 1684-1687). Cf. également au Sénat, *Doc. parl., Sénat*, 1903-1904, n° 74 (rapport de la commission), et *Annales parl., Sénat*, 1903-1904, pp. 558-559. — Le gouvernement, pour répondre aux objections, avait affirmé que la parcelle cédée à PARMENTIER, par sa situation entre deux routes et une ligne de chemin de fer, ne « faisait plus véritablement partie du massif de la forêt de Soignes » (*Doc. parl., Chambre*, 1903-1904, n° 113, p. 6). Il suffit de jeter, aujourd'hui encore, un coup d'œil sur cette partie de la forêt pour se rendre compte qu'il s'agissait là d'une piètre défaite.

<sup>(2)</sup> La convention fut approuvée par la loi du 14 mai 1904 (*Moniteur Belge*, 17 mai 1904).

<sup>(3)</sup> *Documents produits par l'État Belge*, op. cit., document n° 54.

<sup>(4)</sup> Cf. lettre de M<sup>e</sup> Alphonse LE CLERCQ, avocat de l'État, du 21 septembre 1910, publiée *ibid.*, document n° 70, et commentaire dans *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 6.

les droits de l'État belge, au lendemain même du procès de la succession, changèrent de caractère.

Par l'arrêt rendu dans le procès, l'État belge, nous venons de le voir, avait obtenu deux groupes de 6.685 et 220 actions (actions GOFFINET et actions PARMENTIER). L'arrêt lui avait encore reconnu la propriété de 1.325 autres actions détenues soit par le baron GOFFINET, soit par la Fondation de Niederfullbach, et dont nous parlerons dans le chapitre suivant, à propos des biens achetés avec les ressources de Niederfullbach. Au total, au lendemain de l'arrêt, l'État belge se trouvait donc posséder 8.230 actions de la société.

Or à part ces 8.230 actions, il ne restait comme actions entièrement libérées de la société que 3.170 actions qui, au moment de la constitution, avaient été attribuées soit au Roi personnellement, soit à la Liste civile, en rémunération de leurs apports. Ces 3.170 actions faisaient partie de la masse de la succession que devaient se partager les héritières du Roi. En 1914, par des conventions conclues avec chacune des trois princesses, l'État belge racheta ces titres pour leur valeur nominale de 3.170.000 F <sup>(1)</sup>.

Toutes les actions de la société se trouvant de la sorte réunies entre les mains de l'État belge <sup>(2)</sup>, la Compagnie

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 11.

<sup>(2)</sup> Outre 11.400 actions entièrement libérées, le capital social de la Compagnie des Sites comprenait également 1.000 titres de 1.000 francs chacun souscrits en numéraire, et qui avaient été libérés au moment de la constitution de la société à concurrence de 10 %. Les souscripteurs de ces 1.000 titres étaient le baron BAEYENS, Édouard BUNGE, Jean JADOT et le baron DE FIERLANT-DORMER, chacun pour 250 titres (cf. *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, document n° 54). En fait, il se révéla après la mort du Roi que sur ces 1.000 actions, 900 avaient été payées en réalité par LÉOPOLD II lui-même. Elles appartenaient donc au Roi et on les retrouva dans sa succession (cf. *Doc. parl., Chambre* 1913-1914, n° 127, p. 4). L'État belge les racheta également aux princesses lors des arrangements de 1914 (*Ibid.*, p. 11). Les 100 autres actions souscrites en espèces appartenaient réellement à des tiers (*Ibid.*, p. 4) ; il est certain que l'État belge s'en rendit aussi acquéreur, mais nous ignorons dans quelles conditions précises.

des Sites cessait par le fait même d'exister <sup>(1)</sup>. L'État belge, désormais, n'allait plus être propriétaire des titres de la Compagnie mais bien, directement, de tous les biens meubles et immeubles qui avaient appartenu à celle-ci. Nous verrons dans un instant l'importance de ce fait.

\* \* \*

Restait, le procès gagné, à régler encore un dernier problème : répartir ce que l'État belge avait obtenu entre les patrimoines belge et congolais.

Il est évident en effet que l'État belge, qui avait fondé sa revendication des biens litigieux sur leur caractère congolais, ne pouvait pas conserver tous ces biens dans son propre patrimoine. Mais qu'allait-il éventuellement garder, et qu'allait-il verser dans le patrimoine du Congo ?

Lorsque la question fut posée pour la première fois à la Chambre en 1910, Émile VANDERVELDE y répondit de manière nette et lapidaire. « C'est tout indiqué », s'écriait-il, « l'argent vient du Congo et doit retourner au Congo » <sup>(2)</sup>.

L'ironie des choses voulut que, après ces paroles énergiques du député VANDERVELDE, le ministre VANDERVELDE ait été chargé une dizaine d'années plus tard de défendre devant la Chambre une solution assez différente.

Une dizaine d'années plus tard : c'est seulement en 1921, en effet, que le gouvernement se saisit de la question qui, à la suite de la guerre, était demeurée pendante. Il y eut discussion au sein du Conseil des ministres, et la

(1) Le fait est constaté notamment dans la convention du 29 juin 1923 entre le ministre des Finances et le ministre des Colonies, dont il sera question un peu plus loin. « Il est fait observer », y déclare-t-on, « que la société dite « Compagnie des Sites » a cessé d'exister par suite de la réunion de toutes (les) actions entre les mains de l'État belge ».

(2) *Annales parl.*, Chambre, 1909-1910, p. 764 ; séance du 4 mars 1910.

majorité du Conseil considéra qu'il y avait lieu d'appliquer, pour les biens dont le sort restait en suspens, les mêmes règles de répartition que celles qui avaient été appliquées en 1908 lors de la reprise du Congo. N'est-ce pas d'ailleurs parmi l'actif cédé en 1908 que ces biens auraient dû normalement se trouver ? Il fallait donc agir de même qu'en 1908 : les immeubles situés en Belgique et en France resteraient dans le patrimoine de la Belgique, tout le reste serait versé dans le patrimoine du Congo <sup>(1)</sup>.

Un amendement au budget du Congo fut déposé en conséquence, le 14 juillet 1921, sur le bureau de la Chambre. Il disait :

« Le ministre des Finances et le ministre des Colonies sont autorisés à régler l'affectation des biens et valeurs ayant fait partie du portefeuille de la Fondation de Niederfullbach ainsi que des autres biens d'origine congolaise ayant fait l'objet du procès tranché par arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles du 2 avril 1913, relatif à la succession de S. M. Léopold II » <sup>(2)</sup>.

En justifiant l'amendement, le gouvernement exposait ensuite quel serait le principe de répartition qui, conformément à la décision du Conseil, serait adopté dans la convention entre les deux ministres.

Ce texte fit l'objet à la Chambre d'un débat immédiat. Jules RENKIN — dont le cas était exactement l'inverse de celui de VANDERVELDE : c'était le ministre redevenu simple représentant — le critiqua aussitôt assez vivement. Il invoqua les grands principes : tout ce qui avait été créé au moyen de ressources du Congo devait retourner au patrimoine de la colonie, la Belgique n'avait pas le droit de rien en retenir. Il affirma avec force :

<sup>(1)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n° 468, et les explications de Louis FRANCK à la Chambre le 19 juillet 1921 (*Annales parl., Chambre*, 1920-1921, p. 2219). FRANCK précisa qu'en tant que ministre des Colonies, il aurait aimé que tout revienne au Congo, mais qu'il n'avait pas été « seul à décider ».

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n° 468.



« J'ai toujours pensé et j'ai toujours dit que la seule chose qui fût vraiment indéfendable dans la politique de l'ancien État du Congo, c'était d'avoir dépensé en Belgique et au profit de la Belgique des fonds qui venaient de la colonie. Nous ne pouvons tomber dans cette même faute » <sup>(1)</sup>.

Coup de chapeau à soi-même un peu audacieux, quand on se souvient que le gouvernement ne faisait que reprendre les règles de 1908, c'est-à-dire celles de RENKIN lui-même.

L'ancien ministre des Colonies reconnaissait qu'il y avait sans doute des raisons de facilité d'administration pour que les immeubles situés en Belgique demeurent dans le patrimoine de l'État belge, mais il fallait dans ce cas, selon lui, que l'État crédite la colonie de la valeur de ces biens.

RENKIN déposait donc le sous-amendement suivant :

« L'État belge portera au crédit de la colonie la valeur des biens meubles et immeubles dont la convention (à conclure entre le ministre des Finances et le ministre des Colonies) lui attribuerait la propriété » <sup>(2)</sup>.

C'est à Émile VANDERVELDE, nous l'avons dit, que, par une curieuse ironie du sort — qu'il ne se fit pas faute de souligner lui-même — il appartient de défendre contre RENKIN la position du gouvernement <sup>(3)</sup>. Ses arguments furent médiocres. La Belgique, déclara-t-il, faisait des sacrifices financiers en faveur du Congo, auquel elle venait de promettre une série d'annuités de 15 millions, et il lui était donc permis de retenir en échange certains biens d'origine congolaise. — C'était oublier que les annuités de 15 millions avaient le caractère d'avances récupérables <sup>(4)</sup> ; la Belgique entendait-elle donc les récupérer deux fois ? D'autre part, plaidait VANDER-

<sup>(1)</sup> *Annales parl.*, Chambre, 1920-1921, p. 2159 ; séance du 14 juillet 1921.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1920-1921, n° 468.

<sup>(3)</sup> VANDERVELDE, ministre de la Justice, parlait à la place du Premier Ministre absent. Ses interventions sont aux *Annales parl.*, Chambre, 1920-1921, pp. 2232-2234 ; séance du 19 juillet 1921.

<sup>(4)</sup> Cf. à ce sujet *supra* p. 90.



VELDE, les fonds qui avaient servi à acheter les biens litigieux n'avaient pas eu seulement une origine congolaise, mais provenaient aussi en partie des entreprises chinoises de LÉOPOLD II. — C'était là un argument habile peut-être, mais qui avait le tort de n'être étayé par aucune preuve.

La défense était donc un peu embarrassée. Quoi qu'il en soit, la majorité suivit le gouvernement, et l'amendement RENKIN fut rejeté.

\* \* \*

La convention autorisée en 1921 fut signée entre le ministre des Finances et le ministre des Colonies le 29 juin 1923 <sup>(1)</sup>.

En vertu de cet accord, demeuraient en toute propriété à la Belgique :

- a) Les 18 immeubles GOFFINET ;
- b) Tous les immeubles ayant appartenu à la Compagnie des Sites.

Les propriétés de la Côte d'Azur, par contre, furent attribuées au patrimoine du Congo. En effet, la Société de la Côte d'Azur, bien que mise en liquidation, était toujours censée exister en 1923, et c'étaient par conséquent les actions de la société qu'il y avait lieu d'attribuer : valeurs mobilières donc et qui, comme toutes les valeurs mobilières, allèrent au Congo <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cette convention n'a pas été publiée. Nous avons pu en consulter une copie au service de la Dette publique du ministère des Colonies (archives du service, dossier 34 : « Ex-Fondation de Niederfullbach »). On dispose par ailleurs d'une très bonne analyse du texte fournie par A. BUISSET. Une fondation de Léopold II. La Donation Royale (Bruges s. d. ; t. à p. de la *Revue Générale*, mars et avril 1932), pp. 32-34.

Il importe d'observer qu'en dehors des dispositions dont nous nous occupons ici, la convention en comprenait encore d'autres, fort importantes, réalisant un accord de compensation entre Trésor belge et Trésor colonial. La Belgique et le Congo se faisaient raison, réciproquement, de recettes et de dépenses diverses. La compensation ayant été parfaite, c'est un aspect de la question que nous croyons pouvoir négliger ici.

<sup>(2)</sup> Cf. A. BUISSET, *op. cit.*, p. 33 n. 1. Ces parts attribuées au Congo furent néanmoins, en fin de compte, recédées par le Congo à la Belgique, en vertu de

La Compagnie des Sites, elle, nous l'avons vu, n'existait plus. Il n'y avait donc plus d'actions en cause, mais uniquement les immeubles qui avaient été ceux de la Compagnie — et les immeubles allaient à la Belgique.

Parmi les immeubles acquis définitivement à la Belgique en 1923, ceux qui nous intéressent directement ici, répétons-le, sont ceux qui avaient été achetés au moyen des ressources de la Fondation de la Couronne, c'est-à-dire les 18 immeubles GOFFINET, et les immeubles correspondant aux 6.905 actions de la Compagnie des Sites dont il a été parlé précédemment (6.685 actions GOFFINET + 220 actions PARMENTIER).

Quelle était la valeur de ces acquisitions pour le domaine de l'État belge ? Les chiffres que nous connaissons sont des chiffres en francs-or d'avant 1914.

Pour les 18 immeubles GOFFINET, nous connaissons la valeur d'achat globale : 1.675.000 F <sup>(1)</sup>.

Dans le cas des immeubles de la Compagnie des Sites, cette valeur peut se déduire de la valeur des actions. Tout indique en effet qu'il y a eu stricte coïncidence entre le prix d'achat des immeubles et la valeur nominale des actions accordées en échange de ces derniers au moment de la constitution de la société <sup>(2)</sup>. 6.905 actions de 1.000 F. font 6.905.000 F.

Au total, le domaine de l'État belge s'est donc enrichi de biens valant, *en francs-or d'avant 1914*,  $1.675.000 + 6.905.000 = 8.580.000$  F.

L'accord de compensation auquel nous venons de faire allusion il y a un instant ; mais l'accord de compensation, répétons-le, était tout autre chose que la convention de répartition qui nous occupe seule ici.

(1) Plaidoirie de JASPAR au procès de la succession, *op. cit.*, p. 6.

(2) Citons l'exemple des actions PARMENTIER. PARMENTIER avait reçu, rappelons-le, 220 actions de 1.000 francs chacune, valeur nominale, en échange d'un terrain sis à Groenendaal. Ce terrain lui avait été cédé en 1904 par l'État belge, non pas contre argent comptant, mais en échange d'un autre terrain, d'une superficie de 31 ha, situé à Duisbourg. Or nous savons que ce terrain de Duisbourg lui-même avait été acquis par PARMENTIER, en 1902, au prix de 222.000 francs, frais compris (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1903-1904, n° 140, p. 3). La correspondance entre les deux chiffres est donc étroite.

#### 4) Biens achetés au moyen des ressources de la Fondation de Niederfullbach, et transférés à la Belgique.

Lors de la déclaration d'inventaire du 3 janvier 1910, nous avons vu que le baron Auguste GOFFINET avait déclaré avoir en sa possession 6.685 actions de la Compagnie des Sites, représentatives d'immeubles qui avaient été achetés en réalité avec les deniers de la Fondation de la Couronne <sup>(1)</sup>. Dans la même déclaration, il annonça qu'il possédait encore 315 autres actions de la Compagnie des Sites qui n'étaient pas davantage sa propriété véritable.

Ces 315 actions, il les avait reçues lors de la constitution de la société en rémunération de l'apport de deux immeubles, situés l'un boulevard du Régent et l'autre boulevard de Waterloo. Ces deux immeubles avaient été achetés par lui respectivement en avril et en juin 1909. Mais ils avaient été acquis, révélait-il, « au moyen de fonds qui ont été remis à cet effet au déclarant par la Fondation de Niederfullbach » <sup>(2)</sup>.

Ceci est un premier cas qui doit nous retenir dans ce chapitre. Il en est un second.

Lorsqu'on procéda à l'inventaire du portefeuille de Niederfullbach, on trouva là aussi un gros paquet de titres de la Compagnie des Sites : 1.010 actions exactement <sup>(3)</sup>. Ces 1.010 actions étaient des titres qui avaient été attribués lors de la constitution de la Compagnie, toujours en rémunération d'apports immobiliers, au baron Léon JANSSEN et à la baronne JANSSEN. La

<sup>(1)</sup> Cf. *supra* p. 248.

<sup>(2)</sup> *Documents produits par l'État Belge, op. cit.*, documents n<sup>os</sup> 57 (déclaration Goffinet) et 54 (acte constitutif de la Compagnie des Sites).

<sup>(3)</sup> *Ibid.*, document n<sup>o</sup> 72 (inventaire du portefeuille de Niederfullbach).

baronne JANSSEN avait reçu 1.000 titres et le baron JANSSEN 10 <sup>(1)</sup>. Comme ils avaient aussitôt abandonné ces titres, il est clair que leur propriété n'avait été également qu'une propriété apparente. A côté des multiples hommes de paille du Roi, fit-on remarquer, voici que l'on découvrait même une « femme de paille » <sup>(2)</sup>...

Le cas du baron et de la baronne JANSSEN était cependant fort différent de celui de GOFFINET, de PARMENTIER ou du Dr THIRIAR, achetant des terrains comme prête-noms du Roi. Dans leur cas, il y avait eu non pas achat, mais vente. La baronne JANSSEN possédait à Laeken une vaste propriété de 49 ha, la propriété de Rongé, dont elle avait hérité en 1906 <sup>(3)</sup>. En 1908, son mari, pour arrondir le bien, avait acheté un terrain voisin d'une vingtaine d'ares <sup>(4)</sup>. A l'automne de 1909, propriété de Rongé et terrain adjacent furent vendus au Roi <sup>(5)</sup>. Mais la vente ne fut pas transcrite ; le transfert de propriété s'opéra par le biais d'un apport des biens à la Compagnie des Sites, les titres obtenus en échange de cet apport étant ensuite remis à l'acquéreur. Pourquoi cette procédure bizarre ? Était-ce simplement, comme on l'a suggéré, pour éviter les droits de mutation <sup>(6)</sup> ? Cela n'a rien d'impossible.

La question pour nous, en tout cas, est de savoir d'où venaient les fonds qui avaient servi à solder l'achat.

<sup>(1)</sup> *Ibid.*, document n° 54.

<sup>(2)</sup> VANDERVELDE à la Chambre le 3 mars 1910 (*Annales parl.*, Chambre, 1909-1910, p. 742).

<sup>(3)</sup> *Documents produits par l'État belge*, *op. cit.*, document n° 54 ; des renseignements nous ont également été fournis avec amabilité par l'administration du cadastre.

<sup>(4)</sup> Mêmes sources.

<sup>(5)</sup> La vente dut avoir lieu entre la fin août 1909 (puisque dans des instructions datées du 21 août, et adressées à POCHEZ, le Roi recommande l'acquisition de la « campagne de Rongé » : *Documents produits par l'État Belge*, *op. cit.*, document n° 53) et la fin novembre ; en tout cas avant la constitution de la Compagnie des Sites, le 27 novembre (cf. la plaidoirie de JASPAR, *op. cit.*, p. 71).

<sup>(6)</sup> « Pour frauder le fisc », s'écriait MECHELYNCK à la Chambre (*Annales parl.*, Chambre, 1909-1910, p. 746 ; séance du 3 mars 1910).



L'État belge crut pouvoir affirmer, lors du procès de la succession, que ces fonds venaient de Niederfullbach, qu'ils avaient été prélevés sur les revenus de la Fondation <sup>(1)</sup>. Sur quels éléments basait-il son affirmation ? Était-ce là une certitude ou une hypothèse ? Nous ne le savons pas, mais même s'il s'agissait d'une hypothèse, elle est extrêmement plausible et nous pouvons l'adopter.

\* \* \*

Le sort des deux paquets de 315 et de 1.010 actions dont nous venons de parler fut, après la mort du Roi, exactement semblable. Les actions furent revendiquées par l'État belge, comme provenant de ressources congolaises <sup>(2)</sup>, puis disputées à l'État par les princesses, héritières de LÉOPOLD II. Le jugement, puis l'arrêt du procès de la succession, les conservèrent à la Belgique. En 1923, en vertu de l'arrangement conclu entre le ministre des Finances et le ministre des Colonies <sup>(3)</sup>, les immeubles auxquels correspondaient ces actions entrèrent définitivement dans le patrimoine de l'État belge.

Voici donc le patrimoine belge s'enrichissant, en 1923, d'immeubles d'une valeur-or de 1.325.000 F <sup>(4)</sup>. Pouvons-nous considérer cet enrichissement comme ayant été tout entier d'origine congolaise ? A suivre la thèse de

<sup>(1)</sup> Plaidoirie de HANSSENS en 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, p. 113 ; en appel, p. 162.

<sup>(2)</sup> Cf. lettre de M<sup>e</sup> Alphonse LE CLERCQ, avocat de l'État, du 21 septembre 1910, publ. dans les *Documents produits par l'État belge*, *op. cit.*, document n<sup>o</sup> 70, et commentaire de ce texte dans *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n<sup>o</sup> 127, p. 6.

Un peu de confusion s'est produite au procès de la succession au sujet du groupe de 1.010 actions retrouvées dans le portefeuille de Niederfullbach. Eug. HANSSENS a cru et a affirmé que les 315 actions du baron GOFFINET s'y trouvaient comprises (cf. sa plaidoirie de 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, p. 113 ; d'appel, p. 162). Cela est inexact : le baron GOFFINET avait conservé ses 315 titres par devers lui, et l'État belge les revendiqua *indépendamment* des 1.010 titres Janssen retrouvés à Niederfullbach (cf. les textes cités au début de cette note au sujet de cette revendication).

<sup>(3)</sup> Cf. *supra* p. 265.

<sup>(4)</sup> La valeur des immeubles correspondant à la valeur nominale des actions (cf. ci-dessus p. 266).



l'État belge, telle qu'elle fut défendue au procès de la succession, il le faudrait certes. Mais notre point de vue n'est précisément plus sur certains points, et spécialement en ce qui concerne la Fondation de Niederfullbach, celui que défendait l'État belge. Pour le gouvernement, vers 1910-1913, Niederfullbach égalait Congo. Il nous paraît certain aujourd'hui, au contraire, que les ressources de Niederfullbach ne provenaient que partiellement du Congo ; une forte partie venait aussi de la fortune privée du Roi <sup>(1)</sup>.

Quid alors de nos 1.325.000 F d'immeubles ? La seule solution est de les considérer comme un avantage apporté par le Congo à la Belgique, dans la mesure même où la Fondation de Niederfullbach, qui les avait soldés, était elle-même « congolaise ». On peut admettre comme vraisemblable — bien que l'on ne soit ici que dans l'hypothèse — une mesure d'environ 50 % <sup>(2)</sup>. Ceci nous donne une somme de 660.000 F à inscrire à notre bilan.

(1) Cf. *supra* p. 251.

(2) Cf. notre exposé *ibid.*

### 5) Part indivise de l'Impératrice Charlotte dans les domaines de Ciergnon, d'Ardenne et de Tervuren, acquise en 1912.

L'acquisition dont nous nous occupons ici remonte à 1912, indiquons-nous dans le titre de ce chapitre. Mais la date de 1912 ne marque que la régularisation juridique d'une opération qu'avait tenté de réaliser LÉOPOLD II. C'est cette opération du Roi que nous devons avant tout décrire.

Elle est en relation directe avec la Donation Royale de 1900.

La Donation Royale fut, on le sait, un des grands actes du règne. C'est un des actes que l'on rappelle le plus fréquemment aujourd'hui — et non sans justice — pour célébrer l'esprit patriotique de LÉOPOLD II <sup>(1)</sup>

Le 9 avril 1900, le Roi adressait au chef du cabinet, DE SMET DE NAEYER, une lettre où il annonçait :

« A l'occasion du soixante-cinquième anniversaire de ma naissance, j'ai à cœur de transmettre à l'État celles de mes propriétés qui contribuent à l'agrément et à la beauté des localités où elles se trouvent...

» Étant persuadé qu'il est convenable que ces biens appartiennent au pays, j'ai formé la résolution, qui ne peut soulever aucune critique fondée, de les offrir à la Belgique, et je vous prie de soumettre aux Chambres l'acte de donation que je joins à cette lettre et qui précise les conditions de leur cession » <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Deux études sérieuses : A. BUISSET, Une fondation de Léopold II. La Donation Royale (Bruges s. d. ; t. à p. de la *Revue Générale*, mars et avril 1932), et R. LEFEBURE, La Donation Royale (*Revue Générale Belge*, août 1952). La presse parle souvent avec quelque détail de la Donation Royale ; voir par exemple des articles du *Soir* des 10 septembre 1952 et 18 décembre 1953.

<sup>(2)</sup> A. BUISSET, *op. cit.*, p. 3 ; R. LEFEBURE, *op. cit.*, p. 572.

Suivait l'énumération des biens qui faisaient l'objet de la donation. Elle était impressionnante.

A Bruxelles, les squares du rond-point de l'avenue Louise — soit plus d'un hectare et demi —, et un droit de copropriété dans les 23 hectares du parc Duden.

A Tervuren, toute une série de terrains boisés et de prairies couvrant ensemble des dizaines d'hectares, ainsi que la moitié indivise de l'admirable « bois des Capucins », une des plus belles parties de la forêt de Soignes.

A Laeken, les vastes extensions que LÉOPOLD II avait apportées au Domaine royal, la propriété du Stuyvenberg, les serres royales et leurs collections uniques.

A Ostende, de nombreux terrains situés à l'entour du Chalet royal, ou englobés dans le parc Marie-Henriette.

Dans les Ardennes, enfin, le morceau essentiel : les 6.500 hectares des domaines royaux de Ciergnon et d'Ardenne. Écoutons la description de l'acte :

« Le domaine d'Ardenne et les châteaux d'Ardenne, de Ciergnon et de Villers-sur-Lesse avec toutes leurs dépendances, ainsi que les habitations, fermes, bois, terres et prairies, le tout connu sous la dénomination de Domaines royaux de Ciergnon et d'Ardenne, situé dans la province de Namur sous les communes de Houyet, Custinne, Ciergnon, Montgauthier, Villers-sur-Lesse, Hour, Mesnil-Église, Wiesme, Finnevaux, Hulsonniaux, Celles, Chevetogne, Conneux, Éprave, Rochefort, Buissonville, Bacouville, Feschaux, Lessives, Ave-et-Auffe, Lavaux-Sainte-Anne et Wanlin.

» La contenance totale est de 6.489 hectares 14 ares 02 centiares ».

Donation magnifique, certes. Les biens qui la constituaient, soulignons-le immédiatement, n'entrent cependant pas en ligne de compte dans l'étude que nous menons ici, car ils étaient, par leur origine, étrangers au Congo. C'étaient des biens qui avaient été acquis soit par LÉOPOLD II, soit même par son père, mais sans que les ressources congolaises, semble-t-il, interviennent en rien dans ces acquisitions.

Les clauses de la donation imposaient à la Belgique l'obligation de respecter « la destination, le cachet et l'aspect » que le Souverain avait donnés à ses différentes propriétés.

La cession des domaines de Ciergnon et d'Ardenne, par ailleurs, se distinguait de celle des autres biens en ce qu'elle était, pour sa part, une cession à titre onéreux : la Belgique devait payer aux héritiers du Roi une rente annuelle et perpétuelle équivalant au « revenu net moyen » de ces domaines <sup>(1)</sup>.

Notons enfin que le Roi se réservait l'usufruit des biens donnés.

Telle était, ramenée à ses traits essentiels, la Donation Royale de 1900. Pour qu'elle fût acceptée par la Belgique, il fallait qu'elle soit approuvée par une loi.

Le projet de loi portant approbation de la donation fut discuté à la Chambre en mars 1901. La Chambre l'avait voté et le projet était déjà transmis au Sénat lorsque l'on fit soudain une découverte assez étonnante : c'est qu'une quantité considérable des biens cédés par le Roi ne lui appartenaient en réalité pas. Sur les 6.500 hectares des domaines de Ciergnon et d'Ardenne, 4.121 hectares très exactement constituaient en fait une copropriété du Roi et de sa sœur, l'Impératrice CHARLOTTE. Un tiers environ de Ciergnon et d'Ardenne appartenait donc à CHARLOTTE. Le Roi s'était souvenu que sa sœur était copropriétaire du « bois des Capucins », à Tervuren et il n'avait cédé dans l'acte de donation que la moitié indivise de cette propriété ; il avait totalement oublié cette copropriété à Ciergnon et à Ardenne. La réalité juridique une fois découverte, le gouvernement en fit part

(1) Cette rente fut rachetée par l'État aux filles de LÉOPOLD II, en 1914, pour la somme globale de 4.950.000 F. Chacune des trois princesses reçut de la sorte, en capital de rachat, 1.650.000 F (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, pp. 8-9).



en juillet 1901 à la commission sénatoriale chargée de l'examen du projet de loi <sup>(1)</sup>...

L'incident, fort curieux, n'entrava cependant pas le vote de la Donation Royale, qui se trouvait être seulement quelque peu réduite. La Donation fut approuvée par la loi du 31 décembre 1903 <sup>(2)</sup>.

LÉOPOLD II, toutefois, n'avait pas dit son dernier mot ; c'est ici que l'histoire devient plus curieuse encore <sup>(3)</sup>.

Le Roi voulait, avec toute l'obstination qu'il mettait dans ses grands desseins patriotiques, que la Belgique obtienne l'entière propriété de tous les biens de la Donation Royale. Il fallait donc éliminer les parts indivises de l'Impératrice CHARLOTTE. Comment y arriver ? Le Roi songea alors à une vieille convention, datant de 1874, qu'il avait signée avec le comte de Flandre, et qui visait précisément les droits de l'Impératrice dans les domaines de Ciergnon et d'Ardenne. Le Roi et le comte de Flandre, par cette convention, s'étaient mutuellement portés forts pour leur malheureuse sœur — privée, on le sait, de la raison —, et ils avaient convenu que le Roi pourrait se rendre acquéreur des droits de l'Impératrice, après sa mort, en payant à sa succession une somme de 2.250.000 F <sup>(4)</sup>. Cet acte bizarre, faut-il le souligner, était en droit radicalement nul. Le Roi était le tuteur de l'Impératrice, et il est évident qu'il ne pouvait par un acte de sa seule volonté, même complété par une promesse de porte-fort du comte de Flandre, racheter

<sup>(1)</sup> Lettre du gouvernement du 25 juillet 1901, dans *Doc. parl., Sénat*, 1900-1901, n° 110, p. 10.

<sup>(2)</sup> *Moniteur Belge*, 1<sup>er</sup> janvier 1904.

<sup>(3)</sup> Cf. pour tout ce qui suit les plaidoiries prononcées au procès de la succession par JASPAR (*op. cit.*, pp. 279-281) et HANSSENS (en 1<sup>re</sup> instance, *op. cit.*, pp. 103-105 ; en appel, pp. 149-150), et surtout les *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127 (projet de loi approuvant la convention conclue entre l'État belge et l'Impératrice CHARLOTTE ; voir pp. 1-3 et 15-20) et 182 (rapport de la commission), et *Sénat*, 1913-1914, n° 52 (rapport de la commission sénatoriale).

<sup>(4)</sup> Convention du 31 mars 1874 publ. dans *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 16.



les droits de sa pupille <sup>(1)</sup>. Mais LÉOPOLD II, pour sa part, considérait cette convention comme parfaitement valable et, qui plus est, il décida de l'appliquer anticipativement. En 1906, il décida de racheter sans plus attendre la part de sa sœur en lui versant sur le champ la somme convenue de 2.250.000 F. Pour le domaine de Tervuren, le « bois des Capucins », dont CHARLOTTE possédait également une moitié indivise, il n'y avait aucune convention, mais le Roi jugea qu'il pouvait, là également, procéder au rachat en versant dans le patrimoine de sa sœur la somme, qu'il trouvait équitable, de 750.000 F.

Cette double opération fut réalisée en juin 1906. Le 27 juin 1906, le Roi faisait entrer dans la fortune de l'Impératrice CHARLOTTE, sa pupille, la somme de 3 millions correspondant aux deux « rachats ». Cette somme était représentée par des titres de l'emprunt congolais — titres détachés de la souche, comme à l'ordinaire — dont la valeur avait été fort honnêtement calculée, puisque le Roi en versait à sa sœur pour une valeur nominale de 3.725.000 F <sup>(2)</sup>. Ainsi, croyait-il, avait-il assuré à la Belgique la totalité des biens de la Donation Royale.

Le Roi mourut avec cette illusion patriotique. Après sa mort, le gouvernement découvrit avec stupeur ce qui s'était passé.

Que pouvait faire le gouvernement ?

Déplorer tout d'abord, le manque absolu de sens juridique dont le Roi avait fait montre en cette affaire, comme d'ailleurs en beaucoup d'autres. Nul, après la disparition de LÉOPOLD II, ne chercha à dissimuler le fait. « Le Roi », déclara le ministre de la Justice, « avait,

(1) Cf. HANSENS, *loc. cit.*, à qui nous empruntons les termes mêmes de ce raisonnement, d'ailleurs élémentaire.

(2) Soit 3.050 obligations de 500 francs de l'emprunt 4 % de 1901, et 2.200 obligations de 1.000 francs de l'emprunt 3 % de 1904 (*Doc. parl., Chambre, 1913-1914, n° 127, pp. 17-18*).

en matière de droit, les idées parfois les moins juridiques » (1). Et WOESTE de confirmer :

« Il est vrai, et tous ceux qui l'ont approché de près peuvent le reconnaître, que le Roi n'avait du droit qu'une connaissance peu approfondie, que des notions très vagues » (2).

Cela dit, il était facile de constater que les « rachats » qu'avait cru opérer LÉOPOLD II étaient dépourvus de toute validité. Il s'était produit uniquement un « mouvement de caisse » ordonné par le Roi — le versement de 3 millions dans le patrimoine de sa sœur —, mais ce mouvement de caisse n'avait eu aucun effet juridique. L'Impératrice conservait sa part indivise à Ciergnon, à Ardenne et à Tervuren, et l'on constatait l'existence dans son patrimoine de fonds congolais qui y avaient été versés « sans cause ».

Que pouvait faire le gouvernement ? répétons-le. Il répond lui-même :

« Deux solutions étaient à envisager :

» Ou bien réclamer à la fortune de l'Impératrice les titres congolais et, en ce qui concerne les domaines indivis, courir les risques d'un partage ou d'une licitation que le copropriétaire de l'État pouvait toujours provoquer (Code civil, art. 815).

» Ou bien réaliser dans une forme légale, c'est-à-dire avec le concours du tuteur de l'Impératrice, l'opération que le Roi avait tentée en 1906 » (3).

Le gouvernement opta pour la seconde solution. Il entra donc en négociations avec le nouveau tuteur de l'Impératrice, le Prince DE LIGNE, et aboutit avec lui à un accord signé le 18 mai 1912 (4).

Les droits de l'Impératrice CHARLOTTE étaient cette fois aliénés en bonne et due forme :

(1) *Annales parl., Chambre*, 1909-1910, p. 765 ; séance du 4 mars 1910.

(2) *Ibid.*, p. 764 ; même séance.

(3) *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 127, p. 2.

(4) *Publ. ibid.*, pp. 15-20.

« Son Altesse le Prince de LIGNE, agissant comme il est dit plus haut (c'est-à-dire en qualité de « tuteur de la personne et de la fortune de Sa Majesté MARIE-CHARLOTTE-AMÉLIE-AUGUSTE-VICTOIRE-CLÉMENTINE-LÉOPOLDINE, Impératrice douairière du Mexique, Princesse de Belgique, Archiduchesse d'Autriche, demeurant au château de Bouchout, commune de Meysse »), a déclaré vendre à l'État belge, pour lequel accepte M. le Ministre des Finances :

» Les droits indivis, soit la moitié, appartenant à Sa Majesté l'Impératrice CHARLOTTE du chef de la succession de Sa Majesté LÉOPOLD I<sup>er</sup>, ... dans les domaines d'Ardenne et de Tervueren, à l'encontre de l'État belge, propriétaire du surplus des dits domaines en vertu de l'acte de donation du 9 avril 1900 ».

Le prix de vente, d'après une évaluation forfaitaire des biens que le gouvernement, en présentant la convention aux Chambres, déclarait avoir été « modérée » était fixé à 3.648.225 F.

Ce prix était payé par la renonciation de l'État belge aux 3.725.000 F de rente congolaise qui avaient été versés dans le patrimoine de l'Impératrice en juin 1906. La rente restait donc là où LÉOPOLD II l'avait placée, et l'État belge recevait très exactement la contre-partie qu'avait voulue le Roi. C'était la solution du Souverain défunt qui triomphait, mais sous une forme enfin juridique.

\* \* \*

Du point de vue qui nous occupe dans le présent travail, que retenir de tout ceci ? Un fait très simple : c'est que grâce à l'utilisation de la rente congolaise — c'est-à-dire de l'argent du Congo — le patrimoine de l'État belge s'est enrichi en cette circonstance encore de droits fonciers importants.

Valeur de ces droits : il nous suffit de reprendre le chiffre fixé par la convention de 1912, soit 3.648.225 F.

**6) Un cas à première vue difficile : les titres des Sociétés du Congo français.**

Le traité de cession du Congo, transférant à la Belgique « tout l'avoir immobilier et mobilier de l'État Indépendant », décrivait, rubrique par rubrique, les différents éléments constituant cet avoir. Nous savons ensuite suivant quels principes bien définis ces divers éléments furent répartis entre le patrimoine de la colonie d'une part, celui de la Belgique d'autre part <sup>(1)</sup>. Dans tout ceci, aucune difficulté.

Mais la difficulté naît lorsque nous nous trouvons en face d'un élément de l'actif qui n'a pas été, quant à lui, mentionné dans le traité de cession. Dans un cas au moins, en effet, il y a eu cession en dehors du traité — la cession se faisant, par conséquent, « de la main à la main ».

Quel est ce cas ? C'est celui des titres de sociétés du Congo français que l'État Indépendant possédait en portefeuille. LÉOPOLD II avait fait souscrire de gros paquets d'actions dans toute une série de sociétés concessionnaires du Congo français : Compagnie de la L'N'Keme et de L'N'Keni, Compagnie agricole, commerciale et industrielle de la Lefini, Compagnie de la Sangha N'Daki, Société de l'Alima, Compagnie française du Congo. Dans la L'N'Keme L'N'Keni et dans la Lefini, il avait même acquis la majorité du capital. Toutes ces souscriptions avaient été faites au moyen de fonds de l'État Indépendant, mais par personnes interposées ; il fallait évidemment que ces achats de titres demeurent secrets,

<sup>(1)</sup> Cf. *supra* p. 212.

sans quoi l'on eût crié — et à juste titre — à l'ingérence de l'État Indépendant dans les affaires du Congo français.

La même nécessité du secret s'imposa au moment de la négociation du traité de reprise : comment eût-on pu révéler à ce moment, sans risque de réactions politiques, l'opération cachée que LÉOPOLD II avait réalisée ? Négociateurs belges et congolais s'entendirent donc pour ne faire aucune mention de ces valeurs françaises dans le traité de reprise, et pour en opérer le transfert sans publicité aucune, « de la main à la main » <sup>(1)</sup>.

Et ceci, répétons-le, pose un problème : ces valeurs de portefeuille cédées secrètement — et qui représentaient une valeur de près de trois millions de F — ont-elles suivi le sort des valeurs « déclarées » dans le traité de reprise, c'est-à-dire ont-elles été versées dans le patrimoine du Congo, ou bien, en raison même du caractère secret de la transaction, sont-elles demeurées entre les mains de la Belgique ? Nous avons été longtemps incapable de répondre à cette question, jusqu'à ce qu'un dossier du service de la Dette publique du ministère des Colonies nous en donne la réponse <sup>(2)</sup>. Le dossier montre qu'en 1925, les valeurs du Congo français faisaient partie du portefeuille de la colonie — où elles avaient donc bien été versées. Ces titres causaient d'ailleurs beaucoup de tourment aux fonctionnaires compétents, car ils ne savaient comment, en cas de besoin, ils pourraient en justifier régulièrement l'existence. En 1926, on décida donc de liquider ces actions. L'administrateur général des Colonies, M. ARNOLD — un ancien fonctionnaire de l'État Indépendant, qui connaissait sans doute l'affaire depuis ses origines —, approuva la note proposant cette

<sup>(1)</sup> Cf. sur tout ceci les textes que nous citons dans J. STENGERS, Rapport sur les dossiers « Correspondance Léopold II-de Cuvelier » (*Bull. I. R. C. B.*, 1953), p. 835 et n. 1, ainsi que le dossier cité à la note suivante.

<sup>(2)</sup> Dossier 34, « Ex-Fondation de Niederfullbach ».



solution par une apostille sobre, mais éloquente : « Faisons-en »...

De tout ceci, déduisons donc que, selon toute apparence, le Congo seul, et non la Belgique, a bénéficié de l'apport par l'État Indépendant de ses titres des sociétés françaises.

## II. SOUS LE GOUVERNEMENT DU CONGO PAR LA BELGIQUE

La politique de LÉOPOLD II, qui faisait profiter la mère patrie de ressources tirées directement du Congo, avait été inspirée par un ardent patriotisme. Elle allait cependant à l'encontre de la doctrine coloniale unanimement admise, et que la Belgique, pour sa part, entendait respecter.

Aussi, avec la reprise du Congo par la Belgique, va-t-on assister à un retour à l'orthodoxie : les finances coloniales seront désormais administrées dans le seul intérêt de la colonie, l'État métropolitain s'interdira toute utilisation à son profit des ressources coloniales.

L'âge des avantages majeurs recueillis par l'État belge est donc clos.

Deux choses cependant à retenir :

1<sup>o</sup> Au lendemain de la reprise, quelques dépenses réalisées au profit de la Belgique ont encore figuré à charge du budget de la Colonie ; il y a eu là une sorte de prolongement, fort court d'ailleurs et sur un mode mineur, de la politique léopoldienne.

2<sup>o</sup> En 1935, la Belgique a retiré un gros bénéfice de la réévaluation d'une encaisse-or qui avait été fournie par le Congo. C'est l'affaire de l'emprunt MENDELSSOHN, où n'a nullement joué une politique délibérée de la Belgique, mais où l'État belge a profité d'un accident monétaire.

Examinons ces faits avec un peu plus de précision.

### 1) Travaux réalisés au profit de la Belgique à charge du budget de la Colonie.

#### A. TRAVAUX DE CONSTRUCTION ET D'AMÉNAGEMENT : LE MUSÉE DE TERVUREN.

Le Musée de Tervuren, au moment de la reprise du Congo par la Belgique, n'était pas encore complètement achevé. De même que le gros de la dépense avait été assumé par le Congo (ou par la Fondation de la Couronne, ce qui est la même chose), l'achèvement fut mis à charge du budget de la Colonie.

Du point de vue qui nous occupe dans cette étude, il y a eu là incontestablement une dépense réalisée au profit de la Belgique : en effet, le bâtiment du Musée appartient à l'État belge <sup>(1)</sup>, et l'État belge a donc vu s'enrichir son patrimoine immobilier.

Pour évaluer ce qu'a pu être cet enrichissement de patrimoine, nous nous limiterons aux dépenses de construction et d'aménagement de l'édifice. Les frais d'ameublement, d'outillage, etc., du Musée, posent en effet un problème tout différent <sup>(2)</sup>. L'évaluation que permettent les comptes budgétaires est d'environ 400.000 F <sup>(3)</sup>. Nous retiendrons donc ce chiffre <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir ci-dessus p. 206.

<sup>(2)</sup> Le matériel du Musée appartient à la colonie. Il figure à ce titre dans les bilans patrimoniaux du Congo belge ; cf. G. VERRIEST, La situation patrimoniale du Congo belge au 31 décembre 1949, dans *Encyclopédie du Congo Belge*, t. III (Bruxelles s. d.), p. 624.

<sup>(3)</sup> On ne peut aboutir malheureusement qu'à une évaluation approximative car les comptes, tout comme les budgets, confondent souvent les dépenses de construction et celles d'ameublement et d'outillage. Les comptes révèlent une dépense totale, pour l'exercice 1909, de 157.000 F (83<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, pp. 152-153), et pour l'exercice 1910 de 672.000 F (84<sup>e</sup> *Cahier*, pp. 86-87). Dans les budgets des mêmes exercices, le seul poste qui soit à notre point de vue nettement spécifié, est le crédit pour « solde du coût des travaux d'aménagement et honoraires de l'architecte » qui figure dans les développements du budget de 1909 ; ce crédit est d'un import de 300.000 F (cf. *Doc. parl., Chambre, 1908-1909*, n° 15).

<sup>(4)</sup> A côté du Musée de Tervuren, il y aurait eu lieu de mentionner aussi l'École

## B. TRAVAUX D'ENTRETIEN :

## LA DONATION ROYALE.

LÉOPOLD II a été l'homme des fortes idées directrices. Une de ses préoccupations constantes, dans toutes ses entreprises en faveur du pays, a été que celles-ci n'entraînent aucune charge pour l'État. « Aucune charge pour l'État » : combien de fois, dans l'histoire du Congo par exemple, n'entend-on pas revenir ce leit-motiv !

Ce souci dominant se retrouve de manière très typique dans la façon dont il a conçu la Donation Royale. Nous avons vu quel splendide don au pays le Roi faisait par là : de vastes propriétés royales sises à Tervuren, à Laeken, à Ostende et dans les Ardennes, passaient à la nation, le Souverain n'en conservant que l'usufruit <sup>(1)</sup>. En sanctionnant la loi approuvant la Donation Royale, LÉOPOLD II annonçait au chef du cabinet qu'il avait pris des mesures pour « conserver aux biens donnés leur destination d'embellissement *et le faire sans charges pour le Trésor public* ». Grâce aux dispositions adoptées, précisait-il, « l'administration et l'entretien des biens seront assurés sans frais pour l'État » <sup>(2)</sup>.

Cet objectif, cependant, n'avait pas été atteint sans

Mondiale, si la construction de celle-ci avait été poursuivie. Les travaux de l'École Mondiale avaient été entamés immédiatement avant la reprise. LÉOPOLD II comptait les poursuivre au moyen des annuités du fonds spécial de 50 millions qui était mis à sa disposition pour des réalisations d'ordre colonial (cf. à ce sujet la déclaration de Renkin à la Chambre le 3 juillet 1908 ; *Annales parl., Chambre*, session extraord. 1908, p. 205). Sur la première annuité de 1909, plus de 2 millions furent affectés à l'École Mondiale (*Doc. parl., Chambre*, 1908-1909, annexe au n° 255 ; Administration du Congo Belge, Rapport de 1909, p. 38). Mais après la mort du Roi, on le sait, les travaux furent abandonnés (voir à ce sujet ci-dessus p. 188 et n. 2). En dépit de la dépense de 1909 — qui était elle aussi une dépense supportée par le budget colonial — nous n'en parlerons par conséquent pas, car on peut difficilement considérer que les soubassements enfouis dans les broussailles, qui sont la seule trace laissée à Tervuren par ces travaux, aient constitué un enrichissement du patrimoine immobilier de l'État belge.

(1) Cf. ci-dessus p. 271.

(2) Lettre du Roi à DE SMET DE NAEYER du 31 décembre 1903, publiée dans le *Moniteur Belge* du 1<sup>er</sup> janvier 1904.

peine. La Donation Royale comprenait en effet des biens dont l'entretien était particulièrement onéreux. Elle comprenait notamment les splendides serres de Laeken, dont les merveilles florales et arbustives faisaient la fierté du Roi <sup>(1)</sup>, mais dont la splendeur même avait pour contre-partie de très lourdes charges d'entretien.

Pour résoudre ce problème de l'entretien, le Roi eut recours à la manne des ressources congolaises : le Domaine de la Couronne fut mis à contribution. Le décret du 23 décembre 1901 réglant l'affectation des revenus du Domaine de la Couronne contenait, dans son texte original, l'article suivant :

« Une somme de 500.000 francs sera affectée annuellement, et comme corollaire à la Donation royale des 9 avril et 15 novembre 1900 et 29 avril 1901, au maintien et au développement des collections formant partie de cette donation et des collections du Stuyvenberg, du Belvédère et autres à Laeken, et pour la solde du personnel employé à l'entretien des collections de façon que, son stage dans les serres de Laeken fini, il puisse se rendre utile au Congo, au service du Domaine de la Couronne, tout comme il aura été fait du vivant du Souverain fondateur, et sans perdre de vue que spécialement pour les collections de plantes, le mot « maintien » veut aussi dire renouvellement » <sup>(2)</sup>.

Le sens de ce texte est clair. Le subside annuel du Domaine de la Couronne est destiné à l'entretien des biens de la Donation situés à Laeken : agrandissements que LÉOPOLD II a apportés au Parc de Laeken, et surtout serres royales. Il doit servir également à l'entretien des serres du Stuyvenberg et de la villa du Belvédère, qui

<sup>(1)</sup> « La collection des orangers de Laeken », écrivait LÉOPOLD II, « est, avec celle des camélias, la plus belle qui existe sur le continent. Les orangers de Laeken sont infiniment plus beaux que ceux de Versailles et que ceux des Tuileries. Quant à la collection des camélias, elle est absolument unique ; même au lac Majeur on ne trouve pas une réunion pareille » (note du Roi à Delbeke, s. d. (fin 1908) ; Papiers Delbeke, à Anvers, boîte VI).

Voir la description des serres de Laeken dans Ch. DE BOSSCHERE, *Les serres royales de Laeken* (Bruxelles 1920).

<sup>(2)</sup> Arch. générales du Royaume, Papiers Van den Heuvel, n° 28 ; cf. au sujet de ce texte supra p. 158 et n. 4.



sont des propriétés personnelles du Roi et ne font pas partie de la Donation <sup>(1)</sup>. Grâce à l'intervention du Domaine de la Couronne, la Belgique, à la mort du Roi, lorsqu'elle entrera en possession de la Donation Royale, recevra donc un bien sans charge ; du vivant du Souverain déjà, cette intervention aura permis d'alléger notablement le fardeau financier que supporte la Liste civile.

Tout cela est logique et cohérent.

La logique subira cependant quelques entorses lorsque le texte du décret de 1901 sera soumis à révision. Après la toilette du texte réalisée en 1906 <sup>(2)</sup>, l'article que nous venons de citer prit la forme suivante :

« Une somme de 500.000 francs sera affectée annuellement, et comme corollaire de la Donation Royale des 9 avril et 15 novembre 1900 et 29 avril 1901, au maintien, au renouvellement et au développement des collections formant partie de cette donation, *notamment* des collections du Stuyvenberg, du Belvédère de Laeken, et à la solde du personnel employé à l'entretien de ces collections, afin qu'il puisse, après son stage dans les serres de Laeken, se rendre utile au Congo au service de la Fondation de la Couronne » <sup>(3)</sup>.

(1) La propriété du Stuyvenberg avait été englobée dans la Donation Royale, mais à l'exception des serres qui s'y trouvaient (cf. l'acte sous seing privé du 9 avril 1900 reproduit dans *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., document n° 22). Ces serres, demeurées propriété privée du Roi, furent vendues par lui en 1904 à la Fondation de la Couronne (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, p. 175, n° 52/8). Elles firent partie des biens de la Fondation que le traité de reprise fit passer à l'État Belge ; cf. une allusion à leur sort ultérieur dans *Doc. parl., Chambre*, 1910-1911, n° 4-XII (budget du ministère des Finances pour 1911), note préliminaire, p. 5. Sur la situation qu'occupaient ces serres, cf. A. COSYN, *Le Jardin Colonial de Laeken*, dans le *Bulletin du Touring-Club de Belgique*, 15 février 1921, p. 84.

La villa du Belvédère que l'on connaissait aussi sous le nom de *pavillon Walckiers* ou de *pavillon de Haussy*, fut également vendue par le Roi, qui en était le propriétaire, à la Fondation de la Couronne en 1904 (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, p. 175, n° 52/9). Cf. sur cette villa, A. COSYN, *Laeken ancien et moderne* (Bruxelles 1904), p. 102, et du même, *Le Pavillon Walckiers à Laeken*, dans le *Bulletin du Touring-Club de Belgique*, mai 1905, p. 147.

(2) Cf. supra p. 162.

(3) Arch. générales du Royaume, Papiers Van den Heuvel, n° 28.

Le libellé de l'article, par l'introduction du « notamment », cessait d'être correct, puisqu'aussi bien les collections florales du Stuyvenberg et du Belvédère étaient étrangères à la Donation Royale. Personne, cependant, ne semble s'être aperçu de cette anomalie.

Le texte définitif du décret, publié à la fin de 1907 <sup>(1)</sup>, reprit ce libellé fautif, tout en portant le montant de l'allocation annuelle de 500.000 à 600.000 F <sup>(2)</sup>. Un nouveau paragraphe était également ajouté au texte, prévoyant un subside annuel pour l'entretien des vastes propriétés de la Donation Royale situées en Ardenne — ce que LÉOPOLD II voulait que l'on nomme le « Domaine National des Ardennes » <sup>(3)</sup>. Ce paragraphe était le suivant :

« Une somme de 150.000 francs sera employée annuellement à l'établissement et à l'entretien de chemins, à l'achèvement et à l'entretien des bâtisses du Domaine National des Ardennes, conformément au programme que Nous avons arrêté ».

Vint alors l'abandon de la Fondation de la Couronne et la négociation de l'Acte additionnel. La Belgique, en échange de cet abandon exigé par elle, dut reprendre toute une série d'engagements de la Fondation. Elle dut accepter notamment de reprendre certaines des obligations incombant à la Fondation en vertu du décret de 1901. L'Acte additionnel mit ainsi à sa charge — ou plutôt à la charge de la Colonie —

« les obligations résultant du décret du 23 décembre 1901, article

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 28, pp. 160-161.

<sup>(2)</sup> Un membre de phrase avait également été ajouté au précédent état du texte ; après « ... du Belvédère de Laeken », on ajoutait : « au maintien et à l'amélioration des bâtiments sans en modifier le cachet ».

<sup>(3)</sup> Cf. BON CARTON DE WIART, Léopold II. Souvenirs des dernières années, 1901-1909 (Bruxelles 1944), p. 172 : « Il insistait pour que l'on donnât désormais à ces propriétés le nom de « Domaine National d'Ardenne » au lieu de celui de « Domaine Royal », qui était alors habituellement employé et qui, malgré tout, a continué à l'être par la population ».

6, n° 4, relatives aux collections coloniales et aux serres tropicales de Laeken » <sup>(1)</sup>.

LÉOPOLD II, on le voit, avait admis la suppression de l'allocation de 150.000 F en faveur du Domaine National des Ardennes. Mais il avait maintenu sa revendication pour Laeken. C'est lui aussi qui avait insisté pour que la somme à verser pour Laeken fût imputée après la reprise sur le budget de la Colonie et non sur le budget belge.

« Je pense », écrivait-il à SCHOLLAERT le 29 février 1908 au moment de la discussion de l'Acte additionnel, « je pense qu'il vaudrait mieux laisser au Congo la charge de l'entretien de la Donation. D'abord c'est vraiment une charge congolaise puisque ce qui coûte ce sont les serres tropicales et leur service. Il me paraît bien désagréable que cette charge que j'avais inscrite en première ligne (parce que je ne peux absolument pas la payer de mes deniers) comme une charge de la Fondation soit passée à la Belgique, puisqu'il s'agit de ma donation à la Belgique que mon vœu constant et légitime a été de ne voir rien coûter à la Belgique » <sup>(2)</sup>.

Déduire du fait que les grandes serres royales de Laeken étaient des serres « tropicales », qu'elles devaient constituer une « charge congolaise », était peut-être un raisonnement un peu audacieux. Mais la pensée essentielle, la pensée maîtresse est dans la dernière phrase du texte : le Roi voulait que son don magnifique ne coûte rien au pays. Le Gouvernement s'inclina devant ce désir.

Telles furent donc les dispositions de l'Acte additionnel en ce qui concerne les biens de la Donation à Laeken.

Au cours des débats parlementaires relatifs à la reprise, beaucoup d'équivoque subsista autour de ces dispositions. L'emploi de l'expression habile — un peu trop habile — de « collections coloniales et serres tropicales »,

<sup>(1)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 129, p. 15. L'art. 3 de l'Acte additionnel (*ibid.*, p. 8) dispose expressément que ces obligations incomberont à la Colonie.

<sup>(2)</sup> Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 1.

le fait que la charge était mise au compte de la colonie, l'attitude du gouvernement aussi, qui fut loin d'être nette (RENKIN parla des « serres coloniales ») <sup>(1)</sup>, tout cela fit croire à bon nombre de parlementaires que l'engagement visait avant tout le Jardin Colonial de Laeken, ensemble de quelques serres construites — tout à fait en dehors des serres royales — par l'État Indépendant (ou la Fondation de la Couronne) et qui étaient conçues pour rendre au Congo d'excellents services pratiques, notamment en acclimatant des plantes destinées à la Colonie <sup>(2)</sup>.

La confusion avait déjà été commise par les mandataires de l'État belge dans leur rapport sur la convention de reprise <sup>(3)</sup>. Elle se répéta au cours du débat. Un membre de la Chambre, homme excellent et consciencieux, expliqua qu'il était allé visiter le Jardin Colonial, où il avait été admis sans difficulté grâce à sa carte de représentant, et il fit l'éloge de cette institution qui justifiait pleinement la somme que l'on demandait pour elle. Le texte est amusant à citer :

« Qui connaissait les serres coloniales de Laeken au moment où l'on déposait le projet de reprise ? » interrogeait M. DELVAUX, représentant d'Anvers. « Moi je n'en savais rien... J'ai eu l'honneur d'interpeller des députés de Bruxelles appartenant aux diverses opinions pour savoir ce qu'étaient les serres de Laeken. Je n'ai pas l'honneur d'habiter la capitale ; j'ai donc dû me renseigner et j'ai été très surpris de voir que pas un député de Bruxelles ne pouvait le faire d'une manière convenable... Comme personne ne savait me renseigner sur les serres

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1907-1908, p. 1626 ; séance du 25 avril 1908. SCHOLLAERT eut pour sa part une parole plus ambiguë encore ; en ce qui regarde les serres de Laeken, déclara-t-il, « on ne laisse à charge de la colonie que ce qui l'intéresse spécialement » (*ibid.*, session extraordinaire 1908, p. 348 ; séance du 22 juillet 1908).

<sup>(2)</sup> Cf. L. PYNAERT, Les origines du Jardin Colonial de Laeken et sa contribution au développement agricole du Congo (*Bulletin agricole du Congo Belge*, t. XXXVI, 1945). On peut voir des descriptions du Jardin Colonial à cette époque notamment dans *La Tribune Horticole*, 1907, pp. 321-322, et dans *Le Matin* (d'Anvers), n<sup>os</sup> des 26 janvier et 3 février 1908.

<sup>(3)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n<sup>o</sup> 28, p. 62 et n. l.



de Laeken, j'ai voulu savoir en quoi elles consistaient. Je me suis rendu à Laeken et j'ai découvert les serres coloniales. J'ai voulu y pénétrer et, en exhibant ma carte de représentant, j'y ai été admis avec la plus grande facilité. J'ai été émerveillé de ma visite » <sup>(1)</sup>.

Suit alors une description enthousiaste du Jardin Colonial. DELVAUX n'oubliait qu'une chose : c'était de se demander comment une dépense annuelle de près de 400.000 F — car telle était la somme que le gouvernement fixait pour l'entretien des serres de Laeken <sup>(2)</sup> — pouvait s'appliquer aux cinq ou six serres du Jardin Colonial, dont la construction même n'avait sans doute pas coûté autant...

D'autres représentants que DELVAUX parlèrent dans le même sens que lui. Un député déclara carrément : « On a essayé d'accréditer la légende qu'il s'agissait (dans l'Acte additionnel) des serres privées du Roi. Rien n'est plus faux. Il s'agit à la vérité de l'entretien du Jardin Colonial » <sup>(3)</sup>. Le gouvernement, qui avait contribué à faire naître l'équivoque, restait muet.

Or il s'agissait en fait tellement peu du Jardin Colonial, qu'à prendre au pied de la lettre le décret de 1901 et l'Acte additionnel qui se référait à ce décret, le Jardin Colonial n'aurait rien dû toucher de la somme prévue par l'Acte additionnel : il ne faisait pas partie en effet de la Donation Royale, et il ne pouvait pas se réclamer non plus, comme les serres du Stuyvenberg ou de la villa du Belvédère, d'une citation explicite dans le décret de 1901. LÉOPOLD II eût voulu d'ailleurs que l'on se

<sup>(1)</sup> *Annales parl.*, Chambre, session extraordinaire 1908, p. 164 ; séance du 1<sup>er</sup> juillet 1908.

<sup>(2)</sup> Cf. *Doc. parl.*, Chambre, 1907-1908, n° 146 (rapport de la Commission de la Chambre), p. 31, et *Sénat*, session extraordinaire 1908, n° 11 (rapport de la Commission du Sénat), p. 47 ; voir aussi *Annales parl.*, Chambre, 1907-1908, p. 1854 (réponse du gouvernement à une question de M. BUYL ; séance du 6 mai 1908).

<sup>(3)</sup> *Annales parl.*, Chambre, 1907-1908, p. 1649 ; séance du 27 avril 1908 (intervention de M. Segers).



tînt à cette interprétation stricte, et il proposa, après la reprise, une utilisation du crédit prévu par l'Acte additionnel dans laquelle le Jardin Colonial était complètement exclu. Il fallut l'intervention énergique du ministère des Colonies pour que l'organisme tant admiré par les députés qui avaient cru lui voter une large allocation, obtienne une petite part de la somme totale <sup>(1)</sup>.

Après la reprise, que se passa-t-il en effet ? Par deux fois, pour les exercices 1909 et 1910, le gouvernement inscrivit au budget du Congo un crédit de 400.000 F permettant de remplir les « obligations relatives aux collections coloniales et aux serres tropicales de Laeken » <sup>(2)</sup>. De ce crédit, 50.000 F furent affectés chaque fois au Jardin Colonial, et le reste, soit 350.000 F, aux serres et jardins du Roi <sup>(3)</sup>. En 1911, LÉOPOLD II étant décédé et les biens de la Donation Royale étant passés entre les mains de l'État belge, celui-ci jugea qu'il était tenu, en vertu des conditions de la Donation, d'assurer

<sup>(1)</sup> Cf. sur tout ceci une note du 20 mai 1909 de Victor DENYN, qui était le chef de cabinet du ministre des Colonies, adressée à SCHOLLAERT. DENYN y écrit :

« En vertu de l'acte additionnel au traité de cession,... la Colonie a la charge (art. 3) des obligations résultant du décret du 23 décembre 1901, art. 6, n° 4, relatives aux collections coloniales et aux serres tropicales de Laeken.

Le budget colonial pour 1908 [lapsus évident pour : 1909] prévoit à cet effet (art. 114) une somme de 400.000 F.

Le premier projet d'utilisation de ce crédit qui fut soumis au ministère des Colonies ne prévoyait aucune dépense pour le Jardin Colonial proprement dit ; il tendait à dépenser tout le crédit de 400.000 francs pour les « serres tropicales » (en réalité les serres royales), l'ancienne campagne VAN VOLXEM (potager), etc.

Le ministère des Colonies refusa d'agréer ce projet et exigea :

1° Que sur le crédit de 400.000 F, une somme de 50.000 F serait prise pour l'entretien du Jardin Colonial ;

2° Que le restant du crédit — 350.000 F — servirait exclusivement aux serres tropicales et dépendances.

C'est à cette décision que le Roi fait sans doute allusion en disant qu'on a réduit de 50.000 F une somme de 400.000 F promise pour Laeken » (Arch. générales du Royaume, Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518).

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1908-1909, n° 15, p. 80, et n° 255, p. 72.

<sup>(3)</sup> Cf. ci-dessus la note de DENYN. La répartition de 1910 a dû demeurer la même que celle de 1909 puisqu'aussi bien en 1911, lorsque le Jardin Colonial reste seul en cause, il demeure inscrit au budget pour 50.000 F (cf. ci-après).

seul l'entretien de cette dernière <sup>(1)</sup>. Les dépenses d'entretien des serres royales furent dès lors supportées entièrement par le budget belge <sup>(2)</sup>. Le budget du Congo ne conserva à sa charge que les frais du Jardin Colonial <sup>(3)</sup>.

De tout ce qui vient d'être exposé, quels sont les aspects qui doivent être retenus pour l'étude que nous menons ici ?

Les dépenses de fonctionnement du Jardin Colonial ne nous intéressent évidemment pas. Le Jardin Colonial, nous l'avons dit, était un organisme utile à la Colonie. Que ses frais de fonctionnement aient été imputés sur le budget colonial, rien de plus normal : il n'y a là aucun bénéfice de l'État belge.

Les dépenses d'entretien des biens de la Donation Royale posent un tout autre problème. La Donation Royale, rappelons-le, avait été acceptée par la Belgique par la loi du 31 décembre 1903. A partir de cette date, l'État belge devint nu-propriétaire des biens, le Roi en conservant l'usufruit. L'usufruit cessa avec la mort du Souverain, en décembre 1909.

En vertu du décret du 23 décembre 1901, la Fondation de la Couronne a versé jusqu'à la reprise du Congo un subside annuel pour l'entretien des biens de la Donation à Laeken. En vertu de l'Acte additionnel, le budget colonial a supporté une charge de même nature en 1909 et 1910.

Je ne crois pas que nous devions nous occuper des versements de la Fondation de la Couronne. Ces verse-

<sup>(1)</sup> Cf. à ce sujet une note juridique émanant de la Liste Civile conservée dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1910-1911, n° 4-XII (budget du ministère des Finances pour 1911), note préliminaire, pp. 5 et 6-7 ; n° 5 (budget du Congo Belge pour 1911), p. 124 ; n° 101 (rapport sur le budget du ministère des Finances), pp. 21-22.

<sup>(3)</sup> 50.000 F aux budgets de 1911, 1912 et 1913 (*Doc. parl., Chambre*, 1910-1911, n° 5, p. 124 ; 1911-1912, n° 5, p. 128 ; 1912-1913, n° 5, p. 152) ; 40.000 F au budget de 1914 (*Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 5, p. 144).

ments, dont le montant total n'est d'ailleurs pas connu <sup>(1)</sup>, ont eu pour effet d'alléger la charge financière de l'usufruitier : c'est l'usufruitier en effet qui, aux termes du Code, doit assumer seul les dépenses d'entretien. Ils ont donc bénéficié à LÉOPOLD II, et non à la Belgique.

La situation n'est plus la même à partir du moment où intervient l'Acte additionnel. Jusqu'alors nous n'avions face à face que l'usufruitier et la Fondation de la Couronne. Désormais la Belgique est partie au débat. Elle accepte de reprendre l'engagement de la Fondation de la Couronne. Puisque cet engagement vise des biens dont elle est nue-propriétaire, il serait normal qu'elle en assume elle-même la charge — tout comme elle reprend à son compte des engagements de la Fondation relatifs à des bâtiments publics ou à des travaux d'urbanisme en Belgique. Mais cette charge qui devrait être normalement belge est imputée au budget colonial. Nous pouvons dire ici, je pense, sans hésitation : dépense de la Colonie en faveur de la Belgique.

Cela est vrai pour l'exercice 1909, ce l'est plus encore

(1) Nous ne connaissons que les chiffres de 1907 et de 1908.

1907 : Dans une réponse à une question de Louis BERTRAND, le gouvernement déclare que « la charge réelle pour 1907 a été de 385.000 F » (*Doc. parl., Chambre*, 1907-1908, n° 146, p. 136). RENKIN cite de son côté dans son discours du 25 avril 1908 la somme de 387.000 F (*Annales parl., Chambre*, 1907-1908, p. 1626).

1908 : Dans une lettre qu'il adresse le 8 septembre 1909 à Schollaert, le Comité d'Administration de la Donation royale fait savoir que, du 15 mars au 15 novembre 1908 — soit pour une période de huit mois — les « frais d'entretien du domaine de Laeken pour la partie reprise par l'État » (c'est-à-dire pour la partie englobée dans la Donation Royale) se sont élevés à 237.000 F (Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518). On notera que pour la même période 15 mars-15 novembre 1908, qui correspond à l'époque pendant laquelle la Fondation de la Couronne fut gérée pour compte de la Belgique, la Cour des Comptes accuse pour sa part des versements à l'administration de la Donation Royale d'un montant de 312.000 F (cf. *Doc. parl., Chambre*, 1913-1914, n° 37, p. 131) ; il n'y a rien d'anormal à ce que cette somme soit supérieure à la première car elle couvre aussi des dépenses faites pour les propriétés de la Donation dans les Ardennes, comme également des dépenses effectuées en fait entre le 15 novembre et le 31 décembre 1908 (cf. sur ces deux points la lettre du Comité d'Administration de la Donation du 8 septembre 1909 précitée).

pour l'exercice 1910. En 1910, LÉOPOLD II est décédé et la Belgique est entrée en possession des biens de la Donation Royale. C'est donc directement à la décharge de la Belgique que, en exécution du budget (d'un budget dressé bien entendu avant la mort du Souverain), le Congo continue ses versements pour l'entretien des biens de Laeken.

Deux postes donc à retenir : 1909 et 1910. En 1909, un crédit budgétaire de 350.000 F avait été prévu pour l'entretien des propriétés de Laeken. Il ne fut pas entièrement dépensé <sup>(1)</sup>. La dépense réelle semble avoir été de 315.000 F <sup>(2)</sup>. Pour 1910, même crédit, et à nouveau excès du crédit par rapport aux dépenses <sup>(3)</sup>, sans que celles-ci, malheureusement, nous soient connues avec précision. Nous pouvons répéter à titre d'hypothèse, et sans risque de fort nous tromper, le chiffre de 315.000 F. Le total à inscrire à notre bilan des avantages retirés par la Belgique est donc de 630.000 F.

(1) Cf. 83<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, pp. 148-149 (le poste du compte réunit malheureusement deux ou trois autres objets à celui qui nous intéresse ici).

(2) Note conservée dans les Papiers Schollaert-Helleputte, n° 518 : « Domaine royal de Laeken — Dépenses effectuées en 1909 pour les services régis par le Comité d'Administration de la Donation Royale ».

(3) Cf. 84<sup>e</sup> *Cahier d'Observations de la Cour des Comptes*, pp. 82-83 (même remarque que pour le cahier précédent).

## 2) L'affaire de l'emprunt Mendelssohn.

Le 3 décembre 1934, l'État belge concluait une convention d'emprunt avec un groupe bancaire hollando-suisse. En vertu de cette convention, les banquiers prêtaient à la Belgique une somme de 75 millions de florins, c'est-à-dire, à la parité de l'époque, de plus de 1 milliard de F, qu'ils s'engageaient à lui verser soit en or, soit dans une devise-or, florins ou francs français. Le prêt était consenti pour une période de trois mois, mais pouvait être renouvelé trois fois pour un terme de même durée.

Le 10 décembre, soit une semaine plus tard exactement, la colonie du Congo belge concluait à son tour avec les mêmes banquiers une convention d'emprunt identique, portant sur une somme de 25 millions de florins, soit quelque 360 millions de F.

Les deux opérations — emprunt de la Belgique et emprunt de la colonie —, bien que distinctes en droit, constituent en fait un seul et même grand emprunt extérieur, que l'on a coutume d'appeler, d'après le nom de la banque principale qui y était intéressée, l'emprunt MENDELSSOHN.

Quelle était la portée de cet emprunt <sup>(1)</sup> ?

<sup>(1)</sup> La question de l'emprunt MENDELSSOHN a fait couler des flots d'encre. La Commission SERVAIS, en 1936, s'en est longuement occupée ; cf. *Commission d'enquête sur les interventions de crise et les collusions entre la politique et la finance. Rapport général et annexes* (Bruxelles, 1927), pp. 86-102. Mais elle avait été fort légère dans son examen du problème, et ses conclusions ont été vivement combattues. On verra à ce propos les réponses de C. GUTT (Les erreurs de la Commission d'Enquête. Pourquoi et comment j'ai conclu l'emprunt Mendelssohn, dans *l'Indépendance Belge*, 23 décembre 1936 ; Encore l'emprunt Mendelssohn. Les erreurs de la Commission d'Enquête, *ibid.*, 2 février 1937), de pertinentes observations de F. BAUDHUIN (L'emprunt Mendelssohn, dans la *Revue Générale*, février 1937, pp. 248-253 ; cf. aussi, du même, *Histoire économique de la Belgique, 1914-1939*, t. I, Bruxelles 1944, pp. 375-376), et les discussions au Sénat



Il était étroitement lié à la politique du gouvernement THEUNIS, qui se constitua en novembre 1934. Le cabinet THEUNIS, où M. GUTT était ministre des Finances, et FRANCQUI ministre sans portefeuille, s'était assigné lors de sa constitution une tâche essentielle : la défense du franc. L'emprunt MENDELSSOHN s'inscrivit dans la ligne de cette politique.

Un emprunt extérieur, à la fin de 1934, apparaissait à vrai dire comme indispensable en soi. Tout donnait à penser, en effet, que dès le début de 1935, les réserves de trésorerie de l'État se trouveraient épuisées, et qu'il ne pourrait faire face à ses engagements au moyen de ses ressources normales. Comme un emprunt sur le marché intérieur était à cette époque exclu, il fallait nécessairement contracter un emprunt extérieur.

Mais pour défendre le franc, le gouvernement voulut contracter un gros emprunt, dépassant même les besoins prévisibles de la Trésorerie. En effet, l'emprunt devait faire entrer à la Banque Nationale de l'or et des devises-or, et l'on espérait qu'un gros accroissement de l'encaisse-or de la Banque aurait un effet psychologique heureux. Depuis de longs mois, l'encaisse diminuait, l'or fuyait le pays : il fallait retourner le courant. C'était, notons-le, l'effet psychologique avant tout que l'on recherchait. Techniquement, la position du franc n'était pas mise en péril par la diminution des réserves d'or de la Banque, et la couverture de notre monnaie restait plus que suffisante. Mais il y avait menace psychologique, et l'on es-

et à la Chambre au sujet du rapport de la commission (Sénat : séances des 2 et 3 février 1937, *Annales parl.*, Sénat, 1936-1937, pp. 617 à 655 ; Chambre : séance du 16 mars 1937, *Annales parl.*, Chambre, 1936-1937, pp. 1000 à 1024).

Sur l'aspect de l'emprunt concernant la colonie, voir en outre spécialement les rapports de la Commission des Colonies de la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 165, pp. 10-12) et du Sénat (*Doc. parl.*, 1936-1937, n° 183, pp. 15-17, et 1937-1938, n° 159, pp. 24-26). Un important dossier, « Bons du trésor Mendelssohn », se trouve au ministère des Colonies dans les archives du service de la Dette publique ; il avait été communiqué à la Commission SERVAIS, qui en cite plusieurs pièces (rapport cité, pp. 93 et sq.).

comptait qu'une grosse entrée d'or à la Banque ferait renâtrer la confiance.

Une autre raison encore faisait désirer au gouvernement un emprunt de montant élevé : c'était la situation des banques, rendue très difficile par les retraits de dépôts. En amenant de l'argent dans le pays grâce à l'emprunt, raisonnait le gouvernement, on pourrait augmenter les disponibilités bancaires, et permettre ainsi aux banques, dont la situation était très peu liquide, et par conséquent dangereuse, de respirer plus à l'aise <sup>(1)</sup>.

On voulait donc un gros emprunt. Mais cet emprunt, à court terme, était évidemment onéreux. Le gouvernement essaya donc d'en mettre une partie — celle dont il n'avait pas besoin pour la Belgique elle-même — à charge de la colonie. Le ministre des Colonies, qui était à ce moment P. CHARLES, se débattit énergiquement, en montrant que le Congo n'avait pas besoin de ressources fournies par l'emprunt, et qu'il n'avait donc pas de raisons de s'associer à une opération coûteuse. Mais le gouvernement fit valoir des motifs patriotiques ; on demandait à la colonie de participer au sauvetage du franc ; comment pourrait-elle refuser d'apporter cette aide à la mère patrie, alors que sa situation le lui permettait, et alors surtout qu'elle recevait elle-même de la Belgique une assistance financière considérable <sup>(2)</sup> ? Le ministre s'inclina. Du moins obtint-il que la part souscrite par la colonie soit réduite. On avait voulu au début que le Congo prenne la moitié de l'emprunt. M. CHARLES obtint que sa part soit réduite au quart : 25 millions de florins sur un total de 100 millions.

Voilà donc l'emprunt conclu, à l'intervention avant

<sup>(1)</sup> Cf. spécialement à ce sujet F. BAUDHUIN, art. cité, pp. 249-250, et la déposition de M. GUTT devant la Commission SERVAIS, citée dans le rapport, *op. cit.*, p. 94.

<sup>(2)</sup> Cf. à ce sujet ci-dessus p. 103.

tout de FRANQUI, qui a mené toute l'affaire (1). Quelles vont en être les conséquences pour la colonie ?

Le Congo, en décembre 1934, janvier et février 1935, reçut 25 millions de florins (ou plutôt une somme légèrement inférieure, l'escompte étant déduit), partie en or, partie en francs français (2). Il aurait pu très normalement porter cet or et ces devises-or à « sa » banque, c'est-à-dire à la Banque du Congo Belge, caissier et banquier du Trésor colonial (3) ; mais dans le but que nous venons de dire, pour aider la Belgique, il porta le tout à la Banque Nationale. Il obtint en échange, en francs belges, une somme de 355 millions de F, somme dont il se servit aussitôt pour rembourser un montant correspondant de bons du trésor congolais (4).

L'opération, à ce stade, ne comportait ni profit ni perte : en effet, si l'on considère l'intérêt et les dates d'échéance des bons du trésor que le Congo avait pu ainsi rembourser, on constate que la charge dont la colonie s'était défaite équivalait pratiquement à celle

(1) L'emprunt fut en effet négocié par FRANQUI avant le retour du ministre des Finances, qui se trouvait en Amérique au moment de la constitution du cabinet. Lorsque M. GUTT arriva à Bruxelles, selon sa propre déclaration, « le contrat d'emprunt était prêt ». M. GUTT put cependant y modifier encore certaines clauses (cf. sur tout ceci l'article déjà cité de M. GUTT dans *L'Indépendance Belge* du 23 décembre 1936).

(2) Le règlement s'effectua pour les 3/5 environ en or, et pour les 2/5 en francs français ; les chiffres précis sont dans le rapport de la Commission SERVAIS, p. 88.

(3) Cf. dans ce sens, GODDING, dans *Doc. parl., Sénat*, 1937-1938, n° 159, p. 25, et dans *Annales parl., Sénat*, 1937-1938, p. 1568, séance du 22 juin 1938. *Contra* : LEYNIERS dans *Annales parl., Sénat*, 1937-1938, p. 1580, séance du 22 juin 1938, qui fonde son raisonnement sur une législation abrogée.

(4) Soit 105 millions de bons qui se trouvaient à la Caisse d'Épargne, et 250 millions qui étaient entre les mains de la Société Générale (cf. le tableau publié dans le rapport de la Commission Servais, p. 100, à corriger d'après *Doc. parl., Chambre*, 1936-1937, n° 165, p. 11). De la sorte encore, notons-le, le Congo apportait une aide à l'économie belge puisque, comme le soulignait le ministre des Colonies dans une lettre adressée au sénateur Ingenbleek, « ces remboursements (de bons du trésor) allégeront — chose essentielle en ce moment — la situation des institutions de crédit, et notamment de la Caisse d'Épargne » (lettre du 19 décembre 1934, citée dans le rapport de la Commission SERVAIS, p. 93).

que lui imposait l'emprunt MENDELSSOHN. Elle ne gagnait rien — ou quasi-rien — mais elle ne perdait rien non plus.

Tout allait cependant changer de face avec la dévaluation du franc, en mars 1935. L'emprunt MENDELSSOHN, conclu en florins, était remboursable en florins. La colonie avait reçu ses 25 millions de florins, transformés en francs belges, à la parité de 14,50 F environ par florin. Après la dévaluation, elle dut effectuer le remboursement à la parité de 20 F par florin. C'était un décaissement supplémentaire — une perte en d'autres termes — de 142.250.000 F très exactement.

Cette perte aurait été compensée si l'or de l'emprunt s'était trouvé à la Banque du Congo Belge ; en effet, à la suite de la dévaluation, une convention attribua au Trésor colonial le bénéfice de la réévaluation de l'encaisseur de la Banque du Congo Belge. Mais l'or, nous venons de le voir, se trouvait en fait à la Banque Nationale, où il n'appartenait plus à la colonie, puisque celle-ci en avait touché l'équivalent en francs belges. D'où cette conséquence paradoxale que c'est la Belgique, bénéficiaire en vertu de la loi de la réévaluation de l'encaisseur de la Banque Nationale, qui va tirer profit de la réévaluation des 25 millions de florins-or, et percevoir un bénéfice équivalent à la perte que subissait la colonie.

On est ici, répétons-le, en plein paradoxe : le Congo avait souscrit à un emprunt dont il n'avait pas besoin, pour aider la mère patrie. Conséquence : il perdait 142 millions et la Belgique en gagnait autant.

Ceci devait évidemment provoquer de vives réclamations. Le Congo dut, *nolens volens*, amortir sa perte de 142.250.000 F, ce qu'il fit en la répartissant sur les trois exercices budgétaires de 1936, 1937 et 1938 <sup>(1)</sup>,

<sup>(1)</sup> Cf. le projet de loi contenant le budget ordinaire du Congo pour 1938 (*Doc. parl., Sénat*, 1937-1938, n° 53), Exposé des motifs, p. 35. La répartition de la perte fut la suivante : 50 millions à charge de l'exercice 1936 (cf. loi du 15 juillet



mais il se tourna en même temps vers la Belgique pour essayer de récupérer cette perte. Sa réclamation fut soutenue avec énergie par les commissions des Colonies de la Chambre et du Sénat, et à la tribune même du Parlement, des hommes comme M. LIPPENS, comme M. CARTON DE TOURNAI ou comme M. GODDING intervinrent avec force pour dénoncer l'immoralité qu'il y aurait à ce que la Belgique conserve tout le bénéfice de l'opération MENDELSSOHN et laisse toute la perte à la colonie <sup>(1)</sup>. En juillet 1938 encore, le ministre des Colonies, M. DE VLEESCHAUWER, souligna comme ses prédécesseurs la « *zedelijke verplichting* », l'obligation morale qu'avait la Belgique de dédommager le Congo de sa perte. On reparlerait de la question, annonçait-il, lors de la prochaine discussion budgétaire <sup>(2)</sup>. Assurance vaine. En 1939, on n'entendit plus que quelques paroles du rapporteur des budgets coloniaux protestant contre l'idée que la revendication de la colonie puisse s'éteindre par prescription <sup>(3)</sup>...

En vérité, la Belgique, arguant du fait qu'elle aidait financièrement le Congo, s'était constamment dérobée à toutes les demandes de remboursement. Qu'il y eût prescription ou non, l'affaire était bel et bien enterrée.

L'histoire de l'emprunt MENDELSSOHN ne laisse donc

1938 ouvrant des crédits supplémentaires aux budgets ordinaires du Congo Belge pour les exercices 1936 et 1937 ; *Moniteur Belge*, 13 août 1938), 50 millions à charge de l'exercice 1937 (même loi), et 42.250.000 F à charge de l'exercice 1938 (loi du 15 juillet 1938 contenant le budget ordinaire du Congo Belge pour l'exercice 1938, *Moniteur Belge*, 13 août 1938, et développements dans *Doc. parl., Sénat*, 1937-1938, n° 53, p. 356).

<sup>(1)</sup> Cf. spécialement *Doc. parl., Sénat*, 1936-1937, n° 183, p. 17, et *Annales parl., Sénat*, 1936-1937, pp. 1362 (discours de M. LIPPENS, 20 mai 1937) et 1378 (discours de M. CARTON DE TOURNAI, 25 mai 1937), et 1937-1938, pp. 1567-1668 (M. GODDING, 22 juin 1938), 1579-1580 (M. LEYNIERS, même séance), et 1618 (M. GODDING, 23 juin 1938).

<sup>(2)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1937-1938, p. 2232 ; séance du 6 juillet 1938.

<sup>(3)</sup> « Evenals mijn geachte voorganger wil ik de verjaring stuiten in verband met de schuld door België jegens Congo aangegaan, naar aanleiding van de Mendelsohn-leening » (J. DEVOS au Sénat le 6 juin 1939 ; *Annales parl., Sénat*, 1<sup>re</sup> session extraord. 1939, p. 249).



pas d'être instructive. Le Congo, dans cette affaire, avait eu comme seul mobile le désir de prêter assistance à la Belgique <sup>(1)</sup>. Formellement, c'était là une faute, puisque les finances coloniales doivent être en principe administrées uniquement dans l'intérêt de la colonie. Jules INGENBLEEK qui, comme membre de la commission des Finances du Sénat, avait suivi attentivement toute l'affaire, soulignait avec sa rigueur puritaine et sèche :

« Le Département des Colonies a sacrifié les intérêts de sa Trésorerie en se livrant à une opération qui sortait de sa mission... »

« Votre honorable prédécesseur (c'est au ministre RUBBENS, successeur de P. CHARLES, qu'il s'adresse) a cru devoir s'incliner devant une décision du Conseil des Ministres. Cette concession ne se justifiait pas à mon avis... Chaque ministre assume une responsabilité propre ; et celle du ministre des Colonies est d'autant plus particulière et effective que la Charte Coloniale prescrit de n'employer les finances de la colonie que dans les domaines qui leur sont propres et exclusivement à des fins coloniales » <sup>(2)</sup>.

Formellement, répétons-le, INGENBLEEK avait raison, et le ministre avait commis une faute. Mais c'est une faute que beaucoup de ses successeurs ont commise, et non sans de bonnes raisons : ils ont considéré, et ils continuent à considérer que l'« intérêt » bien entendu des finances coloniales est que les finances métropolitaines soient saines. Le Congo peut en effet souffrir gravement d'un affaiblissement de la Belgique. Aider la métropole, c'est donc, du point de vue congolais, s'aider soi-même.

Ainsi raisonnait certainement le ministre des Colonies

(1) « La colonie a participé (à l'emprunt) uniquement en vue de soutenir la situation monétaire belge » (lettre de M. RUBBENS, ministre des Colonies, au ministre des Finances, du 15 avril 1935 ; archives du service de la Dette publique) ; « La colonie a contracté cet emprunt dans le but de collaborer à la politique financière de la Belgique » (rapport de la Commission des Colonies de la Chambre en 1937 ; *Doc. parl., Chambre*, 1936-1937, n° 165, p. 11) ; « C'est pour aider la métropole que la colonie a emprunté, pour lui permettre de sauver le franc » (M. LEYNIERS au Sénat le 22 juin 1938 ; *Annales parl., Sénat*, 1937-1938, p. 1580).

(2) Lettre de Jules INGENBLEEK à RUBBENS, 9 avril 1935 ; archives du service de la Dette publique.

en 1934. Il accepta d'autre part l'opération qu'on le pressait de prendre sur lui, car elle ne devait, en principe, causer aucune perte à la colonie. Puis vint l'accident : la dévaluation. La colonie subit de ce fait un grave dommage et, l'accident aidant, la Belgique perçut un bénéfice correspondant. Elle n'avait pas recherché ce bénéfice, mais l'ayant perçu, elle ne le rendit pas.

Le bénéfice, de provenance incontestablement congolaise, est donc à inscrire à notre bilan. Il est facile à calculer. Le produit-or de l'emprunt, porté à la Banque Nationale, représentait avant la dévaluation une somme de 355.168.000 F <sup>(1)</sup>. La dévaluation du franc ayant été de 28 %, l'encaisse-or et de devises de la Banque Nationale a été réévaluée sur la base de 72 % de la parité ancienne, l'accroissement d'actif résultant de cette réévaluation allant, comme nous l'avons dit, à l'État <sup>(2)</sup>. Pour les valeurs qui nous occupent, la réévaluation a donc donné une somme de 493.288.000 F. L'accroissement d'actif a donc été en gros de 138 millions <sup>(3)</sup>, et ce sont ces 138 millions qui ont constitué le bénéfice de l'État.

(1) *Doc. parl., Chambre*, 1936-1937, n° 165, p. 11.

(2) Loi du 30 mars 1935, art. 5 : « Les accroissements d'actif résultant de la réévaluation de l'encaisse-or et des devises de la Banque Nationale de Belgique... sont acquis au Trésor » (*Moniteur Belge*, 31 mars 1935). L'application de cette mesure se fit en réalité en deux temps. Une première réévaluation de l'encaisse se fit sur la base de 75 % de la parité ancienne du franc (même loi du 30 mars 1935, art. 5). Le Trésor reçut de la sorte une somme de 3 milliards 700 millions (cf. *Chambre des Représentants. Commission d'enquête parlementaire chargée de rechercher les responsabilités de la dévaluation du franc, 1935-1936. Procès-verbaux des séances et documents*, Bruxelles 1937, p. 142, document n° 3). L'arrêté royal du 31 mars 1936 ayant fixé définitivement la nouvelle parité du franc à 72 % de la parité ancienne, une nouvelle réévaluation de l'encaisse eut lieu sur cette base, le Trésor en tirant bien entendu le bénéfice (cf. l'arrêté du 31 mars dans le *Moniteur Belge* du 1<sup>er</sup> avril 1936).

(3) Le montant de cet accroissement d'actif est un peu inférieur à celui de la perte qu'avait subie le Congo. Ceci est normal, puisque la perte portait sur une somme de 25 millions de florins net, montant nominal de l'emprunt, tandis que l'accroissement d'actif se fondait sur ce que l'emprunt avait réellement produit, c'est-à-dire les 25 millions de florins diminués de l'escompte.

### C. LA PARTICIPATION PRISE PAR L'ÉTAT BELGE DANS LA COMPAGNIE DU CHEMIN DE FER DU CONGO

L'État belge a souscrit en 1889 à la constitution de la Compagnie du Chemin de fer, en y prenant un montant de dix millions d'actions. En 1895, il a apporté à la société une nouvelle somme de cinq millions. On comprendra que nous n'ayons pas rangé ces deux opérations parmi les « dépenses » de l'État belge : elles constituaient en effet non des dépenses, mais des placements.

Dépenses, placements : on dira sans doute que la différence était purement formelle et qu'il faut considérer avant tout l'esprit dans lequel les opérations étaient réalisées. Il est clair que ni en 1889 ni en 1895, la Belgique n'a cherché à faire un placement avantageux. En apportant son concours à la Compagnie du chemin de fer, elle se laissait guider par le même objectif que lorsqu'elle aidait financièrement l'État du Congo lui-même : il s'agissait avant tout de soutenir la grande entreprise africaine du Roi, de l'aider à triompher de ses difficultés matérielles.

Mais la forme de l'assistance n'en est pas moins là : dans le cas du chemin de fer, l'État belge s'est fait actionnaire, et c'est son sort d'actionnaire que nous devons examiner ici.

\* \* \*

On connaît suffisamment l'histoire du chemin de fer Matadi-Léopoldville <sup>(1)</sup>. On sait à quelle nécessité vitale

(1) L'ouvrage de base, auquel nous renvoyons, est celui de R. J. CORNET, La bataille du rail (Bruxelles 1947).

il répondait : sans ce chemin de fer, disait STANLEY, le Congo ne vaut pas un penny. On sait aussi combien il fut difficile dès le début de trouver les capitaux pour le construire. Pendant longtemps, LÉOPOLD II considéra que seule une compagnie anglaise, puisant ses capitaux avant tout en Grande-Bretagne, serait en mesure de mener l'entreprise à bien. En mars 1886 encore, le Roi écrivait que « l'intérêt évident » du Congo était d'adopter la solution d'une compagnie anglaise. « Le reste », ajoutait-il, « le reste sont des rêves, pour ne pas dire des divagations » <sup>(1)</sup>. Grâce à la magnifique, à l'entraînante énergie de THYS, des financiers et des industriels belges se décidèrent cependant à tenter l'entreprise : en 1887, l'étude du chemin de fer était accordée à la C.C.C.I. La Compagnie du Chemin de fer proprement dite, filiale de la C.C.C.I., ne se constitua que deux ans plus tard, en 1889. Le capital devait être de 25 millions, somme que, d'après les études, l'on croyait être suffisante pour mener le rail du Bas-Congo au Stanley-Pool.

Ces 25 millions pourraient-ils être entièrement souscrits par le capital privé ? Le Roi et THYS semblent l'avoir cru un instant, mais ils revinrent vite de leur illusion. Une souscription gouvernementale se révélait indispensable. L'État du Congo, pour sa part, ne pouvait être mis à contribution, car ses propres finances se trouvaient dans un état de profond délabrement. Force était donc de se tourner vers la Belgique. L'intervention de la Belgique apparaissait comme une nécessité d'autant plus impérieuse que plusieurs souscripteurs n'avaient promis leur adhésion qu'à la condition que le gouvernement belge, lui aussi, prît part à l'affaire ; cette participation seule pouvait garantir à leurs yeux le caractère financier sérieux de l'entreprise.

<sup>(1)</sup> Lettre de LÉOPOLD II à STRAUCH du 26 mars 1886, aux Arch. du minist. des Affaires étrangères, Papiers Strauch ; cité dans R. J. CORNET, Cinquantième anniversaire de l'achèvement du chemin de fer de Matadi au Stanley-Pool (*Revue Coloniale Belge*, 15 juin 1948), p. 370.



BEERNAERT, qui avait foi dans le Congo, ne semble pas avoir hésité. En juin 1889, il déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi autorisant le gouvernement à souscrire 10 millions d'actions de la Compagnie du Chemin de fer.

L'exposé des motifs fut rédigé par BANNING <sup>(1)</sup> ; il avait les accents nobles et généreux qui étaient la marque de ce grand esprit. Pour la première fois, le gouvernement sollicitait du Parlement des crédits en faveur du Congo — ce n'est qu'un an plus tard en effet, ne l'oublions pas, que se situera le premier prêt consenti par la Belgique à l'État du Congo lui-même. BANNING montrait qu'en accueillant cette demande, les Chambres serviraient les intérêts économiques du pays en même temps qu'elles apporteraient leur contribution à une grande œuvre civilisatrice.

« Il y a dans la vie des nations des heures où elles doivent savoir élargir leur horizon et pénétrer leur politique de hautes pensées. Depuis 1830, la Belgique n'a pas connu une heure de crise ; sous l'égide des institutions que l'Europe lui a garanties, elle a joui d'une tranquillité parfaite et accumulé sur son sol de grandes richesses. Mais un sort aussi heureux entraîne des devoirs. Chaque peuple doit sa part d'efforts à la civilisation du monde, et c'est une heureuse fortune pour une nation qui a souci de son avenir, de pouvoir s'associer à quelque-une de ces grandes initiatives qui deviennent pour elle un titre au respect et à la sympathie des hommes » <sup>(2)</sup>.

La discussion, à la Chambre et au Sénat, fut passablement académique. Le projet passa à la quasi-unanimité : 88 oui et 6 abstentions à la Chambre, 49 oui et une abstention au Sénat. Un sentiment dominait manifestement tous les esprits : il fallait que le chemin de fer réussît si l'on voulait que le Congo lui-même soit une réussite.

<sup>(1)</sup> Cf. J. STENGERS, Textes inédits d'Émile Banning (Bruxelles 1955), p. 47.

<sup>(2)</sup> *Doc. parl., Chambre*, 1888-1889, n° 219, p. 4.



La forme que l'État belge donnait à sa souscription traduisait d'ailleurs sa volonté d'assistance. Pour les 10 millions qu'il apportait, il acceptait en effet des actions d'une catégorie spéciale, rémunérées non par un dividende mais par un intérêt fixe de 3,5 %. Il recevait en tout 20.000 actions de capital, de 500 F chacune, productives d'un intérêt de 3,5 % et amortissables au pair en 99 ans. Comme le soulignait l'exposé des motifs, en se contentant d'actions de ce type spécial et en « renonçant à la chance de réaliser un bénéfice », l'État belge « augmentait l'attrait de l'entreprise pour le surplus des capitaux engagés » <sup>(1)</sup>.

La construction du chemin de fer commença en 1890. Elle se heurta, on le sait, à des difficultés considérables, et elle se révéla surtout infiniment plus coûteuse que ne l'avaient prévu les premiers devis. En 1894, on était arrivé au kilomètre 70 — ce qui constituait moins du cinquième du trajet total — et le capital de 25 millions de la compagnie était pratiquement épuisé. THYS recourut d'abord à des emprunts auprès des banques, puis il dut se tourner à nouveau vers l'État belge. En juin 1895, le gouvernement consentit à la compagnie un prêt hypothécaire de 5 millions de F, à 5 % d'intérêt, remboursable au 30 novembre 1896. C'était là une mesure provisionnelle. La nouvelle intervention de la Belgique fut réglée de manière définitive par des conventions avec la compagnie des 27 mars et 10 avril 1896 <sup>(2)</sup>, conventions approuvées par la loi du 29 mai 1896 <sup>(3)</sup>.

En vertu de ces dispositions, les 5 millions accordés à la compagnie à titre de prêt hypothécaire étaient transformés en une souscription de même montant de la Belgique à des actions nouvelles de la compagnie. La Belgique prenait ainsi 10.000 actions nouvelles de 500 F

<sup>(1)</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>(2)</sup> Publ. notamment dans *Doc. parl., Chambre*, 1895-1896, n° 195, pp. 3-9.

<sup>(3)</sup> *Moniteur Belge*, 30 mai 1896.

chacune. Ces 10.000 actions étaient de deux types :

1) Quatre mille d'entre elles (représentant donc une somme de 2 millions de F) étaient des actions de capital, semblables à celles que l'État belge avait reçues en contre-partie de sa souscription de 1889 ;

2) Les six mille autres (soit trois millions de F) étaient des actions ordinaires, participant aux bénéfices de la compagnie.

Au total, la Belgique se trouvait donc propriétaire :

1) De  $20.000 + 4.000 = 24.000$  actions de capital de 500 F chacune, rémunérées par un intérêt fixe de 3,5 % ;

2) De 6.000 actions ordinaires de 500 F chacune.

Ces 15 millions de capital représentaient la moitié très exactement du capital-actions de la compagnie <sup>(1)</sup>.

En dehors de cet apport de capital, la Belgique, dans l'affaire du chemin de fer, a encore supporté une charge subsidiaire. Elle a envoyé à ses frais au Congo, en 1895, une commission technique chargée d'enquêter sur les travaux du chemin de fer <sup>(2)</sup>. On peut évaluer forfaitairement la dépense encourue à une cinquantaine de milliers de F <sup>(3)</sup>.

Le total des décaissements de la Belgique, pour le chemin de fer, a donc été de 15.050.000 F — à quelques milliers de F près.

Ceci dit, voyons quelles sommes l'État belge a touchées de la compagnie en tant qu'actionnaire et, de 1895 à 1896, en tant que prêteur hypothécaire. Ces sommes sont de quatre ordres :

<sup>(1)</sup> Analyse du capital de la compagnie, qui comprenait en outre une importante partie obligataire, dans L. GOFFIN, *Le chemin de fer du Congo* (Bruxelles 1907), p. 19.

<sup>(2)</sup> Cf. à ce sujet R. J. CORNET, *La bataille du rail*, *op. cit.*, pp. 277 et sv.

<sup>(3)</sup> Jules CORNET, géologue attaché à la commission, reçut une indemnité personnelle de 7.500 F (R. J. CORNET, *op. cit.*, p. 289). A part CORNET, la commission proprement dite comprenait trois membres.

1<sup>o</sup> *Intérêts du prêt hypothécaire de 1895* : l'État belge a touché à ce titre, en 1896, la somme de 154.064 F <sup>(1)</sup> ;

2<sup>o</sup> *Intérêts intercalaires, puis dividendes des actions de la compagnie* :

Pendant la période de construction du chemin de fer, les actions touchaient un intérêt intercalaire de 3,5 %. Cet intérêt a été versé régulièrement à l'État belge de 1890 à 1893, soit

1890	116.602
1891	140.000
1892	146.550
1893	239.917 <sup>(2)</sup>

A partir de 1894, la compagnie, qui se trouvait dans de grosses difficultés financières, a été en retard de paiement. Elle n'a repris ses versements qu'en 1897. En 1897 elle a versé à l'État 525.000 <sup>(3)</sup>.

En quatre exercices — 1898, 1899, 1900 et 1901 — elle a réussi ensuite à s'acquitter de la totalité des intérêts intercalaires restés en souffrance. Mais les versements qu'elle a faits à ce titre, durant ces quatre exercices, se sont combinés avec le versement des dividendes normaux, qui commencèrent à courir en 1898, date de l'achèvement de la ligne.

<sup>(1)</sup> *Compte général de l'administration des finances rendu pour l'année 1897 par le Ministre des Finances (Doc. parl., Chambre, 1898-1899, n° 70), p. 109.*

<sup>(2)</sup> Le montant des intérêts va en augmentant, car le capital souscrit par la Belgique n'a été appelé que progressivement (cf. à ce sujet *infra* p. 314 n. 1).

La recette de 116.602 F de 1890 fut rattachée aux recettes diverses et accidentelles (cf. *Doc. parl., Chambre, 1889-1890, n° 116, Budget des voies et moyens pour l'exercice 1891, note préliminaire, p. 15*) ; celles de 1891, 1892 et 1893 firent l'objet d'un article budgétaire spécial. Toutes quatre sont relevées dans les comptes : *Compte général de l'administration des finances rendu pour l'année 1891 par le Ministre des Finances (Doc. parl., Chambre, 1892-1893, n° 69), p. 117* ; *Compte général... 1892... (Doc. parl., Chambre, 1893-1894, n° 53), pp. 106-107* ; *Compte général... 1893... (Doc. parl., Chambre, 1894-1895, n° 46), pp. 104-105* ; *Compte général... 1894... (Doc. parl., Chambre, 1895-1896, n° 58), pp. 104-105.*

<sup>(3)</sup> *Compte général... 1898... (Doc. parl., Chambre, 1899-1900, n° 51), pp. 96-97.*

Les dividendes de la compagnie du chemin de fer, jusqu'à la guerre de 1914, ont été fort beaux. Une fois la ligne achevée, en effet, l'exploitation se révéla largement rémunératrice. La compagnie bénéficiait d'un monopole pratiquement absolu des transports, et elle était en droit d'appliquer des tarifs fort élevés — un critique allait jusqu'à dire qu'elle avait remplacé l'obstacle des cataractes par celui des tarifs <sup>(1)</sup>. Bénéfices et dividendes se maintinrent donc constamment à un niveau fort satisfaisant.

Entre 1900 et 1913, le dividende de l'action ordinaire oscilla entre 43 F et 112 F. Le plus mauvais dividende, celui de 43 F, qui fut distribué en 1903, représentait néanmoins, sur l'action de 500 F, un intérêt de 8,5 %. Le dividende de 112 F équivalait à du 22,5 %. Le niveau moyen du dividende, entre 1900 et 1913, se situa aux environs de 90 F, ce qui représentait un rendement moyen de 18 % <sup>(2)</sup>.

L'État belge, cependant, ne fut que partiellement arrosé par cette manne. Sur les 30.000 actions qu'il détenait, 24.000, nous venons de le dire, étaient des actions de capital qui ne touchaient, quels que fussent les bénéfices de la compagnie, qu'un intérêt fixe de 3,5 %. Seules ses 6.000 actions ordinaires le faisaient réellement participer aux bénéfices.

De 1898 à 1913, les sommes touchées par l'État belge furent les suivantes (les chiffres de 1898 à 1901 comprenant pour partie, rappelons-le, des intérêts intercalaires des exercices précédents restés en souffrance) :

(1) L'expression a été employée à plusieurs reprises par le général MOULAERT ; cf. G. MOULAERT, *Problèmes coloniaux d'hier et d'aujourd'hui* (Bruxelles 1939), pp. 70, 390, 399, etc.

(2) Récapitulation commode des dividendes dans le *Recueil financier*, 1913, vol. II, p. 583, et 1914, vol. II, p. 588.

1898	546.900
1899	1.286.200
1900	1.696.380
1901	1.207.525
1902	910.155
1903	678.935
1904	895.835
1905	894.925
1906	924.085
1907	979.240
1908	956.080
1909	935.795
1910	934.710
1911	1.008.520
1912	1.083.635
1913	976.175 <sup>(1)</sup>

Pendant la première guerre mondiale et l'immédiat après-guerre, le chemin de fer connut une crise. Ses dépenses d'exploitation allaient croissant — les salaires augmentaient, le charbon, les huiles, les pièces de rechange se payaient de plus en plus cher — et ces dépenses accrues n'étaient compensées ni par un développement du trafic ni par un relèvement des tarifs. A partir de 1920-1921, la crise fut surmontée, mais il fallut attendre 1924 pour que le premier dividende puisse à nouveau être distribué. Ce dividende valut à l'État belge en

1924 2.396.197 <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Pour les chiffres de 1898 à 1912, deux sources :

1<sup>o</sup> le *Compte général de l'administration des finances*, publié annuellement dans les *Documents parlementaires* de la Chambre. Le compte de 1913, contenant les résultats définitifs du budget de 1912, a paru après la guerre : *Doc. parl., Chambre*, 1920-1921, n<sup>o</sup> 43 ; voir pp. 98-99 le chiffre qui nous intéresse.

2<sup>o</sup> Les développements des budgets des voies et moyens, indiquant l'état des produits et revenus réalisés pendant les exercices précédents ; dans les documents parlementaires de la Chambre, document n<sup>o</sup> 4 de chaque session ordinaire.

Le chiffre de 1913 est fourni par le 86<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, p. 41, qui indique pour le poste budgétaire relatif au dividende de la compagnie du chemin de fer, un excédent des évaluations sur les recettes réalisées de 3.825 F. L'évaluation étant de 980.000 F, la recette effective a donc été de 976.175 F.

<sup>(2)</sup> Bien que le recouvrement ait été effectué pour la totalité en 1924, il fut



Puis vinrent à nouveau des années creuses. Le chemin de fer souffrait d'une inadaptation de ses tarifs à ses prix de revient. Avec la dépréciation du franc, les charges d'exploitation nominales s'étaient encore accrues, mais la compagnie avait le plus grand mal à obtenir de l'administration coloniale des relèvements de tarifs. Elle les obtint enfin, mais avec un grand retard ; elle put ainsi distribuer des dividendes en 1930, 1931 et 1932.

Les dividendes perçus par l'État belge furent les suivants :

1930	7.308.993
1931	1.733.450
1932	671.716 <sup>(1)</sup>

Ces dividendes devaient être les derniers. La crise économique, en effet, était là, et elle frappa durement la compagnie. Le tonnage transporté subit une nette diminution <sup>(2)</sup>, et le fait eut du point de vue financier des conséquences d'autant plus pénibles que cette réduction du trafic affectait surtout des produits et des marchandises de valeur, payant des tarifs relativement élevés. Au même moment, la compagnie devait faire face à une charge obligataire énorme. De 1923 à 1932, en effet, la ligne du chemin de fer de Matadi au Pool avait été entièrement reconstruite, et pour financer ces travaux, qui avaient coûté près d'un milliard, la compagnie avait émis une somme correspondante d'obligations. Les sommes exigées par le service des intérêts et de l'amortissement de ces obligations atteignirent, en 1931-1932, 35 % des dépenses totales de la compagnie.

réparti sur deux exercices budgétaires, sur celui de 1923 à raison de 461.333 F (93<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, fasc. II, p. 114), et sur celui de 1924 à raison de 1.934.864 F (*Ibid.*, fasc. II, p. 736).

<sup>(1)</sup> 97<sup>e</sup> *Cahier de la Cour des Comptes*, fasc. II b, p. 366 (exercice 1930) et p. 722 (exercice 1931) ; 98<sup>e</sup> *Cahier*, fasc. II a, p. 34 (exercice 1932).

<sup>(2)</sup> Cf. tableau des chiffres dans A. HUYBRECHTS. La formation des prix du chemin de fer de Matadi à Léopoldville, 1898-1954 (*Université Catholique de Louvain. Bulletin de l'Institut de Recherches économiques et sociales*, août 1955), p. 546.

A cette situation financière devenue fort mauvaise, il n'y eut finalement plus qu'une issue : le rachat du chemin de fer par la colonie, qui intervint en 1936.

3° *Remboursements statutaires d'actions* : De 1901 à 1914, la compagnie du chemin de fer a procédé annuellement, conformément à ses statuts, au remboursement d'un certain nombre de ses actions — les actions de capital étant remboursables au pair (500 F) et les actions ordinaires à 1.000 F.

Ce remboursement a valu à l'État belge les recettes suivantes <sup>(1)</sup> :

1901 : remb. de 58 actions de cap. et de	8 actions ord.	37.000
1902 : 32	10	26.000
1903 : 32	16	32.000
1904 : 34	7	24.000
1905 : 34	9	26.000
1906 : 36	6	24.000
1907 : 38	8	27.000
1908 : 38	17	36.000
1909 : 40	11	31.000
1910 : 40	11	31.000
1911 : 44	12	34.000
1912 : 44	9	31.000
1913 : 46	13	36.000
1914 : 46	10	33.000

Soit un remboursement, au total, de 562 actions de capital et de 147 actions ordinaires. L'État belge conservait par conséquent, en 1914, 23.438 actions de capital et 5.853 actions ordinaires. Les 147 actions ordinaires remboursées avaient été remplacées dans son portefeuille par un nombre égal d'actions de jouissance estampillées.

(1) Les chiffres se trouvent chaque année, à la fois dans le *Compte général de l'administration des finances*, déjà fréquemment cité, et dans le projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice (projets de loi pour les exercices 1901 à 1914 dans les *Doc. parl., Chambre*, 1904-1905, n° 23 ; 1905-1906, n° 7 ; 1906-1907, n° 22 ; 1907-1908, n° 51 ; 1907-1908, n° 159 ; 1908-1909, n° 162 ; 1910-1911, n° 29 ; 1910-1911, n° 164 ; 1912-1913, n° 87 ; 1913-1914, n° 18 ; 1918-1919, n° 166 ; 1925-1926, n° 55 ; 1926-1927, n° 196 et 1927-1928, n° 224).

4<sup>o</sup> *Remboursement global lors du rachat de la compagnie en 1936* : En 1936, le rachat par la Colonie s'imposa comme seule solution possible aux difficultés financières de la compagnie. Ce rachat fut réglé par la convention du 16 mars 1936 entre la Colonie et la compagnie du chemin de fer <sup>(1)</sup>. La convention prévoyait le mode de remboursement des actionnaires. L'État belge, une fois de plus, accepta d'être moins bien traité que les autres actionnaires : le prix de remboursement de ses actions de capital fut fixé à 250 F, alors que celui des actions ordinaires était de 750 F <sup>(2)</sup>. L'histoire de la participation de l'État belge à la compagnie du chemin de fer s'achevait ainsi de la même manière qu'elle avait débuté : par un sacrifice de la Belgique. Celle-ci avait aidé à la constitution, elle aida au rachat de la compagnie.

Aucun remboursement partiel d'actions n'ayant eu lieu depuis 1914, l'État belge se retrouvait au moment du rachat avec 23.438 actions de capital, 5.853 actions ordinaires, et 147 actions de jouissance estampillées. Entre-temps, les actions ordinaires avaient été divisées chacune en deux coupures de même numéro, dont l'une avait pris le nom d'« action ordinaire série B », et l'autre d'« action de jouissance » <sup>(3)</sup>. Suivant ce nouveau système, le portefeuille de l'État belge était donc constitué de :

- a) 23.438 actions de capital ;
- b) 5.853 actions ordinaires série B ;
- c) 5.853 actions de jouissance ;
- d) 147 actions de jouissance estampillées <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Approuvée par arrêté royal du 8 mai 1936 (*Moniteur Belge*, 30 mai 1936).

<sup>(2)</sup> Le fait fut souligné par Félicien CATTIER, président du Conseil d'Administration de la compagnie, à l'assemblée extraordinaire des actionnaires du 23 avril 1936, où la convention du 16 mars 1936 vint en discussion : « Vous avez dû vous apercevoir qu'il y a 24.000 actions de capital de 500 F. On leur donne 250 F, c'est-à-dire qu'on les traite beaucoup moins bien que les autres actions... L'État belge va recevoir moins que les autres actionnaires » (*Écho de la Bourse*, 24/25 avril 1936).

<sup>(3)</sup> Cf. au sujet de ces modifications les notices du *Recueil financier*.

<sup>(4)</sup> C'est exactement avec ce nombre d'actions que l'État belge apparaît à

Le remboursement de 1936 fut opéré sur la base suivante :

a) 250 F pour chacune des 23.438 actions de capital	5.859.500 F
b) 750 F pour chacune des 5.853 actions ordinaires série B	4.389.750 F
c) Pour le groupe des actions de jouissance, estampillées ou non, soit en tout 6.000 titres, remboursement de 250 F par groupe de 7 actions	214.250 F
Total	10.463.500 F

Ces 10.463.500 F furent versés au Trésor belge sous forme d'obligations de la dette coloniale 4 % 1936. L'État belge reçut également en espèces, à titre d'intérêts des sommes remboursées, la somme de 226.822 F. Le total des valeurs reçues fut donc de 10.690.322 F. Ces valeurs furent remises à l'État à la date du 31 juillet 1937 (1).

\* \* \*

Si nous récapitulons les données qui précèdent et si, anticipant quelque peu sur ce qui fera l'objet du chapitre suivant, nous indiquons l'équivalent en francs-or des sommes en francs dépréciés de l'après-guerre, nous obtenons le tableau suivant :

Décaissements de l'État belge :	15.050.000 F
Encaissé par l'État :	
1 <sup>o</sup> Intérêts du prêt hypothécaire de 1895	154.064 F
2 <sup>o</sup> Intérêts intercalaires, puis dividendes des actions de la compagnie :	
a) De 1890 à 1913 :	17.083.164 F
b) 1924 : 2.396.197 F	
soit en francs-or	479.239 F
c) 1930 à 1932 : 9.714.159 F	
soit en francs-or	1.262.840 F
soit au total	18.825.243 F

l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires du 23 avril 1936 ; cf. *Annexes au Moniteur (Recueil des actes et documents relatifs aux sociétés commerciales)*, du 11/12 mai 1936, n° 7637.

(1) Renseignements fournis par le service de la comptabilité de l'O. T. R. A. C. O. à l'aimable intervention de M. J. GHILAIN.

3 <sup>o</sup> Remboursements statutaires d'actions de 1901 à 1914	428.000 F
4 <sup>o</sup> Remboursement global lors du rachat de la compagnie en 1936 : 10.690.322 F, soit en francs- or	1.389.741 F
Total	20.797.048 F

Lorsque l'on met face à face ces deux chiffres de 15.050.000 et de 20.797.048 F, on peut se poser deux questions différentes.

On peut se demander tout d'abord si la Belgique, en apportant ses capitaux à la compagnie du chemin de fer, a réalisé un placement heureux, rémunérateur. La réponse à cette question doit évidemment être négative.

Faisons en effet un rapide calcul. La Belgique a souscrit 10 millions en 1889. Ses versements se sont échelonnés en fait du 31 juillet 1889 au 31 mars 1894 <sup>(1)</sup>. Pour le prêt hypothécaire de 5 millions de 1895, ses versements se sont faits du 30 juillet 1895 au 1<sup>er</sup> avril 1896 <sup>(2)</sup>. Pour le calcul des intérêts, ces deux séries de versements équivalent à un versement unique de 15 millions qui aurait été fait en mars 1893.

Le placement de 15 millions doit donc être considéré, *in globo*, comme un placement réalisé en mars 1893. Il s'est achevé en juillet 1937, soit après 44 années. Si l'on considère que, endéans ce laps de temps, le Trésor belge a encaissé 20.797.048 F, qui représentent à la fois l'intérêt et l'amortissement, on reconnaîtra que le rendement du capital engagé a été fort médiocre.

Mais, nous l'avons dit, la Belgique n'avait pas cherché

<sup>(1)</sup> Cf. *Doc. parl., Chambre*, 1895-1896, n<sup>o</sup> 176, p. 64. Dates des versements : 2.000.000 le 31 juillet 1889 ; 2.000.000 le 1<sup>er</sup> octobre 1889 ; 2.000.000 le 1<sup>er</sup> juin 1892 ; 2.000.000 le 1<sup>er</sup> février 1893 ; 1.000.000 le 2 novembre 1893 et 1.000.000 le 31 mars 1894.

<sup>(2)</sup> Même document. Dates des versements : 1.000.000 le 30 juillet 1895 ; 500.000 le 23 août 1895 ; 500.000 le 16 octobre 1895 ; 600.000 le 9 novembre 1895 ; 400.000 le 5 décembre 1895 ; 650.000 le 31 décembre 1895 ; 500.000 le 5 février 1896 ; 500.000 le 29 février 1896, et 350.000 le 1<sup>er</sup> avril 1896.



dans l'entreprise du chemin de fer à réaliser un placement lucratif. Elle voulait aider le Congo. Et étant donné l'esprit dans lequel elle a agi, nous sommes amenés à poser une question différente de la première, et en fait beaucoup plus simple : celle de la récupération des fonds engagés. La Belgique, sans but de lucre, avait décaissé 15 millions ; elle a retrouvé ces 15 millions, et elle a touché en plus 5.700.000 F. Nous pouvons légitimement considérer, je pense, que l'entreprise lui a « rapporté » 5.700.000 F.

Si l'on adopte ce dernier point de vue, on peut facilement fixer le moment à partir duquel, le capital initialement engagé étant récupéré, le chemin de fer a commencé à « rapporter ». Dès la fin de l'année 1910, en additionnant les intérêts du prêt hypothécaire, les intérêts intercalaires et les dividendes perçus jusque là, ainsi que le montant du remboursement statutaire des actions, la Belgique avait encaissé 14.462.898 F. En ajoutant à cette somme 588.000 F pour l'année 1911, on atteint 15.050.000 F. Tout le reste, soit 454.000 F pour 1911 <sup>(1)</sup>, et l'intégralité des sommes perçues les années suivantes jusques et y compris 1937, représente ce que le chemin de fer a « rapporté » à l'État belge. Nous porterons ces sommes en conséquence à notre compte général.

(1) Total du dividende et du montant du remboursement des actions pour 1911 (1.008.520 F + 34.000 F), moins 588.000 F.



## CHAPITRE IV

### EXPRESSION DES CHIFFRES DANS UNE MÊME UNITÉ MONÉTAIRE.

Toutes les sommes auxquelles nous avons abouti jusqu'à présent dans notre travail sont exprimées en francs. Mais il est clair qu'un franc de 1900 était bien différent d'un franc de 1935 ou de 1945. L'unité monétaire n'a qu'une apparence d'identité dans les trois cas, sa valeur — ce qui est l'essentiel — ayant considérablement changé.

Ramener des sommes d'argent du passé à leur valeur actuelle, ou du moins à un étalon de valeur commun : le problème, on le sait, constitue une véritable *crux* pour l'historien. Il présente de telles difficultés que certains — apparemment non sans raison — le considèrent comme le type même du problème qui n'est susceptible d'aucune solution satisfaisante <sup>(1)</sup>.

Nous ne pouvons entrer ici dans le détail de cette discussion théorique. Bornons-nous à indiquer brièvement la solution pratique que nous adopterons. Comme le but

(1) C'est la conclusion à laquelle arrivait en 1913 un congrès d'historiens, parmi lesquels se trouvait PIRENNE, qui avaient étudié la question. « Après cette discussion », porte le procès-verbal, « les orateurs concluent que cette question ne sera probablement jamais résolue d'une façon satisfaisante » (*Fédération Archéologique et Historique de Belgique. Annales du XXIII<sup>e</sup> Congrès, Gand 1913*, t. I, Gand 1914, p. 410). Nous avons pour notre part, il y a un certain temps déjà, essayé de donner au problème une solution de pis-aller (J. STENGERS, *Essai d'une méthode d'évaluation des sommes d'argent exprimées en monnaies anciennes*, dans la *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, t. XX, 1941). Le système que nous suggérons (et auquel il y a d'ailleurs beaucoup à redire) peut surtout présenter un caractère plus ou moins pratique pour les périodes anciennes ; nous ne l'appliquons donc pas ici.

de notre étude n'est pas d'analyser des transformations économiques à courte échéance, mais de prendre une vue d'ensemble d'une question touchant à une période assez longue, nous n'envisagerons, par souci de simplicité, que les variations *fondamentales* de la valeur du franc ; pour les époques où cette valeur est demeurée relativement stable, nous nous contenterons d'une simple moyenne calculée sur l'ensemble des années de stabilité relative. La base de notre calcul de valeur, d'autre part — base imparfaite comme toutes les autres, mais en l'occurrence suffisante — sera l'index des prix de détail.

Le franc-or d'avant 1914 étant pris comme point de départ, nous reconnâtrons de la sorte au franc

de 1919 à 1923	une valeur de 0,25 franc-or
de 1924-1925	» » » 0,20 » »
de 1926	» » » 0,16 » »
de 1927 et sq.	» » » 0,13 » »
de 1945 et sq.	» » » 0,03 » »

Ce sont là, bien entendu, des taux de réduction extrêmement grossiers <sup>(1)</sup>, mais il ne nous semble pas, répétons-le, que pour le but que nous poursuivons, il soit fort utile d'user de davantage de raffinements. Les raffinements nous forceraient à écrire un second ouvrage.

Nous nous servirons de ces taux pour ramener à leur valeur en francs-or toutes les sommes établies précédemment. Nous aboutissons de la sorte au tableau d'ensemble suivant.

(1) Leur principal défaut, on le notera immédiatement, est de ne pas tenir compte de la dépréciation du franc au cours des deux périodes de guerre. Pendant ces deux périodes, l'index des prix de détail, base de notre calcul, nous fait pratiquement défaut. En fait, un calcul de la dépréciation progressive du franc de 1914 à 1918 et de 1940 à 1945 pose des problèmes théoriques aussi bien que pratiques d'une extrême complexité. Les aborder nous eût entraîné dans des développements extrêmement longs. Nous n'avons pas cru devoir nous engager dans cette voie, alors que les sommes qui sont en cause dans notre étude pour ces deux périodes sont, par rapport à l'ensemble, relativement minimes.

## DÉPENSES DE L'ÉTAT BELGE (EN FRANCS-OR).

I. *Avant 1908.*

Prêts de 1890 et de 1895	1890	25.000.000	}	31.847.376
	1895	6.847.376		
Participation des officiers belges à l'entreprise africaine (soldes des officiers)				7.050.000
Officiers décédés en Afrique ; charge supplémentaire de pensions				1.020.000
Aide de la diplomatie belge : le consulat de Zanzibar				200.000
				<hr/>
	Total			40.117.376



## II. Depuis 1908.

	Budgets métropoli- tains du ministère des Colonies	Subventions de la Belgique au budget colonial	Aide financière de la Belgique à des œuvres philanthropiques coloniales	Soldes d'officiers
1908	63.000			
1909	850.000			
1910	960.000			
1911	1.097.000			
1912	1.306.000			
1913	1.365.000			
1914-18	3.550.000			
1914-18(dépenses arriérées liqui- dées en 1919)	870.000			
1919	597.000			
1920	1.105.000			
1921	1.106.000	2.500.000		
1922	1.074.000	5.000.000		
1923	1.212.000	2.500.000		
1924	1.705.000	3.000.000		
1925	2.299.000	4.000.000		
1926	1.100.000			
1927	463.000			
1928	746.000			
1929	857.000			
1930	987.000			
1931	957.000			
1932	1.522.000			
		Trésor métropolitain		
			Loterie Coloniale	
				6.500.000 (dotation FORÉAMI)
				1.200.000

1933	1.389.000	21.450.000			
1934	1.448.000	21.450.000			
1935	1.418.000	21.450.000			
1936	1.391.000	20.150.000			
1937	1.380.000	10.140.000			
1938	1.462.000				
1939	1.408.000	6.500.000			
1940	1.425.000	2.720.000			
1941	2.118.000				
1942	2.441.000				
1943	2.470.000				
1944	2.409.000				
1945	561.000				
1946	997.000				
1947	932.000				
1948	1.179.000				
1949	1.255.000				
1950	1.486.000				
Total par colonne	52.960.000	179.360.000			1.200.000
Total général		259.663.000			

*Récapitulation des dépenses de l'Etat belge (en francs-or) :*

Avant 1908 : 40.117.376

Depuis 1908 : 259.663.000

Total : 299.780.376

## AVANTAGES RECUEILLIS PAR L'ÉTAT BELGE (en francs-or).

### I. *Du fait de LÉOPOLD II.*

Travaux effectués par la Fondation de la Couronne au profit de la Belgique	30.886.571
Actif immobilier de l'État Indépendant du Congo transféré à l'État Belge	600.000
Actifs immobiliers de la Fondation de la Couronne transférés à l'État Belge :	
1) Biens cédés à la Belgique par la Fondation elle-même : les propriétés de l'avenue de Meysse	Pour mémoire ; voir 2° et 3°
2) Biens de la Fondation dont celle-ci avait remis les titres de propriété à l'État Indépendant, et qui sont passés à la Belgique par le traité de reprise	18.320.725
3) Biens de la Fondation cédés à la Belgique en vertu de l'Acte additionnel au traité de reprise	3.390.284
4) Biens acquis au moyen des deniers de la Fondation, déclarés à la succession du Roi, et revendus par la Belgique	8.580.000
Biens achetés au moyen des ressources de la Fondation de Niederfullbach, et transférés à la Belgique	660.000
Part indivise de l'Impératrice Charlotte dans les domaines de Ciergnon, d'Ardenne et de Tervuren, acquise en 1912	3.648.225
Total	66.085.805

### II. *Sous le gouvernement du Congo par la Belgique.*

Travaux réalisés au profit de la Belgique à charge du budget de la Colonie :

A. Travaux de construction et d'aménagement : le Musée de Tervuren 400.000

B. Travaux d'entretien : la Donation Royale 630.000

Bénéfice retiré par la Belgique de la participation congolaise à l'emprunt Mendelssohn 17.940.000

Sommes touchées par la Belgique en sa qualité d'actionnaire de la Compagnie du Chemin de fer du Congo, une fois sa mise initiale récupérée :

1911	454.000	}	5.745.630
1912	1.114.635		
1913	1.012.175		
1914	33.000		
1924	479.239		
1930	950.169		
1931	225.348		
1932	87.323		
1937	1.389.741	}	<u>24.715.630</u>
Total			

*Récapitulation des avantages recueillis par l'Etat belge  
(en francs-or) :*

Du fait de LÉOPOLD II :	66.085.805
Sous le gouvernement du Congo par la Belgique	<u>24.715.630</u>
Total	90.801.435

*DÉPENSES NETTES DE L'ÉTAT BELGE DES ORIGINES À 1950  
(en francs-or).*

Total des dépenses	299.780.376
dont à déduire : Avantage recueillis	<u>— 90.801.435</u>
Reste	208.978.941

En arrondissant légèrement les chiffres, on peut donc dire que les dépenses totales de l'État belge ont été de 300 millions de francs-or et la somme des avantages recueillis de 90 millions, ce qui fait une dépense nette de 210 millions de francs-or.

## CONCLUSIONS

1. Le Congo a été une création personnelle de LÉOPOLD II. Pour comprendre les premiers traits de son histoire, c'est la volonté, et d'une manière générale, la psychologie de son créateur qu'il importe donc avant tout de saisir.

Lorsqu'il s'est lancé dans son entreprise africaine, le Roi obéissait sans doute pour une bonne part aux puissantes incitations de son tempérament : il avait le tempérament de l'homme d'action, le besoin de l'action, le besoin de se réaliser et de s'affirmer dans l'action. Mais la pensée qui le dominait et qui donnait un sens à cette action était incontestablement une grande pensée patriotique. Le Roi était persuadé de l'avantage majeur qu'il y aurait pour son pays à posséder la richesse coloniale : il a voulu la lui donner.

Cette pensée, chez lui, était déjà ancienne. Elle remontait à sa jeunesse, à l'époque où il n'était encore que duc de Brabant. Mais elle avait subi au cours des années une nette évolution. Lorsque le prince, jeune encore, avait conçu ses grands desseins expansionnistes, sa première idée et son premier espoir avaient été d'y intéresser le pays, et de susciter ainsi une entreprise de colonisation proprement nationale. « Il faut à la Belgique une colonie » : l'inscription célèbre que le duc fait graver en 1860 sur la pierre de l'Acropole qu'il offre à FRÈRE-ORBAN, est claire. Ce que veut le duc de Brabant, c'est que la Belgique se lance elle-même, hardiment, dans la voie de l'expansion coloniale, en acquérant des possessions d'outre-mer. Tel est le conseil qu'il donne avec chaleur à ses compatriotes. Une note qu'il rédige en 1861 traduit fort bien sa pensée.

« La Belgique », écrit-il, « a une belle place en Europe ; elle y est heureuse et respectée. Pourquoi, partant d'une aussi bonne base d'opé-



rations, à l'exemple des nations qui l'environnent, n'aurait-elle pas en Asie, en Afrique, en Amérique, partout où il y a des espaces libres, des succursales et des domaines ?... Puisque l'histoire enseigne que les colonies sont utiles, qu'elles entrent pour une bonne part dans ce qui compose la puissance des États et leur prospérité, tâchons donc de nous en procurer à notre tour... Nous désignerons quels sont les domaines (entendez : les domaines coloniaux) que l'*État* pourrait acquérir » <sup>(1)</sup>.

C'est donc l'État belge que le duc voudrait voir devenir un État colonisateur. Il se fâche d'ailleurs contre FRÈRE-ORBAN lorsque celui-ci soutient que l'on peut fonder des établissements d'outre-mer sans intervention de la métropole. « Tous les débuts » des fondations coloniales, rétorque-t-il, « ont été protégés et payés par la mère-patrie » <sup>(2)</sup>.

En 1865, à la veille de monter sur le trône, il développe encore le même thème. « Que ma chère patrie s'étende donc ! », écrit-il dans un texte de cette époque, où il s'essaie une fois de plus à montrer combien il serait utile que la Belgique acquière de nouvelles « provinces » d'outre-mer <sup>(3)</sup>.

Ces idées ardentes, cependant, s'étaient heurtées presque partout à la froideur ou à l'hostilité. Elles n'avaient suscité aucun écho dans l'opinion publique, qui restait enfermée dans sa quiétude casanière, et qui repoussait toute forme d'« aventure ». Dans les milieux gouvernementaux, elles n'avaient pas été mieux accueillies. Le duc, malgré ses efforts de persuasion, n'avait converti à ses idées aucun leader politique important. Après son avènement au trône en 1866, lorsqu'il souleva

(1) P. CROKAERT, Brialmont. Éloge et Mémoires (Bruxelles 1925), pp. 420-422 ; du même auteur, Brialmont (Bruxelles 1928), pp. 144-145.

(2) Lettre du duc de Brabant du 8 novembre 1861, dans P. CROKAERT, Brialmont. Éloge et Mémoires, p. 417 ; Brialmont, p. 137.

(3) Note du 20 mai 1865 publ. dans L. LE FEBVE DE VIVY, Documents d'histoire précoloniale belge (1861-1865). Les idées coloniales de Léopold, duc de Brabant (Bruxelles 1955), pp. 30 et sq.

vera devant le Conseil des Ministres la question d'une acquisition coloniale, le Conseil demeurera de glace <sup>(1)</sup>. Au Parlement également, aucun courant favorable aux idées coloniales ne s'était dessiné ; MALOU à droite aussi bien que FRÈRE-ORBAN à gauche, se déclaraient radicalement anti-colonialistes.

LÉOPOLD II, dès lors, avait dû se rendre à l'évidence : jamais il ne lui serait possible d'entraîner le pays dans la voie de l'expansion coloniale classique, organisée par l'État. Si le Roi voulait donner corps à son rêve colonial, il fallait qu'il le fît lui-même, en dehors de l'État. C'était là une nécessité inéluctable. Sa résolution, à cet égard, sera bientôt prise. En 1869, dans une lettre qu'il adresse à FRÈRE-ORBAN — toujours lui — au sujet d'un projet qui est sans doute le projet d'acquisition des Philippines <sup>(2)</sup>, il annonce pour la première fois fort nettement qu'il ne mêlera pas la Belgique à sa tentative :

« Mes idées... sont complètement indépendantes de toute intervention du gouvernement belge... Je promets solennellement de ne rien demander au Ministre des Finances » <sup>(3)</sup>.

Le Roi a opté pour une nouvelle politique — la seule à vrai dire qui lui fût ouverte : celle de l'action indépendante. Mais par un phénomène psychologique remarquable, cette solution qui lui était imposée par la nécessité va bientôt se colorer à ses yeux d'un réel attrait, et même d'une véritable séduction. Évolution à vrai dire naturelle : pour un Souverain dont l'esprit se trempe et dont le caractère s'affirme, et qui se sent lié dans son pays par les règles strictes de la monarchie constitutionnelle, n'y a-t-il pas quelque chose d'exaltant à pouvoir songer à une œuvre personnelle, dont il sera le maître et qu'il

<sup>(1)</sup> J. GARSOU, *Les débuts d'un grand règne*, t. I (Bruxelles 1931), p. 28.

<sup>(2)</sup> Cf. A. ROEYKENS, *Le dessein africain de Léopold II. Nouvelles recherches sur sa genèse et sa nature (1875-1876)* (Bruxelles 1956), pp. 20 et sq et 224 et sq.

<sup>(3)</sup> Lettre du 24 octobre 1869 ; Arch. gén. du Royaume, Papiers Frère-Orban, n° 16.

mènera lui-même au succès ? Parti de la nécessité, le Roi en arrive de la sorte à concevoir un idéal nouveau : celui de la politique personnelle.

A cette conception nouvelle se rattache une autre idée-force : l'œuvre que le Roi veut réussir par ses moyens propres, et qui vise à fortifier et à enrichir la Belgique, ne devra rien coûter au pays. Même si la possibilité s'en offrait, le Roi veut désormais éviter tout appel aux finances métropolitaines. Son œuvre patriotique sera d'autant plus belle qu'elle n'aura imposé aucune charge à la Belgique. Le Roi entend faire à la Belgique un don royal, un don entier.

2. C'est animé par cet idéal que le Roi a entrepris son œuvre africaine. Dès 1880, dans une lettre adressée à un de ses ministres, il déclare non sans solennité : « La Belgique aura sa part du mouvement africain et de l'ouverture de ce continent sans dépense pour l'État » (1).

« Sans dépense pour l'État » : avec quelles ressources, dans ces conditions, le Roi allait-il mener son entreprise ? Au début, sans doute, il put utiliser les fonds recueillis par le Comité belge de l'A.I.A., et qui servirent à financer partiellement les premières expéditions par la côte orientale ; il put aussi disposer des souscriptions des membres du Comité d'Études du Haut-Congo. Mais les sommes qui provenaient de ces deux sources — et qui ne totalisaient pas, réunies, un million de francs (2) — furent vite épuï-

(1) Cf. *supra*, p. 29.

(2) A la fin de 1882, les souscriptions recueillies au profit du Comité belge de l'A. I. A. avaient atteint un total de 449.000 F (chiffre cité par BANNING dans une lettre à FRÈRE-ORBAN du 6 décembre 1882 ; Arch. gén. du Royaume, Papiers Frère-Orban, n° 31. Les chiffres supérieurs que l'on cite parfois comprennent les contributions du Roi ; cf. J. STENGERS, Note sur l'histoire des finances congolaises. Le « trésor » ou « fonds spécial » du Roi-Souverain, dans *Bull. I. R. C. B.*, 1954, p. 179 n. 2. Le chiffre de 400.000 F qui sera lui aussi mentionné par la suite (cf. J. STENGERS, *ibid.*, pp. 179 et 192-193), ne représentait quant à lui, ainsi que le montre la lettre de BANNING, que la partie capitalisée des souscriptions). Quant au Comité d'Études, le total des souscriptions y fut de 742.500 F (cf. R. S. THOMSON, Fondation de l'État Indépendant du Congo (Bruxelles 1933), p. 66) ;

sées. Pour supporter le poids financier de l'entreprise, il n'y eut plus, très vite, que LÉOPOLD II seul. Le Roi consentit un effort massif : de 1878 à 1885, il dépensa de sa cassette, en Afrique, plus de 10 millions de francs.

Dès le début, cependant, il s'était tourné vers la Belgique, non pas pour solliciter de l'argent, mais pour solliciter des hommes. Il avait demandé l'aide des officiers de l'armée belge, l'assistance aussi — qu'il avait d'ailleurs à peine besoin de demander, tant elle lui était naturellement acquise de par la tradition — de la diplomatie belge.

Il fallait des officiers belges au Congo à la fois pour remplir les cadres de l'administration et pour assurer les commandements militaires. LÉOPOLD II les obtint du gouvernement dans des conditions très favorables. En effet, les officiers engagés au service du Congo demeurèrent soldés par l'armée belge. Un ingénieux système qui fut employé pendant plus de trente ans, « détachait » ces officiers à l'Institut cartographique militaire. De cette manière, l'officier « détaché » — qui bien entendu ne franchissait jamais le seuil de l'Institut cartographique militaire — partait pour le Congo en conservant sa solde et en conservant ses droits à l'avancement. L'État du Congo ne devait lui verser qu'un supplément de traitement. LÉOPOLD II, qui cherchait avant tout à recruter des hommes, bénéficia ainsi d'un véritable avantage financier, et d'un avantage qui, au fil des années, finit par représenter une somme considérable. Le système dont nous parlons fonctionna en effet jusqu'à la reprise du Congo par la Belgique, et même un peu au-delà. Des origines à 1908, 538 officiers d'active servirent LÉOPOLD II tout en demeurant soldés par la Belgique.

mais si l'on déduit de ce total les souscriptions qui furent versées directement ou indirectement par le Roi lui-même, ainsi que celles qui furent promises, mais sans que la promesse fût suivie de réalisation, on constate que le capital souscrit par d'autres que le Souverain fut, modestement et exactement, de 338.000 F. Nous montrerons ceci en détail dans une étude ultérieure.

Si l'on fait le total des soldes versées par l'État belge à ces officiers durant leur temps de service « congolais », on arrive à un chiffre d'environ 7 millions de francs <sup>(1)</sup>. Il y a donc là une forme d'aide qui, matériellement, a eu une grosse importance pour le Congo.

Le Roi put aussi compter dès l'origine sur l'aide de la diplomatie belge : aide à Bruxelles d'un LAMBERMONT ou d'un BANNING, aide de nos légations à l'étranger. Ici, bien entendu, aucune estimation chiffrée de l'assistance apportée par la Belgique n'est possible, si ce n'est dans un cas tout à fait particulier : à Zanzibar, nous l'avons montré, la Belgique créa et maintint pendant plusieurs années un service consulaire qui n'avait d'utilité que pour le Congo. Elle dépensa de la sorte 200.000 F au profit quasi exclusif de LÉOPOLD II.

Cet appel indispensable à l'armée et à la diplomatie belges mis à part, l'ambition du Roi, nous venons de le dire, eût été d'épargner toute charge à la Belgique. Il ne put réaliser cet idéal.

Le Congo, en effet, même administré, comme il le fut au début, de manière assez sommaire, coûtait cher et ne rapportait presque rien. Ni le recours continu aux ressources personnelles du Roi, ni le recours à l'emprunt, n'étaient suffisants pour combler le gouffre d'un budget où les dépenses, comprimées cependant au maximum, représentaient de dix à quinze fois les recettes. La période de 1885-1890 fut caractérisée par une pénurie financière dont le caractère, à plus d'une reprise, fut dramatique. Le salut ne pouvait venir que de la Belgique.

La première intervention de la Belgique se situa en 1889. Elle se fit non au profit de l'État du Congo, mais de la Compagnie du Chemin de fer, qui s'était constituée

(1) Il faut ajouter à ce chiffre la charge supplémentaire de pensions qui résulta pour l'État belge du décès prématuré, en Afrique, de nombreux officiers. Charge qui ne peut s'évaluer que de manière très grossière, et pour laquelle on peut retenir, à titre de simple hypothèse, un chiffre de 1 million.



pour construire la ligne de Matadi au Stanley-Pool. La réussite de la Compagnie était vitale pour le Congo. L'État belge, en souscrivant 10 millions d'actions de son capital, lui procura des moyens financiers indispensables. C'était un premier pas, et un pas décisif, dans la voie de l'aide financière au Congo.

Le second pas fut fait en 1890. Par la célèbre convention de prêt de 1890, l'État du Congo — qui était cette fois le bénéficiaire direct — reçut de la Belgique 25 millions de francs. Cinq années plus tard, en 1895, le déficit congolais restant béant, un nouveau prêt de 6 millions et demi fut consenti.

Par ces interventions répétées — auxquelles il faut encore ajouter en juin 1895 une nouvelle intervention de 5 millions en faveur de la Compagnie du Chemin de fer — la Belgique avait aidé le Congo à surmonter sa crise de croissance. En 1895 précisément, la crise s'achève. Le régime domanial, mis en application un peu auparavant par LÉOPOLD II, et qui réservait à l'État la plus grande partie de l'ivoire et du caoutchouc congolais, va produire des recettes substantielles et même bientôt magnifiques. Grâce à la manne du caoutchouc, le Congo, désormais, se suffit à lui-même ; il n'aura plus besoin, jusqu'à la reprise de 1908, de l'aide financière de la Belgique.

A la date de 1908, le bilan des dépenses belges en faveur du Congo (si l'on fait abstraction des souscriptions à la Compagnie du Chemin de fer, qui doivent s'étudier à part) se ramenait donc à trois postes : officiers, diplomatie, prêts de 1890 et de 1895. Ces dépenses se montaient au total à un peu plus de 40 millions de francs-or.

3. Quarante millions de francs-or, pour une possession telle que le Congo, dont la Belgique allait recueillir la souveraineté, constituaient une note de frais certes modérée. Il n'en reste pas moins que la volonté de LÉOPOLD II, sur ce plan, n'avait pas été entièrement réalisée.

Mais si le Roi, contrairement à ce qu'il avait désiré, dut imposer certaines dépenses à la Belgique, il réussit par ailleurs — et là, sa volonté se réalisa pleinement — à procurer à son pays des avantages considérables. Nous ne parlons pas ici des avantages que l'économie belge, ou que les sociétés belges établies au Congo, retirèrent de celui-ci, mais bien de ce qui, de par la décision du Roi, alla à l'État belge proprement dit.

Le Souverain, en effet, avait toujours considéré qu'une politique coloniale sagement entendue devait valoir des bénéfices, non pas seulement à la communauté, au peuple colonisateur, mais à l'État métropolitain lui-même. Cette idée, qui était étroitement liée à sa conception d'ensemble de la colonisation, remontait elle aussi à sa jeunesse. Comme duc de Brabant, il avait été vivement impressionné par le système colonial hollandais, qui faisait passer chaque année dans les caisses de l'État néerlandais d'abondantes ressources provenant de l'Insulinde. Le prince, à vingt-cinq ans, avait conçu le dessein de procurer à son pays des avantages semblables, et il conserva cette résolution jusqu'à son dernier jour, sans faiblir.

Nous possédons de nombreux textes où le duc de Brabant exprime le vœu que la colonie dont il recommande l'acquisition, soit un « domaine » capable de produire un bon « revenu » pour l'État belge. Le projet d'une colonie belge, pour les raisons que l'on sait, n'aboutira pas, mais lorsque LÉOPOLD II réussira à fonder l'État Indépendant du Congo, il lui assignera les mêmes objectifs qu'à la colonie dont il avait rêvé. L'État du Congo, dans son esprit, était d'ailleurs une colonie belge en potentialité, et il considérait la Belgique comme en étant la métropole virtuelle. Elle avait donc le droit, à ses yeux, de bénéficier des richesses congolaises.

Le Roi, mettant en cela comme en toutes choses une persévérance inlassable, finit par atteindre son objectif.

Il n'y parvint qu'après un laps de temps qui dut lui paraître, à lui, extrêmement long, mais qui, lorsqu'on replace les faits dans leur cadre colonial, fut en réalité étonnamment bref. STANLEY débarque à l'embouchure du Congo en 1879 ; l'État du Congo, qui n'est d'ailleurs encore qu'un embryon d'État, est fondé en 1885 ; de 1885 à 1890, il vit d'une vie difficile, dans un état de grande misère financière ; en 1890, puis encore une fois en 1895, il n'est sauvé que grâce à l'intervention de la Belgique ; dès 1896, cependant, le budget s'équilibre, et cinq ans plus tard le Roi peut utiliser des ressources congolaises au profit de la Belgique. Cette évolution extraordinaire s'explique par un mot, que nous avons déjà prononcé : c'est le miracle opéré par le caoutchouc. Les recettes procurées par le caoutchouc ont assuré dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle la solidité financière de l'État ; l'aisance financière va lui venir des emprunts que sa solidité même lui permet désormais de contracter.

Le Roi, à partir des environs de 1900, est en mesure de puiser dans les ressources du Congo au profit de la Belgique. C'est le moment où il met d'ailleurs au point l'instrument qui va lui permettre de mener cette politique : la célèbre Fondation de la Couronne (appelée jusqu'en 1906 Domaine de la Couronne), que le Souverain dote au Congo de domaines immenses, couvrant plus d'un dixième de la superficie totale de l'État. Les ressources de la Fondation de la Couronne sont purement congolaises : elles consistent dans ses ressources domaniales d'une part, et d'autre part dans les titres d'emprunt congolais que le Roi met régulièrement — et gratuitement — à sa disposition. Les dépenses, ordonnées par le Roi, qui est le maître de la Fondation, sont, elles, purement belges : elles ont pour objet quasi-exclusif, l'utilité de la métropole <sup>(1)</sup>. Le mécanisme de transfert

(1) Nous décrivons ici ce qu'a été le fonctionnement de la Fondation durant sa période d'activité. Dans les plans qu'il traçait pour l'avenir, le Roi prévoyait

des ressources du Congo à la Belgique est donc parfaitement huilé.

La Fondation de la Couronne, dirigée par LÉOPOLD II, n'a pas fait de versements directs, en espèces sonnantes et trébuchantes, dans les caisses de l'État belge ; c'eût été là l'imitation parfaite du système hollandais que le Roi avait tant admiré dans sa jeunesse, mais il est évident que les dirigeants belges, qui s'inspiraient d'idées coloniales très différentes de celles des dirigeants hollandais de 1860, n'eussent pas admis de tels dons. On peut se demander d'ailleurs si le Roi y a jamais songé. Il ne proposa même pas de rembourser les 31 millions qu'il avait empruntés en 1890 et en 1895. C'est qu'il y avait une manière d'utiliser les ressources de la Fondation qui était à ses yeux autrement importante et autrement exaltante : grâce à la Fondation, il allait pouvoir mener en Belgique, et au profit de la Belgique, une grande politique de travaux publics et d'urbanisme. Le Roi-Bâtisseur, dans les années qui suivirent 1900, se gonfle de projets et de réalisations. Partout les chantiers s'ouvrent : Arcade du Cinquanteenaire, Musée de Ter-vuren, agrandissements du château de Laeken, Tour japonaise et pavillon chinois, travaux d'Ostende, de Ciergnon, de l'Hôtel de Belle-Vue à Bruxelles.

En réalisant aux frais du Congo ces travaux souvent grandioses, le Roi jugeait qu'il pratiquait une politique tout à fait normale. Le Congo, déclarait-il, apportait de la sorte sa « juste participation à l'embellissement de notre territoire ». Il était cependant le seul, ou presque, à penser ainsi. Il agissait à l'encontre, en effet, de toute la doctrine coloniale moderne, qui proclamait unanimement, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, que les finances coloniales devaient être administrées exclusivement dans l'intérêt

qu'une partie des ressources de la Fondation — partie très secondaire d'ailleurs — pourrait être utilisée au profit du Congo ; mais ce ne furent jamais là que des plans d'avenir.



des colonies elles-mêmes. Le gouvernement belge ne lui apportait aucun encouragement. Les coloniaux s'irritaient de sa politique. Alors que le Congo, ils le voyaient de leurs propres yeux, manquait encore de tant de choses, ils éprouvaient une sourde colère, et parfois même une colère violente, à constater que l'on dépensait des fonds congolais, en Belgique, pour des travaux somptuaires. Le Congo n'avait pas de routes, il n'avait presque pas de médecins ni d'hôpitaux, il manquait de moyens de transport, ses bâtiments administratifs étaient souvent minables, et l'on utilisait l'argent congolais, par brassées de dizaines de millions, pour construire l'Arcade du Cinquantenaire, la Tour japonaise ou le golf de Cleemskerke ! « Pendant longtemps », note un ancien colonial qui se fait l'écho de ces sentiments, « l'Arcade du Cinquantenaire de Bruxelles a été l'ennemie personnelle des coloniaux » <sup>(1)</sup>. Après la reprise, d'ailleurs, certains réclameront avec énergie — mais en vain — la restitution au Congo des fonds qui avaient été ainsi employés dans la métropole <sup>(2)</sup>.

LÉOPOLD II, autour de lui, ne trouvait donc personne — si ce n'est peut-être ses architectes et ses entrepreneurs — pour l'encourager dans sa politique. Les critiques les plus violentes, d'autre part, ne lui étaient pas épargnées. A. J. WAUTERS parlait dans le *Mouvement géographique* de la « folie ruineuse des travaux voluptueux » <sup>(3)</sup>. Émile VANDERVELDE flétrissant les abus

<sup>(1)</sup> F. DELLICOUR, Histoire et colonisation, dans *Bull. I. R. C. B.*, 1954, p. 1089. Cf. aussi sur ces sentiments d'amertume des coloniaux, G. MOULAERT, Souvenirs d'Afrique, 1902-1919 (Bruxelles 1948), pp. 56-57.

<sup>(2)</sup> Cf. notamment G. MOULAERT, Le problème de la colonisation au Congo belge (*Revue économique internationale*, 1913), republ. dans G. MOULAERT, Problèmes coloniaux d'hier et d'aujourd'hui (Bruxelles 1939), p. 84 ; Général DONNY, Examen du budget du Congo pour 1914 (*Travaux du groupe d'études coloniales de l'Institut de Sociologie Solvay*, Bruxelles 1914), p. 21 ; P. ORTS, dans les mêmes *Travaux*, p. 96, etc.

<sup>(3)</sup> *Mouvement géographique*, 23 août 1908, col. 481.



que l'on reprochait au régime léopoldien, parlait des « arcades monumentales que l'on appellera peut-être un jour les arcades des mains coupées » <sup>(1)</sup>

Rien de tout cela, reproches modérés ou reproches violents, objections de doctrine ou injures, ne semble avoir ébranlé le Roi. LÉOPOLD II dut finalement, sous la contrainte, abandonner la Fondation de la Couronne, mais à aucun moment il ne semble avoir conçu de doutes sur la légitimité de l'institution, et du principe auquel elle obéissait. Ce principe, c'est-à-dire l'utilisation métropolitaine de ressources coloniales, le Roi le maintiendra sans faillir et ne craindra pas de le défendre encore ouvertement à la fin de sa vie. En juin 1909, alors que la Fondation de la Couronne était morte depuis plusieurs mois déjà, le Souverain, dans un grand discours prononcé à Anvers, proclamait l'utilité qu'il y aurait à créer au Congo des « propriétés nouvelles de rapport, dont les revenus serviraient aux Chambres à amoindrir les frais de certaines nécessités nationales ». La Belgique, soulignait-il, pourrait de la sorte trouver au Congo « des compléments de ressource pour développer et garantir sa prospérité » <sup>(2)</sup>. L'idée, liée à sa conception ardemment patriotique de la colonisation, demeurerait ancrée en lui, inébranlable.

Les travaux entrepris par la Fondation de la Couronne furent des travaux coûteux. L'Arcade du Cinquantenaire, abstraction faite de la sculpture décorative, coûta près de 6 millions de francs-or ; les travaux de Laeken, de 1902 à 1908, entraînèrent une dépense de quelque 12 millions et demi ; le Musée de Tervuren, avec ses

<sup>(1)</sup> *Annales parl., Chambre*, 1904-1905, p. 821 ; séance du 28 février 1905.

<sup>(2)</sup> Discours d'Anvers du 12 juin 1909, dans le *Mouvement géographique*, 20 juin 1909, col. 289-292. Ce discours donna lieu à une interpellation à la Chambre le 6 juillet 1909. VANDERVELDE y analysa de manière fort perspicace la pensée du Souverain. SCHOLLAERT, dans sa réponse, s'efforça d'atténuer autant que possible la portée des paroles royales (cf. *Annales parl., Chambre*, 1908-1909, pp. 1871-1884).

dépendances, revint à plus de 8 millions. Ce sont là des chiffres élevés. Que l'on considère en effet que le monument regardé communément comme le plus grandiose et le plus onéreux du 19<sup>e</sup> siècle, et dont le caractère onéreux fit d'ailleurs l'effroi des contemporains, le Palais de Justice de Bruxelles, coûta en tout, y compris les frais d'acquisition des terrains, 43 millions de francs <sup>(1)</sup>. Même à côté de ce chiffre sans pareil, les dépenses monumentales de LÉOPOLD II font, on le reconnaîtra, très bonne figure.

En 1908, au moment de la reprise du Congo par la Belgique, la somme des travaux réalisés par LÉOPOLD II atteignait quelque 30 millions de francs. Cette dépense avait été faite au profit de l'État belge, puisque tout ce que LÉOPOLD II avait bâti, aménagé et embelli, se trouvait sur le domaine de l'État <sup>(2)</sup> et était devenu par conséquent de manière automatique, par accession, propriété de l'État. La politique de LÉOPOLD II aboutissait donc à l'enrichissement, à concurrence de 30 millions environ, du patrimoine immobilier de l'État belge.

Ce ne fut pas là le seul avantage que la Belgique recueillit du fait de la Fondation de la Couronne. Lorsque la Fondation fut supprimée, en 1908, la Belgique, en vertu des conventions de reprise, entra en possession des biens immobiliers que la Fondation avait acquis en Belgique et en France. Ces acquisitions, qui avaient été faites pour préparer la voie à des travaux publics futurs, principalement à Bruxelles et à Ostende, avaient été considérables. Il y eut donc là un second et important enrichissement

<sup>(1)</sup> F. WELLENS, De la construction du Palais de Justice de Bruxelles, dans *L'Émulation. Publication mensuelle de la Société Centrale d'Architecture de Belgique*, 1893, col. 184-187.

<sup>(2)</sup> Ou sur des terrains qui allaient passer en 1908 à l'État, en vertu des conventions de reprise.

du patrimoine immobilier de l'État. Montant de cet enrichissement : 22 millions <sup>(1)</sup>.

Troisième élément enfin. Au décès de LÉOPOLD II, en 1909, les déclarations faites à sa succession firent apparaître que le Roi, n'ayant pas voulu s'avouer battu — LÉOPOLD II n'était jamais battu —, avait tout de même voulu sauver quelque chose de la Fondation de la Couronne. Il avait en effet constitué secrètement une fondation nouvelle — la fondation de Niederfullbach, fondation de droit allemand — ainsi que des sociétés immobilières, qui étaient chargées de poursuivre le programme de grands travaux entamé par la Fondation de la Couronne. Parmi les biens qui avaient été en fait attribués à Niederfullbach et à ces sociétés immobilières, figuraient d'anciens biens de la fondation de la Couronne, qui n'avaient pas été déclarés en 1908. L'État belge, aussitôt, revendiqua ces biens et, après de longues péripéties juridiques, en devint définitivement maître. Un nouveau lot d'immeubles sis à Bruxelles et à Ostende entrèrent ainsi dans son patrimoine. Montant de ce troisième et dernier enrichissement <sup>(2)</sup> : 9 millions.

Ainsi donc, si nous nous plaçons à la date de 1908, au moment où la Fondation de la Couronne est supprimée et où le Congo est repris par la Belgique et si, anticipant légèrement pour le troisième lot de 9 millions, nous considérons comme acquis à la Belgique les biens immobiliers

(1) En y comprenant 600.000 F d'immeubles bruxellois qui avaient appartenu à l'État Indépendant lui-même, et qui passèrent à l'État belge en même temps que les immeubles de la Fondation de la Couronne. Le montant de 22 millions résulte du groupement, outre ces 600.000 F, des deux postes de 18.320.725 et 3.390.284 F figurant à notre tableau de la p. 322 ; nous procédons à ce regroupement pour la facilité de la synthèse.

(2) En y comprenant quelques biens de Niederfullbach qui ne provenaient pas de la Fondation de la Couronne, mais avaient été acquis au moyen des deniers de Niederfullbach même. On les joint ici aux biens de la Fondation de la Couronne car les ressources de Niederfullbach qui avaient servi à leur acquisition étaient pour une grosse part d'origine congolaise. Le montant de 9 millions comprend donc, regroupés, les deux postes de 8.580.000 et 660.000 F figurant à notre tableau de la p. 322.

de la Fondation de la Couronne, nous pouvons dire que le bénéfice de l'État belge a été d'une grosse soixantaine de millions. Ajoutons à cela certains autres biens encore qui, en dehors de la Fondation de la Couronne, avaient également été payés par le Roi au moyen de fonds congolais, et furent recueillis par la Belgique <sup>(1)</sup>, et nous arrivons à un total de 66 millions.

4. En 1908, la Belgique avait — non compris ses investissements dans la Compagnie du Chemin de fer — dépensé pour le Congo 40 millions de francs.

Elle avait recueilli d'autre part, venant du Congo, des avantages — avantages effectifs ou droits virtuels, destinés à se concrétiser peu après — que l'on peut estimer à 66 millions de francs.

Au moment où la Belgique reprit le Congo, on peut donc dire que le Congo avait rapporté à l'État belge, en fait ou de manière virtuelle, quelque 26 millions de francs-or.

Il est inutile de souligner combien ce fait, dans l'histoire d'une colonie naissante, est remarquable et unique.

5. Avec le passage du Congo à la Belgique, en 1908, tout rentre dans l'ordre et dans la norme. La Belgique, devenue maîtresse du Congo, va pratiquer pour sa part une politique coloniale strictement orthodoxe : les finances coloniales seront désormais administrées dans l'intérêt de la seule colonie, l'État métropolitain s'interdira toute utilisation à son profit des ressources de la colonie.

Du point de vue institutionnel, cette politique va se traduire par la séparation financière complète de la Belgique et du Congo : le Congo aura son patrimoine distinct de celui de la Belgique, son budget distinct, sa dette distincte. Ce régime de séparation empêche toute fuite de ressources coloniales vers la métropole,

<sup>(1)</sup> Il s'agit de propriétés de l'Impératrice CHARLOTTE, dont la valeur dépassait 3 millions et demi (cf. ci-dessus pp. 271 et sq.).

mais il implique également, en principe, que la colonie doit vivre financièrement par ses propres moyens. La dualité des institutions financières n'exclut certes pas une aide éventuelle de la Belgique à sa colonie, mais une telle aide, si elle se réalise, aura en quelque sorte les caractères de l'aide d'un pays à un autre. Normalement, dans l'esprit des institutions établies en 1908, c'est-à-dire, pour parler de manière plus concrète, dans l'esprit du législateur de 1908, le Congo, séparé financièrement de la Belgique, doit pouvoir vivre par lui-même.

Dès le début, cependant, le principe de la séparation financière fut quelque peu émoussé par la création, à côté du budget du Congo, alimenté par les ressources de la colonie, d'un budget du ministère des Colonies, alimenté par le Trésor belge.

Le budget du ministère des Colonies a servi dès 1908, et sert toujours à l'heure présente, à couvrir une partie des dépenses d'ordre colonial faites en Belgique même : dépenses du ministère proprement dit, dépenses de divers organismes coloniaux fonctionnant dans la métropole. Nous disons bien : une partie, car le budget du ministère des Colonies n'a jamais couvert l'ensemble des dépenses de cet ordre. À côté des services et des organismes métropolitains payés par le budget du ministère des Colonies, il y en a toujours eu d'autres qui ont figuré au budget du Congo. Le système n'a donc pas été dépourvu de bizarreries. Le temps a d'ailleurs aggravé ces bizarreries, car depuis 1908, la répartition des charges entre les deux budgets ne cessa d'être extrêmement mouvante : on vit tel service du ministère passer d'un budget à l'autre, sans autre raison que le désir d'alléger les charges, soit de la métropole, soit de la colonie. On aboutit également à des chevauchements absurdes : un fonctionnaire du ministère était payé par l'État belge, mais ses fournitures de bureau — son papier et ses plumes — étaient payées par la colonie.



C'est dire, étant donné ces anomalies, ces chevauchements, ces passages d'un budget à l'autre, qu'il est impossible de faire la « théorie » des dépenses supportées par la Belgique. Certains ont expliqué, et expliquent encore, que le budget du ministère des Colonies devrait comprendre, pour être bien conçu, toutes les dépenses ayant le caractère de « dépenses de souveraineté ». Mais ceci est remplacer un problème par un autre, car aucune notion n'est plus vague, plus mal définie et plus élastique que celle de « dépenses de souveraineté »...

Mais quittons ces discussions de principe et voyons les faits. Le fait important, c'est que le budget du ministère des Colonies a toujours été un petit budget. Entre les deux guerres, il a été d'un montant moyen, en francs-or, de 1.230.000 F, avec un maximum de 2.299.000 F en 1925, à un moment où l'on avait mis les pensions coloniales à charge du budget du ministère, et un minimum de 463.000 F deux ans plus tard, en 1927, lorsque la crise économique belge obligea à transférer le plus possible de charges au budget du Congo.

Depuis la seconde guerre mondiale, il n'y a guère eu de modification dans cet ordre de grandeur : toujours en francs-or, nous retrouvons le budget à 1.179.000 F en 1948, à 1.255.000 F en 1949, à 1.486.000 F en 1950. Les derniers chiffres, ceux de 1955 et de 1956, marquent une certaine augmentation : 2.044.000 F en 1955, 2.055.000 F en 1956 <sup>(1)</sup>.

(1) Ces chiffres de 1955 et de 1956 sont bien entendu ceux des budgets, et non les chiffres arrêtés par les comptes, comme pour les exercices antérieurs que nous citons ; mais ceci ne peut entraîner qu'une différence minime.

Pour 1955, le montant total des crédits budgétaires du ministère des Colonies a été de 68.155.000 F (cf. loi du 14 mars 1955 contenant le budget du ministère, *Moniteur Belge*, 21 avril 1955 ; et loi de crédits supplémentaires du 22 février 1956, *Moniteur Belge*, 24 février 1956, pp. 1046, 1047, 1067 et 1068).

Pour 1956, les crédits budgétaires votés sont de 67.547.000 F (loi du 23 février 1956 contenant le budget du ministère, *Moniteur Belge*, 22 mars 1956), mais ils seront portés, par les crédits supplémentaires actuellement proposés, à la somme de 68.521.000 F (cf. *Doc. parl., Sénat*, 1956-1957, n° 6, pp. 10-11, et n° 8, p. 2 et p. 4). C'est ce dernier chiffre que nous citons.

Ce qui frappe, somme toute, c'est le caractère faiblement ascensionnel de ce petit budget du ministère des Colonies, face à l'augmentation énorme des dépenses générales, tant de la Belgique que du Congo <sup>(1)</sup>.

Si ce budget n'a que faiblement augmenté, par rapport à l'accroissement global des dépenses belges ou congolaises, c'est en réalité pour deux raisons essentielles. C'est tout d'abord que les effectifs mêmes du ministère des Colonies ont moins augmenté que ceux d'autres départements ministériels. L'administration de la colonie a exigé, bien entendu, un personnel de direction de plus en plus nombreux, mais par suite de la politique dite de « décentralisation », c'est au siège du gouvernement général, à Léopoldville, beaucoup plus qu'à Bruxelles, qu'il y a eu gonflement des effectifs. D'autre part, dans la mesure où le personnel du département s'est développé, le budget du Congo est très largement intervenu pour éponger les frais de ce personnel nouveau. Avant la guerre de 1914, pas un seul agent du département proprement dit n'était payé par le budget du Congo (celui-ci, en fait d'organismes coloniaux métropolitains, supportait uniquement les frais du Musée de Tervuren, de l'École Coloniale et de l'École de Médecine tropicale). Aujourd'hui, lorsque l'on considère le personnel du département <sup>(2)</sup>, on constate qu'il s'y trouve

(1) En pourcentage d'ailleurs, par rapport aux dépenses budgétaires générales belges ou congolaises, le budget du ministère des Colonies a diminué d'importance. C'est ce qu'observe fort bien M. VAN BILSEN, lorsqu'il écrit : « En 1910, le budget du ministère des Colonies... représentait 0,15 % des budgets ordinaires de Belgique. En 1920, il était de ... 0,17 %. En 1930, le rapport était de 0,13 % ; en 1950, de 0,10 % ; en 1956, il descend à 0,08 %. Autre comparaison : en 1911, le budget du ministère des Colonies représentait 3 % du montant du budget ordinaire du Congo ; en 1930, il ne représente plus que 1,8 % ; en 1950, 1,6 % ; en 1956, 0,6 % » (A. VAN BILSEN, Pour une politique congolaise nouvelle, dans la *Revue Générale Belge*, 15 avril 1956, p. 911).

(2) Y compris le personnel de l'Office de l'Information et des Relations publiques pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi, qui est un parastatal rattaché étroitement au ministère.

presque autant de membres payés par le budget du Congo que par le budget métropolitain <sup>(1)</sup>.

Ces deux facteurs conjoints — gonflement des effectifs à Léopoldville plus qu'à Bruxelles, et intervention dans les dépenses de Bruxelles du budget du Congo — ont fait qu'à l'heure actuelle, le nombre d'agents du ministère payés par le budget métropolitain est à peine plus élevé qu'il ne l'était il y a une quarantaine d'années. En 1912, ce nombre était de 298 <sup>(2)</sup>, en 1956 il est passé à 397 <sup>(3)</sup>.

De là le maintien du budget métropolitain dans des limites modestes.

L'import total des budgets métropolitains du ministère des Colonies, de 1908 à 1950, a été, en francs-or, de 52.960.000 F.

Il y a donc eu, dans la métropole, une certaine dépense « coloniale » de la Belgique. En ce qui concerne les dépenses d'Afrique, par contre, le principe de la séparation budgétaire a pleinement joué : toutes les dépenses d'Afrique, depuis 1908, ont été à charge du seul budget du Congo. La seule exception à cette règle, pour autant que l'on puisse parler réellement d'exception, s'est produite lors des deux guerres mondiales, où l'on a vu

(1) Voici en effet la revue du personnel payé en 1956 par le budget du Congo : 145 attachés temporaires, 13 agents détachés des services d'Afrique et chargés de mission, 53 messagers, garçons de service et ouvriers, 46 nettoyeuses (*Doc. parl., Chambre*, 1955-1956, n° 367, p. 69), le personnel de l'Office de l'Information, déjà cité, dont les dépenses sont couvertes par un subside global du Congo de 24 millions (*ibid.*, p. 86), le personnel attaché au Conseil supérieur de l'Enseignement (*ibid.*, p. 94), le personnel et les médecins du Centre médical colonial (*ibid.*, p. 99), le personnel attaché au Conseil supérieur des transports au Congo et à la Commission nationale pour le développement économique du Congo belge et du Ruanda-Urundi (*ibid.*, p. 103), le personnel du Comité hydrographique du bassin congolais (*ibid.*, p. 112 ; nous ne tenons pas compte du personnel de la section technique cartographique, citée p. 115, qui n'a pas été effectivement constituée).

(2) Cf. Jules RENKIN à la Chambre le 31 janvier 1912 (*Annales parl., Chambre*, 1911-1912, p. 614) et au Sénat le 29 février 1912 (*Annales parl., Sénat*, 1911-1912, p. 114).

(3) *Doc. parl., Sénat*, 1955-1956, n° 5-XII, Projet de loi contenant le budget du ministère des Colonies pour 1956, tableau de décomposition des dépenses de personnel.

la Belgique intervenir pour rembourser la colonie d'une partie de ses dépenses de guerre. Mais la question des dépenses de guerre est une question tout à fait spéciale, et une question qui, du point de vue où nous nous plaçons, est à vrai dire impossible à débrouiller : dans une guerre où la mère-patrie et la colonie jouent ensemble leur sort, où les opérations, qu'elles se déroulent en Afrique ou en Europe, font toutes partie du grand affrontement d'où sortira la victoire ou la défaite commune, comment, véritablement, pourrait-on distinguer les dépenses qui méritent — ou ne méritent pas — d'être qualifiées de « coloniales » ? Cela n'est pas possible. Le problème du coût des deux guerres doit donc rester étranger à nos calculs <sup>(1)</sup>.

6. Le législateur de 1908, nous l'avons vu — et, d'une manière générale, les Belges de 1908 — espéraient que le Congo, séparé financièrement de la Belgique, pourrait vivre au moyen de ses propres ressources, sans intervention de la métropole. Espoir en vérité assez naïf, s'agissant d'un pays jeune comme le Congo, dont le développement devait faire prévoir des périodes de difficulté ou de crise. Par deux fois, depuis 1908, la Belgique, devant les besoins financiers de sa colonie, a dû pratiquer une politique d'intervention. Le principe de la séparation budgétaire de la Belgique et du Congo est demeuré sauf, mais la trésorerie belge a dû se porter au secours de la trésorerie congolaise.

(1) Un problème quelque peu analogue à celui des dépenses de guerre se pose depuis peu à la suite de l'établissement au Congo de bases militaires métropolitaines. Quelle doit être la part respective de la Belgique et du Congo dans les frais de construction et d'entretien de ces bases ? La question n'est pas aisée à résoudre et elle a suscité récemment quelques controverses (cf. le rapport de M. WARNANT sur le budget du Congo pour l'exercice 1955, *Doc. parl., Sénat*, 1954-1955, n° 177, p. 3 ; et les interventions au Sénat, les 21 et 22 février 1956, de MM. DE BOODT, SPINOY et VAN BUGGENHOUT, *Annales parl., Sénat*, 1955-1956, pp. 692, 708 et 714-715).

Bien avant la guerre de 1914 déjà, des esprits clairvoyants s'étaient rendu compte qu'une assistance financière métropolitaine au Congo se révélerait tôt ou tard indispensable. Les avis différaient cependant au sujet de la forme que pourrait prendre pareille assistance. Certains, à la tête desquels figurait le ministre des Colonies, Jules RENKIN, considéraient que sous le régime de séparation financière consacré par la charte coloniale, l'intervention éventuelle de la métropole ne pourrait consister qu'en une garantie d'intérêts ou en avances remboursables <sup>(1)</sup>. D'autres au contraire étaient partisans, en cas de besoin, d'une intervention sans remboursement, à fonds perdus.

En fait, lors de ses deux interventions, la Belgique pratiqua successivement l'une et l'autre de ces politiques : avances remboursables d'abord, subventions à fonds perdus ensuite. Mais dans les deux cas, le résultat fut le même, car les avances remboursables ne furent jamais remboursées.

La première intervention métropolitaine se situe entre 1921 et 1925. A ce moment, la colonie lançait un programme de grands travaux — et notamment de construction de chemins de fer — d'une ampleur considérable. Pour financer ce programme, elle était obligée d'émettre de gros emprunts, et il apparut qu'elle ne pourrait guère

(1) Cf. les déclarations de RENKIN à la Chambre le 5 mai 1908 (« L'opinion que j'ai affirmée au nom du gouvernement signifie que si une intervention de la Belgique était nécessaire, elle serait passagère, et qu'elle ne peut se produire que sous deux formes, soit la garantie de la métropole donnée à un emprunt de la colonie, soit l'octroi d'un subside remboursable » ; *Annales parl., Chambre*, 1907-1908, p. 1845) et le 1<sup>er</sup> février 1911 (« Sous le régime de la séparation financière consacré par la charte, l'intervention éventuelle de la métropole ne pourrait se produire que sous la forme d'une garantie d'intérêts ou d'une avance remboursable » ; *Annales parl., Chambre*, 1910-1911, p. 526). SCHOLLAERT déclarait de même au Sénat le 4 septembre 1908 : « L'intervention de l'État belge ne pourrait jamais se concevoir que par la garantie d'un emprunt ou sous forme d'avances dont la Belgique toucherait des intérêts et dont elle devrait être un jour remboursée par la colonie » (*Annales parl., Sénat*, session extraord. 1908, p. 161).



supporter le poids des intérêts de ces emprunts, tout au moins au début, sans l'aide de la Belgique. Le ministre des Colonies, Louis FRANCK, se résolut donc à une politique d'avances métropolitaines. Celles-ci furent versées annuellement au budget colonial pendant cinq ans. Il s'agissait là en principe d'avances récupérables, mais, comme nous venons de le dire, la Belgique ne fit jamais valoir ses droits au remboursement. Elle consentit donc une dépense nette, dont le montant fut de 17 millions de francs-or.

Mais la grosse intervention de la Belgique fut celle qui suivit 1930, lors de la crise économique. On peut la rapprocher de celle de 1890, à l'époque de l'État Indépendant : alors comme en 1890, la Belgique sauva littéralement le Congo.

Peu de pays, en effet, furent frappés aussi durement par la grande tourmente économique des années 30 que le Congo. La crise y eut un aspect dramatique. Pays producteur de matières premières, le Congo fut frappé de plein fouet par la chute effroyable des cours. Le cuivre, dont on connaît la place essentielle qu'il tient dans l'économie congolaise, vit son cours tomber en peu de temps de 100 livres sterling à la tonne à moins de 30 livres sterling. Les finances publiques furent aussi durement frappées que les sociétés privées. Une grosse proportion des recettes de la colonie était fournie par les droits de sortie, perçus *ad valorem*, et le produit de ces droits tombait à la verticale. En même temps, des garanties d'intérêt que la colonie avait accordées aux obligations et actions de certaines sociétés coloniales, se mettaient à jouer et venaient enfler les dépenses. A la fin de 1932, la situation était devenue tout à fait angoissante. Le budget de 1933 se présentait avec des prévisions de recettes ne couvrant pas même la moitié des dépenses. La Belgique, dans ces circonstances, et bien qu'elle

fût elle-même fort atteinte par la crise, sut faire son devoir : elle intervint de manière massive.

Assistance massive qui eut un double caractère : d'une part des subventions directes — non remboursables cette fois — furent accordées par le trésor belge au trésor colonial. D'autre part, on recourut pour la première fois depuis l'indépendance belge à l'expédient classique de la loterie d'État, mais la loterie fut organisée en Belgique au profit du trésor colonial. C'est la Loterie coloniale, que nous possédons toujours à l'heure actuelle. Ce que la Loterie coloniale a versé au Congo n'est évidemment pas sorti des caisses de l'État belge, mais nous n'hésitons pas pour notre part à compter ces versements comme des sacrifices *de l'État* en faveur du Congo, car la loterie d'État étant en somme une manière d'impôt — un « impôt sur les imbéciles » disait CAVOUR, ce qui n'empêche pas que même les hommes intelligents achètent des billets —, on peut dire que l'État belge a cédé au Congo le produit d'un impôt qu'il aurait pu normalement lever à son profit, pour soulager ses propres finances, à l'exemple de ce que faisaient bon nombre d'États européens au moment de la grande crise économique.

Les chiffres, ici, deviennent beaucoup plus élevés que tous ceux que nous avons connus jusqu'à présent :

Interventions du trésor belge, de 1933 à 1940 : 104 millions de francs-or.

Versements de la Loterie coloniale : 58 millions.

Au total : 162 millions de francs-or.

Ceci est réellement le grand effort, l'effort majeur que la Belgique a fait en faveur du Congo. Nous ne nous plaçons ici, bien entendu, que sur le plan financier. L'effort de civilisation, l'effort colonisateur au sens large et noble du mot, est bien autre chose ; mais au point de vue strictement financier, on peut dire que c'est entre 1933 et 1940 que l'État belge a réellement payé la possession du Congo.

7. Depuis 1940, le Congo n'a plus dû réclamer l'aide de la Belgique. La contribution de la Loterie coloniale, cependant, s'est poursuivie (ou plutôt elle a repris, après l'interruption de la période de guerre). La Loterie, depuis 1940, n'a plus fait de versements au trésor colonial — qui n'en a plus besoin —, mais l'affectation de ses bénéfices est restée « coloniale ». Ces bénéfices ont été versés, pour la plus grande part, depuis la fin de la guerre <sup>(1)</sup>, à des œuvres coloniales, et avant tout au Fonds du Bien-Être indigène.

Contribution importante : de 1945 à 1950, la Loterie a versé au Fonds du Bien-Être indigène quelque 700 millions de F, soit 21 millions de francs-or <sup>(2)</sup>. Les dons aux autres œuvres coloniales, bien que moindres, ont néanmoins dépassé 1 million de francs-or.

Ces versements continuent toujours à l'heure actuelle. C'est là un fait qu'il convient d'avoir à l'esprit lorsqu'on évoque les relations financières entre la Belgique et le Congo. La Belgique, certes, n'apporte plus aujourd'hui d'aide budgétaire directe au Congo. Mais elle continue à laisser partir pour le Congo le produit de l'impôt que la Loterie perçoit sur ses citoyens. Le Fonds du Bien-Être indigène, bénéficiaire essentiel de ce système, reçoit ainsi chaque année des sommes élevées. Les chiffres de 1953 et de 1954, pour ces bénéfices de la Loterie coloniale attribués au Fonds du Bien-Être indigène, ont été respectivement de 145 et de 164 millions de F = 4.350.000 et 4.920.000 francs-or <sup>(3)</sup>. Il y a là un

(1) Déjà avant 1940, notons-le, une partie des bénéfices provenant de la division des billets, et s'élevant au total (en francs-or) à un demi-million, avaient été versés à des œuvres philanthropiques congolaises.

(2) Nous avons considéré, étant donné la répartition des activités du Fonds du Bien-Être indigène, que 3/4 de cette somme environ avaient bénéficié au Congo, et 1/4 au Ruanda-Urundi.

(3) Renseignements aimablement communiqués par la direction de la Loterie coloniale. Ces chiffres sont les chiffres comptables de la Loterie, qui diffèrent quelque peu de ceux figurant en recettes dans la comptabilité du Fonds du Bien-Être, les versements effectifs au Fonds se faisant nécessairement avec un

aspect toujours actuel de l'assistance financière belge au Congo qui n'est, on l'avouera, nullement négligeable.

8. Fidèle aux principes de l'orthodoxie coloniale, la Belgique, depuis 1908, n'a pas cherché en tant qu'État à retirer des avantages du Congo. Elle a cependant commis deux accroc à ces principes, l'un léger et l'autre grave.

L'accroc léger se situe immédiatement après la reprise. La Belgique, en 1908, avait la volonté de pratiquer une politique nouvelle, de déraciner les errements de la période léopoldienne, mais elle ne les a pas déracinés d'emblée de manière complète. Il y a eu quelques survivances. Le budget du Congo, en particulier, a encore supporté une ou deux dépenses qui étaient faites au profit de la métropole. Il s'agissait notamment des frais d'achèvement du Musée de Tervuren. Ce prolongement de la politique léopoldienne a été cependant fort court et n'a eu qu'une importance mineure. Les avantages que la Belgique en a retirés n'ont guère dépassé 1 million de francs-or.

Beaucoup plus grave a été, en 1935 et dans les années suivantes, l'affaire de l'emprunt MENDELSSOHN. Affaire compliquée, difficile à résumer en quelques lignes, mais dont on peut dire en bref ceci. Le Congo avait pris part conjointement avec la Belgique, en 1934, à un emprunt extérieur, l'emprunt MENDELSSOHN, dont le produit — en or et en devises-or — fut déposé à Bruxelles à la Banque Nationale et vint ainsi grossir l'encaisse-or de la Banque. Lors de la dévaluation de 1935, l'État belge se vit attribuer par la loi le bénéfice de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque. Le bénéfice de la réévaluation du produit-or de l'emprunt MENDELSSOHN (y compris la partie « congolaise » de cet emprunt) lui revint

certain décalage (cf. *Fonds du Bien-Être indigène. Rapport de gestion et comptes de l'exercice 1953*, p. 108 ; ...*de l'exercice 1954*, p. 66).



donc, tandis que le Congo, qui avait à rembourser sa partie de l'emprunt en devises étrangères, à la nouvelle parité du franc, subissait une perte correspondante. L'État belge, en l'occurrence, n'avait pas recherché un bénéfice ; il profita simplement d'un accident monétaire. Mais ayant perçu le bénéfice, malgré des réclamations répétées, il ne le rendit point. Le Congo ne fut pas dédommagé de sa perte. La participation congolaise à l'emprunt MENDELSSOHN se solda de la sorte par un bénéfice, pour la Belgique, de près de 18 millions de francs-or.

Un troisième ordre d'avantages recueillis par la Belgique depuis 1908 est enfin à considérer ; il fut, quant à lui, totalement indépendant de la volonté des dirigeants belges. La Belgique, nous l'avons vu, avait pris des intérêts comme actionnaire dans la Compagnie du Chemin de fer. L'affaire du chemin de fer était fort risquée, mais elle se révéla finalement, lorsque la construction de la ligne fut achevée, fort rémunératrice. Dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les actionnaires percurent des dividendes extrêmement satisfaisants. La Belgique, pour sa part, encaissa à titre de dividendes des sommes qui, dès 1911, l'avaient entièrement remboursée de sa mise initiale. On peut donc considérer qu'à partir de 1911, tout ce qu'elle reçut de la Compagnie du Chemin de fer constitua un avantage procuré par le Congo. De 1911 à 1937 (c'est-à-dire jusqu'au rachat de la Compagnie), les sommes ainsi perçues s'élevèrent au total, en francs-or, à 5.745.630 F.

Bien entendu, l'idée de la récupération du capital engagé que nous mettons ici à la base de notre calcul, est une idée qui jure en principe avec les caractères de l'action de société. L'actionnaire normal, dans une société, n'engage pas ses fonds pour pouvoir simplement les récupérer quelques années plus tard : il cherche à faire un placement. Mais l'État belge n'avait précisément pas été dans l'affaire du chemin de fer un actionnaire normal : il avait voulu non pas réaliser un placement



mais aider le Congo. Il est donc légitime de considérer qu'à partir du moment où il fut remboursé de son aide, tout ce qu'il toucha en surplus constitua pour lui un avantage.

9. Récapitulons brièvement l'ensemble de ces données.

En 1908, nous l'avons vu, au moment de la reprise du Congo par la Belgique, le Congo avait rapporté à l'État belge 26 millions de francs-or.

De 1908 à 1950, les dépenses coloniales engagées par la Belgique, dont nous avons analysé les postes essentiels <sup>(1)</sup>, atteignirent un total de 259 millions de francs-or. Durant la même période, les avantages recueillis par la Belgique grâce au Congo furent au total de 24 millions.

Les dépenses nettes de la Belgique, de 1908 à 1950, s'élevèrent donc à 235 millions.

Le Congo avait rapporté 26 millions au moment de la reprise. Il a coûté 235 millions depuis. Dans l'ensemble il a donc coûté à la Belgique, jusqu'en 1950, 209 millions de francs-or.

10. Faut-il insister sur le caractère réduit de ce chiffre, quand on le met en rapport avec ce qu'est le Congo pour la Belgique ? 209 millions de francs-or représentent, dans notre monnaie actuelle, quelque 7 milliards de F. Une pareille somme éveille immédiatement dans l'esprit une foule de comparaisons. Bornons-nous à la mettre en parallèle avec les dépenses générales de l'État : 7 milliards représentent moins du dixième des dépenses annuelles de l'État belge ; le seul budget des pensions, dont le montant est de l'ordre de 12 milliards et demi <sup>(2)</sup>, cons-

<sup>(1)</sup> Voir la récapitulation dans notre tableau pp. 320-321. Ce tableau fait apparaître encore deux ou trois postes (soldes d'officiers — dotation du FOREAMI — dotation du Fonds du Bien-Être indigène) dont nous n'avons pas parlé ici et au sujet desquels nous renvoyons à notre exposé général, ci-dessus pp. 122 et sq., 114 et sq. et 115 et sq.

<sup>(2)</sup> 12.598.000.000 pour l'exercice 1956 (*Doc. parl., Sénat*, 1956-1957, n° 6, pp. 10-11).

titue chaque année pour la Belgique une charge presque double de celle que le Congo a occasionnée en soixantedix ans.

La chance financière de la Belgique au Congo a donc été grande.

#### 11. Grande, ou disons mieux : exceptionnelle.

Il est évident qu'aucune colonie — si ce n'est peut-être pendant une partie de son histoire l'Indonésie pour la Hollande — n'a coûté aussi peu.

Le caractère exceptionnel du cas du Congo apparaît de manière particulièrement nette dans la période des débuts : le cas d'une colonie qui, dès sa période de fondation, constitue une source de profits pour l'État métropolitain (ou virtuellement métropolitain), est évidemment un cas unique.

Comment s'explique, aux débuts mêmes du Congo, ce caractère d'exception ?

Tout d'abord, il importe de souligner que ce qui a souvent constitué la charge la plus lourde pour les métropoles, dans l'histoire coloniale contemporaine, ce sont les opérations militaires importantes menées au moyen de troupes blanches. Dès qu'il faut monter une expédition importante, au moyen de troupes européennes, pour conquérir et occuper un territoire nouveau, dès qu'il faut mettre en ligne de gros effectifs, eux aussi en partie européens, pour mater une révolte indigène, la note de frais devient aussitôt considérable. Les conquêtes coloniales du 19<sup>e</sup> siècle, dans ces conditions, n'ont pas laissé souvent d'être coûteuses. Conquête et occupation de la Tunisie, de 1881 à 1886 : 142 millions de francs-or <sup>(1)</sup>. Conquête et occupation de l'Annam et du Tonkin, de 1883 à 1886 : 269 millions de francs-or dépensés en

<sup>(1)</sup> Cf. J. FERRY, *Le Tonkin et la mère-patrie. Témoignages et documents* (4<sup>e</sup> éd., Paris, 1890), p. 403 ; A. DUCHÊNE, *Histoire des finances coloniales de la France* (Paris, 1938), p. 193.

quatre ans <sup>(1)</sup>. Conquête de Madagascar, en 1895-96 : 80 millions de francs-or dépensés en dix-huit mois <sup>(2)</sup>. La répression des grosses révoltes n'a pas coûté moins cher. Pour venir à bout des Hereros, dont la révolte éclata en 1904, l'Allemagne dut consentir un effort énorme qui lui coûta au total près de 400 millions de francs-or <sup>(3)</sup>. Faut-il rappeler aussi, plus près de nous, quelle charge considérable a représenté pour l'Angleterre la répression du mouvement Mau-Mau ?

Or le Congo, du point de vue militaire, n'a jamais été une colonie onéreuse. Jamais — et c'est là un fait essentiel — il ne fallut y envoyer, jusqu'il y a peu du moins, de troupes européennes. Les premiers contingents européens n'ont fait leur apparition que tout récemment, depuis la création des « bases métropolitaines ». Peu de territoires d'outre-mer, d'ailleurs, ont été conquis au prix d'un effort militaire aussi réduit, si l'on considère l'étendue du territoire. La conquête et l'occupation se sont faites souvent de manière pacifique ou, sinon, n'ont pas nécessité en général d'opérations militaires majeures. Que l'on ne se laisse pas égarer à cet égard par des souvenirs glorieux comme ceux de la campagne arabe. La campagne arabe a vu le déroulement d'opérations glorieuses, majeures si l'on veut par leurs résultats, mais elle n'a en rien ressemblé à une grosse campagne militaire qui draine les ressources de la métropole : les officiers et les sous-officiers blancs qui dirigeaient la campagne n'ont jamais été simultanément plus d'une

(1) J. FERRY, *op. cit.*, p. 7 et pp. 385 et sv. ; A. DUCHÊNE, *op. cit.*, pp. 204-206.

(2) Il s'agit du montant des crédits ouverts pour l'expédition, mais qui doit être très proche du chiffre des dépenses réelles ; cf. la loi du 7 décembre 1894 ouvrant des crédits de 65 millions de F pour pourvoir aux dépenses de l'expédition de Madagascar (*Journal officiel*, 8 décembre 1894), et la loi de crédits supplémentaires du 28 décembre 1895 (*Journal officiel*, 29 décembre 1895 ; voir également *Chambre des députés, Documents parl.*, session de 1895, pp. 1594-1595, annexe n° 1684, et pp. 1631-1633, annexe n° 1718).

(3) Cf. M. E. TOWNSEND, *The rise and fall of Germany's colonial Empire, 1884-1918* (New York, 1930), p. 240.

trentaine ou d'une quarantaine, et ils se sont battus avec les moyens du bord. Les expéditions militaires relativement les plus importantes — et les plus onéreuses — de l'histoire du Congo, ont été celles envoyées dans la direction du Nil.

D'autre part, en dehors de la révolte des Batetela — liée précisément à une des expéditions vers le Nil —, en dehors aussi de quelques mutineries locales ou d'incidents locaux, le Congo a généralement connu, depuis l'occupation belge, une paix intérieure remarquable. Le poste « répression », si lourd dans d'autres bilans coloniaux, est insignifiant dans celui de la colonisation belge.

Il y a donc là un élément important qui contribue à expliquer que, par rapport à d'autres colonies, le Congo ait coûté beaucoup moins cher. Mais ce n'est pas ce facteur qui a donné au Congo son cachet d'*exception*. Dans d'autres cas encore — que l'on songe par exemple au Congo français — on connaît des colonies qui ont été occupées et conservées sans grandes dépenses militaires. Elles ont néanmoins coûté dans leur période de début, alors que le Congo, lui, *rapportait*.

Si l'on recherche les éléments explicatifs de l'*exception* congolaise, ce sont d'autres facteurs qui se détachent. Ils sont essentiellement, nous paraît-il, au nombre de trois.

1<sup>o</sup> Le Congo est la seule colonie, tout d'abord, où l'on ait vu un Souverain faire de la colonisation à ses frais personnels, en y sacrifiant une partie de sa fortune et de ses ressources. Ce rôle personnel de LÉOPOLD II a été un fait sans exemple. L'appel à l'aide financière de la métropole a pu ainsi être limité : le Roi payait lui-même, avant la Belgique.

Combien LÉOPOLD II, de sa cassette personnelle, a-t-il dépensé au total pour le Congo ? Les chiffres sont difficiles à fixer. A la fin de 1890, nous le savons, le Roi avait versé en tout au Congo une somme de 19 millions et demi. Grâce au produit de l'emprunt à lots et aux



avances de l'État belge, cependant, il avait pu être remboursé, de 1888 à 1890, d'un total de 8 millions. Ses versements nets s'élevaient donc à 11 millions et demi <sup>(1)</sup>. Mais par la suite, les choses deviennent plus obscures. Le Roi alloua certainement encore de grosses sommes au Congo de 1891 à 1894, mais il en fut sans doute remboursé presque entièrement en 1895, lorsque la Belgique remboursa au Congo le montant du pseudo-prêt DE BROWNE DE TIEGE. Après 1895, il ne semble pas que son intervention financière se soit poursuivie <sup>(2)</sup>. Au contraire, en 1905, lorsque le Roi « reconstituera » son patrimoine héréditaire en y versant de la rente congolaise <sup>(3)</sup>, il se remboursera à nouveau de la sorte d'une partie de ses avances passées.

Au total, si l'on tient compte de ces remboursements successifs, il est vraisemblable que les sacrifices du Roi aient finalement été de l'ordre de 5 à 10 millions. On ne saurait préciser davantage. Mais ce n'est pas ce chiffre final, après remboursements divers, qui est historiquement le plus important. Ce qui est capital, c'est que dans la période initiale — à un moment où nul ne savait s'il pourrait jamais y avoir le moindre remboursement —, le Roi a donné sans compter, permettant ainsi à son œuvre de s'édifier sans que la Belgique doive intervenir.

2<sup>o</sup> Second facteur propre au Congo : le fait que dès l'occupation du territoire, celui-ci ait livré des richesses naturelles qui étaient à la fois abondantes, rémunératrices et immédiatement exploitables. Ce fut la manne de

(1) Note de POCHEZ du 13 juin 1891, dans *Succession de Sa Majesté Léopold II. Documents produits par l'État Belge*, s. l. n. d., document n° 14.

(2) Le « versement du Roi-Souverain », d'un montant annuel d'un million, qui a continué à figurer régulièrement au budget de l'État jusqu'en 1900, était en effet prélevé en réalité sur le produit du domaine ; cf. à ce sujet J. RUPPEL, *Die Landkonzessionen in Belgisch-Kongo (Koloniales Rundschau, 1917)*, pp. 436-437, et les notes de VAN EETVELDE au Roi des 30 octobre 1895, 21 novembre 1895, 26 novembre 1895 et 17 octobre 1896, dans les *Arch. de l'Acad. royale des Sciences coloniales, Correspondance Léopold II-van Eetvelde*.

(3) Cf. ci-dessus, p. 172 et n. 2.



l'ivoire et, surtout, du caoutchouc. Manne prodigieuse, sans équivalent ailleurs : dans aucune autre colonie, du moins au 19<sup>e</sup> siècle, des produits d'exploitation immédiate ne se sont trouvés en telle abondance et n'ont permis un démarrage aussi rapide, en trombe pourrait-on dire, de l'exploitation coloniale. L'économie de plantations, l'économie minière ont le démarrage lent : d'emblée l'économie de cueillette permit au Congo de connaître la prospérité.

Cette richesse, d'autre part — et ceci est essentiel du point de vue où nous nous plaçons — profita avant tout à l'État. Grâce au régime domanial, en effet, c'est l'État qui se réserva la plus grande partie de l'ivoire et du caoutchouc. Les bénéfices de l'exploitation domaniale suffirent, en peu d'années, à réaliser l'équilibre budgétaire — un équilibre budgétaire qu'aucune colonie ne connut jamais aussi tôt.

3<sup>o</sup> Nulle part ailleurs qu'au Congo, enfin, une fois l'équilibre budgétaire atteint, on n'a vu la colonie s'endetter au profit de la métropole. Le mécanisme de la Fondation de la Couronne, dans lequel des ressources provenant soit de l'exploitation domaniale congolaise, soit des emprunts mis à charge du Congo, étaient en fait transférées à la mère patrie, a été quelque chose d'unique en son genre.

On le remarquera : à part la richesse caoutchoutière du Congo, les facteurs d'exception que nous venons de passer en revue — intervention financière personnelle du Souverain, régime domanial strict, organisation de la Fondation de la Couronne — ont tous découlé de la pure volonté personnelle de LÉOPOLD II <sup>(1)</sup>. L'« exception », en l'occurrence, a résidé avant tout dans un homme : elle s'explique par les idées hors-format, et par la personnalité hors-format de LÉOPOLD II.

(1) Au sujet du régime domanial, cf. J. STENGERS, Textes inédits d'Émile Banning (Bruxelles 1955), pp. 81-82.

12. La reprise du Congo par la Belgique va rétablir entre métropole et colonie des rapports financiers normaux. Plus rien d'extraordinaire à signaler dans les années qui suivent 1908 : la Belgique supporte certaines charges coloniales — elle alimente le budget métropolitain du ministère des Colonies, elle consent de 1921 à 1925 des avances au budget colonial —, mais ses charges demeurent dans l'ensemble assez modérées.

Pendant une courte période, cependant, elles vont devenir beaucoup plus lourdes. Lors de la crise économique des années 30, en effet, la Belgique va se voir astreinte à un gros effort. Elle devra venir au secours du trésor colonial et, nous l'avons vu, lui accorder une aide massive afin de le sauver. Cette fois, nous assistons à un phénomène inverse de celui de la période léopoldienne : le Congo, pendant quelques années, va coûter particulièrement cher. De tous les territoires d'outre-mer que les difficultés de la crise ont obligés à se tourner vers la métropole, le Congo, en effet, est sans doute celui qui a dû demander à la mère patrie l'aide la plus considérable.

Ceci revient à dire que le Congo est, de toutes les colonies, celle qui a connu à l'époque de la crise le déficit budgétaire le plus grave, le plus aigu. C'est un phénomène que l'on peut s'expliquer sans peine, et par deux raisons essentielles.

Tout d'abord, la politique du gouvernement, au Congo, avait tendu essentiellement, du point de vue économique, au développement des entreprises européennes, de l'économie implantée par les Européens. Il suffit d'évoquer à cet égard le célèbre discours du prince LÉOPOLD au Sénat, en 1933, qui mettait ce point particulièrement en relief. La prospérité du Congo était donc fonction de celle des entreprises européennes, et comme celles-ci vivaient avant tout de l'exportation des produits de la colonie, une crise du commerce international devait avoir nécessairement au Congo des conséquences

tragiques. La colonie, par contre, manquait de l'élément de stabilité, du contrepoids qu'eût constitué une économie indigène bien développée et qui, travaillant en partie pour le marché intérieur, créant un marché intérieur, eût été beaucoup moins vulnérable à la crise. C'est leur économie indigène et leur marché intérieur qui permirent à d'autres colonies de passer beaucoup plus aisément le cap des années 30. Le Congo avait une économie indigène nettement moins développée que celle de la plupart des autres territoires tropicaux ; il souffrit davantage de la crise — et avec la crise, du déficit budgétaire.

Entre 1920 et 1930, d'autre part, le Congo avait connu une véritable fièvre d'équipement. Il n'est aucun territoire colonial, sans doute — à l'exception peut-être du Maroc — qui se soit équipé dans les années précédant la crise économique avec une telle rapidité. M. LOUWERS, en 1932, décrivait ce processus en termes excellents :

« On vit grand : les ports, les chemins de fer furent entrepris d'après des plans presque grandioses. 2.450 kilomètres furent construits en moins de douze années. Boma, Matadi, Ango-Ango, Léopoldville, Coquilhatville, Aketi, Stanleyville, Kabalo, Albertville, Uvira, Bukama, Port-Francqui furent dotées de ports pourvus d'un outillage perfectionné. Les grandes villes eurent leur distribution d'eau et d'électricité. L'aviation, la T. S. F. prirent une extension remarquable. La liaison téléphonique entre Bruxelles et Léopoldville fut réalisée. Les travaux ont succédé aux travaux. Les capitaux furent dépensés les uns après les autres... »

Si l'on ajoute à cet outillage d'intérêt public le formidable outillage dû à l'initiative privée, on ne s'étonne pas que le Congo belge soit devenu la colonie la plus belle, la mieux équipée, à beaucoup d'égards tout au moins, de l'Afrique » (1).

Certains d'ailleurs, la crise venue, considéreront que

(1) O. LOUWERS, *Le problème financier et le problème économique au Congo belge en 1932* (Bruxelles 1933), p. 6.

le Congo avait été « suréquipé », et pourvu d'un outillage qui était en partie « prématuré » <sup>(1)</sup>.

Le prix de cet effort, en tout cas, fut un accroissement formidable de la dette publique — à la fois de la dette directe de la colonie et de la « dette indirecte » résultant de la garantie donnée à des actions et obligations de sociétés. Au moment de la crise, le Congo ployait ainsi sous le poids d'une dette qui était sans doute, relativement, après celle de l'A.E.F., la dette coloniale la plus élevée du monde. Ce fut là une seconde raison particulière de son malheur. M. RYCKMANS le constatait avec amertume en 1936 :

« La dette (est) écrasante... Aucune colonie africaine n'en supporte de pareille. Nous payons 287 millions de francs par an au titre de la dette directe et indirecte. La Nigérie, avec ses vingt millions d'habitants, un million 627.000 L. S., ou 237 millions de francs ; la Gold Coast 100.000 L. S., l'Uganda 120.000, la Rhodésie du Nord 104.000, le Tanganyika, grâce aux subventions métropolitaines, 85.000 seulement — c'est-à-dire, pour ces dernières colonies, entre 10 et 17 millions de francs par an, contre 287 millions au Congo belge » <sup>(2)</sup>.

La charge « insupportable » de la dette demeurera pendant des années, d'ailleurs, un sujet de graves préoccupations pour les dirigeants de la colonie. Ce n'est qu'avec la seconde guerre mondiale que le problème recevra une solution simple et élégante : la dette sera dévaluée parce que le franc le sera.

Notons-le en passant et par manière de parenthèse : si l'on voulait être cynique, on pourrait dire que le principal service que la Belgique a rendu aux finances du Congo a été de les rattacher à une monnaie métropoli-

<sup>(1)</sup> Cf. par exemple P. RYCKMANS, *La politique coloniale*, Louvain s. d. (1934), p. 64.

<sup>(2)</sup> Discours d'ouverture du Conseil de Gouvernement de juin 1936, dans P. RYCKMANS, *Étapes et jalons* (Bruxelles 1946), p. 43. Cf. également la comparaison avec la situation des colonies françaises, dans le rapport de la Commission des Colonies du Sénat de 1937 (*Doc. parl., Sénat*, 1936-1937, n° 183, p. 19).



taine qui a été abondamment dévaluée. Par deux fois, lors des deux guerres mondiales (et de leurs séquelles), le Congo a ainsi bénéficié d'un allègement considérable de sa dette. A la veille de chacune des deux guerres mondiales, le Congo se trouvait lourdement endetté. La tourmente militaire et monétaire passée, il s'est chaque fois retrouvé avec une dette relativement légère. Le bénéfice a chaque fois été un bénéfice net pour les finances coloniales, et un bénéfice presque net pour l'économie du Congo dans son ensemble, puisque les porteurs de la dette, les créanciers dont la créance avait fondu, se trouvaient presque tous en dehors de la colonie, qu'ils fussent Belges, ce qui était le cas le plus fréquent, ou étrangers. Le « service » rendu au Congo a donc été considérable, mais c'est le genre de services dont, généralement, on ne se vante pas.

13. La période pendant laquelle la Belgique est intervenue de manière importante en faveur de la colonie, n'a duré que quelques années ; elle s'est terminée avec la seconde guerre mondiale. Depuis, les charges métropolitaines sont redevenues beaucoup plus modérées.

Si l'on examine la situation actuelle, on constate qu'elle est, pour la métropole, particulièrement favorable. Disons même plus : par rapport aux autres colonies, on peut soutenir que le Congo est redevenu comme à ses débuts, et dans le même sens qu'à ses débuts, un cas d'exception. Une des caractéristiques de la politique coloniale actuelle, on le sait, consiste dans le fait que, partout, les territoires coloniaux ont été dotés de programmes de développement économique plus ou moins ambitieux. Nous sommes à l'âge des « plans ». Le Congo, comme les autres colonies, a son « plan » de développement, qui est le plan décennal. Mais alors que partout ailleurs, les « plans » requièrent l'intervention financière, souvent fort ample, de la métropole, le plan décennal,



quant à lui, est financé entièrement par la colonie. C'est le seul cas de ce genre dans le monde colonial actuel.

Il suffit de se livrer à quelques comparaisons pour se rendre compte de toute la portée de ce fait. Prenons par exemple le cas de la France. En France, le plan de développement des territoires d'outre-mer est placé sous l'égide du Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social, le F.I.D.E.S., qui en assure le financement. Le F.I.D.E.S. répartit ses opérations en deux groupes : on distingue d'une part la « section générale » du F.I.D.E.S., d'autre part les « sections d'outre-mer ». La « section générale » finance notamment les programmes d'études et de recherches, et assure la participation de la puissance publique au capital des sociétés d'État et des sociétés d'économie mixte. Les « sections d'outre-mer », quant à elles, constituent à proprement parler les budgets d'équipement des différents territoires d'outre-mer. Ceci étant dit, d'où viennent les fonds ? Ceux de la « section générale » proviennent entièrement de l'État métropolitain. La « section générale » du F.I.D.E.S. est entièrement alimentée par les subventions métropolitaines. Pour les « sections d'outre-mer », les choses sont un peu plus complexes. Le principe est que les « sections d'outre-mer » doivent être alimentées en partie par des subventions métropolitaines, et en partie par des versements des territoires eux-mêmes. Le pourcentage respectif des subventions métropolitaines et des apports de fonds des territoires, s'est modifié avec le temps. Au début les subventions métropolitaines représentaient environ 55 % des ressources, et la contribution demandée aux territoires environ 45 %. En juillet 1953, ces proportions ont été modifiées : subventions métropolitaines à concurrence de 75 %, contribution des territoires réduite à 25 %. Un décret du 6 octobre 1955, enfin, a établi les

proportions actuellement en vigueur : subventions métropolitaines : 90 % ; contribution des territoires : 10 %.

Ce pourcentage de 90 % pour la métropole et de 10 % pour les territoires est un pourcentage global pour l'ensemble des postes des « sections d'outre-mer ». Si l'on procède à un examen plus détaillé de ces différents postes, on constate que ce n'est plus que pour les dépenses du plan relatives à l'infrastructure que la contribution des territoires est encore demandée. Ces dépenses d'infrastructure représentent 40 % du total des « sections d'outre-mer » ; elles doivent être couvertes par la contribution des territoires à concurrence de 25 %. Les territoires supportent donc 25 % de 40 %, soit 10 % du total. Mais ceci signifie que toutes les dépenses autres que celles de l'infrastructure sont, quant à elles, entièrement couvertes par la métropole. Depuis le décret du 6 octobre 1955, la métropole *subventionne à 100 %* tous les travaux d'équipement social, agricole et industriel prévus par le plan de développement. Les chapitres suivants du plan sont *entièrement supportés par les subventions métropolitaines* : santé, enseignement, urbanisme et habitat, travaux urbains et ruraux, production agricole, hydraulique, forêts, élevage, pêche, tourisme, industrialisation, électrification <sup>(1)</sup>.

(1) Cf. parmi beaucoup d'autres études celles, particulièrement importantes, de P. SOUDET, Les plans d'investissements d'outre-mer (*Revue d'Économie politique*, t. LXII, 1952) ; A. POSTEL-VINAY, Aspects financiers et budgétaires du développement économique de l'Union française (*La Documentation française. Notes et études documentaires*, 1<sup>er</sup> février 1952, n° 1568 ; les parties essentielles de cette étude ont également été publiées, d'une part dans les *Chroniques d'Outre-mer. Problèmes du jour*, novembre 1951, pp. 9-20, et d'autre part dans l'ouvrage collectif *Les aspects financiers, fiscaux et budgétaires du développement des pays sous-développés. Travaux de l'Institut International de Finances Publiques* (7<sup>e</sup> session, Londres, septembre 1951), La Haye s. d., pp. 170-193) ; A. JACOBSON et autres dans les volumes collectifs *Union française 1953*, publ. sous la dir. de G. OUDARD (Paris, 1953), pp. 41 et sv., *Union française et protectorats 1954* (Paris, 1954), pp. 31 et sv., *Union française et protectorats 1955* (Paris, 1955), pp. 47 et sv., *Union française et Maroc-Tunisie 1956* (Paris 1956), pp. 56 et sv. La portée du décret du 6 octobre 1955 a été soulignée par la presse coloniale française ; nous utilisons pour notre part un article d'*Abidjan-matin* du 8 février 1956.

On voit donc que l'intervention de la métropole, totale pour la « section générale » du F.I.D.E.S., a été énorme dès le début dans les « sections d'outre-mer » et a été toujours en augmentant. La participation des territoires, par contre, s'est amenuisée progressivement comme une peau de chagrin : 45 %, 25 %, 10 %. Mais cette participation des territoires, tout au moins, a-t-elle été réelle ? Les territoires ont-ils réellement apporté au F.I.D.E.S. des fonds provenant de leurs ressources propres ? Même pas. Dans l'immense majorité des cas, les territoires se sont procuré les sommes qu'ils devaient à titre de participation au F.I.D.E.S. en les empruntant simplement à la métropole. Ils se sont adressés à la Caisse centrale de la France d'outre-mer — qui est une caisse métropolitaine, maniant des fonds provenant du budget métropolitain — et ils ont obtenu d'elle des prêts à long terme et à intérêt très réduit, couvrant le montant souvent quasi-total de leur « contribution ». Si l'on prend par exemple le cas de l'A.E.F., on constate que de 1946 à juin 1951, l'A.E.F. a obtenu de la Caisse centrale de la France d'outre-mer des avances d'un montant total de 9.800.000.000 de F français, alors qu'elle ne prélevait sur ses ressources propres, pour les apporter au F.I.D.E.S., que 59 millions de F <sup>(1)</sup>. Le Togo et le Cameroun, pendant la même période, se sont procuré la totalité de leur « contribution » au F.I.D.E.S. auprès de la Caisse centrale de la France d'outre-mer <sup>(2)</sup>.

Subventions de l'État, avances de la Caisse centrale : en définitive, on le constate, c'est la France métropolitaine qui a financé presque entièrement le plan de développement de ses territoires d'outre-mer. Effort énorme : en 1955, le ministre des Finances français, procédant à une évaluation d'ensemble couvrant à la fois les terri-

<sup>(1)</sup> A. POSTEL-VINAY, Aspects financiers, *op. cit.* (dans *La Documentation française*), p. 22.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*

toires d'outre-mer, l'Afrique du Nord et les départements d'outre-mer, et ramenant les sommes dépensées à leur valeur en francs de 1955, estimait que de 1949 à 1955 le Trésor métropolitain avait dépensé outre-mer, sous forme de subventions ou d'avances, un total de 1.340 milliards de F français, c'est-à-dire de près de 4 milliards de dollars.

« A cet effort d'investissement dans ses territoires d'outre-mer », déclarait-il, « la France consacre environ 3 % de son revenu national. Je ne crois pas qu'il existe aucun pays au monde qui y consacre un pourcentage aussi grand » (1).

Ailleurs cependant, sans avoir été aussi grand, l'effort métropolitain a néanmoins été fort notable.

Grande-Bretagne : de 1946 à mars 1954, le *Colonial Development and Welfare Fund*, qui est un fonds métropolitain, a attribué aux territoires coloniaux, pour la réalisation de leurs plans de développement, un total de 123 millions de livres sterling ; sur ces 123 millions, 121 sont des subventions non recouvrables, c'est-à-dire des dons de la métropole aux territoires coloniaux (2).

Portugal : un plan général de développement des colonies portugaises a été établi pour la période 1953-1958. « Les territoires supporteront environ les 2/3 des dépenses du plan, soit sur leurs crédits budgétaires ou leurs réserves disponibles, soit sur ressources d'emprunt dont ils devront assurer le service (intérêts et amortissement). La fraction restante, soit environ 1/3, reste à la charge de la métropole (crédits budgétaires ou emprunts) » (3).

(1) « Une déclaration de M. Pflimlin à Stamboul », dans *Le Monde* du 15 septembre 1955 ; voir aussi le commentaire indispensable de F. WALTER, « Le paradoxe économique de l'Union française », *ibid.*, 9 octobre 1955.

(2) Note polycopiée de l'O. E. C. E., « Développement économique des territoires d'outre-mer britanniques », juillet 1955 (document n° 70.528), p. 43 ; aimablement communiqué par l'O. E. C. E.

(3) Note polycopiée de l'O. E. C. E., « Développement économique des territoires d'outre-mer portugais », juillet 1955 (document n° 71.026), p. 15.



Italie : la seule responsabilité coloniale de l'Italie, on le sait, consiste dans la tutelle de la Somalie, qu'elle détient pour la période allant de 1950 à 1960. Dans le plan de développement de ce territoire fort pauvre, qui est un plan 1954-1960, les choses se présentent fort simplement : l'Italie supporte la totalité de la charge <sup>(1)</sup>.

Quel contraste avec le Congo ! Au Congo, nous l'avons dit, le plan décennal est financé entièrement par la colonie elle-même. Les dépenses d'investissement du plan décennal sont entièrement couvertes, soit par les ressources ordinaires de la colonie, soit par le produit des emprunts qu'elle contracte en son nom propre. Le Congo a, financièrement, les reins solides. Sans doute est-il forcé de recourir largement à l'emprunt : de 1950 à fin 1955, la dette publique congolaise est passée de 3,7 à 26,5 milliards de F, c'est-à-dire qu'elle a augmenté de 600 % en l'espace de 6 ans <sup>(2)</sup>. Mais, jusqu'à présent, les finances congolaises supportent cet endettement sans aucun signe de fatigue. Ce qui est surtout remarquable, d'ailleurs, lorsqu'on envisage spécialement le plan décennal, c'est de constater jusqu'à quel point il est financé grâce aux ressources intérieures du Congo. De 1950 à fin 1953, les dépenses d'investissement ont été de l'ordre de 18,9 milliards. Sur ces 18,9 milliards, 7 milliards seulement provenaient d'emprunts contractés sur des marchés étrangers (le marché belge inclus). Tout le reste, soit plus de 60 % du total, provenait de ressources intérieures, c'est-à-dire soit d'emprunts contractés sur le marché

(1) Note polycopiée de l'O. E. C. E., « Le développement économique du territoire sous tutelle italienne de la Somalie », juillet 1955 (document n° 71.024), p. 8.

(2) Voir les études fondamentales de J. WERTZ, Quelques considérations statistiques sur l'évolution de la dette publique du Congo belge de 1950 à 1953 (*Bulletin de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, juin 1954), et Considérations statistiques sur l'évolution de la dette publique du Congo belge en 1954 (*Ibid.*, mars 1955) ; pour les chiffres de 1955, cf. La situation économique du Congo belge et du Ruanda-Urundi en 1955 (Bruxelles, 1956 ; Public. du Minist. des Colonies), p. 192.



congolais lui-même, soit de ressources budgétaires de la colonie <sup>(1)</sup>. « Le trait principal du financement des investissements publics au Congo belge », observe une note de l'O.E.C.E., « est l'importance des ressources locales par rapport à celles provenant de l'extérieur » <sup>(2)</sup> : signe d'une vitalité financière exceptionnelle.

Au début de l'histoire du Congo, c'est le miracle du caoutchouc qui avait permis à l'État Indépendant d'atteindre très rapidement à l'équilibre financier. Ce qui explique aujourd'hui la vitalité financière de la colonie, et le fait qu'elle puisse marcher de l'avant par ses propres moyens, c'est avant tout son étonnante richesse minière. Les produits miniers, faut-il le rappeler, font aujourd'hui en valeur près des deux tiers des exportations du Congo <sup>(3)</sup>. Si tant est que l'on puisse parler une fois encore de miracle, il faudrait l'appeler aujourd'hui avant tout le miracle du cuivre. Les droits de sortie payés sur le cuivre ont représenté à eux seuls, en 1955, 46 % du total des droits de sortie perçus par la colonie <sup>(4)</sup>. Les impôts, taxes, redevances et contributions diverses payés par l'Union Minière représentent régulièrement, depuis plusieurs années, environ un quart des recettes ordinaires totales de la colonie.

Caoutchouc d'abord, cuivre et richesse minière aujourd'hui : ce sont là sans doute, sous cette forme brutale,

<sup>(1)</sup> Note polycopiée de l'O. E. C. E., « Le développement économique du Congo belge », juillet 1955 (document n° 71.022), pp. 11-13.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>(3)</sup> 14.700.000.000 F sur un total de 23.100.000.000 F, en 1955 (La situation économique du Congo belge... en 1955, *op. cit.*, p. 355). Encore faut-il tenir compte de la remarque essentielle de M. A. MARTHOZ, qui observe : « Ce sont les produits miniers qui, pouvant supporter des tarifs élevés, surtout en haute conjoncture, permettent aux transporteurs de consentir des tarifs modérés et parfois très bas pour les produits agricoles : coton, huile de palme, noix palmites, maïs, etc. Faute de ces tarifs, certains de ces produits seraient probablement inexportables... Il n'y a aucun doute que les produits végétaux et autres n'atteignent leur quote-part de 36 % (dans le total des exportations) que grâce à la politique de tarifs évoquée ci-avant » (A. MARTHOZ, *L'industrie minière et métallurgique au Congo belge*, Bruxelles 1955, p. 57).

<sup>(4)</sup> Chiffre communiqué par l'administration.

des simplifications historiques un peu fortes, qui trahissent toute la complexité des faits économiques. La clé de la situation du Congo, autrefois et aujourd'hui, n'en réside pas moins dans ces simples mots.

14. Le Congo constitue donc encore aujourd'hui — à l'avantage de la métropole — un cas d'exception. Sachons le reconnaître et ne pas nous dissimuler la vérité, ce qui est la pire des politiques, en matière coloniale plus qu'en toute autre peut-être.

Pendant longtemps, il a été de bon ton, lorsqu'on parlait du Congo, de souligner la richesse qu'il apportait à la Belgique. Ce fut surtout vrai à l'époque de la grande crise économique. Certains doutaient du Congo : le patriotisme consistait à ce moment à relever les cœurs, à maintenir la foi dans le Congo — la foi économique — en exaltant ses apports de richesse à la mère-patrie. Aujourd'hui, pour certains, le bon ton consiste tout au contraire à souligner les « sacrifices » que la Belgique fait pour le Congo. C'est là, croit-on, une réponse aux critiques des pays anticolonialistes. Le thème est surtout abondamment exploité lorsqu'il est question de l'aide aux pays sous-développés. Dès que l'on aborde cet ordre d'idées, et qu'il est question de la participation de la Belgique à une pareille aide, il se trouve presque toujours des orateurs — que ce soit à la Chambre belge ou dans des organismes internationaux — pour faire ressortir que la Belgique a déjà à sa charge un pays sous-développé, le Congo, pour lequel elle fait un « gros effort ». Des journaux, à l'occasion, développent eux aussi le même thème <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Un journal bruxellois écrit par exemple en mai 1954, dans un article consacré à « L'aide aux pays sous-développés » : « Une nation comme la Belgique, qui s'est engagée à développer une vaste colonie comme le Congo — à condition qu'elle le fasse de façon humaine et suffisamment désintéressée — remplit incontestablement son devoir d'altruisme. En contractant des obligations supplémentaires, elle risquerait de disperser son effort et de compromettre son œuvre actuelle » (*Libre Belgique*, 25 mai 1954).

« Gros effort » : l'expression, lorsqu'on l'emploie de la sorte, semble évoquer l'idée d'une assistance matérielle importante. Or sur ce plan, précisément, la Belgique a le privilège de devoir faire très peu. L'État belge laisse percevoir au profit du Congo la dîme, point négligeable d'ailleurs, de la Loterie coloniale, il porte à son budget les dépenses du ministère des Colonies — et c'est tout <sup>(1)</sup>.

Sans doute ne faut-il pas négliger, à côté de ce que fait l'État, l'effort d'investissement des capitaux privés. Mais les investissements privés, quelle que soit leur utilité, ne peuvent être confondus avec une aide désintéressée. Les capitaux belges qui se dirigent vers le Congo n'appartiennent pas à une autre catégorie économique que ceux qui s'investissent dans d'autres pays : les entreprises belges en Égypte ou les plantations HALLET

(1) A vouloir représenter l'aide de la Belgique au Congo comme plus considérable, on verse dans le confusionnisme et — disons-le sans détours — dans l'erreur. La confusion doit être dénoncée, car elle vient parfois d'assez haut. Notre ministre des Affaires étrangères déclarait au Sénat le 15 décembre 1954 : « Quand on juge la position de la Belgique en ce qui concerne l'aide technique (aux pays sous-développés), il ne faut jamais oublier notre effort au Congo... Je me suis fait remettre par mes services... une petite note où je pique quelques exemples de l'effort de la Belgique.

... Financement du plan quinquennal (sic) supporté par la Belgique : 1 milliard de certificats en 1950, 1 milliard 300 millions en 1953 et 2 milliards 200 millions en 1954.

... Le montant des investissements privés d'origine belge au Congo est très difficile à évaluer. Il dépasse certainement 30 milliards.

... Enfin, dans son discours à l'ONU, M. RYCKMANS a fait remarquer que l'effort que nous accomplissons en vue du développement et de l'assainissement de l'agriculture au Congo est supérieur à l'effort total de la F. A. O. » (*Annales parl., Sénat*, 1954-1955, p. 235).

On notera les glissements de pensée dans ces différents arguments. L'effort fait en matière agricole au Congo est certes remarquable, mais il est financé entièrement par le Congo lui-même, sans que la Belgique y intervienne. Les investissements privés sont certes fort utiles à la colonie, mais il est difficile — nous en faisons la remarque un peu plus loin — de leur assigner un esprit d'aide désintéressée. Quant au « financement » du plan décennal, il consiste simplement dans le placement sur le marché belge, pour les montants indiqués, de titres d'emprunts ou de certificats de trésorerie du Congo ; si l'on considère cette opération financière comme la manifestation d'un « effort » de la Belgique, on pourrait tout aussi bien, étant donné que des emprunts ont été placés en Suisse, parler de l'effort de la Suisse en faveur du Congo...

en Indonésie n'ont jamais que nous sachions, malgré tous leurs mérites, été invoquées au chapitre de l'aide de la Belgique aux pays sous-développés.

Tout cela est suffisamment clair. Qu'on ne se méprenne pas cependant sur notre pensée. Nous croyons autant que d'autres qu'il est légitime, qu'il est même nécessaire de parler d'un « effort belge au Congo ». Cet effort existe, et il est grand : c'est l'effort de tous ceux qui, dans la colonie ou dans la métropole, travaillent à une œuvre dont ils ont placé l'idéal de civilisation très haut. C'est un grand, c'est un noble effort — mais il ne se situe pas sur le plan de l'aide financière.

15. La Belgique, en tant qu'État, a peu dépensé au Congo. Il serait faux cependant de retirer de là l'impression qu'elle a fait montre dans sa politique coloniale d'une sorte d'égoïsme avaricieux. Quand il a fallu qu'elle donne, même au moment où ce don était le plus pénible pour elle, au moment de la grande crise économique, la Belgique a donné sans rechigner. Si, à d'autres périodes et dans l'ensemble, elle a peu dépensé, c'est que le Congo demandait peu.

A l'heure actuelle encore, elle donne, non au Congo, qui n'en a pas besoin, mais au Ruanda-Urundi, qui est pauvre et qui ne peut mener à bien son programme de développement économique qu'avec l'aide massive de la métropole. Ses avances au Ruanda-Urundi, qui sont pratiquement des avances à fonds perdus, ont été depuis quelques années considérables : 150 millions en 1950 et 1951, 400 millions par an depuis 1952 <sup>(1)</sup>. En sept ans,

(1) Ces avances ont été mises annuellement depuis 1950 à charge du budget des recettes et dépenses extraordinaires (cf. loi du 14 juillet 1951 contenant le budget des recettes et dépenses extraordinaires pour 1950, *Moniteur Belge*, 5 août 1951, p. 6084, et les lois annuelles suivantes ; pour l'exercice 1952, le crédit a été alloué par une loi de crédits supplémentaires : loi du 26 juillet 1952 *Moniteur Belge*, 20 août 1952, p. 5982). Il s'agit là d'avances qui sont en principe remboursables (la loi les qualifie d'« avances récupérables au Trésor du Ruanda-Urundi pour son équipement économique et son développement



de 1950 à fin 1956, la Belgique a dépensé en faveur du Ruanda-Urundi 2.300.000.000 F, soit le tiers environ

social ») ; mais aucune modalité n'est prévue pour leur récupération, et il est évident qu'en fait, elles sont consenties à fonds perdus.

Les avances des exercices 1950 et 1951, de 150 millions chacune, ont été versées en espèces au Trésor du Ruanda-Urundi. Pour les avances suivantes, à partir de 1952, le règlement s'est opéré différemment : la Belgique a remis au Trésor du Ruanda-Urundi, pour chaque tranche annuelle de 400 millions, quatre certificats de trésorerie belges de 100 millions chacun ; l'échéance de ces quatre certificats est chaque fois échelonnée sur 4 années successives, la première échéance étant fixée au 15 janvier de l'année qui suit de deux rangs celle de l'exercice. Pour l'avance de l'exercice 1952, le Ruanda-Urundi a reçu ainsi 4 certificats de trésorerie de 100 millions échéant respectivement au 15 janvier 1954, au 15 janvier 1955, au 15 janvier 1956 et au 15 janvier 1957. Pour l'exercice 1953, il a reçu 4 certificats à échéance au 15 janvier 1955, 1956, 1957 et 1958, et ainsi de suite. En ce qui concerne les 4 certificats de l'exercice 1952, il y a eu de plus intervention du Congo belge ; en effet, comme la trésorerie du Ruanda-Urundi avait un besoin urgent de fonds liquides, elle s'est adressée au Congo belge, qui lui a racheté les 4 certificats de 100 millions afférents à l'exercice 1952 ; ceux-ci sont entrés de la sorte dans le portefeuille du Congo belge. Depuis lors, les services du ministère des Colonies ont considéré fort prudemment qu'il fallait prévoir le cas où, les nécessités de sa trésorerie l'imposant, le Ruanda-Urundi aurait encore à demander au Congo un tel rachat de ses certificats. Ils ont donc régulièrement et chaque année inscrit au budget extraordinaire du Congo un crédit de 400 millions permettant à la colonie, le cas échéant, de procéder à ce rachat (cf. encore ce crédit dans le budget extraordinaire pour l'exercice 1956 : *Doc. parl., Chambre, 1955-1956*, n° 396, pp. III et 20). Mais en fait, la trésorerie du Ruanda-Urundi ne s'est plus trouvée en difficulté, et depuis la négociation des certificats afférents à l'exercice 1952, aucun rachat n'a plus eu lieu ; le Ruanda-Urundi a conservé les certificats qui lui étaient attribués, et les a fait entrer dans son portefeuille en attendant leur échéance (cf. *Doc. parl., Chambre, 1955-1956*, n° 368, p. 36, et le *Rapport sur l'administration belge du Ruanda-Urundi pendant l'année 1955 présenté aux Chambres par M. le Ministre des Colonies*, Bruxelles, 1956, p. 51 ; voir aussi le relevé du portefeuille du Congo, où seuls sont mentionnés les certificats relatifs à l'exercice 1952 : *Doc. parl., Chambre, 1955-1956*, n° 396, p. 102).

Nous croyons devoir entrer dans ces quelques détails, car par suite de la mention répétée au budget d'opérations qui ne se sont pas produites, une bonne dose de confusion s'est répandue à ce sujet. C'est ainsi que, se fiant aux budgets, M. VAN BILSEN écrit — tout à fait à tort — : « Ce sont les disponibilités du trésor congolais qui financent le plan décennal du Ruanda-Urundi. L'aide métropolitaine se réduit à un jeu d'écritures en vertu desquelles le Congo accumule un crédit à Bruxelles atteignant, en sept exercices, 2,3 milliards » (A. VAN BILSEN, Pour une politique congolaise nouvelle, dans la *Revue Générale Belge*, 15 avril 1956, p. 918). C'est ainsi encore que, trompé par la même source, le chroniqueur d'un important journal financier est entraîné à dénoncer dans le budget du Congo des anomalies imaginaires (« Un budget vraiment extraordinaire », dans l'*Écho de la Bourse* du 14 février 1956).



de ce que le Congo lui a coûté en tout en soixante-quinze ans.

Privilegiée dans sa colonie, la Belgique ne l'est donc pas dans ses territoires sous tutelle. Elle fait la preuve, là, qu'elle n'est pas un pays avaricieux : elle porte vaillamment sa part du fardeau africain.

Elle la porte d'ailleurs, il faut bien l'avouer, sans que l'opinion publique, ni même les milieux dirigeants, s'en rendent réellement compte. Ce n'est pas un des moindres paradoxes des temps présents. Beaucoup de Belges s'imaginent que leur pays fait des sacrifices en faveur du Congo — ce qui n'est pas le cas, ou guère. Très peu se rendent compte que les sacrifices réels de la Belgique en Afrique sont ceux qu'elle consent au Ruanda-Urundi. Au Parlement, dans la presse, dans l'opinion, l'aide apportée aux territoires sous tutelle est passée presque inaperçue <sup>(1)</sup>. La Belgique fait le bien sans le savoir.

(1) Aux Chambres, notamment, la question n'a pratiquement pas retenu l'attention. On a voté l'aide au Ruanda-Urundi sans y consacrer le moindre débat. Le dépouillement des documents parlementaires et des *Annales*, à cet égard, est significatif. Avance de 150 millions à charge de l'exercice 1950 : à part la note justificative du gouvernement dans la présentation du budget (*Doc. parl., Chambre*, 1949-1950, n° 4-XXII, note justificative, p. 36), pas la moindre allusion à la question dans les documents parlementaires ou dans les *Annales*. Avances de 400 millions de 1952 et de 1953 : 12 lignes dans le rapport de la Commission des Colonies du Sénat pour 1952 (*Doc. parl., Sénat*, 1952-1953, n° 276, pp. 2-3), 7 lignes dans le discours du rapporteur au Sénat (*Annales parl., Sénat*, 1952-1953, p. 1374 ; séance du 2 juin 1953), et c'est tout. Avance de 400 millions de 1954 : une allusion de 2 lignes en tout et pour tout dans le rapport de la Commission des Colonies de la Chambre (*Doc. parl., Chambre*, session extraord., 1954, n° 77, p. 2). Fait plus significatif et plus curieux encore : dans le discours de notre ministre des Affaires étrangères du 15 décembre 1954 où celui-ci s'efforçait de démontrer l'étendue de « l'effort belge » en Afrique en employant des arguments parfois fort discutables (et que nous avons critiqués un peu plus haut), le seul fait indiscutable, qui est l'aide au Ruanda-Urundi, est presque escamoté. Le ministre n'y fait qu'une allusion fort brève et presque sibylline, en disant : « Le déficit du budget extraordinaire du Ruanda-Urundi était de 150 millions en 1950, de 150 millions en 1951 et de 400 millions en 1952, 1953 et 1954 » — sans même spécifier comment la Belgique a comblé ce déficit (*Annales parl., Sénat*, 1954-1955, p. 235).

16. Si l'on se place du point de vue du Congo, faut-il regretter que l'assistance financière qu'il a reçue de la métropole n'ait pas été plus étendue ? Cela n'est nullement certain.

Être aidé financièrement, pour un pays quelconque, entraîne le risque d'une dépendance économique, le risque de devoir faire certaines concessions à celui qui apporte l'aide — voire même de subir purement et simplement les conditions du donateur. Le cas des colonies françaises, à cet égard, est symptomatique. La France est sans doute, de tous les pays colonisateurs, celui qui dépense le plus pour ses colonies <sup>(1)</sup>, mais elle y pratique en contre-partie une politique économique et douanière qui avantage largement la métropole. Les colonies françaises paient leur tribut à l'économie métropolitaine : elles sont forcées d'absorber des produits métropolitains qui leur sont vendus à des prix généralement beaucoup plus élevés que les prix mondiaux. Une aide financière extrêmement généreuse va de pair avec un régime qui porte encore des traces de l'ancien « pacte colonial » <sup>(2)</sup>. Les deux éléments s'influencent et se fortifient d'ailleurs l'un l'autre : il faut d'autant plus aider les colonies qu'on les force à acheter au prix fort ce dont elles ont besoin ; et comme la métropole les aide, elle ne se résout guère à abandonner ses privilèges...

(1) A part sa contribution financière aux plans de développement de ses colonies, dont nous avons parlé plus haut, la France intervient aussi pour couvrir toute une série de dépenses ordinaires de ses territoires d'outre-mer (traitements de fonctionnaires, par exemple), et elle supporte en plus la charge de l'appareil militaire de son Empire. Toutes ces dépenses coloniales sont à ce point éparpillées dans différents budgets qu'il est très difficile et même presque impossible d'en faire le compte. Un bon connaisseur considère cependant qu'en 1952, les dépenses d'outre-mer (dépenses militaires comprises, ce qui comprenait encore en 1952 les dépenses de la guerre d'Indochine) ont absorbé un cinquième environ du total du budget français (M. DE BIEVILLE, Contribution métropolitaine aux dépenses de l'Union française, dans la *Revue politique et parlementaire*, mars 1953).

(2) Cf. notamment F. WALTER, « Le paradoxe économique de l'Union française », dans *Le Monde* du 9 octobre 1955, et l'article « La France pratique-t-elle encore le pacte colonial ? », dans *La Vie française* du 16 avril 1954.

Le Congo a échappé à ce cercle vicieux. Il connaît à la fois l'indépendance financière et, au point de vue commercial, un régime de porte ouverte dans lequel aucun privilège, aucune faveur même n'est accordée à la métropole. Ici encore, les deux sont liés : il est évident que si le Congo a pu conserver un régime aussi favorable — et s'il a été à peu près le seul, parmi les territoires coloniaux, à pouvoir le conserver <sup>(1)</sup> —, c'est, dans une large mesure tout au moins, parce qu'il n'a pas dû se présenter trop souvent en solliciteur auprès de la métropole. Imaginons que la Belgique ait dû accorder au Congo une aide financière continue et élevée ; n'aurait-elle pas fini par exiger, sous la pression de certains groupes métropolitains, des avantages économiques pour ses nationaux ? Cela est fort probable, comme il est probable aussi que dans ce cas, les stipulations internationales de Berlin et de Saint-Germain-en-Laye auraient mal résisté à la pression. Il suffit d'ailleurs d'évoquer à cet égard un passé récent : n'est-ce pas à l'époque où la Belgique a consenti des sacrifices financiers importants au Congo, que l'on a vu se développer la campagne « Achetez belge ! », qui laissait apparaître, souvent fort clairement, le désir de mesures préférentielles ?

Le Congo, s'il n'a pas été fortement aidé dans l'ensemble au point de vue financier, a été gagnant sur le terrain de la politique économique.

En ce qui concerne plus particulièrement la question des plans de développement économique, le fait que le Congo finance seul son plan décennal n'est pas non plus sans avantages pour lui. Le financement d'un plan d'équipement par la métropole, tout généreux qu'il soit,

(1) Dans les autres territoires du bassin conventionnel du Congo, notamment, les prescriptions de l'Acte de Berlin et de la convention de Saint-Germain-en-Laye, on le sait, ont souvent été tournées (cf. à ce sujet un article de la *Libre Belgique* du 4 juillet 1952 : « L'Acte de Berlin tend à devenir une fiction aux yeux de la plupart des signataires, mais la Belgique continue à le respecter scrupuleusement »).

ne va pas en effet sans certains inconvénients. Dans la conception même du plan, tout d'abord, on risque de voir prévaloir des intérêts métropolitains sur les intérêts coloniaux <sup>(1)</sup>. D'autre part, la métropole, payant les réalisations du plan, se préoccupe parfois un peu trop de l'élément de prestige qu'elle pourra en tirer ; d'où le goût pour les grandes réalisations spectaculaires, qui ne sont pas toujours, loin de là, les plus utiles aux populations coloniales. Le plan français, notamment, n'a pas échappé à ce défaut <sup>(2)</sup>.

En étant financièrement maître du plan décennal, le Congo, à beaucoup d'égards, a pu mieux faire ses propres affaires.

17. En terminant, il nous faut cependant revenir encore à notre constatation générale : la chance économique de la Belgique au Congo.

Le terme « chance », ici, peut être pris pour une bonne part dans son sens étroit de « heureux hasard ».

Qu'est-ce, en effet, qui explique le bonheur des finances publiques congolaises, et d'une manière plus générale, de l'économie congolaise dans son ensemble ? Deux facteurs essentiels, nous l'avons vu : le caoutchouc d'abord, les richesses minières ensuite.

Sans le caoutchouc et les ressources immédiates qu'il a procurées, l'entreprise de LÉOPOLD II aurait très vraisemblablement échoué. Sans les richesses minières — sans, avant tout, le « scandale géologique » du Katanga — le Congo fût demeuré une colonie relativement pauvre.

Or au moment où il a entrepris l'occupation du Congo, LÉOPOLD II pouvait-il pressentir ces éléments de

<sup>(1)</sup> On a critiqué à cet égard certains aspects du plan français ; voir par exemple l'article de A. L. DUMAINE, La signification réelle du second plan d'équipement et de modernisation des territoires d'outre-mer, dans *Présence africaine*, avril-juillet 1955, qui, malgré ses outrances, incite sur plus d'un point à la réflexion.

<sup>(2)</sup> Cf. R. SALLER, Les erreurs commises dans le plan d'Outre-mer et les redressements nécessaires (*Marchés coloniaux du monde*, 27 janvier 1951).



richesse ? En aucune manière, puisque les régions dans lesquelles il se lançait étaient pratiquement inconnues. Le Roi, qui avait une foi absolue dans les vertus économiques de la colonisation, a voulu se tailler un domaine colonial : il s'est jeté sur celui qui s'offrait à lui. La chance seule fit que les régions dont il s'empara contenaient des richesses de premier ordre <sup>(1)</sup>. C'est de cette chance que la Belgique a hérité.

La Belgique, on le notera, a essayé de renouveler pour son compte propre le coup heureux qui avait si bien réussi à son Souverain. Elle a pris sous son aile, après la première guerre mondiale, des régions que l'on connaissait également fort peu : le Ruanda et l'Urundi. Mais elle a eu beau parler ensuite des « riches provinces » qu'elle avait acquises, la réalité est venue démentir ces pronostics : le Ruanda-Urundi n'était pas riche. La Belgique croyait faire, à l'est du lac Kivu comme dans le bassin du Congo, une bonne affaire économique ; elle est en train, dans ce pays pauvre et qu'elle doit aider, de faire simplement une bonne action <sup>(2)</sup>.

18. Mais la chance, au sens étroit, n'est pas tout. Rencontrer des conditions économiques favorables est une chose ; savoir en tirer parti en est une autre.

Les Belges, au Congo, ont certes trouvé des éléments de richesse considérables. Là-dessus, ils ont bâti, et ce qu'on appelle aujourd'hui leur chance, au sens large, est avant tout leur œuvre, le produit de leur entreprise.

C'est le succès matériel de cette œuvre puissante qui transparaît en filigrane à travers notre étude.

(1) Nous reprenons ici une idée que nous avons déjà développée dans J. STENGERS, La place de Léopold II dans l'histoire de la colonisation (*La Nouvelle Cléo*, octobre 1950), pp. 520-521.

(2) C'est la phrase finale d'un mémoire récent de M. P. GOUROU sur le Ruanda-Urundi : « Le Ruanda-Urundi peut être une bonne action, mais ne peut être une bonne affaire économique » (P. GOUROU, La densité de la population au Ruanda-Urundi, Bruxelles, 1953, p. 194).



## INDEX ALPHABÉTIQUE

On n'a pas repris dans l'index certains noms cités presque à chaque page, comme celui de LÉOPOLD II. On n'y a pas repris non plus certains termes géographiques cités occasionnellement, et dont la présence dans l'index n'aurait rendu, semble-t-il, aucun service.

### A

Abyssinie, 133.  
 Afrique Équatoriale Française, 358, 362.  
 Afrique Occidentale Française, 90.  
*Agence de la Colonie*, 70.  
*Aide aux noirs nécessiteux de Belgique*, 121.  
*Aide médicale aux missions nationales*, 121.  
 ALBERT I<sup>er</sup>, 94, 188, 210.  
 ALLARD (V.), 195.  
 Allemagne, 60, 256, 352.  
 Annam, 351.  
 Anvers (Discours d'A., 1909), 335.  
 Ardenne, 189, 193, 259, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 322.  
 ARNOLD (N.), 152, 279.  
 Aruwimi, 169.  
*Assistance aux maternités et dispensaires du Congo*, 121.  
*Association des ouvriers scolaires et liturgiques congolais*, 121.  
*Association des volontaires du service médical, éducatif et social des missions*, 121.  
*Association pour la protection des mulâtres*, 120.  
*Association Royale Sportive Congolaise de Léopoldville*, 120.  
 AUTRIQUE (E. J. M.), 41.

### B

BACHE (L.), 3.  
 BAEKELMANS (L. Z.), 41.  
 BAERTS (H.), 152.  
 BAEYENS (F.), 195, 261.  
 BANNING (E.), 58, 60, 304, 327, 329.  
*Banque du Congo Belge*, 10, 11, 297, 298.  
*Banque Nationale*, 10, 295, 297, 298, 301, 348.  
 BARTELS (E.), 53.  
 BASTOGNE (E. P.), 40.  
 Batetela (révolte des), 49, 353.  
 BAUDHUIN (F.), 7, 19, 20, 21, 22, 25.  
 BEAUFFORT (DE), 195.  
 BECKER (J.), 47.  
 BEERNAERT (A.), 30, 165, 181, 194, 196, 206, 304.  
 Berlin (Acte de), 372.  
 BERTRAND (L.), 51, 203, 292.  
 BILSEN (A. VAN), 341, 369.  
 BONNEVIE (V.), 40, 257.  
 BOODT (A. DE), 343.  
 BORCHGRAVE (E. DE), 145.  
 BOSCH (VAN DEN), 146.  
 Bouchout (Domaine de), 218, 277.  
 BOUVARD, 186, 187.  
 BRACONNIER (C.), 48.  
 BRAUN (A.), 189.  
 BRAZZA (P. SAVORGNAN DE), 28.

BRIALMONT (A.), 144, 145, 146, 147.

BROQUEVILLE (C. DE), 103.

BROWNE DE TIÈGE (DE), 32, 354.

BRUGMANN (F.), 195.

Bruxelles, 166, 181 et sv., 247,

336, 337. — Allée Verte, 184. —

Arcade du Cinquantenaire, 17,

173, 182, 186, 189, 193, 194 et

sv., 211, 216, 333, 334, 335. —

Hôtel de Belle-Vue, 182, 190,

191, 233, 239, 240, 333. — Hô-

tel de Belle-Vue et de Flandre,

76. — Mont des Arts, 234. —

« Mont des Roses », 184, 186,

254. — Palais de Justice, 183,

186, 247, 254, 336. — Parc de

Saint-Gilles, 189, 234. — Parc

Duden, 234, 272. — Place du

Trône, 183, 189. — Porte de

Namur, 183, 186, 247, 254,

259. — Rond-Point de l'Avenue

Louise, 189, 272.

BUGGENHOUT (J. VAN), 343.

BUNGE (E.), 261.

BUYL (A.), 289.

### C

*Caisse centrale de la France d'outre-*  
*mer*, 362.

*Caisse d'Épargne*, 137, 139, 297.

CAMBIER (E.), 35.

Cameroun, 362.

Cap Ferrat, 242.

CARRÉ (L. E. R.), 40.

CARTON DE TOURNAI (H.), 14,  
107, 299.

CARTON DE WIART (H.), 112, 174.

CASSART, (F. C.), 37.

CATTIER (F.), 159, 165, 169, 171,  
199, 312.

CAVOUR, 346.

CAYEN (A.), 22, 23, 24, 25.

CAZENAVE (L. DE), 62, 64, 65.

Cemubac, 120.

*Centre médical colonial*, 342.

CHARLES (Prince Régent), 115, 116.

CHARLES (P.), 296, 300.

CHARLOTTE (Impératrice), 172, 271

et sv., 322, 338.

CHAUMONT (P.), 40.

Chine, 17, 49, 166, 180, 208, 265.

Ciergnon, 23, 189, 190, 191, 192,

193, 271, 272, 273, 274, 276,

322, 333.

CLARENDON (Lord), 147.

Cleemskerke, 190, 191, 240, 334.

CLEMENCEAU (G.), 131.

CLÉMENTINE (Princesse), 257, 261.

CLERCX (J. H. G.), 40.

CLOSET (P.), 38.

COART (E.), 27.

COLFS (H.), 36.

*Colonial Development and Welfare*  
*Fund*, 363.

*Comité d'Études du Haut-Congo*,  
38, 327.

*Comité du Monument Stanley*, 121.

*Comité hydrographique du Bassin*  
*congolais*, 342.

*Comité National de Secours et*  
*d'Alimentation*, 78.

*Commission nationale pour le dé-*  
*veloppement économique du Congo*  
*belge et du Ruanda-Urundi*, 342.

*Compagnie agricole, commerciale*  
*et industrielle de la Lefini*, 278.

*Compagnie de la L'N'Keme et de*  
*L'N'Ken*, 278.

*Compagnie de la Sangha N'Daki*,  
278.

*Compagnie des Sites*, 17, 18, 218,  
248, 251, 252, 253, 256, 257, 258,  
260, 261, 262, 265, 266, 267, 268.

*Compagnie du Chemin de fer du*  
*Congo*: voir Matadi (Chemin de  
fer de M. au Stanley-Pool).

*Compagnie du Congo pour le Com-*  
*merce et l'Industrie*, 303.

*Compagnie française du Congo*,  
278.

*Compagnie immobilière de Belgique*, 199, 200.

Congo français, 278, 353.

Conseil Colonial, 72.

Conseil supérieur de l'Enseignement, 342.

Conseil supérieur des Transports au Congo, 342.

CORNET (J.), 306.

COSEMANS (A.), 3.

Côte d'Azur, 242, 249, 254, 265.

CRAYBEX (H. N. H. M.), 41.

CRESPEL (L.), 35.

Croix-Rouge du Congo, 120.

Croix-Verte coloniale, 121.

CROKAERT (P.), 82.

CROMBRUGGE (H. VAN), 3.

CROUQUET (C.), 56.

CUVELIER (A. DE), 46.

## D

DAELMAN (A. H.), 37.

DAUMET (G.), 186, 187.

DAYE (P.), 159.

DELACROIX (L.), 257.

DELAVA (L. J.), 40.

DELBEKE (A.), 4, 67, 183, 184, 185, 191, 195, 197, 198, 201, 202, 234.

DELBEKE (M. et M<sup>me</sup> C.), 4.

DELCOMMUNE (L.), 41.

DELLICOUR (F.), 197, 334.

DELPORTE (A.), 40, 49, 55.

DELVAUX (F.), 288, 289.

DEMEUSE (R.), 41.

DENYN (V.), 290.

DERLET, 38.

DESCAMPS (E.), 162, 163.

DESMET (A.), 40.

DESNEUX (P.), 3.

DESTRAIN (E. M. H.), 40.

DESTRÉE (J.), 252.

DEVILLE (E.), 61, 63, 65, 66.

DEVOS (J.), 299.

DEVROEY (E.-J.), 41.

DEWULF (P. J.), 39.

DHANIS (F.), 46.

*Domaine de la Couronne*: voir *Fondation de la Couronne*.

*Donation Royale*, 23, 180, 192, 193, 230, 252, 271 et sv., 283 et sv., 322.

DONNY (Gal), 16, 17, 33.

DRESSE (P.), 24.

DROOGMANS (H.), 46, 152, 166, 169, 175, 176.

DUBOIS (E. L.), 39.

DUBOST (E.), 224, 246.

## E

*École coloniale*, 70, 71, 82, 341.

*École de Médecine tropicale*, 71, 82, 341.

*École Mondiale*: voir Tervuren.

EETVELDE (Ed. VAN), 59, 152, 153, 154, 206, 207, 208, 354.

Élisabethville, 100.

ELST (J. VAN DER), 61, 63, 65, 66.

*Entre-Aide Coloniale*, 120.

États-Unis d'Amérique, 60, 131, 132, 252.

Extrême-Orient, 208.

## F

FAYAT (H.), 74.

Fenfe, 189.

FICHEFET (C. L. J.), 40.

*Fides*: voir *Fonds d'Investissement*.

FIERLANT-DORMER (M. DE), 261.

FIVÉ (E.), 49.

Flandre, 72, 184.

FLEURY, 63.

*Fomulac*, 120.

*Fondation de la Couronne*, 17, 20, 144, 150, 151 et sv., 282, 284 et sv., 322, 332 et sv., 355.

*Fondation de Niederfullbach*, 173, 179, 183, 187, 188, 244, 248,

- 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 261, 263, 267, 269, 270, 322, 337.
- Fonds d'aide aux anciens coloniaux porteurs de la médaille commémorative*, 120.
- Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social (FIDES)*, 360, 362.
- Fonds du Bien-Être indigène*, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 140, 141, 321, 347, 350.
- Fonds National de Secours aux Sinistrés*, 118.
- Fonds Social du Kivu*, 120.
- Fonds Spécial d'allocations aux pionniers, vétérans et anciens coloniaux*, 120.
- Foperda*, 120.
- Foreami*, 25, 26, 80, 84, 114, 115, 116, 120, 320, 350.
- Forest*, 234.
- Forminière*, 180.
- France, 28, 60, 131, 132, 242, 249, 251, 254, 263, 358, 360 et sv., 371, 373.
- FRANCK (L.), 87, 88, 93, 94, 263, 345.
- FRANQUI (E.), 295, 297.
- FRÈRE-ORBAN (W.), 28, 29, 35, 53, 63, 145, 324, 325, 326, 327.
- G**
- GALLAIT, 252.
- GANTIER (V.), 59.
- GEHOT (G. R. M.), 40.
- GERICKE, 145.
- GHILAIN (J.), 313.
- GHISLAIN (L.), 122.
- GILLIS (L.), 40, 49.
- GIRAULT (Ch.), 4, 173, 186, 187, 188, 191, 194, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 206, 208, 209, 210, 239.
- GIRAULT (M.), 4.
- GODDING (R.), 73, 134, 297, 299.
- GOFFINET (A.), 159, 166, 172, 173, 178, 180, 221, 228, 235, 243, 246 et sv.
- GOFFINET (C.), 180.
- Gold Coast, 358.
- Grande-Bretagne, 60, 131, 132, 184, 303, 352, 363.
- GRANG (N.), 48.
- GRANVILLE (Lord), 60.
- GRATRY (G<sup>al</sup>), 35, 53.
- GRELLE-ROGIER (E. DE), 59.
- GREZ (R. E. DE), 41.
- GRIEKEN (M. et M<sup>me</sup> E. VAN), 3.
- GRINTEN (E. VAN DER), 40, 41.
- Groenendaël, 218, 259, 266.
- GROSFILS (R.), 113.
- GROUX (DE), 252.
- GUTT (C.), 135, 294, 295, 296, 297.
- H**
- HALLET (A.), 367.
- HALOT, 93.
- HANEUSE (L.), 62.
- HANSSSENS (E.), 172, 203, 257, 269.
- HARDING, 228, 245.
- HAROU (V.), 48).
- Havre (Le), 77, 78, 84.
- HEENEN (G.), 26.
- HELLEPUTTE (J.), 33.
- HENDE (G. VANDEN), 3.
- HENRION (A. M. J. D.), 40.
- Hereros, 352.
- HERMANT (E. M. E. J.), 40.
- HEUSCH (O. DE), 49.
- HEUVEL (J. VAN DEN), 158, 159, 162, 163, 167, 168, 170, 178, 180, 197.
- HEYSE (Th.), 27.
- HIPPERT, 195.
- Home Les Vétérans Coloniaux*, 120.
- HOOVER (H.), 132.
- HORN (M.), 136, 137.

HOUSIAUX (G.), 73, 74.

HYMANS (P.), 131, 165, 250.

## I

Indes Néerlandaises, 67, 144, 145, 146, 149, 331, 351, 368.

INGENBLEEK (J.), 297, 300.

*Institut cartographique militaire*, 34 et sv., 122, 124, 328.

*Irsac*, 140, 141.

Italie, 364.

Ixelles, 247.

## J

JACOBS-PAUWELS, 223, 224, 225.

JACQUEMOTTE (J.), 107.

JADOT (J.), 261.

Jadotville, 100.

JANSON (P. E.), 257.

JANSSSEN (L.), 195, 267, 268, 269.

JANSSSEN (Bonne), 267, 268, 269.

Japon, 189, 192, 208.

JARDIN (DU), 144.

*Jardin Colonial*: voir Laeken.

JASPAR (H.), 253, 257.

Java, 145, 146, 148.

JOBÉ (J.), 25.

*Journées coloniales de Belgique*, 120.

## K

Katanga, 100, 373.

Kilo, 169, 170.

Koekelberg, 185 — Basilique, 184.

KOELMAN (W.), 106.

## L

*Laboratoire de recherches chimiques et onialogiques*, 82.

Laeken, 160, 166, 187, 192, 193, 199, 202, 203, 218, 219, 220,

222, 223, 224, 225, 226, 228, 229,

230, 231, 233, 234, 235, 242,

243, 268, 272, 283, et sv. — Avenue de Meysse, 216 et sv., 238, 322. — Château royal, 20, 173, 182, 186, 188, 189, 193, 194, 199 et sv., 211, 216, 333, 335. — Heysel, 235, 245. — Jardin colonial, 71, 82, 238, 288 et sv. — Pavillon chinois, 182, 203, 238, 239, 333. — Serres, 189, 200, 203, 272, 284 et sv. — Stuyvenberg (Propriété du), 272, 284, 285, 286, 289. — Tour japonaise, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 238, 333, 334. — Villa du Belvédère, 203, 284, 285, 286, 289.

LAINÉ, 187, 206, 208.

LAMBERMONT (A.), 58, 60, 329.

LAMBERT (L.), 59.

LAOUREUX (J. S. G.), 41.

LAVEDRINE (L.), 3.

LE CLERQ (A.), 260, 269.

LECLERCQ (G.), 210.

LEFEVER (G.), 3.

LENGRAND (E. O.), 40.

LÉOPOLD I<sup>er</sup>, 157, 277.

Léopold II (Iac), 152, 153, 155, 167.

LÉOPOLD III, 356.

Léopoldville, 115, 120, 134, 341, 342, 357.

LEROI (G.), 49.

LEU (A. DE), 48.

LEYNIEERS (R.), 106, 297, 299, 300.

LIEBRECHTS (Ch.), 46, 178, 207, 209.

LIGNE (Prince de), 276, 277.

*Ligue pour la Protection de l'Enfance noire*, 121.

Limbourg, 185.

LINDEN (A. C. J.), 40.

LINT (J. M. O. VAN), 40.

LIPPENS (M.), 13, 23, 24, 299.

LLOYD GEORGE (D.), 131.

LOMBARD (R.), 46.

LORAND (G.), 51.

*Loterie Coloniale*, 97, 103, 110 et



sv., 114, 117 et sv., 137, 138, 320, 321, 346, 347, 367.

LOUISE (Princesse), 18, 257, 258, 261.

LOUWERS (O.), 357.

Lukenie, 152.

## M

MACAR (A. DE), 61.

Madagascar, 352.

MAHIEU (A. A.), 38.

MALDEGHEM (A. VAN), 162.

MALDEREN (E. M. L. VAN), 40.

MALOU (J.), 326.

MAN (H. DE), 108.

MARCEL (A.), 186, 187, 191, 192, 193, 239.

Mariakerke, 259.

Maroc, 357.

MARTENS (M.), 217.

Matadi (Chemin de fer de M. au Stanley-Pool), 16, 18, 87, 302 et sv., 323, 329, 330, 338, 349.

MATHIEU (J.), 107.

Mau-Mau, 352.

MECHELYNCK, 268.

MENDELSSOHN, 281, 294 et sv., 322, 348, 349.

Meyse, 218, 219, 227, 277.

Meyse (avenue de) : voir Laeken.

Middelkerke, 240.

MONEY (J.), 145.

MONTEFIORE-LEVI (G.), 195.

MORREN (A.), 246.

MOULAERT (G.), 308.

MULTATULI (= E. DOUWES-DEKKER), 146.

Musée du Congo : voir Tervuren.

Musées Royaux d'Art et d'Histoire, 239.

Mutuelle Congolaise, 120.

## N

NAZÉ (F. M.), 192, 217, 228.

NEST (A. VAN DEN), 195.

Niederfullbach : voir *Fondation de Niederfullbach*.

Nigeria, 358.

NILIS (T.), 48.

NORTH (J.), 259.

## O

O. E. C. E., 365.

*Œuvre de l'assistance sociale au Congo*, 120.

*Œuvre des auxiliaires laïques des missions*, 121.

*Œuvre Nationale des Invalides de la Guerre*, 119.

*Office Colonial*, 70.

*Office de Colonisation*, 83.

*Office de l'Information et des Relations publiques pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi*, 341, 342.

*Office de Londres*, 79, 84.

OLSEN (Gal), 41.

Ostende, 20, 166, 182, 184, 185, 187, 190, 191, 193, 231, 234, 235, 240, 242, 243, 259, 272, 283, 333, 336, 337.

Otraco, 313.

OULTREMONT (E. D'), 195.

## P

PAIX (M. E.), 40.

PALMARTS (J. L. I. M.), 40.

Paris (Exposition de P. 1900), 186, 192, 193, 239.

PARMENTIER (E.), 218 et sv., 258, 259, 260, 261, 266, 268.

PATERNOSTER (L.), 56.

Pays-Bas, 144, 145, 146, 147, 331, 333, 351.

PFLIMLIN (P.), 363.

PHILIPPE, comte de Flandre, 274.

Philippines, 326.

PIERLOT (H.), 11, 135.

PIRENNE (H.), 317.

*Plan décennal*, 88, 359, 364, 367, 372, 373.  
 POCHÉZ (H.), 29, 171, 175, 183, 251, 268, 354.  
 PONTHER (P.), 49.  
 PONTUS (Gal), 35.  
 Portugal, 363.

## R

RAHIER (L. M. J.), 40.  
 RAMAECKERS (J.), 47.  
 Raverseyde, 190, 191, 240.  
 REMOORTEL (W. VAN), 140.  
 RENKIN (J.), 17, 18, 33, 91, 176, 196, 202, 212, 246, 263, 264, 265, 283, 288, 292, 342, 344.  
 Rhodésie du Nord, 358.  
 ROUSSEAU (P. J. R.), 40.  
 Ruanda-Urundi, 8, 75, 76, 80, 82, 85, 97, 104, 117, 119, 137, 138, 347, 368, 369, 370, 374.  
 RUBBENS (E.), 300.  
 RYCKMANS (P.), 102, 104, 113, 134, 358, 367.

## S

SAINT-ANGE, 187.  
 Saint-Germain-en-Laye (Convention de), 372.  
 Saint-Josse-ten-Noode, 247.  
 Scheut (missions de), 181.  
 SCHOLLAERT (F.), 165, 179, 183, 193, 200, 203, 212, 213, 235, 287, 288, 290, 292, 335, 344.  
 SEGERS, 289.  
 SERVAIS (J.), 294, 295, 296, 297.  
 SMET DE NAEYER (P. DE), 151, 154, 159, 161, 164, 165, 169, 173, 177, 178, 196, 207, 209, 218, 219, 220, 227, 271, 283.  
 SNOY (R.), 166.  
*Société Asiatique*, 175.  
*Société coopérative d'avances et de prêts*, 78, 79.

*Société de la Côte d'Azur*, 249, 251, 254, 256, 258, 265.  
*Société de l'Alima*, 278.  
*Société de l'Exposition de Bruxelles* 1935, 113.  
*Société de l'Exposition de Liège* 1939, 113.  
*Société Générale*, 195, 297.  
 SOLVYNS (H.), 59, 60, 63.  
 Somalie, 364.  
 SPAAK (P.-H.), 367, 370.  
 SPEYER (H.), 68.  
 SPILLIAERT (G. L. M. J.), 40.  
 SPINOY (A.), 343.  
 STANLEY (H. M.), 28, 121, 303, 332.  
 Stanley-Pool (Chemin de fer de Matadi au S.-P.), voir Matadi.  
 STÉPHANIE (Princesse), 18, 238, 239, 257, 261.  
 STEVENS (A.), 58, 59.  
 STEVENS (J.), 252.  
 STINGLHAMBER (G.), 24, 200, 238.  
 STRAUCH (M.), 35, 303.  
 Strombeek-Bever, 220, 226, 227, 228, 229, 245.  
 STUEBBEN, 185, 186.  
 Suisse, 367.

## T

Tanganyika Territory, 358.  
 TAYMANS (T.), 246.  
 Tervuren, 23, 82, 173, 234, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 283, 322. — Avenue de Tervuren, 189, 217, 230. — École Mondiale, 160, 179, 182, 188, 205, 282, 283. — Musée du Congo, 18, 70, 71, 72, 76, 82, 173, 179, 182, 186, 189, 193, 194, 204 et sv., 216, 217, 234, 282, 322, 333, 335, 341, 348. — Parc, 206, 207, 208, 230.  
 THEUNIS (G.), 295.  
 THIRIAR (Dr. J.), 249, 254, 268.  
 THYS (A.), 40, 303, 305.

Togo, 362.

Tonkin, 351.

TROOZ (J. DE), 164, 165, 178, 179, 234, 235, 237, 242, 243, 245.

TSCHOFFEN (P.), 5, 92, 101, 103, 107.

Tunisie, 351.

## U

Uele-Kibali, 169.

Uganda, 358.

*Union des Femmes coloniales*, 120.

*Union Minière du Haut-Katanga*, 99, 365.

URSEL (Duc d'), 195.

Urundi : voir Ruanda-Urundi.

## V

VACHEROT, 186, 187.

VALCKE (L.), 48.

VANDERVELDE (E.), 170, 174, 190, 193, 240, 252, 262, 263, 264, 265, 268, 334, 335.

VERDIN (J.), 34.

VERHELLEN (N.), 37, 40.

Versailles (Traité de), 131, 132.

*Villa coloniale de Watermael*, 120.

*Villa royale Marie-Henriette*, 120.

Villefranche, 162.

Villers-sur-Lesse, 272.

VLEESCHAUWER (A. DE), 134, 135, 299.

VRANCKEN (F.), 3.

## W

WAEI (DE), 245.

WAHIS (T.), 53.

WAPPERS, 252.

WARNANT (P.), 343.

WAUTERS (A. J.), 164, 334.

Wemmel, 227, 238.

WERTZ (J.), 3, 135.

WEYNS (A. F. G.), 39.

WIENER (J.), 4.

WIENER (N.), 4.

WIENER (S.), 4, 157, 158, 162.

WILSON (W.), 131.

WOESTE (Ch.), 276.

WOUTERS (DE), 175.

WOUTERS-DUSTIN (E.), 173, 196, 199, 200, 203, 204, 205, 208.

WOUTERS-JACOBS, 188.

## Z

Zanzibar, 57 et sv., 319, 329.

## TABLE DES FIGURES

FIG. 1. — Officiers au service du Congo (1878 à 1912) ..... 45

FIG. 2. — Officiers d'active et adjoints du génie détachés à l'Institut cartographique militaire pour des raisons « congolaises » (1878 à 1908) ..... 52

FIG. 3. — Nombre d'officiers décédés au service du Congo (1878 à 1908) ..... 56

### Chapitre II : LES ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES ..... 58

Le général DUPUY (1912), 12 — Jules HENRIOT (1914), 17 — M. J. HAUDOUIN (1928 et 1931), 19 — A. CAYAT (1932), 21 — M. LAFONT (1939), 23 — G. STENSLANDER et P. OYSTER (1945), 24 — M. C. HENRIOT (1951 et 1955), 28.

### Chapitre III : DONNÉES CHIFFRÉES ..... 32

#### A. Dépenses de l'Etat belge.

##### 1. Avant 1908 ..... 32

1.1. En 1890, il aurait voulu que la colonisation du Congo n'entraîne aucune charge pour la Belgique. 32 — Après avoir envoyé le Congo au moyen de ses ressources personnelles, le colonisateur s'est vu obligé de faire appel au gouvernement belge. 33.

##### 1.2. Les périodes de 1890 et de 1895 ..... 31

Le prêt de 25 millions de 1890, 31 — Le prêt de 25 millions F de 1895, 31.

TABLE DES MATIÈRES	
INTRODUCTION .....	3
Chapitre I : OBJET DE LA RECHERCHE .....	5
Notre étude vise à déterminer ce que le Congo a coûté à l'État belge, 5 — Une évaluation chiffrée de ce que le Congo a coûté (ou plutôt rapporté) à la communauté belge considérée dans son ensemble, serait pratiquement impossible, 6 — Même restreinte aux dépenses de l'État et aux avantages qu'il a recueillis, notre étude se heurte à des éléments qui ne sont pas susceptibles d'une mesure chiffrée, 9 — L'exemple de l'aide du Congo au gouvernement belge durant la seconde guerre mondiale, 9 — de la taxation des sociétés coloniales, 12 — L'évaluation d'ensemble reste donc imparfaite, 15.	
Chapitre II : LES ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES .....	16
Le général DONNY (1912), 16 — Jules RENKIN (1914), 17 — M. F. BAUDHUIN (1928 et 1931), 19 — A. CAYEN (1932), 22 — M. LIPPENS (1939), 23 — G. STINGLHAMBER et P. DRESSE (1945), 24 — M. G. HEENEN (1951 et 1955), 26.	
Chapitre III : DONNÉES CHIFFRÉES .....	28
A. <i>Dépenses de l'État belge.</i>	
I. Avant 1908 .....	28
LÉOPOLD II aurait voulu que la colonisation du Congo n'entraîne aucune charge pour la Belgique, 29 — Après avoir soutenu le Congo au moyen de ses ressources personnelles, il a cependant été obligé de faire appel au gouvernement belge, 30.	
1) Les prêts de 1890 et de 1895 .....	31
Le prêt de 25 millions de 1890, 31 — Le prêt de 6.850.000 F de 1895, 32.	



2) La participation des officiers belges à l'entreprise africaine ..... 34

Les officiers qui s'engagent au service du Congo sont « détachés à l'Institut cartographique militaire » et continuent par conséquent à jouir de leur solde de l'armée belge, 34 — Comment établir le nombre d'officiers qui ont servi en Afrique des origines à 1908, 38 — Comment, de manière plus générale, établir le nombre annuel d'officiers « détachés à l'Institut cartographique militaire » pour des raisons « congolaises », 47 — Montant global des soldes de ces officiers, 53.

3) Les officiers décédés en Afrique : charge supplémentaire de pensions ..... 54

Nombre d'officiers décédés au service du Congo, 55 — Age moyen au moment du décès, 55 — Charge supplémentaire de pensions qui en résulte pour l'État belge, 56.

4) L'aide de la diplomatie belge : le consulat de Zanzibar ..... 57

L'État du Congo n'a pas disposé d'une diplomatie organisée ; l'aide de la diplomatie belge lui a donc été indispensable, 58 — Les concours dont LÉOPOLD II a ainsi bénéficié échappent bien entendu à toute évaluation chiffrée, 60 — Une dépense belge à retenir cependant : le consulat de Zanzibar, 60 — Histoire de ce poste consulaire, 61 — Il n'a eu d'utilité pratique que pour le Congo, 64 — Charge du consulat pour la Belgique, 65.

II. Depuis 1908 ..... 67

Le principe de la séparation financière de la Belgique et du Congo, 67 — Ce principe n'a pas empêché la Belgique de supporter certaines dépenses coloniales, 68.

1) Les budgets métropolitains du ministère des Colonies 69

Budget du Congo belge et budget du ministère des Colonies, leur imbroglio, 69 — Un essai de réforme : le « budget unique » de 1947 et son échec, 73 — Nous retenons les chiffres globaux des budgets métropolitains, 76 — Nous en déduisons cependant : a) certaines dépenses extraordinaires ou exceptionnelles que nous considérerons à part, 79 — b) les dépenses remboursées par le Trésor colonial au Trésor belge (1926 à 1931 et 1937 à 1940), 81 — Tableau d'ensemble des budgets métropolitains du ministère des Colonies, 84.

## 2) Subventions de la Belgique au budget colonial .... 87

## A) Période 1921-1925 ..... 87

Le programme de travaux publics de Louis FRANCK au lendemain de la première guerre mondiale, 87 — Pour aider le Congo à supporter la charge financière de ce programme, l'intervention de la métropole est demandée, 88 — Modalités des avances métropolitaines, 89 — L'accueil du Parlement, 91 — Suppression des avances métropolitaines en 1926, 94 — Tableau des versements de la Belgique, 95 — Extinction de la créance de la Belgique, 96.

## B) Période 1933-1940 ..... 97

Les effets de la crise économique mondiale au Congo, 98 — La crise budgétaire, 101 — Nécessité de l'appel à la métropole, 103.

## 1. Aide directe du Trésor métropolitain au Trésor colonial ..... 103

Prise de position du gouvernement, 103 — Modalités de l'intervention métropolitaine, 104 — L'accueil du Parlement, 107 — Les subventions de la Belgique jusqu'en 1940, 108.

## 2. La Loterie Coloniale ..... 110

Le recours à la loterie, 110 — Les versements de la Loterie Coloniale au Congo doivent-ils entrer en ligne de compte dans notre étude ?, 111 — La Loterie devant le Parlement, 112 — Sommes versées au Trésor colonial, 113.

## 3) Aide financière de la Belgique à des œuvres philanthropiques coloniales ..... 114

## A) La dotation du FOREAMI en 1930 ..... 114

## B) La dotation du Fonds du Bien-Être indigène en 1947 ..... 115

## C) L'attribution à des œuvres philanthropiques de bénéfices de la Loterie Coloniale ..... 117

## 1. Bénéfice principal de la Loterie ..... 117

Les versements au Fonds du Bien-Être indigène de 1946 à 1950, 118.

## 2. Bénéfice résultant de la division des billets ..... 119

a) Période de 1935 à 1940 : les œuvres coloniales bénéficiaires, 119 — b) Période de 1945 à 1950 : les œuvres coloniales bénéficiaires, 120.

- 4) Soldes d'officiers, 1908-1914 ..... 122  
 Le maintien après la reprise du système consistant à « détacher » à l'Institut cartographique militaire les officiers en service au Congo, 122 — Abolition progressive de ce régime, 122 — Charge de la Belgique après la reprise pour les officiers en service au Congo, 124.
- 5) La question des dépenses de guerre ..... 126  
 Les frais des campagnes militaires en Afrique, durant les deux guerres mondiales, ont été couverts, en tout ou en partie, par la Belgique, 126.
- A) Dépenses de la guerre 1914-1918 ..... 126  
 Les dépenses de la guerre en Afrique, 127 — La décision de la Belgique, en 1919, de prendre ces dépenses à sa charge, 127 — Les difficultés du règlement financier entre la Belgique et le Congo, 128 — Arbitrage du Conseil des Ministres en 1936, 129 — Dépenses effectives de la Belgique, 131 — du Congo, 132.
- B) Dépenses de la guerre 1940-1945 ..... 133  
 Le gouvernement de Londres décide qu'elles seront, tout comme durant la première guerre mondiale, remboursées par la Belgique, 134 — L'étude des modalités du remboursement (1946-1947), 135 — Règlement de 1947, 137 — La dotation du Fonds du Bien-Être indigène et de l'IRSAC, 140 — Dépenses respectives de la Belgique et du Congo, 142.
- Conclusion : impossibilité de distinguer en pareille matière ce que le Congo a « coûté » à la Belgique, 143.
- B. *Avantages recueillis par l'État belge.*
- I. Du fait de LÉOPOLD II ..... 144
- 1) Les travaux effectués par la Fondation de la Couronne au profit de la Belgique ..... 144  
 But de la Fondation de la Couronne, 144 — Elle répond à une pensée politique que LÉOPOLD II avait conçue dès sa jeunesse, 144 — L'admiration du duc de Brabant pour la colonisation néerlandaise, 144 — Le prince cherche à procurer à son pays un domaine d'outremer qui, à l'instar des colonies néerlandaises, puisse lui fournir un bon « revenu », 147 — LÉOPOLD II demeurera toujours persuadé qu'un pareil apport d'une colonie à sa métropole est légitime, 149 — Il réalise cette pensée à la fin de son règne grâce à la

Fondation de la Couronne, 150 — La genèse de la Fondation : la création d'un Domaine de la Couronne en 1896, 152 — Le décret d'organisation du Domaine de la Couronne du 23 décembre 1901, 158 — Les remaniements apportés à ce décret en 1906 ; l'apparition du terme « Fondation de la Couronne », 160 — Les polémiques provoquées par la Fondation de la Couronne ; sa disparition, 164 — Les ressources de la Fondation : a) ressources domaniales, 167 ; b) titres d'emprunt de l'État Indépendant mis à la disposition de la Fondation, 170 ; c) fonds de l'État utilisés au profit de la Fondation ou versés à la Fondation, 174 — Objectifs assignés par le Roi à la Fondation, 177 — Le programme d'« embellissement de la patrie » de LÉOPOLD II, 181 — L'abandon de ce programme après la mort du Roi, 187.

A) Travaux dont il fut fait officiellement état au moment de la reprise ..... 190  
Travaux d'Ostende, 191 — Travaux de Ciergnon, 191  
— La Tour Japonaise de Laeken, 192.

B) Travaux dont il ne fut pas fait officiellement état au moment de la reprise ..... 193  
1. L'Arcade du Cinquanteaire ..... 194  
2. Les agrandissements du château de Laeken.. 199  
3. Le Musée de Tervuren ..... 204

2) Actif immobilier de l'État Indépendant du Congo transféré à l'État belge ..... 212  
La répartition des avoirs de l'État Indépendant, après la reprise, entre le patrimoine de la Belgique et celui du Congo, 212 — Les propriétés immobilières acquises en Belgique par l'État Indépendant, et transférées à l'État belge, 214.

3) Actifs immobiliers de la Fondation de la Couronne transférés à l'État belge ..... 215  
Les étapes du transfert des biens de la Fondation à la Belgique, 215.

A) Biens cédés à la Belgique par la Fondation elle-même : les propriétés de l'avenue de Meysse .. 216  
Les frais des expropriations de l'avenue de Meysse ont été supportés par la Fondation de la Couronne, 218 — Les conventions conclues à ce sujet au nom de M. E. PARMENTIER, 218 — Le processus des expropriations à Laeken, 223 — à Strombeek-Bever, 226 — La cession des terrains acquis par la Fondation à l'État belge, 229.

- B) Biens de la Fondation dont celle-ci avait remis les titres de propriété à l'État Indépendant, et qui sont passés à la Belgique par le traité de reprise .. 231

La convention dite du 24 décembre 1906 entre l'État Indépendant et la Fondation de la Couronne, 231 — Biens exclus de la cession à la demande du gouvernement belge, 234 — Biens cédés par la convention et qui sont passés à la Belgique, 237.

- C) Biens de la Fondation cédés à la Belgique en vertu de l'Acte additionnel au traité de reprise ..... 240

La dévolution des biens de la Fondation de la Couronne après sa suppression, 241 — Les propriétés attribuées à l'État belge, 242 — Le problème des biens payés personnellement par le Roi, 243.

- D) Biens acquis au moyen des deniers de la Fondation, déclarés à la succession du Roi et revendiqués par la Belgique ..... 245

On a cru, au moment de la reprise du Congo, que la Fondation de la Couronne avait abandonné la totalité de son actif, 245 — L'inventaire de la succession de LÉOPOLD II révèle que certains éléments de cet actif ont échappé à la cession de 1908 : a) immeubles inscrits au nom du baron GOFFINET, 246 — b) immeubles apportés à la Compagnie des Sites, 247 — c) immeubles apportés à la Société de la Côte d'Azur, 248 — Le grand plan posthume conçu par le Roi pour réaliser son programme de travaux publics : la Fondation de Niederfullbach, la Compagnie des Sites, la Société de la Côte d'Azur, 249 — Ressources employées par le Roi à cet effet : a) ressources de sa fortune privée, 251 — b) valeurs d'origine congolaise, 253 — Le gouvernement belge, après la mort du Roi, revendique les biens qu'il considère comme étant d'origine congolaise, 255 — Les administrateurs de la Fondation de Niederfullbach et le baron GOFFINET s'inclinent, 255 — Le « procès des princesses », 257 — Biens provenant de la Fondation de la Couronne récupérés de la sorte par la Belgique, 258 — Répartition de ces biens entre les patrimoines belge et congolais : le débat de 1921, 262 — Valeur des biens entrés dans le patrimoine de l'État belge, 266.

- 4) Biens achetés au moyen des ressources de la Fondation de Niederfullbach, et transférés à la Belgique.. 267



- 5) Part indivise de l'Impératrice CHARLOTTE dans les domaines de Ciergnon, d'Ardenne et de Tervuren, acquise en 1912 ..... 271
- La Donation Royale de 1900, 271 — On s'aperçoit en 1901 qu'une partie des biens que le Roi a cédés par la Donation constituent en réalité une copropriété du Souverain et de sa sœur, l'Impératrice CHARLOTTE, 273 — Le Roi « rachète » la part de sa sœur au moyen de titres d'emprunt congolais, 275 — Nullité de cette opération, 276 — L'opération est réalisée en bonne et due forme par la Belgique en 1912, 276.

- 6) Un cas à première vue difficile : les titres des Sociétés du Congo français ..... 278
- Titres achetés secrètement au moyen de fonds de l'État Indépendant, et cédés « de la main à la main » à la Belgique en 1908, 278 — Ils ont été versés dans le portefeuille de la colonie, 279.

## II. Sous le gouvernement du Congo par la Belgique..... 281

- 1) Travaux réalisés au profit de la Belgique à charge du budget de la Colonie ..... 282

- A) Travaux de construction et d'aménagement : le Musée de Tervuren ..... 282

- B) Travaux d'entretien : la Donation Royale ..... 283
- Les frais d'entretien des biens de la Donation à Laeken, et spécialement des serres de Laeken, sont mis en 1901 à charge du Domaine de la Couronne, 284 — Obligation reprise en 1908 par le budget de la Colonie, 286 — Équivoque au sujet de la nature de cette obligation lors des discussions de la reprise, 287 — Sommes déboursées par le budget du Congo en 1909 et 1910, 292.

- 2) L'affaire de l'emprunt MENDELSSOHN ..... 294

- L'emprunt MENDELSSOHN de 1934, 294 — Le Congo y participe à la demande de la Belgique, 296 — Il est victime de la dévaluation du franc, 298 — La Belgique perçoit un bénéfice correspondant à la perte subie par le Congo, 301.

## C. La participation prise par l'État belge dans la Compagnie du Chemin de fer du Congo ..... 302

- Il s'agit ici non de dépenses, mais d'un placement, 302 — La souscription de la Belgique au capital de la Compagnie en 1889, 304 — Prêt hypothécaire de 1895, transformé en 1896 en une

nouvelle souscription, 305 — Sommes touchées par l'État belge en tant qu'actionnaire et que prêteur hypothécaire, 306 — Ce que le chemin de fer a « rapporté » à l'État belge, 315.

#### Chapitre IV : EXPRESSION DES CHIFFRES DANS UNE MÊME UNITÉ

##### MONÉTAIRE ..... 317

Taux de réduction adoptés pour ramener les différentes sommes de notre étude à leur valeur en franc-or, 318 — Tableau général, en francs-or, des dépenses de l'État belge, 319 — des avantages recueillis par l'État belge, 322 — Dépenses nettes, des origines à 1950, 323

##### CONCLUSIONS ..... 324

1. Après avoir cherché en vain à entraîner son pays dans la voie de l'expansion, LÉOPOLD II s'est décidé à mener, en matière coloniale, une politique personnelle. Il l'a fait avec la volonté bien arrêtée que ses entreprises ne coûtent rien à la Belgique, 324.
2. Le Roi a cherché, au Congo, à réaliser cet idéal. Il s'est vu forcé, cependant, de recourir à l'assistance de la Belgique. Celle-ci, au moment de la reprise, avait dépensé en faveur du Congo un peu plus de 40 millions de francs-or, 327.
3. Dans les dernières années de son règne, le Roi a cependant pu procurer à la Belgique, au moyen des ressources congolaises, des avantages considérables. La Fondation de la Couronne, en particulier, lui permit d'entreprendre de grands travaux publics aux frais du Congo. Au moment de la reprise, les avantages effectifs ou virtuels que l'État belge avait retirés du Congo se montaient à quelque 66 millions de francs-or, 330.
4. Si l'on fait la balance des dépenses et des avantages recueillis, l'on peut donc calculer que le Congo, au moment de la reprise, avait rapporté à l'État belge quelque 26 millions de francs-or, 338.
5. La Belgique, à partir de 1908, va pratiquer pour sa part une politique coloniale orthodoxe. Les finances coloniales et les finances métropolitaines sont séparées. Le Trésor métropolitain supporte cependant la charge du budget métropolitain du ministère des Colonies, mais cette charge budgétaire n'a jamais été fort lourde, 338.
6. Si le principe de la séparation financière de la Belgique et du Congo, depuis 1908, est toujours demeuré sauf, le Trésor métropolitain, à deux reprises, a dû se porter au secours du Trésor colonial : de 1921 à 1925 d'abord, ensuite et surtout de 1933 à 1940, à l'époque de la grande crise, 343.

7. Depuis 1940, la colonie n'a plus eu besoin de l'aide métropolitaine. Celle-ci continue cependant à se manifester sous forme de versements des bénéfices de la Loterie Coloniale au Fonds du Bien-Être indigène, 347.
8. Fidèle aux principes de l'orthodoxie coloniale, la Belgique, depuis 1908, n'a pas cherché, en tant qu'État, à retirer des avantages du Congo. Elle a néanmoins commis un ou deux accrocs à ces principes, spécialement dans l'affaire de l'emprunt MENDELSSOHN, 348.
9. Le Congo avait rapporté 26 millions au moment de la reprise. Les dépenses nettes qu'il a entraînées pour la Belgique ont été, de 1908 à 1950, de 235 millions. Dans l'ensemble, il a donc coûté à la Belgique, jusqu'en 1950, 209 millions de francs-or, 350.
10. C'est là une somme réduite ; elle représente moins du dixième des dépenses annuelles de l'État belge. La chance financière de la Belgique au Congo a donc été grande, 350.
11. Le Congo, à ses débuts, a constitué un cas d'exception. Le cas d'une colonie qui, dès sa période de fondation, constitue une source de profits pour l'État métropolitain (ou virtuellement métropolitain) est évidemment unique, 351.
12. Lors de la crise économique mondiale, par contre, s'est produit un phénomène inverse. Le Congo est sans doute de tous les territoires coloniaux celui qui a dû demander à la mère patrie, à cette époque, l'aide la plus considérable, 356.
13. Aujourd'hui, le Congo est redevenu comme à ses débuts, et dans le même sens qu'à ses débuts, un cas d'exception : c'est la seule colonie qui finance entièrement elle-même, sans subvention de la métropole, son plan de développement économique, 359.
14. Il convient de voir la vérité en face. L'« effort belge » au Congo est un noble effort, mais il ne se situe pas sur le plan de l'aide financière, 366.
15. Il serait cependant faux de considérer que la politique coloniale de la Belgique s'est caractérisée par une sorte d'égoïsme avaricieux. La Belgique donne largement au Ruanda-Urundi ; elle y a dépensé en sept ans le tiers environ de ce que le Congo lui a coûté en tout en soixante-quinze ans, 368.
16. Pour le Congo lui-même, le fait de n'avoir dû demander à la métropole, dans l'ensemble, qu'une assistance financière peu étendue, n'a pas été sans présenter à certains égards des avantages manifestes, 371.
17. La « chance » économique de la Belgique au Congo a résulté, pour une bonne part, d'un heureux hasard : la Belgique a bénéficié du miracle du caoutchouc d'abord, de celui des richesses minières de la colonie ensuite, 373.

18. Mais les Belges, à partir de ces conditions économiques favorables, ont bâti ; leur « chance », aujourd'hui, est avant tout le produit de leur entreprise, 374.

INDEX ALPHABÉTIQUE ..... 375

TABLE DES FIGURES ..... 383

TABLE DES MATIÈRES ..... 385