

LE CONGO BELGE A UN TOURNANT

LE CONGO BELGE À UN TOURNANT

marquer une inflection dans le cours de l'histoire belge et congolaise.

PAR R. WAUTHION

L'AVANT-PROPOS

R. WAUTHION

GOUVERNEUR DE PROVINCE HONORAIRE AU CONGO BELGE

Lorsque, avec les progrès de la science et les progrès de l'industrie, nous entrons dans l'ère technique, nous devons à venir, que nous ayons d'intérêts de philosophie et de sociologie, on écritra à n'en pas douter que la seconde moitié du XX^e siècle fut une étape déterminante de l'histoire de l'humanité. La civilisation occidentale est indéniablement à un tournant de son histoire.

Dans l'enchaînement gigantesque des faits, l'évolution des relations de la Belgique et de sa Colonie ne constitue qu'un modeste épisode. Il n'empêche que, dans le présent et sur le plan national, la question qui se pose soit pour nous, Belges, de majeure importance.

Le Congo belge a cinquante ans.

En cette année 1958, ou par sa brillante Exposition universelle la Belgique retient l'attention mondiale, on

1) René Wauthion, qui étudia de l'autre côté du Rhin, à Bonn, Tübingen, puis à Zurich, par le Ministère de l'enseignement et de l'instruction publique, il fit ses études en Afrique. Alors qu'il se rendait au Congo pour le ministère, il trouva la mort avec d'autres victimes, dans la catastrophe aérienne de l'avion de la SNCB, le 22 mai 1958.

LE CONGO BELGE À UN TOURNANT

PAR

M. J. MONTAIGNE

Mémoire présenté à la séance du 17 novembre 1958.
Rapporteurs : MM. E. VAN DER STRAETEN et M. WALRAET.

LE CONGO BELGE A UN TOURNANT

« Notre programme à tous, c'est le travail de régénération matérielle et morale qu'il s'agit d'opérer parmi les populations dont on a peine à mesurer les conditions déshéritées. Chaque pas fait en avant par les nôtres doit marquer une amélioration dans la situation des indigènes ». (LÉOPOLD II).

I. AVANT-PROPOS

Lorsque, avec le recul du temps, l'époque et les problèmes que nous vivons ne seront plus, pour les générations à venir, que travaux d'historiens, de philosophes et de sociologues, on écrira à n'en pas douter que la seconde moitié du XX^e siècle fut une étape déterminante de l'histoire de l'humanité. La civilisation occidentale est indéniablement à un tournant de son histoire.

Dans l'enchaînement gigantesque des faits, l'évolution des relations de la Belgique et de sa Colonie ne constituera qu'un modeste épisode. Il n'empêche que, dans le présent et sur le plan national, la question qui se pose soit pour nous, Belges, de majeure importance.

Le Congo belge a cinquante ans...

En cette année 1958, où par sa brillante Exposition universelle la Belgique retient l'attention mondiale, on

(*) Feu René WAUTHION, gouverneur de Province honoraire au Congo belge, avait été chargé, par le Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi, d'une mission d'études en Afrique. Alors qu'il se rendait au Congo pour la neuvième fois, il a trouvé la mort avec 64 autres victimes, dans la catastrophe aérienne de Casablanca, le 18 mai 1958.

célébrera également le cinquantième anniversaire de la reprise de l'État indépendant du Congo.

Et cependant que, dans un monde méfiant et convulsé, la Belgique s'efforce de donner le ton de l'optimisme, qu'avec une légitime fierté elle fait le bilan de ses réalisations pacifiques, se développe sournoisement dans l'opinion publique nationale un inquiétant malaise à l'égard de l'avenir de nos territoires d'outre-mer.

Les proclamations enflammées des Conférences du Caire et d'Accra trouvent des résonances à Bruxelles et à Léopoldville. L'atmosphère, alourdie déjà par la dépression économique, s'assombrit de surcroît des menaces de subversion provoquées par le panafricanisme et l'anti-occidentalisme, champions de l'anticolonialisme.

Il convient de garder la tête froide et d'examiner avec lucidité ce phénomène commun de crispation des milieux coloniaux et métropolitains et d'essayer de se faire une idée objective de la situation, de manière à en dégager les solutions ou améliorations possibles.

A tout prendre cependant, il n'y a rien de fondamentalement changé dans nos territoires d'outre-mer. Paix, sécurité et travail en demeurent en apparence les encourageantes caractéristiques que ne sont pas encore parvenus à altérer sérieusement quelques remous superficiels provenant de manifestes explosifs, de revendications syndicales ou d'articles de presse parfois débridés. Ce développement économique, social et culturel poursuit imperturbablement sa marche ascendante vers le progrès. Des réformes politiques à longue portée viennent d'être réalisées dans le calme et la pondération. L'attachement de la grande masse des populations autochtones envers la Belgique et son Roi s'affirme toujours vivace, sincère et profond.

Et pourtant, il serait vain de le nier, il y a un certain malaise.

Indépendamment des influences de subversions que

créent parmi la jeunesse intellectuelle africaine et les évolués les courants de propagande idéologique qu'irradient Le Caire, Prague et Moscou pour provoquer des poussées de nationalisme raciste et passionnel, se manifeste une détérioration interne de notre propre fait. Blancs et Noirs font une crise de confiance.

La confiance, selon saint THOMAS, est une espérance fortifiée par une profonde conviction.

C'est cette conviction qu'il faut rétablir chez chacun : la conviction dans la bonne foi du partenaire et dans son désir sincère de poursuivre en franche collaboration et dans un intérêt commun une entreprise passionnante et vivifiante dont, jusqu'à présent, le succès a suscité l'étonnement et l'envie.

La confiance est battue en brèche par plusieurs facteurs.

C'est le raidissement d'une jeunesse intellectuelle africaine, ignorante du passé, imbue de théories et de doctrines, grisée par des slogans et impatiente de tout conquérir d'un pays dont l'existence est pour elle une révélation et dont elle n'a pour sa part encore que bien peu mérité.

C'est la réaction des coloniaux devant les ingérences de la politique métropolitaine et leur déception devant ce qu'ils considèrent comme la méconnaissance de leur labour et l'incompréhension de leurs intentions.

C'est l'égoïsme d'une opinion publique métropolitaine peu informée des contingences africaines, trop habituée à un Congo prospère et *self-supporting* et qui, oubliant que le Congo est une affaire nationale, porte volontiers des jugements de censure sur l'œuvre qui s'accomplit en Afrique belge, sans être pour autant disposée à lui consentir le support matériel nécessaire à son accomplissement.

C'est aussi un sentiment d'incertitude qui, insidieusement, gagne les populations autochtones de l'intérieur,

obscurément conscientes de ces divisions, et risque d'ébranler leur foi en Boula-Matari.

Il faut s'attacher à tout prix à redresser les optiques et à les centrer sur les réalités, d'aucuns ayant tendance à ne voir que leurs souvenirs et d'autres leurs rêves, comme si le présent n'existaient pas.

Le Congo belge a cinquante ans... C'est peu pour l'énorme étape franchie. Il est salutaire de faire le point et de rétablir, s'il en est besoin, quelques vérités oubliées afin de reprendre de plus belle la « marche vers l'étoile ».

II. QUELQUES RÉALITÉS HISTORIQUES

On fait de nos jours un usage inconsidéré des termes d'impérialisme et de domination. La présence de la Belgique en Afrique centrale est sans autre référence mise sur pied d'égalité avec celle de la Grande-Bretagne en Égypte ou de la France au Maroc. Il s'ensuit qu'on prône, comme au Congrès de Prague d'avril 1956 ou à celui d'Accra d'avril 1958, la libération des peuples africains asservis, et que la Belgique se voit même par ses pupilles, — une minorité s'entend — , taxée de « péché de colonialisme ». Ses droits de souveraineté sur le Congo sont ainsi mis en cause.

Raisonnement, nul ne pourrait cependant dénoncer la légitimité de la présence belge au Congo, ni soutenir que la souveraineté belge sur ces territoires soit le fait d'un esprit de domination.

Jusqu'en 1877, à l'issue de la prodigieuse exploration de STANLEY, existait-il région plus mystérieuse et plus rébarbative que cette Afrique centrale ? A part quelques explorations côtières — de la plus lointaine, celle de DIEGO CAM en 1482, à celle de TUCKEY en 1816, et les tentatives par l'Est de BURTON et SPEKE sur le Tanganyika (1858) ou SCHWEINFURTH sur le Haut-Uele en 1870 et à la même date de LIVINGSTONE jusqu'à Nyangwe dans le Maniema — tout le centre de l'Afrique demeurait inconnu. Les malheureuses peuplades de l'intérieur ne manifestaient leur existence que par la sinistre entremise des trafiquants esclavagistes.

Le roi LÉOPOLD II prend l'initiative de la Conférence géographique qui se tient à Bruxelles le 12 septembre

1876. De ces travaux résulte la création de l'Association internationale pour l'Exploration et la Civilisation de l'Afrique centrale. A ce moment, STANLEY, lancé dans l'aventure, a disparu depuis deux ans dans ces terres ingrates dont nul n'a quelque notion valable.

Encouragé par la réussite de STANLEY, le Roi fait entreprendre une série d'explorations où en majorité se distinguent de valeureux officiers belges (par l'est : CRESPEL, CAMBIER, POPELIN, RAMAEKERS, STORMS, etc. ; par l'Ouest : HANSSENS, VANGELE, VALCKE, COQUILHAT, LIEBRECHTS, etc.), successivement sous l'égide de l'Association internationale africaine (1876-1878), du Comité d'Études du Haut-Congo (1878-1882) et de l'Association internationale du Congo (1883-1885). Ces exploits, accomplis dans des conditions très pénibles et souvent héroïques, où les itinéraires se jalonnent de tombes de pionniers terrassés par le climat et les privations, ont surtout un intérêt géographique supérieur, mais ne soulèvent dans le grand public qu'un sentiment de curiosité. La Belgique, travailleuse et pacifique, satisfaite de sa prospérité intérieure, vit en dehors de la grande idée de son Roi.

Celui-ci, par les organismes successifs qui viennent d'être énumérés, en arrive à la création de l'État du Congo, reconnu par les États-Unis d'Amérique dès le 22 avril 1884.

La conférence internationale, qui se tint à Berlin du 15 novembre 1884 au 26 février 1885, se clôturait à cette dernière date par la signature de l'Acte général de la Conférence de Berlin, qui consacrait notamment l'existence des territoires du « Bassin conventionnel du Congo » sur lesquels il reconnaissait la souveraineté de l'État indépendant du Congo.

Le 30 avril 1885, le Parlement belge autorisait le Roi LÉOPOLD II à prendre, en son nom personnel, le titre de Souverain du nouvel État, dénommé désormais « État

indépendant du Congo », officiellement proclamé à Vivi le 1^{er} juillet 1885.

En fait, les grandes puissances réunies à Berlin se déchargeaient ainsi à bon marché sur le jeune État et la hardiesse de son Souverain, des responsabilités d'un « fardeau redouté ».

Au milieu de l'indifférence, le Roi-Souverain affrontait une tâche inouïe avec des moyens fort limités, mais Il était heureusement soutenu par une cohorte de collaborateurs farouchement et totalement dévoués.

« C'est la passion de l'inconnu et de la nouveauté qui amena les jeunes lieutenants VANGELE et COQUILHAT en Afrique, ainsi s'exprime STANLEY dans son livre « Cinq Années au Congo », et il dit vrai. Je me permettrai d'ajouter : ce fut aussi l'enthousiasme pour la grande œuvre humanitaire et utilitaire conçue par S. M. LÉOPOLD II qui nous détermina à aller au Congo » (Camille COQUILHAT, Sur le Haut-Congo, 1888).

Les rigueurs du climat, l'hostilité d'une nature sauvage, le chaos social provoqué par la multiplicité de tribus disparates décimées par la famine, les luttes intestines et l'esclavagisme, les conditions précaires d'une économie attardée ne soulevaient dans les milieux nationaux et internationaux que scepticisme quant à l'avenir de ces régions déshéritées. Il fallait l'énergie et l'optimisme galvanisant d'un LÉOPOLD II pour susciter la foi dans le succès d'une telle entreprise.

Il fallait Sa détermination et Son humanisme généreux pour oser assumer la responsabilité souveraine d'un État dont la création n'était accueillie que par des sourires ironiques.

Et tandis que par l'ouest ses agents pénétraient pacifiquement et méthodiquement dans les « ténèbres de l'Afrique centrale », l'État indépendant du Congo entreprenait dans l'est, de libérer les populations du joug des Arabes esclavagistes, par une longue et rude campagne où s'illustra DHANIS.

La Société antiesclavagiste de Belgique, constituée en 1888 dans le cadre du Mouvement antiesclavagiste dû à la croisade de M^{gr} LAVIGERIE (Conférence internationale et Acte de Bruxelles, 2 juillet 1890), lui apporta son soutien en organisant par l'Est quelques expéditions dont la plus fameuse fut celle du capitaine JACQUES, futur héros de Dixmude. Il ne fallut pas moins de dix ans (1888-1897) pour assainir de ce terrible fléau cette immense région allant de l'Uele au nord au Luapula au sud, et des lacs à l'est au Lomami à l'ouest. Leur dernier bastion fut bousculé à Chiwala sur le Luapula, le 10 novembre 1897, par le commandant BRASSEUR qui y trouva la mort.

Ces lourdes préoccupations n'entraînaient cependant pas la poursuite de l'occupation effective constituant obligation formelle de par l'Acte de Berlin. De 1890 à 1892, il faut particulièrement souligner les quatre célèbres expéditions LE MARINEL, STAIRS, DELCOMMUNE et BIA-FRANCQUI, procédant à la découverte du Katanga où le géologue CORNET révéla l'importance des gisements miniers dont la mise en valeur devait être déterminante dans le développement du pays.

En bref, à la fin du siècle dernier, le nouvel État commence seulement à se dessiner, instable encore, mais fruit laborieux de bien des souffrances et des sacrifices.

Sur la *Terra incognita* de 1877, la souveraineté *de jure* et *de facto* de l'État indépendant du Congo est une situation nouvelle historiquement sans faille.

Il n'y eut ni conquête, ni éviction, mais de multiples accords avec des groupements sans cohésion ni unité, qui se mettaient individuellement sous la protection du nouvel État. De 1879 à 1884, écrit STANLEY dans *Cinq années au Congo*, plus de cinq cents traités de suzeraineté furent ainsi conclus avec des chefs indigènes.

L'histoire de la pénétration belge au Congo est singulièrement significative quant au chaos qui régnait à

l'époque dans les territoires du Bassin conventionnel. Il suffit, pour s'en convaincre, de s'en rapporter aux travaux objectifs et impartiaux d'émiscents auteurs tels que Th. HEYSE, J. JENTGEN, Ch. LIEBRECHTS, F. MASOIN, J. PIRENNE, N. LAUDE, R.-J. CORNET, pour ne citer que ceux-là.

Quant à l'histoire des populations autochtones elles-mêmes, malgré de nombreux travaux de chercheurs bénévoles et d'ethnologues, elle constitue encore en ce moment dans son ensemble une énigme bien difficile à résoudre, par la multiplicité de ses aspects et la fluidité de la tradition orale qui déjà se fonde sur la légende. L'étude des migrations de tribus est d'une rare complication et, dans le plan régional, ne peut le plus souvent se reconstituer avec quelque valeur que pour quelques décennies, voire un ou deux siècles au maximum. L'établissement d'un bon manuel d'histoire du pays à l'usage de l'enfant congolais a d'ailleurs jusqu'ici découragé les meilleures volontés.

Sans trop s'égarter dans ce dangereux labyrinthe, on peut, pour s'en faire une opinion, glaner quelques citations particulièrement significatives :

Ainsi, à propos du « Royaume Kongo » auquel il fut ces temps derniers fait fréquemment allusion, nous trouvons dans une étude d'un chercheur de l'I. R. S. A. C. (L. C. BAECK : Étude socio-économique de la région de Thysville, *Zaïre*, Vol. XI, février 1957, p. 131) :

« L'ethnie Bakongo ne traduit actuellement qu'une « idée ethnique » mais elle ne connaît plus de structure politique. En effet, un des phénomènes majeurs de l'histoire Bakongo a été depuis la fin du XVII^e siècle la décentralisation du royaume Kongo. Cette décentralisation s'est opérée sous l'action de multiples influences internes et externes. Les tribus et les clans se sont dispersés lors des migrations et la superstructure s'est écroulée. Cette désagrégation était si poussée que, en 1921, le R. P. Van WING pouvait écrire : L'État Indépendant arrive et ne trouve devant lui ni une tribu, ni un clan adhérent, ni des villages fédérés par un intérêt commun ».

Il est aussi question dans la province du Katanga de l'empire Lunda, dont le représentant traditionnel est le *Mwata Yamvo*. Le chef de zone Edgard VERDICK, compagnon de Paul LE MARINEL en 1890, nous en parle dans son *Journal* (Les premiers jours du Katanga, C. S. K., 1952, p. 164) :

« 21 mai 1903. — Arrivée à Mwata Yamvo. Pays absolument maigre, collines herbeuses sans cultures. Ce village, en ruines, est délaissé. C'est là tout ce qui reste de l'empire de *Mwata Yamvo*, qui fit la conquête de toute la partie Sud de l'État du Congo, il y a près d'un siècle. Les Kioko ont en grande partie détruit les centres Lunda et, si l'État n'était intervenu, il n'aurait plus fallu beaucoup d'années pour que le dernier homme de cette race fut envoyé comme esclave à la côte ».

Du même, en ce qui concerne la région de l'Ilamba (au sud du Katanga, à la frontière Congo-Rhodésie) :

« 23 août 1898. — Nous sommes dans l'Ilamba, région presque complètement dépeuplée. Ce pays a été vidé par les exportations continues d'esclaves, vers l'est et l'ouest, par les Arabes et par les traitants paisibles, les Tungumbe et Wambundu du Bihe. Le peu de population qui y reste est fort pauvre et peu actif. Les gens n'y ont pas de cultures importantes sinon un peu de patates douces et d'ignames ».

Dans ses mémoires (*Sur le Haut-Congo, 1888*), le capitaine Camille COUILHAT nous fait part des difficultés qu'il éprouve à implanter la paix entre les tribus des turbulentes populations de l'Équateur dont les luttes se terminent régulièrement par d'affreux sacrifices humains. Il souligne la division extrême des tribus au point de vue politique.

M^{gr} ROELENS (*Notre vieux Congo, Souvenirs, 1948*, p. 140), visitant en 1900 la région de l'Urúa, à l'ouest du Tanganyika, notait dans son journal :

« Il y a un an que j'insiste auprès des autorités pour qu'on établisse au centre de l'Urúa une station de l'État commandée par un blanc parfaitement à la hauteur de cette tâche difficile. Il faut avoir vécu

dans ce pays pour se faire une idée de l'anarchie qui y règne. C'est la guerre continue. Toutes les semaines, il y a bataille entre quelques chefs, des hommes tués à coups de flèches empoisonnées, des villages brûlés et razziés, des cultures détruites, tandis que les femmes et les enfants dont l'ennemi est parvenu à s'emparer sont réduits en esclavage ».

Le capitaine JACQUES, devenu par la suite baron JACQUES DE DIXMUDE, dans une lettre en date du 21 avril 1892 au Comité antiesclavagiste, signalait les ravages des Arabes esclavagistes dans la région du sud Kivu en ces termes :

« Depuis quatre mois, plus de 10.000 Wabembes ont été enlevés et transportés à Udjidji pour être vendus. Je ne sais à combien d'individus ces captures ont coûté la vie, mais ce que je puis affirmer c'est que la région qu'ils occupaient est transformée en désert où des milliers de cadavres putréfient l'atmosphère. En tant que tribu, les Wabembes peuvent être biffés de la carte. Voilà ce qui se passe en l'an de grâce 1892 dans la contrée que j'ai charge d'organiser ».

(*Jacques de Dixmude l'Africain*, par J. VERHOEVEN, 1929, p. 77).

« L'année 1891 a été terrible, les troubles continuels qui ont bouleversé les pauvres populations les ont empêchées de se livrer aux travaux agraires et c'est par milliers que les gens sont morts de faim » (*Op. cit.*, p. 58).

Alexandre DELCOMMUNE dans : *Vingt Années de vie africaine*, nous parle, au sujet de son expédition de 1891-1892, de la désespérance des grands plateaux désertiques du Katanga (Biano, Kundelungu, Marungu) où sa caravane manqua périr de privations.

Que dire de la relation par STANLEY de la terrible grande forêt du nord-est où, pendant 169 jours, il ne rencontra âme qui vaille (*Dans les Ténèbres de l'Afrique, 1890*) ?

Et c'est ce pays pourtant que l'État indépendant du Congo fit sortir de ses ténèbres, sous l'impulsion de son

Souverain et de ses collaborateurs et grâce au concours de plus en plus confiant des populations rassurées.

Ce pays, le Souverain, soucieux de la continuité de la grande œuvre, l'avait légué à la Belgique par Son testament du 2 août 1889. La Belgique néanmoins, de plus en plus consciente de l'entreprise de civilisation qui s'accomplissait au Congo, avait à maintes reprises apporté à l'État indépendant en difficulté son appui moral et financier.

Lorsqu'en 1908 se posa formellement la question de la reprise par la Belgique de l'État indépendant, l'ordre régnait dans ce pays organisé et pacifié. La « bataille du rail » du Bas-Congo était gagnée, les biefs navigables sillonnés de steamers et le cuivre devait couler bientôt des fours de l'Union Minière.

Par un vote solennel, le 20 août à la Chambre, le 9 septembre au Sénat, la Belgique acceptait le testament de LÉOPOLD II et reprenait les droits souverains du Roi sur le Congo.

Lorsque, après de longues délibérations, le Parlement vota la reprise, ce n'est pas un esprit de domination qui l'animait, mais un souffle de générosité dont le ministre Jules RENKIN était l'inspirateur en défendant avec conviction la grande idée : « Nous devons assurer au Congo la civilisation ». Et le Parlement s'inclina devant un « devoir national et une nécessité internationale », considérant que la Belgique ne pouvait pas abandonner l'œuvre de haute humanité entreprise par son Roi.

Au regard du droit international public, c'est à partir du 15 novembre 1908 que la souveraineté belge s'étendit aux territoires légués à la Belgique par le Roi-Souverain LÉOPOLD II et ayant constitué l'État indépendant du Congo. Un arrêté royal du 4 novembre 1908, avait en effet, conformément à l'article 4, alinéa 1^{er}, du traité de cession du 28 novembre 1907, fixé au 15 novembre 1908 l'extension de la souveraineté belge sur les territoires du Bassin conventionnel du Congo, tels qu'ils

résultaient de la reconnaissance formulée par l'Acte général de Berlin de 1885.

Cette souveraineté est explicitement confirmée par la Convention de Saint-Germain-en-Laye, en date du 10 septembre 1919, à laquelle la Belgique participe, après la guerre 1914-1918, comme signataire exerçant des droits de souveraineté sur les territoires du Congo belge. Ces territoires, la Belgique, par la brillante intervention de la Force publique du Congo en Afrique, venait de les défendre avec succès contre les entreprises de l'Allemagne dont l'agression avait violé le statut de neutralité inspiré par l'Acte général de Berlin. La Convention de Saint-Germain-en-Laye se substituait en quelque sorte au protocole de 1885.

Enfin, à l'issue de la guerre mondiale 1940-1945, au cours de laquelle le Congo belge avait soutenu la lutte aux côtés des Alliés, la Belgique adhéra à la Charte des Nations-Unies de San Francisco du 26 juin 1945 et cette adhésion fut approuvée par la loi belge du 14 décembre 1945 : la Belgique souscrit aux grands principes du chapitre XI concernant les intérêts des habitants des territoires non autonomes.

Il importe cependant de souligner que cette adhésion de la Belgique à la Charte de San Francisco :

« ... laisse intacte sa souveraineté sur les territoires du Congo belge. Tout comme les autres signataires, la Belgique n'est liée que par les termes des articles 73 et 74. On ne peut lui imposer d'autres obligations que celles qu'elle a librement souscrites »⁽¹⁾.

Au surplus, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 2, considéré en son alinéa 7, de la Charte des Nations-Unies :

« ... aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations-Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un État »⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A. DURIEUX : Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi (Éd. Bielefeld, Bruxelles, 1957).

Les droits de souveraineté de la Belgique sur les territoires du Congo belge sont donc clairement établis. Exerçant sagement les droits et les devoirs de la puissance publique, elle a, de ces régions inhospitalières et déshéritées, modelé un pays prospère et ordonné dont la cohésion n'est due qu'à la présence belge.

Une nation congolaise à proprement parler n'a aucun fondement, politique ni même sentimental. C'est la Belgique qui s'est employée à rapprocher fraternellement les populations divisées et hostiles d'origines diverses : bantoues, nilotiques et soudanaises, sans avoir pour autant réussi à faire disparaître les vieilles rivalités tribales.

La Belgique, plus que quelque autre nation, connaît le prix de la liberté et de l'indépendance. Elle en connaît aussi les redoutables exigences. La Belgique, devant son œuvre au Congo, ne se sent pas mauvaise conscience et la domination n'est pas dans l'esprit de ses traditions, mais elle n'entend pas céder à la tentation de promesses faciles qui conduiraient tout droit le pays à l'aventure.

La Belgique s'est assigné de conduire le Congo tout entier à sa pleine maturité.

Les destinées des territoires africains du Congo reposent sur sa responsabilité exclusive. Leur accomplissement dans l'ordre et la sécurité constitue pour elle un engagement d'honneur qu'elle entend réaliser.

Au reste, quel est donc le principe fondamental de la Charte des Nations-Unies ?

« Est reconnu le principe de la primauté des intérêts des *habitants* des Territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes ».

Ceci nous conduit à l'examen d'autres réalités du Congo : ses habitants et la structure actuelle de leur administration.

III. LES HABITANTS DU CONGO

a) *Populations autochtones.*

On peut affirmer que jamais, ni l'État indépendant du Congo, ni la Belgique ensuite, n'adoptèrent vis-à-vis des populations indigènes une politique d'assujettissement ou de domination.

Sans la moindre déviation, la politique coloniale est axée sur le respect de la coutume et des institutions traditionnelles, pour autant qu'elles soient conciliaires avec l'ordre public.

Durant la période de pénétration et de reconnaissance, de 1879 à 1889, les agents de l'A. I. A., de l'A. I. C. et de l'E. I. C. ensuite, se trouvaient devant une situation extrêmement confuse qui fit adopter dans les débuts la formule en quelque sorte de facilité du protectorat que consacrait en fait le décret du 6 octobre 1891 sur les chefferies indigènes.

Un revirement se manifesta bientôt pour aboutir au décret du 3 juin 1906, qui marquait déjà la tendance à une politique plus nuancée d'administration indirecte.

Après la reprise du Congo et la mise en vigueur de la Loi organique du 18 octobre 1908, dite Charte coloniale, se précise la préoccupation du législateur belge au sujet de l'amélioration des conditions morales et matérielles d'existence des populations indigènes, qui donne le jour au décret du 2 mai 1910 sur les chefferies indigènes. Ce décret marque une participation plus effective des collectivités indigènes à l'administration de la Colonie.

Ainsi, écrit J. MAGOTTE dans ses commentaires sur le décret :

« Les règles d'organisation et d'administration se précisent davantage. Leurs fins se perfectionnent.

Alors que la législation de 1891 avait surtout pour but d'asseoir l'autorité de l'État et de lui permettre par l'*intermédiaire* des chefs investis d'atteindre la population, alors que la législation de 1906 faisait de la chefferie une subdivision administrative et revêtait le chef d'une parcelle de l'autorité de l'État, le décret de 1910, lui, tend à une organisation complète dans le cadre des chefferies non plus seulement dans un intérêt d'administration, mais également en vue de le faire avancer dans la voie du progrès social, de manière que les chefferies puissent faire face aussi bien à leurs besoins sociaux qu'à leurs obligations collectives vis-à-vis de l'État ».

Il s'agit donc en fait d'une politique de cogestion des intérêts communs.

Ce décret consacrait à nouveau la primauté du droit coutumier dans ce qu'il avait de respectable, proposait une coopération plus active des autorités traditionnelles au développement d'une administration plus moderne et ambitionnait le regroupement des tribus d'origine commune pour la constitution de grands groupements coutumiers homogènes, dénommés « grandes chefferies », sous la tutelle du Gouvernement.

Ce dernier objectif se solda dans l'ensemble par un échec qui amena le Gouvernement à reconsidérer le problème de l'administration des groupements traditionnels par la recherche d'une doctrine plus rationnelle et plus dynamique, exprimée dans le décret du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes. Ce dernier optait carrément pour la méthode de l'administration indirecte, qui consiste à associer les chefs indigènes à la fonction administrative et à agir par leur intermédiaire. On abandonnait l'idée des « grandes chefferies » pour lancer celle des « secteurs », circonscriptions administratives formées par la réunion de groupements indigènes numériquement trop faibles pour se développer harmonieusement dans tous les domaines : social, économique, etc. En outre, le décret de 1933 instituait un statut mieux défini des droits et obligations des chefs coutumiers et élar-

gissaient leur pouvoir en matière judiciaire. Il restituait également leur rôle traditionnel aux institutions coutumières des Conseils de Notables.

Dans l'intervalle, l'expansion économique du Congo, le développement de l'industrie, du commerce et des voies de communication, avaient eu pour corollaires l'exode rural et la formation d'importantes agglomérations indigènes satellites des centres créés par l'activité européenne. Des innovations s'imposaient en matière administrative pour ces agglomérations nouvelles.

Elles furent d'abord prises directement en charge par l'administration. C'est l'origine des Cités indigènes (les « Belges »), agglomérations réglementées par l'ordonnance du 12 février 1913, organisation artificielle, sans vie, qu'améliorèrent dans la suite les dispositions de l'ordonnance législative du 20 juillet 1945, qui reconnaît un embryon d'organisation communale avec le Chef et le Conseil de Cité.

Cependant, pour ces agglomérations suffisamment stabilisées et importantes pour être dotées d'une administration propre et dynamique, furent créés, par le décret du 23 novembre 1931, les « Centres extra-coutumiers » ayant un statut propre analogue aux chefferies et aux secteurs et jouissant, comme ces groupements d'ailleurs, de la personnalité civile et de leur budget propre.

Pour s'aligner avec l'évolution accélérée de l'après-guerre 1940-1945, furent élaborées des dispositions plus dynamiques permettant d'équilibrer le développement harmonieux des populations rurales et des populations urbaines.

Le résultat se concrétise dans le décret du 10 mai 1957 sur les « Circonscriptions indigènes », c'est-à-dire :

« Les entités administratives composées d'indigènes unis par des relations coutumières ou locales ou des intérêts communs, dont les limites territoriales, l'organisation intérieure sont reconnues ou déterminées dans les formes prévues par le décret du 10 mai 1957 ».

Les populations indigènes sont groupées en circonscriptions qui, suivant leur composition et leur organisation intérieure, se répartissent en : chefferies, secteurs et centres.

Ce décret reprend en un texte unique et dans son ensemble, la matière de la législation antérieure concernant les circonscriptions indigènes proprement dites (chefferies et secteurs du décret de 1933), les centres extra-coutumiers (décret de 1934) et des cités indigènes (ordonnance législative de 1945) en les harmonisant dans un seul et même acte législatif et en y apportant quelques innovations, en général mineures. L'une d'elles néanmoins est d'importance car elle marque une importante étape de démocratisation des institutions traditionnelles en introduisant dans les conseils de chefferie, de secteur et de centre, des membres nommés après consultation des habitants, et en instaurant dans chaque circonscription un « Collège permanent ».

Il sera question plus loin des communes entrant dans la composition des villes. Cette institution, très récente et à la pointe de l'évolution, ne touche encore que fort peu en somme l'ensemble des populations indigènes puisque, jusqu'à présent, seules les villes de Léopoldville, d'Élisabethville et de Jadotville viennent d'être organisées en application du décret du 16 mars 1957. Pour clarifier les idées, notons dès à présent que les communes africaines de ces villes sont en fait la transposition dans la nouvelle législation, des centres extra-coutumiers organisés qui étaient constitués jusqu'ici en marge des « villes » européennes existantes, organisées conformément aux dispositions du décret du 12 janvier 1923 qu'abroge et remplace celui du 16 mars 1957.

En fait donc, les populations autochtones disposent d'une organisation et d'une structure qui s'accrochent aux organisations et aux institutions traditionnelles que la Belgique s'est efforcée de respecter dans toute la

mesure du possible, malgré le bouleversement profond qu'a forcément provoqué la transmutation de ces régions attardées en un pays d'économie moderne.

Fatalement, les agglomérations importantes tiennent la vedette et c'est sur elles que se concentrent l'intérêt et l'attention. Elles sont, il est vrai, beaucoup plus vulnérables également aux contacts des idées et plus accessibles aux approches du progrès.

Il n'en demeure pas moins que sur l'ensemble du pays elles ne constituent encore qu'une partie relativement peu importante de la population tout entière. Or, un décalage d'évolution très net commence à se manifester, qui ira s'aggravant si on n'y remédie, eu égard à l'éparpillement et au peu de densité des groupements de l'intérieur qui, par la force des choses, sont moins sensibles aux innovations de tout genre.

Quelques chiffres éclaireront le problème (chiffres au 1.1.1957) :

Circonscriptions administratives indigènes.
(Décret du 10.5.1957).

	Superficie km ²	Chefgeries	Secteurs	Centres (1)
<i>Provinces.</i>				
Léopoldville	363.000	14	141	17
Équateur	403.293	66	149	11
Orientale	504.037	165	51	7
Kivu	256.570	42	35	9
Katanga	496.965	127	21	10
Kasai	321.535	19	116	5
	2.345.400	433	513	59

(1) Agglomérations extra-coutumières organisées, situées près d'une localité importante, par exemple : Lubudi, Kamina, Kolwezi.

Population autochtone. — Répartition.

	Total	Coutumière	Extra-coutumière (¹)	Densité/km ² (²)
<i>Provinces.</i>				
Léopoldville ..	3.024.102	2.179.486	844.616 (27,92 %)	8,33
Équateur	1.723.449	1.331.589	391.860 (22,73 %)	4,27
Orientale	2.347.745	1.809.163	538.582 (22,94 %)	4,65
Kivu	2.112.477	1.703.054	409.423 (19,38 %)	8,23
Katanga	1.561.344	992.032	569.312 (36,46 %)	3,14
Kasai	2.074.457	1.891.142	183.315 (8,83 %)	6,45
	12.843.574	9.906.466	2.937.108 (22,86 %)	5,47

(¹) Centres extra-coutumiers et cités de travailleurs.

(²) Densité calculée sur l'ensemble de la population de la province.

La proportion de population hors des groupements traditionnels est ainsi sur l'ensemble de l'ordre de 23 %.

Toutefois, ce n'est qu'un pourcentage beaucoup plus faible qui en réalité se trouve dans les centres organisés et est susceptible de ce fait d'être intégré dans une organisation communale conforme au décret du 16 mars 1957 ; en effet, dans le chiffre de 2.937.108 extra-coutumiers sont compris les cités de travailleurs, les travailleurs des services publics de transport, des plantations, le personnel domestique logé par les maîtres, etc., qui sont dispersés à travers tout le Congo à l'intérieur des circonscriptions indigènes. La population des centres organisés n'atteint qu'environ 1.200.000 habitants (à peine 40 % de l'ensemble) parmi lesquels 511.370 viennent de passer au régime communal dans le cadre des villes, à savoir : 282.919 à Léopoldville, 156.641 à Élisabethville et 71.810 à Jadotville. En fait donc, la population extra-coutumière réellement déracinée, la plus turbulente il est vrai, n'atteint donc qu'environ 10 % de la population totale, alors que près de 80 % de cette dernière vivent encore en milieu coutumier, calmes et paisibles mais qui ne

pourraient de ce fait passer au second plan de la sollicitude gouvernementale, bien au contraire. On y reviendra à l'occasion de l'examen du fonctionnement des institutions politiques et administratives.

b) *Populations non indigènes.*

L'effort de mise en valeur de ses territoires africains, soutenu sans défaillance par la Belgique, a suscité outre l'installation d'importants services publics, la création — grâce à de considérables investissements métropolitains — d'entreprises industrielles, agricoles et commerciales ainsi que l'implantation d'une population non indigène sans cesse croissante et en forte majorité nationale.

Ces activités diverses contribuent à la prospérité générale et leurs artisans se sont acquis droit de cité par leurs efforts et leurs contributions en travail et en capitaux.

« L'État, écrit le procureur général A. SOHIER, n'est pas une entité extérieure aux habitants du pays. Il les représente, blancs et noirs ».

Il en résulte donc que le Gouvernement a le devoir, dans la structure de ses institutions politiques et administratives, de tenir compte de cette catégorie d'habitants qui supplée à son infériorité numérique vis-à-vis de la population autochtone par son dynamisme, son efficience, la puissance de ses moyens d'action et sa haute technique pour la mise en valeur du patrimoine de la communauté.

Cette population compte 107.413 individus, dont 72.098, soit 69 % environ, dans les principales localités et 35.315 dispersés dans l'intérieur : agents de l'administration, agents de sociétés, missionnaires et colons.

Les villes de Léopoldville, Élisabethville et Jadotville, organisées selon le régime du décret du 16 mars 1957, comptent respectivement 16.887, 13.344 et 5.067, soit au total 35.298 non indigènes. Les nouvelles dispositions

touche donc à peine encore 32 % de l'ensemble de la population non indigène.

Celle-ci se répartit comme suit :

	Total	Natio- naux	Étran- gers	Pourcentage de Belges
<i>Provinces.</i>				
Léopoldville	30.867	24.206	6.661	78
Équateur	5.929	4.309	1.620	73
Orientale	15.517	11.530	3.987	74
Kivu	12.872	10.267	2.605	80
Katanga	34.047	27.501	6.546	80
Kasai	8.181	6.631	1.550	81
	107.413	84.444	22.969	78,62

Ces chiffres ne donnent cependant pas la signification fidèle de la situation et appellent quelques commentaires.

En effet, le pourcentage plus élevé de nationaux résulte, dans les provinces du Kivu, du Katanga et du Kasai, de l'existence d'une fraction importante de Belges définitivement établis dans ces régions favorables au peuplement blanc, tandis que pour la province de Léopoldville il résulte, pour une large part, de la concentration dans la ville de Léopoldville des services du Gouvernement général, de nombreux sièges de direction d'entreprises et, d'une manière générale, du mouvement des affaires convergeant géographiquement et administrativement vers la capitale du Congo.

IV. INSTITUTIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

A. STRUCTURE.

a) *Organisation politique* (Loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo belge, dite « Charte coloniale »).

Les pouvoirs se tiennent de la Loi fondamentale de 1908.

La loi belge intervient souverainement en toute matière (art. 7), le Congo étant régi par des lois particulières (art. 1).

Le Roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets (art. 7) et, en cas d'urgence, le Gouverneur général et le Vice-Gouverneur général dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, par voie d'ordonnances ayant force de loi, sous réserve d'approbation par décret dans un délai de six mois. L'article 4, alinéa 2, prévoit en outre le respect de la coutume comme source de droit en tant que celle-ci n'est pas contraire à la législation ni à l'ordre public.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi (art. 8). Le Roi est représenté au Congo par un Gouverneur général (art. 21). Le Gouverneur général et, dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le Vice-Gouverneur général, exercent par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi leur délègue (art. 22).

Le Ministre des Colonies est responsable devant le Parlement. Il est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du Conseil des Ministres (art. 23). Dans le Gouver-

nement du Congo, il lui appartient de donner au gouverneur général des instructions générales en matière de la politique à suivre (¹).

b) *Organisation administrative* (Arrêté du Régent du 1^{er} juillet 1947).

Le Gouverneur général, représentant le Roi, exerce le pouvoir exécutif c'est-à-dire le commandement de l'administration. Il est assisté d'un Vice-Gouverneur général et d'un secrétaire général. Ses services composent le gouvernement général.

Le Congo est divisé en provinces, commandées par un gouverneur de province assisté de deux commissaires provinciaux et d'un secrétaire provincial. Ce gouverneur de province représente le gouverneur général et, dans les limites des ordonnances d'administration du gouverneur général, exerce dans sa province, par voie d'arrêtés, le pouvoir exécutif.

Les provinces comprennent des subdivisions territoriales, appelées districts, et des villes. Les districts sont commandés par des Commissaires de district. Les villes font l'objet de dispositions particulières du décret du 26 mars 1927. Les villes sont administrées par un premier bourgmestre, fonctionnaire nommé par le gouverneur de province ; elles sont divisées en communes administrées par un bourgmestre nommé par le gouverneur, qui peut le choisir dans le personnel de l'administration d'Afrique ou parmi les membres du conseil communal.

Les districts sont divisés en territoires, placés sous le commandement d'un administrateur de territoire. Les territoires comprennent, selon le cas, des circonscriptions urbaines qui sont essentiellement des agglomérations européennes sous l'administration directe du chef

(¹) A. DURIEU : Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi (Éd. Bieveld, Bruxelles, 1957), p. 36.

de territoire, ce qui est généralement le cas de toute localité de quelque importance, et des circonscriptions administratives indigènes : chefferies, secteurs et centres.

c) *Organisation territoriale* (arrêté royal du 5 février 1935).

Il ne faut pas confondre organisation territoriale et organisation administrative. Celle-ci se calque sur celle-là.

C'est l'arrêté royal du 5 février 1935 qui a fixé la physionomie des six provinces telles qu'elles se présentent actuellement. De multiples ordonnances d'administration ont apporté des modifications d'ordre mineur dans le rajustement et la configuration territoriale des districts et des territoires.

La situation actuelle est la suivante (1.1.1957) :

	Villes (1)	Districts	Territoires
<i>Provinces.</i>			
Léopoldville	1	6	25
Équateur	—	4	22
Orientale	—	4	25
Kivu	—	3	19
Katanga	2	5	22
Kasai	—	4	22
	3	26	135

(1) Les villes organisées conformément au décret du 21.3.1957 sont Léopoldville, Élisabethville et Jadotville.

On a vu plus haut que les territoires se subdivisent à leur tour en circonscriptions administratives indigènes administrées par des autorités autochtones, traditionnelles dans les chefferies, et nommées par l'autorité administrante dans les secteurs et les centres. On dénombre à l'heure présente 433 chefferies, 513 secteurs et 59 centres.

Une première phase est mise en œuvre et une seconde phase suit.

d) Organisation judiciaire.

L'organisation des cours et tribunaux divers résulte des décrets coordonnés par l'arrêté royal du 22 décembre 1934. Une réforme profonde est actuellement en cours.

L'organisation des juridictions indigènes relève de l'arrêté royal du 13 mai 1938 coordonnant la législation antérieure en cette matière, le décret de base étant celui du 15 avril 1926.

Il existe deux cours d'appel (Léopoldville et Élisabethville), un tribunal de 1^{re} instance par province, dans chaque district un tribunal de district et un tribunal de parquet, juridictions mixtes agissant à la fois au répressif et au civil en certains cas, en révision en ce qui concerne les tribunaux de police de son ressort, et par territoire : un tribunal de police à caractère exclusivement répressif, de compétence fort limitée. Il n'est pas ici question des Conseils de guerre.

La cour de cassation de Bruxelles intervient, en vertu de la loi du 15 avril 1924, en matière civile et commerciale mais, jusqu'ici, la cour suprême n'a pas reçu compétence en matière répressive contre les décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux de 1^{re} instance et par les cours d'appel du Congo belge.

Chacune des circonscriptions administratives indigènes est dotée d'un tribunal qui sera donc selon le cas : tribunal de chefferie, de secteur ou de centre, fondé sur la coutume et connaissant en ordre principal des contestations civiles. Dans chaque territoire, un tribunal de territoire (distinct donc foncièrement du tribunal de police) joue dans son ressort vis-à-vis des tribunaux indigènes le rôle de tribunal d'appel. Le tribunal de parquet peut intervenir pour annulation en cas de violation des formes substantielles prescrites par la coutume ou par la loi.

e) *Les institutions administratives.*

On serait tenté de cataloguer dans le domaine politique les différentes assemblées qui siègent actuellement à divers degrés dans la Colonie.

Il ne s'agit en réalité que de conseils consultatifs à caractère institutionnel dont la structure est adaptée à celle de l'organisation administrative. Elles ont pour but d'amener les habitants du pays à se préoccuper des problèmes de la communauté et de les entraîner à prendre leurs responsabilités dans la gestion des affaires publiques sur le plan de l'intérêt général.

S'établissant au niveau des organes d'administration correspondants, on trouvera donc :

- Gouvernement général : Conseil de Gouvernement et sa députation permanente (arrêté royal du 21 janvier 1957) ;
- Gouvernement provincial : Conseil de province (*idem*) ;
- District : néant, le district étant essentiellement un échelon de coordination et de contrôle ;
- Villes : Conseil de ville et conseils communaux (décret du 26 mars 1957) ;
- Territoires : Conseil de territoire (arrêté royal du 21 janvier 1957) ;
- Circonscriptions indigènes : Conseils de chefferie, de secteur, de centre, et leur « collège permanent » (décret du 10 mai 1957).

La composition de ces divers conseils comporte des membres de droit qui sont en fait les représentants de l'autorité (fonctionnaires ou autorités indigènes selon le cas) et de membres nommés.

Une distinction importante est à opérer néanmoins en ce qui concerne les villes et les circonscriptions indigènes où une première phase est mise en œuvre vers la démocratisation.

En effet, aux conseils de Gouvernement, de province et de territoire, les membres sont nommés selon un dosage par catégorie (arrêté royal du 21 janvier 1957) (1) avec le préalable que

« ... tous les groupes sociaux-économiques seront dorénavant mixtes dans toute la mesure du possible, les indigènes pouvant avoir accès aussi bien au groupe des entreprises de capitaux qu'à celui des classes moyennes indépendantes ».

Il s'agit donc de collèges où toute discrimination raciale est exclue, l'importance éventuelle de la représentation autochtone n'étant daucune façon limitée.

Les Conseils communaux (décret du 26 mars 1957) et les Conseils de circonscriptions indigènes (décret du 10 mai 1957) sont par contre constitués de membres de droit et de membres nommés après consultation des habitants. C'est à cette première consultation qu'il vient d'être procédé à Léopoldville, Élisabethville et Jadotville, en novembre et décembre 1957, pour la constitution des Conseils communaux des diverses communes composant ces villes, le Conseil de ville qui les coiffe étant constitué selon une formule qui se rapproche de celle des Conseils de province.

Les Conseils communaux seront de composition autochtone homogène, ou européenne homogène, ou mixte selon leurs composantes territoriales.

Enfin, c'est ici le moment de souligner que la condition essentielle fixée par les textes législatifs pour faire partie d'un Conseil quel qu'il soit (Conseil de Gouvernement ou Conseil communal) est d'« être belge ».

(1) a) Membres de droit : 12.

b) Représentants des entreprises de capitaux : 9.

c) Représentants des classes moyennes indépendantes : 9.

d) Représentants de l'emploi : 9.

e) Notables : 9.

f) Milieux ruraux et extra-ruraux : 18.

Il semble qu'on n'attache pas à cette clause une importance suffisante ou qu'on la perde de vue.

Or, l'équivoque pourrait s'établir sur ce principe essentiel qui découle de la Constitution belge et de la Charte de 1908.

« Le territoire de la Belgique métropolitaine et celui du Congo belge constituent le territoire national belge.

Les autochtones du Congo belge sont des nationaux belges tout comme le sont les Belges de la Mère-Patrie, leur qualité de Belge se précisant toutefois — non en droit des gens, mais en droit interne — en celle non pas de citoyen belge au sens de la Constitution, mais de Belge de droit belge colonial » ⁽¹⁾.

C'est à ce titre et en cette qualité que les nouveaux magistrats communaux, blancs et noirs, ont été nommés à la tête des nouvelles circonscriptions. Ils ont du reste dû prêter serment de fidélité au Roi et d'obéissance aux lois du Congo belge. Il convient donc qu'ils sachent sans ambiguïté, avant d'accepter de telles charges, à quelles obligations ils s'engagent. La mise en branle de ces nouveaux et délicats rouages appelle patience et indulgence. Il sera néanmoins nécessaire de poursuivre une action ferme d'éducation des nouveaux élus, novices dans la conduite des affaires publiques et qui ont fatidiquement tendance à s'égarter. Le grand problème est de former des hommes conscients de l'intérêt général et dévoués au bien public.

Quelles chances la Belgique a-t-elle de trouver à temps des solutions adéquates ?

B. IMPERFECTIONS ORGANIQUES ET FONCTIONNELLES.

Confrontée avec un malaise insidieux qu'il serait vain de nier, la Belgique, devant une Afrique en effervescence, avide de progrès et grisée de vitesse, se voit obligée de

⁽¹⁾ A. DURIEUX : Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi (Éd. Bielefeld, Bruxelles, 1957) p. 11.

reconsidérer ses formules jusqu'ici efficaces de prudente lenteur et de devoir rechercher les moyens d'

« ... empêcher l'exaspération des noirs qui finirait par donner un sens aux fausses explications historiques du devenir africain répandues par une poignée d'idéologues nationalistes et par les militants communistes » (1).

Pour mener à bonne fin, dans la plus grande sérénité possible, sa mission civilisatrice au Congo, la Belgique doit pouvoir concilier l'exercice de ses droits avec les aspirations nouvelles des populations congolaises.

a) *Organisation politique.*

Sans envisager des modifications constitutionnelles profondes, qui seraient prématurées sinon inopportunnes, la Loi fondamentale de 1908 gagnerait à être épurée de quelques textes anachroniques ou désuets. Une révision de la Constitution en ses articles 1^{er} et 68 étant au programme de la prochaine législature, le moment serait sans doute favorable à une adaptation du texte de la Charte coloniale.

D'autre part, il ne fait pas de doute que, de plus en plus l'intervention souveraine du Parlement belge où le Congo n'est pas représenté, sera l'objet de critiques de la part des intellectuels congolais, autant d'ailleurs que la consultation par le Ministre du Conseil colonial dans la préparation des décrets. De moins en moins du reste, les habitants du Congo, noirs comme blancs, n'accepteront plus qu'il soit légiféré sans eux. C'est pour ce motif principalement que le décret sur l'immatriculation fit long feu. La refonte de la législation sur le problème des terres risquerait d'encourir le même sort. Ce problème ardu et délicat de l'exercice du pouvoir législatif, où on en arriverait forcément à l'examen de la transformation

(1) F. MITTERAND : Présence française et abandon (Paris, 1957).

du Conseil de Gouvernement en assemblée délibérative, ne pourrait se résoudre d'un trait de plume. Il faudrait pour cela une nouvelle « Commission des XVII » s'informant largement en Afrique et faisant appel au concours d'habitants du Congo qualifiés, noirs et blancs.

On en vient même à se demander si une forme politique plus nette sortant du cadre désormais vilipendé de « Colonie » ne vaudrait pas d'être sérieusement considérée pour le Congo.

Des groupements progressistes d'évolués et de jeunes intellectuels illuminés ne cachent pas leurs préventions, pour n'en pas dire plus, vis-à-vis des autorités gouvernementales. Quelques réactionnaires européens font campagne dans la presse, au Katanga notamment, pour une autonomie provinciale glissant dangereusement, bien qu'ils s'en défendent, vers la sécession. Par contre, tous sont d'accord pour affirmer leur loyalisme envers le Souverain.

b) *Organisation administrative.*

La machine administrative congolaise souffre d'apoplexie, malgré les réformes successives intervenues en vue de la décentralisation et dont la dernière en date est l'arrêté du Régent du 1^{er} juillet 1947.

La Province devrait être, dans les conditions actuelles, l'échelon le plus élevé d'exécution. Une grande autonomie devrait lui être consentie, ce qui permettrait au Gouverneur de province d'exercer pleinement ses fonctions de commandement, tous les services représentés dans sa circonscription étant sous sa dépendance. On devrait également en arriver à l'établissement de réels budgets provinciaux.

« On ne peut déléguer des pouvoirs sans moyens d'exécution et donc sans responsabilités financières,

écrivait en 1927 le gouverneur général LIPPENS.

Dans ces conditions, la Province redeviendra un organe efficace et retrouvera son dynamisme.

D'autre part, le rassemblement d'une proportion anormalement élevée du personnel à Léopoldville se fait au grand dam du personnel de l'intérieur, dont on attend par contre des tâches de plus en plus lourdes et délicates ainsi qu'il en sera question plus loin.

c) *Organisation territoriale.*

Il n'apparaît pas utile ni souhaitable d'apporter des modifications à la structure territoriale actuelle. La disparition (par l'arrêté royal du 29 juin 1933, remplacé par l'arrêté royal du 5 février 1935) des vice-gouvernements généraux a bouleversé à l'époque l'administration du Congo belge et jeté le désarroi parmi les populations. Il fallut plusieurs années pour reprendre la situation bien en mains. Il ne serait pourtant pas indiqué de revenir maintenant à l'ancienne organisation.

Les six provinces, dans leurs limites actuelles, ont depuis vingt-cinq ans trouvé leurs assises, établi leurs traditions et acquis une unité réelle sur le plan démographique, économique et même sentimental, sous la forme d'un certain nationalisme régional. Elles représentent de véritables entités.

Des théories sont avancées pour constituer de grands territoires, ou Gouvernements autonomes, en vue d'une future fédération. Ce sont là des spéculations dangereuses de l'esprit. De la « balkanisation » on court le danger de glisser vers la sécession et le déchirement.

Du reste, on ne remodèle pas à plaisir des groupements humains comme s'il s'agissait d'un simple jeu.

La structure territoriale actuelle a trouvé sa cohésion.

On n'améliorera rien en modifiant tout sans raison majeure. Il est plus sage d'utiliser plus rationnellement un instrument qui possède virtuellement l'efficacité

suffisante, surtout en matière d'administration de populations.

Il ne faut enfin pas perdre de vue que les provinces, telles qu'elles se présentent actuellement, compensent largement par leur importance économique les énormes superficies des vice-gouvernements de l'ancienne organisation (période 1912-1933).

d) *Organisation judiciaire.*

On pourrait difficilement se prononcer sur les lacunes éventuelles de l'organisation judiciaire avant de connaître avec précision les modalités de la réforme actuellement en cours.

Il est à souhaiter que la nouvelle organisation qui en sortira marquera dans la procédure une unification des textes de nature à écarter dans les tribunaux les dispositions discriminatoires qui y subsistent encore entre justiciables blancs et noirs, et que justifiaient les contingences d'un Congo moins évolué. Ce redressement s'impose d'autant plus au moment où les premiers jeunes Africains, docteurs en droit, sont sur le point de sortir des universités et que d'aucuns postuleront sans doute leur admission dans la magistrature assise ou debout.

e) *Assemblées consultatives.*

Les Conseils de Gouvernement et de Province ne jouent encore qu'un rôle très restreint dans la vie politique et administrative du Congo. Ils n'auront un sens que lorsqu'ils jouiront d'une certaine capacité délibérative et notamment d'une responsabilité effective en matière budgétaire. Les conseillers ne seront cependant de véritables mandataires des habitants du pays que lorsqu'ils seront élus et non choisis. Il faut honnêtement reconnaître qu'on en est encore loin. On ne pourrait raisonnablement parler dès à présent de suffrage universel.

Ces Conseils constituent à la fois une soupape pour donner satisfaction à l'opinion publique et un centre de formation pour les véritables assemblées futures.

Néanmoins, ces collèges ont une certaine avance sur les autres institutions : conseils de ville, conseils communaux, conseils de territoire, conseils de circonscription (chefferies, secteurs et centres).

Ils fonctionnent en effet depuis 1947, les dispositions législatives de 1957 (arrêté royal du 21 janvier 1957 — décret du 26 mars 1957 et décret du 10 mai 1957) n'apportant en ce qui les concerne que des réformes de structure, alors qu'elles créaient tous les autres conseils dont, en bonne logique, les conseils des instances supérieures devraient être l'émanation.

Le décalage est important et il sera élargi du fait que, hors les conseils de territoire, tous les autres : conseils communaux, conseils de chefferies, conseils de secteurs et conseils de centres comptent des membres nommés après consultation des habitants.

Des dispositions de l'espèce sont vides de sens pour qui n'a pas quelque expérience des milieux indigènes. Il n'est pas possible de réaliser, sans l'avoir vécue, la somme de longs et patients efforts que la mise en place d'un tel dispositif réclamera du personnel d'exécution.

Les consultations communales à Léopoldville, Élisabethville et Jadotville ont exigé plus de six mois de préparation intensive avec un personnel choisi, renforcé, pour une population nombreuse sans aucun doute, mais bien groupée, facilement accessible et déjà passablement évoluée dans l'ensemble. Or, il ne s'agissait là que d'une fraction assez peu considérable de la population autochtone, 500.000 âmes environ, c'est-à-dire moins de 5 % de la population totale, alors que ces consultations doivent s'effectuer pour le reste dans des conditions difficiles de distance, de dispersion dans des groupements dont la réceptivité est très diverse, et cela par un

personnel surchargé, surmené et en insuffisance chronique. Et, une fois le gros œuvre matériel d'installation des conseils terminé, le plus important et le plus long restera à faire : les animer, les guider et les conseiller. C'est la belle mais bien lourde tâche du service territorial, tâche qui, quoiqu'on veuille, demande du temps pour porter ses fruits et dont les effets sensibles, à condition d'abord qu'on donne au personnel responsable les moyens suffisants, ne pourraient se manifester que dans un certain nombre d'années, à des degrés divers suivant la réceptivité des habitants.

Il faudrait également se garder de fausser l'optique des nouveaux magistrats communaux sur la valeur sociale de leur mandat. Il semblerait que les bases de leur rémunération n'aient pas été suffisamment pondérées et seraient de nature à provoquer une brusque déclassification. Cette situation privilégiée porterait, dit-on, ombrage aux autorités coutumières, moins favorisées, ce qui provoquerait de l'amertume qui risquerait de dégénérer en désaffection envers le Gouvernement et en hostilité envers les autorités communales.

Harmoniser la cadence de l'évolution n'est pas chose simple ; il ne suffit pas de le porter sur un programme électoral. Il faut surtout des hommes dévoués et compétents et du temps.

Une autre conséquence des consultations populaires de décembre 1957 est que le Congolais, des grands centres en tout cas, que dépassent les subtilités juridiques, est désormais convaincu qu'il jouit du droit de vote, car le caractère purement administratif de la consultation lui échappe. Et, de cette conviction, on ne le fera plus démordre.

Ce serait d'ailleurs dangereux. Dès lors, il faudra bien qu'on en vienne l'un ou l'autre jour à étudier la forme juridique des droits politiques des habitants du Congo, de même qu'il faudra penser au statut juridique des

diverses institutions communales, territoriales et provinciales.

Surtout — il ne faudrait pas le passer sous silence quand d'aucuns voudraient sans plus tarder instaurer le suffrage universel — qu'il n'existe encore au Congo belge qu'un embryon d'état-civil, eu égard aux difficultés sans nombre que suscite une telle organisation : difficultés d'ordre matériel, d'ordre géographique, d'ordre social et d'ordre psychologique.

Enfin, si comme on en fait facilement le reproche à la Belgique, le Congo accuse une certaine lenteur dans son évolution politique, il ne faudrait pas que cette constatation devienne obsédante au point de masquer les autres problèmes.

« Les réformes politiques ne vaudront que ce que vaudra l'action économique, ne serait-ce que pour faire face aux charges financières qu'elles impliquent par un accroissement correspondant du revenu des populations ». « Il importe d'asseoir les réformes politiques sur une infrastructure économique et sociale adaptée à la société africaine. Négliger ce « préalable », ce serait condamner à brève échéance l'Afrique à l'aventure » (1).

(1) Paul-Henri SIRÉY : *Une nouvelle Afrique* — A. O. F., 1957.

V. AUTRES GRANDS PROBLÈMES

a) *Communauté belgo-congolaise.*

Le succès de la visite royale de 1955 au Congo a inspiré une formule très séduisante, celle de la communauté belgo-congolaise. Il serait dangereux de se laisser bercer par la fausse sécurité d'une formule « sans se donner la peine d'en préciser ni le contour, ni le contenu » (¹).

La tendance de la politique belge au Congo paraît s'être orientée vers l'« association », liée indéfectiblement à la Couronne et impliquant l'égalité des droits pour tous les habitants du pays.

Cette politique, c'est au Gouvernement belge qu'il appartient de la fixer dans la conscience pleine et sereine de ses responsabilités morales et matérielles. Le Congo est une « affaire qui intéresse la nation tout entière » et non un champ clos pour surenchères de partis.

La solution des problèmes congolais ne pourrait se trouver que sur le plan de l'union nationale et non dans le cadre d'agitations partisanes. Celles-ci ne peuvent que transposer dans des populations mal préparées et devenues méfiantes, des antagonismes d'ordre politique et social qui n'y trouvent aucun support spirituel ni sentimental.

b) *Le nationalisme.*

Sous l'action pacifique de l'administration belge se crée, de l'amalgame artificiel de multiples groupements

(¹) Paul-Henri SIRIEY : *Une nouvelle Afrique*, p. 267, à propos de l'Union Française.

humains, sans aucune cohésion au départ, une unité spirituelle qui vaut pour les blancs comme pour les noirs. Elle doit servir à cristalliser les efforts communs en vue de servir l'intérêt de la communauté.

La Belgique devrait donc s'en féliciter mais s'efforcer de la maintenir dans le sens de l'attachement envers la Métropole et le Souverain.

La « réalité congolaise » existe puisque nous l'avons créée, que nous y avons installé la *Pax belgica* et que nous y avons entraîné les populations à fraterniser et à œuvrer en commun.

Toutefois, certains mouvements locaux de nationalisme raciste ont surgi en divers endroits. Un des plus significatifs est celui des Bakongo. Ses leaders rêvent surtout d'une autonomie Kongo qui, sous le prétexte d'un nationalisme congolais généralisé, aurait volontiers des visées « impérialistes » sur les autres groupements bantous, nilotiques et soudanais, et qui s'appliquent à utiliser à l'appui de leurs prétentions, aussi bien les théories racistes des mouvements pan-africains que les grands principes de la démocratie.

Ne connaissant pas le fond du problème, le grand public belge, impressionné par les relations fragmentaires de presse, s'hypnotise sur ces foyers d'agitation qui faussent la physionomie d'ensemble du Congo.

c) *L'exercice de l'autorité.*

Le Gouvernement général est au Congo le représentant du Roi et y exerce par délégation le pouvoir exécutif. Il serait souhaitable, avons-nous dit, qu'il soit habilité à le subdéléguer largement aux échelons de commandement placés sous son contrôle, et qu'il fasse grande confiance aux Gouverneurs de province, ce qui éviterait la congestion au sommet et la paralysie des organes d'exécution.

Dans le même ordre d'idées, il s'impose surtout que règne une collaboration confiante entre le Ministre des Colonies, responsable devant le Parlement de la politique coloniale, et le Gouverneur général. Il faut une politique coloniale, mais la saine gestion du Congo belge ne s'accommode pas toujours de la « politique » au sens métropolitain du terme. L'autorité, que le chef de la Colonie exerce en Afrique belge, au nom du Roi, pour être efficace doit être incontestée.

d) *Les devoirs de souveraineté de la Belgique.*

La Belgique a généreusement accepté de prendre le Congo en tutelle, mais en s'abstenant prudemment de tout engagement financier.

Une chance providentielle a voulu que nos territoires d'Afrique recélassent des richesses potentielles considérables et que des hommes d'affaires compétents et audacieux se soient trouvés pour les mettre en valeur, permettant à ce pays tout neuf de se développer tout en se suffisant à lui-même.

L'opinion publique belge s'est ainsi habituée à un Congo belge *self supporting* et même de rendement avantageux. ⁽¹⁾

Les charges publiques vont néanmoins en augmentant au rythme du développement du jeune pays. L'économie encore fragile des territoires belges d'outre-mer reste d'autant plus vulnérable aux fluctuations économiques mondiales. Une perte de vitesse se manifeste en ce moment qui force à l'austérité et affecte l'expansion économique et l'exécution d'un ambitieux programme social.

Et cependant, on se trouve devant cette contradiction métropolitaine : d'une part, au Parlement et dans la

⁽¹⁾ J. STENGERS : Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ? *Mém. de l'A.R.S.C.*, Nouv. série, t. XI, fasc. 1, 1957).

presse, les porte-parole politiques font pression pour la réalisation accélérée du progrès social sous forme d'équipement d'écoles, hôpitaux, maternités, foyers sociaux, etc., ou d'avantages matériels tels que pensions, allocations, hauts salaires, etc., alourdisant les dépenses du Gouvernement du Congo belge ; d'autre part, il s'entend bien que celui-ci doit éviter tout déséquilibre budgétaire en alignant son train de vie sur ses propres ressources. Il se voit donc amené à pratiquer l'austérité et à comprimer des postes essentiels tels que les dépenses de fonctionnement, personnel et matériel, des institutions mêmes qu'il doit par ailleurs multiplier.

On croit alors faire œuvre de générosité en déposant une proposition de loi pour la création d'un « Fonds spécial belge pour la Santé au Congo et au Ruanda Urundi », dotation annuelle de 500 millions (0,5 % du budget des Voies et Moyens. — Voir Séance de la Chambre des Représentants du 28 mars 1958).

Logiquement, ce ne sont pas des dons de bienfaisance, mais certaines charges de souveraineté que la Belgique devrait assumer au Congo et qu'une opinion publique bien éclairée devrait accepter.

Il en est de même pour les investissements non rentables des services publics nécessaires à la structure de base du développement économique du Congo. C'est la Belgique qui se devrait de les soutenir plus efficacement, sans garder trop jalousement à son usage le marché des capitaux nationaux. Ce serait le plus franc démenti aux assertions de ce magistrat communal congolais qui soulignait l'avantage des influences bénéfiques internationales.

Devant les temps difficiles qui s'annoncent, la Belgique se doit d'entamer une grande politique de collaboration économique et sociale entraînant, si nécessaire, quelques sacrifices financiers.

« Les progrès dans cette direction dépendront de toute une série de facteurs, et parmi les plus importants :

- Une action gouvernementale éclairée et courageuse,
- Une opinion publique informée,
- L'effort tenace des élites intellectuelles, non seulement conscientes de l'enjeu, mais aussi prêtes à risquer l'impopularité qu'entraîneront la recherche et l'exposé d'appréciations objectives » (¹).

e) *L'éducation des Africains.*

1. *La formation de la masse.*

C'est dans l'enseignement à tous les degrés qu'il doit être soigneusement procédé à l'éducation civique de la jeunesse congolaise dans un sens national belge, sans mépriser pour autant les véritables valeurs traditionnelles.

Il faut aussi que le personnel enseignant noir comme blanc, soit stable, dévoué et compétent et qu'il soit formé aux réalités africaines.

2. *L'éducation des élites intellectuelles et professionnelles.*

Les grandes écoles et les organisations syndicales ont en ce domaine de lourdes responsabilités. On doit former des valeurs humaines et non des privilégiés ambitieux.

Sans aller tant s'en faut jusqu'à l'« obscurantisme », ce qui serait une erreur et ne serait d'ailleurs pas possible, il ne conviendrait pas d'encourager chez le jeune Africain, émotif et sensible, où la passion domine la raison, le goût de la polémique pour les problèmes politiques et sociaux. Il ne manque pas, dans ces vastes domaines, de questions touchant son avenir et celui du pays sur lesquelles il serait du plus haut intérêt de bien l'éclairer dans les cercles d'études, universitaires ou syndicaux.

(¹) Tibor MENDE : Entre la peur et l'espoir (Éd. du Seuil, Paris, 1958, p. 206).

f) *L'africanisation des cadres.*

Le moment est venu où l'africanisation des cadres privés et publics va entrer dans sa phase effective.

L'aspect de ce problème est triple : il se présente sous l'aspect de l'égalité raciale, sociale et nationale.

La question des relations interraciales n'est pas tant affaire de textes ou de règlements, que de relations humaines sur lesquelles il serait fastidieux de s'étendre et qui soulèvent le grand problème que les Américains qualifient de « social acceptance ».

Sur le plan social, c'est la question des rémunérations qui est dominante. Elle se ramène à l'alignement des valeurs humaines dans le cadre des contingences locales. La réforme du « statut unique » de l'administration d'Afrique, actuellement en cours d'élaboration, sera déterminante en ce domaine pour l'évolution du problème. Il est prématuré de préjuger de ses conséquences. Néanmoins, il est certain qu'avant d'avoir des cadres africains suffisants, compétents et dévoués au bien public, il se passera encore de nombreuses années et que, jusque là, continuera à s'imposer la nécessité de cadres européens venant de la Métropole. Ces derniers, techniciens qualifiés pour la plupart selon leur discipline, s'abstiendront s'ils ne bénéficient pas d'avantages acceptables, et du reste, si, dans leur qualification, ils obtiennent de leur employeur privé ou public une rétribution supérieure à celle de leurs collègues de la Métropole. Le secteur privé a le moyen de recourir à des dispositions plus souples que l'administration. Aussi, pour aplatisir les conflits, on se demande si le Gouvernement n'aurait pas intérêt à étudier, pour ses territoires d'outre-mer, le recours à une formule analogue à celle de l'*Overseas civil service* en usage en Grande-Bretagne pour les fonctionnaires coloniaux, et de prendre à sa charge la différence résultant de l'expatriation temporaire des agents

engagés dans la Métropole. La formule pourrait d'ailleurs être réversible pour les Africains qui, de fortune, seraient appelés à prester leurs services occasionnels dans la Métropole.

Dans le problème de l'africanisation des cadres de l'administration, un aspect particulièrement délicat est celui des cadres du service territorial, le *senior service* sur qui repose la responsabilité de l'évolution politique, sociale et économique de la masse des populations de l'intérieur. Les fonctionnaires territoriaux doivent, sans réticence, loyalisme absolu à la Couronne et à la Belgique. Ils doivent être imprégnés d'une doctrine saine et, pour la stabilité et la continuité de l'action, totalement engagés dans leur mission.

Ce serait une erreur, comme on voudrait l'envisager, de modifier l'Institut universitaire des Territoires d'Outre-Mer (INUTOM), qui a fait ses preuves mais qui est l'objet d'attaques insidieuses de détracteurs ou de gens de bonne foi mal informés. Les diplômés de l'INUTOM sont la charpente la plus solide du corps territorial car ils y restent. On constate que dans le service territorial, si au départ les diplômés de l'INUTOM sont en proportion de 40 % dans le contingent annuel, après 20 ans cette proportion atteint 80 % pour l'ancienneté correspondante.

Déjà, l'on compte des Congolais à l'INUTOM. Rien n'empêche donc d'encourager des vocations d'Africains dans cette voie et même, pour les sujets de valeur, de leur faciliter l'obtention d'une bourse d'études.

On devra parallèlement engager sur place, avec épreuves appropriées, des Africains diplômés des universités congolaises.

Toutefois, ce que l'Association des Anciens de l'INUTOM a suggéré au Ministre des Colonies est la création au sein de l'Institut même d'un « Centre de perfectionnement », genre d'*« école de guerre »*. Après six années de services, au moment où la vocation s'est affirmée, où

une sélection s'est déjà opérée, où les jeunes fonctionnaires ont eu déjà la possibilité de mûrir leur expérience au contact des réalités et où, enfin, ils se trouvent en ordre utile pour accéder à des postes de commandement, ils seraient invités tous, blancs et noirs, engagés sur place comme diplômés de l'INUTOM, universitaires ayant fréquenté l'École coloniale comme agents du cadre ayant réussi l'épreuve de la troisième catégorie, à fréquenter les cours de la section supérieure pour une reprise en mains générale, à pied d'égalité, afin de créer une unité d'esprit et de doctrine et de les informer sur les grands problèmes. Le programme serait élaboré, vis-à-vis des problèmes africains, à l'instar de celui du Collège de l'Europe pour les problèmes internationaux.

Le cycle serait d'une année académique (octobre-juin) et l'obtention du certificat serait indispensable pour l'accession à la deuxième catégorie (fonctionnaires supérieurs). Cette innovation, que l'évolution actuelle rend indispensable, permettrait une plus grande sélection et serait un stimulant qui empêcherait de faire considérer le diplôme universitaire comme une fin en soi excluant dorénavant tout effort de perfectionnement.

Le fonctionnaire territorial doit être un « homme de vocation ». Son véritable rôle est de guider et de conseiller les populations. Il doit être plus un fonctionnaire de persuasion qu'un fonctionnaire d'autorité. Dévoué au bien public, son loyalisme doit être sans faille, car on ne pourrait tolérer dans les rangs de ces fonctionnaires la présence d'hommes médiocres ou pusillanimes.

g) L'action économique et sociale.

Les grandes « planifications » en matière économique et sociale porteront à faux si elles ne sont animées d'un véritable dynamisme interne.

Le progrès économique et social réclame des capitaux, de la technique, mais également la participation des « hommes ».

Dans un pays encore insuffisamment développé, comme c'est le cas pour le Congo belge, l'apport du capital et de la technique doit venir de la puissance publique, mais en forme de soutien et non de « don gratuit » qui ne peut que devenir « don suspect ». L'assistance doit revêtir une forme de collaboration consciente qui doit permettre aux hommes de s'élever en véritables partenaires, sans quoi ils demeureront des spectateurs inertes.

Capital is made at home disent les économistes anglais, et nul ne contestera que la formule la plus saine de développement soit le capital d'épargne. Mais ce capital de départ, il faut l'« amorcer » par l'organisation du crédit.

Ce crédit doit être accessible aux individus comme aux collectivités, tant pour l'expansion d'une classe moyenne d'indépendants que pour l'épanouissement des collectivités rurales.

La Belgique devrait patronner pour le Congo belge une institution nationale alimentée régulièrement par le budget métropolitain, dans le genre du « FIDES » en France (Fonds d'Investissement et de Développement économique et social des Territoires d'Outre-Mer) ou du *Colonial Development and Welfare Fund* en Grande-Bretagne.

Le Fonds du Bien-Etre indigène est insuffisant ; il a trop une allure de fonds de bienfaisance et des objectifs trop limités. Les règles de la Société de Crédit au Colonat et à l'Industrie sont d'un formalisme trop rigoureux pour l'Africain, qui n'est pas encore entraîné à la complexité de nos institutions. Seule jusqu'ici, la formule du « Fonds d'Avances » a donné des résultats encourageants, mais elle ne s'applique qu'à l'habitation. Il faudrait donc un organisme de crédit plus adéquat pour l'autochtone indépendant.

Des mesures plus efficaces doivent également être prises pour faciliter l'accès à la propriété individuelle,

on voudrait presque dire à l'appropriation individuelle, car c'est faire fausse route que de s'obstiner à vouloir appliquer aux autochtones le rigorisme du système de la propriété quiritaire, notion qui leur est totalement étrangère et qui, par son formalisme étroit, paralyse toute solution. Ce problème est à rapprocher de l'épineuse question des terres où des aménagements de la législation actuelle sont à chercher en tenant compte que tout de même l'État, puissance publique, a, au Congo belge, le droit de gestion du domaine de la communauté, pouvoir que lui contestent certains idéologues, et que par contre, en certains cas, une formule de cogestion par les collectivités serait peut-être en équité heureusement appliquée.

Pour les collectivités, on ne pourrait — semble-t-il — trouver en ce moment comme exemple meilleure formule d'assistance que celle qu'applique en A.O.F. le « FERDES » (Fonds d'Expansion rurale et de Développement économique et social).

L'innovation réside fondamentalement dans l'initiative que doivent prendre les groupements ruraux, guidés et conseillés, pour obtenir l'assistance gouvernementale dans les travaux les concernant directement, et dans leur participation effective à la réalisation des travaux.

Le montant des travaux est couvert, par ordre d'engagement : pour un tiers par une contribution volontaire de la collectivité bénéficiaire elle-même, en espèces ou en prestations en nature ; pour un tiers par le budget gouvernemental local ; pour un tiers par le « FIDES » (Fonds fédéral alimenté par la Métropole).

La collectivité paysanne, propriétaire des ouvrages communautaires, doit en assurer l'entretien et le fonctionnement. Assumant effectivement la gestion, elle est ainsi amenée à prendre conscience de ses responsabilités et de son rôle social en tant que communauté.

Il faut bien dire que l'action sociale au Congo belge, ayant au demeurant à son actif de remarquables réalisations, se poursuit néanmoins en ordre dispersé, qu'elle manque de doctrine et de coordination et est trop exclusivement inspirée de paternalisme généreux. Il faut la vivifier, en éveillant les collectivités et en les amenant à s'intéresser elles-mêmes à leur propre sort dans le cadre de programmes cohérents.

Ceci nous ramène aux hommes dont dépend une telle réalisation, au service territorial dont c'est la tâche essentielle et la mission fondamentale.

Outre des idées bien nettes sur les programmes d'action économique et sociale et les moyens matériels minima pour les mener à bonne fin, un personnel qualifié, stable et enthousiaste d'encadrement est la condition préjudiciable de mise en œuvre dynamique. L'élément catalyseur en est l'Administrateur qui par fonction et par vocation, doit en être l'animateur.

Si le corps d'administrateurs territoriaux compte toujours une majorité d'hommes compétents et qualifiés, dans les conditions actuelles, il lui est singulièrement malaisé de se consacrer comme il le devrait à son rôle de guide et de conseiller des populations indigènes. Il n'administre plus au sens élevé du terme ; il est écrasé, paralysé de besognes matérielles administratives ; il est périodiquement en insuffisance numérique, exposé à de fréquentes mutations. Or, l'action économique et sociale, c'est avec, par et pour l'indigène qu'elle devra se développer, à travers les conseils de circonscriptions et de territoires dont l'influence dans l'éveil des initiatives et du sens des responsabilités peut devenir déterminante pour amener le paysan africain à se révéler à lui-même et devenir ainsi un partenaire « valable ».

* * *

Telle est l'énumération non exhaustive des problèmes majeurs qui se compliquent de lacunes structurelles et institutionnelles. D'autre part, leur examen rapide et superficiel devrait être plus approfondi. Le présent travail a tenté néanmoins de faire ressortir à quel point leur solution est liée à une bonne compréhension et à un soutien effectif dans un esprit national de la part des milieux métropolitains, et que l'union est indispensable pour la « relance » du Congo belge vers de nouveaux progrès. On pourrait transposer l'interpellation d'un député camerounais au sujet des relations France et Union française :

« Quand la Belgique se décidera-t-elle à faire partie de la Communauté belgo-congolaise » ?

VI. RÉFLEXIONS FINALES AU SUJET DU MALAISE CONGOLAIS

Que le rythme lent et sage de l'évolution paisible du Congo belge soit rompu est un fait sans discussion possible. Une tension interne due à des influences externes, nationales et internationales, à des tâtonnements et des contradictions, a provoqué tant en Afrique belge que dans la Métropole des remous qui, la surenchère politique s'en mêlant, ont jeté le doute et la confusion dans les esprits. Il faudrait retrouver la sérénité et restaurer un climat de confiance dans l'union nationale et l'attachement à la Couronne.

Les élites congolaises, intellectuelles et professionnelles, facilement accessibles aux entraînements d'une propagande tendancieuse qui flatte leurs jeunes ambitions, doivent pouvoir trouver satisfaction à leurs aspirations légitimes. Avec compréhension mais fermeté, il faudra endiguer leur impatience et les amener à partager en sincère collaboration le « fardeau de l'homme blanc », dans le souci du bien général, en donnant à l'homme dans la société le rang équitable que sa valeur justifie, et à l'habitant du pays l'occasion de s'entraîner rationnellement à la gestion des affaires publiques dans les conseils de circonscriptions, les conseils communaux, les conseils de territoire et de ville, en attendant que les conseils de province et de gouvernement puissent atteindre leur pleine capacité. A l'école des réalités, elles pourront gravir, avec l'assistance tutélaire de la Belgique, le difficile chemin de l'émancipation politique et économique, en évitant de céder à la fascination d'une liberté illusoire, pleine d'aventure et de douloureuses expériences.

Les Belges du Congo doivent garder leur bon sens et s'abstenir d'attitudes outrancières qui les discréditent et risquent de mettre en cause l'union nationale, par la menace d'un déchirement. Ils ont, par contre, droit à la considération et à l'intérêt agissant de la Mère-Patrie qui doit à juste titre leur faire confiance et ne pas les traiter indéfiniment en mineurs.

Les Belges de la Métropole doivent, vis-à-vis du Congo, faire trêve à leurs querelles politiques qui n'y trouvent qu'une dangereuse résonance. Ce n'est pas dans l'agitation partisane que les problèmes coloniaux trouveront la solution désirable et, d'autre part, la Métropole ne doit pas vouloir tout régler et tout diriger à partir du Parlement sans information suffisante ni consultation des compétences autorisées d'Afrique. Le Belge doit enfin prendre conscience des responsabilités de la nation vis-à-vis de ses territoires africains. C'est tout un jeune pays de 12 millions d'habitants que la nation a adopté et qu'elle doit soutenir, surtout quand les difficultés surgissent et que 100.000 des meilleurs parmi ses enfants mènent là-bas, au nom de la Belgique, le bon combat de la civilisation.

Les populations autochtones doivent sentir que la protection de Boula-Matari, qu'incarne pour elles le Roi, ne se relâche pas. Une action vivifiante et dynamique dans les milieux ruraux doit consolider leurs espérances vers un mieux-être par des réalisations positives qui les tiendront à l'écart de la subversion.

Le Congo « belge » a cinquante ans...

La Belgique est sortie grandi de cette première et rude étape. C'est à juste titre une raison de fierté nationale, nonobstant les erreurs et les imperfections fatales à toute œuvre humaine.

Il faut avec une résolution lucide, dans un esprit d'union nationale, planter les jalons de l'étape suivante. Elle s'annonce hérissée de complications. Celles-ci ne

sont pas insurmontables et, quoiqu'on dise, l'avenir demeure plein de promesses. Mais il faut avoir la foi, proscrire les divisions dissolvantes et, s'il en est besoin, consentir généreusement les sacrifices nécessaires. Il faut surtout, par notre comportement et dans les textes, signifier sans équivoque que la Belgique entend demeurer maîtresse de l'accomplissement de sa mission.

II. Quelques fautes historiques

Le 17 mai 1958.

III. Les habitants du Congo

17

IV. Institutions politiques, administratives et judiciaires

A. Structure

B. Imperfections organiques et administratives

V. Autres grands problèmes

VI. Réflexions finales au sujet du meilleur futur

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES

I. Avant-propos	3
II. Quelques réalités historiques	7
III. Les habitants du Congo	17
IV. Institutions politiques, administratives et judiciaires	
A. Structure	25
B. Imperfections organiques et fonctionnelles	31
V. Autres grands problèmes	39
VI. Réflexions finales au sujet du malaise congolais	51
Table des matières	54