

KONINKLIJKE ACADEMIE  
VOOR  
OVERZEESE WETENSCHAPPEN



ACADEMIE ROYALE  
DES  
SCIENCES D'OUTRE-MER

Verzameling studies

L'ORDRE JURIDIQUE COLONIAL BELGE  
EN AFRIQUE CENTRALE

ELEMENTS D'HISTOIRE

Recueil d'études

BRUSSEL

2004

BRUXELLES





**KONINKLIJKE ACADEMIE  
VOOR  
OVERZEESE WETENSCHAPPEN**



**ACADEMIE ROYALE  
DES  
SCIENCES D'OUTRE-MER**

**Verzameling studies**

**L'ORDRE JURIDIQUE COLONIAL BELGE  
EN AFRIQUE CENTRALE  
ELEMENTS D'HISTOIRE**

**Recueil d'études**

**Eds: E. Lamy & L. De Clerck**

**BRUSSEL**

**2004**

**BRUXELLES**



**KONINKLIJKE ACADEMIE  
VOOR  
OVERZEESE WETENSCHAPPEN**

**ACADEMIE ROYALE  
DES  
SCIENCES D'OUTRE-MER**

Defacqzstraat 1 bus 3  
B-1000 Brussel (België)

Rue Defacqz 1 boîte 3  
B-1000 Bruxelles (Belgique)

 02.538.02.11 & 538.47.72 — Fax 02.539.23.53

E-mail: [kaowarsom@skynet.be](mailto:kaowarsom@skynet.be)

Website: <http://users.skynet.be/kaowarsom/>

ISBN 90-75652-30-5  
D/2004/0149/1

**INHOUDSTAFEL**

**TABLE DES MATIERES**

Pages — Blz.

Emile LAMY & Louis DE CLERCK  
Introduction . . . . . 5

Alain STENMANS  
Le statut international et les lois fondamentales du Congo . . . . . 9

Filip REYNTJENS  
Statut international et droit constitutionnel du Ruanda-Urundi . . . . . 67

Louis DE CLERCK  
L'organisation politique et administrative . . . . . 121

Emile LAMY  
Le droit judiciaire . . . . . 197

Louis DE CLERCK  
Le régime foncier, le régime minier et le droit des biens . . . . . 253

René DE WOLF (†)  
Le droit pénal . . . . . 311

Jacques VANDERLINDEN  
Regards sur la rencontre d'un ordre colonial et d'ordres précoloniaux.  
Fragments relatifs au destin des droits originellement africains dans le  
système juridique colonial belge . . . . . 359



## INTRODUCTION

Le droit est l'expression des relations sociales, politiques et économiques d'une communauté humaine déterminée, mais il est aussi un instrument de gouvernement et de pouvoir. C'est particulièrement le cas du droit appliqué dans les colonies. Il exprime la souveraineté du colonisateur, reflète ses intentions, ses préoccupations, sa conception du développement, sa capacité d'adaptation aux contingences locales et aux transformations de la société colonisée. L'étude du droit colonial belge permet de mieux saisir les objectifs du colonisateur et d'apprécier les moyens juridiques qu'il a mis en œuvre pour les réaliser.

Le Congo est un cas unique dans l'histoire de la colonisation. Sa création, dans une vaste région où vivaient de nombreuses communautés ethniques aux structures socio-politiques diverses et variées, est l'œuvre d'un seul homme, Léopold II. Dès sa création en 1885, le Congo est un Etat indépendant, une colonie sans métropole, dont Léopold II est le souverain et qu'il gouverne, depuis Bruxelles, en monarque absolu. Il dote cet Etat d'une organisation administrative et judiciaire, d'un droit civil, d'un droit pénal, d'un droit commercial, d'un droit fiscal, d'un droit foncier et minier. Les légistes dont s'entoure le Roi-Souverain sont belges. Ils créent une législation originale, inspirée du droit belge et de celui des autres pays d'Europe occidentale, mais adaptée à la situation locale. Lorsque le Congo devient une colonie belge en 1908, le droit de l'Etat Indépendant du Congo reste en vigueur, pour autant qu'il ne soit pas contraire aux dispositions fondamentales contenues dans la loi belge du 18 octobre 1908 qui sera, jusqu'à la fin de la période coloniale, la loi fondamentale, la constitution du Congo belge. Les lois, les décrets royaux et les ordonnances des gouverneurs généraux permettent de suivre l'évolution de la pensée politique du Gouvernement de la Colonie de 1908 jusqu'à l'accession du Congo à l'indépendance.

En 1916, la Belgique, entraînée dans une guerre contre l'Empire allemand depuis 1914, occupe militairement le Rwanda et le Burundi. Jusqu'en 1925, les deux pays sont administrés par un commissaire royal, dont les interventions législatives se limitent au strict minimum. A partir de 1925, la Belgique administre le Ruanda-Urundi, devenu territoire sous mandat de la Société des Nations, puis territoire sous tutelle des Nations Unies en 1946. La loi belge du 18 octobre 1908 sert aussi de cadre constitutionnel au Territoire du Ruanda-Urundi, qui est uni administrativement au Congo. Progressivement, le législateur y étend l'application de la plus grande partie de la législation congolaise.

Lors de l'accession à l'indépendance du Congo, du Rwanda et du Burundi, le droit existant a été maintenu en vigueur, dans la mesure où il n'était pas contraire aux principes constitutionnels et aux lois des nouveaux Etats. Il n'a été remplacé qu'en partie et progressivement. Le droit de la République démocratique du Congo, du Rwanda et du Burundi est, pour une part, le prolongement de celui de la Colonie du Congo belge et du Territoire du Ruanda-Urundi.

A notre initiative, un groupe de juristes, qui ont tous pratiqué ou enseigné le droit au Congo, au Rwanda ou au Burundi, a entrepris, avec l'appui de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, l'étude de la naissance et des transformations des principales branches du droit appliqué au Congo et au Ruanda-Urundi pendant la période coloniale.

Tant le droit de l'Etat Indépendant du Congo que celui du Congo belge et du Ruanda-Urundi ont fait l'objet, à l'époque, d'ouvrages, d'articles de revues et de publications qui firent autorité et sont toujours disponibles dans les bibliothèques spécialisées. Le présent travail n'est pas un traité juridique, mais un regard rétrospectif sur les objectifs que le législateur, émanation du pouvoir colonial, a voulu atteindre par ses lois, décrets et ordonnances, et sur les résultats qu'il a obtenus, peu ou prou, dans la réalité. Ce n'est pas un ouvrage collectif : chacun des auteurs assume seul la responsabilité de sa contribution. C'est cependant plus qu'un recueil d'études. Les auteurs se sont réunis à diverses reprises pour prendre connaissance de la progression des travaux, examiner et commenter les versions successives des textes de chacun, et veiller à la cohérence de l'ensemble ; cette méthode de travail a enrichi le propos et, nous l'espérons, le fruit des efforts communs. Ils ont pu compter aussi sur les conseils et l'assistance de plusieurs personnes, plus particulièrement MM. Jacques Bourguignon et Hugo Van Beeck, auxquels ils expriment leur reconnaissance.

Tous les auteurs de cet ouvrage ont exercé des responsabilités administratives ou judiciaires au Congo, au Rwanda ou au Burundi avant ou après l'indépendance de ces pays, ou y ont effectué des travaux de recherche. La plupart ont également enseigné le droit dans les universités de ces trois pays pendant de longues années. Quarante ans après la fin de la période coloniale, ils se sont efforcés de faire œuvre objective et impartiale. Ils n'ont pas voulu faire un travail historique, mais un commentaire d'acteurs et de témoins, animés d'une grande volonté de rigueur, qui souhaitent éclairer les historiens de demain.

L'ouvrage n'a pas l'ambition d'être complet. Il est un aperçu sommaire des chapitres les plus significatifs du droit colonial belge. Certaines branches du droit — notamment le droit des personnes, le droit économique et le droit social — n'ont pas été traitées en tant que telles dans ce travail. Ceci est dû au fait que le temps nous a privés de spécialistes de ces questions, à la fois bons connaisseurs des textes et familiers de leur application sur le terrain. Les contributions présentées comportent cependant de nombreux éléments qui permettent d'apercevoir dans quel esprit, et parfois avec quelle évolution de pensée, le pouvoir a légiféré en ces matières.



Les auteurs poursuivent un double objectif. D'une part, ils espèrent aider tous ceux qui s'intéressent à l'action de la Belgique au Congo, au Rwanda et au Burundi jusqu'à l'accession de ces pays à l'indépendance, à mieux comprendre l'histoire de la colonisation belge en connaissance du droit qui a régi ces pays pendant cette période, avec l'éclairage des circonstances qui sont à l'origine de ces dispositions légales ou réglementaires, et de la motivation qui les a inspirées. D'autre part, ils veulent aider les juristes congolais, rwandais et burundais à mieux connaître l'origine du droit écrit qui est celui de leur pays aujourd'hui, et qui est toujours largement inspiré par le droit colonial belge. Ces juristes n'ont, pour la plupart, pas accès aux sources. La connaissance des sources du droit, celle de la volonté et de l'objectif du législateur qui l'a conçu, sont cependant utiles, sinon nécessaires à sa compréhension et son interprétation.

La seule satisfaction des auteurs sera la contribution de leur travail au double objectif qui est à son origine.

Louis DE CLERCK

Emile LAMY



## LE STATUT INTERNATIONAL ET LES LOIS FONDAMENTALES DU CONGO

par

Alain STENMANS \*

### 1. *L'Etat Indépendant du Congo*

#### 1.1. STATUT INTERNATIONAL

##### *1.1.1. Naissance de l'Etat Indépendant du Congo*

Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Afrique centrale suscite un vif intérêt. Chacune des grandes puissances européennes veut sa part d'influence dans ces terres qui, les régions côtières mises à part, sont encore largement inconnues. Toutes ces puissances, de même que les Etats-Unis, entendent commercer librement dans ces terres. Toutes enfin sont sensibles aux appels des milieux humanitaires, des missions religieuses surtout, qui dénoncent le mal causé aux populations indigènes par l'esclavage et la traite des esclaves, largement pratiqués par des chefs arabes ou arabisés. Dans ce cadre, un enchaînement de faits conduit à la constitution de l'Etat Indépendant du Congo.

En 1871, Henry Morton Stanley, journaliste et explorateur anglais, retrouve le missionnaire et explorateur David Livingstone, épuisé par la maladie, à Ujiji, sur la rive orientale du lac Tanganyika. De 1874 à 1877, Stanley traverse pour la première fois l'Afrique équatoriale d'est en ouest. A l'initiative du roi des Belges Léopold II, une association internationale — l'Association internationale africaine — est constituée à Bruxelles, en 1876, pour l'exploration et la civilisation de l'Afrique centrale. A partir de la côte est de l'Afrique, le comité belge de cette Association organise plusieurs voyages d'exploration vers le Tanganyika. Entre 1879 et 1881, Stanley remonte le fleuve Congo, pour le compte de l'Association, de Matadi au Stanley Pool. En 1878, le roi Léopold fonde à Bruxelles le Comité d'études du Haut-Congo. Celui-ci devient, quelques années plus tard, l'Association

---

\* Membre de l'Académie; ancien Directeur des Affaires politiques au Gouvernement général du Congo belge, ancien Secrétaire de Gouvernement du Congo belge pour les Affaires politiques.

internationale du Congo et reprend le drapeau bleu étoilé de l'Association internationale africaine. Stanley, en 1882, et de nombreux pionniers belges, de 1879 à 1885, encouragés par le roi Léopold, explorent les abords du fleuve en amont du Stanley Pool, concluent des traités avec plus de quatre cents chefs, fondent des postes. Entre le 22 avril 1884 et le 23 février 1885, le pavillon de l'Association internationale du Congo est reconnu par les Etats-Unis puis par l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, les Pays-Bas, l'Espagne, la France, la Russie, la Suède, la Norvège, le Portugal, le Danemark et la Belgique, bref par toutes les puissances qui comptent à ce moment.

Ces puissances se réunissent à Berlin, le 15 novembre 1884, pour soumettre l'occupation de l'Afrique centrale à quelques règles. Leurs travaux durent plus de trois mois. Elles élaborent des déclarations relatives à la liberté du commerce dans le bassin conventionnel du Congo (plus vaste que le bassin géographique), à la traite des esclaves, à la neutralité des territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo, un Acte de navigation du Congo et un Acte de navigation du Niger appliquant les principes généraux de libre navigation établis par l'Acte final du Congrès de Vienne, une déclaration enfin introduisant dans les rapports internationaux des règles uniformes relatives aux occupations qui pourront avoir lieu à l'avenir sur les côtes du continent africain. Le 23 février 1885, peu avant la clôture de la Conférence, le président de l'assemblée lit une lettre par laquelle l'Association internationale du Congo informe la Conférence des reconnaissances dont cette Association a fait l'objet de la part de la quasi-totalité des puissances présentes à Berlin. Plusieurs représentants se félicitent de la naissance du nouvel Etat et louent les vues civilisatrices de son fondateur. Cette lettre et ces interventions figurent au protocole de la séance, auquel sont annexées les copies des traités par lesquels l'Association internationale a obtenu la reconnaissance des gouvernements. L'Acte général de la Conférence, qui réunit en un seul instrument les différents documents élaborés, porte la date du 26 février 1885. Le même jour, l'Association adhère à cet Acte.

Les 28 et 30 avril 1885, les Chambres belges autorisent le roi Léopold à être «le chef de l'Etat fondé en Afrique par l'Association internationale du Congo. L'union entre la Belgique et le nouvel Etat du Congo sera exclusivement personnelle». Le 1<sup>er</sup> août 1885 et à des dates ultérieures, le roi Léopold notifie aux puissances «que les possessions de l'Association internationale du Congo forment désormais l'Etat Indépendant du Congo; que S.M. a pris, d'accord avec l'Association, le titre de Souverain de l'Etat Indépendant du Congo, et que l'union entre cet Etat et la Belgique est exclusivement personnelle». Le 1<sup>er</sup> août 1885 encore, l'Etat se déclare perpétuellement neutre sur les bases indiquées au chapitre III de l'Acte général de la Conférence de Berlin.

Ainsi donc, en 1885, tous les protagonistes ont accepté, voire souhaité, que le roi Léopold prenne la tête d'un ensemble étatique étroitement uni à la Belgique: le souverain lui-même, qui depuis vingt-cinq ans manifeste le souci de doter la Belgique d'une colonie, saisit l'occasion qui lui est offerte de diriger seul, sans les entraves d'un monarque constitutionnel, les débuts de l'œuvre; la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et le Portugal, engagés dans une lutte d'influence dans l'Afrique subsaharienne, sont satisfaits de neutraliser, au moins pour un temps, les territoires encore largement inconnus du bassin congolais; les Etats-Unis, éloignés d'une entreprise coloniale directe dans cette région, sont néanmoins intéressés à ne pas voir cet immense territoire renforcer la puissance des grands pays européens et se fermer au commerce.

Au plan du droit international, l'Etat Indépendant du Congo est certes né dans des circonstances singulières. La doctrine est partagée: pour certains, cet Etat est issu de la Conférence de Berlin et appelé à devenir une sorte de colonie internationale; pour d'autres, sa naissance est antérieure à la Conférence, elle est le fruit de la volonté d'un fondateur reconnue bilatéralement par chaque gouvernement; pour d'autres encore, il s'agit d'une création arbitraire de la politique, d'un Etat fictif [1] \*.

Au moment même, le statut exact du nouvel Etat n'a pas grande importance, pourvu que son fondateur respecte les règles du jeu. Mais quelques années plus tard, lorsque le gouvernement de l'Etat adoptera un système de mise en valeur portant atteinte aux conditions de vie des indigènes et restreignant la liberté du commerce, la plupart des opposants, étrangers et belges, au régime léopoldien soutiendront que le Congo est l'œuvre de la Conférence de Berlin et que ses dirigeants doivent des comptes aux puissances signataires de l'Acte général, tandis que le souverain ne cessera d'affirmer que l'Etat est sa création, reconnue par les puissances avant l'adoption de cet Acte et qu'il possède toutes les prérogatives d'un Etat indépendant et souverain.

### *1.1.2. Conventions multilatérales*

En adhérant à l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885, l'Etat Indépendant du Congo prend plusieurs engagements: assurer une complète liberté du commerce de toutes les nations dans tout son territoire (article 1<sup>er</sup>); donner à tous les pavillons un libre accès au littoral ainsi qu'à toutes les eaux intérieures et leur permettre les transports, le cabotage et la batellerie sur le même pied que les nationaux (article 2); n'imposer aux marchandises importées que de justes taxes rémunératoires, égales pour tous, à l'exclusion de tout droit d'entrée (article 4); ne concéder dans ses territoires

---

\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 53-63.

ni monopole ni privilège en matière commerciale (article 5); accorder aux étrangers, à leurs personnes, biens et activités le même traitement et les mêmes droits que ceux des nationaux (article 5); veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence, concourir à la suppression de l'esclavage et surtout de la traite des noirs (article 6); protéger et favoriser sans distinction de nationalités ni de cultes toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables créées ou organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation (article 6); accorder aux missionnaires chrétiens, aux savants, aux explorateurs, à leurs escortes, avoir et collections une protection spéciale (article 6); respecter la liberté de conscience et la tolérance religieuse, qui sont expressément garanties aux indigènes comme aux nationaux et aux étrangers, et ne soumettre à aucune restriction ni entrave le libre et public exercice de tous les cultes, le droit d'ériger des édifices religieux et d'organiser des missions appartenant à tous les cultes (article 6); appliquer, aussitôt que les circonstances le permettront, la convention de l'Union postale universelle révisée à Paris le 1<sup>er</sup> juin 1878 (article 7). L'Etat Indépendant du Congo s'engage également à empêcher que son territoire serve de marché ou de voie de transit pour la traite des esclaves et à employer tous les moyens en son pouvoir pour mettre fin à ce commerce et punir ceux qui s'en occupent (article 9). Il accepte les règles selon lesquelles les territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo peuvent être placés sous un régime de neutralité, en temps de paix et même en temps de guerre, ainsi que le recours à la médiation ou à l'arbitrage qui est prévu en cas de dissentiment sérieux, au sujet ou dans les limites de ces territoires, entre les puissances signataires ou adhérentes (articles 10-12). Il s'engage à respecter les dispositions très détaillées destinées à assurer la liberté de navigation sur le Congo, ses embranchements et issues (articles 13-25). Il accepte qu'une commission internationale de navigation soit chargée d'assurer l'exécution des dispositions de l'Acte de navigation (articles 17 et suivants) et, d'une manière plus générale, de surveiller l'application des principes proclamés et consacrés par la déclaration relative à la liberté du commerce (article 8). Cette commission ne sera jamais constituée.

Les principes énoncés dans l'Acte général de la Conférence de Berlin et les termes mêmes utilisés pour les formuler caractériseront certains aspects essentiels de la politique congolaise du roi Léopold puis de la Belgique. Ils serviront aussi de référence aux critiques, passionnées ou réfléchies, qui seront adressées à d'autres aspects de cette politique [2].

Quelques années après la Conférence de Berlin, la nécessité apparaît d'intensifier la lutte contre l'esclavage et la traite des esclaves en Afrique. C'est l'objet de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, signé le 2 juillet 1890. Cet Acte comprend sept chapitres et près de cent articles.

Essentiellement, il impose aux puissances qui exercent la souveraineté ou des protectorats en Afrique d'organiser progressivement leurs services administratifs, judiciaires, religieux et militaires (article I); de poursuivre la répression de la traite (article IV) et de punir pénalement les actes de traite les plus graves: chasses à l'homme, mutilations, captures d'esclaves par violence, attentats à la liberté individuelle (article V); d'interdire, dans la zone déterminée par l'Acte général qui comprend pratiquement toute l'Afrique tropicale et les îles adjacentes au littoral, l'importation des armes perfectionnées et de leurs munitions (articles VIII à XIII); de prohiber complètement l'entrée et la fabrication des boissons distillées dans les régions où l'usage de ces boissons n'existe pas ou ne s'est pas développé et de taxer l'entrée de ces boissons dans les autres régions (articles XCI à XCIV). En invoquant les lourdes charges que la lutte contre l'esclavage et la traite impose à l'Etat Indépendant, le Roi-Souverain obtient, après d'éprouvantes négociations, que l'Acte général soit accompagné d'une Déclaration autorisant la perception, sans traitement différentiel, de droits d'entrée de 10 % maximum sur les produits importés dans le bassin conventionnel, ce tarif ne concernant pas les spiritueux qui sont régis par d'autres dispositions de l'Acte général [3]. La campagne militaire que l'Etat Indépendant mènera contre les bandes négrières, de 1892 à 1894, mettra effectivement un terme à la traite congolaise organisée.

### *1.1.3. Conventions bilatérales*

Pendant ses vingt-trois ans d'existence, l'Etat Indépendant du Congo conclut de nombreuses conventions pour la délimitation de ses frontières ou pour le règlement de questions techniques. Mais il conclut aussi certaines conventions de portée plus générale.

Le 23 avril 1884, l'Association internationale du Congo avait accordé un droit de préférence à la France si l'Association était amenée à se défaire de ses possessions africaines. La France, favorable en 1885 à la constitution de l'Etat Indépendant du Congo, accepte que celui-ci soit, en la matière, subrogé à l'Association [4].

Le 3 juillet 1890, au lendemain de la clôture de la Conférence de Bruxelles, l'Etat Indépendant du Congo, qui connaît de lourdes difficultés financières, signe avec la Belgique une convention. Aux termes de celle-ci, l'Etat belge prête 25 millions de francs à l'Etat Indépendant, par des versements échelonnés sur dix ans et non productifs d'intérêts pendant cette période. A l'expiration des dix ans, l'Etat belge acquiert le droit soit d'annexer l'Etat Indépendant, soit de ne pas l'annexer et de se faire rembourser son prêt au terme d'une nouvelle période de dix ans, l'emprunt produisant entre-temps un intérêt de 3,5 %. Le Parlement belge, surmontant ses réticences, approuve cette convention à la quasi-unanimité [5].

Le 12 mai 1894, l'Etat Indépendant du Congo, qui souhaite affermir ses positions dans le nord-est, signe avec la Grande-Bretagne, qui s'efforce d'établir une liaison continue entre Le Cap et Le Caire, une convention destinée à permettre aux deux parties de progresser dans la réalisation de ces desseins. L'Etat Indépendant du Congo reconnaît la sphère d'influence britannique dans la région du Nil. La Grande-Bretagne donne à bail au Roi-Souverain le Bahr-el-Ghazal, les provinces de Lado et de l'Equateur et une bande de 25 km de large dans la région du lac Albert. L'Etat Indépendant du Congo donne à bail à la Grande-Bretagne une bande de 25 km de large le long du lac Tanganyika et jusqu'au lac Edouard. Mais devant les protestations de l'Allemagne et de la France, la Grande-Bretagne renonce à la prise à bail de la bande de territoire congolais et l'Etat Indépendant du Congo ne prend à bail que l'enclave du Lado [6].

#### *1.1.4. Fin de l'Etat Indépendant du Congo*

Le 9 janvier 1895, l'Etat Indépendant du Congo, dont les difficultés financières restent très grandes, accepte d'avancer l'échéance fixée par la convention du 3 juillet 1890 et conclut un traité de cession avec la Belgique. Le 5 février 1895, un arrangement intervient entre les gouvernements belge et français: «Le droit de préférence de la France est reconnu en cas de cession totale ou partielle par la Belgique de ses possessions congolaises à titre onéreux. Les échanges de territoire, les concessions ou locations, en tout ou en partie, des mêmes territoires aux mains d'un Etat étranger ou d'une compagnie étrangère investie de droits de souveraineté, donneront également lieu à l'exercice du droit de préférence et feront l'objet d'une négociation préalable avec le Gouvernement français... La Belgique s'interdit toute cession gratuite de ses possessions au Congo et admet que ces dispositions les régissent dans toute leur étendue». Mais l'opinion belge est profondément divisée sur l'opportunité de reprendre le Congo et la discussion est ajournée *sine die*. Seules sont approuvées par le Parlement, les 27 et 28 juin 1895, des mesures «provisionnelles» destinées à empêcher la déroute financière de l'Etat Indépendant [7].

Au début de 1901, lorsque échoit le droit d'option de la Belgique stipulé par la convention du 3 juillet 1890, la situation de l'Etat Indépendant du Congo a changé: l'Etat se suffit à lui-même et le Roi-Souverain n'a plus aucune raison de se dessaisir de ses pouvoirs. Par contre, l'opinion en Belgique reste très partagée. Dans ces conditions, à l'été de 1901, le gouvernement belge fait approuver par le Parlement, à l'issue de débats difficiles, l'ajournement de l'exercice par la Belgique de son droit d'option [8].

Dans les années qui suivent, c'est la prospérité croissante de l'Etat Indépendant du Congo qui fait désormais problème. Celle-ci est incontestablement due à l'inébranlable persévérance du Roi-Souverain, au dynamisme et



au dévouement de ses collaborateurs et de l'administration locale, à l'esprit d'entreprise des sociétés. Mais elle comporte aussi de graves atteintes aux droits des indigènes et à la liberté du commerce. Ces abus sont passionnellement dénoncés, et parfois injustement amplifiés, par certains milieux, surtout étrangers. Ils sont sereinement et objectivement établis par la commission d'enquête que le Roi-Souverain envoie sur place, pendant plusieurs mois, en 1904-1905 [9]. Malgré les mesures prises par le monarque, le 3 juin 1906, pour mettre fin à cette situation, la campagne d'opinion se poursuit, en Angleterre, aux Etats-Unis, en Belgique. On peut dire que, cette fois, la Belgique est acculée à reprendre le Congo. Après des débats douloureux au Parlement, interrompus par des élections législatives, trois documents fondamentaux sont approuvés le 20 août 1908 par la Chambre et le 9 septembre par le Sénat: le traité de cession conclu le 28 novembre 1907 par les gouvernements belge et congolais; un acte additionnel au traité de cession, du 5 mars 1908, supprimant certaines clauses de ce traité jugées inacceptables par les autorités anglaises comme par de nombreux parlementaires belges; le projet de loi coloniale [10]. Le 23 décembre 1908, un arrangement franco-belge confirme l'arrangement du 5 février 1895 sur le droit de préférence consenti à la France en cas de cession du territoire congolais [11].

## 1.2. DROIT PUBLIC INTERNE

### *1.2.1. Absence de loi institutionnelle fondamentale*

Le roi Léopold II estime être propriétaire du Congo. C'est à ce titre qu'il croit pouvoir le léguer à la Belgique, par un testament du 2 août 1889 transmis au gouvernement belge aux environs du 1<sup>er</sup> juillet 1890, lors de la négociation d'un premier prêt d'Etat à Etat.

Dans cette logique, l'octroi au Congo d'une loi institutionnelle fondamentale constituerait un acte de pure volonté du seul Roi-Souverain. Celui-ci s'en dispense mais décrète progressivement des lois institutionnelles distinctes qui constituent, ensemble, un droit public.

### *1.2.2. Lois institutionnelles*

Un rapport du 22 mai 1907, adressé au Roi-Souverain par les trois Secrétaires généraux du gouvernement central de l'Etat Indépendant, a pour objet de présenter la situation générale du pays, alors que les différentes réformes décidées le 3 juin 1906 sur les recommandations de la Commission d'enquête n'ont pas suffi à faire taire les critiques et que l'on s'achemine avec de plus en plus de certitude vers la reprise du Congo par la Belgique. Ce rapport comporte un chapitre intitulé «Situation politique» [12]. Ce chapitre traite successivement

des droits des habitants, du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire, des chefferies et des contingents. On présentera ici la synthèse de ces dispositions.

#### 1.2.2.1. Droits des habitants

L'Etat a une législation sur la *nationalité*. Celle-ci concerne à la fois les Congolais et les étrangers qui demandent la naturalisation. Depuis 1904, la législation précise que l'indigène congolais garde sa nationalité tant qu'il réside sur le territoire de l'Etat, même s'il prétend avoir obtenu une nationalité étrangère ou s'être placé en la dépendance d'un Pouvoir étranger. La naturalisation a été conférée à deux reprises, à des citoyens français (Joubert) et autrichien (Landbeck). L'*égalité devant la loi* n'est pas formellement proclamée mais elle est consacrée implicitement en ce que la loi n'édicte aucune distinction entre les sujets de l'Etat, ne crée aucun privilège juridictionnel ou fiscal, ne prononce aucune exclusion en matière d'admissibilité aux emplois publics. La *liberté individuelle* est garantie. Les dispositions de la législation impliquent le respect des principes selon lesquels nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit, nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne, aucune peine ne peut être prononcée sans une loi antérieure à l'infraction. Des sanctions pénales répriment les atteintes à la liberté individuelle, et spécialement la traite. L'arrestation et la détention préventives sont réglées par la législation. La contrainte par corps, l'internement, la mise à disposition du gouvernement sont réglementés. Il en est de même des prestations indigènes. L'*inviolabilité du domicile* est garantie. Les visites domiciliaires et les perquisitions sont réglementées. L'*inviolabilité de la propriété privée* trouve son expression dans la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. La jouissance de la propriété est légalement protégée. Les réquisitions militaires et autres restrictions à la propriété sont établies par la loi. Le *droit de l'inventeur* est garanti par une législation sur les brevets. La *liberté des cultes* est sanctionnée par le code pénal et ne connaît d'autre limite que la répression des infractions commises à l'occasion de l'usage de cette liberté. Les libertés de *manifestar ses opinions*, d'*enseigner*, de *s'assembler*, de *s'associer* ne sont pas restreintes par la loi, sous réserve des mesures de police habituelles et de la répression légale des infractions éventuelles. L'*inviolabilité du secret des lettres* est garantie. Les *atteintes* aux libertés et droits des particuliers sont sanctionnées par le code pénal. La *liberté du commerce et de la navigation* est garantie. La *jouissance des droits civils* est légalement reconnue aux indigènes qui sont parvenus à un certain niveau de civilisation: ce niveau est attesté par l'inscription aux registres de l'état civil de leur naissance, de leur reconnaissance ou de leur mariage ou encore par leur immatriculation aux registres de la population

civilisée. La jouissance de ces droits est également reconnue aux naturalisés. Quant aux étrangers, ils jouissent indistinctement, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, pour l'acquisition de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux. Les lois pénales ainsi que les lois de police et de sûreté les obligent. Ils peuvent être extradés dans les conditions déterminées par la législation et les traités d'extradition [13].

#### 1.2.2.2. Pouvoir législatif

Le Roi-Souverain détient le pouvoir législatif. Il l'exerce par décret. Un Conseil supérieur, dont il nomme les membres — et qui est chargé par ailleurs d'attributions judiciaires —, lui donne son avis sur les questions dont il croit devoir le saisir. Dans cette fonction qui s'apparente à celle d'un Conseil d'Etat, le Conseil supérieur est appelé à délibérer sur des travaux d'ordre législatif.

Le secrétaire d'Etat, qui assume depuis le mois d'octobre 1894 la haute direction de tous les services du Gouvernement central, n'a pas de délégation générale du pouvoir législatif mais certains décrets peuvent lui confier une délégation spéciale.

Le gouverneur général, en revanche, peut édicter des ordonnances ayant force de loi. Il peut aussi, en cas d'urgence, suspendre par ordonnance l'exécution d'un décret. Ces ordonnances cessent leurs effets à l'expiration de six mois si elles n'ont pas été approuvées par le Roi-Souverain dans ce délai. Par ailleurs, certains décrets confèrent au gouverneur général une délégation législative spéciale, dont il s'acquitte par arrêté. Un comité consultatif, présidé par le gouverneur général, lui donne son avis sur toutes les mesures d'intérêt général qu'il peut y avoir lieu d'adopter ou de proposer au gouvernement central. Ce comité est composé de hauts fonctionnaires et d'un maximum de cinq membres choisis par le gouverneur général pour un an. Le gouverneur général n'est tenu de prendre l'avis du comité que pour rendre des ordonnances en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les avis du comité ne le lient pas [14].

#### 1.2.2.3. Pouvoir exécutif

Les attributions du pouvoir exécutif sont exercées par le Roi ou par les fonctionnaires auxquels il les délègue. Le Roi nomme aux emplois d'administration générale. Il nomme les hauts magistrats et les magistrats de carrière, les officiers de la Force publique, les agents consulaires. Il fait les traités, remet ou réduit les peines prononcées par les juges, confère les ordres de l'Etat. Il agit par décret ou par décision.

Il y a un gouvernement central, placé sous la haute direction du secrétaire d'Etat. En cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, les secrétaires

généraux sont chargés de la gestion des services départementaux, chacun en ce qui concerne les attributions arrêtées par le secrétaire d'Etat. Il y a trois départements et plusieurs services. L'organisation des services, le cadre des fonctionnaires et les traitements sont fixés par arrêté.

Le droit de prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets a été délégué d'une manière générale au secrétaire d'Etat. Celui-ci est chargé de l'exécution des mesures décidées par le Roi.

Le gouvernement local est placé sous la haute direction du gouverneur général. Celui-ci représente l'autorité souveraine. Il est chargé d'administrer le territoire et d'y assurer l'exécution des mesures décidées par le gouvernement central. Il a la haute direction de tous les services administratifs. Le règlement général du personnel d'Afrique et les traitements sont arrêtés par le secrétaire d'Etat.

Le gouverneur général est autorisé à prendre des règlements de police et d'administration publique. Ces règlements peuvent établir des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale et deux cents francs d'amende. Le gouverneur général prend aussi des arrêtés d'exécution en vertu de délégations particulières que lui confèrent les décrets spéciaux.

En 1906, un Conseil du Congo est institué pour examiner les questions d'ordre politique et gouvernemental dont il est saisi par le Roi. Ce conseil est composé de neuf membres nommés par le souverain, dont quatre fonctionnaires ou anciens fonctionnaires du Congo [15].

#### 1.2.2.4. Publicité des actes officiels

Les décrets et autres actes officiels ne doivent être publiés que s'il y a intérêt à les rendre publics [16]. La publication se fait par insertion au *Bulletin officiel* ou par affichage au district. Les temps de publicité nécessaires à l'entrée en vigueur des actes sont fixés par la législation.

#### 1.2.2.5. Pouvoir judiciaire

L'organisation judiciaire étant traitée dans cet ouvrage (E. Lamy, «Le droit judiciaire»), nous nous bornons à exposer ici les règles fondamentales qui régissent le pouvoir judiciaire de l'Etat Indépendant.

En matière civile et commerciale, un litige opposant uniquement des indigènes continue à être tranché par le chef, selon la coutume indigène, pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux règles d'ordre public universel ni aux lois de l'Etat qui ont pour but de substituer d'autres règles aux principes de la coutume indigène. Il suffit cependant que l'une des parties saisisse la juridiction européenne pour que celle-ci devienne compétente. En matière répressive, le parquet décide, dans chaque cas, s'il y a lieu d'abandonner le prévenu à la juridiction effective du chef local et à l'application des coutumes indigènes ou s'il convient de poursuivre le prévenu devant les

juridictions européennes. Toute infraction relative à la traite est poursuivie devant les tribunaux de l'Etat.

Les tribunaux de l'Etat comportent des tribunaux de première instance, des tribunaux territoriaux et des conseils de guerre, un tribunal d'appel et un conseil supérieur. Les fonctions du siège et du ministère public sont assurées par des magistrats de carrière, exception faite des juges des tribunaux territoriaux qui sont des agents de l'administration et des membres des conseils de guerre qui sont des officiers.

La force exécutoire des décisions judiciaires rendues à l'étranger est réglée par décret. L'extradition fait l'objet de conventions ou d'accords particuliers entre gouvernements.

Le régime pénitentiaire est réglé par décret [17].

#### 1.2.2.6. Les chefferies

Dans les premiers temps, les chefferies sont considérées comme des unités politiques de fait, avec lesquelles les autorités de l'Etat entretiennent les contacts dictés par les besoins du service. Peu à peu cependant, le chef apparaît comme un interlocuteur dont il faut reconnaître la loyauté et le dévouement, puis qu'il convient d'investir en le confirmant dans l'autorité qui lui est attribuée par la coutume. A partir de 1906, sur la recommandation de la Commission d'enquête, la chefferie devient une division administrative, qui complète la division de l'Etat en districts, zones, secteurs et postes. Tout le territoire comprend désormais des chefferies, en sorte qu'il n'y a plus d'indigène sans chef. Le territoire des chefferies englobe indifféremment des terres appartenant au domaine de l'Etat et à des particuliers, ainsi que des terres occupées aux termes de la loi par les indigènes.

Le caractère légal de la chefferie, la situation de l'individu dans la chefferie, les droits et devoirs du chef vis-à-vis des membres de sa chefferie, de l'Etat et des autres chefs, la succession des chefs, la formation des notables et héritiers présomptifs, l'institution d'intermédiaires officiels entre le chef et les autorités font l'objet de mesures législatives et d'instructions [18].

#### 1.2.2.7. La Force publique

Au début, la Force publique est composée pour l'essentiel de soldats étrangers; c'est une lourde charge financière pour l'Etat. Ces étrangers sont progressivement remplacés par des Congolais. Dès 1888, la Force publique est organisée par décret. Le gouverneur général exerce le commandement suprême de la Force publique au Congo. Le contingent à recruter est déterminé par le Roi. Les recrutements se font par engagements volontaires et levées annuelles. La législation précise la durée du service actif et de la présence dans le cadre de la réserve. Elle prescrit aux autorités de protéger les

hommes qui ont été incorporés contre toute atteinte ultérieure à leur liberté individuelle [19].

#### 1.2.2.8. Travailleurs pour travaux d'utilité publique

Comme dans nos pays autrefois, les habitants peuvent être astreints, dans certaines conditions, à des travaux urgents d'utilité publique. Mais le système engendre des abus. Faisant droit à une recommandation de la Commission d'enquête, la législation de 1906 le réforme. Désormais, le contingent annuel de milice est divisé en deux sections. La seconde comprend les travailleurs nécessaires à l'exécution des travaux qui sont déclarés d'utilité publique par décret. Le décret fixe l'effectif annuel de ces travailleurs ainsi que la durée maximum de leur terme de service. Il règle leurs droits et devoirs [20].

#### 1.2.3. *Autres lois institutionnelles*

La législation de l'Etat Indépendant du Congo concerne encore d'autres matières dont les normes fondamentales relèvent généralement du droit public. Nous synthétiserons ici les règles essentielles qui régissent le régime foncier, les finances publiques, la monnaie et l'instruction. Nous aborderons aussi la question fondamentale de la protection des indigènes.

##### 1.2.3.1. Régime foncier

Dès le 1<sup>er</sup> juillet 1885, une ordonnance proclame le droit des indigènes sur les terres qu'ils occupent, c'est-à-dire, sera-t-il bientôt précisé, sur les terres qu'ils habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque; la législation leur reconnaît ensuite le droit de pratiquer certains usages locaux (coupe de bois à usage personnel, pêche, chasse) en dehors de ces terres. Sur la recommandation de la Commission d'enquête, la législation leur reconnaît, à partir de 1906, le droit d'occuper des terres d'extension.

Parallèlement, dès le 1<sup>er</sup> juillet 1885, la propriété des terres vacantes est attribuée à l'Etat. Nul n'a le droit de les occuper sans titre.

Les terres de l'Etat comportent un domaine public, inaliénable, et un domaine privé. Une importante partie des terres vacantes et certaines mines sont, à partir de 1896, constituées par le Roi-Souverain en Domaine de la Couronne et affectées à une Fondation de la Couronne, administrée sous son contrôle direct. Inspirée des grandes fondations privées étrangères, notamment américaines, la Fondation a pour objet de mener, sans frais pour le contribuable belge, une politique de mécénat intellectuel, artistique et scientifique; elle doit aussi favoriser l'insertion de la Belgique dans le courant de l'expansion mondiale par des initiatives visant entre autres à former des Belges aux

carrières à l'étranger et à jeter les bases d'une marine nationale. Peu de temps avant la reprise du Congo par la Belgique, le Roi-Souverain, sur les instances du parlement et du gouvernement belges, supprime la Fondation de la Couronne: les biens de celle-ci sont rétrocédés ou cédés à l'Etat Indépendant et ils sont ensuite repris par la Belgique, avec l'ensemble du Congo, moyennant certaines compensations que nous exposerons lors de l'examen de la loi fondamentale du 18 octobre 1908.

Pour le reste, l'Etat exploite son domaine privé. Il le fait en régie ou par voie de concession. A partir de 1906, suite aux travaux de la Commission d'enquête, les règles de base de cette exploitation sont précisées. Le domaine exploité en régie constitue le Domaine national, dont la gestion et l'affectation des revenus sont fixées par décret. Les terres du Domaine national ne peuvent être cédées, concédées ou aliénées que pour satisfaire à un service d'intérêt général ou moyennant contre-valeur parfaite acquise dans des conditions avantageuses. Quant aux terres domaniales non comprises dans le Domaine national, elles ne peuvent être vendues ou louées que par adjudication publique.

Les mines appartiennent à l'Etat. Nul ne peut les exploiter qu'en vertu d'un titre établi par décret ou par décision souveraine, sans préjudice des usages miniers reconnus aux indigènes. De même, nul ne peut faire des recherches minières sans y être autorisé par décret. L'exploitation est frappée de redevances proportionnelles aux bénéfices réalisés. Ces redevances peuvent être remplacées par une rente annuelle et forfaitaire ou, s'il s'agit d'une société, par la remise à l'Etat d'actions libérées [21].

Une mention spéciale doit être faite de l'exploitation des terres vacantes du Katanga. Désireux d'affirmer la présence belge dans cette région, fort convoitée, qu'il n'est pas encore en mesure d'occuper effectivement, l'Etat Indépendant suscite, en mars 1891, la création de la Compagnie du Katanga. Société anonyme de droit belge, la Compagnie s'engage à accomplir de vastes missions d'exploration, d'étude de voies de communication et d'implantation d'entreprises de colonisation et de services; en échange de ses prestations, elle acquiert la propriété d'un tiers des terres vacantes katangaises, à délimiter ultérieurement. Cette délimitation étant impossible et l'Etat manifestant un intérêt croissant pour l'exploitation directe de son domaine, le Comité spécial du Katanga est créé en juin 1900 pour gérer les biens indivis des deux partenaires: l'influence au sein du Comité, les avoirs, les bénéfices et les pertes sont répartis dans la proportion de deux tiers pour l'Etat et d'un tiers pour la Compagnie [22]. Cette question est traitée de manière plus approfondie dans cet ouvrage (L. De Clerck, «L'organisation politique et administrative»).

#### 1.2.3.2. Finances publiques

Les budgets de l'Etat sont fixés par décret, et régulièrement publiés à partir de l'exercice 1890 [23]. Les comptes de l'Etat sont également arrêtés

par décret, mais ils ne sont publiés que pour les exercices 1905, 1906 et 1907 [24]: selon la doctrine officielle, ces comptes ne sont que des documents de gestion interne.

Il y a des impôts, des redevances et des taxes. Les bases et les taux d'imposition, les modes de recouvrement, les poursuites et les mesures de contrainte en cas de non-paiement des impositions sont fixés par des décrets ou en vertu de ceux-ci.

Les impositions directes et personnelles frappent les non-indigènes et les indigènes. L'impôt des non-indigènes frappe la superficie de leurs bâtiments et enclos, le nombre de leurs employés et ouvriers ainsi que les bateaux et embarcations à leur usage. L'impôt des indigènes consiste en une somme d'argent. Le gouverneur général adapte le taux de l'impôt aux ressources des régions et au degré de développement des indigènes. Il peut, par arrêté motivé, faire remise de tout ou partie de l'impôt aux indigènes ou aux populations qu'il désigne. L'impôt indigène est perçu soit individuellement, soit collectivement. Il est payé en argent mais l'indigène est autorisé à l'acquitter en produits ou en travail; dans ce cas l'indigène reçoit, à titre d'encouragement au travail, une rémunération en échange de ses prestations. Depuis 1906, la législation, adoptant les recommandations de la Commission d'enquête, prescrit certaines normes complémentaires: l'équité de l'impôt en produits ou en travail relève de la responsabilité directe du commissaire de district; le recouvrement des prestations se fait par les agents à ce qualifiés, et sans participation de capitas et de sentinelles armés; le droit de percevoir l'impôt et d'appliquer la contrainte ne peut être délégué à des sociétés (voir *infra*, 1.3.2.).

Un impôt frappe les sociétés congolaises et les sociétés étrangères. Il y a des droits de sortie et, depuis l'Acte général de Bruxelles, des droits d'entrée. Ceux-ci frappent particulièrement les spiritueux, dont l'importation est autorisée dans le Bas-Congo [25].

#### 1.2.3.3. La monnaie

Dès 1887, la législation établit le système monétaire de l'Etat. L'importance de ce système grandit à mesure que l'occupation du Haut-Congo s'intensifie et que des activités nouvelles, attirant un nombre croissant de travailleurs, se développent. Il en est ainsi notamment, au tournant du siècle, au Katanga [26].

#### 1.2.3.4. L'instruction

La législation ne consacre pas formellement la liberté de l'enseignement; elle ne charge pas formellement l'Etat de donner une instruction publique à ses frais. Cependant, les Actes généraux de Berlin et de Bruxelles font



obligation à l'Etat d'accorder une importance particulière à cette matière, tant par son soutien aux missions que par ses initiatives propres. Les terrains concédés aux missions, les subsides accordés pour l'entretien et la formation des enfants abandonnés qu'elles accueillent, les colonies créées pour ces enfants, les écoles professionnelles destinées aux adolescents, une école de commis figurent parmi les nombreuses mesures prises en ce domaine [27].

#### 1.2.3.5. La protection des indigènes

Dans cette matière également, les Actes généraux de Berlin et de Bruxelles énoncent les obligations fondamentales de l'Etat. Celui-ci ne les transpose pas dans sa législation interne mais il les met en œuvre dans des réglementations particulières, souvent complétées par des instructions. Ces initiatives ont pour objet, notamment, la désignation du directeur de la Justice et de ses délégués pour la tutelle des noirs; la mission de protection impartie aux membres des parquets; le louage ou contrat de service entre noirs et non-indigènes; les règles à observer pour le traitement des noirs engagés au service de l'Etat; l'institution en 1896 d'une Commission pour la protection des indigènes, composée de membres d'associations philanthropiques et religieuses nommés par le Roi; la désignation, en 1903, d'un haut commissaire royal spécialement chargé de veiller à la rigoureuse observance des diverses mesures édictées en faveur des indigènes; en 1904, l'institution d'une commission spéciale de trois membres nommés par le Roi-Souverain, chargée d'enquêter sur les actes de mauvais traitement qui seraient commis à l'égard des indigènes, soit par des particuliers, soit par des agents de l'Etat; en 1906, un train de décrets faisant droit aux recommandations de cette Commission et la décision d'affecter trois inspecteurs d'Etat au moins à l'inspection de tout ce qui a trait au respect des lois destinées à protéger les indigènes, spécialement dans les terres exploitées par les sociétés [28].

### 1.3. LE REGIME LEOPOLDIEN

#### *1.3.1. Critiques et réfutations*

Dès les premières années d'existence de l'Etat, son gouvernement est accusé de violer les Actes généraux de Berlin et de Bruxelles, en portant atteinte à la liberté du commerce et en infligeant ou laissant infliger de mauvais traitements aux indigènes. Ces critiques, surtout exprimées en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis et reprises par plusieurs milieux influents en Belgique, s'amplifient lorsque l'Etat entreprend, avec un succès économique croissant, la mise en valeur de son domaine privé. Avec une inlassable constance, le gouvernement de l'Etat répond à ces critiques, dans des rapports au

Roi-Souverain publiés au *Bulletin officiel* [29]. En 1904, il charge une commission indépendante d'enquêter sur les mauvais traitements dont les indigènes seraient l'objet et, en 1906, il donne suite à presque toutes les recommandations de cette commission. Mais les critiques se poursuivent. Sous la pression du gouvernement anglais et à l'invitation pressante de nombreux responsables belges, la Belgique reprend le Congo en 1908.

### 1.3.2. *Le nœud du problème*

Pendant les années qui suivent 1885, le nouvel Etat doit occuper la partie de son territoire qui ne l'est pas encore, c'est-à-dire l'ensemble des régions situées en amont de Léopoldville, y établir ses principaux services, y combattre la traite et y soumettre les populations hostiles. Il doit en même temps construire le chemin de fer de Matadi à Léopoldville, destiné à remplacer le plus vite possible la piste des caravanes le long du bief non navigable du Congo. Ces charges l'endettent lourdement. Peu à peu cependant, la situation économique et financière s'améliore puis s'inverse: la campagne arabe se termine en 1894, l'exploitation du domaine s'amplifie, le chemin de fer Matadi-Léopoldville est inauguré en 1898, le commerce se développe. L'Etat dispose de ressources de plus en plus considérables qui permettent au Roi-Souverain de financer des objets multiples et parfois somptuaires [30].

L'étranger reproche à l'Etat de soustraire un immense domaine à la liberté du commerce, en exploitant ce domaine en régie ou en concédant cette exploitation à quelques sociétés dont il acquiert une partie du capital. Au lieu de présider, comme il en a l'obligation, à la liberté des échanges, l'Etat devient ainsi, aux yeux de ses adversaires, un Etat marchand. Le gouvernement du Congo répond que l'Acte général de Berlin garantit à chacun la liberté d'acheter et de vendre, laquelle n'est pas mise en cause; que cet Acte n'interdit pas à l'Etat de se constituer un domaine, comme font légitimement tous les Etats, et de l'exploiter comme il l'entend; que ce domaine ne couvre qu'une partie des terres vacantes du Haut-Congo; que rien n'empêchait les sociétés étrangères de se porter candidates aux concessions mais que seules des sociétés belges ont agi en ce sens. La commission d'enquête de 1904-1905, sans prendre position dans ce débat de droit international, observe qu'en fait, l'étendue du domaine et ses modes d'exploitation restreignent considérablement les superficies sur lesquelles il est possible aux indigènes de commercer librement. A la suite de son rapport, les parties du domaine non exploitées en régie seront désormais, nous l'avons dit, louées ou vendues en toute clarté, par adjudication publique [31].

Des missions étrangères et des agents diplomatiques et consulaires anglais, relayés par de puissants groupes de pression, telle la *Congo Reform Association*, dénoncent la dépopulation de certaines régions et décrivent des

actes de violence, de torture et de mutilation dont ils ont été les témoins ou dont ils ont été informés, spécialement dans les parties du domaine exploitées par l'Etat ou concédées par lui. Le gouvernement de l'Etat répond qu'il a supprimé la traite au prix de lourds sacrifices, qu'il empêche l'importation illégale des armes et des spiritueux, que la législation protège les indigènes et les encourage au travail, qu'elle réglemente les restrictions légitimes à la liberté individuelle, qu'elle punit ceux, agents ou particuliers, qui attentent à cette liberté ou se rendent coupables d'actes d'inhumanité, que les abus qui se produisent sont dus à des faiblesses individuelles et non au système et qu'ils sont poursuivis. La commission d'enquête de 1904-1905 fait justice de certaines accusations non ou mal fondées. Elle constate cependant certains abus qui sont dus soit à un système permis par la loi mais néfaste, soit à des imprécisions ou des lacunes de la législation, soit encore à des insuffisances du service public. Sont permis par la loi mais néfastes, par exemple, le droit de faire participer des *capitas* (congolais) et sentinelles (non congolaises) armés à la perception des impôts; la délégation à des agents de société du droit de recouvrer l'impôt et de recourir à la contrainte en cas de non-paiement de celui-ci; la prolongation jusqu'à vingt-cinq ans de la tutelle de l'Etat sur les enfants indigènes abandonnés. Doivent être précisés par la législation les terres sur lesquelles les indigènes exercent leurs droits; le calcul équitable de l'impôt en nature; les mesures de contrainte en cas de non-paiement des impositions; le rôle des chefs indigènes dans l'administration du pays; certains aspects du recrutement et du statut des militaires de la force publique et des travailleurs requis pour des travaux d'utilité publique; le régime des opérations de police et des opérations militaires. Doivent être augmentés le nombre des tribunaux territoriaux et celui des magistrats de carrière. Des services publics, assurés par des agents de l'Etat munis des instructions nécessaires, doivent être mis en place dans les régions encore inoccupées et spécialement dans celles qui sont exploitées par des sociétés concessionnaires [32].

### *1.3.3. Nécessité d'un changement de régime*

Le roi Léopold II affirme hautement son pouvoir absolu. Il précise toujours qu'il le met au service de l'œuvre qu'il a entreprise: fonder un Etat prospère, qui libère ses habitants de l'esclavage et de la barbarie et qui offre à la Belgique les débouchés d'une colonie. Il affirme encore que ce pouvoir absolu est indispensable, dans la phase initiale, à la réussite de l'entreprise [33]. De fait, les réalisations accomplies entre 1885 et 1908 sont exceptionnelles. Il en est rendu compte dans les différents chapitres de cet ouvrage.

Cependant, le développement du Congo ne peut se poursuivre longtemps dans ce cadre. Un tel pouvoir absolu constitue un anachronisme au début du XX<sup>e</sup> siècle. La manière altière de l'exercer indispose. Surtout, il atteint ses

limites en générant, malgré ses résultats manifestement positifs, un ensemble de défauts ou d'abus dont aucune institution politique, démocratiquement constituée, n'a mission d'assumer la responsabilité et auxquels aucune institution de ce type n'a mission de remédier. C'est un système qui n'organise institutionnellement ni le contrôle de l'exercice du pouvoir, ni l'opposition à la manière dont les gouvernants s'acquittent de leurs tâches, ni la possibilité d'imposer des politiques alternatives.

Au plan du droit public et du fonctionnement de l'Etat, une autre solution devient indispensable. Ce sera, selon l'expression utilisée à l'époque, la solution belge.

## 2. Le Congo belge

### 2.1. STATUT INTERNATIONAL

#### 2.1.1. *Naissance du Congo belge*

Comme il a été exposé (voir *supra*, 1.1.4.), la Belgique acquiert la souveraineté sur le Congo en vertu du traité de cession et de l'acte additionnel signés par les gouvernements belge et congolais les 28 novembre 1907 et 5 mars 1908, et approuvés par le parlement belge les 20 août et 9 septembre 1908. Cette annexion, souhaitée par les puissances, est reconnue par la plupart d'entre elles dans les mois qui suivent. Seuls trois pays tarderont à le faire. Les Etats-Unis d'Amérique et l'Angleterre, qui avaient été à la pointe du combat contre l'Etat Indépendant, entendent se donner le temps d'apprécier comment la situation congolaise évoluera sous l'égide de la Belgique: les premiers ne reconnaissent l'annexion que le 16 janvier 1911, la seconde le 27 juin 1913. Quant à la Russie, sa reconnaissance n'interviendra que le 29 février 1912 [34].

#### 2.1.2. *Conventions multilatérales*

##### 2.1.2.1. 1908-1926

Succédant à l'Etat Indépendant du Congo et signataire des Actes généraux de Berlin et de Bruxelles, la Belgique assume à ce double titre les obligations qui découlent désormais pour elle de ces conventions. Elle confirme la neutralité du Congo (distincte, notons-le, de sa propre neutralité), que l'Etat Indépendant avait proclamée le 1<sup>er</sup> août 1885. Au mois d'août 1914, l'Allemagne viole cette neutralité. Ceci, joint au fait que le gouvernement impérial manifeste depuis plusieurs années la volonté d'étendre son influence sur la

colonie, conduit les Alliés à garantir, le 29 avril 1916, l'intégrité territoriale du Congo belge et l'attribution future de dommages de guerre à celui-ci. A l'issue de la Première Guerre mondiale, la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, considérant «que les territoires intéressés sont actuellement placés sous des autorités reconnues, qu'ils sont dotés d'institutions administratives conformes aux conditions locales et que l'évolution des populations indigènes s'y poursuit progressivement», s'attache à «assurer par des dispositions appropriées aux exigences modernes l'application des principes généraux de civilisation consacrés par les Actes de Berlin et de Bruxelles». Formellement, elle abroge presque totalement ces Actes ainsi que la Déclaration du 2 juillet 1890 mais elle en reprend les principaux principes (liberté du commerce, protection des personnes et des biens, liberté de navigation, conservation des populations indigènes et amélioration de leurs conditions d'existence, protection des institutions scientifiques, religieuses ou charitables, liberté de conscience, règlement pacifique des différends). Certains accents nouveaux apparaissent cependant: la Convention étend à toute l'Afrique l'obligation de respecter ceux de ces principes qui ont un caractère humanitaire et civilisateur; elle reconnaît aux puissances signataires le droit d'apporter, dans la mise en œuvre des principes qu'elle consacre, les restrictions nécessaires au maintien de la sécurité et de l'ordre publics et, en ce qui concerne l'exercice de la liberté de conscience et des cultes, les restrictions qui résulteraient de leur droit constitutionnel; elle reconnaît la liberté des Etats de disposer de leurs biens et d'octroyer des concessions, sans traitement différentiel. Deux autres Conventions, signées à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919 également, durcissent le régime des spiritueux en Afrique ainsi que le régime des armes et des munitions. Cette dernière matière fait ensuite l'objet de la Convention de Genève du 25 juin 1926. Pour ce qui est de la suppression totale de l'esclavage et de la traite, la Convention du 25 septembre 1926, élaborée dans le cadre de la S.D.N., complète et développe l'œuvre des conventions antérieures [35].

#### 2.1.2.2. 1945

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies adopte, le 26 juin 1945, la Charte de San Francisco. Le chapitre XI de la Charte est constitué par une Déclaration relative aux territoires non autonomes. Il s'agit de donner aux populations des colonies, au sens le plus large, certaines marques d'intérêt qui ne se trouvent pas dans le Pacte de la S.D.N. Les membres des Nations Unies qui administrent de tels territoires reconnaissent la primauté des intérêts des habitants. Ils doivent favoriser par tous les moyens possibles la prospérité de ces derniers dans le cadre du système de paix et de sécurité internationale établi par la Charte. Ils acceptent plusieurs obligations spécifiques: assurer, en respectant la culture des populations, leur progrès

politique, économique et social ainsi que le développement de leur instruction, les traiter avec équité et les protéger contre les abus (ce dernier point vise surtout la protection des terres arables, l'abolition des sanctions pénales en matière de contrat de travail, l'élimination des discriminations raciales injustes); développer la capacité des populations de s'administrer elles-mêmes, tenir compte de leurs aspirations politiques et les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, selon leur situation particulière et leur degré de civilisation; affermir la paix et la sécurité internationales; à la demande instante de l'Australie, favoriser des mesures constructives de développement, encourager des travaux de recherche, coopérer entre membres de l'Organisation et avec les organismes internationaux spécialisés; communiquer au secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans ces territoires. Enfin, les membres des Nations Unies s'engagent à fonder leur politique, autant dans ces territoires que dans leurs territoires métropolitains, sur le principe général du bon voisinage [36].

Le chapitre XII de la Charte, consacré au régime de tutelle qui succède au système des mandats de la S.D.N., concerne le Ruanda-Urundi: son application à ce territoire est analysée dans cet ouvrage (F. Reyntjens, «Statut international et droit constitutionnel du Ruanda-Urundi»).

Sur le fond, l'action civilisatrice et de développement que la Belgique mène au Congo depuis 1908 répond largement aux obligations internationales qu'elle accepte d'assumer à partir de 1945. Mais elle refuse tout empiètement sur la liberté d'action que lui confère sa souveraineté. Aussi s'inspire-t-elle, dans ses relations avec l'Organisation en cette matière, du précepte «toute la Charte, rien que la Charte». Par ailleurs sa doctrine, qui tend à élever l'ensemble de la population et non à privilégier l'émergence de quelques élites, la conduit à n'entamer qu'en 1957 la formation proprement politique des Congolais et la structuration politique du pays. Cette action se traduit par des initiatives institutionnelles prudentes et progressives qui sont analysées dans cet ouvrage (L. De Clerck, «L'organisation politique et administrative»). L'accélération des volontés d'autonomie et d'indépendance, qui se produit à cette époque en Asie comme en Afrique, se manifeste aussi au Congo et coupe court, en 1960, à la politique entreprise.

### 2.1.2.3. 1957

Par l'article 131 du Traité de Rome du 25 mars 1957, instituant la Communauté Européenne, les Etats membres conviennent d'associer à la Communauté «les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières». Cette expression sibylline vise le Congo, le Ruanda-Urundi, les colonies françaises

d'Afrique et la Somalie ainsi que quelques territoires dépendant des Pays-Bas et de la France dans les Caraïbes et dans l'océan Pacifique. Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Conformément aux principes énoncés dans le préambule du traité (et, notons-le, en concordance avec les principes établis par les Nations Unies), l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent. Les articles 132 à 136 fixent les objectifs de l'association, établissent certaines règles douanières, remettent à des conventions ultérieures l'exercice de la liberté de circulation des travailleurs et arrêtent une première convention d'association valable pour cinq ans. Avant l'expiration de ce délai, tous les pays et territoires concernés accèdent à l'indépendance. Aussi est-ce sur des bases négociées avec eux que leur association avec la Communauté Européenne est décidée par la Convention de Yaoundé I du 20 juillet 1963 [37].

### 2.1.3. Conventions bilatérales

De nombreuses conventions bilatérales, portant sur des règlements de frontières ou sur des questions d'ordre technique, ont été signées par la Belgique au nom de sa colonie. Nous nous bornerons à mentionner ici certaines conventions de nature plus politique.

- Le 23 décembre 1908, nous l'avons dit, un arrangement franco-belge confirme l'arrangement du 5 février 1895 par lequel la Belgique a accepté d'assumer, en des termes précisés, l'engagement pris le 23 avril 1884 par l'Association internationale du Congo d'accorder un droit de préférence à la France en cas d'aliénation de ce territoire (voir *supra*, 1.1.3., 1.1.4.).
- Le 30 mai 1919, en conclusion de longues et difficiles négociations menées entre la Belgique et l'Angleterre en marge de la Conférence de la paix, la Belgique obtient, outre l'administration du Ruanda-Urundi dont il est question dans cet ouvrage (F. Reyntjens, *op. cit.*), des facilités d'accès à l'océan Indien: liberté de transit à travers l'Est-Africain; tarifs les plus favorables pour l'usage de voies de communication à travers ce territoire; facilités spéciales sur la ligne Kigoma – Dar es-Salaam; ports francs dans ces deux localités. L'accord fera l'objet d'une convention d'application, le 15 mars 1921 [38].
- Pendant la Seconde Guerre mondiale, les Alliés assignent au Congo des objectifs ambitieux de production de matières premières stratégiques. Cette production fait l'objet d'accords secrets à l'époque. Elle a pour

- effet d'associer le Congo de manière importante à l'effort de guerre. Elle impose de lourdes prestations aux cadres européens ainsi qu'à la main-d'œuvre autochtone. Les autorités coloniales demanderont, après les hostilités, qu'un effort particulier soit fait en faveur des populations [39].
- En février 1960, peu de temps après la fin de la Table ronde belgo-congolaise, le Quai d'Orsay rappelle au Gouvernement belge l'existence du droit de préférence (dit aussi droit de préemption) de la France. Mais sa démarche est manifestement en porte-à-faux et il n'insiste pas [40].

#### *2.1.4. Accession du Congo belge à l'indépendance*

Le 29 juin 1960, un traité général d'amitié, d'assistance et de coopération entre le Congo et la Belgique est signé par le Premier ministre de Belgique, le Ministre belge des Affaires étrangères et le Ministre belge des Affaires africaines, ainsi que par le Premier ministre et le Ministre des Affaires étrangères du Congo. Contrairement à ce qui s'était passé en 1908, ce traité ne règle pas la question de la reprise des actifs et des passifs de la colonie. Le 30 juin 1960, les Gouvernements congolais et belge font une Déclaration conjointe: «Le Congo accède, ce jour, en plein accord et amitié avec la Belgique, à l'indépendance et à la souveraineté internationale» [41].

### 2.2. DROIT PUBLIC INTERNE

#### *2.2.1. La loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge*

##### *2.2.1.1. Caractères généraux de la loi du 18 octobre 1908*

Reprenant le Congo pour obéir à une nécessité politique qui finit par s'imposer à elle, la Belgique dote immédiatement celui-ci de ce dont il avait le plus manqué du temps de l'Etat Indépendant: une loi fondamentale. C'est une loi ordinaire, adoptée par le parlement belge à la majorité simple. Mais par son contenu, c'est une véritable constitution, qui sera d'ailleurs fort peu modifiée tant que durera le régime colonial. Comme elle n'a pas été adoptée selon les règles exigées en Belgique pour les normes constitutionnelles et qu'elle n'a pas été non plus démocratiquement approuvée par les habitants du Congo — ce qui eût été impossible dans l'état primitif où la grande majorité d'entre eux se trouve encore en 1908 —, les juristes l'appellent communément «la charte coloniale».

Le projet de texte soumis à la Chambre en 1907, repris d'un projet avorté en 1901, attribue la quasi-totalité des pouvoirs à l'exécutif et ne laisse au parlement qu'une faible possibilité de contrôle. Durement attaqué par l'opposition, ce projet est remplacé, en août de la même année, par un texte mieux étudié qui sera la base de la législation adoptée en 1908 [42].



La loi du 18 octobre 1908 prescrit certaines règles dont l'importance est prééminente par rapport aux autres et que nous appellerons fondatrices de l'ordre colonial belge. Elle énonce d'autres règles qui tiennent spécifiquement compte du fait que le territoire à gouverner se situe à 6 000 kilomètres de sa métropole et connaît souvent des réalités très différentes. Elle comporte aussi plusieurs règles reprises ou inspirées de la Constitution belge. Enfin, certaines règles qui relèvent traditionnellement des constitutions libérales sont absentes.

#### 2.2.1.2. Normes fondatrices

La loi décide que le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Elle établit la prééminence du pouvoir législatif et la responsabilité politique des gouvernants. Elle garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle prescrit un ensemble de devoirs spéciaux à l'égard des indigènes.

##### 2.2.1.2.1. Personnalité distincte du Congo belge

En 1885, le parlement belge n'avait autorisé Léopold II qu'à établir une union purement personnelle entre ses couronnes belge et congolaise. En 1893, alors que la question d'une reprise du Congo par la Belgique commence à se poser sérieusement, le gouvernement profite de la révision constitutionnelle qui introduit le vote plural en Belgique pour compléter la Constitution par une disposition relative aux territoires d'outre-mer: «Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires» (Constitution, article 1<sup>er</sup>, dernier alinéa). Aussi, en 1908, le législateur belge reste-t-il dans cette voie en décidant: «Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Il est régi par des lois particulières» (Loi, article 1<sup>er</sup>, alinéas 1 et 2). Et comme le souvenir de l'endettement de l'Etat Indépendant du Congo hante encore les parlementaires belges, la loi ajoute prudemment (au risque de heurter le droit international): «L'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés. En conséquence, le service de la rente congolaise demeure exclusivement à la charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement» (article 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4) [43].

Plus tard, en 1954, certains hommes politiques envisagent d'atténuer cette distinction en assimilant davantage le Congo à une province belge. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est mis en révision à cette fin [44]. Mais ces intentions tardives vont à contre-courant de l'évolution des esprits en Afrique et restent lettre morte. Lorsque le Congo accède à l'indépendance le 30 juin 1960, c'est donc bien, en droit interne, une personne distincte de la Belgique qui acquiert la souveraineté.

### 2.2.1.2.2. Prééminence du pouvoir législatif et responsabilité politique des gouvernants

La loi du 18 octobre 1908 met un terme au régime de pouvoir absolu qu'a connu l'Etat Indépendant. «La loi — c'est-à-dire le pouvoir législatif belge — intervient souverainement en toute matière» (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>). «Le pouvoir exécutif appartient au Roi. Il est exercé par voie de règlements et d'arrêtés» (article 8, alinéa 1<sup>er</sup>). «Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre, qui par cela seul s'en rend responsable» (article 9, alinéa 1<sup>er</sup>).

### 2.2.1.2.3. Garanties complémentaires contre l'absolutisme

Ce dispositif de base est complété par un ensemble de prescriptions destinées à empêcher tout retour au pouvoir personnel.

#### 2.2.1.2.3.1. Publicité des actes officiels

S'inspirant de la Constitution, la loi du 18 octobre 1908 prescrit qu'aucun décret (acte législatif subordonné à la loi, dont nous parlerons plus loin), aucun règlement ou arrêté, aucune ordonnance des autorités locales ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés (article 7, alinéa 5; article 8, dernier alinéa; article 22, dernier alinéa). Il n'est donc plus question de couvrir l'existence d'actes officiels tenus secrets (voir *supra*, 1.2.2.4.). Par surcroît de précaution, indépendamment de leur publication dans l'organe officiel de la colonie, les décrets doivent également être insérés au *Moniteur belge* (article 7, alinéa 5); cette disposition sera cependant abrogée par la loi du 3 août 1924.

#### 2.2.1.2.3.2. Conformité à la législation

Toujours dans la ligne des principes constitutionnels, la loi décide: «Les cours et les tribunaux n'appliquent les décrets qu'autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois» (article 7, dernier alinéa); ils «n'appliquent les règlements et les arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux lois et aux décrets» (article 8, alinéa 2).

#### 2.2.1.2.3.3. Fonds spécial

En contrepartie de la suppression par le Roi-Souverain, en 1908, de la Fondation de la Couronne (voir *supra*, 1.2.3.1.), celui-ci avait obtenu un fonds spécial de 50 millions de francs à charge de la colonie. «Ce fonds, précise l'Acte additionnel au Traité de Cession, 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» (article 4 de l'Acte additionnel, alinéas 3 à 5).

La loi du 18 octobre 1908 soumet au contreseing ministériel, et donc à la responsabilité politique du ministre, les dépenses faites au moyen de ce fonds spécial. La loi confirme que les annuités sont affectées aux destinations énumérées dans l'Acte additionnel. Elle laisse au Roi le soin d'indiquer les proportions dans lesquelles ces affectations seront faites (article 9, alinéas 2 et 3).

#### 2.2.1.2.3.4. Cessions et concessions de chemins de fer, de mines et de biens domaniaux

L'exploitation du domaine, qui avait conduit à des abus et suscité de vives controverses du temps de l'Etat Indépendant, fait l'objet de précautions particulières [45]. Les règles relatives aux concessions de chemins de fer et de mines, aux cessions et aux concessions de biens domaniaux, seront déterminées par une loi spéciale (article 15, alinéa 1<sup>er</sup>).

En attendant cette loi (qui n'a jamais été prise), quatre règles sont fixées. Première règle: seul un décret peut consentir ou autoriser «toute concession de chemins de fer ou de mines, toute cession ou concession, pour quelque durée que ce soit, de biens domaniaux d'une superficie excédant dix hectares» (article 15, alinéa 2). Seules les cessions et concessions de biens domaniaux n'excédant pas dix hectares peuvent donc être accordées par le pouvoir exécutif. Deuxième règle: «Seront déposés, avec toutes les pièces justificatives, pendant trente jours de session, sur les bureaux des deux Chambres, tous projets de décret portant: a) concession de chemins de fer, mines, minières ou alluvions aurifères; b) cession d'immeubles domaniaux d'une superficie excédant dix mille hectares; c) concession de la jouissance d'immeubles domaniaux, si leur superficie excède vingt-cinq mille hectares et si la concession est consentie pour plus de trente ans» (article 15, alinéa 3). Troisième règle: «Pour déterminer le maximum de superficie prévu aux alinéas 2 et 3, il est tenu compte des cessions ou concessions de biens domaniaux dont le cessionnaire ou le concessionnaire a bénéficié antérieurement» (article 15, alinéa 4). Quatrième règle: «Tout acte accordant une concession la limitera à un temps déterminé, renfermera une clause de rachat et mentionnera les cas de déchéance» (article 15, alinéa 5).

Ce régime très strict, destiné à prévenir le retour d'erreurs passées, sera maintenu dans son économie générale jusqu'à la fin de la souveraineté belge au Congo. Rien ne sera changé, notamment, à l'obligation de déposer sur les bureaux des deux Chambres les projets de décrets accordant les cessions ou concessions les plus importantes (article 15, alinéa 3). Le régime sera simplement adapté, sur certains points, à l'évolution du développement de la colonie.

La dernière adaptation sera faite par l'arrêté-loi du 19 mai 1942, qui réécrit partiellement l'article 15.

- Il n'est plus question, en la matière, de loi spéciale.
- Les superficies au-delà desquelles les cessions ou concessions de biens domaniaux ne peuvent être consenties ou autorisées que par décret sont portées de dix à cinq cents hectares s'il s'agit de biens ruraux et pour autant que la cession ou la concession soit consentie à titre onéreux, aux conditions générales et suivant le tarif prévu par les règlements sur la vente et la location des terres.
- Le gouverneur général, à qui la loi du 18 octobre 1908 ne conférait aucune attribution en la matière, est désormais autorisé à accorder certaines cessions ou concessions. Aux conditions générales établies par décret, il peut accorder des concessions de mines de huit cents hectares au plus; à ces conditions, il peut céder ou concéder gratuitement des terres rurales à concurrence de cent hectares si elles sont destinées à la culture, l'élevage ou l'exploitation forestière et à concurrence de cinq hectares si elles n'ont pas cette destination; toujours à ces conditions et sous réserve, dans chaque cas, d'approbation par arrêté royal, il peut céder ou concéder gratuitement aux associations scientifiques, philanthropiques ou religieuses et aux établissements d'utilité publique légalement reconnus, des terres urbaines à concurrence de dix hectares et des terres rurales à concurrence de deux cents hectares.
- La totalisation prévue à l'article 15, alinéa 4, du texte initial se fait selon des règles révisées.
- Enfin, un relevé des concessions minières accordées par le gouverneur général ainsi que des cessions et concessions gratuites de terres accordées par lui est inséré dans le rapport sur l'administration du Congo belge présenté aux Chambres.

#### 2.2.1.2.3.5. Rapport annuel au Parlement

Ce rapport constitue, lui aussi, une mesure destinée à permettre au parlement d'exercer régulièrement son contrôle sur l'administration de la colonie. «Chaque année, en même temps que le projet de budget colonial (la loi du 12 août 1923 remplacera ces derniers mots par «avant la fin du mois d'octobre»), il est présenté aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration du Congo belge» (article 37, alinéa 1<sup>er</sup>). La loi précise que ce rapport «contient tous les renseignements propres à éclairer la représentation nationale sur la situation politique, économique, financière et morale de la colonie» (alinéa 2). Il rend compte de l'emploi, pendant l'exercice écoulé, de l'annuité du fonds spécial institué par l'Acte additionnel (alinéa 3).

#### 2.2.1.2.4. Indépendance du pouvoir judiciaire

##### 2.2.1.2.4.1. Régime initial

L'exercice du pouvoir judiciaire est fondé sur les grands principes inspirés de la Constitution. «La justice civile et la justice militaire sont organisées par décret» (article 17, alinéa 1<sup>er</sup>). «La justice est rendue et ses décisions sont exécutées au nom du Roi» (article 20, alinéa 1<sup>er</sup>). «Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que la publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement» (article 20, alinéa 2). «Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique» (article 20, alinéa 3). «Le Roi a le droit de remettre, de réduire et de commuer les peines» (article 20, dernier alinéa).

Les questions, traditionnellement délicates, des relations du parquet avec le pouvoir exécutif et de l'inamovibilité des juges sont clairement réglées. «Les officiers du ministère public exercent leurs fonctions sous l'autorité du Ministre des colonies» (article 17, alinéa 2); celui-ci est représenté dans la colonie, non par le gouverneur général, mais par le procureur général près le tribunal d'appel (article 17, fin de l'alinéa 2). Le Roi a le droit de suspendre et de révoquer le procureur général (article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>re</sup> phrase). Il ne peut suspendre ni révoquer les autres magistrats de carrière «que sur la proposition du procureur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du tribunal d'appel» (article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> phrase). Enfin: «Les magistrats de carrière définitivement nommés ne peuvent plus être déplacés sans leur consentement que pour des besoins urgents et par mesure provisoire. Dans tous les cas de déplacement, ils reçoivent un traitement au moins équivalent à celui qui était attaché à leurs anciennes fonctions» (article 18, 4<sup>e</sup> alinéa).

Une autre question majeure est celle du pouvoir de l'autorité administrative sur l'action des cours et tribunaux. Le principe est sans équivoque: «L'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action des cours et tribunaux» (article 19, alinéa 1<sup>er</sup>). La seule mesure que puisse prendre le Roi en cette matière est de substituer, dans certains cas, l'action répressive des juridictions militaires à celle des cours et tribunaux civils: il faut, pour cela, qu'il existe des raisons de sûreté publique et la mesure ne peut intervenir que dans un territoire et pour un temps déterminés (article 19, alinéa 2).

Pour le surplus, la loi du 18 octobre 1908 fixe les règles principales du statut des magistrats de carrière (article 18, alinéas 1<sup>er</sup>, 3, 5).

##### 2.2.1.2.4.2. Modifications au régime initial

Au cours des années, certaines modifications seront apportées à ces dispositions initiales: le nombre de magistrats de carrière s'accroît, de même

que celui des cours et tribunaux; la responsabilité politique du gouvernement pour les actes de l'administration d'Afrique devient effective et fait que le parlement n'a plus à redouter de confier des attributions, même dans des domaines sensibles, au gouverneur général; deux conflits mondiaux obligent les gouvernants à donner plus de moyens d'action aux autorités d'Afrique. Cependant, la nouvelle rédaction de ces articles ne touche en rien aux principes de base établis par le législateur en 1908.

Un arrêté-loi du 14 novembre 1916, complétant l'alinéa 2 de l'article 19 qui permet au Roi, dans certaines circonstances et à certaines conditions, de substituer l'action répressive des juridictions militaires à celle des juridictions civiles, dispose: «En cas d'urgence, le gouverneur général, et dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général ont le même pouvoir. Ils ne peuvent l'exercer qu'après avoir pris l'avis du procureur général ou de l'officier du ministère public délégué par le procureur général» (article 19, alinéa 3).

La loi du 10 août 1921, réécrivant l'article 17, alinéa 2, maintient que les officiers du ministère public exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre des colonies mais elle décide que celui-ci «peut donner délégation au gouverneur général», ce qui sera fait le 30 septembre de la même année.

Un article 18*bis*, inséré par la loi du 27 juin 1935, décide en son alinéa 4: «Le Roi a le droit de suspendre et de révoquer les magistrats du parquet. Il ne peut suspendre ni révoquer les autres magistrats de carrière définitivement nommés que sur la proposition du gouverneur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme de la cour d'appel». Le même article 18*bis* réécrit, en tenant compte des nécessités de la vie judiciaire sur le terrain, les dispositions relatives à l'inamovibilité des juges: «Les présidents, conseillers et conseillers suppléants des cours d'appel ainsi que les présidents et juges des tribunaux de première instance, définitivement nommés, ne peuvent plus être déplacés sans leur consentement que pour des besoins urgents et par mesure provisoire» (article 18*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>). Il ajoute: «Toutefois, les juges des tribunaux de première instance peuvent être déplacés sans leur consentement dans le ressort du tribunal de première instance auquel ils sont attachés; ils peuvent être déplacés hors du ressort si des modifications sont apportées aux circonscriptions judiciaires dans lesquelles ils exercent leurs fonctions» (alinéa 2). Il reprend enfin l'ancien principe selon lequel, dans tous les cas de déplacement, les magistrats déplacés reçoivent un traitement au moins équivalent à celui de leurs anciennes fonctions (alinéa 3). La loi du 11 juillet 1951, réécrivant l'article 18, décide qu'il peut être mis fin à la carrière des magistrats nommés à titre définitif, soit à leur demande, soit d'office, «dans la seizième, la dix-neuvième, la vingt-deuxième ou la vingt-cinquième année de services effectifs» (article 18, §3, alinéa 1<sup>er</sup>). Elle ajoute: «Il ne peut être mis fin d'office à la carrière des présidents, conseillers et conseillers suppléants des cours d'appel, ni à celle

des présidents et juges des tribunaux de première instance, selon les précisions ci-dessus, que sur la proposition du gouverneur général, pour les causes déterminées par décret, et de l'avis conforme de la cour d'appel» (article 18, §3, alinéa 2).

Certaines règles de base du statut des magistrats sont également actualisées.

Ainsi, les magistrats de carrière, au zèle et à l'impartialité desquels la Commission d'enquête avait déjà rendu hommage du temps de l'Etat Indépendant [46], font-ils l'objet de textes fondamentaux qui les confortent dans leur mission.

Un chapitre de cet ouvrage est consacré au pouvoir judiciaire (E. Lamy, «Le Droit judiciaire»).

#### 2.2.1.2.5. Devoirs spéciaux à l'égard des indigènes

La loi du 18 octobre 1908 garantit certains droits fondamentaux aux indigènes comme aux autres habitants du Congo (voir *infra*, 2.2.1.4.1.). Pour éviter que l'exercice de ces droits ou de certains d'entre eux ne reste vain, faute de mesures appropriées à leur situation particulière, la loi prescrit certains devoirs spéciaux à leur égard.

##### 2.2.1.2.5.1. Mission du gouverneur général

Le premier de ces devoirs concerne le gouverneur général. Celui-ci assume à l'égard des indigènes un ensemble d'obligations qui sont étroitement inspirées des dispositions humanitaires des Actes généraux de Berlin et de Bruxelles. «Le gouverneur général, dit le législateur, veille à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence. Il favorise l'expansion de la liberté individuelle, l'abandon progressif de la polygamie et le développement de la propriété. Il protège et favorise, sans distinction de nationalités ni de cultes, toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables, créées et organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation». Le texte ajoute, comme l'Acte de Berlin: «Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections sont l'objet d'une protection spéciale» (article 5) [47].

##### 2.2.1.2.5.2. Commission permanente pour la protection des indigènes

Le deuxième de ces devoirs concerne le président et les membres d'une commission permanente instituée par la loi pour «veiller sur tout le territoire de la colonie à la protection des indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence» (article 6, alinéa 1<sup>er</sup>). Une telle commission avait été créée, en 1896, par le Roi-Souverain (voir *supra*, 1.2.3.5.) mais elle était peu à peu tombée en léthargie et n'avait pas contribué à empêcher ni même à faire connaître les abus qui furent constatés, en

1905, par la commission d'enquête. Aussi le législateur entend-il que l'organisme créé par lui soit efficace. La commission comprend sept membres: le procureur général et six membres nommés par le Roi «parmi les personnes résidant sur le territoire de la colonie qui, par la nature de leurs fonctions ou occupations, paraissent spécialement qualifiées pour accomplir cette mission protectrice» (article 6, alinéa 2). Une loi du 5 mars 1912 abandonnera au Roi le soin de fixer désormais le nombre des membres de la commission. La commission est présidée par le procureur général (article 6, alinéa 2, 1<sup>re</sup> phrase). La même loi du 5 mars 1912 précisera que cette présidence est confiée au procureur général «près le tribunal d'appel de la capitale». Elle autorisera aussi le Roi à diviser la commission en «sous-commissions» et elle le chargera d'arrêter le «règlement organique» de la commission et de ses sous-commissions. La commission nomme son secrétaire dans son sein (article 6, alinéa 2, dernière phrase). Elle se réunit au moins une fois chaque année et son président la convoque (article 6, alinéa 3). Tous les ans, la commission adresse au Roi (c'est-à-dire au gouvernement) un rapport collectif sur les mesures à prendre en faveur des indigènes et ce rapport est publié (article 6, alinéa 4). Enfin, les membres de la commission dénoncent, même individuellement, aux officiers du ministère public, les abus et les illégalités dont seraient victimes les indigènes (article 6, dernier alinéa) [48].

#### 2.2.1.2.5.3. Protection légale de certains droits essentiels

Le troisième devoir est plus spécifique et relève directement du législateur. Deux matières revêtent à ses yeux une importance particulière pour les indigènes car beaucoup connaissent encore des formes variées mais tenaces d'esclavage domestique: les droits réels et la liberté individuelle. Aussi décide-t-il qu'en ce qui concerne les indigènes, des lois régleront à bref délai ces deux matières (article 2, dernier alinéa). Ces lois ne seront pas prises, mais des décrets interviendront dans ces domaines.

Les principales mesures adoptées, de 1908 à 1960, dans le respect des articles 2, 5 et 6 de la charte coloniale sont exposées dans les différents chapitres de cet ouvrage.

#### 2.2.1.3. Normes spécifiques

La loi du 18 octobre 1908 fixe certaines normes en considération de l'éloignement de la colonie, de la personnalité distincte qui lui est conférée et des situations, différentes de celles de Belgique, qui s'y rencontrent. Ces normes spécifiques concernent les droits civils, l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif, certaines exemptions d'impôt, la monnaie, les relations de la Belgique et du Congo en matière judiciaire et extrajudiciaire, le drapeau et le sceau.



### 2.2.1.3.1. Droits civils

En cette matière, le législateur de 1908 fait une distinction entre les Belges, les Congolais immatriculés dans la colonie et les étrangers d'une part, les indigènes non immatriculés du Congo belge et des contrées voisines d'autre part. Les personnes relevant de la première catégorie «jouissent de tous les droits civils reconnus par la législation du Congo belge. Leur statut personnel est régi par leurs lois nationales en tant qu'elles ne sont pas contraires à l'ordre public» (article 4, alinéa 1<sup>er</sup>). Quant aux personnes relevant de la seconde catégorie, elles «jouissent des droits civils qui leur sont reconnus par la législation de la colonie et par leurs coutumes en tant que celles-ci ne sont contraires ni à la législation ni à l'ordre public» (alinéa 2).

Par ces dispositions, le législateur entend faire une distinction entre ceux qui ont atteint un certain niveau de civilisation et ceux qui n'ont pas encore atteint ce niveau: en matière de droits civils, il soumet les premiers au droit écrit, les seconds au droit coutumier, avec la possibilité pour ces derniers d'accéder au droit écrit dans les cas que la législation précisera progressivement. La distinction est reprise de l'Etat Indépendant et fait appel à une institution, celle de l'immatriculation, créée par celui-ci (voir *supra*, 1.2.2.1.).

Les imperfections juridiques de l'article 4 ont été soulignées par les commentateurs. Surtout, l'institution de l'immatriculation n'a pas donné les résultats escomptés. Quant aux droits civils de droit écrit accordés par la législation aux populations coutumières, le mouvement s'est amorcé dans les années 1950 avec l'accession de ces populations à la propriété privée immobilière [49].

En ce qui concerne la sphère d'application des coutumes, on se reportera au chapitre de cet ouvrage consacré aux droits originellement africains (J. Vanderlinden, «Regards sur la rencontre d'un ordre colonial et d'ordres précoloniaux»).

### 2.2.1.3.2. Exercice des pouvoirs législatif et exécutif

Pour rendre compte des normes spécifiques établies par la loi du 18 octobre 1908 en ce domaine, il convient de synthétiser ce que cette loi décide au sujet de la fonction de gouverneur général, des modes d'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, du rôle essentiel conféré au ministre des Colonies et au Conseil colonial.

#### 2.2.1.3.2.1. La fonction de gouverneur général

«Le Roi est représenté dans la colonie par un gouverneur général, assisté d'un ou de plusieurs vice-gouverneurs généraux» (article 21, alinéa 1<sup>er</sup>). Cette formule lapidaire signifie que la direction du Congo n'est pas confiée à un simple agent de l'Etat mais à une autorité qui, dans la colonie, agit au nom du Roi dans ses attributions d'Etat, et sous les garanties constitutionnelles qui entourent l'exercice de ces attributions. La fonction de gouverneur général,

créée sous l'Etat Indépendant (voir *supra*, 1.2.2.2., 1.2.2.3.), est maintenue mais son contenu est redéfini, dans le cadre strict du régime institutionnel belge.

Faisant application de l'article 6 de la Constitution qui décide que seuls les Belges sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers, le législateur de 1908 réserve les fonctions de gouverneur général et de vice-gouverneur général aux Belges de naissance ou par grande naturalisation, «sauf les personnes qui ont administré en l'une ou l'autre de ces qualités le territoire de l'Etat Indépendant du Congo» (article 21, alinéa 2).

#### 2.2.1.3.2.2. Modes d'exercice du pouvoir législatif

L'article 7, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 décide, nous l'avons dit, que la loi – c'est-à-dire l'œuvre du parlement et du roi – intervient souverainement en toute matière (voir *supra*, 2.2.1.2.2.).

Colonie lointaine régie par des lois particulières, il ne se conçoit pas cependant que la totalité des normes législatives qui concernent le Congo soit directement décidée par l'appareil législatif métropolitain. Il convient de réserver à celui-ci les normes «essentielles» et de confier à des autorités plus proches de la colonie la responsabilité d'élaborer les autres normes, dans un strict respect de la hiérarchie des normes. A cette fin, l'exercice du pouvoir législatif est conféré, non pas souverainement mais dans certaines conditions, au Roi et au gouverneur général.

- «Le Roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets, sauf quant aux objets qui sont réglés par la loi» (article 7, alinéa 2). «Toute loi a pour effet, dès sa publication, d'abroger de plein droit les dispositions des décrets qui lui sont contraires» (alinéa 3). «Les décrets sont rendus sur la proposition du Ministre des colonies» (alinéa 4). Ainsi est défini le pouvoir législatif «ordinaire» de la colonie.
- «La délégation du pouvoir législatif est interdite. Toutefois, le Roi peut autoriser le gouverneur général, s'il y a urgence, à suspendre temporairement l'exécution des décrets et à rendre des ordonnances ayant force de loi. Les ordonnances ayant cet objet cessent d'être obligatoires après un délai de six mois si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret» (article 22, alinéa 3). Il s'agit ici d'un pouvoir législatif «exceptionnel», justifié par l'urgence. Une loi du 29 mars 1911 a confirmé ce dispositif, tout en autorisant le gouverneur général à agir de sa propre initiative en cas d'urgence, sans devoir obtenir d'abord l'autorisation du Roi. En fait, la rapidité croissante des moyens de communication a permis, dans la plupart des cas, une concertation préalable entre le gouverneur général et le ministre des Colonies.

### 2.2.1.3.2.3. Modes d'exercice du pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif, avons-nous dit, appartient au Roi, qui l'exerce par voie de règlements et d'arrêtés, sous la responsabilité d'un ministre (voir *supra*, 2.2.1.2.2.). Comme en matière législative, le sens des réalités commande cependant qu'une partie des mesures à prendre le soit par les autorités locales. C'est ce que décide l'article 22 de la loi du 18 octobre 1908, dans ses deux premiers alinéas.

Cette disposition commence par baliser le terrain: «Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés» (article 22, alinéa 1<sup>er</sup>). Cette décision du législateur met fin aux pratiques qui consistaient, du temps de l'Etat Indépendant, à charger des sociétés privées de certaines responsabilités qui incombent à l'autorité publique. Elle met explicitement fin, le 1<sup>er</sup> janvier 1912 au plus tard, à la délégation consentie par l'Etat Indépendant au Comité spécial du Katanga (voir *supra*, 1.2.3.1.).

L'article 22 poursuit: «Le gouverneur général de la colonie exerce par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue» (alinéa 2). Une loi du 29 mars 1911 étend cette attribution aux vice-gouverneurs généraux, dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général.

La question s'est posée de savoir si, juridiquement, la loi exige que le Roi désigne chaque fois les matières dans lesquelles il délègue l'exercice de son pouvoir exécutif ou si le législateur considère que le Roi fait pareille délégation de manière générale, se réservant d'intervenir en toute matière par un arrêté ou un règlement qui l'emporte sur l'ordonnance [50]. Dans les faits, la question s'est résolue sans difficultés: les contacts de service fréquents entre le ministère des colonies et le gouvernement général ont permis de décider chaque fois par qui serait prise la mesure d'exécution d'un décret; en pratique, de nombreuses mesures d'exécution devant se réaliser entièrement au Congo ont été ordonnées par le gouverneur général, le Roi arrêtant celles qui avaient valeur de principe ou qui concernaient des questions organiques importantes.

### 2.2.1.3.2.4. Le ministre des Colonies et le Conseil colonial

Conformément à la Constitution, la loi du 18 octobre 1908 exige que les actes du Roi relatifs au Congo soient couverts par le contreseing d'un ministre, sans préciser lequel (voir *supra*, 2.2.1.2.2.). En instituant la fonction de ministre des Colonies, la loi ne remet pas ce principe en question. Elle décide simplement qu'au sein de chaque gouvernement, un ministre devra avoir la charge des colonies: «Le Ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du conseil des ministres» (article 23, alinéa 1<sup>er</sup>). La loi précise que ce ministre aura le même statut constitutionnel que les autres: «Les articles 86 à 91 de la Constitution belge – c'est-à-dire les articles que la Constitution consacre aux ministres – lui sont applicables» (alinéa 2).

En se déchargeant de l'ensemble du travail législatif ordinaire relatif au Congo sur le Roi et le gouvernement, et plus spécialement sur un ministre et son administration, le législateur de 1908 faisait assurément preuve de réalisme: comment aurait-il pu assumer lui-même cette tâche en permanence? Mais il était aussi conscient de courir un risque important: ne s'agissait-il pas d'une matière sensible qui avait valu les plus grandes difficultés, quelques années avant, au monde politique belge? Aussi, recourant à une méthode éprouvée depuis des siècles, le législateur décide-t-il d'entourer les gouvemants d'un conseil de Sages. Déjà le Roi-Souverain avait créé, pour le conseiller, un Conseil supérieur (voir *supra*, 1.2.2.2.). L'institution que crée le législateur de 1908 offre des garanties qui cadrent mieux avec le régime constitutionnel de la Belgique [51].

Le Conseil colonial, ainsi se nomme l'institution, est un organe consultatif créé par la loi. Sa mission ne se limite pas au domaine législatif: «Le conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi» (article 25, alinéa 1<sup>er</sup>). «Le Conseil colonial demande au Gouvernement tous les renseignements qu'il juge utiles à ses travaux. Il peut lui adresser des vœux» (article 26, alinéas 1 et 2).

Cependant, la tâche du Conseil colonial consiste surtout à aider le législateur ordinaire à faire de bons décrets. A cette fin, la loi du 18 octobre 1908 formule un ensemble de règles dont certaines font penser à celles qui régiront, à partir de 1946, la section de législation du Conseil d'Etat.

«Sauf le cas d'urgence, le conseil colonial est consulté sur tous les projets de décret. Les projets lui sont soumis par le Roi; ils sont accompagnés d'un exposé des motifs» (article 25, alinéa 2).

«Le conseil donne son avis, sous forme de rapport motivé, dans le délai fixé par son règlement organique. Le rapport indique le nombre des opposants ainsi que les motifs de leur opposition» (article 25, alinéa 3).

«Si le projet de décret soumis à la signature du Roi n'est pas conforme à l'avis du conseil, le Ministre des Colonies y joint un rapport motivé» (article 25, alinéa 4).

«Si le conseil ne s'est pas prononcé dans le délai fixé par son règlement, le décret peut être rendu sur un rapport motivé du Ministre des Colonies» (article 25, alinéa 5).

«Le projet du conseil colonial et, éventuellement, le rapport du Ministre des Colonies sont publiés en même temps que le décret» (article 25, alinéa 6).

«Les décrets rendus en cas d'urgence sont soumis au conseil dans les dix jours de leur date; les causes de l'urgence lui sont indiquées. Le rapport du conseil est publié au plus tard un mois après la communication du décret» (article 25, dernier alinéa).

Cette procédure contraignante ne concerne, on l'aura noté, que les projets de décret. L'avis du Conseil colonial ne doit être demandé ni sur les projets de loi ou d'ordonnance législative, ni sur les projets d'arrêté ou d'ordonnance

du pouvoir exécutif. Cependant, cet avis ne porte pas que sur la correction juridique des projets. Il porte aussi sur le fond. Le Conseil colonial participe ainsi de manière importante à la définition des politiques. Etant donné le rôle central donné par la loi au décret, l'intervention obligatoire du Conseil colonial pour tout ce qui concerne la législation ordinaire de la colonie revient à établir, en la matière, un organe de contrôle puissant.

Dans ces conditions, la composition du Conseil colonial revêt une grande importance. Elle est donnée par l'article 24 de la loi.

Le Conseil est composé d'un président ayant voix délibérative et, en cas de partage, prépondérante, et de quatorze conseillers. Le président est le ministre des colonies. Une loi du 29 mars 1911 ajoute qu'en cas d'absence ou d'empêchement, le président est remplacé par un vice-président choisi par le Roi au sein du Conseil. La coutume s'instaurera que, sauf pour les sujets d'une importance particulière, le Conseil travaille sous la houlette du vice-président. Des quatorze conseillers, huit sont nommés par le Roi; trois sont choisis par le Sénat, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix; trois sont choisis de même par la Chambre. Un des conseillers nommés par le Roi et alternativement un des conseillers nommés par la Chambre ou un des conseillers nommés par le Sénat sortent chaque année. Ces conseillers sortent d'après leur rang d'ancienneté mais ils peuvent être renommés. La loi du 29 mars 1911 précise qu'en cas de vacance avant l'expiration du terme d'un mandat, par démission, décès ou autrement, le nouveau conseiller achève le mandat de celui qu'il remplace. Dans la ligne des règles établies par l'article 32 (voir *infra*, 2.2.1.4.8.), les fonctions de conseiller et de membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat sont incompatibles. Les fonctionnaires de l'administration coloniale en activité de service ne peuvent faire partie du conseil.

Bien que le rapport des influences entre les conseillers nommés par les gouvernants et ceux élus par le parlement soit favorable aux premiers, la formule a l'avantage de faire entrer l'élaboration de la législation congolaise dans la sphère des pouvoirs métropolitains, tout en la préservant des remous de la vie politique belge. La contribution du Conseil colonial au développement économique du Congo et au progrès culturel et social des Congolais sera éminente. Elle sera, en revanche, prudente jusqu'à l'excès dans l'établissement d'institutions représentatives congolaises et la formation politique des habitants de ce pays.

#### 2.2.1.3.3. Exemptions d'impôt

L'article 10 de la loi du 18 octobre 1908, modifié par la loi du 12 août 1923, décide que seul un acte législatif peut établir des exemptions d'impôt (voir *infra*, 2.2.1.4.2.). Tenant compte des situations particulières qui peuvent se produire en milieu indigène, cette disposition confère un pouvoir limité d'exemption au gouverneur général ainsi qu'aux autorités placées

sous son autorité: «Le gouverneur général et les fonctionnaires ou agents de l'administration coloniale dûment autorisés par lui peuvent, même en dehors des cas prévus par décret, accorder aux indigènes des exemptions temporaires d'impôt» (article 10, alinéa 2).

#### 2.2.1.3.4. Monnaie

Tout en proclamant la personnalité distincte du Congo, le législateur de 1908 ne va pas jusqu'à créer un système monétaire congolais. D'une part, il démonétise les monnaies d'argent frappées par l'Etat Indépendant du Congo (article 11, alinéa 2 de la loi, exécuté par les arrêtés royaux des 14 avril 1909 et 30 juin 1913) [52]. D'autre part, il décide: «Les monnaies d'or et d'argent ayant cours en Belgique ont cours aux mêmes conditions dans la colonie» (article 11, alinéa 1<sup>er</sup>). Enfin, il autorise le Roi à «frapper des monnaies de billon spéciales pour la colonie; ces monnaies n'ont pas cours en Belgique» (article 11, dernier alinéa, appliqué par le décret du 15 mars 1909) [53].

La loi précise encore: «Le bénéfice qui pourra résulter de la frappe des monnaies belges nécessaires à la colonie sera attribué au budget colonial» (article 11, alinéa 3).

#### 2.2.1.3.5. Relations de la Belgique et du Congo en matière judiciaire et extrajudiciaire

Bien que dotés de personnalités distinctes, la Belgique et le Congo ne sont pas des Etats étrangers l'un à l'autre. Ils relèvent de la même souveraineté et c'est donc un acte de leur législation interne qui doit régler leurs rapports en matière judiciaire et extrajudiciaire. C'est l'objet des articles 29 à 31 de la loi du 18 octobre 1908. Ces dispositions concernent le caractère exécutoire des décisions de justice (articles 29 et 30), des sentences arbitrales et des actes authentiques (article 29); les poursuites, la loi pénale applicable et la procédure pénale (article 30); la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires et l'exécution des commissions rogatoires (article 31). Une loi du 15 avril 1924 et une loi du 26 novembre 1926, modifiée sur certains points par une loi du 29 juillet 1953, ont précisé ces dispositions et les ont complétées, notamment en ce qui concerne l'exécution des peines, la libération conditionnelle et l'affectation du produit des amendes [54].

#### 2.2.1.3.6. Drapeau et sceau

L'établissement de la colonie du Congo belge se fait à la fois dans un esprit de continuité en ce qui concerne les objectifs que s'étaient fixés le roi Léopold II, fondateur de l'Etat Indépendant, et les puissances réunies à Berlin, et dans un esprit de rupture avec certains des moyens employés dans le cadre de ces objectifs. La loi du 18 octobre 1908 traduit bien, nous l'avons vu, cette double préoccupation. En signe de continuité, elle permet à

la colonie de faire usage, «indépendamment du drapeau et du sceau de la Belgique», «du drapeau et du sceau dont s'est servi l'Etat du Congo» (article 35).

Dans la pratique il sera souvent fait usage, conjointement, des deux drapeaux et aussi des deux hymnes nationaux, la *Brabançonne* et *Vers l'Avenir*. L'usage du sceau de l'Etat Indépendant sera abandonné en 1912 [55].

#### 2.2.1.4. Normes reprises ou inspirées de la Constitution belge

Les normes reprises ou inspirées de la Constitution belge concernent les droits publics, les taxes et impôts, les budgets et les comptes, les emprunts, le contingent, les traités et les relations extérieures, les incompatibilités, le sort de la législation antérieure.

##### 2.2.1.4.1. Droits publics

La décision de garantir la jouissance des droits publics essentiels non seulement aux Belges et aux étrangers mais aussi aux indigènes a fait l'objet de vifs débats en commission parlementaire. Elle a finalement été adoptée à une large majorité [56].

— «Tous les habitants de la colonie», décide la loi dans son article 2, alinéa 1<sup>er</sup> — c'est-à-dire, pour reprendre sa terminologie, les Belges, les étrangers et les indigènes —, jouissent des droits reconnus par certains articles de la Constitution belge: l'article 7, alinéas 1<sup>er</sup> («La liberté individuelle est garantie») et 2 («Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit»); l'article 8 («Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne»); l'article 9 («Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi»); l'article 10 (« Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit»); l'article 11 («Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité»); l'article 12 («La peine de la confiscation des biens — qui avait existé sous l'Ancien Régime — ne peut être rétablie»); l'article 13 («La mort civile — autre sanction appliquée sous l'Ancien Régime — est abolie; elle ne peut être rétablie»); l'article 14 («La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés»); l'article 15 («Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos»); l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup> («L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation

- des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication»; l'article 17, alinéa 1<sup>er</sup> («L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi»); l'article 21 («Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes»); l'article 22 («Le secret des lettres est inviolable. La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste»); l'article 24 («Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres»). Les mots «la loi» mentionnés dans certaines de ces dispositions sont remplacés, en ce qui concerne la colonie, par les mots «les lois particulières ou les décrets».
- En ce qui concerne la presse, le législateur ne formule pas le principe de liberté qui est inscrit dans l'article 18 de la Constitution, ni la règle de la responsabilité en cascade de l'auteur, de l'éditeur, de l'imprimeur et du distributeur; il ne décide pas non plus, comme la Constitution dans ses articles 98 et 96, que les délits de presse sont jugés en cour d'assises (avec le concours du jury populaire) et que le huis-clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité. Pour prévenir tout arbitraire, il décide cependant: «Aucune mesure ne peut être prise en matière de presse que conformément aux lois et aux décrets qui la régissent» (article 2, alinéa 2).
  - La liberté du travail est garantie: «Nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit de particuliers ou de sociétés» (article 2, alinéa 3).
  - L'emploi des langues fait l'objet de dispositions inspirées de l'article 23 de la Constitution. Cet emploi est facultatif. «Il sera réglé par des décrets de manière à garantir les droits des Belges et des Congolais, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires» (article 3, alinéa 1<sup>er</sup>). La loi confère aux Belges, en ces matières, des «garanties semblables à celles qui leur sont assurées en Belgique» (alinéa 2). Elle décide encore que tous les décrets et règlements ayant un caractère général sont rédigés et publiés en français et en flamand et que les deux textes sont officiels (dernier alinéa).

#### 2.2.1.4.2. Taxes douanières, impôts, exemptions d'impôt

«Aucune taxe douanière, aucun impôt ni aucune exemption d'impôt ne peuvent être établis que par décret. Le décret entrera en vigueur en même temps que la loi budgétaire qui en fera la première application» (article 10, alinéa 1<sup>er</sup>). Cette disposition paraît exclure que le gouverneur général puisse faire usage, en la matière, du droit que la charte coloniale lui confère de prendre, en cas de nécessité, des décisions temporaires de nature législative



(voir *supra*, 2.2.1.3.2.2.). Elle subordonne aussi l'entrée en vigueur de la législation fiscale au vote par les Chambres de la loi budgétaire. Une loi du 12 août 1923, modifiant la rédaction de ce texte, clarifie la situation: «Aucune taxe douanière, aucun impôt, ni aucune exemption d'impôt, dit le texte réécrit, ne peuvent être établis que par un acte législatif. Les nouveaux décrets et ordonnances législatives qui les ont établis sont annexés en copie à l'exposé des motifs du premier projet de budget colonial qui sera soumis aux Chambres législatives».

L'article 10 précise encore, en son dernier alinéa: «Le produit des douanes et impôts est exclusivement réservé aux besoins de la Colonie». C'est la contrepartie évidente de la distinction des patrimoines établie par l'article 1<sup>er</sup>.

#### 2.2.1.4.3. Budget, crédits provisoires, virements, dépenses supplémentaires

L'article 12 prescrit, pour la plupart, des dispositions classiques en ces matières: «Le budget des recettes et des dépenses de la colonie est arrêté chaque année par la loi» [57]. «Si les Chambres n'ont pas voté le budget cinq jours avant l'ouverture de l'exercice, le Roi arrête les recettes et, de trois en trois mois jusqu'à la décision des Chambres, ouvre au Ministère des colonies les crédits provisoires nécessaires». On notera que pour les ministères métropolitains, la prérogative d'ouvrir des crédits provisoires est réservée à la loi. «Le Roi ou, dans la colonie, le gouverneur général ordonne les virements et, en cas de besoins urgents, les dépenses supplémentaires nécessaires. Dans les trois mois, le Ministre des Colonies transmet une expédition de l'arrêté royal ou de l'ordonnance aux Chambres et dépose un projet de loi d'approbation».

Une loi du 12 août 1923 intervient sur deux points. En premier lieu, elle permet à la loi budgétaire d'attribuer au budget une durée de deux ans. En second lieu, elle abroge un alinéa qui imposait au ministre des Colonies l'obligation trop rigide de déposer son projet de budget au parlement quatre mois au moins avant l'ouverture de l'exercice.

#### 2.2.1.4.4. Compte général de la colonie

Le compte général de la colonie est vérifié par la Cour des comptes, qui procède aux devoirs nécessaires à cette fin. Il est communiqué aux Chambres avec les observations de la Cour. Il est arrêté par la loi (article 13).

#### 2.2.1.4.5. Emprunts

Se souvenant des difficultés qu'avait suscitées l'endettement de l'Etat Indépendant, le législateur de 1908 fixe strictement les règles: «La colonie ne peut emprunter, garantir le capital ou les intérêts d'un emprunt, exécuter des travaux sur ressources extraordinaires que si une loi l'y autorise» (article 14, alinéa 1<sup>er</sup>). Même la collecte des ressources nécessaires aux besoins courants de trésorerie est sévèrement limitée: «Toutefois, si le

service du Trésor colonial l'exige, le Roi (c'est-à-dire le gouvernement) peut, sans autorisation préalable, créer ou renouveler des bons du trésor portant intérêt et payables à une échéance qui ne dépassera pas cinq ans. Les bons du trésor en circulation ne pourront excéder 10 millions de francs (portés à 70 millions de francs par une loi du 22 juillet 1931) et leur produit ne pourra être affecté qu'au paiement de dépenses régulièrement votées» (alinéa 2).

#### 2.2.1.4.6. Contingent

Disposition classique: «Le contingent de la force publique est fixé annuellement par décret» (article 16).

#### 2.2.1.4.7. Traités et relations extérieures

«Le Roi fait les traités concernant la colonie» (article 27, alinéa 1<sup>er</sup>). La loi du 18 octobre 1908 ajoute: «Les dispositions de l'article 68 de la Constitution belge relatives aux traités s'appliquent aux traités qui concernent la colonie» (alinéa 2). Ces dispositions sont importantes: «Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables» (Constitution, article 68, alinéa 1<sup>er</sup>). «Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres» (Constitution, article 68, alinéa 2). «Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents» (Constitution, article 68, alinéa 3).

La loi du 18 octobre 1908 décide encore: «Le Ministre des Affaires étrangères du royaume a dans ses attributions les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la colonie» (article 28).

Ainsi donc, si le Congo constitue une personne distincte de la Belgique dans l'ordre interne belge, c'est la Belgique et elle seule qui accomplit tous les actes de droit international qui concernent la colonie [58].

#### 2.2.1.4.8. Incompatibilités

Un premier jeu d'incompatibilités, inspiré de la Constitution, est instauré entre certains mandats électifs et certains emplois relevant du pouvoir exécutif. «Les membres des Chambres législatives ne peuvent être en même temps fonctionnaire salarié, employé salarié ou avocat en titre de l'administration coloniale» (article 32, alinéa 1<sup>er</sup>). D'autres fonctions de caractère exécutif leur sont également interdites: «A dater de la promulgation de la présente loi, aucun membre d'une des deux Chambres législatives ne peut être nommé, ou, s'il occupe actuellement pareilles fonctions, à l'expiration

de leur terme ne peut être renommé délégué du Gouvernement, administrateur ou commissaire dans des sociétés par actions qui poursuivent dans le Congo belge des entreprises à but lucratif, si ces fonctions sont rétribuées à un titre quelconque et si l'Etat est actionnaire de la société» (alinéa 2). De telles sociétés avaient suscité de vives controverses du temps de l'Etat Indépendant et le législateur tient spécialement à préserver l'indépendance des parlementaires dans une matière aussi sensible. Il étend même cette interdiction «aux membres du conseil colonial, au gouverneur général, aux vice-gouverneurs généraux, aux magistrats et aux fonctionnaires au service de l'administration coloniale» (alinéa 3). L'application de ces incompatibilités a deux conséquences, l'une pour le présent, l'autre pour l'avenir. «Les candidats aux Chambres, élus bien qu'ils exercent des fonctions sujettes aux interdictions qui précèdent, ne sont admis à la prestation de serment qu'après les avoir résignées» (alinéa 4). «Les membres des Chambres ne peuvent être nommés aux fonctions et emplois prévus aux alinéas 1 et 2 qu'une année au moins après la cessation de leur mandat. N'est pas soumise à ce délai, la nomination aux fonctions de gouverneur général ou de vice-gouverneur général de la colonie» (alinéa 5).

Une autre incompatibilité concerne les miliciens belges. «Pendant la durée de leur service actif, les miliciens belges ne peuvent être autorisés à prendre du service dans l'armée coloniale. Toute autorisation qui leur serait donnée en violation de la présente disposition de la loi sera considérée comme nulle et non avenue» (article 34, alinéa 2).

#### 2.2.1.4.9. Continuité de l'action de l'Etat

Cette continuité est assurée dans les domaines de la législation et du personnel.

- «Les décrets, règlements et autres actes en vigueur dans la colonie conservent leur force obligatoire, sauf les dispositions qui sont contraires à la présente loi et qui sont abrogées» (article 36).
- «Après l'annexion, les magistrats de carrière, les fonctionnaires et tous autres agents de l'Etat Indépendant du Congo conserveront leurs attributions jusqu'au terme et dans les conditions prévus par leur contrat d'engagement» (article 38).

#### 2.2.1.5. Normes absentes

En comparant la loi du 18 octobre 1908 avec la Constitution belge, qui lui sert de modèle sur de nombreux points, il apparaît que plusieurs normes, figurant dans la Constitution, ne sont ni reprises ni transposées dans la loi. Ces normes concernent certains droits publics et l'ensemble des droits politiques.

### 2.2.1.5.1. Droits publics non garantis

Les droits publics garantis par la Constitution et non garantis par la loi du 18 octobre 1908 sont les suivants:

- Le droit à la qualité de Belge (Constitution, article 4, alinéa 1<sup>er</sup>: «La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile»).
- Le droit à l'égalité devant la loi et à l'admissibilité aux emplois civils et militaires (Constitution, article 6, alinéa 2: «Les Belges sont égaux devant la loi; seuls, ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers»).
- La protection contre l'arrestation arbitraire (Constitution, article 7, alinéa 3: «Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures»).
- Le droit au statut légal de l'instruction publique donnée aux frais de l'Etat (Constitution, article 17, alinéa 2: «L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est également réglée par la loi»).
- Le droit à la liberté de la presse et la responsabilité en cascade en matière de presse (Constitution, article 18: «La presse est libre; la censure ne pourra jamais être rétablie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi»).
- Le droit de réunion (Constitution, article 19: «Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police»).
- Le droit d'association (Constitution, article 20: «Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive»).
- On notera encore qu'en Belgique, la Constitution garantit que les mariages, fondement de l'ordre social, feront l'objet d'une preuve certaine et opposable à tous: sauf exceptions légales, «le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale» (Constitution, article 16, alinéa 2). Cette prescription n'est pas reprise par la Charte coloniale car elle risque d'être inapplicable: en 1908 (et plus tard encore), les Congolais se marient selon leurs coutumes et, pour nombre d'entre eux, religieusement mais ils ne comprendraient pas que l'autorité les oblige, en plus, à recourir au mariage civil, sauf s'ils appartiennent à la catégorie peu nombreuse des indigènes immatriculés.

#### 2.2.1.5.2. Absence de droits politiques garantis

Contrairement à la Constitution, la loi du 18 octobre 1908 n'établit aucune assemblée politique délibérante. Elle s'abstient de proclamer l'autonomie des institutions provinciales et locales. Elle ne reconnaît aux Belges, aux étrangers et aux indigènes aucun droit à l'électorat ni à l'éligibilité.

#### 2.2.1.5.3. Signification de l'absence de certaines garanties dans le domaine des droits publics et politiques

L'absence de ces garanties est liée à la situation de jeune colonie dans laquelle se trouve le Congo aux yeux du législateur de 1908. Celui-ci considère que certains droits (en matière de presse, d'usage des langues, d'enseignement) doivent être reconnus mais organisés autrement qu'en Belgique; que d'autres droits (tels les droits de réunion et d'association) ne peuvent encore bénéficier des garanties prévues par la Constitution; que certains droits enfin (tels les droits politiques) sont prématurés. Divers travaux ont analysé ces questions [59].

Ceci ne signifie pas que le législateur souverain nie les droits qu'il s'abstient de garantir ni qu'il interdise d'instaurer les droits dont il ne fait pas mention. Simplement, en 1908, il considère que l'ordre juridique qu'il établit est celui qui convient à ce moment aux Belges, aux étrangers et aux indigènes qui habitent le Congo. Il laisse au législateur ordinaire et à l'exécutif le soin d'organiser l'exercice des droits dont il ne parle pas (voir *infra*, 2.2.2.1.2.).

Dans la logique même du système mis en place, celui-ci devait évoluer à mesure que le Congo se développerait. Mais il y aura très peu de propositions en ce sens et aucune n'aboutira [60]. Tant que la Belgique gouvernera le Congo sans perspective de décolonisation, la loi de 1908 ne connaîtra que des modifications mineures. Même l'évolution politique amorcée en 1957 sera uniquement l'œuvre du décret. Ce n'est que lorsque l'indépendance de la colonie sera décidée que des lois, modifiant celle de 1908 puis la remplaçant entièrement, assureront le fondement institutionnel de cette émancipation.

### 2.2.2. *Evolution institutionnelle du Congo à partir de 1957 et jusqu'au jour de son accession à l'indépendance, le 30 juin 1960*

#### 2.2.2.1. Exigences croissantes d'émancipation politique et réponses institutionnelles

L'évolution politique et institutionnelle qui conduit le Congo du statut d'une colonie à celui d'un Etat indépendant et souverain s'accomplit en moins de cinq ans, dans la seconde moitié des années 1950. Elle se fait en trois phases: celle de 1956-1957; celle de 1958-1959; celle de 1960.

#### 2.2.2.1.1. Phase de 1956-1957. Premières affirmations nationalistes et démocratisation prudente d'institutions administratives existantes

Trois événements marquent, en 1956, le début du mouvement d'émancipation. Un *Manifeste* du groupe de réflexion *Conscience africaine* revendique le droit du Congo à l'indépendance totale et inconditionnelle; à l'instar de ce que le professeur Van Bilsen a préconisé à partir de 1954, il propose d'y parvenir par une suite d'étapes s'échelonnant sur une période maximum de trente ans; il souhaite que cette évolution s'accomplisse dans le cadre d'une communauté belgo-congolaise dégagée de toute intention de domination de la part des Européens. Une *Déclaration* des Evêques du Congo se prononce, en termes mesurés, en faveur du processus d'émancipation. Un *Manifeste* du groupe politique *Abako* exige l'indépendance totale et immédiate du pays [61].

En réponse à ces revendications, le gouvernement belge s'abstient de prendre attitude à l'égard de l'évolution politique future du Congo mais il procède à une prudente démocratisation d'institutions administratives existantes. En 1957, des décrets renouvellent la législation sur les circonscriptions indigènes et sur l'organisation des villes; des arrêtés royaux créent un conseil au sein de chaque territoire, modifient les modes de composition et élargissent les compétences des conseils de province et du conseil de gouvernement [62]. Il s'agit, pour la plupart, de réformes proposées depuis plusieurs années par les autorités d'Afrique et qui se sont enlisées jusque-là à Bruxelles. Ces réformes amorcent la démocratisation des institutions de base, au sein de la circonscription indigène et du territoire, et poursuivent celle des institutions déjà plus évoluées, au sein des villes, des provinces et du gouvernement général. A chaque échelon, des mesures de précaution empêchent tout dérapage. Œuvre du législateur ordinaire et du pouvoir exécutif, ces réformes ne changent en rien les institutions fondamentales du Congo. Elles sont analysées dans cet ouvrage (L. De Clerck, «L'organisation politique et administrative»).

#### 2.2.2.1.2. Phase de 1958-1959. Intensification des exigences nationalistes; décision de la Belgique d'accepter la perspective de l'indépendance du Congo et de conduire rapidement celui-ci à l'autonomie

Conscient que les réformes de 1957 n'ont pas apaisé les ardeurs des mouvements nationalistes congolais et qu'un programme complet d'émancipation progressive est devenu indispensable, le gouvernement belge issu des élections législatives de 1958 charge un groupe de travail, composé de parlementaires des principaux partis métropolitains et de quelques experts, de recueillir les aspirations des Congolais et des Belges qui habitent la Colonie et de présenter des propositions d'ensemble. Ce groupe dépose son rapport à la fin de 1958 [63]. Il recommande de conduire le Congo à l'autonomie, stade auquel il lui appartiendra de choisir entre l'indépendance et une forme,

à définir à ce moment en accord avec la Belgique, d'association entre les deux pays. Il propose l'instauration d'institutions politiques locales, provinciales et centrales. Dans son esprit, ces institutions permettront d'établir à chaque échelon, progressivement mais sans tarder, dans le respect de la démocratie et des valeurs africaines, des autorités valablement désignées qui dirigeront ou gouverneront et des conseils valablement composés qui régleront ou légiféreront, et qui contrôleront les dirigeants. Le gouvernement, faisant siennes ces propositions, les soumet au parlement en janvier 1959. Mais des troubles politiques éclatent à Léopoldville. Aussi le gouvernement décide-t-il, avec l'assentiment du parlement, de déclarer qu'il accepte l'aspiration des Congolais à l'indépendance et que, tout en veillant au caractère progressif de l'évolution dont il a la charge, il accélérera la mise en œuvre des réformes. Ce n'est pas seulement le gouvernement au pouvoir qui s'engage à ce moment, mais la Belgique: une allocution du chef de l'Etat rend ceci manifeste [64].

Poursuivant les réformes amorcées en 1957, un ensemble de décrets et d'arrêtés royaux modifie, en 1959, le régime des communes et des villes, des conseils de territoire et des conseils de province [65]. Dans ces institutions, les assemblées sont désormais composées, en large majorité, d'élus au suffrage universel ou au second degré; elles sont délibérantes; leurs décisions, de même que celles des exécutifs, sont soumises à des règles de tutelle. Le caractère politique de ces institutions de droit administratif est, cette fois, nettement marqué. On en trouvera le commentaire dans cet ouvrage (voir L. De Clerck).

D'autre part, un décret de la même époque garantit les libertés publiques non encore garanties par la loi du 18 octobre 1908: les libertés de presse, d'association et de réunion (voir *supra*, 2.2.1.4.1., 2.2.1.5.1., 2.2.1.5.3.) [66].

La sagesse commande que le législateur ordinaire reçoive désormais sur ses projets de décret, et en tout premier lieu sur ceux-ci, l'avis d'un Conseil comportant, outre des membres désignés par les institutions métropolitaines, des membres désignés par les institutions congolaises. Pour cela, il faut normalement modifier la loi du 18 octobre 1908, dont l'article 24 fixe la composition du Conseil colonial (voir *supra*, 2.2.1.3.2.4.). Une autre voie est cependant choisie, à la fois parce que les mouvements nationalistes congolais réclament l'abrogation de la Charte coloniale et parce qu'il s'agit de montrer que, pour la Belgique également, une nouvelle ère commence mais dans la continuité. La loi du 21 mars 1959, distincte de celle du 18 octobre 1908 mais faisant explicitement référence à celle-ci ainsi qu'au Conseil colonial, crée le Conseil de législation du Congo belge [67]. Ce Conseil a les mêmes missions et le même mode de fonctionnement que le Conseil colonial (articles 1 et 2). Ses membres sont soumis aux mêmes incompatibilités (article 3). Le Conseil comprend, outre le président et les quatorze membres

du Conseil colonial (les huit membres nommés par le Roi et les six membres nommés par le parlement), douze membres des conseils de province congolais, élus au scrutin secret par ces conseils à raison de deux par conseil. Les membres de droit des conseils de province ne sont ni électeurs ni éligibles (article 2). Les fonctions de membre du Conseil de législation et de membre du Conseil de gouvernement sont incompatibles (article 3).

#### 2.2.2.1.3. Phase de 1960. La Table ronde belgo-congolaise et l'accession du Congo à l'indépendance

La constitution des nouveaux conseils de territoire, qui commande celle des nouvelles assemblées provinciales, est bloquée par les mouvements nationalistes. Aussi le gouvernement belge décide-t-il de convoquer à Bruxelles, en janvier 1960, une *Table ronde belgo-congolaise*. Celle-ci est composée des représentants du gouvernement, de membres du parlement désignés par les grands partis nationaux et, pour reprendre l'expression du Premier ministre G. Eyskens, «des représentants qualifiés de l'opinion du Congo». Aucun Belge d'Afrique n'y est convié. Le droit du Congo à l'indépendance étant reconnu par la Belgique, l'objectif de la conférence est de définir «les moyens d'organiser pratiquement l'existence du pouvoir, ...les modalités concrètes de la mise en place des premières structures nationales du Congo» [68].

Pour faire droit à une revendication pressante de plusieurs délégations congolaises, la Table ronde commence par arrêter la date de l'indépendance : celle-ci est fixée au 30 juin de la même année. Deux commissions se mettent ensuite au travail : la première élabore les structures politiques dont le Congo doit être doté dès son indépendance, jusqu'à ce qu'une assemblée constituante fixe les structures politiques définitives du pays ; la seconde élabore le mode de désignation des élus. La Table ronde arrête encore les mesures à prendre pour associer les Congolais à tous les rouages du pouvoir jusqu'au 30 juin 1960. Le tout fait l'objet de seize résolutions et d'un appel aux populations du Congo [69].

Dès le lendemain de la Table ronde commence le travail d'exécution de ses résolutions. Un arrêté ministériel du 7 mars 1960 crée une commission politique auprès du ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi [70] et une loi du 8 mars 1960 crée des collèges exécutifs permanents auprès du gouverneur général et de chaque gouverneur de province [71]. Une loi fondamentale du 19 mai 1960 fixe, dans les conditions arrêtées par la Table ronde, les structures du Congo ; elle abroge, à la date du 30 juin 1960, la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge et la loi du 21 mars 1959 portant institution du Conseil de législation du Congo belge [72]. Une loi fondamentale du 17 juin 1960 est relative aux libertés publiques : elle



entre en vigueur dès avant le 30 juin 1960 et abroge toutes dispositions «moins amples ou contraires» de la loi du 18 octobre 1908 [73] (voir aussi *supra*, 2.2.1.4.1., 2.2.1.5.1., 2.2.1.5.3.). Une loi du 17 juin 1960, exécutant l'article 64 de la loi fondamentale du 19 mai 1960, règle les enquêtes parlementaires [74].

En accédant le 30 juin 1960 à l'indépendance, le Congo dispose ainsi d'un régime institutionnel complet, légalement établi sous la responsabilité politique de la Belgique pendant les derniers jours de sa souveraineté et légitimé aux yeux des Congolais par son contenu, qui est celui décidé par la Table ronde et vérifié par la commission politique.

Tout, formellement, est en ordre. Le hiatus entre le régime colonial et l'accession à l'indépendance, dû à l'absence de toute institution représentative autonome, est évité. Mais il s'agit d'une œuvre surprenante, d'un compromis élaboré en quelques semaines de conférence entre l'idéal démocratique occidental que la Belgique souhaite voir adopter par son ancien pupille, les aspirations au pouvoir de leaders congolais pressés d'en finir dès lors que l'essentiel pour eux est atteint, leurs profondes divergences sur le régime unitaire ou décentralisé à donner au Congo indépendant. Tout est négocié et tranché, au surplus, sous le signe d'une inexpérience totale des leaders congolais en ces matières, inexpérience que les conseillers européens de ces leaders ne sauraient compenser. Le nouveau régime du Congo souverain existe, beau sous ses apparences juridiques, mais complexe et fragile car il est doté de structures, de mécanismes et de règles de type occidental qui n'ont jamais été expérimentés du temps de la colonisation. L'espoir de l'époque, général parmi les dirigeants belges, partagé par de nombreux Congolais en Afrique, est qu'une collaboration sérieuse et suivie entre les deux pays permette de donner au Congo le temps de trouver, dans le respect de l'idéal démocratique, les institutions qui lui conviennent vraiment. Cet espoir ne sera pas réalisé. La nécessité, pour le Congo, d'élaborer son propre droit public, à la fois moderne et inspiré des valeurs africaines, demeure encore aujourd'hui.

#### NOTES ET REFERENCES

Les abréviations suivantes sont utilisées: A. = arrêté; ARSC = Académie Royale des Sciences Coloniales (Belgique); ARSOM = Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer (Belgique); art. = article; B.A. = *Bulletin Administratif du Congo belge*; B.O. = *Bulletin Officiel de l'Etat Indépendant du Congo* (pour les années 1885 à 1907) et *Bulletin Officiel du Congo belge* (pour les années 1908 à 1959); B.O.-EIC = *Bulletin Officiel de l'Etat Indépendant du Congo* (pour l'année 1908); C. civ. = Code civil; C. p. = Code pénal; D. = Décret; Instr. = Instruction; IRCB = Institut Royal Colonial Belge; M.C. = *Moniteur Congolais*; O. = Ordonnance. Les références au B.O. des années 1885, 1886 et 1887 se rapportent à la première édition du *Bulletin Officiel* de ces années.

Dans le corps du texte, les références à la Constitution belge se rapportent au texte et à la numérotation des articles de cette Constitution qui étaient en vigueur en 1908. On trouvera des tables de concordance avec la Constitution actuelle, coordonnée le 17 février 1994, dans plusieurs Codes, notamment les Codes Larcier, 1998, tome VI A.

- [1] J. Salmon. «La nature juridique de l'Etat Indépendant du Congo et des entités qui l'ont précédé», in ARSOM, *Le Centenaire de l'Etat Indépendant du Congo*, Bruxelles, 1988, pp. 147-182; J. Stengers. «Léopold II et l'Association Internationale du Congo», *Ibidem*, 1988, pp. 51-75. «Rapport sur les dossiers relatifs aux conventions diplomatiques de l'Etat du Congo (1884-1906)», in IRSC, *Bulletin*, 24 (3-1953): 942-944. Voir aussi: C. Rousseau. *Droit international public*, Recueil Sirey, Paris, 1953, n° 102; Académie Diplomatique Internationale, *Dictionnaire diplomatique*, T. I, v° Congo belge.
- [2] L'Acte général de la Conférence de Berlin et ses Protocoles ont été publiés au *B.O.*, 1885, pp. 7 et s. Voir aussi nos 7, 19-22, 25, 40.
- [3] L'Acte général de la Conférence de Bruxelles et la Déclaration des puissances signataires et adhérentes ont été publiés au *B.O.*, 1892, pp. 31 et s. Sur les négociations, voir A. Stenmans. *La reprise du Congo par la Belgique*, Bruxelles, Editions techniques et scientifiques, 1949, pp. 103 et s.
- [4] A. Lycops. Codes congolais et Lois usuelles en vigueur au Congo, Bruxelles, Larcier, 1900, Introduction, II, §2. Tout ceci ne se fera pas sans peine, car la France entend obtenir le maximum d'avantages territoriaux lors de l'établissement des frontières du nouvel Etat avec ses possessions et celles du Portugal. Sur ces péripéties, voir R.S. Thomson. *Fondation de l'Etat Indépendant du Congo*, Bruxelles, 1933, pp. 163 et s., 242 et s.
- [5] A. Stenmans, *op. cit.*, 1949, pp. 111 et s.
- [6] A. Stenmans, *op. cit.*, 1949, pp. 164 et s.
- [7] A. Stenmans, *op. cit.*, 1949, pp. 172 et s.
- [8] A. Stenmans, *op. cit.*, 1949, pp. 237 et s.
- [9] Déclaration (non datée ni signée) de l'Etat Indépendant du Congo, *B.O.*, juin 1903, p. 141; Décret du 23.7.1904 instituant une commission d'enquête, *B.O.*, p. 232; Lettre du 5.9.1904 adressée par le gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo aux membres de la commission d'enquête, *B.O.*, p. 250; Rapport de la commission d'enquête du 30.10.1905, *B.O.*, p. 135; Décret du 31.10.1905 instituant une commission d'examen, *B.O.*, p. 286; Rapport des secrétaires généraux, du 3.6.1906, proposant au Roi-Souverain les mesures d'ordre législatif et administratif inspirées des vœux de la commission d'enquête et de la commission d'examen, *B.O.*, p. 175; train de décrets du 3.6.1906, *B.O.*, p. 226.
- [10] A. Stenmans, *op. cit.*, 1949, pp. 341 et s.
- [11] Cet arrangement ainsi que la loi du 13.6.1911 qui l'approuve ont paru au *B.O.*, 1912, p. 496. Voir M. Halewyck. *La Charte coloniale*, Bruxelles, Weissenbruch, 1919, T.III, n° 413, p. 150; A. Stenmans. *op. cit.*, 1949, p. 455.
- [12] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 39 et s.
- [13] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 53-66. La législation et la réglementation commentées par les secrétaires généraux sont les suivantes: 1. Nationalité – C. civ., livre I<sup>er</sup>, titre I<sup>er</sup>, art. 1 à 6 (D. 27.12.1892 et D. 21.6.1904; *B.O.*, 1892, p. 326; 1904, p. 223). Sur cette matière, voir aussi L. Pétilion. «Des habitants et de leurs droits» in *Novelles, Droit colonial*, Bruxelles, Picard, 1931, t. I, nos 1 à 25. 2. Droits des nationaux – *Liberté individuelle*: D. 27.4.1889 sur la réorganisation de la justice répressive (*B.O.*, p. 87), notamment art. 26 à 29, 31, 83, 96, 97; C. p., art. 11, 12 (D. 26.5.1888 et A. Secrétaire d'Etat, 19.12.1896, *B.O.* 1897, p. 13; A. Lycops, *op. cit.*, p. 261); D. 1.7.1891 portant législation pénale contre la traite (*B.O.*, p. 144); D. 3.6.1906 sur les atteintes à l'ordre et à la tranquillité publics (*B.O.*, p. 264); divers arrêtés sur le flagrant délit, les désordres sur la voie publique, etc; C. civ., art. 242 (A. Lycops, *op. cit.*, p. 182); D. 23.5.1896 sur la répression du vagabondage et de la mendicité (*B.O.*, p. 160); D. 11.4.1888 sur l'arrestation

de marins déserteurs (*B.O.*, p. 59); D. 3.6.1906 sur les chefferies indigènes (*B.O.*, p. 245), art. 5, 6, 16; D. 18.11. 1903 portant règlement des impositions directes et personnelles (*B.O.*, p. 292), spécialement le titre II relatif aux prestations indigènes (*Ibid.*, p. 301) et D. 3.6.1906 sur le même objet (*B.O.*, p. 230), de même que le D. 3.6.1906 sur l'impôt collectif (*B.O.*, p. 236). *Inviolabilité du domicile*: C. p., art. 13 (A. Lycops, *op. cit.*, p. 262); D. 27.4.1889 déjà cité (*B.O.*, p. 87) - visites domiciliaires, art. 23 et 24; arrêtés relatifs à l'organisation des corps de police; O. 14.5.1886 sur la saisie-exécution (*B.O.*, p. 89), art. 92; D. 18.11.1903 déjà cité (*B.O.*, p. 292) - vérification de l'exactitude des déclarations des redevables, art. 52; O. du 24.4.1899 instaurant une commission d'hygiène (non publiée au *B.O.* mais reproduite par A. Lycops, *op. cit.*, p. 463); D. 15.9.1890 concernant les recherches des infractions aux lois sur la liberté individuelle et le trafic des armes et des spiritueux (*B.O.*, p. 141). *Inviolabilité de la propriété privée*: D. 4.2.1887 et A. 28.2.1887 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (*B.O.*, pp. 19, 21); D. 10.10.1903 sur la police des chemins de fer (*B.O.*, p. 280); D. 14.8.1890 sur la voirie (*B.O.*, p. 118); D. 27.11.1893 sur l'établissement ou l'exploitation de lignes télégraphiques ou téléphoniques (*B.O.*, p. 243); D. 25.7.1889 sur la chasse (*B.O.*, p. 169) et D. 29.4.1901 sur la protection des animaux vivant à l'état sauvage (*B.O.*, p. 82); D. 16.7.1890 sur les réquisitions militaires (*B.O.*, p. 93); D. du 29.10.1886 sur les brevets (*B.O.*, p. 155). *Liberté des cultes*: C. p. art. 76ter sur l'excitation contre les pouvoirs établis (A. Lycops, *op. cit.*, p. 270). *Liberté de manifester ses opinions*: pas d'autre restriction légale que la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de cette liberté. *Liberté d'enseignement*: totale, sauf répression des infractions. *Liberté de s'assembler*: la seule restriction légale à l'exercice de cette liberté se trouve dans l'obligation de respecter les arrêtés de police pris en la matière. *Droit de s'associer*: D. 27.2.1887 sur les sociétés commerciales (*B.O.*, p. 24); D. 28.12.1888 sur les institutions et associations scientifiques, religieuses, philanthropiques, etc. (*B.O.*, 1889, p. 5); C. p., art. 62 et s. sur les associations constituées dans le but d'attenter aux personnes et aux propriétés (A. Lycops, *op. cit.*, p. 268); D. 1.7.1891 portant législation pénale contre la traite (*B.O.* p. 144), notamment l'art. 9 réprimant les associations constituées dans un but de traite. *Secret des lettres*: C. p., art. 14, 15 (A. Lycops, *op. cit.*, p. 263); D. 27.11.1893 déjà cité (*B.O.*, p. 243), art. 5. *Liberté du commerce et de la navigation*: C. p., section XVII, art. 56 à 59 (A. Lycops, *op. cit.*, p. 267). *Atteintes portées aux droits des particuliers par des fonctionnaires publics*: C. p., art. 77 (A. Lycops, *op. cit.*, p. 270). 3. Jouissance des droits civils – C. civ., livre I<sup>er</sup>, titre I<sup>er</sup> (D. 27.12.1892 déjà cité, *B.O.*, p. 326), art. 6; A. du Gouverneur général du 18.5.1900 réglementant l'immatriculation des indigènes, *Recueil mensuel de l'Etat Indépendant du Congo*, p. 114 (reproduit par Louwers & Kuck, Codes et lois du Congo belge, 1934, p. 1307). Sur cette question, voir aussi M. Verstraete. «Les Personnes et la Famille», n<sup>os</sup> 57 à 86, in A. Sohler, Droit civil du Congo belge, Larcier, Bruxelles, 1956, t. I. 4. Régime des Etrangers – C. civ., livre I<sup>er</sup>, Titre II, art. 7-15 (D.20.2.1891, A.Lycops, *op. cit.*, p. 162); C. p., art. 84 (A. Lycops, *op. cit.*, p. 257); O. 14.5.1886 déjà citée (*B.O.*, p. 89), art. 5, 110.

- [14] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 66-72. Aucune disposition légale de caractère général ne confère le pouvoir législatif au Roi-Souverain. Celui-ci exerce ce pouvoir par des décrets, dans des domaines divers dont le rapport des secrétaires généraux mentionne les principaux (organisation judiciaire, droit civil, droit pénal, procédure judiciaire, organisation du gouvernement et de l'administration, régime fiscal, droits d'entrée et de sortie, régime foncier, chefferies, force publique, services postaux et télégraphiques, système monétaire, etc.). Le Conseil supérieur a été institué par le D. du 16.4.1889 (*B.O.*, p. 161) et son organisation a été fixée par le D. du 8.10.1890 (*B.O.*, p. 154). Un D. du 21.3.1893 (*B.O.*, p. 24) a créé en son sein un comité permanent pour l'examen des affaires urgentes. Pour les «droits du gouverneur général au point de vue législatif», le rapport cite le D. provisoire du 28.3.1886, art. 1<sup>er</sup> (*B.O.*, p. 44) et le D. du 16.4.1887, art. 6 (*B.O.*,

- p. 51). Le rapport mentionne les principales ordonnances législatives approuvées par décret ainsi que les principaux arrêtés de nature législative pris en vertu de délégations données au gouverneur général par des décrets particuliers. Le Comité consultatif placé sous la présidence du gouverneur général a été créé par le D. du 30.7.1886 (*B.O.*, p. 134), remplacé par le D. du 16.4.1887 sur l'organisation du Gouvernement local – Pouvoirs du Gouverneur général (*B.O.*, p. 49), art. 9 à 11; ce décret a été modifié par les D. du 22.6.1889 et du 28.2.1890, et le tout a été coordonné en 1894 (*B.O.*, 1894, p. 209). L'expropriation pour cause d'utilité publique a fait l'objet du D. du 4.2.1887 déjà cité (*B.O.*, p. 19).
- [15] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 72-77. Aucune disposition légale de caractère général ne confère le pouvoir exécutif au Roi-Souverain. Celui-ci exerce ce pouvoir par des décrets ou des décisions dans les matières que le droit public confère de manière classique à l'exécutif et que le rapport des secrétaires généraux énumère (nomination aux emplois publics, conclusion des traités, remise ou réduction de peines, octroi des ordres). L'exercice du pouvoir réglementaire fait l'objet d'une délégation générale conférée d'abord à chacun des trois administrateurs généraux, pour les affaires de son département (D. 30.10.1885, art. 4, *B.O.*, p. 25), et à partir de 1894 au secrétaire d'Etat pour l'ensemble des départements (D. du 1.9.1894, art. 1<sup>er</sup>, *B.O.*, p. 186). Le droit de prendre des règlements obligatoires de police et d'administration publique, assortis de sanctions pénales, est conféré au gouverneur général par le D. du 16.4.1887 déjà cité (*B.O.*, p. 49), art. 7. Des décrets spéciaux chargent aussi le gouverneur général de prendre, dans les matières que ces décrets définissent, certains arrêtés d'exécution. Le rapport des secrétaires généraux décrit l'organisation de l'administration centrale de l'Etat Indépendant ainsi que celle de son administration en Afrique. Il ne donne pas de références à ce sujet. Sur cette question, voir L. De Clerck «L'organisation politique et administrative», in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale. Eléments d'histoire*. Le Conseil du Congo a été institué par le D. du 3.6.1906, *B.O.*, p. 280.
- [16] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 77-78. La règle a été formulée par le décret du 16.1.1886 sur la publication des actes officiels (*B.O.*, p. 22), interprété par celui du 5.1.1899 (*B.O.*, p. 19). En 1967, le ministère belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur a édité le recueil des «Décrets de l'Etat Indépendant du Congo non publiés au Bulletin officiel». Il a fait de même pour les arrêtés.
- [17] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 78-102. Ce rapport mentionne notamment le D. du 1.7.1891, déjà cité, portant législation pénale contre la traite (*B.O.*, p. 144), art. 14; le D. du 3.6.1906, déjà cité, sur les chefferies indigènes (*B.O.*, p. 245); le D. du 14.7.1896 fixant la procédure pénale devant le Conseil supérieur (*B.O.*, p. 222); le D. du 4.5.1891 fixant la procédure en matière civile devant ce Conseil (*B.O.*, p. 111); le D. du 18.4.1898 réglant la force exécutoire, sur le territoire de l'Etat, des décisions judiciaires rendues à l'étranger (*B.O.*, p. 144).
- [18] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 102-108. Le rapport mentionne le D. du 3.6.1906 sur les chefferies indigènes (voir note [17]) ainsi que l'A. du gouverneur général du 16.8.1906, fixant les mesures d'exécution du décret (*B.O.*, p. 389). Voir aussi la circulaire du 16.8.1906 commentant ces dispositions (*B.O.*, p. 395). Sur l'évolution de l'attitude du gouvernement de l'Etat Indépendant à l'égard des chefferies, voir L. De Clerck, *op. cit.*, 1.5.
- [19] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 108-118. Le rapport mentionne le D. du 5.8.1888 organisant la Force publique (*B.O.*, p. 251) et le D. du 18.4.1907 fixant le personnel supérieur des districts et de la Force publique (*B.O.*, p. 26). Le D. du 5.8.1888 a été complété par le D. du 17.11.1888 (*B.O.*, p. 294).
- [20] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 118-119. Le rapport des secrétaires généraux fait référence au rapport de la Commission d'enquête du 30.10.1905 (*B.O.*, pp. 133 et s.) ainsi qu'au D. du 3.6.1906 réglant le recrutement de travailleurs pour travaux

d'utilité publique (*B.O.*, p. 254). Ce décret porte révision du D. du 30.7.1891 sur le recrutement de la Force publique (*B.O.*, p. 230).

- [21] Le rapport des secrétaires généraux du 22 mai 1907 comporte un chapitre III consacré à la situation économique de l'Etat Indépendant. Ce chapitre expose notamment le régime foncier de l'Etat (*B.O.*, pp. 178-190) ainsi que son régime minier (pp. 190-192). *Régime foncier et minier en général*: le rapport commente l'O. du 1.7.1885 (*B.O.*, p. 30), le D. du 14.9.1886 (*B.O.*, p. 138), l'A. du 8.11.1886 (*B.O.*, p. 204), le D. minier du 30.4.1887 (*B.O.*, p. 70), le D. du 8.6.1888 (*B.O.*, p. 99), le D. du 3.6.1906 sur les terres indigènes (*B.O.*, p. 226), les Instr. du gouverneur général du 8.9.1906 (*B.O.*, pp. 378 et 380), le D. du 3.6.1906 sur la constitution du Domaine National (*B.O.*, p. 275), le D. du 9.8.1893 sur la vente et la location de biens domaniaux (*B.O.*, p. 189), le D. du 7.7.1898 sur les coupes de bois dans les forêts domaniales (*B.O.*, p. 182), le D. du 3.6.1906 sur la vente et la location des terres domaniales (*B.O.*, p. 278), le D. du 2.2.1898 instituant une commission des terres (*B.O.*, p. 30). *Régime minier*: le rapport renvoie au D. du 8.6.1888 déjà cité ainsi qu'au D. du 20.3.1893 sur les mines (*B.O.*, p. 18), art. 1<sup>er</sup>. L'exposé des raisons qui ont déterminé le Roi-Souverain à créer la Fondation de la Couronne figure au chapitre V du rapport, sous la rubrique des œuvres scientifiques et d'utilité publique (*ibid.*, pp. 236-239).
- [22] Sur la constitution du Comité Spécial du Katanga, on consultera J. Olyff. «Le Comité Spécial du Katanga», in *Les Nouvelles, Droit colonial*, Bruxelles, Picard, 1931, T.I, pp. 553 et s.
- [23] Budget 1891 (*B.O.*, 1890, p. 164 et 1891, p. 45); 1892 (*B.O.*, pp. 165, 177); 1893 (*B.O.*, 1892, p. 330); 1894 (*B.O.*, p. 34); 1895 (*B.O.*, 1894, p. 264); 1896 (*B.O.*, 1895, p. 322); 1897 (*B.O.*, 1896, p. 324); 1898 (*B.O.*, 1897, p. 335); 1899 (*B.O.*, 1898, p. 388); 1900 (*B.O.*, 1899, p. 281); 1901 (*B.O.*, p. 92); 1902 (*B.O.*, 1901, p. 239); 1903 (*B.O.*, p. 17); 1904 (*B.O.*, p. 17); 1905 (*B.O.*, 1904, p. 371); 1906 (*B.O.*, 1905, p. 327); 1907 (*B.O.*, 1906, p. 607 et 1907, pp. 380, 605); 1908 (*B.O.*, p. 29).
- [24] Compte général 1905 (*B.O.*, 1906, p. 329); 1906 (*B.O.*, 1907, p. 590); 1907 (*B.O.*, 1908, p. 373).
- [25] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 193-205 (impôts, redevances et taxes), 206-207 (droits de sortie, droits d'entrée), 207-209 (régime des spiritueux, armes et munitions), 210-215 (budgets et comptes). *Impôts, redevances, taxes, droits de douane*: le rapport mentionne et commente le D. du 18.11.1903 déjà cité, portant règlement des impositions directes et personnelles (*B.O.*, p. 292), modifié et complété par le D. du 3.6.1906 (*B.O.*, p. 230), le D. du 28.5.1902 réduisant ces impositions pour les institutions et entreprises religieuses, scientifiques et charitables (*B.O.*, p. 130) et le D. du 23.10.1906 exemptant de ces impositions les institutions et entreprises qui sont déclarées d'intérêt public ainsi que les fondations d'intérêt général (*B.O.*, p. 344); le D. du 3.6.1906 sur l'impôt collectif (*B.O.*, p. 236); le D. du 21.5.1892 instaurant des péages sur les routes (*B.O.*, p. 162); le D. du 15.12.1885 établissant des droits de sortie (*B.O.*, 1886, p. 40); le Protocole du 8.4.1892, signé à Lisbonne par les gouvernements de l'Etat Indépendant du Congo, de la France et du Portugal, réglant les tarifs des droits d'entrée et de sortie dans la zone occidentale du bassin conventionnel du Congo (*B.O.*, p. 111); le D. du 9.4.1892 établissant des droits d'entrée (*B.O.*, p. 113) et le D. du 28.6.1902 relatif aux droits d'entrée (*B.O.*, p. 135); le D. du 16.7.1890 relatif au trafic et au débit des spiritueux (*B.O.*, p. 106), le D. du 9.4.1892 déjà cité, établissant des droits d'entrée (*B.O.*, p. 113), les D. des 4.3.1896 et 15.4.1898 portant extension de la zone de prohibition des spiritueux (*B.O.*, 1896, p. 14 et 1898, p. 140), le D. du 15.10.1898 interdisant l'importation et le débit de boissons alcooliques à base d'absinthe (*B.O.*, p. 254); le D. du 12.6.1900 réglant les droits d'entrée sur les spiritueux (*B.O.*, p. 115); le D. du 11.10.1888 interdisant le trafic des armes à feu (*B.O.*, p. 286) et le D. du 10.3.1892 sur les armes à feu (*B.O.*, p. 14). *Budget*: le rapport commente l'évolution favorable des finances publiques de l'Etat Indépendant mais ne donne aucune référence légale; il note — sans en donner la garantie — que les budgets et

- les autorisations d'emprunt sont publiés au *Bulletin Officiel*, tandis que les comptes ne le sont que lorsque cette publication paraît utile.
- [26] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *BO.*, pp. 215-216. Le rapport cite et commente le D. du 27.7.1887 établissant le système monétaire de l'Etat Indépendant du Congo (*B.O.*, p. 118), le D. du 7.2.1896 portant création de billets d'Etat (*B.O.*, p. 237) et celui du 27.8.1906 relatif à la frappe de monnaies d'appoint (*B.O.*, p. 426).
- [27] Rapport au Roi-Souverain du 22.5.1907, *B.O.*, pp. 228-232. Le rapport mentionne la Convention du 26.5.1906 entre le Saint-Siège Apostolique et l'Etat Indépendant du Congo (*B.O.*, p. 158).
- [28] Sur ces différents points, voir les dispositions publiées au *B.O.*, 1888, pp. 270, 302; 1896, pp. 253, 255; 1901, p. 28; 1903, p. 258; 1904, p. 232; 1906, pp. 226-300 (notamment p. 267).
- [29] On consultera à cet égard les rapports au Roi-Souverain des 24.10.1889, 29.10.1889, 16.7.1891, 24.12.1894, 25.1.1897, 21.5.1897, 15.7.1900, 3.6.1906, 22.5.1907 (*B.O.*, 1889, pp. 197 et 210; 1891, p. 165; 1895, p. 100; 1897, pp. 41 et 191; 1900, p. 127; 1906, p. 175; 1907, p. 39). On consultera également le rapport du Gouverneur général au Secrétaire d'Etat du 18.6.1904 (*B.O.*, p. 123) et les déclarations du gouvernement de l'Etat Indépendant, non datées ni signées, publiées au *B.O.* de juin 1903 (pp. 1-28 de ce numéro, pp. 141 et s. en numérotation continue) et d'octobre 1908 (p. 335).
- [30] L'évolution du mouvement commercial de l'Etat Indépendant du Congo fait l'objet, à partir de 1895, de rapports annuels au Roi-Souverain, publiés au *Bulletin Officiel* (*B.O.*, 1896, p. 33; 1897, p. 111; 1898, p. 51; 1899, p. 71; 1900, p. 37; 1901, p. 105; 1902, p. 57; 1903, p. 63; 1904, p. 57; 1905, p. 17; 1906, p. 75; 1907, p. 427; *B.O.-EIC* 1908, p. 131). Les budgets, dont nous avons donné les références ci-dessus (notes 23 et 24), sont d'une interprétation difficile car ils ne distinguent pas toujours les dépenses ordinaires et extraordinaires et ils comportent certains postes globaux, «non libellés au budget». Leur lecture permet de penser que l'équilibre du budget ordinaire a été atteint à partir de 1896, les comptes révélant d'importants bonis en 1905 et 1906. Sur ces questions, voir J. Stengers, *Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique?*, Bruxelles, ARSC, 1957, pp. 28 et s.
- [31] On trouvera une bonne analyse des critiques adressées à l'Etat Indépendant du Congo au sujet de la liberté du commerce et de l'exploitation du domaine dans J. Stengers, *Congo. Mythes et Réalités*, Paris-Louvain-la-Neuve, Duculot, 1989, pp. 95-96. La réfutation par l'Etat Indépendant des critiques qui lui sont adressées à ce sujet se trouve au *B.O.*, 1897, pp. 43-47; juin 1903, pp. 2-21 et 24-25 (pp. 141-161 et 164-165 en numérotation continue); 1907, pp. 182-187, 240-242; *B.O.-EIC*, 1908, pp. 356 et s. L'attitude prise par la Commission d'enquête sur cette question figure dans son rapport, *B.O.*, 1905, pp. 155-157.
- [32] Les ouvrages généraux sur l'histoire du Congo donnent la bibliographie des nombreux écrits, les uns militants, les autres objectivement critiques, qui ont paru à l'époque de l'Etat Indépendant du Congo au sujet des abus dont les populations indigènes eurent à souffrir, spécialement à certaines périodes et en certains lieux. Parmi les plus marquants, on citera: H. R. F. Bourne, *Civilisation in Congoland, a Story of international wrong-doing*, Londres, King, 1903; E.D. Morel, *The Congo Slave State*, Liverpool, Richardson, 1903; *King Leopold's Rule in Africa*, Londres, Einemann, 1904; *Red Rubber*, Londres, Fisher, 1906; Casement, *Rapport de M. Casement, Consul de Sa Majesté Britannique à Boma, au Marquis de Lansdowne, sur son voyage dans le Haut-Congo*, in-folio, s. d., 61 p.; F. Cattier, *Etude sur la situation de l'Etat Indépendant du Congo*, Bruxelles, Larcier, 1906; A. Vermeersch, *La Question congolaise*, Bruxelles, Bulens, 1906; *Les Destinées du Congo belge*, supplément à «La Question congolaise», Bruxelles, Dewit. Récemment, deux auteurs ont renouvelé les anciennes accusations dans des ouvrages d'allure polémique: J. Marchal, *L'Etat libre du Congo, Paradis perdu*, Borgloon, Bellings, 1996, 2 vol.; E.D. Morel contre Léopold II, Paris, L'Harmattan, 2 vol.; A. Hochschild, *Les Fantômes du Roi Léopold*, Paris, Belfond, 1998. La réfutation par l'Etat Indépendant des

- critiques qui lui ont été adressées au sujet du traitement des indigènes se trouve au *B.O.*, 1889, pp. 197 et s., 210 et s.; 1891, pp. 204 et s.; 1895, pp. 100 et s.; 1897, pp. 47-69, 191-195; 1900, pp. 135-143; juin 1903, pp. 25-28 (pp. 165-168 en numérotation continue); 1907, pp. 43 et s., 179 et s., 195 et s., 207-209, 225-236, 242-258; *B.O.-EIC*, 1908, pp. 335-340, 344-354, 369-371. L'analyse de cette question par la Commission d'enquête et les propositions de réforme qu'elle formule apparaissent dans son rapport, *B.O.*, 1905, pp. 149-153, 162-172, 193-236, 241-279, 283-285. On consultera également sur ce sujet J. Stengers, *Congo. Mythes et Réalités*, op. cit., 1989, spécialement les chapitres IV, V et VI; A. Stenmans, op. cit., 1949, pp. 208-213.
- [33] Ces vues apparaissent dans de nombreux rapports du Secrétaire d'Etat au Roi-Souverain de même que dans le testament du 2.8.1889 de ce dernier, dans sa lettre aux secrétaires généraux du 3.6.1906 et dans le codicille à son testament de la même époque. Sur ces points, voir *B.O.*, 1897, pp. 42-43; 1906, pp. 175-176; 1907, pp. 41-43, 210, 236-237. Voir aussi A. Stenmans, op. cit., 1949, pp. 13-17, 114-117, 330-340.
- [34] A. Stenmans, op. cit., 1949, pp. 457-458.
- [35] Baron Beyens, *La Question africaine*, Bruxelles, Van Oest, 1918; O. Louwers, *Le Congo belge et le pangermanisme colonial*, Paris, Emile Larose, 1918; A. Dumont, «Le Statut international du Congo», in *Nouvelles, Droit colonial*, Bruxelles, Picard, 1931, T.I, pp. 33-49; Académie Diplomatique Internationale, *Dictionnaire diplomatique*, T. I, v° Esclavage; T. II, v° Saint-Germain (Convention de) et v°, Spiritueux.
- [36] Un commentaire intéressant du chapitre XI de la Charte des Nations Unies est donné par un des négociateurs de la Charte, W.L. Mackenzie King, in *Académie Diplomatique Internationale*, op. cit., T. IV, v° Tutelle (Trusteeship), p. 1109. On consultera également F. Van Langenhove, «La notion de territoires dépendants», in *Civilisations* (janvier), Bruxelles, 1951, pp. 8-14; «Les territoires non autonomes», in *Revue Générale belge* (août 1952), pp. 505-525; *La question des aborigènes aux Nations Unies – La thèse belge*, Bruxelles, IRCB, 1954.
- [37] Ministère des Affaires étrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement, *La Politique africaine de la Belgique*, Textes et Documents, in *Collection «Idées et Etudes»* (332), Bruxelles, 1984, pp. 27-28.
- [38] O. Louwers, *La campagne africaine de la Belgique et ses résultats politiques*, Bruxelles, Weissenbruch, 1921.
- [39] J.-C. Willame, «Le Congo dans la guerre: la coopération économique belgo-alliée de 1940 à 1944», in *ARSOM*, *Le Congo belge durant la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, 1983, pp. 213 et s.; J.E. Helmreich, «The Uranium Negotiations of 1944», *Ibidem*, pp. 253 et s. Ces auteurs fondent essentiellement leur étude, le premier sur les Archives du Foreign Office, le second sur les Archives nationales des Etats-Unis. Depuis lors, les Archives diplomatiques et les Archives africaines du Ministère belge des Affaires étrangères ont été ouvertes aux chercheurs pour cette période (Congo/guerre 1940-1945). Voir aussi J. Vanderlinden, *A propos de l'uranium congolais*, Bruxelles, ARSOM, 1991; du même auteur, *Pierre Ryckmans 1891-1959*, Bruxelles, De Boeck, 1994, pp. 435, 450, 460, 479, 491, 516, 522, 551, 567; L. A. Pétilon, *Récit*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1985, pp. 89-95, 155, 163, 170.
- [40] Sur les arrangements successifs relatifs au droit de préférence (dit aussi droit de préemption) de la France, conclus avec elle depuis 1884, voir *supra*, dans le texte, n° 1.1.3., 1.1.4. Sur le rappel par la France de l'existence de ce droit, en février 1960, et sur les réactions suscitées par cette démarche, tant en Belgique qu'à l'étranger, voir les Archives du Ministère belge des Affaires étrangères (AF/I/I/mai-juin 1960 et AE/II (3285) L. 1816).
- [41] W.J. Ganshof van der Meersch, *Congo mai-juin 1960*, Rapport du Ministre chargé des Affaires générales en Afrique, Bruxelles, 1960, pp. 229, 248.
- [42] Loi du 18.10.1908 sur le gouvernement du Congo belge (*B.O.*, p. 65). Cette loi a été modifiée et complétée par les lois des 29.3.1911 (*B.O.*, p. 358); 5.3.1912 (*B.O.*, p. 269); 9.12.1912

- (*B.O.*, p. 1196); l'arrêté-loi du 14.11.1916 (*B.O.*, p. 252); les lois des 10.8.1921 (*B.O.*, p. 800); 12.8.1923 (*B.O.*, pp. 866 et 1011); 15.4.1924 (*B.O.*, p. 448); 3.8.1924 (*B.O.*, p. 981); 26.11.1926 (*B.O.*, 1927, p. 18); 18.5.1929 (*B.O.*, p. 659); 22.7.1931 (*B.O.*, p. 504); 27.6.1935 (*B.O.*, p. 612); l'arrêté-loi du 19.5.1942 (*B.O.*, p. 278); les lois des 13.6.1951 (*B.O.*, p. 1232); 11.7.1951 (*B.O.*, p. 1210); 29.7.1953 (*B.O.*, p. 1632); 8.3.1960 (*M.C.*, p. 808). Elle a été abrogée, à la date du 30 juin 1960 et en ce qui concerne le Congo uniquement (c'est-à-dire à l'exclusion du Ruanda-Urundi auquel elle restait applicable), par la loi fondamentale du 19.5.1960 (*M.C.* p. 1535). Sur l'histoire de l'élaboration de la Charte coloniale, voir J. Stengers, «Quand Léopold II s'est-il rallié à l'annexion du Congo par la Belgique?», in IRCB, *Bulletin*, Bruxelles, 1952, pp. 783-824; du même auteur: *Belgique et Congo: l'élaboration de la Charte coloniale*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1963; *Congo. Mythes et Réalités*, op. cit., 1989, pp. 168 et s.; M. Walraet, «Une note inédite de Léopold II sur le projet de loi coloniale», in ARSC, *Bulletin*, Bruxelles, 1957, pp. 754-761; A. Stenmans, op. cit., 1949, pp. 386-388, 404-414. Pour le commentaire juridique de la Charte coloniale, voir M. Halewyck, *La Charte coloniale*, Bruxelles, Weissenbruch, t. I (1910), t. II (1914), t. III (1919); P. Jentgen, *La terre belge du Congo: les origines de la Colonie*, Bollyn, Bruxelles, 1937; Les Nouvelles, Droit colonial, Bruxelles, Picard, 1931, t. I; A. Durieux, *Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, Bruxelles, 1957, et la bibliographie donnée par P. Piron & J. Devos, *Codes et lois du Congo belge*, Bruxelles, Larcier, 1959, t. I, p. 14.
- [43] Sur l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale, voir M. Halewyck, op. cit., T.I (1910), pp. 3-54.
- [44] Sur cette question, voir J. Stengers, «A propos de la révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution», communication suivie d'interventions de T. Heyse, A. Durieux, A. Sohier, P. Jentgen, J. Devaux, F. Dellicour, J.-M. Jadot, F. Van der Linden et de la réponse de l'auteur, in ARSC, *Bulletin*, Bruxelles, 1954, pp. 1353-1372, 1471-1501.
- [45] M. Halewyck, op. cit., T. II (1914), pp. 124-195; T. Heyse, «Domaine de l'Etat» in Les Nouvelles, Droit colonial, Bruxelles, Picard, 1931, T.I., p. 279; H. Léonard, «La législation minière du Congo belge et du Ruanda-Urundi», *ibidem*, p. 359; J. Olyff, «Le Comité Spécial du Katanga», *ibidem*, p. 553; E.T. Deladrier «Le Comité National du Kivu», *ibidem*, p. 659.
- [46] *B.O.*, 1905, pp. 145, 268.
- [47] Sur la mission du gouverneur général, voir M. Halewyck, op. cit., T. I (1910), pp. 183-201, spécialement pp. 185-190.
- [48] M. Halewyck, op. cit., T. I (1910), pp. 203-212. Sur le fonctionnement de la commission créée par le Roi-Souverain, voir pp. 206-208. L'art. 6, réécrit par la loi du 5.3.1912, comporte six alinéas au lieu de cinq dans le texte original de 1908.
- [49] Sur l'article 4 de la charte coloniale et l'immatriculation, voir M. Halewyck, op. cit., T. I (1910), pp. 132-181; L. Pétilion, «Des Habitants et de leurs Droits», in Nouvelles, Droit colonial, Bruxelles, Picard, T. I (1931), pp. 206-207 et les références citées à la note [13], sous la rubrique 3. Jouissance des Droits Civils. Sur l'accession des Congolais non immatriculés à la propriété immobilière individuelle, voir les décrets des 10 et 23 février 1953 (*B.O.*, pp. 409, 436) et L. De Clerck «Le droit des biens et le droit foncier», in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale. Eléments d'histoire*.
- [50] M. Halewyck, op. cit., T. II. (1914), n<sup>os</sup> 327 et 328; P. Coppens, *Projet de revision de la Charte coloniale*, Bruxelles, Editions techniques et scientifiques, 1953, pp. 42-43.
- [51] M. Halewyck, op. cit., T. III. (1919), pp. 29-133 (spécialement pp. 83-87); J. Stengers, *Belgique et Congo: l'élaboration de la Charte coloniale*, op. cit., 1963, pp. 16 et s.
- [52] *B.O.*, 1909, p. 84 et 1913, p. 666.
- [53] *B.O.*, 1909, p. 67. Dans les faits, le Congo aura sa propre monnaie mais, conformément à la loi, celle-ci sera à parité avec la monnaie belge (P. Coppens, op. cit., 1953, pp. 30-31).



- [54] Ces dispositions ont eu pour effet de modifier le texte des articles 29 et 30 de la loi du 18 octobre 1908 et d'insérer dans cette loi les articles 30bis à 30 quinquies.
- [55] M. Halewyck, *op. cit.*, T. III. (1919), n° 521, p. 388.
- [56] J. Stengers, *Belgique et Congo: l'élaboration de la Charte coloniale*, *op. cit.*, 1963, pp. 154-156, 175, 183-185.
- [57] La question de savoir s'il fallait confier le droit d'arrêter le budget du Congo à la loi (c'est-à-dire au Parlement) ou au décret (c'est-à-dire au Roi et au ministre des Colonies) a fait l'objet de chaudes discussions. Le souci de se prémunir contre tout risque d'omnipotence royale et ministérielle a fait choisir le système de la loi, bien que le Parlement soit fort éloigné des réalités congolaises. Sur ce point, voir M. Halewyck, *op. cit.*, T. II (1914), p. 24; J. Stengers, *Belgique et Congo: l'élaboration de la Charte coloniale*, *op. cit.*, 1963, pp. 15 et s.
- [58] Sur les relations extérieures du Congo et certains des problèmes qu'elles peuvent soulever, voir M. Halewyck, *op. cit.*, T. III (1919), pp. 136-153.
- [59] M. Halewyck, *op. cit.*, T. I (1910), n°s 25, 28 à 34; L. Pétilion, «Des Habitants et de leurs Droits», *op. cit.*, T. I (1931), n°s 26, 32, 33, 36 à 38, 46, 55 à 57; P. Coppens, *op. cit.*, 1953, pp. 10, 16, 18, 20. Les articles 2 à 4 de la Charte coloniale ont fait l'objet de décisions jurisprudentielles et de travaux doctrinaux recensés par P. Piron & J. Devos, *op. cit.*, T. I (1959), pp. 15-16.
- [60] En 1913, à l'initiative du ministre Renkin, le gouvernement, inspiré par les pratiques anglaises, annonce son intention de transférer progressivement son pouvoir administratif au Congo, en ne gardant sur celui-ci que ses prérogatives de haute politique et de contrôle. La guerre empêche de modifier la Charte coloniale en ce sens et seul est entrepris l'allègement des services d'Europe au profit des services d'Afrique. Cette opération est poursuivie, après la guerre, par le ministre Franck mais il y est mis fin en 1928. Une opération comparable est tentée par le ministre Godding après la Seconde Guerre mondiale, mais sans plus de succès. Aucune adaptation de la Charte coloniale ne sera non plus envisagée dans l'esprit de la Charte des Nations Unies de 1945. Il sera au contraire préconisé, en 1954, de modifier la Constitution pour renforcer la souveraineté de la métropole sur sa colonie. Sur les tentatives de décentralisation conçues par certains ministres des Colonies, voir J. Stengers, *Belgique et Congo: l'élaboration de la Charte coloniale*, *op. cit.*, 1963, pp. 222 et s.; L.A. Pétilion, *Courts métrages africains*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1979, pp. 117 et s.; *Récit*, *op. cit.*, 1985, pp. 20, 29-30, 179-185. Sur la politique coloniale belge et les propositions doctrinales de révision de la loi du 18 octobre 1908, voir P. Piron & J. Devos, *op. cit.*, rubrique «A consulter», p. 14.
- [61] A.A.J. Van Bilsen, «Un Plan de Trente ans pour l'émancipation de l'Afrique belge», in Les dossiers de l'Action sociale catholique (février 1956); «Manifeste» in *Conscience Africaine* (juillet-août 1956), Léopoldville; Déclaration adressée par les Evêques du Congo belge et du Ruanda-Urundi aux fidèles catholiques (30 juin 1956), Léopoldville; «A.B.A.K.O. 1950-1960», in Documents, Les dossiers du CRISP, Bruxelles, 1962. Sur cette période, consulter également L.A.M. Pétilion, *Témoignage et réflexions*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1967, p. 60; P. Bouvier & L. Fierlafyn, «Le discours nationaliste», in ARSOM, Congo 1955-1960, Bruxelles, 1992, p. 95; A. Van Ostade, «Le manifeste de *Conscience Africaine*: les origines et les implications immédiates», *ibidem*, p. 525; B. Verhaegen, «Histoire de l'Abako», *ibidem*, p. 557.
- [62] Décret du 10.5.1957 sur les circonscriptions indigènes (*B.O.*, p. 1254), remplaçant celui du 5.12.1933; décret du 26.3.1957 sur l'organisation des villes (*B.O.*, p. 844), modifié par le décret du 5.12.1957 (*B.O.*, p. 2331), remplaçant le décret du 12.1.1923; arrêtés royaux des 21.1.1957 et 22.2.1957 (*B.O.*, pp. 262 et 276), modifiant l'arrêté royal du 1.7.1947 relatif à l'organisation administrative de la Colonie en ce qui concerne le conseil de gouvernement et les conseils de province, et complétant cet arrêté royal par l'introduction de

- conseils de territoire. Sur le contenu et la portée de ces dispositions, voir L. De Clerck, «L'organisation politique et administrative», in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale. Eléments d'histoire*.
- [63] Rapport du Groupe de travail pour l'Etude du Problème politique au Congo belge, Chambre des Représentants, Session 1958-1959, Document 108.
- [64] 1959. «Message du roi Baudouin» (13 janvier), in P. Piron & J. Devos, *op. cit.*, t. I. (1959), p. 25; «Déclaration du Gouvernement concernant le Congo belge», *ibidem* et Chambre des représentants, Annales parlementaires, n° 11, séance du 13 janvier, p. 8.
- [65] Décret du 7.10.1959 fixant les règles de la constitution des conseils (B.A., p. 2531); décret du 7.10.1959 relatif au Conseil de territoire (B.A., p. 2575); décret du 7.10.1959 sur les conseils de province (B.A., p. 2777); décret du 13.10.1959 relatif aux communes et aux villes (B.A., p. 2710).
- [66] Décret de base du 17.8.1959 garantissant les libertés de presse, d'association et de réunion (B.O., p. 1986). Trois décrets de la même date règlent respectivement l'exercice de la liberté de la presse (B.O., p. 1991), l'exercice de la liberté d'association (B.O., p. 2006), les réunions publiques en lieu fermé et couvert (B.O., p. 2012). Le rapport du Conseil de Législation sur ces quatre textes éclaire bien les préoccupations des membres congolais comme celles du gouvernement, au moment où le législateur belge se prépare à garantir des droits publics importants, en assortissant encore leur exercice de quelques précautions dictées par l'intérêt général dans un pays en profonde évolution.
- [67] Loi du 21.3.1959 instituant le Conseil de législation du Congo belge (B.A., p. 1127). Par cette loi distincte de la Charte coloniale, il s'agit aussi de montrer que la création d'un Conseil de législation concerne uniquement le Congo belge et non le Ruanda-Urundi. Bien que la loi du 18.10.1908 ait été rendue applicable au Territoire sous tutelle, celui-ci poursuit à ce moment son processus d'émancipation par des voies qui lui sont propres (voir sur ce point F. Reyntjens, «Le statut international et le droit constitutionnel du Ruanda-Urundi», in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale. Eléments d'histoire*).
- [68] G.-H. Dumont, *La Table ronde belgo-congolaise (janvier-février 1960)*, Paris, Editions universitaires, 1961, p. 24.
- [69] *Ibidem*, pp. 76, 179.
- [70] Arrêté ministériel du 7.3.1960 créant une commission politique auprès du Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi (M.C., p. 807). Cette commission est composée de six membres congolais nommés par le Ministre à raison d'un par province (article 2). Elle a pour mission, notamment, de coopérer avec le Ministre à l'élaboration des projets de loi, décret et ordonnance nécessaires à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence de la Table Ronde; de coopérer avec le gouvernement à la préparation des avant-projets de conventions qui devront intervenir entre le Congo et la Belgique pour régler les modalités de leur coopération future; d'élaborer les avant-projets de règlement des Chambres congolaises et d'élaborer un avant-projet de constitution (article 3).
- [71] Loi du 8.3.1960 relative aux Collèges Exécutifs permanents au Congo (M.C., p. 808). Le collège exécutif général est composé du Gouverneur général et de six membres congolais, à raison d'un par province. Le collège exécutif provincial est composé du Gouverneur de province et de trois membres congolais. Les membres congolais de ces collèges sont nommés et révoqués par le Roi (articles 2 et 3). L'article 22 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge est adapté à la situation nouvelle: le collège exécutif général exerce désormais, sauf exceptions, tous les pouvoirs qui étaient ceux du gouverneur général, dans l'ordre exécutif comme dans l'ordre législatif; de même, le collège exécutif provincial exerce désormais les pouvoirs reconnus au gouverneur de province. Le gouverneur général et le gouverneur de province sont chargés de l'exécution et de la publication des actes pris par leur collège (article 4). Quand l'unanimité ne peut être atteinte, les décisions des collèges sont prises par le gouverneur général ou le gouverneur

de province et la majorité des membres congolais présents, tous les membres ayant été dûment convoqués (article 5). Sur la portée de ces dispositions, voir A. Stenmans, «Le multicéphalisme à Léopoldville», in Congo 1955-1960, Bruxelles, ARSOM, 1992, pp. 384-386.

- [72] Loi fondamentale du 19.5.1960 relative aux structures du Congo (*M.C.*, p. 1535). Il ne s'agit pas d'une constitution, puisque ce texte n'émane pas de représentants congolais élus par les citoyens, mais d'une loi fondamentale qui restera en vigueur «jusqu'à la mise en place des institutions publiques qui auront été organisées par la Constitution» (article 3). En attendant, cette loi ne pourra être modifiée qu'à la même majorité que celle requise pour l'adoption de la Constitution (articles 3 et 99). La loi fondamentale désigne les composantes du pouvoir constituant (le chef de l'Etat et les deux Chambres, article 4). Elle traite de la formation de l'Etat (titre II), des pouvoirs (titre III: chef de l'Etat, pouvoir exécutif, pouvoir législatif, institutions provinciales, pouvoir judiciaire, incompatibilités), des conseils économiques et sociaux (titre IV), de la détermination des compétences entre le pouvoir central et le pouvoir provincial (titre V), de la Cour constitutionnelle (titre VI), des finances (titre VII). Elle se termine par des dispositions générales (titre VIII) qui concernent les agents de l'Etat, les forces armées, la publication des actes officiels et certaines mesures transitoires et finales.
- [73] Loi fondamentale du 17.6.1960 relative aux libertés publiques (*M.C.*, p. 1916). Cette loi énonce l'ensemble des libertés publiques fondamentales, en s'inspirant de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10.12.1948 et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950.
- [74] Loi du 17.6.1960 sur les enquêtes parlementaires (*M.C.*, p. 1913).



## STATUT INTERNATIONAL ET DROIT CONSTITUTIONNEL DU RUANDA-URUNDI

par

Filip REYNTJENS \*

### 1. Statut international

A la suite de la campagne militaire en Afrique-Orientale allemande, la Belgique occupait non seulement le Rwanda et le Burundi, mais encore un territoire important dans l'ouest de la colonie allemande, notamment l'Ujiji, l'Uswi et le tronçon ouest de la *Zentralbahn*, le chemin de fer reliant Dar es-Salaam sur l'océan Indien à Kigoma sur le lac Tanganyika. En fait, la Belgique n'était pas intéressée par ces territoires à l'est des Grands Lacs; ses revendications dans cette région étaient simplement le moyen d'atteindre un autre but, situé deux mille kilomètres à l'ouest. L'idée était d'utiliser les territoires occupés comme gage lors des négociations envisagées sur l'acquisition de la rive sud du fleuve Congo, qui faisait partie du territoire portugais de l'Angola. La Belgique espérait ainsi effectuer un échange, par Grande-Bretagne interposée, entre ses territoires est-africains et la rive sud [1] \*\*. La démarche était compliquée: la Belgique céderait ses territoires est-africains à la Grande-Bretagne; le Portugal céderait la rive sud à la Belgique; le Portugal recevrait de la Grande-Bretagne une compensation territoriale dans le coin sud-est de l'Est africain allemand. Cet échange s'avéra impossible, notamment parce que la Belgique n'obtint pas les compensations pécuniaires qu'elle cherchait à obtenir par-dessus le marché et du fait de l'intransigeance du Portugal. Il ne restait dès lors à la Belgique que de s'assurer du titre sur ses conquêtes est-africaines.

Par l'article 119 du Traité de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne renonce à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris l'Afrique-Orientale allemande, en faveur des «principales Puissances Alliées et Associées» [2] (groupe dont la Belgique ne fait pas partie). Exclue du partage lors d'un premier accord préalable au traité, la Belgique proteste et

---

\* Membre de l'Académie; Prof. Universiteit Antwerpen, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer, Middelheimlaan 1, B-2020 Antwerpen (Belgique).

\*\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 110-118.

négoce avec le Royaume-Uni l'accord Orts-Milner signé le 30 mai 1919 [3], et accepté par le Conseil suprême des Alliés et Associés le 21 août 1919.

Dans la première partie de cet accord, la Belgique et la Grande-Bretagne s'engagèrent à demander conjointement au Conseil suprême d'accorder à la Belgique le droit d'administrer le Rwanda et le Burundi et à la Grande Bretagne d'administrer le reste de l'ancienne colonie allemande. Cette proposition fut acceptée par le Conseil suprême le 21 août 1919. La deuxième partie de l'accord, conclue sous forme d'échange de lettres, prévoyait que la Grande-Bretagne accorderait à la Belgique des avantages économiques dont les modalités seraient fixées dans une convention particulière. Cette convention, signée le 15 mars 1921, accordait à la Belgique la liberté de transit à travers l'Afrique-Orientale britannique pour les personnes, la poste et les marchandises à destination ou en provenance des territoires belges, les tarifs les plus favorables sur les chemins de fer et les lignes de navigation d'Afrique orientale reliant les territoires belges à l'océan Indien, et des emplacements dans les ports de Dar es-Salaam et Kigoma concédés à la Belgique à bail à perpétuité moyennant une redevance annuelle d'un franc («Belbases») [4].

Si la Belgique dut ainsi céder les trois quarts des territoires qu'elle occupait, elle s'en sortait encore fort honorablement vu qu'à l'origine elle devait être exclue de la partition. D'autre part, l'acquisition par la Belgique du Ruanda-Urundi fut «une des grandes ironies de l'histoire coloniale de l'Afrique» [5]. A cause de l'échec des négociations devant mener à l'acquisition de la rive sud de l'embouchure du Congo, la Belgique gardait le Ruandi-Urundi, territoire qui ne l'intéressait pas réellement.

Le Pacte de la Société des Nations prévoyait trois types de mandat «suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et autres circonstances analogues». Le mandat belge sur le Ruanda-Urundi est un mandat de type B. La décision des «Principales Puissances Alliées et Associées» de confier le mandat sur le Ruanda-Urundi à la Belgique fut entérinée le 20 juillet 1922 par le Conseil de la Société des Nations. Le mandat, tel que défini par la décision du Conseil en date du 31 août 1923, fut approuvé par la loi belge du 20 octobre 1924 [6]. Une loi de la même date approuva le traité du 18 avril 1923 avec les Etats-Unis d'Amérique concernant le mandat belge sur le Ruanda-Urundi et le protocole du 21 janvier 1924 modifiant cette convention. Le défaut de ratification par les Etats-Unis du Traité de Versailles obligeait, en effet, les puissances mandataires à négocier la reconnaissance par eux de leurs mandats.

Les deux premiers articles du mandat ont trait à la délimitation territoriale du mandat belge. Il faut mentionner ici, en quelques lignes et sans entrer dans les détails, l'«affaire du Gisaka». Aux termes de l'accord Orts-Milner, la

Belgique avait dû céder à la Grande-Bretagne, à l'intérieur du Rwanda, une bande d'environ 5 000 kilomètres carrés à l'ouest de la rivière Akagera, de manière à permettre la construction, à travers cette région dite du «Gisaka» [7], du chemin de fer du Cap au Caire que les Britanniques projetaient. On avait ainsi amputé une partie du royaume de Musinga, *mwami* du Rwanda, lui arrachant une de ses principales richesses, les troupeaux de bétail extrêmement nombreux dans cette région. Un tel morcellement, fait au mépris de l'unité du royaume indigène, rompait l'équilibre dans la région, notamment parce que certains vassaux du *mwami* Musinga, tout en lui restant traditionnellement tributaires, tomberaient sous la juridiction britannique du point de vue colonial. Les gouvernements belge et britannique se rendirent compte qu'une révision du tracé s'imposait et ils conclurent un nouvel accord par lequel le Gisaka et d'autres régions situées à l'ouest de l'Akagera furent rétrocédés à la Belgique [8].

L'article 3 du mandat rend le mandataire responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire. Il est obligé d'accroître par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral des habitants et de favoriser leur progrès social. Les articles 4 à 8 comportent des clauses qui peuvent être réparties en quatre catégories: clauses en faveur de la paix (art. 4), clauses en faveur des indigènes (art. 5 et 6), clauses économiques destinées à assurer la liberté commerciale et l'égalité entre les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations (art. 7) et clauses en faveur de la liberté de conscience et des cultes (art. 8). L'article 10 définit les principes selon lesquels les territoires doivent être administrés: «La puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent. La puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat». Le titre confirmatif du mandat reconnaît donc à la Belgique un pouvoir général d'administration. Celui-ci doit être compris au sens le plus étendu qu'il possède en droit international: outre les attributions du pouvoir exécutif, il implique tous les droits du pouvoir législatif [9]. Les articles 9, 11 et 13 enfin comportent des obligations imposées à la puissance mandataire. Celle-ci devra étendre aux territoires sous mandat le bénéfice des conventions internationales générales, applicable à son territoire limitrophe (le Congo belge); elle doit présenter au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel contenant tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer

les dispositions du mandat; elle accepte que tout différend entre elle et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et ne pouvant être réglé par négociation, soit soumis à l'arbitrage de la Cour permanente de justice internationale.

## 2. Droit public colonial

Ce n'est que le 1<sup>er</sup> mars 1926, date de l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi, que la Belgique mit juridiquement fin à un régime d'occupation instauré presque dix ans plus tôt. Par arrêté royal du 22 novembre 1916 [10], un commissaire royal avait été chargé d'administrer provisoirement les territoires occupés par les troupes coloniales dans l'Est-Africain allemand. Afin de lui permettre d'administrer ces territoires étendus et éloignés, il avait reçu une délégation spéciale de pouvoirs, conçue dans les termes les plus généraux par l'arrêté-loi du 5 décembre 1916 [11]. Celui-ci prévoyait que «le Commissaire royal exerce vis-à-vis des troupes et du personnel civil, militaire et judiciaire du corps d'occupation tous les droits délégués au Gouverneur général et au Procureur général par la législation de la Colonie». L'ordonnance-loi n° 2/5 du 6 avril 1917 avait ensuite fixé l'organisation territoriale et administrative des territoires occupés. Ce texte, outre ses dispositions de droit colonial, contenait également la première formulation du principe essentiel de la politique indigène, celui de l'administration indirecte. Puis, en 1919 une administration civile remplaça le régime d'occupation militaire, mais il fallut encore attendre six ans pour voir promulguer la première loi organique régissant l'administration du territoire.

En déposant son projet de loi sur le gouvernement du Ruanda-Urundi, le gouvernement belge estimait qu'il n'était pas opportun d'entériner purement et simplement l'organisation du temps de la guerre; d'après celle-ci un commissaire royal, assisté de deux résidents et de quelques fonctionnaires, exerçait la plénitude des pouvoirs législatifs et exécutifs et réglait l'administration de la justice. Si cette organisation avait rendu d'excellents services tant qu'il ne fallait pourvoir qu'à la gestion journalière des territoires, elle était trop rudimentaire pour faire face à leur mise en valeur véritable. Le régime de l'occupation était de surcroît contraire aux principes du droit public belge: le parlement ne pouvait définitivement renoncer, en faveur d'un délégué unique, aux garanties jugées indispensables à l'accomplissement de toutes les tâches du gouvernement [12].

La loi du 21 août [13] avec ses sept articles, l'arrêté royal du 11 janvier 1926 [14] et de brefs travaux parlementaires [15]: telles sont les sources essentielles du droit constitutionnel colonial pour le Rwanda et le Burundi jusqu'à leur indépendance en 1962. A ces textes il convient d'ajouter celui



de la Charte coloniale [16], applicable également au Ruanda-Urundi puisque la loi organique de 1925 (articles 1 et 3 lus conjointement) soumet le territoire sous mandat au régime des lois congolaises issues des délibérations du parlement belge [17]. La Charte coloniale avait été promulguée en application de l'article 1, alinéa 4 de la Constitution belge prescrivant que «les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières». Il résulte de ce principe de la spécialité que les lois belges ne sont pas applicables telles quelles aux possessions d'outre-mer.

Faisant usage du droit conféré par le mandat de la Société des Nations (voir *supra*) de constituer les territoires sous mandat en unions ou fédérations administratives avec les pays avoisinants relevant de sa propre souveraineté ou soumis à son contrôle, le législateur belge établit entre le Ruanda-Urundi et le Congo belge une union administrative, qui se superpose à l'union douanière créée durant l'occupation [18]. Le territoire est soumis aux lois du Congo belge. Comme déjà indiqué, le mot «lois» doit être compris dans son sens restreint; il s'applique aux actes émanant du législateur métropolitain, légiférant pour la colonie [19]. Des propositions tendant à placer le Ruanda-Urundi sous l'autorité d'un commissaire royal relevant directement du gouvernement belge [20] ne furent pas retenues, essentiellement pour des raisons d'économie: «Les avantages de ce rattachement (au Congo belge) sont manifestes: ils évitent de créer, pour des territoires voisins et se trouvant dans la même orbite, deux législations et deux administrations distinctes et les placent sous une direction unique, étendant à tous deux les bienfaits des grands services centraux de la Colonie, puissamment outillés, et ceux de leurs collaborateurs techniques et médicaux, assurant à tous deux les mêmes lois et les mêmes codes, qu'il serait sans nécessité de dédoubler» [21].

Le Ruanda-Urundi a une personnalité juridique distincte et un patrimoine propre (Art. 2, loi de 1925). Cette séparation répond à un désir explicite de la Société des Nations, qui voulait notamment permettre à la Commission permanente des mandats d'exercer son contrôle sur la gestion de l'Etat mandataire [22]. Afin d'écarter les dispositions de la législation coloniale qui s'adapteraient moins bien aux contingences particulières du territoire, l'article 3 de la loi de 1925 prévoit que les décrets et les ordonnances législatives du gouverneur général du Congo belge, dont les dispositions ne sont pas spéciales au Ruanda-Urundi, ne s'appliquent à ce territoire qu'après y avoir été rendus exécutoires par une ordonnance du vice-gouverneur général, gouverneur du Ruanda-Urundi [23]. Il s'agit ici en réalité d'une promulgation de certains actes de la législation congolaise dans le territoire sous mandat [24]. C'est là un attribut du pouvoir exécutif; le gouverneur du Ruanda-Urundi ne pourrait donc abroger son ordonnance rendant tel acte exécutoire, puisque ainsi il ferait indirectement ce qu'il ne peut faire directement:

il agirait en tant que législateur et cette qualité ne lui est reconnue par la Charte coloniale que dans les conditions où elle est reconnue au gouverneur général [25]. L'article 6 exclut en général du Ruanda-Urundi les dispositions des lois congolaises qui seraient contraires aux prescriptions du mandat ou des conventions conclues avec les Etats-Unis pour l'approbation du mandat. En vertu de la loi de 1925, il s'agit de se référer à la Charte coloniale pour décrire les règles du droit constitutionnel colonial tel qu'applicable au Ruanda-Urundi jusqu'en 1962 [26].

Une remarque doit être faite au sujet de la nationalité des indigènes du territoire placé sous mandat. La loi de 1925 ne fait état que des «ressortissants» du Ruanda-Urundi (art. 6). Du point de vue juridique, la nationalité est le lien de dépendance entre une personne et un Etat. Ce lien, rompu par l'article 119 du Traité de Versailles, ne pouvait exister entre les indigènes du territoire et l'Allemagne. Il ne pouvait exister davantage entre eux et le Ruanda-Urundi, les cinq principales puissances alliées et associées ou la Société des Nations, puisque ces entités ne rassemblaient pas les trois éléments constitutifs de l'Etat [27]. Le lien de dépendance à l'égard d'un Etat pouvait se concevoir dans les rapports entre les populations sous mandat et la Belgique. Mais si la Belgique exerçait à leur égard les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, sa souveraineté était limitée (cf. *supra*). Dans cette situation, le gouvernement belge préférait ne pas assimiler les populations du Ruanda-Urundi et se limitait à certaines constatations pratiques: «d'une part, que, dans l'administration intérieure, l'Etat mandataire possède le droit de régler ses relations avec les habitants du territoire sous mandat en leur assurant la même protection tutélaire qu'il dispense dans ses propres colonies; d'autre part, que, dans ses relations extérieures, l'article 127 du Traité de Versailles donne en termes exprès aux habitants du pays sous mandat le droit à la protection diplomatique de l'Etat mandataire» [28]. Théoriquement, la lacune subsistait puisque, contrairement aux Congolais qui étaient des sujets belges, les ressortissants du Ruanda-Urundi n'étaient les sujets d'aucune puissance: ils n'avaient ni nationalité ni citoyenneté. C'est la raison pour laquelle le titre I<sup>er</sup> du livre premier du Code civil congolais, qui traite de la nationalité, ne fut jamais rendu exécutoire au Ruanda-Urundi.

### 3. Organisation politique indigène

Jusqu'en 1944, les bases légales de la politique indigène appliquée au Ruanda-Urundi restèrent limitées à l'extrême. Puisque la législation congolaise sur les circonscriptions indigènes [29] n'avait jamais été rendue exécutoire au territoire sous mandat, seule l'ordonnance-loi n° 2/5 du 6 avril 1917 resta d'application jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance législative

n° 347/A.I.M.O. du 4 octobre 1943. En matière de politique indigène, seul l'article 4 du texte de 1917 nous intéresse ici. Il dispose que «[l]es Sultans [30] exercent sous la direction du Résident, leurs attributions politiques et judiciaires dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène et les instructions du Commissaire royal». Il faut ajouter à cela la limitation aux attributions judiciaires du *mwami* et des chefs sur le plan pénal au profit des juridictions européennes selon des normes inspirées de la législation congolaise.

Pour la mission qu'elle avait acceptée, rien d'autre ne liait, dès l'abord, la Belgique que les termes du mandat. Celui-ci ne comportait, en matière de politique indigène, aucune injonction précise si ce n'est celle de gouverner dans l'intérêt direct des populations autochtones. La Belgique n'avait en outre trouvé dans la succession de l'Administration allemande aucune obligation politique particulière contractée à l'égard des autorités indigènes [31]. Dès le début, cependant, la Belgique estima que le Rwanda et le Burundi, à l'encontre d'autres territoires coloniaux, présentaient le type de sociétés organisées à la direction desquelles il suffirait que l'occupant participât indirectement pour assurer l'administration du pays [32]. En 1916 déjà, le ministre des Colonies, dans une lettre au général Tombeur, prévoyait implicitement la possibilité d'une politique d'administration indirecte. «La seule institution qui, vraisemblablement, aura survécu à la conquête sera celle des chefs indigènes (...). Il y aura peut-être un intérêt politique à la maintenir et à n'y porter qu'une main prudente» [33].

Cette politique de maintien des autorités coutumières avait été celle des Allemands, formulée au début du siècle par le Dr R. Kandt, premier résident civil allemand du Rwanda. Son opinion vaut d'être citée:

Unser kolonialpolitisches interesse erfordert die Unterstützung des Könings und die Aufrechterhaltung der Watussiherrschaft mit der ihr innewohnenden strengen Abhängigkeit der grossen Masse der Wanjuraanda. Das lässt sich bei einiger Kenntnis des Landes und Volkscharakters durchaus mit dem Gebot der Humanität vereinen, das die Ausrottung ungerichteter Vergewaltigung und rohen Willkür gegen die Unterworfenen heischt. Ja gerade diese Verbindung von kolonialen Interessen und Menschlichkeit wird es sein, die eine spätere Fruktifizierung dieser schönsten, weil bevölkertsten Teile unseres ostafrikanischen Besitzes am sichersten verbürgen wirdt [34].

Début 1920, le ministre des Colonies décida que «dans le Ruanda et l'Urundi, où il existe une organisation indigène fortement échafaudée avec une autorité puissamment assise, les relations de la métropole avec ces territoires seront celles de l'administration indirecte» [35]. Le pouvoir sur les indigènes resterait en principe entre les mains de l'autorité indigène suprême «auquel sera adjoint à titre de conseil et éventuellement de tuteur, un résident européen nommé par le Gouvernement de la Métropole» [36]. A l'époque, le ministre ne voyait pas encore très concrètement comment un tel système pourrait fonctionner; la seule instruction qu'il pouvait donner était

«d'éviter plus que jamais de porter atteinte aux organisations coutumières existantes de façon que si le Gouvernement décidait d'adopter les méthodes d'administration indirecte, nous ne nous heurtions pas à encore plus de difficultés que celles existant actuellement» [37].

Six mois plus tard, dans un long mémorandum confidentiel, le ministre Franck explicite ses idées:

Nous pratiquerons dans le Ruanda et l'Urundi une politique de protectorat colonial.

Cette politique a pour base le maintien des institutions indigènes. Elle fait de l'Européen le guide et l'éducateur. Elle exclut l'administration directe. Elle est parfaitement réalisable dans les pays dont l'organisation est ancienne et remarquable et dont la classe dirigeante montre des talents politiques évidents.

Mais cette méthode ne se borne pas à *respecter* les institutions indigènes et à les utiliser; elle tend aussi à les *développer* sur leur propre fond pour les adapter graduellement aux besoins de la colonisation et au progrès économique du pays. (...)

Notre administration *maintiendra l'autorité royale* et la renforcera conformément à la coutume, là où elle se serait trop affaiblie. Mais elle veillera d'une part à ce que cette autorité ait besoin de notre concours, d'autre part à ne pas réduire trop ou annihiler le rôle des grands feudataires. Le critérium sera de ne pas nous exposer à devoir administrer nous-mêmes directement le pays ou à rendre le roi trop puissant et enclin à contrecarrer notre action et à maintenir les abus. Nous tiendrons, entre ces deux éléments, une balance rationnelle, de telle manière que les uns et les autres aient besoin de nous et apprécient la valeur de notre action.

À côté de nos obligations de politique générale, nous avons des devoirs envers les Wahutu. Nous devons les protéger contre les actes arbitraires dont ils sont souvent victimes, et leur assurer la paix, la sécurité de leurs biens et de leur travail et la justice. Mais nous n'irons pas plus loin: il ne s'agit pas, sous prétexte d'égalité, de toucher aux bases de l'institution politique; nous trouvons les Watuzi établis d'ancienne date, intelligents et capables; nous respecterons cette situation [38].

Si nous avons tenu à reproduire de larges extraits de ce texte, c'est parce que le mémorandum du ministre Franck porte en germe tous les problèmes et contradictions de la politique d'administration indirecte appliquée au Ruanda-Urundi. L'équilibre proposé est bien trop subtil et théorique pour être mis à exécution: respecter et développer à la fois les institutions indigènes; maintenir l'autorité royale, mais pas trop; protéger les Hutu sans toucher aux essences du régime politique... Nous verrons par la suite les difficultés pratiques et politiques de la mise en œuvre de telles idées. Implicitement, l'Administration formulait elle-même une des contradictions inhérentes à une politique d'administration indirecte; les coutumes seraient respectées seulement «en tant qu'elles ne soient pas contraires aux principes essentiels de la morale ni incompatibles avec le progrès, et pour autant que les autorités indigènes les appliquent avec justice» [39].

Il fallut attendre l'année 1925 pour voir formuler de façon globale et cohérente les principes de l'administration indirecte, telle qu'elle devait être appliquée dans le territoire sous mandat. Le Rapport pour l'année 1925 décrit le programme appliqué et à réaliser. Il est basé sur le concept de la légitimité. Le roi indigène a un rôle important à jouer dans les relations entre

l'autorité européenne et les populations du pays. Aux yeux de ses sujets, il a et a toujours eu une puissance qui, de longtemps, ne serait pas reconnue aux Européens: celle de conférer la légitimité aux décisions et aux mesures administratives.

La légitimité est un facteur moral d'une importance incalculable. Elle donne bien plus d'autorité que la contrainte. Les seuls rouages qui puissent fonctionner sans grincer entre l'autorité européenne et la masse des indigènes, ce sont les chefs légitimes. Eux seuls, *parce que légitimes*, sauront faire accepter des innovations nécessaires que d'autres ne réussiraient peut-être pas à imposer par la force» [40].

L'influence de Pierre Ryckmans, alors gouverneur du Ruanda-Urundi, est tangible à travers ce texte qui ne fait que reprendre en résumé les idées qu'il avait exposées dans le numéro de février 1925 du *Bulletin de la Société d'Etudes et d'Expansion* et dont des extraits sont repris dans la revue *Congo* [41]. Ryckmans estimait que pour appliquer cette politique d'administration indirecte, tablant sur la légitimité des autorités coutumières, la Belgique était privilégiée dans son territoire à mandat, «car nous avons des rois. Les chefs qu'ils désignent, même à notre intervention, même sur notre ordre, n'ont pas cette tare indélébile d'être des intrus. Ce ne sont pas de simples chefs "des blancs"» [42]. Ryckmans rejetait cependant l'idée d'en arriver à un vrai protectorat, à une administration autonome guidée d'en haut par de simples conseils, à agir seulement sur les rois sans traiter avec les chefs, comme l'avaient fait les Allemands. Les bons conseils du résident européen aux rois indigènes ne pouvaient, selon lui, rien changer à une situation insatisfaisante en matière judiciaire, administrative, économique et sociale. Au contraire, «le seul remède, c'est l'occupation réelle et dense, le contact intime, permanent des blancs avec les chefs et avec tous à la fois. (...) Il n'est donc pas question d'une représentation quasi-diplomatique auprès d'un souverain ami: Il faut du monde. (...) Ou nous sommes maîtres ou nous ne sommes rien. Nous pouvons faire accepter nos ordres; comme donneurs de conseils, nous serions de simples importuns qu'on envoie promener» [43]. De simples conseils seraient suffisants seulement quand le peuple sous mandat sera bien près de pouvoir se gouverner soi-même. «Le vrai protectorat est le couronnement de l'œuvre civilisatrice, il n'en est pas le point de départ» [44].

Les idées de Ryckmans sur l'administration indirecte sont ambiguës et on pourrait se demander à la lecture de son texte si, pour lui, il ne s'agissait pas d'un concept symbolique. L'idée n'est-elle pas surtout de conférer une légitimité aux décisions prises par l'autorité européenne, et par elle seule? Si c'est le cas, si les autorités indigènes sont de simples «donneurs de légitimité», nous sommes très éloignés d'une véritable politique d'administration indirecte. On constate que, comparées aux idées de Franck, celles de Ryckmans prônent une action plus pesante, qui porte en elle les germes d'une politique directe. Il n'est plus question de protectorat, sauf vers la fin

du mandat; ce sera appelé alors «autonomie interne». Nous verrons qu'en réalité la Belgique appliquera une politique interventionniste, assez éloignée des idéaux de l'administration indirecte; elle a été décrite comme étant «both complicated and interfering; it wanted to do everything for the people, without considering the sociological implications of what was being done» [45].

La présence d'une minorité ethnique dirigeante donnait un caractère particulier à la politique d'administration indirecte. Elle comportait en effet structurellement ce que d'Hertefeldt, parlant du Rwanda, a appelé un «double consensus» [46]: d'une part, un consensus de type traditionnel liait la majorité de la population à ses gouvernants «naturels» autochtones (la hiérarchie tutsi au Rwanda, ganwa et tutsi au Burundi); d'autre part, un consensus de type colonial s'établit entre ces dirigeants et les représentants de la puissance administrante européenne. On doit cependant immédiatement mettre un point d'interrogation derrière l'utilisation du terme «consensus». Ces deux «consensus» étaient en effet dans une large mesure imposés par le plus fort au plus faible: consensus colonial imposé par le colonisateur, consensus traditionnel imposé par la classe dirigeante. Cette situation explique pourquoi le terme «démocratie» n'apparaît pas dans les formulations de la politique indigène appliquée par la Belgique ou dans les rapports faits au parlement belge et à la Société des Nations. C'est que, dans le cadre de ce double consensus, le but n'était pas d'instaurer un système démocratique; le but était la mise en place d'une administration efficace, forte et honnête sur base de la hiérarchie traditionnelle existante. On ne saurait de surcroît oublier qu'en Belgique le suffrage universel ne fut introduit — en faveur des hommes seulement — qu'en 1921: il n'est pas étonnant dès lors qu'à la même époque, la démocratie ne figure pas sur la liste des objectifs à réaliser dans les territoires africains.

#### 4. L'ordonnance législative de 1943 sur l'organisation politique indigène

Un bref aperçu de l'ordonnance législative n° 347/A.I.M.O. du 4 octobre 1943 sur l'organisation politique indigène du Ruanda-Urundi [47] permettra de faire le point sur le chemin politique parcouru en 25 ans de présence belge au Ruanda-Urundi. Jusqu'en 1943, la politique indigène avait en réalité été basée sur le droit d'occupation. Comme nous avons pu le constater, les interventions belges dans l'organisation politique n'avaient généralement pas été le fruit de dispositions légales, mais de décisions administratives ayant souvent un caractère *ad hoc*. Comme le souligne l'exposé des motifs, l'ordonnance législative de 1943 ne fait que consacrer légalement l'organisation politique indigène telle qu'elle s'était développée sur base d'instructions du commissaire royal d'abord, du gouverneur ensuite [48]. Ces instructions

mirent cette organisation sur pied à base d'un fondement légal qui était — rappelons-le — extrêmement mince, la dernière phrase de l'article 4 de l'ordonnance-loi n° 2/5 du 6 avril 1917 [49]. C'est dire que toute l'organisation politique indigène fut basée juridiquement sur une seule phrase d'un texte provisoire durant plus d'un quart de siècle.

C'est par le texte de 1943 que, pour la première fois, la Belgique définit les termes de sa politique indigène de façon organique. Les pouvoirs que s'était attribués petit à petit l'autorité administrante furent légalisés, tels, par exemple, celui de fixer et de modifier les limites de chefferies et de sous-chefferies, de réglementer les recensements et les mutations, d'interdire l'installation des indigènes en dehors de certaines régions, de procéder à l'investiture des *bami*, chefs et sous-chefs, d'infliger des peines disciplinaires à ces mêmes autorités, de fixer le nombre des membres du personnel, de donner des instructions relatives à l'exécution de travaux imposés, de fixer les centimes additionnels à l'impôt, de rendre exécutoires les budgets, etc. L'ordonnance législative de 1943 ne crée donc rien: elle reconnaît une structure existante, des pouvoirs établis. Une sanction légale est donnée à une situation de fait, telle qu'elle résultait de mesures opérationnelles de l'administration locale. C'est ainsi que le Conseil du pays, qui existait depuis 1931 auprès du *mwami*, reste un corps de conseillers privés; le Conseil de chefferie est un prolongement de la Cour du chef qui existait anciennement.

Une lacune importante frappe d'emblée: en certaines matières l'avis d'un conseil est requis, à titre consultatif, mais aucun texte ne détermine la composition et la compétence de ces conseils [50]. La responsabilité en était donc laissée au roi et aux chefs. L'absence de règles précises montre qu'il s'agissait surtout de constituer un contrepoids à l'autorité du roi et du chef, afin de parer à un pouvoir autocratique. On n'attendait pas des membres de ces conseils qu'ils représentent la masse mais qu'ils donnent aux autorités les avis sages et pondérés de notables qui, par leurs fonctions, jouaient un rôle important dans la vie du pays [51].

L'ordonnance législative commence par reconnaître l'existence légale des circonscriptions et autorités indigènes; le *pays* ayant à sa tête un chef suprême désigné coutumièrement sous le nom de *mwami*, la *chefferie* ayant à sa tête un chef et la *sous-chefferie* ayant à sa tête un sous-chef (articles 1 à 4). Seuls le pays et la chefferie jouissent de la personnalité civile (article 5). Les pays, chefferies et sous-chefferies, sont administrés conformément à la coutume, sous réserve cependant de deux limitations (art. 30):

- Les dispositions de l'ordonnance législative qui est étudiée ici.
- Les coutumes ne peuvent être contraires ni aux règles du droit public, ni aux dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour but de substituer d'autres règles à celles des coutumes. On constate que la coutume, pourtant citée comme la première source normative, n'est en fait que

supplétive puisqu'elle doit s'incliner devant toute norme légale ou réglementaire qui lui est contraire.

Les autorités coutumières sont celles déterminées par la coutume, mais, ici encore, à condition seulement que l'autorité mandataire émette son accord explicite. C'est ainsi que le *mwami* est «l'indigène déterminé par la coutume comme étant le plus qualifié pour exercer cette fonction», mais il n'est revêtu de cette qualité qu'après investiture par le gouverneur (art. 31). Pareillement, les chefs et les sous-chefs sont nommés par le *mwami*, conformément à la coutume, mais le chef doit être investi par le gouverneur et le sous-chef par le résident. De plus, au cas où le *mwami* ne procède pas à la désignation d'un successeur dans les deux mois à compter du jour de la démission d'office d'un chef ou d'un sous-chef, le droit de nomination peut être exercé par le gouverneur s'il s'agit d'un chef, par le résident s'il s'agit d'un sous-chef (art. 32).

L'intention est manifeste: les autorités coutumières devront emporter l'assentiment complet des autorités mandataires. Cette quasi-intégration des autorités coutumières dans le cadre de l'organisation politique et administrative du pouvoir mandataire est illustrée également par d'autres règles. Avant leur investiture, le *mwami* (devant le gouverneur), le chef (devant le gouverneur ou son délégué) et le sous-chef (devant le résident ou son délégué) promettent solennellement de se conformer aux instructions et ordres légaux de l'autorité (sous-entendu: mandataire) (art. 33). En cas de vacance, les attributions du *mwami* sont exercées *ad interim* par le résident, celles des chefs et des sous-chefs par l'administrateur territorial (art. 34). La démission d'office d'un sous-chef est prononcée, le *mwami* entendu, par le résident; celle d'un chef par le gouverneur sur proposition du résident, le *mwami* n'étant même pas entendu, bien qu'il s'agisse de quelqu'un en principe désigné par lui (art. 36). Le jeu est à peine voilé. Les redevances coutumières dues au *mwami*, au chef ou au sous-chef, ou leur valeur de rachat, sont déterminées par le *mwami* avec l'approbation du gouverneur. Les chefs et sous-chefs bénéficient en outre, à charge du budget du Ruanda-Urundi, d'une ristourne sur l'impôt de capitation et sur l'impôt sur le bétail perçus dans leur circonscription. Le taux en est fixé par voie d'ordonnance du gouverneur, qui peut remplacer cette ristourne par un traitement annuel (art. 35).

La réduction du *mwami*, des chefs et des sous-chefs au niveau de simples agents d'exécution de l'administration territoriale devient plus frappante encore lorsqu'on passe brièvement en revue les devoirs qui leur sont imposés. Toutes les tâches énumérées aux articles 43 à 47, à part celle — générale — de donner aide et protection aux administrés, sont en effet des fonctions d'appui, d'information ou d'exécution des décisions des autorités de la puissance mandataire. Le texte ne tente d'ailleurs pas de cacher les véritables rapports de pouvoir; les devoirs imposés aux autorités indigènes sont



exécutés «selon les réquisitions et instructions de l'autorité territoriale compétente» (art. 44, al. 1). C'est ainsi que les *bami*, chefs et sous-chefs font connaître par voie de proclamation les règlements, décisions, ordres et avis des autorités compétentes et transmettent aux autorités territoriales les demandes émanant de leurs administrés; ils concourent à l'application des dispositions relatives au recensement et à la délivrance des passeports de mutation; ils collaborent à la perception de l'impôt sur le bétail et à l'application des dispositions sur les réquisitions; ils font connaître à l'autorité territoriale tout événement important survenu dans la circonscription; ils avisent l'autorité judiciaire (européenne) de toute infraction commise si elle sort de la compétence des juridictions indigènes; ils prêtent main-forte à l'exécution des jugements lorsqu'ils en sont requis; ils participent à l'application des mesures sanitaires et vétérinaires; ils exécutent certains travaux, notamment ceux «décrétés d'utilité publique» par l'autorité territoriale (art. 44)... Les articles 45 à 47 énumèrent un certain nombre de fonctions, en matière de travaux publics surtout, à remplir par les chefferies.

En général, les fonctions et devoirs que nous venons de résumer sont exécutés conformément aux instructions de l'autorité territoriale (art. 48, al. 1). L'action du résident envers le *mwami* et celle de l'administrateur territorial envers le chef et le sous-chef s'exercent par voie de veto ou de conseil (art. 38). Le terme «conseil» est évidemment un euphémisme pour «ordre», puisqu'il est comminatoire. Même le pouvoir réglementaire autonome des *bami* et des chefs est limité à l'extrême. Ils peuvent, assistés de leur conseil, prendre des règlements obligatoires pour les indigènes en matière de salubrité, de sécurité et de tranquillité publique, c'est-à-dire en matière de police. Bien que ce pouvoir puisse s'exercer «spontanément», il peut l'être également à l'initiative des autorités territoriales. Ces règlements ne peuvent pas être contraires aux dispositions réglementaires édictées par l'autorité supérieure belge. Le résident peut en outre suspendre l'application des règlements du *mwami* à charge d'en référer au gouverneur qui peut en prononcer l'annulation. L'Administration peut en faire de même des règlements des chefs, à charge d'en référer au résident qui peut également en prononcer l'annulation (art. 39).

Les dépenses à charge du pays sont en principe subordonnées à l'assentiment du *mwami* et de son conseil, celles à charge de la chefferie à l'assentiment du chef et du conseil de chefferie. Si le résident, respectivement l'administrateur de territoire, estime cependant que le refus d'engager une dépense compromet les intérêts supérieurs du pays (ou de la chefferie), il en réfère au gouverneur (ou au résident), qui décide en tenant compte des ressources de la circonscription intéressée (arts 60 et 62). En tout cas, tout engagement de sommes de la part du pays n'est valable qu'après autorisation du résident ou de son délégué; le même principe s'applique à la chefferie dont tout engagement de sommes doit être autorisé par l'administrateur

territorial (art. 64). La gestion de la caisse du pays est assurée par le *mwami* sous le contrôle du résident et celle de la chefferie par le chef sous contrôle de l'administrateur territorial (art. 65). Comme si la liberté laissée aux autorités indigènes était trop grande, l'article 70 ajoute qu'aussi longtemps que l'inexpérience des autorités indigènes ne leur permettra pas d'assurer la gestion des caisses et l'établissement du tableau des prévisions et du compte des recettes et des dépenses, ces devoirs seront assumés par le résident pour la caisse du pays et par l'administrateur territorial pour la caisse de chefferie, avec la collaboration de l'autorité intéressée.

La «bureaucratisation» des autorités coutumières est donc confirmée par ce texte organique et les dispositions qui le suivirent. L'O.R.U. n° 67/ sec. /A.I.M.O. du 20 novembre 1944 [52] fixe les rémunérations des chefs et des sous-chefs; le traitement était composé d'une partie fixe et d'une partie mobile, cette dernière étant constituée par une ristourne de cinquante centimes par acquit d'impôt délivré sur le gros bétail pour les chefs et par une ristourne de trois francs par acquit d'impôt de capitation délivré pour les sous-chefs. L'O.L.R.U. n° 67/A.I.M.O. du 24 novembre 1945 [53] définit les incompatibilités du *mwami*, des chefs et des sous-chefs. Il leur est interdit de faire le commerce, de se livrer à des exploitations minières, industrielles ou agricoles, de participer à la direction ou à l'administration de sociétés ou d'établissements commerciaux ou industriels.

Peut-on encore parler d'un système d'administration indirecte? La difficulté de mener à bien pareille politique est évidente. De deux choses l'une: il s'agira soit d'une politique de protectorat où la puissance coloniale députe un ambassadeur près du souverain indigène et se réserve un droit de regard, essentiellement sur la fiscalité, les relations extérieures et la sécurité; soit d'une «administration indirecte», terme idéologique signifiant une forme d'administration directe, mais faisant usage des autorités «coutumières» comme véhicules, intermédiaires, porte-parole, donneurs de légitimité... Le dilemme logique de l'administration indirecte n'a jamais été résolu et White a écrit à juste titre que «the classical concept of indirect rule might be said to contain the seeds of its own destruction» [54]. Si la Belgique avait estimé au moment de l'occupation qu'il était nécessaire de reconnaître la hiérarchie existante, elle voulut toutefois en modifier, ne fût-ce que «d'une main tremblante», la structure et le fonctionnement afin d'en faire un instrument de «civilisation». En modifiant la structure et le fonctionnement de l'ordre social et politique, l'Administration assumait cependant de plus en plus le rôle central de protecteur, remplaçant graduellement des institutions ayant offert une sécurité pendant des siècles [55]. Une situation de dysfonctionnement devait se développer entre un système politique basé sur un pouvoir bureaucratique et oligarchique, d'une part, et un système social qui ne pouvait rester insensible à des influences occidentales de l'autre [56].

La période que nous venons d'étudier est marquée par un effort considérable de l'Administration belge dans le sens d'une sécularisation de la société rwandaise. C'est ce qu'entend dire l'Administration lorsqu'elle utilise le terme «rationalisation» dans le sens weberien du terme, tel qu'il est opposé à la «traditionalité» et au «magico-religieux». On retrouve l'influence des mesures sécularisantes aux niveaux décrits par Almond et Powell. Au niveau des mesures et des procédés politiques, la sécularisation fait apparaître les possibilités de contrôler l'environnement social et économique et d'atteindre des objectifs désirés par des mesures délibérées. Au niveau du système global, la sécularisation augmente l'importance d'une légitimité basée sur la performance au détriment de celle basée sur la tradition et le charisme. Dans une société qui se modernise, et c'est l'effet notamment de cette sécularisation, les objectifs sont vus sous un angle spécifique, plutôt que diffus ou général, et neutre, plutôt qu'émotionnel; ses normes sont universelles, plutôt que particularistes; l'accent est mis sur la performance, plutôt que sur l'hérédité [57]. Implicitement, toutes les mesures de l'Administration belge ont tendu à ce but.

Quelles étaient les caractéristiques et les modalités pratiques de la politique appliquée par la Belgique? Dans quelle mesure était-ce une politique d'administration indirecte? En réponse à une question [58] posée par le résident du Rwanda Coubeau aux administrateurs en 1931 [59], J. Paradis, administrateur d'Astrida (actuellement Butare), constate d'abord:

Quelles sont les attributions actuelles du mwami? Je me le demande. Dans tous les domaines, en effet, nous avons pris comme ligne de conduite de dicter nos décisions. Musinga continue à donner son avis sur toute question ayant trait à la politique: (...); parfois même, il discute son avis; mais, en fait, c'est toujours le nôtre qui prévaut et je m'empresse d'ajouter que c'est un très grand bien pour le pays, étant donné la triste mentalité du mwami actuel. Cette consultation du mwami dans toute question n'est-elle pas devenue une pure comédie, dont le seul but est de faire entériner par l'autorité coutumière souveraine des décisions administratives qui, parfois, vont directement à l'encontre de la coutume? (...)

Et pour les notables? Quelles sont leurs attributions actuelles? Exécuter fidèlement les ordres reçus de l'administration, non pas des directives mais des ordres précis, prévoyant les plus menus détails d'exécution. Dans tous les domaines: (...), les notables ne sont plus que des agents d'exécution de l'autorité administrative [60].

Après ces constats et avant d'exposer ses conceptions de politique indirecte, J. Paradis pose cette question préalable:

L'Administration est-elle décidée à abandonner le système actuel (qui est l'administration directe, la plus directe qu'il soit possible de concevoir) et à adopter, non seulement de nom, mais en fait, la politique d'administration indirecte? [61]

Les remarques de cet administrateur reflètent une opinion alors largement répandue dans le cadre territorial du Rwanda. Dans son rapport politique pour l'exercice 1930, l'administrateur de Nyanza s'exprime dans des termes analogues:

Depuis qu'il est question d'unification des commandements, (...) depuis que de jeunes éléments formés par nous ont succédé un peu partout aux vieux sous-chefs coutumiers reconnus incapables, depuis que les jeunes chefs institués par nous reçoivent directement les directives de l'administrateur et sont devenus ses collaborateurs immédiats — on serait tenté d'écrire: des agents territoriaux du cadre indigène —, il me semble que nous ne pouvons plus parler sérieusement d'administration indirecte, celle-ci consistant essentiellement dans l'utilisation d'un état de choses, d'une organisation politique existants [62].

L'opinion des deux administrateurs cités comme exemple n'est pas aussi subversive que l'on pourrait le croire, puisque la résidence elle-même ne cache pas qu'elle entend, contre toute rhétorique officielle, appliquer une politique qui est, en fait, directe. Le rapport annuel de la résidence pour l'année 1930 enlève à ce propos toute illusion:

[T]oute cette activité politique *ne peut plus être appelée administration indirecte*. A l'heure actuelle, l'administration s'occupe des moindres détails d'exécution, est en rapport constant avec tous les sous-chefs, contrôle l'activité de ceux-ci et intervient constamment pour faire remplacer ceux d'entre eux dont l'incapacité, l'inertie ou la mauvaise volonté font obstacle au développement du pays. Sans cette *intervention directe et efficace* notre action civilisatrice serait constamment mise en échec par la caste dominante intéressée à maintenir un système féodal dont elle tirait profit et pour la réforme duquel Musinga ne nous a jamais donné aucune aide [63].

Ces considérations doivent bien sûr être vues dans le contexte général du mécontentement de l'époque au sujet du *mwami* Musinga, mais on ne saurait être plus clair. Les *Rapports annuels* sur l'administration du Ruanda-Urundi ne relatent pas explicitement l'abandon progressif de la politique d'administration indirecte, mais l'évolution s'y retrouve en filigrane. Le *Rapport* de 1925 décrit toute une philosophie de l'administration indirecte (les idées de P. Ryckmans, cf. *supra*); celui de 1926 souligne que «les chefs laissés à eux-mêmes font trop souvent preuve de nonchalance et d'arbitraire» [64]; en 1927 on lit qu'«il convient que cette organisation subisse une refonte et une adaptation» [65]; à partir de 1930, tout en soulignant qu'aucune modification essentielle n'a été apportée au programme politique précédemment exposé [66], toute référence aux bienfaits de la politique d'administration indirecte disparaît. Nous avons illustré l'abandon de cette politique à l'aide d'exemples rwandais, mais Joseph Gahama a montré qu'une évolution analogue s'est produite au Burundi [67].

## 5. Le changement

### 5.1. LE REGIME DE TUTELLE

En 1946, le régime du mandat de la Société des Nations est remplacé par celui de la tutelle prévu par la Charte des Nations Unies. L'accord de tutelle pour le Territoire du Ruanda-Urundi est approuvé par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946. La philosophie de ce régime est fort différente de celle du mandat. Ainsi, en vertu de l'article 6 de l'accord concernant le Ruanda-

Urundi, la Belgique s'engage à favoriser «le développement des institutions politiques libres qui conviennent au Ruanda-Urundi», à assurer aux habitants du Territoire «une participation croissante à l'administration et aux services tant centraux que locaux» et à développer «la participation des habitants aux organes représentatifs». Dès 1948, des missions de visite du Conseil de tutelle insisteront de façon de plus en plus pressante sur la nécessité de réformes politiques dans le sens de la démocratisation.

## 5.2. INTRODUCTION DU PRINCIPE ELECTIF: LE DECRET DE 1952

Le décret du 14 juillet 1952 [68], avec ses options de diffusion du pouvoir, s'inscrit dans le cadre d'un processus plus large. Des missions de visite du Conseil de tutelle de l'O.N.U. avaient parcouru le Ruanda-Urundi en 1948 et 1951 et déposé des rapports sur la situation du territoire. Elles étaient préoccupées notamment par la lenteur du progrès politique. En 1951, le «Plan décennal pour le développement économique et social du Ruanda-Urundi» fut publié. Le gouvernement belge considérait une réforme politique dans le sens d'une démocratisation comme un complément essentiel à ce plan: «elle permettra de résoudre les problèmes politiques liés au développement économique et social, elle répondra au vœu du Conseil de Tutelle, elle fournira à la Belgique un instrument nouveau pour l'accomplissement de la tâche éminente qu'elle a assumée (...)» [69].

Sans entrer dans le détail, un bref aperçu du décret de 1952, qui abordait «d'une manière fort timide» [70] la «démocratisation» des institutions indigènes, sera donné ici. Mis à part quelques modifications de moindre importance, c'est essentiellement par l'extension des pouvoirs octroyés aux autorités indigènes (spécialement les *bami*) et par l'organisation de conseils consultatifs que le décret se distingue de l'ordonnance législative de 1943 qui régit jusqu'alors l'organisation politique indigène. Nous avons vu que cette dernière mentionnait l'existence de deux conseils, le Conseil du pays (ou Conseil du mwami) et le Conseil de chefferie, dont l'avis était requis en certaines matières (essentiellement en matière de règlements de police, de redevances coutumières, de fiscalité et de finances publiques). La composition de ces conseils n'était cependant pas déterminée par le texte de 1943; elle était laissée aux *bami* et aux chefs.

L'article 27 confirme [71] deux conseils existants: le Conseil du pays et le Conseil de chefferie. Il crée en outre un Conseil de sous-chefferie, correspondant à une subdivision administrative coutumière, et un Conseil de territoire, basé sur une subdivision administrative européenne. L'article 28 détermine la composition de ces conseils, dénotant «un penchant systématique en faveur de la classe gouvernante autochtone» [72]. *Le Conseil de sous-chefferie* comprend le sous-chef, qui préside, et cinq à neuf membres à raison d'un par cinq cents habitants. Ces membres sont élus en son sein par un collège électoral, composé de notables sélectionnés par le sous-chef «en tenant compte des

préférences des habitants». Cette liste comprend un nombre de notables au moins double de celui des membres du conseil; elle est approuvée par le chef et agréée par l'administrateur de territoire. Le *Conseil de chefferie* comprend le chef, qui préside, et dix à dix-huit membres, choisis comme suit: cinq à neuf sous-chefs élus par leurs pairs ainsi que des notables en nombre égal à celui des sous-chefs. Ces notables sont élus comme suit: chaque conseil de sous-chefferie désigne en son sein trois notables; l'ensemble de ces notables constitue un collège électoral qui désigne parmi ses membres ceux qui siègent au conseil de chefferie. Le *Conseil de territoire* comprend les chefs du territoire, un nombre égal de sous-chefs élus par leurs pairs et un nombre de notables égal au total des chefs et sous-chefs. Ces notables sont élus de la façon suivante: chaque conseil de chefferie désigne en son sein trois notables; ceux-ci constituent un collège électoral qui désigne parmi ses membres ceux qui siègent au conseil de territoire. Le président et le vice-président sont choisis par le conseil parmi les chefs. Le *Conseil supérieur du Pays* comprend, outre le *mwami* qui préside, (a) les présidents des Conseils de territoire, (b) six chefs élus par leurs pairs, (c) un représentant élu par chaque Conseil de territoire parmi les notables qui y siègent, (d) quatre personnes choisies en raison de leur connaissance des problèmes sociaux, économiques, spirituels et culturels du pays et (e) quatre indigènes porteurs de la carte du mérite civique ou immatriculés, à l'exclusion des chefs et des sous-chefs. Les membres repris sous (d) et (e) sont cooptés par les autres membres. Seuls les ressortissants du pays, c'est-à-dire les indigènes, peuvent être membres de ces conseils. Leur mandat est de trois ans et ils sont rééligibles.

Schématiquement, la structure instaurée par le décret de 1952 se présente ainsi:

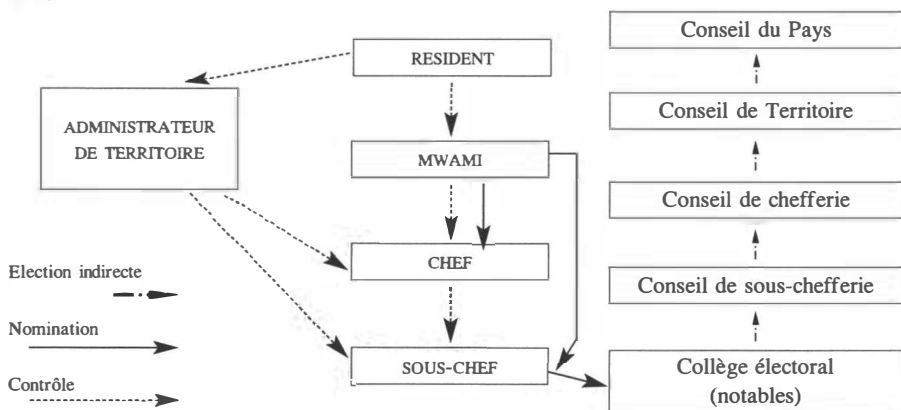


Fig. 1. — Structure politique 1952.

Le décret fait bien plus qu'instaurer des conseils «représentatifs». Il prévoit la dévolution au *mwami* de certaines attributions réservées jusqu'alors à l'autorité européenne; de même, il étend les attributions des chefs. En plusieurs domaines, l'initiative est donnée à l'autorité indigène sans l'approbation préalable des

autorités territoriales. On peut dire dans ce sens que l'on assiste à un retour à une forme plus réelle d'administration indirecte, ou — en termes plus modernes — que le Rwanda et le Burundi s'engagent dans la voie de l'autonomie interne. Par le même biais, le décret de 1952 confirme cependant «sinon l'omnipotence des chefs batutsi, tout au moins la puissance d'une oligarchie» [73]. L'article 31 détermine les attributions des conseils. Ils ont en général une compétence purement consultative: le conseil donne son avis sur les questions intéressant sa circonscription. Un avis conforme, et donc un pouvoir de décision, n'est prévu qu'en certains cas limitativement énumérés à l'article 34: il est requis notamment de la part du Conseil supérieur du pays quand le *mwami* prend des mesures en vertu du pouvoir que lui confère la coutume en vue d'orienter l'évolution de celle-ci ou quand il prend des règlements de police et d'administration obligatoires pour les indigènes. Ces mesures et ces règlements s'appellent «arrêtés». Dans le même ordre d'idées, un avis conforme du Conseil de chefferie est requis pour les règlements de police et d'administration que peut prendre le chef. Ces instruments s'appellent «décisions».

L'article 30 prévoit — et c'est une autre innovation — la création d'une députation permanente du Conseil supérieur du pays. Celle-ci comprend cinq membres dont trois sont élus par le Conseil et deux nommés par le *mwami*. Elle est chargée de surveiller les conseils de chefferie et de sous-chefferies, de préparer les arrêtés du *mwami* et de veiller à leur exécution. L'O.R.U. n° 21/86 du 10 juillet 1953 [74] porte des mesures d'exécution. Elle fut modifiée par l'O.R.U. n° 21/110 du 10 juillet 1957 [75] mais celle-ci restera sans incidence sur la constitution des conseils, car les élections prévues pour octobre 1959 n'auront pas lieu (voir plus loin).

Il est clair que le système introduit par le décret de 1952 n'est pas démocratique mais modestement électif et représentatif. En fait, le système est *électif* uniquement en ce qui concerne les notables des différents conseils, et seulement après leur désignation initiale par le sous-chef au collège électoral de base. Sauf dans le Conseil de sous-chefferie, les membres de droit ou choisis dans un corps d'autorités indigènes constituent d'office environ la moitié. Le tableau qui suit le montre.

Tableau 1

Composition des conseils sous le décret de 1952

|                           | Notables «élus» | Membres de droit ou autorités indigènes |
|---------------------------|-----------------|-----------------------------------------|
| Conseil de sous-chefferie | 5 à 9           | 1                                       |
| Conseil de chefferie      | 5 à 9           | 6 à 10                                  |
| Conseil de territoire     | 50 % (a)        | 50 % (a)                                |
| Conseil du Pays           | 9 (b)           | 16 (b)                                  |
|                           | 17 (c)          | 16 (c)                                  |

(a) Le nombre dépend du nombre de chefferies dans le territoire.

(b) Sans tenir compte des membres cooptés.

(c) Membres cooptés inclus.

Même le caractère électif des «notables» est fort limité. Les notables siégeant au Conseil de sous-chefferie constituent, en effet, la base de toute la structure pyramidale et le décret permet au sous-chef de déterminer pratiquement cette sélection. Les cinq à neuf notables du Conseil de sous-chefferie sont choisis par un collège, composé d'un nombre de notables au moins double de celui des membres du Conseil, sélectionné par le sous-chef «en tenant compte des préférences des habitants». Il suffit donc au sous-chef de présenter une liste de candidats tous bien disposés à son égard. L'élection du Conseil de sous-chefferie équivaut dans ce cas à une nomination par le sous-chef [76]. Comme le dit bien l'abbé Kagame, il n'y a, dans ce système, qu'un seul et unique électeur: le sous-chef [77]. Si le but du décret était de contrôler les autorités indigènes par une diffusion du pouvoir, ce contrôle et cette diffusion s'opérèrent toujours au sein même du groupe dirigeant, dont la position resta intacte. C'est peut-être pour cette raison que le représentant de l'Administration estimait pouvoir affirmer, lors des débats au Conseil colonial, «qu'il n'est pas douteux que les bami accepteront avec sympathie le système démocratique, que nous voulons instaurer dans leurs pays» [78].

Bien que l'on puisse donc critiquer l'économie du décret de 1952, on ne saurait conclure à son inutilité pour l'émancipation politique des Rwandais et des Burundais. Bien que la réforme se soit traduite principalement par le renforcement des pouvoirs de l'autorité coutumière, elle favorisa également la prise de conscience de la masse et, indirectement, une certaine démocratisation [79]. Pour la première fois, deux idées importantes étaient introduites: celle d'élire une autorité publique et celle que l'autorité indigène, jusqu'alors seule maîtresse du pays, était doublée d'autres autorités. Le fait de voir des Hutu, même peu nombreux, siéger dans des conseils avec les autorités tutsi et ganwa [80] a progressivement ouvert à la population la perspective de pouvoir «dire quelque chose» [81].

Cette tendance s'accroîtra après la consultation populaire de 1956, vers laquelle nous nous tournons maintenant. La phrase «en tenant compte des préférences des habitants» dans l'article 28, 1<sup>o</sup>, du décret de 1952 permit d'accroître quelque peu le caractère représentatif du système. Le gouverneur Harroy saisit cette occasion dans sa lettre n° 211/06763/3307 du 4 août 1956 [82]. Il annonça que, «pour répondre aux aspirations des populations indigènes, j'ai décidé d'associer directement la population mâle adulte autochtone à l'établissement des listes électorales préalables à la constitution des conseils de sous-chefferie». Il fixa en même temps les conditions d'électorat et d'éligibilité. On remarque que dans la meilleure tradition belge dans le Territoire, ces matières ne furent pas réglées par un texte légal, mais par simple lettre circulaire. Il semble difficile de trouver une base juridique à l'organisation d'une consultation populaire en 1956. J. Van Bilsen estime



que si le législateur de 1952 avait eu suffisamment de foi dans la nécessaire croissance de la démocratie, et s'il n'avait pas voulu improviser une solution de façade pour l'opinion intérieure et mondiale, il aurait préconisé l'organisation d'élections dès le début. En effet, trois ans à peine après le décret de 1952, le gouverneur constatait «que la sagesse n'était pas dans la temporisation, mais dans l'action» [83].

L'organisation de la consultation populaire de 1956 ne modifia pas le fondement du système instauré par le décret du 14 juillet 1952 et l'ordonnance du 10 juillet 1953. Il s'agit d'une modalité d'exécution: l'établissement de la liste du collège électoral sera effectué avec le concours de tous les hommes adultes de la sous-chefferie parce que «les préférences des habitants» ne sauraient mieux s'exprimer que par leurs suffrages. D'ailleurs — la lettre du gouverneur Harroy insiste sur ce point —, le sous-chef n'est pas lié par le choix exprimé. Les textes lui donnent le droit de porter sur la liste du collège électoral toute personnalité qu'il estime «apte et qualifiée pour exprimer l'opinion des habitants», même si celle-ci n'a pas bénéficié des suffrages nécessaires. Il s'agit donc réellement d'une consultation et non d'une élection. Le gouverneur ajouta cependant qu'une telle intervention ne saurait être qu'exceptionnelle et que l'approbation des listes électorales par le chef et leur agrégation par l'administrateur de territoire constituaient une garantie suffisante pour empêcher toute manœuvre susceptible d'énervier la consultation populaire.

Le sens de l'opération est clair: elle donne au vote populaire une influence directe sur la composition des conseils, ce qui supprimerait le défaut fondamental inhérent à la constitution des conseils en 1953, c'est-à-dire l'impossibilité pour l'opinion populaire de s'exprimer directement. Toutefois, si le vote populaire a une influence directe sur la composition des conseils, cette influence demeure réduite. Le système indirect et pyramidal implique, en effet, qu'à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des conseils, le reflet de la volonté populaire devient de moins en moins significatif, d'autres facteurs prenant une influence de plus en plus grande [84]. La consultation de 1956 était néanmoins soutenue par deux espérances: d'abord que le changement introduit entraînerait une amélioration de la composition des conseils quant au caractère représentatif des notables; ensuite que la consultation constituerait une expérience intéressante pour la refonte du décret de 1952 dans un sens plus démocratique [85].

Les opérations électorales et les résultats de la consultation populaire de 1956 ont été exhaustivement étudiés par Maquet et d'Hertefelt dans leur ouvrage déjà cité, *Elections en société féodale. Une étude sur l'introduction du vote populaire au Ruanda-Urundi*. Nous pouvons nous limiter à en résumer l'essentiel. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant [86].

Tableau 2

Composition ethnique des conseils — Comparaison 1953-1956 (en %)

| Rwanda                 | 1953  |      | 1956  |      | Pertes et gains |       |
|------------------------|-------|------|-------|------|-----------------|-------|
|                        | Tutsi | Hutu | Tutsi | Hutu | Tutsi           | Hutu  |
| Collège électoral      | 41,4  | 58,4 | 33,1  | 66,7 | -20,1           | +14,3 |
| Conseil sous-chefferie | 52,3  | 47,6 | 45,6  | 54,3 | -12,9           | +14,1 |
| Conseil chefferie      | 88,6  | 11,4 | 84,8  | 15,2 | -4,3            | +33,3 |
| Conseil territoire     | 90,7  | 9,3  | 88,6  | 11,4 | -2,3            | +22,6 |
| Conseil supérieur      | 90,6  | 9,4  | 96,9  | 3,1  | +7,0            | -67,0 |

| Burundi                |      |      |      |      |       |       |
|------------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| Collège électoral      | 34,6 | 65,4 | 22,4 | 77,6 | -35,5 | +18,7 |
| Conseil sous-chefferie | 39,7 | 60,3 | 26,6 | 57,4 | +7,3  | -4,8  |
| Conseil chefferie      | 73,4 | 26,6 | 78,0 | 22,0 | +6,3  | -17,3 |
| Conseil territoire     | 80,7 | 19,3 | 85,7 | 14,3 | +6,2  | -25,9 |
| Conseil supérieur      | 86,7 | 13,3 | 93,3 | 6,7  | -7,6  | -49,6 |

La consultation de 1956 confirme en grandes lignes les mécanismes de 1953: bien que les Hutu aient obtenu une augmentation parfois sensible de leur représentation dans les conseils inférieurs, celle-ci diminue au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide, pour arriver au Conseil supérieur du pays avec un seul représentant au Rwanda, une diminution de 67 % par rapport à la situation de 1953 et avec deux représentants au Burundi (comparé à quatre en 1953).

L'explication de ces «effets diamétralement opposés aux buts poursuivis par le législateur» [87] est généralement la même que celle des résultats de 1953. Même si les Hutu détiennent la majorité aux conseils de sous-chefferie, l'atmosphère d'inféodation les porte à élire des hommes appartenant au groupe reconnu depuis des générations comme particulièrement apte à gouverner, doué du prestige de la puissance et de la richesse, et ayant joué le rôle de protecteur de la masse socialement plus faible [88]. Une autre raison de cette situation insatisfaisante est qu'il n'y eut pas de listes de candidats, ce qui provoque un éparpillement excessif des voix; des candidats ayant obtenu entre 5 et 10 % des suffrages furent élus.

L'expérience de 1956 a démontré, si besoin en était, les inconvénients du système à multiples échelons intermédiaires. D'Hertefelt fait remarquer [89] que ces inconvénients sont particulièrement sensibles dans la transformation d'une société féodale en un Etat démocratique, et ceci pour les raisons psychologiques et culturelles que nous avons évoquées plus haut. Lorsque les électeurs hutu ne se trouvaient pas directement confrontés à des notables tutsi de grand prestige, l'anonymat que leur conférait leur nombre les libérait de certaines craintes et intimidations traditionnelles. Aux échelons suivants, par contre, où le nombre des électeurs était de plus en plus restreint, l'influence du prestige social devenait plus sensible et les électeurs pouvaient être plus facilement soumis à des pressions pendant les intervalles qui

séparaient les scrutins intermédiaires. Ce phénomène se répercuta dans les possibilités d'action des élus hutu au sein des différents conseils; inhibés, ils ne purent réaliser les termes de leur mandat.

Les élections de 1956 attirèrent l'attention générale sur la supériorité numérique des Hutu [90]. Si ceux-ci votaient exclusivement pour des membres de leur ethnie, ils pourraient facilement prendre le pouvoir ou, du moins, le partager (*a fortiori* si le nombre des membres de droit était diminué). Puisque ces élections avaient été menées sans organisations ou campagnes politiques, qu'est-ce qui arriverait si des dirigeants hutu parvenaient à mobiliser la population pour renverser l'oligarchie tutsi? En d'autres termes, comment le système pouvait-il supporter la démocratisation sans être amené à expulser politiquement la classe politique tutsi? [91]. Trois ans plus tard, l'importance de cette constatation se vérifierait. Nous avons atteint les limites de l'administration indirecte; l'étape suivante sera l'autonomie interne après un intermède d'administration quasi directe. L'incapacité, après les élections, de la part des détenteurs (européens et indigènes) du pouvoir, d'entreprendre des réformes provoqua chez les groupes contestataires une perte de confiance dans les possibilités de règlement pacifique. Au fur et à mesure que les chances de compromis diminuaient, les positions se polarisaient [92], surtout et d'abord au Rwanda (cf. *infra*).

### 5.3. LE GROUPE DE TRAVAIL ET LA DECLARATION GOUVERNEMENTALE

Suite à la mise en place par le parlement belge, en août 1958, d'un «Groupe de travail pour l'étude du problème politique au Congo belge», le Conseil général du Ruanda-Urundi, en sa session ordinaire de décembre 1958, demanda à l'unanimité «la venue au Ruanda-Urundi d'un groupe de travail qui prendrait contact avec les populations du Ruanda-Urundi pour préparer une orientation nouvelle de l'évolution politique du Territoire» [93]. L'arrêté ministériel du 16 avril 1959 [94] institua un «Groupe de travail pour l'étude du problème politique au Ruanda-Urundi», comptant cinq membres et deux adjoints, fonctionnaires de l'Administration du Territoire. Aux termes de l'arrêté l'instituant, le groupe de travail était chargé de «s'enquérir des aspirations des habitants du Ruanda-Urundi et des vues qu'ils ont sur la manière de conduire l'évolution administrative et politique de ce territoire» et «d'en faire rapport au ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, en y joignant ses considérations et suggestions». Le Groupe parcourut le Territoire du 22 avril au 7 mai 1959: il couvrit 1 100 km, siégea dans 11 localités différentes, écouta directement 511 témoins, reçut au total 744 personnes et réunit plus de 2 700 pages de documentation [95].

Après avoir en une première partie décrit la situation existante au Ruanda-Urundi, le rapport fait ensuite l'inventaire des problèmes politiques et connexes, vus sous l'angle de la question centrale de l'acheminement du Territoire vers la capacité à s'administrer lui-même et à décider de son propre sort [96]. Il n'est pas nécessaire de présenter ici le contenu de ce rapport dont les éléments intéressant cette étude sont repris aux endroits appropriés. Le texte résume les principales tendances de l'opinion et expose les questions connexes au problème politique (relations entre les ethnies et les classes sociales, le régime foncier, l'administration de la justice, l'enseignement, les questions sociales et économiques) avant de s'attaquer au problème politique proprement dit. Dans la troisième et dernière partie de son rapport, le Groupe de travail propose des réformes, qui deviendront la base du décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi (voir *infra*). Les recommandations du Groupe de travail étaient inspirées de trois grands principes: (i) éviter qu'une oligarchie ne détourne les bénéfices de l'institution d'un Etat moderne au profit de quelques milliers d'individus; (ii) respecter la personnalité propre du Rwanda et du Burundi et éviter de leur imposer des institutions communes contraires à leurs aspirations particulières; (iii) supprimer la juxtaposition des administrations africaine et tutélaire pour arriver à une africanisation complète du personnel administratif [97].

Le 10 novembre 1959, en pleine jacquerie du Rwanda (cf. *infra*), A. De Schrijver, ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, présenta la déclaration gouvernementale sur la politique de la Belgique au Ruanda-Urundi à la Chambre des Représentants [98] et au Sénat [99]. Il résumait en essence les propositions faites par le Groupe de travail dont il fut le président avant de devenir ministre. Le programme politique devait, selon lui, se dérouler en deux stades: d'abord, l'installation d'un gouvernement disposant d'une autonomie progressive sous la tutelle générale de la Belgique; ensuite l'élection (indirecte) du Conseil du pays, détenant avec le *mwami* le pouvoir législatif local, qui lui serait graduellement attribué. Ces deux stades devaient mener à une autonomie interne de plus en plus prononcée d'abord, à l'indépendance ensuite. Le gouvernement se refusait à fixer une échéance pour ces réformes et insistait sur le fait que les mesures proposées étaient transitoires. Au terme de cette période intérimaire «d'autres formules mieux adaptées aux vœux des populations pourront, s'il y a lieu, être retenues». Il est étonnant que le ministre n'ait fait aucune référence explicite aux événements violents qui se déroulaient au même moment au Rwanda; ils devaient pourtant considérablement modifier les données du problème.

Lors du débat parlementaire, les seules critiques réelles vinrent du Parti communiste; les démocrates-chrétiens et les libéraux (partis majoritaires) soutinrent sans réserve le ministre tandis que les socialistes se limitèrent à

quelques critiques de détail. A la Chambre, un ordre du jour de confiance (la Chambre «souhaite que le retour de l'ordre et de la paix des esprits permettent au plus tôt l'exécution de la politique exposée par le gouvernement et pour la réalisation de laquelle elle lui fait confiance») fut voté majorité (111 voix) contre opposition (70 et une abstention) [100]. Au Sénat, le président constata, après une discussion de haut niveau, «l'accord général de l'Assemblée, tout au moins sur les lignes générales qu'il (le ministre) vient d'exposer» [101]. Il n'y eut dès lors pas de vote.

#### 5.4. LA REVOLUTION RWANDAISE

Il n'est pas possible dans ce cadre de décrire et d'analyser la révolution qui débute le 1<sup>er</sup> novembre 1959 au Rwanda [102]. Nous nous limitons ici à en relever l'impact sur l'évolution institutionnelle du Ruanda-Urundi. On ne peut surestimer l'importance historique de la première action strictement politique du résident spécial, le colonel Logiest, envoyé au Rwanda pour rétablir l'ordre: l'installation d'un nombre élevé d'autorités «intérimaires» hutu. Vers la fin de novembre 1959, après la jacquerie, un nombre impressionnant de chefs et de sous-chefs, en majorité tutsi, n'exerçaient plus leur commandement par suite d'arrestation, de fuite, de mutation, de sinistre, de démission ou d'élimination physique. Des 45 chefs en place avant les événements, 23 avaient perdu leur fonction; des 489 sous-chefs, 158 n'exerçaient plus leur commandement. Ce fut une occasion inespérée pour le résident spécial, qui voyait son action contrecarrée par la hiérarchie coutumière tutsi. Il était ainsi difficile de relayer des ordres et des messages à la population sans déformations en cours de route, lorsqu'il fallait suivre la filière coutumière (mwami — chef — sous-chef). Le résident spécial décida donc de profiter de la situation créée par les troubles pour «débarquer» du moins partiellement, sinon complètement, cette hiérarchie [103]. Il considérait le soutien aux Hutu comme faisant partie intégrante du maintien de l'ordre public:

La position d'un résident militaire n'est pas une position politique; son rôle est de laisser, en abandonnant le commandement, une situation moins susceptible de troubles que la situation actuelle. Pour cela, nous devons favoriser les éléments d'ordre et affaiblir les éléments de désordre, *en d'autres termes favoriser l'élément hutu et défavoriser l'élément tutsi* parce que l'un sera obéi et l'autre pas. En conséquence nous avons pleine initiative pour mettre en place des sous-chefs hutu, là où ils ont une chance de réussir avec l'aide de l'administration [104].

Logiest donna par conséquent ordre aux administrateurs de territoire de lui proposer la révocation du plus grand nombre possible de chefs et de sous-chefs tutsi. Un grand nombre de chefferies et de sous-chefferies étaient en outre, comme nous l'avons vu, devenues vacantes pour d'autres raisons.

Même là où les autorités tutsi étaient restées en place le résident spécial voulait les déloger par tous les moyens. Passant outre aux objections du résident général Harroy qui — sans trop insister — fit remarquer l'illégalité de pareille solution, le colonel Logiest conseillait «la constitution de comités qui feront connaître les noms des personnes qui seront déclarées indésirables et qui seront éloignées» [105]. A la question du directeur du service des A.I.M.O. qui, se basant sur le décret de 1952, voulut savoir si les chefs ou sous-chefs qui le souhaiteraient pourraient reprendre leur commandement, Logiest répondit que «si une autorité chassée par la population manifeste le désir d'être réintégrée, il faut s'y opposer pour des raisons d'ordre public et de sécurité, leur présence dans leur commandement ayant justement été à l'origine des troubles de l'ordre public qui ont été enregistrés dans leur circonscription», et d'ajouter que «l'administration doit profiter de toute faute pour les mettre à pied» [106].

Tableau 3

Rwanda — Modification dans la composition des autorités indigènes suite à la jacquerie de 1959 [107]

|                           | 1.11.1959 | 1.3.1960 |
|---------------------------|-----------|----------|
| Nombre de chefferies      | 45        | 45       |
| Chefferies vacantes       | 2         | 1        |
| Chefs tutsi               | 43        | 22       |
| Chefs hutu                | -         | 22       |
| Nombre de sous-chefferies | 559       | 531      |
| Sous-chefferies vacantes  | -         | 17       |
| Sous-chefs tutsi          | 549       | 217      |
| Sous-chefs hutu           | 10        | 297      |

Ce tableau est éloquent: après l'opération, environ 50 % des chefs et des sous-chefs étaient hutu. Une publication officielle illustre bien l'impact concret de cette opération de «remplacement». En territoire de Gitarama, par exemple, tous les sous-chefs, sauf un, furent remplacés: 47 furent choisis parmi les Hutu; quatre Tutsi furent désignés, dont un membre du Parmehutu. Un seul chef tutsi resta en place. Tous les tribunaux de chefferie furent pourvus de cadres hutu: il ne demeura qu'un juge et un assesseur tutsi. Le tribunal de territoire se vit constituer deux chambres, l'une à prédominance tutsi, l'autre hutu; les justiciables refusaient de s'adresser à la première qui s'avéra bientôt inutile [108].

Le *mwami* ne pouvait manquer de protester vigoureusement. Le 25 novembre 1959 déjà, il indiquait dans un télégramme adressé au parlement belge et au ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi: «Occupation militaire n'étant pas synonyme de réorganisation politique demande respect des institutions légales existantes stop fais savoir que je désavoue officiellement toute nomination faite sans mon accord comme je l'ai dit au vicegougal stop le décret 14.7.52 me reconnaît ce droit de nomination stop pour chefferie en vacance suggère être occupée par chef adjoint stop sous-chefferie être

dirigée par son secrétaire (...)» [109]. Dans une lettre du 20 décembre 1959 au roi Baudouin, le *mwami* exigea la «réhabilitation des autorités coutumières arbitrairement déposées pour satisfaire à des fins politiques» et il fit remarquer «que la presque totalité de ces autorités intérimaires ont été (...) arbitrairement imposées à la population en ayant souvent recours à la Force publique pour les faire admettre» [110].

Juridiquement le *mwami* avait raison. Si le gouverneur (pour les chefs) ou le résident (pour les sous-chefs) avaient le droit de destitution, le *mwami* entendu (art. 23, décret de 1952), le pouvoir de nomination des chefs et sous-chefs appartenait au seul *mwami* (art. 17). Ce n'était qu'au cas où le *mwami* ne procéderait pas à une nouvelle désignation que le droit de nomination pouvait être exercé par le gouverneur (pour les chefs) ou par le résident (pour les sous-chefs) (art. 18). Il semble qu'au début le *mwami* ait accepté de signer des propositions de nomination de nouvelles autorités [111], mais il cessa toute collaboration après quelques semaines, se rendant sans doute compte qu'un véritable raz-de-marée était en train de se produire. La résidence décida alors de passer outre aux dispositions du décret de 1952. Ce fut une entorse considérable à la légalité, que le résident spécial justifia sur base de la nécessité d'Etat. Malgré ses protestations [112], le *mwami* dut en fin de compte s'incliner devant le fait accompli. Vers le début de 1960, les autorités «intérimaires» étaient bel et bien en place.

##### 5.5. LE DECRET INTERIMAIRE

Le décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi [113] fut la suite immédiate de la déclaration gouvernementale du 10 novembre 1959 et de la jacquerie qui avait éclaté au Rwanda début novembre. Il traduisit en termes juridiques les intentions prudentes du gouvernement belge quant au programme politique à suivre. Le rapport du Conseil colonial souligne que le texte répond à une prise de conscience des masses se manifestant progressivement. «Les conceptions en matière sociale et en matière foncière, comme en matière politique se modifièrent, accusant une opposition de plus en plus marquée entre les tendances traditionnelles et les tendances démocratiques» [114]. Le décret visait à établir une structure politique et administrative intérimaire, répondant à la déclaration gouvernementale et pouvant servir de base et de cadre provisoire à la réalisation de la politique annoncée dans cette déclaration telle que préconisée par le Groupe de travail. D'après le rapport du Conseil colonial le décret poursuivait un double but:

- Renouveler les différents conseils sur une base faisant largement place au suffrage universel et garantissant, par le fait même, leur caractère représentatif;

- Etablir une structure dégagée de la dualité entre l'administration générale et l'organisation coutumière [115].

Le décret intérimaire établit une structure provisoire mettant fin à la dualité entre l'administration générale (coloniale) et l'organisation coutumière (indigène). Dans une suite logique — le décret de 1952 ayant introduit l'élection indirecte des conseils et la lettre circulaire de 1956 ayant tenté d'accroître leur caractère représentatif — le décret de 1959 entend assurer un renouvellement plus démocratique de ces conseils à l'échelon de base et aux échelons supérieurs du pays et du Territoire. Le décret remplace les sous-chefferies par des communes «provisoires» [116], possédant la personnalité civile et administrées par un chef de commune assisté d'un conseil. Ce conseil est composé de membres élus au suffrage universel à raison d'un conseiller par tranche de 150 contribuables; leur mandat est de trois ans. Le chef de commune provisoire est nommé, sur proposition du conseil par le *mwami*, de l'avis conforme du résident. Il peut, de l'avis conforme du conseil, prendre, dans la mesure où ils ne sont pas contraires aux dispositions édictées par l'autorité supérieure, des règlements d'administration et de police.

Le *mwami* est le chef du pays. Ses actes n'ont aucun effet s'ils ne sont contresignés par le chef du gouvernement. Le Conseil du pays comprend 59 membres: 44 élus indirectement [117], 3 représentants des entreprises de capitaux, 3 représentants des classes moyennes indépendantes, 3 représentants de l'emploi et 6 notables. Le pouvoir législatif, exercé collectivement par le *mwami* et le Conseil du pays, intervient dans les matières qui intéressent exclusivement le pays. Ses actes, appelés «édits», sont inférieurs aux lois et décrets. Le pouvoir exécutif est exercé par le *mwami*, qui agit par voie d'arrêtés. Le gouvernement du pays est composé d'un chef de gouvernement et de chefs de département. Ils sont nommés et révoqués par le *mwami*, de l'avis conforme du résident.

A l'échelon du Ruandi-Urundi, un Conseil général est établi, composé de 23 membres élus par pays, 5 représentants des entreprises de capitaux, 5 représentants des classes moyennes indépendantes, 5 représentants de l'emploi et 5 notables. La tutelle de la Belgique est exercée par le résident général sur les services du Territoire, le pays et les pouvoirs subordonnés [118]. Dans tous les cas où l'intérêt public le requiert, le résident général peut se substituer aux autorités et aux conseils du pays, des chefferies et des communes provisoires et prendre toutes les décisions qui appartiennent à ces autorités ou conseils.

Surtout au moment où il fut promulgué, par ses options de démocratie, ce décret fut révolutionnaire. Le droit constitutionnel est contraint de suivre l'évolution politique, en particulier celle survenue au Rwanda qui donne le ton pour tout le Territoire sous tutelle. On constate une nette accélération: le premier texte régissant l'organisation politique indigène datait de 1917; le deuxième vint 26 ans plus tard, en 1943; le troisième suit à un intervalle de



9 ans, en 1952; celui-ci, le quatrième, devint nécessaire à peine 7 ans après le précédent. Nous verrons qu'un nouveau texte organique s'imposera en 1961, 2 ans plus tard. Par la simplification de la structure territoriale, les possibilités de démocratisation augmentèrent sensiblement. Les chefferies ne subsistaient qu'à titre provisoire, avant d'être absorbées progressivement par les territoires, qui deviendront les préfectures au Rwanda, les provinces au Burundi. Politiquement restent seulement la commune et le pays, disposant d'assemblées élues au suffrage direct en ce qui concerne les conseils de commune et au suffrage indirect au deuxième degré pour le Conseil du pays [119].

La monarchie devient constitutionnelle: le *mwami* est politiquement irresponsable, ses actes devant être contresignés par le chef du gouvernement. Les relations entre le gouvernement et l'assemblée législative (Conseil du pays) ne sont pas explicitées et le gouvernement n'est pas politiquement responsable devant le Conseil. Le pouvoir législatif, exercé conjointement par le *mwami* et le Conseil du pays par voie d'édit, ne comporte que trois limitations: les actes législatifs supérieurs (lois belges et décrets), le caractère d'intérêt local de sa compétence *ratione materiae*, et le contrôle de la tutelle générale. Le pays acquiert donc en réalité une bonne part d'autonomie interne, qui sera explicitée et étendue en janvier 1961.

Les deux administrations parallèles, instruments de la politique d'administration indirecte suivie jusqu'alors, sont fusionnées. C'est ainsi que dans la réforme politique générale, le *mwami* devient un dignitaire constitutionnel et que l'activité politique passe au gouvernement du pays. L'administration est en grande partie placée sous le contrôle de ce gouvernement, réserve faite des attributions de tutelle générale pour lesquelles elle continue à relever du résident. On ne peut trop insister ici sur l'importance politique de l'unification des administrations à ce moment précis, surtout en ce qui concerne le Rwanda. Elle permettra, après les élections communales, de remettre l'entièreté du système aux nouvelles autorités du pays. En pratique, à partir de juillet 1960 au plus tard, ces autorités seront hutu. Elles verront leur contrôle confirmé et raffermi en octobre 1960, avec l'installation du gouvernement provisoire et du Conseil du Rwanda.

## 5.6. LES ELECTIONS COMMUNALES

### 5.6.1. Rwanda

Par O.R.U. n° 221/51 du 6 février 1960 [120], certaines dispositions du décret intérimaire furent rendues applicables au Rwanda. Suite à la jacquerie de novembre 1959, et notamment la disparition d'un grand nombre d'autorités indigènes, le Conseil supérieur du pays et sa députation permanente ne pouvaient subsister. Il fallait dès lors créer un Conseil spécial provisoire dont les membres furent désignés par O.R.U. n° 221/52 du 6 février également [121].

Le Conseil spécial comprenait deux membres des quatre principaux partis politiques. A la réception du projet d'ordonnance instituant le Conseil, le *mwami* avait, par lettre du 11 janvier 1960, réagi vigoureusement en attaquant non seulement ce projet mais également le décret intérimaire. Il précisa quelles étaient, à son avis, les démarches à entreprendre: la création d'un gouvernement dirigé par lui qui remplacerait toutes les structures centrales du pays. Il reprendrait le pouvoir exceptionnel accordé au résident spécial et aurait la compétence d'introduire toutes les réformes économiques, sociales et administratives jugées nécessaires. L'autorité de tutelle ne conserverait qu'un «droit de veto» dont l'étendue serait à préciser, mais avec possibilité de recours au ministre des Colonies [122]. Si l'on doit constater que ces propositions du *mwami* manquaient totalement de réalisme dans les circonstances du moment, il faut remarquer également qu'il est difficile de trouver une base légale pour l'instauration du Conseil spécial provisoire, qui ne pouvait s'appuyer sur le décret intérimaire et qui était inspiré par des motifs d'opportunité politique. Lorsque le Conseil fut installé à Kigali, le *mwami* refusa d'assister à la cérémonie, ce que le gouverneur Harroy ne manqua pas de faire remarquer dans son discours d'installation [123]. L'institution du Conseil spécial provisoire donna aux leaders hutu leur première occasion d'expérience dans la gestion des affaires de l'Etat. Tout aussi important aurait pu être la possibilité offerte aux deux camps opposés de négocier le problème et au *mwami* de l'arbitrer, mais cette occasion de compromis fut perdue.

Les élections communales, prévues pour la fin de juin 1960, furent organisées par l'O.R.U. n° 221/73 du 10 mars 1960 [124], modifiée par l'O.R.U. n° 221/134 du 3 juin 1960 [125]. Mais avant le déroulement de ces élections cruciales intervinrent plusieurs faits qui favorisèrent objectivement le Parmehutu. Le 23 mars 1960, les quatre partis s'étaient mis d'accord au sein du Conseil spécial pour soumettre au *mwami* des «mesures proposées au *mwami* Kigeri V par le Conseil spécial provisoire du Rwanda pour contribuer à la pacification du pays» [126]. Il s'agissait essentiellement de propositions qui feraient du *mwami* un monarque constitutionnel et qui supprimeraient certains symboles du régime traditionnel. Il fut proposé notamment d'instituer un cabinet du *mwami*, composé d'un représentant par parti nommé par le *mwami*; le *mwami* résiderait à Kigali et tous ses actes seraient approuvés au préalable par le Conseil; les *abiru* [127] et *Kalinga* [128] seraient supprimés. Par sa lettre du 23 avril 1960 [129], le *mwami* rejeta chacun des sept points proposés [130].

Ce fut la rupture. En réponse à ce refus, l'Aprosoma, le RADER et le Parmehutu décidèrent de se constituer en front commun et ils adressèrent le télégramme suivant au roi Baudouin ainsi qu'au ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi en date du 30 avril 1960 [131]:

Mwami refuse collaboration avec son peuple ruandais. Déclarons rupture avec Kigeri. Exigeons nomination chef intérimaire. Refusons Table Ronde. Réclamons décisions du ministre.

Ce langage eût été unimaginable cinq ans plus tôt. Lors de son congrès tenu à Gitarama le 8 mai 1960, le Parmehutu décida un changement de nom plein de signification. Il devint le Mouvement démocratique républicain, extériorisant ainsi sa rupture avec la monarchie. Le terme «Parmehutu», bien connu de la population, resta cependant partie de la dénomination du parti qui devint le M.D.R.-Parmehutu.

Par un communiqué [132] du 20 mai 1960 émanant de l'UNAR extérieure [133] et signé par le Secrétaire général Michel Rwagasana, l'UNAR se met à son tour hors-jeu. Après une attaque virulente contre la Belgique, le comité directeur du parti ordonne à tous ses membres de se retirer du Conseil spécial et de ne pas participer aux «élections confidentielles (*sic*) et antidémocratiques» prévues en 1960. Il invite les partis «démocratiques et nationalistes» à refuser catégoriquement ce chaos politique et à intensifier la lutte pour l'indépendance nationale. Enfin, il déclare exclu du parti au 1<sup>er</sup> juin 1960 tout membre qui participerait aux travaux du Conseil spécial et aux élections communales.

L'UNAR intérieure accepta les directives de boycott [134]. C'est seulement après les élections communales que l'envergure du suicide politique de l'UNAR deviendra claire, mais déjà il permettait aux autres partis de prendre des décisions en son absence. L'UNAR fut exaspérée, à juste titre semble-t-il, par les efforts de l'Administration de mettre en évidence les mérites de la démocratie de façon telle que cette campagne devait la discréditer [135]. Le résident spécial ne s'en cachait d'ailleurs pas:

Nous sommes dans un pays qui se forme à la politique. Quel est notre but? C'est de *continuer la politisation du Ruanda* (...). Nous voulons que les élections se fassent et que tout le monde au Ruanda en soit conscient. Il faut que cela se fasse pour chaque individu, en toute liberté et en toute connaissance de cause; la conséquence est une *action en faveur des Hutu* qui vivent dans l'ignorance et sous une influence d'oppression [136].

Dans son communiqué n° 7, le colonel Logiest mit la population en garde contre les agissements de l'UNAR. Il déclara notamment:

Il y a parmi les autorités les plus importantes du Ruanda [137], des menteurs qui lancent (des) bruits pour tromper la population. Mais cela est faux évidemment, et ceux qui discutent cela sont des membres d'un parti qui emploient des moyens malhonnêtes pour essayer de faire triompher leur parti. Ce sont des gens qui (...) emploient la terreur, l'intimidation et le mensonge pour l'emporter [138].

Il continua en citant nommément le Parmehutu, qui «demande une démocratie véritable, l'union réelle de tous les habitants du Ruanda et l'abolition de la domination d'une seule race». Et J.-P. Harroy, résident général,

qui avait d'abord été réticent ou du moins prudent, de déclarer qu'il avait reçu ordre «de mettre fin à la structure féodale, de la remplacer par d'autres structures (démocratiques)» [139].

L'UNAR ne fut cependant pas qu'une victime. Le parti exerça une terreur parfois efficace et lança une campagne de faux bruits qui disaient notamment que l'annulation des élections avait été obtenue par le *mwami* et qu'il était dès lors inutile de voter; que les votants seraient marqués au front d'un fer rouge les indiquant comme ennemis de la royauté, que pendant l'absence des électeurs se rendant aux urnes, les femmes et les enfants seraient assassinés, les huttes brûlées et les femmes violées par les soldats. Pendant les opérations, des piquets armés de l'UNAR stationnaient sur les routes conduisant aux bureaux de vote pour essayer de faire rebrousser chemin aux électeurs [140].

Entre le 26 juin et le 30 juillet 1960, le Rwanda put élire 229 bourgmestres et 2 896 conseillers communaux. Ce fut le premier exercice de démocratie directe organisé à grande échelle dans le pays [141]. L'UNAR ayant appelé au boycott, il est intéressant de regarder d'abord l'abstentionnisme lors des élections. Les inscriptions au rôle électoral s'élevèrent à 103 % du nombre des contribuables: 482 740 inscrits pour 468 629 contribuables. Ces chiffres contredisent l'assertion de R. Lemarchand qu'un grand nombre d'électeurs ne voulut pas s'inscrire, ce qui aurait augmenté le niveau réel d'abstentions [142]. Au total, 105 172 électeurs inscrits au rôle se sont abstenus de voter, soit 21,8 %. Cette participation de 78,2 % pouvait être considérée comme un succès, d'autant plus qu'elle n'était pas obligatoire. A titre de comparaison, en 1956 la participation électorale atteignit de 58 à 77 % au Nigeria de l'Ouest et 47 % au Nigeria de l'Est. Elle fut de 58,2 % en Sierra Leone en 1957, de 58 % au Sénégal lors des élections municipales de 1956 et de 86 % en Ouganda en 1958 [143].

Le grand gagnant des élections fut le Parmehutu, comme l'indiquent les résultats à l'échelon national:

**Tableau 4**

Rwanda — Résultats élections communales — 1960

|                           | Pourcentages<br>des votes | Nombre de sièges<br>conseillers communaux |
|---------------------------|---------------------------|-------------------------------------------|
| Parmehutu                 | 70,4                      | 2.201                                     |
| Aprosoma                  | 7,4                       | 233                                       |
| RADER                     | 6,6                       | 209                                       |
| Cartel Parmehutu-Aprosoma | 6,0                       | 189                                       |
| UNAR                      | 1,7                       | 56                                        |
| Autres                    | 7,9                       | 237                                       |

L'Aprosoma et le Parmehutu ensemble obtinrent la majorité absolue dans 211 communes, le RADER dans 6 et l'UNAR dans une; mais il faut sans doute considérer une bonne partie des 21,8 % d'abstentions comme des voix pour

l'UNAR. Il est à peine nécessaire de souligner l'importance politique de cette prise de contrôle par le Parmehutu de la quasi-totalité des communes du pays. Le pouvoir tutsi étant déjà mis en veilleuse au niveau national, les élections communales permirent en fait aux Hutu d'accaparer la totalité du pouvoir politique et administratif indigène à un niveau crucial, celui du contact journalier avec les populations et avec en mains des moyens de pression et de contrôle considérables. Globalement, les élections communales reflétèrent sans aucun doute les rapports de force politiques, tels qu'ils avaient évolué au Rwanda.

Après les élections, l'ordonnance législative n° 221/275 du 18 octobre 1960 [144] créa un Conseil provisoire de 48 membres et un gouvernement provisoire. Ce texte abolit également le Conseil spécial provisoire. Le même jour, les membres du Conseil furent nommés par le résident après consultation des principaux partis [145].

Tableau 5

Rwanda — Composition du Conseil provisoire — octobre 1960

| Parti     | Nombre de sièges | % des sièges | % des voix<br>aux élections<br>communales [146] |
|-----------|------------------|--------------|-------------------------------------------------|
| Parmehutu | 31               | 64,5         | 70,4                                            |
| RADER     | 9                | 19,0         | 6,6                                             |
| Aprosoma  | 7                | 14,5         | 7,4                                             |
| Aredetwa  | 1                | 2,0          | 0,0                                             |
| UNAR      | 0                | 0,0          | 1,7                                             |

Par l'ordonnance législative n° 221/279 du 20 octobre 1960 [147], G. Kayibanda fut nommé chef du gouvernement provisoire. Juridiquement, c'était toujours un gouvernement du roi, même si le *mwami*, en quittant le pays fin juin 1960, s'était effacé. Puisqu'ils étaient composés sur la base des résultats des élections communales, le Conseil et le gouvernement ne comprenaient aucun membre de l'UNAR. Au sein du gouvernement, chaque département avait un ministre et un secrétaire d'Etat, l'un rwandais et l'autre belge ou vice-versa [148]. Le RADER obtint deux portefeuilles.

Afin de préparer l'autonomie interne et les élections législatives, prévues pour janvier 1961, le gouvernement belge organisa un colloque à Gisenyi du 7 au 14 décembre 1960. Ce colloque réunit du côté rwandais six représentants du gouvernement provisoire et treize délégués des partis politiques (7 Parmehutu, 2 Aprosoma, 2 RADER et 2 UNAR). Le colloque aboutit à 22 conclusions, dont la plupart adoptées à l'unanimité. Il fut décidé notamment [149]:

- Que le futur parlement serait unicaméral et composé de 44 membres élus directement à l'échelon du territoire, chaque territoire élisant de 3 à 8 députés;
- Que le remplaçant du chef du pays absent ou empêché serait élu par l'assemblée législative;

- Que le pouvoir législatif serait exercé collectivement par le chef du pays et l'assemblée législative sous forme d'édits et que le pouvoir exécutif serait exercé par le chef du pays, dont les arrêtés n'auraient d'effets que lorsqu'ils seraient contresignés par un ministre;
- Qu'en cas d'adoption d'une motion de censure à la majorité absolue de tous les membres de l'assemblée, le gouvernement, le ministre ou le secrétaire d'Etat mis en cause remettrait sa démission au chef du pays;
- Que les votes se feraient par bulletin écrit et urne unique.

La date des élections législatives fit l'objet de divergences de vue, l'UNAR et le RADER demandant qu'elles n'aient pas lieu le 15 janvier 1961 comme prévu, mais seulement après la pacification complète du pays. Par contre, le Parmehutu, l'Aprosoma et le gouvernement provisoire appuyèrent la date du 15 janvier qu'ils considéraient même comme une date limite dans le cadre du timing d'accession à l'indépendance.

### 5.6.2. *Burundi*

Tout comme au Rwanda, une structure provisoire remplace le Conseil supérieur du Pays au Burundi. Une «Commission intérimaire du Burundi», composée de cinq membres nommément désignés et présidée par le *mwami*, est créée par l'O.R.U. n° 221/60 du 27 février 1960; elle exerce les attributions du Conseil supérieur et de sa députation permanente jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions. Les activités de la Commission intérimaire seront reprises quelques mois plus tard par des Commissariats du pays créés en vertu de l'O.R.U. n° 221/189 du 21 juillet 1960. Préfiguration d'un futur gouvernement, huit commissariats sont mis en place en septembre et octobre 1960; ils sont dirigés par des Burundi, assistés par des secrétaires permanents belges, issus de l'administration du Territoire. Contrairement à son homologue rwandais, le *mwami* Mwambutsa ne s'oppose pas à ces structures intérimaires et la collaboration avec la résidence reste bonne, même si — sur le plan politique — les tensions avec l'Uprona [150] dirigé par le fils du roi, le prince Louis Rwagasore [151], sont vives.

Du 24 au 31 août 1960, un «colloque restreint» sur le Burundi est organisé à Bruxelles. S'y rencontrent, côté burundais, les membres de la commission intérimaire et treize délégués des partis politiques et, pour la Belgique, des anciens membres du groupe de travail parlementaire (cf. *supra*), des cadres de l'administration et des fonctionnaires. Au cours de débats «d'excellente qualité, dignes, sérieux, de haut niveau» [152], les questions de la nouvelle organisation communale et des élections communales, de l'africanisation de l'administration et du statut du *mwami* furent abordées. Sur ce dernier point, une majorité des participants demanda et obtint un amendement au décret intérimaire prescrivant que «[l]es parents et

alliés du Mwami jusqu'au deuxième degré ne peuvent recevoir de mandat électif ni exercer des fonctions politiques ni participer à une activité politique». Cette disposition, à laquelle l'Uprona s'opposa vivement, visait évidemment le prince Louis Rwagasore. Nous verrons tout de suite l'utilisation qui en sera faite.

En vue des élections communales, prévues pour le mois de novembre, douze partis politiques mettent en place un «Front commun populaire et démocratique» dont la création est annoncée début octobre. Dirigée contre l'Uprona, cette plateforme est soutenue par l'administration [153]; le 27 octobre, le résident général assigne d'ailleurs Rwagasore à résidence surveillée. En cause, son nationalisme virulent et ses contacts avec le *mwami* Kigeri du Rwanda, ainsi qu'avec des personnalités nationalistes comme Lumumba et Nyerere, mais également les violentes intimidations exercées par l'Uprona envers les partis politiques concurrents. Le motif pour la mesure est tout trouvé, puisque le fils du *mwami* n'a plus le droit de faire de la politique depuis la révision du décret intérimaire.

Les élections communales se déroulent du 15 novembre au 8 décembre 1960. Malgré certains appels à l'abstention lancés par l'Uprona, qui tente par ailleurs en certains endroits, tout comme l'avait fait l'UNAR au Rwanda (cf. *supra*), d'intimider les électeurs par la propagation de faux bruits et par la menace de représailles, près de 84 % des électeurs participent au scrutin. Le résultat fut le suivant:

Tableau 6

Burundi — Résultats élections communales — 1960

|        | Nombre de sièges<br>conseillers communaux | % des sièges |
|--------|-------------------------------------------|--------------|
| PDC    | 925                                       | 32,2         |
| Uprona | 545                                       | 18,9         |
| PDT    | 501                                       | 17,5         |
| PP     | 222                                       | 7,7          |
| UNB    | 109                                       | 3,8          |
| Autres | 413                                       | 14,3         |

En l'absence de son leader charismatique, l'Uprona est donc battue au grand soulagement de l'administration, mais les élections législatives de 1961 montreront que ce n'est que partie remise. Comparé au Rwanda, où le Parmehutu a émergé comme parti dominant à l'issue des élections communales, le paysage politique reste — provisoirement — pluraliste, puisque aucun parti ne remporte à lui seul la majorité. Cependant, ce pluralisme est artificiel, conséquence du soutien apporté par l'administration au Front commun. Ghislain renseigne une autre différence avec le Rwanda: de nombreux chefs et sous-chefs, *ganwa* et *tutsi*, sont élus, ce qui montre d'après lui combien le cadre des autorités coutumières contient des éléments

appréciés par la population et combien aussi l'emprise des grands Ganwa reste forte dans les esprits [154]. Il est vrai aussi que le Burundi n'a pas connu la rupture de l'élite indigène dont le Rwanda a fait l'expérience après la jacquerie de 1959.

Tout comme au Rwanda, le résultat des élections communales détermine le poids des partis politiques dans les deux nouveaux organes provisoires mis en place en janvier 1961. Le gouvernement intérimaire désigné par O.L.R.U. n° 02/29 du 26 janvier 1961 compte six ministres sous la présidence de Joseph Cimpaye (UNB). L'Uprona, qui refuse de participer au gouvernement, reste absente, même si le ganwa Léopold Bihumugani (dit Biha) accepte d'y siéger à titre individuel; il sera tout de suite exclu de l'Uprona. Le gouvernement Cimpaye compte autant de Hutu que de Tutsi ou Ganwa. L'O.L.R.U. n° 02/30 du 27 janvier 1961 crée également un conseil intérimaire composé de 64 membres élus par les bourgmestres et conseillers communaux; il ne compte que quatre membres de l'Uprona. Nous verrons plus loin que la vie du gouvernement et du conseil intérimaires ne sera pas longue.

## 6. Les élections législatives

### 6.1. CADRE ONUSIEN

Sur la base du rapport de la mission de visite du Conseil de tutelle [155] et après des discussions véhémentes et souvent fort hostiles à la Belgique dans la Quatrième Commission et à l'Assemblée générale de l'O.N.U., cette dernière adopta le 20 décembre 1960 sa résolution 1579 (XV) sur l'avenir du Ruandi-Urundi [156]. Certains points de cette résolution seront examinés plus loin; ici, il convient d'en relever deux. L'Assemblée générale recommanda (point 4) «qu'une conférence, où seront pleinement représentés les partis politiques et à laquelle assisteront des observateurs de l'O.N.U., se tienne au début de 1961, avant les élections, pour concilier les divergences de vues qui existent entre ces partis et pour réaliser l'harmonie nationale»; et (point 7) «que les élections qui doivent se tenir en janvier 1961 soient renvoyées à une date qui sera fixée (plus tard)». Dans une deuxième résolution, 1580 (XV), sur la question du *mwami* du Rwanda [157], l'Assemblée générale décida «qu'un référendum sera organisé sous la surveillance de la Commission des Nations Unies pour le Ruanda-Urundi (...) pour connaître les vœux de la population en ce qui concerne l'institution du *mwami* et, s'il y a lieu, en ce qui concerne le *mwami* actuel du Ruanda». Ces deux résolutions reflètent la thèse présentée devant la Quatrième Commission par l'UNAR et le RADER. Certains passages endossèrent même explicitement les accusations formulées contre la Belgique par les pétitionnaires [158].



Afin de se conformer, si pas à l'esprit, du moins à la lettre de la résolution 1579 (XV), la Belgique organisa, sous le patronage de l'O.N.U., un colloque à Ostende de 7 du 12 janvier 1961. Ce fut une dernière tentative de réconciliation à laquelle plus personne ne pouvait croire vraiment, au Rwanda en particulier. Le colloque réunit des délégués de tous les partis du Rwanda et du Burundi [159]. Il fut en grande partie un échec que la Commission des Nations Unies pour le Ruandi-Urundi imputa à juste titre à l'administration belge. Elle estima que «dans l'esprit de ses organisateurs la conférence était destinée en premier lieu à la convaincre que la très grande majorité était opposée à ce que les élections législatives soient retardées tant au Rwanda qu'au Burundi, et en outre, en ce qui concerne le Rwanda, qu'elle exigeait l'élimination définitive du mwami et excluait tout compromis à ce sujet» [160]. La conclusion politiquement la plus importante confirma néanmoins la résolution 1579 (XV): il fut décidé, passant outre l'opposition du gouvernement provisoire et des partis hutu, que les élections législatives seraient remises à plus tard dans le courant de 1961. Cette décision était d'ailleurs devenue inévitable, puisque le colloque fut clôturé le 12 janvier, ce qui rendait matériellement impossible l'organisation d'élections dans le courant du même mois. Apparemment donc, la résidence du Ruanda et les partis hutu essuyèrent une défaite. Mais ils avaient l'avantage d'être présents sur le terrain et ils entendaient faire usage des possibilités créées par cette position.

Dans les pages qui suivent, nous parlerons du Rwanda plus que du Burundi, parce que c'est dans ce premier pays que l'année 1961 sera non seulement mouvementée, mais décisive pour les premières décennies de son existence comme Etat indépendant. En fait, l'invasion du Rwanda par le FPR (Front Patriotique Rwandais, mouvement constitué principalement de Tutsi ayant fui le pays à partir de 1959) en octobre 1990, la guerre civile, le génocide de 1994 et l'impasse violente dans laquelle se trouve aujourd'hui la région des Grands Lacs découlent, en partie du moins, de la révolution de 1959-1961 et de la façon dont celle-ci a été par la suite consolidée.

## 6.2. CONSECRATION DE LA REVOLUTION RWANDAISE

### 6.2.1. *Consécration réelle: la proclamation de la République*

Nous venons de voir qu'il fut décidé lors du colloque d'Ostende, du 5 au 12 janvier 1961, de reporter les élections législatives prévues pour janvier 1961. Cette décision, conforme à la résolution 1579 (XV) de l'Assemblée générale de l'O.N.U., était contraire aux vœux de la résidence et des partis politiques hutu, lesquels voulaient achever la révolution en légalisant ses acquis. La Commission de l'O.N.U. pour le Ruanda-Urundi devait visiter le territoire fin janvier 1961 et il importait donc de prendre l'organisation internationale de vitesse. L'ordonnance législative n° 02/16 du 15 janvier 1961

[161] conférait l'autonomie interne au Rwanda; les pouvoirs et attributions en furent accordés au Conseil du Rwanda et au gouvernement provisoire, composés essentiellement de Hutu, par l'ordonnance législative n° 02/27 du 25 janvier 1961 [162]. La concession de l'autonomie interne à ces autorités était incontestablement contraire aux recommandations de l'O.N.U., et la Commission pour le Ruanda-Urundi ne manqua pas de protester formellement. Le Rwanda était cependant déjà une république de fait depuis la mise en place du gouvernement provisoire, l'installation des bourgmestres et le départ du *mwami*. Les tentatives de l'O.N.U. de remettre en place le régime déchu méconnaissaient cette réalité et constituaient une menace permanente pour les autorités hutu, même soutenues par la résidence. Pour accaparer le pouvoir politique de façon durable, il fut procédé dès lors à l'opération connue comme «le coup d'Etat de Gitarama».

Suite à un plan de campagne convenu entre les leaders rwandais [163] et le résident Logiest, Jean-Baptiste Rwasibo, ministre de l'Intérieur dans le gouvernement provisoire, convoqua tous les bourgmestres et conseillers communaux pour le samedi 28 janvier 1961 à Gitarama, le fief de Kayibanda. Ordre du jour de ce congrès national: «mesures à prendre pour le maintien de l'ordre et la pacification du pays» [164]. 2 873 des 3 125 bourgmestres et conseillers que comptait le pays étaient présents, acheminés à Gitarama par des véhicules mis à leur disposition par la résidence et les territoires. Une foule de plusieurs milliers de personnes se massait autour du marché où se tenait la réunion. Un peloton de para-commandos belges se tenait discrètement dans les bananeraies en haut de la place; le colonel Logiest était également présent à Gitarama [165].

J.-B. Rwasibo introduisit le sujet en soulignant que pour pacifier le pays, il fallait abolir la féodalité, la monarchie et leurs symboles, et choisir un nouveau chef sans lequel, dans la mentalité africaine, il ne peut y avoir de prospérité. J. Gitera, président du Conseil provisoire, annonça en kinyarwanda la suppression de *Kalinga*, qui serait remplacé par le drapeau rouge-jaune-vert et l'abolition de la monarchie, à laquelle succéderait la république. Le Premier ministre du gouvernement provisoire, G. Kayibanda, reprit en français l'essentiel de la déclaration de Gitera. Il annonça que le *mwami* Kigeri V et sa dynastie étaient définitivement exclus, que les institutions de *Kalinga* et des *abiru* étaient abolies, que le drapeau rouge, jaune et vert serait désormais le symbole du nouveau Rwanda et que le pays adoptait le régime républicain [166].

Rwasibo invita dès lors les partis à présenter leurs candidats à l'élection présidentielle. Des candidats du Parmehutu, de l'Aprosoma, de l'Aredetwa et de l'Apadec furent présentés au vote [167], à l'issue duquel D. Mbonyumutwa, candidat du Parmehutu, obtint 2 391 voix (83 %) et J. Gitera, de l'Aprosoma, 433 (15 %) [168]. Mbonyumutwa, l'ancien sous-chef dont l'agression à Byimana avait fait éclater la jacquerie de novembre 1959, fut proclamé

président de la République [169]. On procéda ensuite à l'élection de l'assemblée législative, qui devait réaliser de façon indirecte ce que l'O.N.U. avait refusé d'accorder de manière directe [170]. Ce mode d'élection par les bourgmestres et les conseillers communaux était conforme, il faut le rappeler, au décret intérimaire (art. 74). Les députés furent élus par territoire et en proportion de la population de ceux-ci: 8 pour Astrida, 5 pour Ruhengeri et Kigali, 4 pour Gitarama, Nyanza, Kibungo, Byumba et Gisenyi, et 3 pour Kibuye et Cyangugu. Le Parmehutu obtint 40 sièges (la totalité des territoires sauf Astrida) et l'Aprosoma s'adjugea les quatre restants (la moitié des sièges d'Astrida). L'assemblée élut J. Gitara [171] comme président et L. Mpakaniye comme vice-président [172].

Sous l'influence de la pratique constitutionnelle belge, le président Mbonyumutwa désigna G. Kayibanda comme formateur du gouvernement, que ce dernier présenta immédiatement à l'assemblée [173]. Sa structure respectait l'esprit du statut d'autonomie interne: les portefeuilles de la Défense nationale et des Relations extérieures, matières réservées à la Belgique, furent les seuls qui n'étaient pas attribués à des ministres mais à des secrétaires d'Etat.

L'Assemblée adopta enfin la «Constitution de Gitarama», comptant 80 articles, qui fut promulguée le 1<sup>er</sup> février 1961 [174]. Le projet avait été rédigé par A. Makuza, ministre de la Justice dans le gouvernement provisoire; le texte en fut approuvé, avant sa présentation au congrès par d'autres promoteurs dont G. Kayibanda, J.-B. Rwasibo et D. Mbonyumutwa. Les sources principales d'inspiration furent la constitution française et celles des pays de la Communauté française, ainsi que certaines dispositions de textes belges sur l'organisation politique et administrative du Ruanda-Urundi [175].

L'invalidité juridique [176] de cette constitution n'enlève rien à l'importance capitale du congrès de Gitarama. Du point de vue de la légitimité matérielle, les décisions de Gitarama consacrèrent le succès politique de la révolution entamée en novembre 1959, et la résidence reconnut ses acquis pour autant qu'ils ne fussent pas explicitement contraires à l'ordre juridique colonial: le résident indiqua ainsi que «Monsieur Mboyumutwa est *de facto* chef du pays» et que le drapeau républicain «est adopté par la majorité de la population depuis les événements de Gitarama, comme le signe de l'émancipation des masses par rapport au colonialisme féodal et européen» [177]. Les Nations Unies et les milieux belges défavorables à la démocratisation du pays avant son indépendance furent mis devant le fait accompli tandis que les leaders tutsi conservateurs, qui avaient déjà perdu l'initiative, virent la déchéance du régime monarchique et oligarchique confirmée.

#### 6.2.2. Consécration juridique: les élections législatives et le référendum

L'ordonnance législative n° 02/16 du 15 janvier 1961 [178], reconduite et légèrement modifiée par celle n° 02/234 du 15 juillet 1961 [179], institua

une assemblée législative qui, contrairement à celle prévue par le décret intérimaire, était composée uniquement de membres élus directement. Le gouvernement, de type parlementaire, assumerait, par le contreseing, la responsabilité politique de «chef du pays», terme qui laissait ouvertes toutes les options ultérieures. Le gouvernement devait obtenir la confiance de l'assemblée et pouvait être renversé par elle. Les dispositions du décret intérimaire concernant l'Assemblée législative n'avaient jamais été appliquées vu que c'est par l'ordonnance législative *ad hoc* n° 221/275 du 18 octobre 1960 que le résident général avait institué un Conseil provisoire. Nous avons vu plus haut que le report des élections législatives prévues par le décret intérimaire fut la cause principale du coup de Gitarama. Après la victoire du Parmehutu aux élections communales de juin-juillet 1960 et la consolidation de sa position suite au congrès de Gitarama, l'autorité de tutelle pouvait envisager l'organisation des élections législatives tant attendues. L'exposé des motifs de l'ordonnance législative du 15 janvier 1961 ne s'en cache pas : il y est question de «la victoire d'un parti populaire, le Parmehutu, qui a remporté plus de 70 % des sièges aux conseils communaux» et de «l'impatience des chefs de ce parti, conscients de leur force et de l'immense soutien populaire, d'une part, et d'autre part la nécessité d'entamer sans tarder une émancipation politique progressive...» [180].

Dans sa résolution n° 1605 (XV) sur l'avenir du Ruanda-Urundi [181], adoptée le 27 avril 1961, l'Assemblée générale de l'O.N.U. maintint ses résolutions 1579 (XV) et 1580 (XV) dont il a été question plus haut. Cette résolution, contre laquelle la Belgique fut seule à voter, débute par une série de regrets exprimant autant de condamnations de la politique du mandataire ou de ses cadres locaux. Dans son dispositif, elle exprime des décisions ou des avis impératifs sans marge d'appréciation et d'adaptation aux circonstances. Cette résolution «marqua le creux de la vague dans les relations entre l'O.N.U. et la puissance administrante» [182]. Elle décida que le référendum sur la question du *mwami* du Rwanda, envisagé dans la résolution 1580 (XV), et les élections législatives devaient avoir lieu en août 1961, au suffrage universel et direct des adultes. Elle prescrivit en outre que les questions suivantes seraient posées lors du référendum sur le *mwami*:

- Désirez-vous conserver l'institution du Mwami au Ruanda?
- Dans l'affirmative, désirez-vous que Kigeri V reste le Mwami du Ruanda?

L'assemblée estima également qu'il fallait, dans l'attente de l'établissement d'un gouvernement populaire sur base des élections législatives, constituer un gouvernement transitoire à large base. Elle décida finalement d'envoyer une commission, composée de trois membres (Brésil, Canada et Tunisie), chargée notamment d'«aider et conseiller l'Autorité administrante touchant l'application complète et régulière de la résolution 1579 (XV) et de

la présente résolution, et pour s'acquitter des autres tâches qui lui sont confiées». En réalité, cette commission devait être un chien de garde; la confiance ne régnait pas, ce qui est fort compréhensible à la lumière des expériences du passé récent.

En vertu de la résolution 1605 (XV), la démarche préalable à l'organisation d'élections devait être la suspension des autorités publiques de l'autonomie interne. La constitution d'un gouvernement élargi et l'organisation des élections firent l'objet, entre le 20 juin et le 3 juillet 1961, de consultations entre les autorités de tutelle et les partis politiques, parfois en la présence de représentants de la Commission des Nations Unies pour le Ruanda-Urundi. La création d'un gouvernement provisoire d'union nationale se révéla cependant irréalisable au Rwanda. Les partis ne parvinrent pas à se mettre d'accord sur la répartition des portefeuilles ministériels, l'UNAR et le RADER exigeant des ministères-clé et le Parmehutu ne voulant réserver qu'une place périphérique aux partis tutsi. L'Administration se vit dès lors dans l'obligation de suspendre l'activité du gouvernement et de l'assemblée issus du coup de Gitarama et d'exercer leurs attributions jusqu'aux élections [183]. On assiste, en fait, à un petit interlude d'administration directe. Cette neutralisation des institutions n'était cependant pas réelle puisque les ministres conservaient leur fonction et les moyens matériels y afférents [184]. De plus, les autorités communales ne furent pas suspendues et nous avons déjà pu voir quel rôle politique considérable les bourgmestres pouvaient jouer. La Commission de l'O.N.U. se rendit compte, trop tard, de ce fait crucial. Elle constata que «pendant la période qui a suivi la suspension du gouvernement, beaucoup de fonctionnaires locaux et surtout des bourgmestres membres de partis républicains, ont joué un rôle politique actif». Ceux-ci «avaient abusé de leurs pouvoirs et avaient agi plutôt comme agent de leur parti» [185]. C'était inévitable et le contraire eût été étonnant.

Le déroulement des opérations électorales posait un nombre de problèmes pratiques. Il y avait en premier lieu des contradictions entre quelques recommandations de l'Assemblée générale et certaines pratiques électorales envisagées par l'autorité administrante. La résolution 1579 (XV) avait posé deux principes concernant les élections: celles-ci devaient être organisées sur la base du suffrage universel et direct de tous les adultes et le système du scrutin devait assurer le secret absolu du vote. Or, les ordonnances législatives n° 02/16 et 02/234 prévoyaient (art. 41) que le résident général pouvait limiter le suffrage aux seuls électeurs de sexe masculin et le système du bulletin de vote utilisé impliquait la nécessité d'avoir recours à des scribes pour assister les illettrés. Afin de se conformer autant que possible aux désirs de l'Assemblée générale, le résident général prit les Ordonnances législatives n° 02/262 [186] et n° 02/263 [187] du 8 août 1961 et n° 02/294 [188] et n° 02/295 [189] du 8 septembre 1961. L'électorat fut donc étendu aux adultes des deux sexes et le bulletin à liste fut remplacé par des bulletins

de couleurs différentes. Par tirage au sort, chaque parti reçut sa couleur: rouge pour le Parmehutu, blanc pour l'UNAR, vert pour l'Aprosoma, bleu pour le RADER et d'autres couleurs encore pour les partis régionaux ou moins importants. L'électeur entrerait dans l'isoloir avec un nombre de bulletins égal à celui des partis ayant des candidats dans la circonscription. Le bulletin dont la couleur correspondait au parti choisi serait déposé dans l'urne, tandis que les autres seraient jetés dans une fosse se trouvant dans l'isoloir. Pour le référendum sur la monarchie l'enveloppe contiendrait deux bulletins: un blanc pour le «oui» et un noir pour le «non» [190]. Le bulletin du choix serait déposé dans l'urne et l'autre jeté dans la fosse.

Les élections eurent lieu le 25 septembre 1961. Pour 1 337 096 électeurs inscrits, il y eut 1 255 896 votes valides et 22 248 votes nuls ou blancs. Le résultat fut une éclatante confirmation de la position de parti dominant du Parmehutu.

Tableau 7

Rwanda — Résultats élections législatives — 1961

|                                     | Voix    | %    | Sièges |
|-------------------------------------|---------|------|--------|
| Parmehutu                           | 974 239 | 77,7 | 35     |
| UNAR                                | 211 929 | 16,8 | 7      |
| Aprosoma                            | 44 830  | 3,5  | 2      |
| RADER                               | 4 172   | 0,3  | -      |
| Autres (dont Aprosoma-Rwanda-Union) | 20 636  | 1,7  | -      |

Le référendum sur la monarchie confirma les décisions du Congrès de Gitarama. A la question «Désirez-vous la monarchie?», il y eut:

|   |                       |           |
|---|-----------------------|-----------|
| — | Votes valables:       | 1 260 302 |
| — | Votes blancs ou nuls: | 14 329    |
| — | Oui:                  | 253 963   |
| — | Non:                  | 1 006 339 |

A la question «Dans l'affirmative, désirez-vous avoir Kigeri V comme Mwami?», il y eut:

|   |                       |           |
|---|-----------------------|-----------|
| — | Votes valables:       | 1 262 165 |
| — | Votes blancs ou nuls: | 11 526    |
| — | Oui:                  | 257 510   |
| — | Non:                  | 1 004 655 |

La monarchie et la personne du *mwami* Kigeri V furent donc rejetées par 80 % des voix. Cette journée resta connue sous le nom de «Kamarampaka», c'est-à-dire «ce qui a définitivement mis fin aux différends». Faisant suite au vœu exprimé dans le référendum, l'ordonnance législative n° 02/322 du 1<sup>er</sup> octobre 1961 sur le chef du pays du Rwanda [191] prescrivit que «l'institution du mwami est abolie au Rwanda» (art. 1) et que l'Assemblée

législative désignerait aussi rapidement que possible le chef du pays (art. 2) à la majorité de 2/3 des voix des membres présents (art. 3). L'ordonnance législative n° 02/326 du 9 octobre 1961 [192], remplacée par celle n° 02/334 du 22 octobre 1961 [193], précisa que «[l]e Rwanda est un pays de régime républicain ayant à sa tête un président», qui exerce les pouvoirs reconnus au chef du pays et au premier ministre par l'ordonnance législative n° 02/234 du 15 juillet 1961. L'Exécutif instauré fut donc monocéphale. Le 2 octobre 1961, l'Assemblée législative nouvellement élue fut installée. Elle élit à l'unanimité A. Rugira du Parmehutu comme précepteur (président) et A. Munyangaju de l'Aprosoma comme vice-précepteur. Le 26 octobre 1961, l'Assemblée, en présence du résident général, élit G. Kayibanda comme président de la République par 36 voix [194] du Parmehutu et de l'Aprosoma et 7 abstentions de l'UNAR. Il présenta immédiatement son équipe ministérielle qui obtint la confiance de l'Assemblée par 37 voix (Parmehutu et Aprosoma) et 7 abstentions (UNAR) [195]. L'Aprosoma obtint deux portefeuilles ministériels: T. Sindikubwabo aux Travaux publics et G. Gasingwa à la Santé publique. Après les élections, le référendum, l'élection présidentielle et la composition du gouvernement, la révolution était enfin juridiquement achevée. En moins de deux ans, le Rwanda était passé d'une monarchie «féodale» tutsi à une république «démocratique» hutu.

### 6.3. TRANSITION AU BURUNDI: L'UPRONA AU POUVOIR

Si le report des élections législatives avait été obtenu à l'O.N.U. surtout par des pétitionnaires rwandais, qui en définitive n'en ont pas profité, il aura des effets bien plus importants au Burundi. Pour le Front commun anti-Uprona, le délai s'avérera fatal. En effet, l'Uprona utilisera l'espace fourni pour se transformer en parti de masse. Plusieurs dirigeants d'autres partis sont persuadés de rejoindre le parti de Rwagasore; tous les moyens sont utilisés, depuis le chantage et la corruption jusqu'à la promesse de postes ministériels, mais surtout l'Uprona recherche partout les personnalités locales influentes qui feront pencher la balance en sa faveur [196]. Remis en liberté le 9 décembre 1960, Rwagasore traverse le pays de fond en comble et se prévaut de sa qualité de fils du *mwami*, faisant ainsi de l'Uprona le «parti du roi», même si le *mwami* Mwambutsa s'oppose à cette équation [197].

En juin 1961 débute la préparation des élections législatives. Elles sont précédées par la mise en place, en bonne partie pour faire plaisir à l'O.N.U. d'un «gouvernement d'union nationale» le 6 juillet. Chacun des quatre principaux partis, le PDC, le PDR, l'UPP (qui a remplacé l'UNB) et l'Uprona, reçoivent deux ministères et deux secrétariats d'Etat. Tâche principale de cette nouvelle équipe: «la préparation des prochaines élections législatives et la création d'un climat d'apaisement nécessaire au déroulement de ces

élections» [198]. Après de longues discussions au sujet du système de vote (scribes, «chuchotement», couleurs, symboles) et du vote des femmes, les élections ont finalement lieu le 18 septembre, après une campagne sans incidents majeurs [199]. C'est le raz-de-marée: à l'issue d'un scrutin avec un taux de participation de 73 %, l'Uprona obtient 58 des 64 sièges et devient aussi dominant que le Parmehutu au Rwanda [200].

**Tableau 8**

Burundi — Résultats élections législatives — 1961

|              | Voix    | %    | Sièges |
|--------------|---------|------|--------|
| Uprona       | 627 453 | 80,1 | 58     |
| Front commun | 138 406 | 17,6 | 6      |
| Autres       | 6 572   | 0,8  | -      |

Ghislain estime que «les Burundi furent complètement désemparés et se rallièrent autour de la personne du Mwami, seule autorité coutumière qui prêchait la paix (...). La masse craignait par dessus tout que les partis ne provoquent une guerre civile, ou la révolution comme au Rwanda» [201]. S'y ajoute incontestablement l'effort d'implantation et le charisme personnel de Rwagasore, tout comme le fait que l'Uprona étant bi-ethnique, le clivage hutu-tutsi n'est pas (encore) un élément politique pertinent au Burundi; 22 sur les 58 élus de l'Uprona étaient d'ailleurs des Hutu.

Le 28 septembre 1961, l'assemblée nouvellement élue propose au *mwami* de désigner le prince Rwagasore comme formateur du gouvernement. Le roi accepte sur-le-champ et le formateur présente immédiatement son équipe au vote de confiance, qu'il obtient à l'unanimité moins une voix. Le nouveau gouvernement compte dix ministres, cinq Ganwa ou Tutsi et cinq Hutu. Ainsi, contrairement aux espoirs de l'Administration belge, c'est une équipe de l'Uprona qui héritera du Burundi indépendant et non pas le front commun et son partenaire le plus important, le PDC. Le soir du 13 octobre, Rwagasore est assassiné par un ressortissant grec qui agit pour le compte de leaders du PDC [202]. Même si André Muhirwa, gendre du *mwami* Mwambutsa, succède le lendemain, dans le calme, à Louis Rwagasore, l'assassinat de ce dernier a troublé gravement les relations entre le gouvernement autonome du Burundi et l'autorité tutélaire belge jusqu'à l'indépendance, et avec le gouvernement belge par la suite. Ce prince rassembleur aurait peut-être pu éviter les tensions ethniques et les violences extrêmes qui touchent le Burundi depuis 1965.

## 7. Vers l'indépendance

Le dernier transfert de compétences de la Belgique au Rwanda et au Burundi avant l'indépendance fut réglé par des protocoles signés le



21 décembre 1961 à Bruxelles par P.-H. Spaak et G. Kayibanda pour le Rwanda et P. Ngendandumwe pour le Burundi [203]. Par ces textes, le gouvernement belge reconnut aux deux pays l'autonomie la plus complète compatible avec les responsabilités de la Belgique dans le cadre de l'accord de tutelle. Dès lors, et jusqu'à l'indépendance, la Belgique ne conserva plus que les pouvoirs relatifs aux relations extérieures, à la défense de l'intégrité du territoire, au respect de l'ordre intérieur et public, et à la supervision de la gestion financière du pays dans les conditions prévues dans des protocoles annexes [204] sur les matières budgétaires et financières. Afin de permettre aux deux pays d'atteindre l'indépendance dans les meilleures conditions, la Belgique s'engagea à associer leurs gouvernements le plus largement possible à la gestion des matières réservées à l'autorité de tutelle. Cette modification des relations fut symbolisée par un changement de titre: les résidents deviennent les «Hauts représentants» de la Belgique [205].

La résolution 1 743 (XVI) n'avait toujours pas abandonné l'idée de l'union du Rwanda et du Burundi. Le point 4 de cette résolution pria la Commission qu'elle venait de créer «de réunir aussitôt que possible à Addis-Abeba, une conférence à un niveau élevé, présidée par le président de la commission et à laquelle participera, pour chacun des gouvernements du Rwanda et du Burundi, une délégation (...), en vue de trouver une formule mutuellement acceptable pour la création d'une union politique, économique et administrative aussi étroite que possible». L'Assemblée générale de l'O.N.U. offrait là de toute évidence une nouvelle preuve de son manque de réalisme et de compréhension de la psychologie et de la tradition des deux pays. Ceux-ci ne vivaient pas seulement dans la mentalité d'une opposition héritée d'ancêtres ayant lutté les uns contre les autres à longueur de générations, mais encore les événements récents avaient-ils installé au Rwanda une république consolidant une révolution hutu tandis que le Burundi conservait son régime monarchique tutsi. Le 19 avril 1962, les deux pays signèrent cependant — à contrecœur semble-t-il — un accord d'union économique. Ce mauvais arrangement ne survivrait pas longtemps à l'indépendance. A. Muhirwa, premier ministre du Burundi, indiqua immédiatement qu'«à la conférence d'Addis-Abeba, les représentants de son pays ont reçu l'assurance que le retrait des troupes étrangères (= belges) était considéré comme une condition *sine qua non* d'une union économique durable» [206]. Ce ne fut là évidemment qu'un prétexte, qui ne présageait rien de bon pour l'avenir de l'union, fût-elle uniquement économique, des deux pays.

Dans sa résolution 1 746 (XVI), votée le 27 juin 1962, l'Assemblée générale de l'O.N.U. décida, «en accord avec l'Autorité administrante, d'abroger l'Accord de tutelle du 13 décembre 1946 concernant le Ruanda-Urundi le 1<sup>er</sup> juillet 1962, date à laquelle le Rwanda et le Burundi deviendront deux Etats indépendants et souverains». En outre, elle fit appel au gouvernement belge «pour qu'il retire et évacue ses forces encore stationnées

au Rwanda et au Burundi, pour qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1962 les troupes belges en cours d'évacuation n'aient plus de rôle à jouer et pour que l'évacuation soit terminée au 1<sup>er</sup> août 1962, sans préjudice des droits souverains du Rwanda et du Burundi». Cette résolution fut l'aboutissement de longs débats qui durèrent du 11 au 27 juin; ils eurent trait surtout aux troupes belges dans le Territoire, dont le bloc soviétique et certains pays afro-asiatiques voulaient le retrait avant l'indépendance. Si le Burundi avait demandé et obtenu ce retrait, le Rwanda avait pris une position plus nuancée, se réservant le droit de faire appel à l'assistance militaire belge après l'accession à l'indépendance. L'évacuation du personnel militaire n'y prit fin que le 29 août 1962; ensuite une cinquantaine d'officiers et de sous-officiers demeurèrent sur place en tant que coopérants techniques militaires. Sans pouvoir entrer dans le détail, il faut signaler ici que les débats à l'O.N.U. furent pour le ministre P.-H. Spaak l'occasion de faire preuve de sa ténacité et de ses remarquables talents oratoires. Il retourna complètement une situation fort hostile à la Belgique, dissipant une profonde méfiance à son égard [207]. En ses propres mots, «[c]es sentiments nouveaux se traduisirent dans la résolution votée le 27 février (il faut lire: juin) 1962 par l'Assemblée générale. Elle ne contenait aucune critique, aucun reproche. Au contraire, elle exprimait sa reconnaissance aux représentants de l'autorité administrante. Nous étions loin des imprécations prononcées contre la Belgique quelques mois auparavant» [208].

Le 1<sup>er</sup> juillet 1962, le Rwanda et le Burundi accèdent à l'indépendance. Par ce fait, la Charte coloniale devint caduque et la relation entre la Belgique et ses deux anciens territoires sous tutelle celle d'Etats souverains. S'ouvre alors une période de coopération et de relations bilatérales avec des hauts et des bas, marquées de méfiance avec le Burundi jusqu'à la fin des années 1980 et avec le Rwanda depuis le début des années 1990.

#### NOTES ET REFERENCES

- [1] Wm. R. Louis, *Ruanda-Urundi 1884-1919*, Oxford, Clarendon Press, 1963, pp. 233-234.
- [2] Empire britannique, France, Italie, Japon. Les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Traité, ne faisaient pas partie de ce groupe.
- [3] Sur ces négociations et l'accord Orts-Milner, voir: Wm. R. Louis, *Ruanda-Urundi ...*, *op. cit.*, pp. 7-8.
- [4] T. Heyse, *Le Mandat Belge sur le Ruanda-Urundi*, Bruxelles, La Renaissance de l'Occident, 1930, pp. 7-8.
- [5] Wm. R. Louis, *Ruanda-Urundi ...*, *op.cit.*, p. 255.
- [6] *B.O.R.U.*, 1925, n° 1, p. 1.
- [7] Cette bande était en fait constituée du Gisaka et de parties du Mutara et du Buganza.
- [8] Sur l'affaire du Gisaka, voir: D. Murego, *La révolution rwandaise 1959-1962. Essai d'interprétation*, Louvain, Publications de l'Institut des Sciences politiques et sociales, s.d., pp. 422-475; L. De Lacger, *Ruanda*, Kabgayi, 2<sup>e</sup> éd., 1961, pp. 474-483 et P. Daye, *L'Empire colonial belge*, Bruxelles et Paris, Editions du «Soir» et Berger-Levrault, 1923, pp. 429-449.

- [9] M. Halewyck de Heusch, *Les institutions politiques et administratives des Etats africains soumis à l'autorité de la Belgique*, Bruxelles, Boly, 1938, p. 42.
- [10] *Moniteur belge*, 17-23.12.1916, p. 730.
- [11] *B.O.R.U.*, 1924, n° 4, suppl., pp. 2-3.
- [12] Exposé des motifs de la loi du 21.8.1925, Chambre, Doc. n° 169 (1924-25), séance du 13.2.1925, p. 647.
- [13] *Moniteur belge*, 9.9.1925, p. 4 544.
- [14] *Moniteur belge*, 15-16.2.1926, pp. 731-732.
- [15] Durant la session extraordinaire de 1925: Exposé des motifs et texte du projet, Chambre, Doc. n° 63 (1925), séance du 14.7.1925; Rapport fait au nom de la Commission permanente des colonies, Chambre, Doc. n° 81 (1925), séance du 17.7.1925; Discussion et adoption du projet, Chambre, *Annales*, séances du 28.7 et du 4.8.1925.
- [16] Loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, *Moniteur belge*, 19-20.10.1908, pp. 5 887-5 894.
- [17] M. Halewyck de Heusch, *Les institutions politiques et administratives...*, *op. cit.*, p. 46, et T. Heyse, *Congo belge et Ruanda-Urundi. Notes de Droit public et commentaires de la Charte coloniale*, Bruxelles, G. Van Campenhout, 1952-1957, vol. I, p. 11.
- [18] Art. 2, loi budgétaire du 30 juin 1922, *Moniteur belge*, 14.7.1922, p. 4 988.
- [19] A. Dumont, «Territoires sous mandat, Ruanda-Urundi», in *Les Nouvelles. Droit Colonial*, Bruxelles, F. Larcier, 1936, tome II, p. 747.
- [20] Amendement Mahieu et Franck, propositions de M. Ryckmans (voir note confidentielle dd. 8.1.1925 de M. Halewyck, directeur général au ministère des Colonies, *Archives Africaines*, AE/II n° 1875 (3292)).
- [21] Discussion, Chambre, *Annales*, séances du 28.7.1925, p. 525 (intervention du ministre des Colonies, Carton).
- [22] Exposé des motifs de la loi du 21.8.1925, Chambre, Doc. n° 169 (1924-1925), p. 649.
- [23] Immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi du 21.8.1925 le 1<sup>er</sup> mars 1926, le gouverneur du Ruanda-Urundi prit un train de 22 ordonnances rendant exécutoires au Ruanda-Urundi un nombre de dispositions légales de la Colonie.
- [24] Lettre dd. 27.4.1926 du ministre des Colonies au gouverneur du Ruanda-Urundi, *Archives Africaines*, AE/II n° 1875 (3292).
- [25] A. Dumont, *Territoires sous mandat ...*, *op. cit.*, p. 748.
- [26] On consultera à ce sujet le texte de A. Stenmans (chap. I de cet ouvrage).
- [27] Il semble que l'élément qui faisait défaut en ce qui concerne le Ruanda-Urundi était «une organisation permanente conforme aux conceptions des peuples civilisés». En tout cas, si le «Rwanda» et le «Burundi» avaient pu revendiquer pareille organisation, le «Ruanda-Urundi» n'eût pas été en mesure de le faire.
- [28] Note non datée et non signée: «Quelle est la nationalité des populations des territoires placés sous mandat?», in *Archives Affaires Etrangères*, AF-1-5, n° 10163.
- [29] Décret du 2 mai 1910 sur les chefferies et les sous-chefferies indigènes, *B.O.*, 1910, p. 456.
- [30] Terme employé pour désigner les *bami* (rois).
- [31] G. Lebart et Mupangu, «La «politique indigène» de la Belgique au Ruanda-Urundi», in *La Revue Nouvelle*, 1960, p. 462. G. Lebart est le pseudonyme de A. Gille.
- [32] *Rapport sur l'administration belge au Ruanda-Urundi pendant l'année 1920-1921*, p. 10; ces rapports seront cités par la suite comme *Rapport* suivi de l'année (p. ex. *Rapport 1925*).
- [33] Lettre d'octobre 1916 du ministre J. Renkin au général Tombeur, *Archives Africaines*, AE/II n° 1844 (3287).
- [34] R. Kandt, *Caput Nili. Eine empfindsame Reise zu den Quellen des Nils*, Berlin, Dietrich Reimer, 4<sup>e</sup> édition, vol. 2, pp. 225-226. Ces lignes furent écrites à Gisenyi en janvier 1902.
- [35] Lettre n° 303 dd. 6.1.1920 du ministre des Colonies L. Franck au gouverneur général à Boma, *Archives Africaines*, AE/II n° 1847 (3288) et *Rwandan Archival Materials*.
- [36] *Idem*.

- [37] *Idem.*
- [38] Mémorandum confidentiel du ministre des Colonies L. Franck, daté de Buta le 15.6.1920, *Archives Africaines*, AE/II n° 1849 (3288) (souligné dans l'original).
- [39] *Rapport 1922*, p. 6.
- [40] *Rapport 1925*, p. 63.
- [41] P. Ryckmans, «Le problème politique au Ruanda-Urundi», in *Congo*, 1925, pp. 407-413. On trouvera le texte intégral dans P. Ryckmans, *Dominer pour servir*, Bruxelles, Universelle, 1948, pp. 163-168. Les références qui suivent ont trait à la publication dans *Congo*.
- [42] *Idem*, p. 411.
- [43] *Idem*, p. 413.
- [44] *Idem, ibid.*
- [45] R.E.S. Tanner, «The Belgian and British Administration in Ruandi-Urundi and Tanganyika», in *Journal of Local Administration Overseas*, 1965, p. 205.
- [46] M. d'Hertefelt, «Les élections communales et le consensus politique au Rwanda», in *Zaire*, 1960, p. 403; *idem*, «Mythes et idéologies dans le Rwanda ancien et contemporain», in: J. Vansina, R. Mauny & L. Thomas (Eds.), *The Historian in Tropical Africa*, London, Oxford University Press, 1964, p. 225.
- [47] *B.O.R.U.*, 1943, ann., pp. 596-623.
- [48] *B.O.R.U.*, 1943, ann., p. 594. L'exposé des motifs est publié aux pages 593-595.
- [49] Pour rappel: «Les sultans exercent sous la direction du résident leurs attributions politiques et judiciaires, dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène et les instructions du Commissaire royal».
- [50] G. Lebart & Mupangu, «La «politique indigène»...», *op. cit.*, p. 475.
- [51] J.J. Maquet & M. d'Hertefelt, *Elections en société féodale. Une étude sur l'introduction du vote populaire au Ruanda-Urundi*, Bruxelles, Mém. Acad. r. Sci. colon., 1959, p. 16.
- [52] *B.O.R.U.*, 1944, p. 162.
- [53] *B.O.R.U.*, 1945, p. 119.
- [54] C.M.N. White, «Indirect Rule», in: R. Apthorpe (Ed.), *From Tribal Rule to Modern Government*, Lusaka, Rhodes-Livingstone Institute for Social Research, 13th Conference Proceedings, 1959, p. 195.
- [55] F. Wagner, *Nation Building in Africa: a Description and Analysis of the Development of Rwanda*, Washington, D C, The American University, PhD Thesis, 1968, p. 100.
- [56] R. Lemarchand, «The Coup in Rwanda», in: R.I. Rotberg & A.A. Mazrui (Eds.), *Protest and Power in Black Africa*, New York, Oxford University Press, 1970, pp. 890-891.
- [57] G.A. Almond & G.B. Powell, *Comparative Politics*, Glencoe, Free Press, 2<sup>e</sup> éd., 1978, pp. 48-49.
- [58] «Faites un exposé motivé de vos conceptions d'administration indirecte à confier au mwami et aux chefs autochtones».
- [59] Ordre de service n° 878/Org. 23 du 4 avril 1931 du résident O. Coubeau aux délégués (*archives de l'auteur*).
- [60] Lettre n° 293/P.I. du 7 mai 1931 du délégué J. Paradis au résident O. Coubeau (*archives de l'auteur*).
- [61] *Idem.*
- [62] Territoire de Nyanza, Rapport politique pour l'exercice 1930, *Archives Africaines*, n° R.RU 7 (89).
- [63] Résidence du Ruanda, *Rapport annuel 1930*, in *Archives Africaines*, n° R/RU 2 (54), p. 121 (italiques ajoutées).
- [64] *Rapport 1926*, p. 66.
- [65] *Rapport 1927*, p. 37.
- [66] *Rapport 1930*, p. 57.
- [67] J. Gahama, *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983.

- [68] B.O., 1952, p. 2007; Rapport du Conseil colonial: B.O., 1952, pp. 1981-2006. Pour des commentaires, on consultera notamment: X. De Wilde D'Estmael, *La réorganisation politique indigène du Ruanda-Urundi*, Astrida, Groupe scolaire, s.d. [1954?]; *idem*, *Le Droit Public du Ruanda-Urundi*, Astrida, Groupe scolaire, 1958, pp. 194-201; *id.*, *Cours d'organisation politique indigène*, Astrida, Groupe scolaire, 1953, et N. Muller, «Une étape vers la démocratie», in *Problèmes d'Afrique Centrale*, 1953, pp. 117-123.
- [69] «Introduction», in *Plan décennal pour le développement économique et social du Ruanda-Urundi*, Bruxelles, Editions De Visscher, 1951, p. xxxix.
- [70] M. d'Hertefelt, «Les élections communales...», *op. cit.*, p. 404.
- [71] Il est en effet faux de prétendre que «le décret de 1952 peut être considéré comme révolutionnaire, parce qu'il a introduit dans l'appareil politique rwandais un élément tout nouveau inconnu, jusque là: les conseils» (D. Murego, *La révolution rwandaise*, *op. cit.*, p. 669). Les conseils ont toujours existé; la nouveauté est l'introduction d'éléments de consultation populaire.
- [72] M. d'Hertefelt, «Les élections communales...», *op. cit.*, p. 404.
- [73] G. Malengrau, «Chronique de politique indigène», in *Zaire*, 1952, p. 968; voir dans le même sens A. Maus, «Le substrat psychologique des populations autochtones du Ruanda-Urundi leur permet-il l'autonomie politique?», in *Essor du Congo*, 8 mars 1953.
- [74] B.O.R.U., 1953, p. 367.
- [75] B.O.R.U., 1953, p. 472.
- [76] J.-J. Maquet & M. d'Hertefelt, *Elections en société féodale...*, *op. cit.*, p. 24.
- [77] A. Kagame, *Un abrégé de l'histoire du Rwanda de 1853 à 1972*, Butare, Editions universitaires du Rwanda, 1975, pp. 225-226.
- [78] B.O., 1952, p. 1988.
- [79] F. Peigneux, G. Malengrau & S. Frédéricq, *Rapport de la Commission d'Enquête au Ruanda*, Bruxelles, 26 février 1960, pp. 12-13.
- [80] Princes des lignages royaux au Burundi.
- [81] D. Murego, *La révolution rwandaise*, *op. cit.*, p. 676.
- [82] Archives de l'auteur.
- [83] «Plaidoyer pour le Plan de trente ans», in: A.A.J. Van Bilsen, *Vers l'indépendance du Congo et du Ruanda-Urundi*, Kinshasa-Bruxelles, Presse universitaire du Zaïre-CEDAF, 2<sup>e</sup> éd., 1977, p. 237.
- [84] J.-J. Maquet & M. d'Hertefelt, *Elections en société féodale...*, *op. cit.*, p. 31.
- [85] *Idem*, p. 32.
- [86] *Idem*, p. 211.
- [87] A. Munyangaju, *L'actualité politique au Rwanda*, s.l., s.éd., 1959, p. 14.
- [88] J.-J. Maquet & M. d'Hertefelt, *Elections en société féodale...*, *op. cit.*, p. 209.
- [89] M. d'Hertefelt, «Les élections communales...», *op. cit.*, p. 407.
- [90] L'ouvrage *Elections en société féodale...* de Maquet et d'Hertefelt connu, avant sa publication par l'Académie royale des Sciences coloniales en 1959, une version stencillée fort répandue au Ruanda-Urundi.
- [91] M.C. Atterbury, *Revolution in Rwanda*, Madison, African Studies Program, 1970, pp. 37-38.
- [92] *Idem*, p. 44.
- [93] Conseil général, *Compte rendu analytique de la 3<sup>e</sup> session*, 3.12.1958, pp. 17-20.
- [94] B.O., 1959, p. 1 182.
- [95] *Rapport du Groupe de travail*, p. 4.
- [96] *Rapport du Groupe de travail*, p. 26.
- [97] M. d'Hertefelt, «Les élections communales...», *op. cit.*, p. 408.
- [98] Chambre des Représentants, *Annales*, séance du 10 novembre 1959, pp. 6-8.
- [99] Sénat, *Annales*, séance du 12 novembre 1959, pp. 9-11
- [100] Chambre des Représentants, *Annales*, séance du 19 novembre 1959, p. 11.

- [101] Sénat, *Annales*, séance du 12 novembre 1959, p. 31.
- [102] On consultera: M.C. Atterbury, *Revolution in Rwanda*, *op cit.*; J.-P. Harroy, *Rwanda. De la féodalité à la démocratie 1955-1962*, Bruxelles, Hayez, 1984; R. Lemarchand, *Rwanda and Burundi*, Londres, Pall Mall, 1970, pp. 93-196; G. Logiest, *Mission au Rwanda. Un blanc dans la bagarre Tutsi-Hutu*, Bruxelles, Didier Hatier, 1988; D. Murego, *La révolution rwandaise*, *op. cit.*; F. Reyntjens, *Pouvoir et droit au Rwanda*, Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale, 1985, pp. 233-304.
- [103] Interview de G. Logiest, Gand, 2.10.1980.
- [104] P.V. réunion des administrateurs de territoire, Kigali, 17.11.1959, p. 7 (nous soulignons) (*archives de l'auteur*).
- [105] P.V. réunion des administrateurs de territoire, Kigali, 19.5.1960, p. 2 (*archives de l'auteur*).
- [106] P.V. réunion des administrateurs de territoire, Kigali, 17.11.1959, p. 8 (*archives de l'auteur*).
- [107] O.N.U., Mission de visite, *Rapport sur le Ruanda-Urundi 1960*, p. 33.
- [108] *Rwanda. Le problème des réfugiés et sinistrés après les troubles de 1959-1960*, Usumbura, Service de l'Information du Ruanda-Urundi, s.d., p. 42.
- [109] *Archives de l'auteur*.
- [110] *Archives de l'auteur*.
- [111] Interview de G. Logiest, Gand, 2.10.1980. Cependant, le *mwami* nie avoir signé aucun arrêté de nomination (Interview de Kigeri Ndahindurwa, Nairobi, 2.7.1981).
- [112] Dans une lettre au gouverneur Harroy en date du 16 octobre 1959, le *mwami* avait déjà annoncé qu'il considérait ce genre de nominations comme nulles (texte dans *Rwanda politique*, *op. cit.*, p. 104). Il semble que Harroy n'était pas d'accord avec l'installation précipitée d'autorités intérimaires et qu'il aurait préféré que tout se passe progressivement et dans la légalité, mais il fut mis devant le fait accompli (Interviews de J.-P. Harroy, Bruxelles, 21.2.1981, et de J.B. Rwasibo, Kigali, 23.5.1981). Dans une proclamation du 24 novembre 1959, il avait d'ailleurs insisté sur «le caractère provisoire et exceptionnel de ces désignations qui, dans le cas largement majoritaire des sous-chefs, ne peut évidemment valoir que jusqu'aux élections de l'an prochain».
- [113] *B.O.R.U.*, 1960, pp. 49-72; modifié par le décret du 16 février 1960 (*B.O.R.U.*, 1960, p. 372).
- [114] *B.O.R.U.*, 1960, p. 25.
- [115] *Idem, ibid.*
- [116] Ces communes furent appelées «provisoires» parce que, dans la plupart des cas, elles ont dû être regroupées en circonscriptions plus importantes capables de subvenir aux frais de leur administration.
- [117] Désignés par un collège électoral constitué des chefs des communes provisoires et des membres des conseils des communes provisoires (art. 74).
- [118] Avec l'indépendance du Congo belge en perspective, le résident général remplace le vice-gouverneur général, gouverneur du Ruanda-Urundi, qui, dans le cadre de l'union administrative instituée par la loi de 1925, était subordonné au gouverneur général du Congo belge. On retourne donc à la situation qui existait avant l'entrée en vigueur de la loi de 1925.
- [119] Suite aux recommandations de la mission de visite du Conseil de tutelle qui parcourut le Territoire en mars 1960, il fut toutefois décidé — contrairement au décret intérimaire — que le Conseil du pays serait élu au suffrage universel direct.
- [120] *B.O.R.U.*, 1960, p.182.
- [121] *B.O.R.U.*, 1960, p.185.
- [122] *Attitude et comportement du Mwami Kigeri V depuis son avènement jusqu'à son départ du Ruanda. Motifs-buts-conséquences de son départ*, Kigali, 18 novembre 1960, pp. 13-14 (*archives de l'auteur*).
- [123] *Rudipresse* n° 155 du 6 février 1960.

- [124] *B.O.R.U.*, 1960, p. 425.
- [125] *B.O.R.U.*, 1960, p. 958.
- [126] Texte reproduit dans *Rwanda Politique, op. cit.*, pp. 199-201.
- [127] Détenteurs du rituel royal.
- [128] Tambour royal, symbole de la royauté. Au lieu de dire que le roi «montait au trône», on disait qu'il «accédait au tambour».
- [129] Reproduite dans *Rwanda Politique, op. cit.*, pp. 201-202.
- [130] Le *mwami* explique ce refus par le fait qu'il estimait que ces propositions étaient contraires à la coutume; il les considérait comme une provocation (interview de Kigeri Ndahindurwa, Nairobi, 2.7.1981).
- [131] Texte dans *Rwanda Politique, op. cit.*, p. 202.
- [132] Texte dans *Rwanda Politique, op. cit.*, pp. 240-242.
- [133] Après la jacquerie, un nombre de leaders du parti s'étaient enfuis à l'étranger, notamment au Tanganyika. L'UNAR extérieure dirigeait en fait, de Dar es-Salaam, l'UNAR entière.
- [134] Un mauvais calcul politique est à la base de la décision du boycott. Lorsque M. Rwagasana revint de New York où il s'était rendu en qualité de pétitionnaire, il pensait que participer aux élections revenait à reconnaître le régime institué par le décret intérimaire. Il était convaincu que les élections, si elles avaient lieu, seraient annulées par l'O.N.U., grâce au soutien des blocs socialiste et afro-asiatique. Sa confiance dans les possibilités d'action sur le terrain de l'O.N.U. s'est avérée trop grande. Nous verrons que les autorités locales de la tutelle surent mettre hors-jeu l'organisation internationale.
- [135] R. Lemarchand, *The coup in Rwanda, op. cit.*, p. 910.
- [136] Compte rendu de la réunion des administrateurs de territoire, tenue à Kigali le 11 janvier 1960, *Rwanda Politique, op. cit.*, p. 215 (italiques ajoutées).
- [137] Ceci ne pouvait s'appliquer qu'aux Tutsi et notamment au *mwami*, puisque aucune «autorité importante» n'était hutu.
- [138] Communiqué n° 7 du colonel G. Logiest, résident spécial, 8 février 1960, *Rwanda Politique, op. cit.*, p. 219.
- [139] Ruanda-Urundi 1960, *Bulletin d'information Infor-Congo*, 1960, n°4, p. 11.
- [140] *Les élections communales au Rwanda, op. cit.*, p. 16.
- [141] Des nécessités d'ordre pratique limitèrent cependant le suffrage aux seuls électeurs masculins. L'établissement des listes de femmes aurait exigé un temps considérable et risqué de retarder les élections (*Les élections communales au Rwanda, op. cit.*, p. 9).
- [142] R. Lemarchand, *The coup in Rwanda, op. cit.*, p. 911. Il faut cependant ajouter qu'il est très probable qu'un nombre d'électeurs s'inscrivirent par peur de représailles.
- [143] *Les élections communales au Rwanda, op. cit.*, pp. 13-14.
- [144] *B.O.R.U.*, 1960, p. 1 780.
- [145] Ord. n° 221/276 du 18.10.1960 (*B.O.R.U.*, 1960, p. 1820).
- [146] Le total ne fait que 94 %. Lors des élections communales, le cartel Parmehutu-Aprosoma obtint 6 % des voix; il semble que l'Aprosoma ait bénéficié de la totalité des voix de ce cartel pour le calcul des sièges au Conseil provisoire.
- [147] *B.O.R.U.*, 1960, p. 1 783.
- [148] Sauf pour le chef du gouvernement, auquel était adjoint un secrétaire d'Etat rwandais pour l'Education nationale. La composition du gouvernement peut être trouvée dans *Rwanda Politique, op. cit.*, pp. 321-322.
- [149] On trouvera un résumé des conclusions et recommandations du colloque dans *Rwanda Politique, op. cit.*, pp. 366-369 et dans *Rudipresse*, n° 202 du 17 décembre 1960, pp. 5-10 et supplément au même n°, pp. 1-7.
- [150] Union pour le progrès national, parti politique fondé en 1957.
- [151] Que le gouverneur du Ruanda-Urundi, J.-P. Harroy, qualifie de «personnalité puissante, autoritaire, irradiante, aidée par un charisme indéniable et secondée par une absence com-

- plète de scrupules» (*Burundi 1955-1962*, Bruxelles, Hayez, 1987, p. 267). Toujours d'après Harroy, Rwagasore est «un homme de fort peu de mérite: inintelligent, orgueilleux, dépensier, fêtard et malheureusement avide de jouer un rôle dans le Burundi (...)» (*Idem*, p. 271).
- [152] J.-P. Harroy, *Burundi...*, *op. cit.*, p. 435.
- [153] *Idem*, p. 451.
- [154] J. Ghislain, *La féodalité au Burundi*, Bruxelles, Mém. Acad. R. Sci. Outre-Mer, 1970, p. 76.
- [155] La déclaration faite par le président de la mission de visite M. Sears devant le Conseil de Tutelle fut qualifiée d'«ineffable» par A. del Castel. Pour M. Sears, l'UNAR était «essentiellement un mouvement nationaliste africain pur et simple et presque semblable à ceux que l'on trouve dans les autres territoires africains». Del Castel fait remarquer que «[l]es leaders africains qui attaquent le colonialisme occidental ont un avantage *a priori* dans l'opinion internationale même s'ils représentent un féodalisme injuste et dépassé et constituent une infime minorité. Par contre, les leaders africains qui veulent abolir un système traditionnel de privilèges et de favoritisme et qui, pour cela, remettent à un peu plus tard la liquidation du colonialisme occidental, sont considérés comme des collaborateurs impérialistes et ont toute la peine du monde à faire entendre leur point de vue, bien que leur cause soit juste et qu'ils représentent la majorité de la population». Del Castel conclut que ces considérations illustrent «dans quelles aberrations la morale politique internationale peut s'engager sous l'influence d'hypothèses quasi universellement acceptées mais sujettes à caution» (A. Del Castel, «Interlocuteurs valables au Ruanda», in *Revue Nouvelle*, 1960, pp. 199-202). A. del Castel est le pseudonyme de M. d'Hertefelt.
- [156] Doc. O.N.U., *A/RES/1579 (XV)* du 20.12.1960, reproduite dans «Décolonisation et indépendance du Rwanda et du Burundi», *Chronique de politique étrangère*, 1963, pp. 569-570.
- [157] Doc. O.N.U., *A/RES/1580 (XV)* du 20.12.1960, reproduite dans «Décolonisation et indépendance...», *op. cit.*, p. 571.
- [158] A. Kagame, *Abrégé...*, *op. cit.*, p. 301.
- [159] Des extraits d'une synthèse des débats sont publiés dans *Rwanda Politique*, *op. cit.*, pp. 375-377.
- [160] *Rapport intérimaire de la Commission des Nations Unies pour le Ruanda-Urundi*, 1960, p. 18.
- [161] *B.O.R.U.*, 1961, pp. 228-243.
- [162] *B.O.R.U.*, 1961, pp. 323-324.
- [163] Les leaders impliqués dans les préparatifs furent G. Kayibanda, J.-B. Rwasibo, A. Makuza, J. Gitera, C. Mulindahabi et I. Nzeyimana.
- [164] *Rudipresse*, n° 208 du 28 janvier 1961, p. 6.
- [165] Interview de G. Logiest, Gand, 2.10.1980 et J.-B. Rwasibo, Kigali, 23.5.1981. Leurs témoignages confirment ce qu'écrit l'abbé Kagame, *Abrégé...*, *op. cit.*, p. 308.
- [166] A. Kagame, *Abrégé...*, *op. cit.*, pp. 308-309; B. Paternostre de la Mairie, *Le Rwanda...*, *op. cit.*, p. 299; interview de J.-B. Rwasibo, Kigali, 23.5.1981.
- [167] Les représentants tutsi, essentiellement membres du RADER depuis les élections communales de 1960, ne présentèrent pas de candidat; ils avaient quitté la réunion dès qu'ils se rendirent compte du but et de la teneur de celle-ci (interview de J.-B. Rwasibo, Kigali, 23.5.1981).
- [168] Ce fut la fin de la carrière politique de Gitera, qui se faisait appeler «mwami des Hutu» et qui était sûr qu'il l'emporterait; il aurait même fait amener ses tambours à Gitarama pour célébrer son «intrônisation».
- [169] Le choix porta sur Mbonyumutwa, non seulement en souvenir de l'agression contre sa personne, mais également parce que les dirigeants hutu estimaient que le premier président ne devait pas être un des grands leaders des régions; Bicamumpaka (nord), Kayibanda (centre), Gitera (sud) (interview de J.-B. Rwasibo, Kigali, 23.5.1981).
- [170] Il est intéressant de noter que, pour cette raison, les promoteurs du congrès de Gitarama refusaient de le considérer comme un coup d'Etat. En réponse à la remise des élections



- législatives prévues, ils préféraient le considérer comme une «élection indirecte» à laquelle ils estimaient avoir droit en vertu du décret intérimaire (interview de J. Gitara Habyarimana, Butare, 18.3.1980).
- [171] J. Gitara, bien que président de l'Aprosoma, fut présenté comme candidat par le Parmehutu, en signe de reconnaissance pour les services qu'il avait rendus à la révolution.
- [172] Voir, pour les résultats complets des «élections législatives»: *Rudipresse*, n° 212 du 25 février 1961, p. 4.
- [173] Pour une liste des ministres: A. Kagame, *Abrégé...*, *op. cit.*, p. 309.
- [174] Assemblée législative, *Doc. n° 1*, 1.2.1961, pp. 1-7; le texte de la Constitution est reproduit dans *Rwanda Politique*, *op. cit.*, pp. 391-397.
- [175] Interviews de A. Makuza, Kinyamakara, 26.2.1980 et de J.-B. Rwasibo, Kigali, 23.5.1981.
- [176] Voir à ce sujet: F. Reyntjens, *Pouvoir et Droit au Rwanda*, *op. cit.*, pp. 292-293.
- [177] P.V. réunion partis politiques - tutelle, 27.6.1961, pp. 1-2 (*archives de l'auteur*).
- [178] *B.O.R.U.*, 1961, pp. 228-243.
- [179] *B.O.R.U.*, 1961, pp. 1303-1315.
- [180] *B.O.R.U.*, 1961, p. 28
- [181] Doc. O.N.U. A/RES/1605 (XV), reproduit dans *Chronique de Politique Etrangère*, 1963, pp. 577-579.
- [182] «Décolonisation et indépendance...», *op. cit.*, p. 463.
- [183] L'activité de l'assemblée fut suspendue à dater du 5 août 1961 pour la durée de la période électorale et jusqu'à la constitution d'une nouvelle assemblée issue des élections par l'ord. lég. n° 01/256 du 5.8.1961. L'ord. lég. n° 02/260 du 7.8.1961 en fit de même pour le gouvernement.
- [184] A. Kagame, *Abrégé...*, *op. cit.*, p. 320.
- [185] O.N.U., *Rapport 4/4994*, n° 129.
- [186] *B.O.R.U.*, 1961, p. 1372.
- [187] *B.O.R.U.*, 1961, p. 1379.
- [188] *B.O.R.U.*, 1961, p. 1479.
- [189] *B.O.R.U.*, 1961, p. 1480.
- [190] Depuis lors, pour les Rwandais, voter «blanc» veut toujours dire voter «oui» et voter «noir» équivalait à voter «non», même si les couleurs ne sont plus employées. Ce fut encore le cas lors du référendum du 17 décembre 1978 sur la Constitution de la deuxième République et à l'occasion des élections présidentielles à candidat unique dans les années 1980.
- [191] *B.O.R.U.*, 1961, pp. 1587-1588.
- [192] *B.O.R.U.*, 1961, pp. 1589-1590.
- [193] *B.O.R.U.*, 1961, p. 1657.
- [194] G. Kayibanda vota lui-même pour G. Gasingwa.
- [195] On trouvera une liste des ministres dans A. Kagame, *Abrégé...*, *op. cit.*, p. 328.
- [196] J. Ghislain, *La féodalité au Burundi*, *op. cit.*, p. 79.
- [197] Le *mwami* signera d'ailleurs une déclaration formelle désavouant l'Uprona (*Rudipresse*, 14 avril 1961); toutefois, son attitude n'est pas exempte d'ambiguïté (pour un exemple, voir J.-P. Harroy, *Burundi...*, *op. cit.*, p. 506).
- [198] *Rudipresse*, 22 juillet 1961.
- [199] D'après Harroy (*Burundi...*, *op. cit.*, p. 554), grâce à l'ONU «l'Uprona avait été placée dans des conditions de réussite si favorables que de telles violences ne s'avéraient plus souhaitables».
- [200] Au milieu des années 1960, ces deux partis deviendront parti unique, de fait au Rwanda, de droit au Burundi.
- [201] J. Ghislain, *La féodalité au Burundi*, *op. cit.*, p. 84.

- [202] Jean Kageorgis et deux Burundais seront condamnés à la peine capitale en première instance, mais la Cour d'appel ne maintiendra que celle de Kageorgis. Cependant, le procès sera rouvert après l'indépendance et débouchera sur cinq nouvelles condamnations à mort.
- [203] Texte dans: «Décolonisation et indépendance...», *op. cit.*, pp. 582-583; 586-587.
- [204] Texte dans: «Décolonisation et indépendance...», *op. cit.*, pp. 583 et 587-588.
- [205] Arrêté royal du 24.1.1962, modifiant l'A.R. intérimaire du 25.1.1960 sur l'organisation administrative du Ruanda-Urundi (*B.O.R.U.*, 1962, p. 128).
- [206] IV<sup>e</sup> Commission, XVI<sup>e</sup> session, séance du 15 juin 1961, O.N.U., *Doc. A/C/4/SR 1314*, p. 9.
- [207] On trouvera un bon aperçu des débats à la Quatrième commission et à l'Assemblée générale sur l'accession du Rwanda et du Burundi à l'indépendance dans: «Ruanda-Urundi 1918-1962. Une solution belge à un problème de décolonisation», in *Textes et Documents*, n° 158-159, novembre-décembre 1962, pp. 25-60.
- [208] P.-H. Spaak, *Combats inachevés*, Paris, Fayard, 1969, tome 2 (*De l'espoir aux déceptions*), p. 308.

## L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

par

Louis DE CLERCK \*

### 1. L'organisation politique et administrative de l'Etat Indépendant du Congo

En notifiant, le 1<sup>er</sup> août 1885, aux puissances qui avaient reconnu la souveraineté de l'Association internationale du Congo que les possessions de cette Association formeraient désormais l'Etat Indépendant du Congo, Léopold II s'investissait lui-même de la souveraineté absolue sur ce nouvel Etat. Les seules limites à son pouvoir étaient celles qu'il avait acceptées en souscrivant, le 26 février 1885, à l'acte général de la Conférence de Berlin et à celui de la Conférence de Bruxelles, le 2 juillet 1890. En vertu des ces actes, il devait respecter la liberté de commerce et de navigation, et il lui était interdit d'établir des droits d'entrée et de transit sur les marchandises importées dans le pays [1] \*\*. Il devait veiller «à la conservation des indigènes» et «à l'amélioration des conditions morales et matérielles de leur existence». Il était tenu à concourir à la suppression de la traite et de l'esclavage, et à restreindre le trafic des spiritueux ainsi que le commerce des armes à feu. Il avait l'obligation de tolérer toutes les croyances et tous les cultes, et devait protéger et favoriser, sans distinction de nationalité et de culte, toutes les institutions et missions religieuses, en veillant à une protection spéciale en faveur des missionnaires chrétiens et de leurs escortes, tout en sauvegardant la liberté de conscience et la tolérance religieuse envers tous les habitants.

Se trouvant à présent à la tête d'un Etat, Léopold II forme un gouvernement central à Bruxelles et un gouvernement local au Congo. Cette «colonie sans métropole» [2] sera gouvernée, au départ de la Belgique, comme une colonie, mais une colonie dirigée par un seul homme, Léopold II, qui n'est soumis à aucun contrôle constitutionnel ou légal (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»).

---

\* Administrateur territorial assistant au Congo belge, magistrat au Burundi, chargé de cours à l'Université du Burundi, ambassadeur honoraire.

\*\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 186-193.

### 1.1. LES INSTITUTIONS CENTRALES

Par décret du 30 octobre 1885 [3], le Roi-Souverain crée trois départements (affaires étrangères, finances et intérieur), gérés chacun par un administrateur général relevant directement du Souverain. En 1891, les administrateurs généraux recevront le titre de secrétaire d'Etat. Cette organisation est modifiée par décret du 1<sup>er</sup> septembre 1894 [4] qui crée une structure plus centralisée. Un secrétaire d'Etat unique dirige le gouvernement central, assisté d'un trésorier général et de trois secrétaires généraux [5]. Ces hauts fonctionnaires sont nommés par le Roi-Souverain. Le secrétaire d'Etat est chargé de l'exécution des mesures décidées par le Roi-Souverain, et contre-signe les actes de celui-ci. Ce contre-seing n'a pas du tout la même signification qu'en droit constitutionnel belge, où le ministre qui contresigne une loi ou un arrêté royal en prend la responsabilité à la place du Roi. Le contre-seing du secrétaire général est une simple formalité administrative qui n'engage pas sa responsabilité [6]. Le Roi-Souverain a très largement délégué son pouvoir exécutif au secrétaire d'Etat. Celui-ci a le pouvoir de prendre les arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, et surveille l'exécution de ces décrets par le gouvernement local.

Le décret du 16 avril 1889 institue une Cour suprême qui porte le nom de Conseil supérieur [7], et dont le siège est à Bruxelles. Le Conseil supérieur fait aussi office de Conseil d'Etat, chargé de «délibérer sur les questions dont le Roi-Souverain croit devoir le saisir». Il semble qu'il n'ait guère été amené à aviser le Roi, mais il a élaboré différents textes législatifs, notamment le Livre I du Code civil.

Cattier, un des observateurs les plus objectifs et les plus perspicaces de la politique de Léopold II, avait déjà prévu, en 1898 [8], que cette organisation de l'Etat qui concentrait tout le pouvoir entre les mains d'une seule personne convenait parfaitement pour obtenir rapidement des résultats dans cette colossale entreprise, mais qu'elle contenait des vices et des dangers, notamment en ce qui concerne la sauvegarde des droits des indigènes «et des lois de l'humanité». En 1906, dans une longue analyse du rapport de la commission créée par le Roi-Souverain pour enquêter sur place sur les abus commis envers la population autochtone, il conclut que «quelques remèdes que l'on apporte aux détails de l'organisation congolaise, on ne fera pas œuvre définitive aussi longtemps que persistera le régime d'absolutisme qui a créé les maux qu'on veut guérir. Le despotisme est incurable, et c'est une des raisons pour lesquelles l'annexion du Congo à la Belgique s'impose» [9]. En effet, le pouvoir absolu et sans contrôle du Roi-Souverain, gérant personnellement depuis Bruxelles, sans contact avec la réalité locale, cet immense territoire lointain, a permis de jeter en quelques années les bases d'un nouvel Etat, mais a conduit aussi aux dérives et aux graves abus qui ont marqué l'histoire de l'Etat Indépendant.

## 1.2. LE GOUVERNEMENT LOCAL

L'Association internationale du Congo était dirigée sur place par un administrateur général, qui devient le représentant du Roi-Souverain dans le nouvel Etat. Par décret du 16 avril 1887 [10], il prend le titre de gouverneur général. Le gouverneur général représente l'autorité souveraine dans le territoire de l'Etat. Il est chargé d'administrer le territoire et d'y assurer l'exécution des mesures décidées par le gouvernement central. Il a la haute direction de tous les services administratifs et militaires établis dans l'Etat. Il dispose aussi d'un pouvoir législatif, qu'il exerce par voie d'ordonnances et de règlements. Les ordonnances, qui peuvent, en cas d'urgence, suspendre aussi l'exécution d'un décret, cessent leurs effets après six mois si elles n'ont pas été approuvées par décret dans ce délai. Le gouverneur général est assisté dans sa tâche par un vice-gouverneur général, un inspecteur d'Etat, un secrétaire général et des directeurs. Ces hauts fonctionnaires, avec le conservateur des titres fonciers, le président du tribunal d'appel, et cinq autres membres choisis par le gouverneur général, constituent, sous la présidence de ce dernier, le «comité consultatif», chargé de lui donner son avis «sur toutes les mesures d'intérêt général qu'il peut y avoir lieu d'adopter ou de proposer au gouvernement central». Le siège du gouvernement local est fixé à Boma.

## 1.3. LES DISTRICTS

En 1888 [11], l'Etat Indépendant du Congo est divisé en onze districts, qui, à l'origine, forment l'unité administrative de base de l'Etat. Ils sont dirigés par un commissaire de district, nommé par le Roi-Souverain. Le nombre de districts a été modifié à plusieurs reprises, compte tenu de l'occupation progressive du territoire et du personnel disponible. Certains districts ont été divisés en zones.

Le commissaire de district a une fonction politique et administrative: il gère son district conformément aux décrets, ordonnances, règlements, arrêtés et instructions. Il n'a pas de pouvoir législatif. Il doit faire respecter la souveraineté de l'Etat et étendre progressivement la zone où s'exerce effectivement son autorité. En effet, à la naissance de l'Etat Indépendant du Congo, l'occupation du territoire par ses représentants est loin d'être achevée. Le commissaire de district est responsable du maintien de l'ordre, de la paix et de la tranquillité dans son district. A cette fin, il a autorité sur le détachement local de l'armée, appelée Force publique. Certains services spéciaux dépendent directement du gouvernement général et fonctionnent parallèlement à ceux du district. C'est le cas du service sanitaire et de celui des finances, des postes, des transports et des titres fonciers.

Le commissaire de district est assisté dans sa tâche par des sous-commissaires de district et des commis, ainsi que par des résidents. Si l'organisation des districts est inspirée du modèle anglais aux Indes, l'institution des résidents est empruntée au système colonial hollandais. Le résident, fonction créée par le décret du 29 janvier 1892, est chargé de représenter l'autorité de l'Etat auprès des chefs indigènes. Il semble que l'institution des résidents, restée embryonnaire, était destinée à surveiller quelques grands «sultans» arabisés de l'Est, qui étaient restés pratiquement indépendants de l'autorité de l'Etat [12].

#### 1.4. LES CIRCONSCRIPTIONS URBAINES

La notion de circonscription urbaine apparaît d'abord dans la législation foncière. Les circonscriptions urbaines sont celles qui ont un plan cadastral et un plan de voiries. Leur création répond uniquement à des besoins d'urbanisme. Elles n'ont pas d'autorité ou de pouvoir propre. En vertu de l'arrêté du gouverneur général du 9 mars 1898 [13], tous les chefs-lieux de district, ainsi que tout le littoral du Stanley-pool, sont considérés comme circonscriptions urbaines. D'autres localités y ont été ajoutées par la suite.

#### 1.5. LES CHEFFERIES

Le Gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo a reconnu dès le début de la colonisation l'autorité des chefs indigènes et a tenté de s'assurer leur collaboration. C'est en signant, dès 1882, des traités avec les chefs, que les émissaires de Léopold II font reconnaître la souveraineté de l'Association internationale du Congo sur la région (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). Une fois établies la souveraineté et l'autorité de l'Etat, celui-ci veut s'assurer la collaboration des chefs. Le décret du 6 octobre 1891 [14] confirme les chefs dans leur autorité, qui est garantie par l'Etat, à condition qu'ils soient «investis» par le gouverneur général. Les chefs exerceront leur autorité conformément aux us et coutumes, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'ordre public, et conformément aux lois de l'Etat. Mais si l'Etat reconnaît le pouvoir des chefs, il les place aussi sous son autorité et va faire d'eux des instruments de sa politique. Ils sont mis sous la direction et la surveillance des commissaires de district ou de leurs délégués et sont astreints à certaines obligations: assurer le défrichement de terrains en vue de la culture et des plantations, et veiller à l'exécution des travaux d'intérêt public dans un but de salubrité, d'exploitation ou d'amélioration du sol. L'objectif avoué est de faire participer la population aux charges très lourdes du gouvernement. Mais le décret ne sera

appliqué que dans les zones déterminées par le gouverneur général, en fait uniquement dans les régions entourant les postes de l'Etat. Encore s'agit-il le plus souvent de simples chefs de village. Les autres chefs, grands et petits, jouissent d'une reconnaissance de fait. On leur laisse leur autonomie pour autant qu'ils fournissent les hommes et les vivres dont l'Etat a besoin pour le portage ou pour d'autres travaux d'utilité publique [15].

Le décret du 3 juin 1906 [16], remplaçant celui de 1891, fait de la chefferie légalement reconnue une subdivision administrative de la Colonie [17]. Le gouverneur général, en l'investissant, «confirme le chef dans l'autorité qui lui est attribuée par la coutume». C'est la coutume qui détermine qui est le chef. D'ailleurs, en cas de vacance, ce sont les membres de la chefferie qui procèdent à la désignation d'un nouveau chef, conformément à la coutume locale. Le chef exerce son autorité «conformément à la coutume indigène, pourvu qu'elle ne soit pas contraire aux règles de l'ordre public universel, ni aux lois de l'Etat qui ont pour but de substituer d'autres règles aux principes de la coutume indigène». Il exerce aussi le pouvoir judiciaire «que la loi détermine». Il est rémunéré par l'Etat. En dehors de son rôle traditionnel, il a des obligations spécifiquement administratives: il doit notifier aux autorités les crimes et délits graves, les épidémies et les maladies, les différends avec les chefferies voisines. Il doit également participer à la levée des miliciens. Il devient ainsi l'intermédiaire obligé entre l'autorité et la population. La loi détermine les modalités de la création des chefferies et de la fixation de leurs limites.

Les décrets du Roi-Souverain sur les chefferies intègrent celles-ci dans l'organisation de l'Etat et en font l'échelon de base de l'administration [18]. Mais lorsque, à partir de 1891, l'Etat a commencé à exploiter son domaine en régie et qu'il a instauré l'impôt en travail, il s'est servi des chefs comme intermédiaires pour obtenir l'exécution de ces prestations. D'aucuns sont devenus de bons collaborateurs. D'autres ont mal accepté ce rôle qui allait à l'encontre de leur fonction patriarcale traditionnelle, et certains se sont même rebellés.

## 1.6. LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES

Contrairement aux entreprises de colonisation des grandes puissances européennes au XIX<sup>e</sup> siècle, soutenues financièrement par leurs riches métropoles, l'Etat Indépendant de Léopold II ne peut compter que sur la fortune personnelle du Roi-Souverain. Et celle-ci s'épuise rapidement. Les premières années, les dépenses annuelles sont dix fois plus importantes que les recettes [19]. Nous avons vu qu'en vertu de l'acte général de la Conférence de Berlin l'Etat Indépendant ne peut percevoir de droits d'entrée, et les revenus des droits de sortie sont minimes. Instaurer un

impôt en argent est impossible dans cet Etat dont la population ne pratique qu'une économie de subsistance, et où la monnaie est quasiment inconnue. A partir de 1891, à bout de ressources, Léopold II renonce à la politique de liberté commerciale qu'il avait pratiquée loyalement jusque-là. Il décide que l'Etat exploitera lui-même son domaine, c.-à-d. l'ensemble des terres déclarées vacantes, en se réservant le monopole de la récolte et de la vente des produits domaniaux, notamment l'ivoire et le caoutchouc [20]. En menant cette politique, l'Etat entre rapidement en conflit avec les sociétés commerciales. Le litige est réglé par un compromis [21]. Les terres vacantes de l'Etat sont partagées en trois zones. D'abord, le domaine privé *stricto sensu* où seul l'Etat peut se livrer à la récolte du caoutchouc et de l'ivoire, dont une partie deviendra le Domaine de la Couronne, plus tard Fondation de la Couronne (voir L. De Clerck, «Le régime foncier, le régime minier et le droit des biens»). Ensuite, une zone réservée provisoirement, adjointe par la suite au domaine privé. Et enfin, la zone de commerce libre, où des sociétés concessionnaires, dont l'Etat Indépendant du Congo devient actionnaire, obtiennent le droit de récolter le caoutchouc du domaine, et d'exiger les prestations d'impôt en travail imposées à toute la population indigène [22]. Dans le but de sauver le nouvel Etat de la faillite, Léopold II organise ainsi un système d'exploitation du pays qui lui permettra de récupérer les fonds personnels investis et lui fournira les revenus financiers nécessaires à la poursuite de son entreprise. C'est l'origine des plus graves abus imputés à l'Etat Indépendant du Congo. Ils provoqueront une campagne internationale contre Léopold II, qui aboutira à la reprise du Congo par la Belgique.

### 1.7. LA COMPAGNIE DU KATANGA ET LE COMITE SPECIAL DU KATANGA

En 1891, l'Etat Indépendant du Congo se trouve dans une situation extrêmement critique, tant au point de vue financier qu'au point de vue politique. Il doit affirmer d'urgence sa souveraineté sur la région encore inoccupée du Katanga, où les menaces anglaises d'intrusion, et même d'annexion, se précisent [23]. Léopold II n'en a pas les moyens. Des expéditions militaires sont en cours dans d'autres parties de l'Etat, et il prépare une campagne contre les esclavagistes arabes établis dans la région orientale. Pour occuper le Katanga il fait appel au capital privé. La convention du 12 mars 1891 entre l'Etat Indépendant du Congo et des promoteurs privés crée une société anonyme de droit belge, la «Compagnie du Katanga» [24], qui a pour objet d'explorer la région «au point de vue de la colonisation, de l'agriculture, du commerce et de l'exploitation minière» et d'y créer des entreprises agricoles et minières, mais également de concourir à la suppression de la traite des Noirs et du trafic des



spiritueux. Pour réaliser ces objectifs, elle peut organiser une force de police pour assurer la sécurité de ses établissements et de ses bateaux, sous le commandement d'officiers agréés par le Gouvernement. Celui-ci peut conférer aux agents de la Compagnie les attributions ressortissant aux différents services de l'Etat. La Compagnie du Katanga va effectivement organiser trois expéditions armées et créer des postes au Katanga. L'Etat concède à la Compagnie la pleine propriété d'un tiers des terres vacantes de cette vaste région. Pour localiser ces terres, la carte du Katanga est découpée en un gigantesque damier formé de 4 600 quadrilatères d'environ 120 km<sup>2</sup> chacun. Un quadrilatère sur trois est attribué à la Compagnie du Katanga et les terres vacantes situées dans ce quadrilatère deviennent sa propriété. Les terres vacantes situées dans les deux tiers des quadrilatères restent propriété de l'Etat. Dans les quadrilatères qui lui sont attribués, la Compagnie reçoit le droit d'exploiter le sous-sol pendant nonante-neuf ans. Elle peut également concéder l'exploitation des mines situées dans les lots que l'Etat s'est réservés, mais dont la Compagnie fera connaître la première l'existence. Cette répartition des terres concédées provoque un imbroglio juridique inextricable et stérilisant, et les relations s'enveniment bientôt entre l'Etat et la Compagnie. Pour mettre fin à cette situation, l'Etat et la Compagnie confient, par convention du 19 juin 1900, leurs propriétés à un organisme nouveau, appelé «Comité Spécial du Katanga», qui reçoit la mission de les gérer et de les exploiter pour une durée de nonante-neuf ans. Le Comité Spécial du Katanga reprend tous les droits et obligations de la Compagnie du Katanga. Son directoire est composé de six membres, dont quatre sont nommés par l'Etat et deux par la Compagnie du Katanga. Les bénéfices et les pertes sont répartis à raison de deux tiers pour l'Etat et un tiers pour la Compagnie. Comme la Compagnie du Katanga, le Comité Spécial est une véritable compagnie à charte, sur le modèle de celles qui existaient dans l'empire britannique et dans les colonies hollandaises. Par décret du 6 décembre 1900 [25], le Gouvernement lui donne délégation aux fins d'exercer, sous la surveillance d'un commissaire du gouvernement, l'autorité de l'Etat dans le territoire du Katanga. Il ne se réserve que l'administration des services de la justice, des douanes et des postes. Le décret du 2 septembre 1900 [26] permet au Comité Spécial du Katanga d'organiser une troupe armée sous le commandement d'un officier nommé par le Roi-Souverain, et le décret du 24 décembre 1903 [27] lui délègue le droit de percevoir l'impôt à son profit. Après la reprise du Congo, le gouvernement belge mettra rapidement fin à cette délégation de la puissance publique en abrogeant ces trois décrets par celui du 22 mars 1910 [28]. Depuis lors, le Comité Spécial du Katanga a une fonction exclusivement économique, essentiellement en matière de gestion des terres domaniales et des mines.

## 1.8. LES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT INDEPENDANT DU CONGO

A l'origine, Léopold II recrutait personnellement les collaborateurs de son entreprise coloniale. Le premier fut Henry Morton Stanley, journaliste et explorateur américain d'origine anglaise. D'autres étaient belges, anglais, suédois, luxembourgeois,... Le Roi choisissait avec soin les hauts fonctionnaires chargés de l'administration du Congo et a recruté pour y exercer les fonctions supérieures des personnes de grande valeur. Ce n'était pas toujours le cas pour les fonctions subalternes. Les conditions de vie très pénibles des fonctionnaires, l'isolement dans lequel ils vivaient le plus souvent, mais surtout la pression exercée sur eux et le rendement exigé par leurs chefs et par le Roi-Souverain lui-même, expliquent les dérives du comportement de certains. Au cours des dernières années de l'existence de l'Etat Indépendant du Congo, Léopold II s'est soucié d'une meilleure préparation des candidats fonctionnaires en Afrique [29]. Il a lancé le projet d'une «Ecole mondiale» qui formerait les futurs cadres de l'Etat Indépendant, mais il n'eut pas le temps de le mener à bonne fin. Les candidats étaient cependant soumis à un examen et devaient suivre des cours organisés à Bruxelles avant leur départ pour l'Afrique.

Le régime disciplinaire et le mode de recrutement des agents de l'Etat sont réglés par décret, tandis que leur statut proprement dit fait l'objet d'un arrêté du secrétaire d'Etat [30]. Ces dispositions légales et réglementaires ne prévoient aucune condition de nationalité et l'Etat Indépendant du Congo comptera, à tous les niveaux, des agents de différentes nationalités. Ils sont engagés pour un seul terme de trois ans, qui donne droit à un congé de six mois maximum en Europe. L'agent peut être réengagé par décision du secrétaire d'Etat. L'Etat assure à son personnel le logement et les soins médicaux gratuits, et lui fournit la nourriture, ou une indemnité correspondante. Les agents n'ont pas de droit à une pension, mais l'Etat donne des allocations de retraite sous forme de rente aux agents qui se sont distingués dans l'accomplissement de leur devoir [31]. Léopold II traitait ses fonctionnaires sans ménagement, et les peines disciplinaires les plus sévères, y compris la révocation, étaient courantes. Leur statut ne leur donnait aucune garantie contre l'arbitraire éventuel de leurs supérieurs et du Roi-Souverain.

L'immense Congo n'est administré au début que par quelques dizaines, puis par quelques centaines de fonctionnaires. En 1885, il y avait 160 agents européens au service de l'Etat Indépendant du Congo. En 1889, il y en avait 430, dont 139 Belges, et en 1896 il y en avait 939 [32]. Leur tâche est gigantesque. Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement local, mais aussi les observateurs de l'Etat Indépendant du Congo en Belgique [33], se soient plaints de l'insuffisance manifeste du nombre de fonctionnaires pour assurer correctement toutes les tâches qui leur étaient dévolues.

## 2. L'organisation politique et administrative du Congo belge et du Ruanda-Urundi

### 2.1. LES INSTITUTIONS METROPOLITAINES

#### 2.1.1. *Le ministre des Colonies*

En vertu de la loi du 18 octobre 1908 [34], appelée charte coloniale, qui constitue le fondement de l'organisation politique du Congo à partir du moment où il devient une colonie belge, c'est le ministre des Colonies qui porte la responsabilité du gouvernement du Congo. La charte confie un large pouvoir législatif au Roi et en fait également le chef du pouvoir exécutif. Mais elle prévoit aussi qu'aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, de ce fait, s'en rend responsable (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). Le ministre des Colonies, dit la charte, est nommé et révoqué par le Roi et fait partie du conseil des ministres. Il est donc soumis au contrôle du parlement, comme les autres ministres. Il est chargé de la gestion de la Colonie, mais c'est l'ensemble du gouvernement qui décide des grandes orientations de la politique coloniale.

A partir de 1958, afin de traduire la tendance à la décolonisation qui s'amorce, le titre de ministre des Colonies est remplacé par celui de ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi. A partir du 7 mars 1960, le ministre reçoit les avis d'une commission politique composée de six membres congolais, un par province, nommés par lui. A la veille de l'indépendance du Congo, il prend le titre de ministre des Affaires africaines.

Au cours de la dernière phase de l'émancipation politique du Congo, le ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi est secondé dans sa tâche par deux autres membres du gouvernement: le 17 novembre 1959, le Roi nomme un ministre sans portefeuille, chargé des Affaires économiques et financières du Congo belge et du Ruanda-Urundi; le 16 mai 1960, il nomme un ministre sans portefeuille, chargé des Affaires générales en Afrique. Le premier prendra en charge l'ensemble des mesures prévues par la résolution n° 14 de la Table ronde belgo-congolaise en janvier et février 1960, qui a trait aux problèmes économiques et financiers liés à l'accession du Congo à l'indépendance. L'autre, résidant au Congo, veillera à la formation du premier gouvernement congolais, qui sera nommé par le Roi le 23 juin 1960 [35].

#### 2.1.2. *Le Conseil colonial*

Le Conseil colonial, institué par la Charte coloniale, délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi. Sauf en cas d'urgence, il doit être

consulté sur tous les projets de décret (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). Par l'effet de la loi du 21 août 1925 qui soumet le Ruanda-Urundi aux lois du Congo belge, sa compétence s'étend à ce territoire. Son rôle n'est pas politique, mais technique: il doit assister le ministre, non le contrôler. Mais la distinction n'est pas toujours évidente. Par exemple, lorsque le Conseil donne un avis négatif sur un projet de décret augmentant les droits de douane, donne-t-il un avis technique ou critique-t-il la politique financière du ministre? Le sujet a fait l'objet de nombreux débats et d'études juridiques [36]. Dans la pratique, les conflits ont cependant été rares.

Hormis pour les projets de décret qu'il était tenu de lui soumettre, le ministre a rarement demandé l'avis du Conseil. Mais en matière législative le rôle du Conseil a été très important. Le ministre des Colonies a très rarement, et pour la première fois en 1940 [37], soumis à la signature du Roi un projet de décret qui n'avait pas reçu l'avis favorable du Conseil, et il a utilisé rarement la procédure d'urgence, qui lui permettait de se passer de l'avis du Conseil [38]. D'autre part, celui-ci a toujours émis, a posteriori, des avis favorables sur les décrets pris d'urgence.

Outre sa compétence consultative, le Conseil peut aussi adresser des vœux au gouvernement. Il a, en vertu de ce pouvoir, formulé des vœux sur des matières aussi diverses que la révision de la Charte coloniale, le programme des travaux publics, la grève des fonctionnaires, la liberté du commerce ou l'indépendance de la magistrature.

Le Conseil a son siège à Bruxelles, mais, contrairement au Ministère des Colonies, qui fait partie de l'Administration de la métropole, il est une institution belge de droit colonial. Ses dépenses sont à charge du budget du Congo belge.

Le législateur n'a prévu aucune condition pour le choix des membres du Conseil colonial. Le Roi, la Chambre et le Sénat ont en règle générale désigné pour exercer cette fonction des personnalités (professeurs, hauts fonctionnaires, magistrats ou missionnaires) ayant une grande expérience, souvent acquise sur le terrain, des questions congolaises et de celles du Ruanda-Urundi. Les membres du Conseil se sont toujours exprimés en toute liberté et avec autorité.

La jurisprudence considère les avis du Conseil colonial comme une source d'interprétation des décrets. La Cour de cassation a rendu un arrêt en ce sens [39].

Le Conseil colonial a exercé une influence considérable sur l'action du gouvernement de la Colonie. Une véritable collaboration s'est instaurée entre le ministre et le Conseil dont le rôle a été primordial dans l'élaboration de toute la législation coloniale [40]. Mais, en matière de décrets impliquant une évolution politique du Congo, le Conseil s'est souvent montré très prudent et conservateur [41].

Lors de l'élaboration des décrets, outre l'avis du Conseil, le ministre prenait aussi l'avis du gouverneur général, qui lui-même était tenu, depuis 1957 (voir *infra*, 2.2.6.1.), de soumettre les principaux projets au Conseil de gouvernement. Ceci a eu pour effet que la préparation de plusieurs décrets importants a duré plusieurs années, retardant des réformes qui se sont avérées dépassées lorsqu'elles ont été finalement introduites. Ce fut le cas notamment des décrets sur le statut des villes et le statut unique des fonctionnaires (voir *infra*, 2.2.7 et 2.2.4.2).

### 2.1.3. *Le Conseil de législation du Congo belge*

Il a été exposé au chapitre I qu'une loi du 21 mars 1959 charge un Conseil de législation du Congo belge, composé des membres du Conseil colonial et de membres élus par les conseils de province congolais, d'exercer désormais, pour le Congo, les attributions du Conseil colonial [42].

La compétence du Conseil de législation ne s'étend qu'au Congo belge. Elle n'a pas été étendue au Ruanda-Urundi, pour lequel l'institution consultative du ministre demeure le Conseil colonial dans sa composition définie par la Charte coloniale.

Le Conseil de législation a été créé en application de la déclaration du gouvernement du 13 janvier 1959 sur la politique générale de la Belgique au Congo, qui le qualifie «d'ébauche d'un sénat» [43]. Il n'a fonctionné que pendant un an, mais à une période d'évolution politique accélérée où les institutions du Congo ont été radicalement transformées.

### 2.1.4. *Le Ministère des Colonies*

Le Ministère des Colonies a été créé dès que la souveraineté de l'Etat Indépendant du Congo a été transférée à la Belgique [44]. En 1958, sa dénomination a été changée en Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Le Ministère des Colonies se distingue des autres ministères belges en ce qu'il relève à la fois du droit belge et du droit de la Colonie. Organisé sur le modèle des autres ministères belges, il se compose du cabinet du ministre et de l'administration générale, divisée en directions générales et directions. Contrairement aux autres ministères, dont l'administration est dirigée par un secrétaire général, celle du Ministère des Colonies est dirigée par un administrateur général des colonies, qui a des attributions plus étendues qu'un secrétaire général. Couvrant tout l'éventail des compétences d'un gouvernement, le Ministère des Colonies comporte des directions concernant chacune de ces compétences: justice, agriculture, commerce, travaux publics, enseignement, etc. [45]. L'Office colonial, rattaché au Ministère, est chargé de la promotion, en Belgique, du commerce et de l'industrie du Congo, de la «propagande coloniale» et du tourisme. Un conseil d'administration,

composé des hauts fonctionnaires du Ministère et présidé par le ministre ou l'administrateur général, examine les questions de politique coloniale et d'administration générale, et toutes autres questions que le ministre détermine. En 1932 [46], un service spécial, appelé service du budget et du contrôle financier, a été créé. Indépendant des services d'exécution du Ministère, il est placé en Belgique sous la haute autorité du ministre des Colonies, et en Afrique sous celle du gouverneur général. Il a une triple mission: 1. définir la politique budgétaire et en assurer l'application; 2. contrôler l'exécution des budgets, tant en recettes qu'en dépenses; 3. contrôler les engagements et sauvegarder les intérêts financiers du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Le service du budget et du contrôle financier s'assure de l'affectation correcte des crédits, veille à ce qu'ils ne soient pas dépassés et à ce que les dépenses soient conformes au programme budgétaire. Il peut proposer des mesures afin d'assurer une gestion plus économique des affaires publiques. En Afrique, il agit au niveau du gouvernement général, ainsi que dans chaque province et dans le territoire du Ruanda-Urundi.

Les fonctionnaires du Ministère des Colonies sont des fonctionnaires de l'Etat belge. L'arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 sur le statut des agents de l'administration d'Afrique avait prévu que, puisque le Gouvernement avait décidé que les dépenses pour le personnel du Ministère des Colonies étaient à charge du budget du Congo belge et du Ruanda-Urundi, ce personnel devait également être soumis à un statut colonial et ne devait donc plus faire partie du personnel de l'Etat belge. Le Parlement qui, en vertu de l'article 12 de la Charte coloniale, doit approuver les recettes et les dépenses de la Colonie, a refusé de suivre ce raisonnement et a estimé que le Gouvernement belge devait conserver l'autorité sur le personnel du Ministère. Le projet de loi budgétaire fut amendé en conséquence, et les fonctionnaires du Ministère des Colonies sont restés des fonctionnaires de l'Etat belge [47].

## 2.2. LES INSTITUTIONS LOCALES

### 2.2.1. *L'organisation territoriale*

Quand la Belgique devient la puissance souveraine du Congo, elle maintient au début l'organisation territoriale existante, avec la division en districts. En 1910, il y a douze districts, qui peuvent être divisés en zones, ceux-ci en secteurs et ces derniers en postes. Deux ans plus tard [48], la Colonie est divisée en vingt-deux districts, divisés en territoires, dont le gouverneur général détermine le nombre, la dénomination, les limites et le chef-lieu. En 1914 [49], l'ensemble du territoire est divisé en quatre vice-gouvernements généraux (le Congo-Kasaï, l'Equateur, le Katanga et la Province orientale). Ceux-ci sont divisés en districts, eux-mêmes divisés

en territoires. En 1933 [50], le Gouvernement remplace les quatre vice-gouvernements généraux par six provinces. La subdivision en districts et territoires est maintenue. Cette organisation territoriale restera inchangée jusqu'à la fin de l'existence de la Colonie. Le Roi crée les provinces, tandis que le gouverneur général crée les districts et les territoires. Léopoldville devient officiellement la capitale de la Colonie. Les limites et la dénomination des provinces, ainsi que leurs chefs-lieux, ont été modifiés à plusieurs reprises. En 1960, le territoire de la Colonie était divisé en six provinces, vingt-quatre districts et cent trente territoires.

### *2.2.2. La structure de l'Administration*

La Charte coloniale ne définit pas la structure administrative du Congo belge. Elle prévoit seulement, en son article 21, que le Roi est représenté dans la Colonie par un gouverneur général, assisté d'un ou de plusieurs vice-gouvernements généraux. Le Gouvernement belge, lorsqu'il prend en main l'administration du Congo, est conscient que, pour gérer efficacement cet immense territoire d'outre-mer, il faut déconcentrer l'administration en donnant des pouvoirs de décision aux représentants locaux de l'autorité coloniale. Mais la Belgique a repris le Congo de Léopold II avec la ferme intention de mettre fin aux abus qui y avaient été dénoncés. Le Gouvernement se méfie des fonctionnaires de l'Etat Indépendant du Congo restés au service de la Colonie, et veut être certain, avant de confier des pouvoirs plus étendus aux autorités locales, de pouvoir compter sur des fonctionnaires disposant des qualités morales et professionnelles nécessaires [51]. En 1909, avant de réformer l'organisation héritée de l'Etat Indépendant du Congo, le ministre des Colonies fait un voyage d'inspection au Congo. La nécessité de renforcer la structure de commandement locale s'impose. Dès 1910, le district du Katanga est placé sous l'autorité d'un vice-gouverneur général [52]. Les problèmes très spécifiques de cette région minière, la plus éloignée de la capitale à une époque où les cours d'eau étaient les principales voies de communication à l'intérieur du pays, ont amené le Gouvernement à l'ériger en vice-gouvernement général, y accordant au vice-gouverneur général les mêmes pouvoirs qu'au gouverneur général. Un second vice-gouvernement général est créé en 1913 dans le nord-est, par le regroupement de huit districts formant la Province orientale [53]. En 1914, l'ensemble du territoire de la Colonie est divisé en quatre vice-gouvernements généraux. Estimant que l'étendue du territoire empêche le gouverneur général de l'administrer efficacement, le Gouvernement rapproche le pouvoir exécutif, doté de certains pouvoirs législatifs, des réalités du terrain. Non seulement le gouverneur général pour l'ensemble de la Colonie, mais les quatre vice-gouvernements généraux dans leur province, exercent un pouvoir exécutif délégué directement par le Roi, ainsi que le pouvoir législatif prévu par la Charte

coloniale. De multiples compétences administratives, jusqu'alors exercées à Bruxelles, sont confiées à l'administration locale, les services du Ministère des Colonies ne faisant plus qu'assister le ministre dans sa mission de haute direction et de contrôle. Désormais, ce sera le gouverneur général qui exécutera le budget et ordonnera les dépenses. Il pourra aussi déléguer ses pouvoirs aux vice-gouverneurs généraux chefs de province [54].

Forcé par la dépression économique des années trente de faire des économies, mais conscient également qu'il faut restaurer l'unité de l'Administration locale, le Gouvernement supprime les quatre vice-gouvernements généraux en 1933 et les remplace par six provinces dirigées par des commissaires de province [55]. Ceux-ci sont les représentants du gouverneur général dans leur province et n'ont pas les pouvoirs que la Charte coloniale attribue aux vice-gouverneurs généraux [56]. Cette réforme assure l'unité de la gestion politique et une meilleure coordination dans la haute administration locale et restaure l'autorité du gouverneur général. En 1941, la dénomination de commissaire de province est modifiée en celle de gouverneur de province. Si la réforme de 1933 opère une centralisation du pouvoir exécutif et législatif local, elle réalise d'autre part une certaine déconcentration en remplaçant les quatre vice-gouvernements généraux par six provinces.

En 1947, la situation financière du Congo est plus saine que celle de la Belgique, appauvrie par la guerre. Le Ministère des Colonies est réorganisé pour des motifs de restrictions budgétaires en métropole. Pour compenser la réduction des effectifs de l'administration métropolitaine, la compétence de l'administration d'Afrique est étendue. L'arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 [57] concrétise cette réforme. Sans modifier les pouvoirs du gouverneur général, cet arrêté transfère, dans un esprit de déconcentration, un certain nombre de tâches de Bruxelles à Léopoldville. Pour permettre à l'administration locale de les exécuter, il faudra augmenter ses effectifs. Le cadre des fonctionnaires supérieurs, chargés d'assister le gouverneur général dans l'examen des affaires et le contrôle de l'administration des provinces, est renforcé. Tous les services du gouvernement général sont regroupés en huit grandes directions générales. Un secrétaire général dirige l'ensemble des services administratifs du gouvernement général, allégeant ainsi les devoirs de gestion journalière qui incombait au gouverneur général. Progressivement, les effectifs des provinces, des districts et des territoires seront étoffés afin d'assurer une gestion efficace à tous les échelons.

### *2.2.3. Les pouvoirs et les attributions de l'Administration*

#### *2.2.3.1. Le gouverneur général et les vice-gouverneurs généraux*

Le gouverneur général est un fonctionnaire de l'ordre administratif, hiérarchiquement subordonné au ministre des Colonies. Mais il est plus



qu'un simple exécutant des instructions du ministre. La Charte coloniale lui confie des devoirs directement liés aux obligations imposées aux puissances coloniales par la Conférence de Berlin, et lui attribue un pouvoir exécutif et législatif spécifique (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). Les pouvoirs du gouverneur général sont le socle de l'organisation politique locale. Aussi convient-il de les commenter brièvement ici sous cet aspect.

Le gouverneur général est le représentant du Roi dans la Colonie (art. 21 de la Charte). Il doit veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence, et favoriser l'expansion de la liberté individuelle. Il doit protéger les cultes sans distinction de nationalité, protéger les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables créées et organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation. Il doit protéger spécialement les missionnaires chrétiens, les savants et les explorateurs (art. 5 de la Charte). La Charte lui confie en outre des tâches considérées par le législateur comme particulièrement importantes pour le progrès de la population congolaise: favoriser l'abandon progressif de la polygamie et le développement de la propriété. Si diverses dispositions fiscales et sociales ont encouragé la monogamie à partir de 1908, c'est un décret du 4 avril 1950 qui interdit de contracter un nouveau mariage avant la dissolution ou l'annulation du ou des mariages antérieurs. Et ce n'est que bien tardivement, et après de longues tergiversations, que l'exercice du droit de propriété immobilière individuelle a été reconnu à tous les Congolais (voir L. De Clerck, «Le régime foncier, le régime minier et le droit des biens»).

Le gouverneur général et, dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général disposent, en vertu de l'article 22 de la Charte, d'un pouvoir exécutif général qui leur est délégué par le Roi et d'un pouvoir législatif limité. Le décret du 6 août 1922 [58] accorde au gouverneur général le pouvoir de prendre des règlements obligatoires de police et d'administration générale, sanctionnés pénalement.

Comme nous l'avons vu, le Katanga d'abord, la Province orientale ensuite, ont été constitués en vice-gouvernements généraux et, en 1914, l'ensemble du territoire de la Colonie a été divisé en quatre vice-gouvernements généraux, dont les titulaires disposaient du même pouvoir exécutif et législatif que le gouverneur général. Le Congo était ainsi divisé en quatre régions autonomes, le rôle du gouverneur général se réduisant pratiquement à une tâche de coordination. La réforme de 1933 a mis fin à cette situation.

Le gouverneur général exerce la haute autorité sur la Force publique. Cette force armée du Congo belge a la très large mission «d'assurer l'occupation du territoire de la Colonie, d'y maintenir la tranquillité et l'ordre

publics, d'y prévenir les infractions, de surveiller et d'assurer l'exécution des lois, décrets, ordonnances et règlements, spécialement ceux qui sont relatifs à la police et à la sûreté générale» [59].

Par arrêté ministériel du 30 septembre 1921 [60], le ministre des Colonies a délégué au gouverneur général son autorité sur les officiers du ministère public. La Charte proclame, en son article 19, que l'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action des cours et tribunaux. Elle autorise cependant le Roi, pour des raisons de sûreté publique, de suspendre dans un territoire, et pour une durée déterminée, l'action répressive des cours et tribunaux civils et d'y substituer celle des juridictions militaires. En 1916, un arrêté-loi a confié le même pouvoir, en cas d'urgence, au gouverneur général et au vice-gouverneur général placé à la tête d'un vice-gouvernement général [61]. La validité de cet arrêté-loi, comme celle d'autres arrêtés-lois pris pendant la guerre, a été contestée. La Cour de cassation en a reconnu la validité dans un arrêt du 11 février 1919 [62]. Cette législation n'a été appliquée que très rarement.

En 1933, le Gouvernement met fin au régime des vice-gouvernements généraux et concentre de nouveau le pouvoir administratif entre les mains du gouverneur général. L'arrêté royal du 29 juin 1933 [63], portant organisation administrative de la Colonie, définit clairement ses pouvoirs. Il exerce le pouvoir exécutif dans l'ensemble du Congo. Il a la haute direction de tous les services administratifs et militaires. Il est assisté par un corps de fonctionnaires supérieurs qui dirigent des services dont il détermine la composition et l'organisation. Il centralise la correspondance et a seul le droit de correspondre avec le gouvernement métropolitain. Il soumet annuellement des propositions budgétaires au gouvernement métropolitain et est chargé d'exécuter le budget de la Colonie, voté par le parlement belge. Il assure la perception des revenus et la liquidation des dépenses. Sauf cas d'urgence, il donne son avis sur les projets de décret avant leur envoi au Conseil colonial. Il doit faire rapport chaque année au ministre sur l'administration de la Colonie.

La loi du 8 mars 1960 [64] modifie l'article 22 de la Charte coloniale, qui attribue au gouverneur général le pouvoir exécutif délégué par le Roi. Dorénavant, c'est le Collège exécutif général qui exerce ce pouvoir. Ce Collège est composé du gouverneur général et de six membres congolais, à raison d'un par province [65].

#### 2.2.3.2. Les gouverneurs de province

Après l'expérience des vice-gouvernements généraux pratiquée pendant les deux premières décennies de la colonisation, la réforme de 1933, qui restaure l'unité politique et administrative du Congo, fait du gouverneur de province, appelé commissaire de province de 1933 à 1941, le représentant du gouverneur général dans sa province. Il exécute les ordonnances du

gouverneur général. Il exerce, par voie d'arrêtés, le pouvoir exécutif que le gouverneur général lui délègue et exécute le budget. Il dirige les services provinciaux, qui correspondent à ceux qui assistent le gouverneur général à Léopoldville. Il sera assisté ultérieurement par un commissaire provincial.

L'arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 restitue aux administrations provinciales les attributions qui leur avaient été enlevées par la réforme de 1933. Le rapport au Régent rappelle cependant que cette déconcentration est essentiellement administrative et limitée: «Les normes de gouvernement et de haute direction, le contrôle restent dans les mains du ministre des Colonies, responsable devant le parlement» [66].

En vertu de la loi du 8 mars 1960, les pouvoirs attribués au gouverneur de province par les décrets, arrêtés royaux et ordonnances, sont exercés par un collège exécutif provincial composé du gouverneur de province et de trois membres congolais nommés auprès de lui.

#### 2.2.3.3. Les commissaires de district

Depuis la réforme de 1933, le district, subdivision de la province, est devenu un niveau d'exécution. Le commissaire de district a essentiellement un rôle de contrôle et de surveillance des territoires qui composent le district. Il est assisté par un commissaire de district assistant. Lui-même ou son assistant doivent inspecter chacun des territoires du district au moins deux fois par an. Le commissaire de district doit veiller spécialement à l'organisation et au développement des institutions indigènes que sont les chefferies et les secteurs. En vertu du décret du 5 décembre 1933 sur les circonscriptions indigènes (voir *infra*, 2.2.8.1.), il reconnaît les chefferies et les tribunaux de chefferie et en investit les chefs. Il crée les secteurs et les tribunaux de secteur. Il nomme les membres du conseil de secteur. Il établit le programme des travaux imposés aux circonscriptions indigènes par le décret précité. Il exerce le pouvoir disciplinaire sur les autorités indigènes et sur le personnel de l'administration territoriale. Il exerce aussi d'importantes fonctions judiciaires, étant le juge du tribunal de district. Ce n'est qu'en 1960 [67] que le législateur a donné aux commissaires de district le droit de prendre des règlements d'administration et de police.

#### 2.2.3.4. Les administrateurs de territoire

L'administrateur de territoire est le successeur à la fois du chef de zone, de secteur et de poste de l'Etat Indépendant du Congo. Le décret du 25 juin 1912 [68] lui attribue la plupart des fonctions exercées précédemment par ces trois catégories d'agents. L'arrêté royal du 29 juin 1933 précise brièvement ses vastes attributions: l'administrateur de territoire doit maintenir un contact constant avec les chefs indigènes. C'est à lui qu'incombe en premier

lieu de maintenir et relever l'autorité et le prestige des chefs, de conserver et de faire progresser les institutions indigènes. Il doit faciliter les relations entre européens et autochtones, ainsi que les rapports entre l'administration et les populations. Enfin, il doit favoriser la pénétration de la civilisation et du commerce, ainsi que la mise en valeur de son territoire, notamment en établissant et entretenant les voies de communication dans son territoire.

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet 1947 est encore plus laconique: «Les administrateurs de territoire sont placés sous l'autorité des commissaires de district. Ils se tiennent constamment en contact avec les chefs indigènes. Ils veillent à maintenir ou à relever le prestige de ceux-ci, à conserver et à faire progresser les institutions indigènes. Ils facilitent de tout leur pouvoir les relations entre européens et indigènes» [69].

Les fonctions de l'administrateur de territoire sont très nombreuses et variées. S'il est vrai que les décrets successifs sur les chefferies et les secteurs ont fait de ceux-ci les circonscriptions de base de l'édifice administratif, l'entité exécutive de base de l'administration coloniale belge est le territoire. L'administrateur de territoire représente l'autorité de l'Etat dans son territoire. Il a la responsabilité du maintien de l'ordre. Il exerce en premier ressort le pouvoir politique sur les chefs et contrôle le fonctionnement des circonscriptions indigènes. Il est responsable de la collecte de l'impôt de capitation [70] et de diverses taxes, il supervise le recensement de la population. Il délivre les autorisations de voyager dont doivent se munir les autochtones qui veulent quitter leur circonscription temporairement ou définitivement. Il exécute le budget des dépenses de la Colonie dans son territoire. Il doit veiller à l'entretien des routes, des ponts et des bacs, et au respect des mesures d'hygiène imposées à la population autochtone. Il contrôle le recrutement de la main-d'œuvre autochtone par les sociétés privées et surveille les conditions de travail de celle-ci. Il est officier de l'état civil, liquide les successions abandonnées des Africains [71] et des Européens, et contrôle le commerce des armes à feu, des spiritueux et de l'ivoire. Il commande le détachement local de la Force publique et est directeur de la prison du territoire. Il a en outre d'importantes fonctions judiciaires, étant d'office officier de police judiciaire, juge de police et président du tribunal de territoire. Depuis la création du conseil de territoire, en 1957, il en assure la présidence.

Depuis la réforme de 1933, l'administrateur de territoire est assisté d'un administrateur territorial assistant et d'un ou plusieurs agents territoriaux. La réforme de 1947 a renforcé les cadres, ce qui a permis la création de postes ou zones au sein des territoires. Destinés à rapprocher l'administration territoriale de la population, les postes ou les zones ne constituent pas une subdivision administrative supplémentaire. Des administrateurs territoriaux assistants et agents territoriaux résident dans ces «postes détachés» et y exercent leurs fonctions sous l'autorité de l'administrateur de territoire.

L'administrateur de territoire dirige l'activité de tous les agents de la Colonie mis à sa disposition par le commissaire de district. Il ne s'agit pas seulement des territoriaux, mais également des agents des services de l'agriculture et des travaux publics. Les administrateurs territoriaux assistants et les agents territoriaux [72] assistent l'administrateur de territoire dans toutes ses fonctions. Pour certaines d'entre elles, telles celles de juge de police et président du tribunal de territoire, ils doivent recevoir une délégation ou une nomination, qui ne leur sera donnée que lorsqu'ils auront acquis l'expérience nécessaire.

«La territoriale» est l'épine dorsale de l'administration belge au Congo. Il règne dans le service territorial une discipline quasi militaire. L'administrateur de territoire et son assistant attitré sont tenus de résider au moins vingt jours par mois en dehors du chef-lieu de leur territoire, se partageant entre eux ces vingt jours. C'est au cours de ces séjours «en brousse» qu'ils ont les contacts les plus directs avec les chefs, les notables et la population. Les autres administrateurs territoriaux assistants et les agents territoriaux doivent résider chacun au moins vingt jours par mois dans les villages de la région qu'ils administrent. Ils logent alors dans les «gîtes d'étape» ou «maisons de passage», constructions rudimentaires édifiées à proximité immédiate des principaux villages, et y exécutent leurs différentes missions de contact, de contrôle et de surveillance, ainsi que leurs tâches judiciaires.

Un certain nombre de territoriaux exercent, dans les centres extra-coutumiers et les villes, des fonctions similaires à celles que nous venons de décrire.

En 1953, le cadre des agents du service territorial est fixé à 1 433 agents, soit 6 gouverneurs de province, 9 commissaires provinciaux, 29 commissaires de district, 33 commissaires de district assistants, 175 administrateurs de territoire, 486 administrateurs territoriaux assistants, 315 agents territoriaux principaux et 368 agents territoriaux. Le cadre subalterne, sur lequel repose l'essentiel de tout l'effort de développement politique, économique et social, est encore renforcé par la suite, de sorte qu'en 1959 le nombre d'administrateurs, d'administrateurs assistants et d'agents territoriaux augmente de 500 unités et passe à 1 730. Au cours des dernières années de la colonisation, chaque territoire, dont la superficie moyenne est d'environ 18 000 km<sup>2</sup> et qui compte en moyenne 80 000 habitants, est administré par une petite dizaine d'administrateurs et agents territoriaux.

#### *2.2.4. La fonction publique coloniale*

Le député Louis Franck, qui avait déjà déclaré au cours des débats sur le projet d'annexion du Congo à la Belgique que «tout, en matière de colonisation, dépend des hommes que vous envoyez sur les lieux» [73], créa, quand il fut devenu ministre des Colonies en 1920, l'Ecole coloniale

supérieure. Cette institution devait fournir «l'enseignement spécial des sciences coloniales, théoriques et appliquées, en vue notamment de former les fonctionnaires coloniaux» [74]. En 1923, elle reçut le titre d'Université coloniale de Belgique et, en 1949, celui d'Institut Universitaire des Territoires d'Outre-mer (INUTOM), autorisé à conférer des grades et diplômes de licence en sciences coloniales et administratives après quatre années d'études [75]. De 1920 à 1960, l'INUTOM a formé un millier de fonctionnaires de l'administration d'Afrique, et ceux-ci ont fourni progressivement une partie importante du cadre territorial. En effet, en 1960 l'administration du Congo et du Ruanda-Urundi comptait cinq cent soixante diplômés de l'INUTOM dans ses rangs. Parmi eux, il y avait trois gouverneurs de province, sept commissaires provinciaux, vingt-deux commissaires de district et cent vingt-deux administrateurs de territoire.

Les universités belges ont organisé, dans le cadre de leurs facultés des sciences économiques et sociales, un enseignement spécifique pour les étudiants qui se destinaient à une carrière en Afrique, et délivraient un diplôme de licence en sciences politiques et coloniales. En dehors des cadres fournis par l'INUTOM, le Ministère des Colonies recrutait également ces diplômés, ainsi que des docteurs en droit et licenciés en sciences économiques qui n'avaient pas reçu de formation spécifique. Ces derniers devaient suivre une formation spécialisée de six mois organisée par le Ministère et devaient réussir un examen sur les matières enseignées avant d'être engagés. Les Médecins et les autres candidats qui se destinaient au service médical de la Colonie suivaient une formation spécialisée à l'Institut de Médecine tropicale Prince Léopold à Anvers.

#### 2.2.4.1. Le statut des fonctionnaires

Le statut des fonctionnaires européens a connu, tout au long de la colonisation, une double évolution tenant compte, d'une part de l'amélioration constante des conditions de vie des Blancs en Afrique centrale, et d'autre part de l'évolution des structures administratives de la Colonie et du Territoire du Ruanda-Urundi, ainsi que des exigences posées à la fonction publique dans un Etat moderne.

En 1908, la Colonie reprend à son service le personnel de l'Etat Indépendant du Congo, qu'elle va progressivement remplacer. Un arrêté royal du 20 juin 1910 fixe les premières dispositions statutaires, qui sont revues par celui du 27 mars 1912 [76]. Le statut s'applique à tous les fonctionnaires et agents (civils et militaires) de la Colonie à l'exception des magistrats et agents judiciaires de carrière, qui se verront accorder un statut approprié à leur fonction par le décret du 20 août 1912. Il ne s'applique pas aux agents africains, dont le statut sera arrêté par une ordonnance du gouverneur général. Ces arrêtés royaux ne définissent pas les conditions d'admission, ce qui

a permis d'engager quelques rares étrangers, spécialement dans le service médical et vétérinaire. Plus tard, l'accès à la fonction publique coloniale sera réservée aux citoyens belges et luxembourgeois.

En vertu du statut de 1912, les fonctionnaires des grades les plus élevés sont nommés par le Roi, les autres par le ministre des Colonies, qui peut déléguer ce droit au gouverneur général. Le ministre détermine les examens à subir éventuellement pour l'admission à certains grades. Les fonctionnaires et agents, nommés définitivement après un stage de deux ans, sont engagés pour une période de dix années depuis la date de leur première arrivée sur le territoire de la Colonie. Le ministre peut, à la demande des intéressés, prolonger la carrière de termes successifs. Le gouverneur général répartit les fonctionnaires et agents dans les différentes circonscriptions. Ils sont logés par la Colonie, les frais médicaux et les médicaments sont gratuits, mais ils ne sont plus nourris à charge de la Colonie comme à l'époque de l'Etat Indépendant du Congo. Leur traitement leur est versé mensuellement à raison de 85 %, tandis que 15 % du traitement est versé trimestriellement à la Caisse d'épargne de la Colonie. Afin d'encourager l'installation de ménages légitimes au Congo, une indemnité est octroyée aux fonctionnaires et agents autorisés à se faire accompagner par leur épouse. Après chaque période de deux ans de service effectif dans la Colonie, les fonctionnaires et agents ont droit à un congé de six mois. Un tableau annexé au décret fixe les grades et le barème du traitement de chaque grade.

En 1921 [77], le statut est révisé. La durée de la carrière est portée à dix-huit ans, avec faculté, tant pour l'agent que pour le gouvernement, d'y mettre fin après douze ou quinze ans. La durée des périodes de service est portée à trois ans. Le Katanga et l'est de la Colonie sont plus salubres que la cuvette centrale, ce qui avantage les fonctionnaires et agents qui y sont affectés. Aussi le statut de 1921 prévoit-il un avantage, sous forme de bonification d'ancienneté, aux agents résidant dans des régions insalubres. Cette disposition sera abrogée en 1929. Après chaque période de trois ans de service, les fonctionnaires et agents ont droit à six mois de congé. Les grades et les barèmes des traitements sont modifiés. Depuis 1920, les fonctionnaires et agents bénéficient d'allocations familiales [78].

En vertu du statut de 1929 [79], le gouverneur général détermine la province ou le service du gouvernement général dans lequel les fonctionnaires et agents [80] exercent leurs attributions. Les gouverneurs de province répartissent les fonctionnaires et agents mis à leur disposition dans les différents services et circonscriptions de la province.

En 1931, sous l'effet de la dépression économique, les traitements sont diminués. La nomenclature des grades est adaptée à la réforme de l'Administration [81].

En 1934 enfin, la durée de la carrière est portée à vingt-trois ans de service effectif, avec droit à la pension à partir de quinze années de service.

On est à nouveau en période de restriction budgétaire, et le statut revoit encore les grades et les traitements à la baisse. Les fonctionnaires et agents qui verraient leur traitement baisser peuvent opter pour le maintien de leur grade et leur traitement, mais en renonçant à toute promotion.

Le statut 1948 [82] fait suite à la réforme administrative de 1947 et constitue une revalorisation pécuniaire. Pour la première fois, le statut prévoit explicitement une série de conditions pour devenir agent de l'administration, dont certaines étaient déjà entrées dans la pratique administrative. Ce statut prévoit aussi que les femmes ont accès à la fonction publique coloniale, à condition de ne pas être engagées dans les liens du mariage. Les devoirs et incompatibilités des fonctionnaires sont également spécifiés.

Depuis 1919, les officiers et sous-officiers de la Force publique avaient leur propre statut. Un décret du 3 avril 1954 leur rend applicable, moyennant quelques dispositions spéciales, le statut des fonctionnaires. Depuis 1957, le personnel de l'enseignement officiel a un statut spécial.

Dès le début de la colonisation, l'Administration a recruté des collaborateurs africains. Au début, ce sont des soldats et des ouvriers, mais très rapidement l'Administration emploie des commis, des interprètes, des infirmiers et des mécaniciens africains. Le statut des fonctionnaires, conçu pour les expatriés, peut difficilement leur être appliqué. L'ordonnance du 13 novembre 1912 [83] fixe le statut des «agents de race noire» de l'Administration, et établit un cadre hiérarchique et des barèmes de traitement. Pour les Noirs, comme pour les Blancs, il n'y a, à cette époque, pas de conditions de nationalité pour entrer au service de la Colonie. Ils sont nommés et révoqués par le gouverneur général. Leur statut est similaire à celui des Blancs. Ils font un stage d'un an avant d'être nommés à titre définitif. Ils sont engagés pour une carrière d'une durée de dix ans, qui peut être prolongée de nouveaux termes dont la durée sera fixée par ordonnance. Ils peuvent obtenir une promotion et une augmentation de traitement après deux années de service dans le même grade. Les congés ne sont accordés qu'à titre de faveur, et pour une durée maximum de trois mois. La Colonie fournit un logement et les soins médicaux gratuits. Les devoirs et incompatibilités des agents africains sont similaires à ceux des Européens. Il en va de même pour les peines disciplinaires, et la procédure disciplinaire est identique. Les grades auxquels les agents africains peuvent accéder sont énumérés dans un tableau annexé à l'ordonnance. Les grades les plus élevés sont ceux de commis de première et de deuxième classe, qu'on retrouve dans la catégorie inférieure du tableau énumérant les grades des agents européens [84].

Parallèlement à la révision du statut des agents européens, celui des agents africains, qualifiés de personnel auxiliaire de l'administration d'Afrique, est révisé en 1947 [85]. Tout comme pour les fonctionnaires blancs, des conditions pour devenir membre du personnel auxiliaire sont spécifiées. Il faut être ressortissant du Congo belge ou du Ruanda-Urundi.



Les polygames sont exclus. Il n'y a pas de limites d'âge. Il faut être porteur d'un diplôme de l'enseignement «post-primaire». Dans le service territorial, le grade le plus élevé est celui d'agent territorial adjoint [86]. La durée de la carrière est de trente ans. Tout agent a droit à un congé de quinze jours par année de service, porté à un mois après cinq années de service. Les augmentations de traitement deviennent annuelles et sont proportionnelles à l'appréciation obtenue au signalement du mérite.

#### 2.2.4.2. Le «statut unique» de 1959

A partir des années cinquante, la Fonction publique compte dans ses rangs de nombreux agents auxiliaires porteurs de diplômes de l'enseignement secondaire, d'écoles normales, d'institutions de niveau post-secondaire formant des assistants administratifs, des assistants médicaux, des assistants agricoles, etc. Certains remplissent des fonctions qu'exerçaient précédemment des agents européens, sans en avoir le grade ni le traitement. Les premiers diplômés noirs sortent des universités en 1953. Pour des raisons pratiques autant que politiques, la fusion des carrières des agents européens et africains s'impose. Depuis 1955, le Gouvernement négocie avec les associations professionnelles des Blancs et des Noirs. Ces négociations s'éternisant, le Gouvernement force finalement la décision. C'est l'arrêté royal du 13 janvier 1959, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1959 [87], qui fusionne les carrières et crée un statut unique pour tous les agents de l'Administration d'Afrique. Il y a sept catégories de fonctionnaires et agents. Ceux des trois catégories supérieures sont nommés par le Roi, les autres par le ministre ou le gouverneur général. Tous doivent répondre aux mêmes conditions, et notamment s'être classés en ordre utile à une épreuve d'admission et avoir suivi avec succès un cours de préparation. Le recrutement dans la septième, sixième, cinquième, quatrième catégorie, et dans le grade inférieur de la troisième catégorie, se fait sur la base de diplômes de l'enseignement moyen, secondaire, post-secondaire ou universitaire. Les épreuves d'admission en troisième et quatrième catégorie sont organisées simultanément en Belgique et au Congo. Des dispositions spéciales concernent les agents métropolitains, c.-à-d. les agents de nationalité belge et luxembourgeoise, y compris les Congolais et les ressortissants du Ruanda-Urundi qui ont vécu au moins la moitié de leur existence hors d'Afrique au moment de la date de prise en considération de leur candidature, dont trois ans au moins au cours des cinq dernières années avant cette date. Les traitements sont fonction du grade. Les indemnités familiales sont les mêmes pour tous, quel que soit le grade. Le régime des congés est également le même pour tous. L'indemnité pour l'épouse est acquise s'il y a mariage civil, religieux auquel le statut légal a été octroyé, ou mariage coutumier monogame protégé par la loi. Tous ont droit à une indemnité de fin de carrière, à une indemnité de

logement, aux soins médicaux et aux médicaments gratuits. Tous les agents sont mis à la retraite à l'âge de cinquante-cinq ans. Ils peuvent prendre leur retraite anticipée à l'âge de quarante-cinq ans s'ils ont dix-sept ans de service, congés compris. La limite d'âge est reportée à soixante ans pour le secrétaire général et les gouverneurs de province. Les mesures transitoires assurent l'intégration des anciens agents auxiliaires dans le nouveau cadre. Dans les huit mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du statut unique, 742 Congolais ont été nommés à des postes précédemment réservés aux Européens [88].

Les agents métropolitains recrutés par le gouvernement de la Colonie, entité juridique distincte de l'Etat belge, et rétribués à charge du budget du Congo et de celui du Ruanda-Urundi, n'étaient pas des fonctionnaires de l'Etat belge, malgré le fait que la Cour de cassation ait jugé qu'ils «doivent être rangés parmi les personnes chargées d'un service public», et «qu'ils agissent comme organes de l'Etat» [89].

#### *2.2.5. La Commission pour la protection des indigènes*

Léopold II avait constitué, par décret du 18 septembre 1896 [90], une commission «chargée de veiller, sur tout le territoire de l'Etat, à la protection des indigènes» (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). Ses membres étaient nommés par le Roi parmi les représentants des associations philanthropiques et religieuses. Ils étaient chargés de signaler à l'autorité judiciaire les actes de violence dont les indigènes seraient victimes. Ils avaient le pouvoir d'exercer ce droit chacun individuellement, et de communiquer directement avec le gouverneur général. Cette commission s'est cependant rarement réunie, vu la difficulté de rassembler ses membres dispersés dans tout le territoire de l'Etat [91]. Elle a été totalement inefficace, à en juger par les conclusions de la Commission d'enquête nommée par le Roi en 1904.

La Charte coloniale reprend textuellement, en son article 6, le premier alinéa du décret de 1896 pour instituer «la Commission pour la protection des indigènes» dans la nouvelle colonie (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). Son rôle est de veiller à la protection des indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence. Le Roi nomme les membres de la Commission et en fixe le nombre. A partir de 1947, des Congolais ont siégé dans la Commission. Elle est présidée par le procureur général près la cour d'appel de Léopoldville. Les autres membres ne sont plus nécessairement choisis parmi les représentants des organisations philanthropiques et religieuses, mais «parmi les personnes résidant sur le territoire de la Colonie qui, par la nature de leurs fonctions ou occupations, paraissent spécialement qualifiées pour accomplir cette mission protectrice». La Commission se réunit au

moins une fois chaque année et doit adresser au Roi annuellement un rapport collectif sur les mesures à prendre en faveur des indigènes. Les membres peuvent dénoncer, individuellement ou collectivement, non seulement les violences commises envers les indigènes, mais tout abus ou illégalité. En 1925, une sous-commission a été créée, dont la compétence s'étendait aux provinces du Katanga et du Kivu.

La Commission pour la protection des indigènes a été un aiguillon tant pour la haute administration locale que pour le ministre des Colonies, n'épargnant pas ses critiques, mais proposant aussi des solutions aux problèmes qu'elle évoquait [92].

### *2.2.6. Les conseils représentatifs*

#### *2.2.6.1. Le Conseil de gouvernement*

Dès 1911, un arrêté royal créait un comité consultatif auprès du gouverneur général, composé de hauts fonctionnaires et de magistrats. En 1914, il est remplacé par un Conseil de gouvernement, composé des plus hauts fonctionnaires et magistrats de la Colonie, auquel le gouverneur général peut ajouter un ou plusieurs notables belges résidant au Congo [93]. Il est purement consultatif et ne donne un avis que sur les questions que le gouverneur général veut bien lui soumettre. L'arrêté royal du 29 juin 1933 sur l'organisation administrative de la Colonie déjà cité (voir note 50) modifie la composition du Conseil et permet à des représentants du secteur privé de participer à ses travaux. Il ne définit pas avec précision ses compétences, se limitant à dire qu'il s'agit d'un organe exclusivement consultatif, qui se réunit aussi souvent que de besoin sur convocation de son président.

L'arrêté du Régent du 31 juillet 1945, remplacé par celui du 1<sup>er</sup> juillet 1947 (voir note 57), modifie la composition du Conseil de gouvernement de façon significative, et crée une députation permanente. Il étend sa compétence à l'examen des questions budgétaires. Le nombre des hauts fonctionnaires siégeant au Conseil diminue, mais la représentation d'autres catégories de personnes est élargie. Font désormais partie du Conseil de gouvernement, outre le gouverneur général et le vice-gouverneur général, le secrétaire général, les procureurs généraux, les gouverneurs de province et le commandant en chef de la Force publique, six notables au plus chargés de représenter les professions libérales, quatre représentants des chambres de commerce, quatre représentants des associations de colons, quatre représentants des associations patronales et quatre représentants des associations professionnelles d'employés, ainsi que huit personnes représentant les indigènes. Les représentants des chambres de commerce, des colons, des patrons et des employés sont choisis par le gouverneur général parmi des candidats proposés par leurs associations représentatives. Les huit personnes représentant les

indigènes sont choisies parmi les membres de la Commission pour la protection des indigènes, les anciens fonctionnaires ou magistrats de la Colonie, ou les missionnaires. Les Congolais sont donc encore en principe représentés par des Européens, mais l'arrêté donne la possibilité au gouverneur général de désigner des Congolais pour siéger dans les conseils. En 1948, un premier Congolais devient membre du Conseil de gouvernement [94]. Le nombre des représentants congolais augmentera progressivement, et à partir de 1951, les huit représentants des indigènes au Conseil de gouvernement sont tous des Congolais.

La députation permanente est composée du gouverneur général, du secrétaire général, de deux notables cooptés par leurs pairs, et d'un représentant coopté des autres catégories de personnes représentées dans le Conseil. Elle se réunit au moins quatre fois l'an, sur convocation du gouverneur général. Elle aussi est exclusivement consultative, et ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet le gouverneur général.

L'arrêté royal du 21 janvier 1957 a encore modifié la composition et étendu la compétence du Conseil de gouvernement, qui, outre des représentants des entreprises, des classes moyennes et de l'emploi, compte depuis lors également des représentants des milieux ruraux et extra-ruraux, ce qui a accru le nombre de Congolais qui y siégeaient. Dorénavant, le Conseil est chargé d'examiner les voies et moyens, et de fixer les avant-projets de dépenses de la Colonie. Il doit être consulté, sauf en cas d'urgence, sur tous les projets de décret d'ordre général et à caractère permanent. Cette dernière réforme, qui faisait participer le Conseil de gouvernement à l'élaboration des décrets, constituait une avancée démocratique certaine, mais elle a considérablement retardé le travail législatif du gouvernement de la Colonie à une époque cruciale pour son évolution politique, d'autant plus que, pour certains décrets, tel celui de 1957 sur les villes, l'avis des conseils de province a également été sollicité.

#### 2.2.6.2. Les conseils de province

L'arrêté royal du 21 juillet 1914 créant le Conseil de gouvernement, crée simultanément des comités régionaux dans les provinces. Ils ont, au niveau régional, une compétence similaire à celle du Conseil de gouvernement. Par la réforme de 1933 (voir note 50), ces comités régionaux deviennent les conseils de province. Ils sont constitués de la même façon que le Conseil de gouvernement, mais comptent un nombre plus restreint de membres. Outre des hauts fonctionnaires de la province, y siègent quatre notables au plus, trois représentants des chambres de commerce, des colons, des patrons et des employés et six représentants des indigènes. Si, à l'origine, ce sont, là aussi, des Européens qui représentent les Congolais, ceux-ci vont, à partir de 1947, occuper progressivement tous les sièges réservés à la représentation

des indigènes, et à partir de 1957 le Conseil de gouvernement et les conseils de province étaient composés pratiquement en nombre égal de Blancs et de Noirs [95].

Dans l'arrêté royal du 21 juillet 1914, la compétence des comités régionaux est mieux définie par la loi que celle du Conseil de gouvernement: ils examinent les propositions budgétaires de la province et peuvent donner un avis sur toute question d'intérêt général qui leur est soumise par le commissaire de province. Ils doivent examiner d'office les problèmes concernant l'amélioration des conditions morales et matérielles des populations indigènes, les travaux publics et le développement de l'outillage économique des districts, l'administration générale des districts et les relations entre les districts et les territoires, la défense et la police des districts, la situation financière, fiscale et économique des provinces.

Comme le Conseil de gouvernement, les conseils de province sont exclusivement consultatifs. Ils se réunissent annuellement. On constate donc que, si le Conseil de gouvernement est destiné à l'origine à assister le gouverneur général en lui donnant des avis sur des questions de politique générale, les conseils de province se penchent sur divers aspects précis de la politique économique et sociale de la province. Ils ont été des stimulants efficaces du développement à l'échelon provincial.

Comme le Conseil de gouvernement, les conseils de province peuvent adresser des vœux au gouvernement. A cet effet, ils peuvent demander tous les renseignements qu'ils jugent utiles. Depuis 1953, les réunions des conseils sont publiques.

#### 2.2.6.3. Evolution des conseils au cours des dernières années de la colonisation

Par la réforme des conseils en 1947 et par celles qui ont suivi, le gouvernement de la Colonie a amorcé, puis progressivement étendu la participation représentative de la société congolaise, blanche et noire, au gouvernement. Mais ces conseils sont restés consultatifs jusqu'en 1959, et les intérêts des Européens y sont restés proportionnellement bien plus largement représentés que ceux des Africains. En 1952, le gouverneur général Pétillon a essayé d'obtenir que Blancs et Noirs soient représentés de façon paritaire dans les conseils de gouvernement et de province, mais il s'est heurté à l'opposition des Blancs au Congo et des autorités en Belgique [96].

Dans sa déclaration du 13 janvier 1959 concernant la politique générale de la Belgique au Congo belge, le Gouvernement belge a affirmé son intention de créer un Conseil général du Congo, qui remplacerait le Conseil de gouvernement. C'est le Conseil de législation, issu du Conseil colonial, qui exercera cette fonction pendant les derniers mois avant l'indépendance (voir *supra*, 2.1.3.). L'évolution politique du Congo s'est précipitée après la Conférence de la Table Ronde de janvier 1960, et la loi fondamentale sur les

structures du Congo du 19 mai 1960 [97] crée une Chambre des représentants, élue au suffrage universel des hommes, et un Sénat élu par les assemblées provinciales. Après les élections du mois de mai 1960, la Chambre et le Sénat ont été constitués les 20 et 21 juin 1960 [98].

#### 2.2.6.4. Les conseils de territoire

L'arrêté royal du 21 janvier 1957, modifiant l'arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 sur l'organisation administrative de la Colonie, crée les conseils de territoire, organes consultatifs où Noirs et Blancs sont associés à la gestion des affaires publiques à l'échelon local. Le commissaire de district, sur proposition de l'administrateur de territoire, en nomme les membres. L'arrêté royal laisse au gouverneur général le soin de fixer les règles qui détermineront la composition du conseil et le mode de désignation de ses membres. La désignation des membres congolais a été faite après une consultation populaire. Les membres européens étaient minoritaires dans la plupart des conseils de territoire. L'administrateur de territoire préside le conseil, qui délibère sur toute question d'intérêt local que lui soumet son président, ou dont l'inscription à l'ordre du jour est demandée par trois membres au moins. Il se réunit au moins une fois l'an, sur convocation de son président.

Le décret du 7 octobre 1959 [99], entré en vigueur dès le jour de sa publication, démocratise cette institution. Chaque conseil de territoire se compose désormais de deux tiers de membres élus au suffrage universel et secret et d'un tiers de membres nommés, appelés «les notables». Le nombre total de membres varie de dix-huit à trente-neuf, d'après le nombre d'habitants du territoire. L'administrateur de territoire, qui préside le conseil, et les chefs de chefferie et de secteur qui ne sont ni nommés ni élus sont membres de droit, mais sans voix délibérative. Le commissaire de district nomme les notables parmi les chefs coutumiers, sur présentation d'une liste de candidats établie par les chefs et les autorités, et parmi les représentants des intérêts économiques et sociaux. Le conseil est constitué pour trois ans.

Essentiellement, le conseil de territoire exerce les pouvoirs réglementaires dévolus précédemment à l'administrateur de territoire. Il peut en outre émettre des vœux concernant les dépenses relatives au territoire à incorporer dans le budget de la province, et donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par l'administrateur de territoire. Il est obligatoirement consulté sur un certain nombre de sujets, principalement ceux qui concernent le programme économique, agricole et social du territoire, l'impôt de capitation et les prestations imposées aux circonscriptions à charge de leur budget. Il peut adresser sous forme de vœux, des motions en vue de réclamer des mesures d'intérêt général concernant le territoire. Il peut créer des taxes, moyennant approbation du commissaire de district.

Le conseil se réunit trois fois l'an, et sur demande d'un tiers des membres. Il élit en son sein un collège restreint, composé de trois à six membres d'après le nombre d'habitants du territoire. Ce collège examine les questions que l'administrateur de territoire lui soumet et doit être consulté obligatoirement dans certains cas. Le commissaire de district et le gouverneur de province exercent la tutelle des conseils de territoire.

Si l'arrêté royal du 21 janvier 1957 crée un conseil de territoire qui est un organe consultatif du même type que le conseil de gouvernement et de province, la réforme de 1959 en fait une personne de droit public décentralisée *sui generis* [100], dont les membres élus au suffrage universel sont largement majoritaires, et qui dispose d'un pouvoir réglementaire étendu.

Le gouvernement de la Colonie avait prévu que les membres élus des conseils de territoire formeraient, avec les conseillers communaux, le collège électoral qui désignerait la large majorité des conseillers provinciaux et, ultérieurement, des conseillers généraux [101]. Les élections des conseils de territoire ont été organisées dans un grand nombre de territoires dans les semaines qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret du 7 octobre 1959, et les conseils ont pu y être mis en place dès le début de l'année 1960 [102]. Mais dans certaines régions, spécialement le Bas-Congo et le Maniema, les partis nationalistes ont empêché ces élections, bloquant le processus de désignation des conseillers provinciaux et généraux, ce qui a amené le Gouvernement belge à convoquer la conférence de la Table ronde en janvier 1960 (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»). C'est finalement au suffrage universel direct que les conseillers provinciaux ont été élus, trois mois avant la date de l'indépendance, en vertu d'une loi du 23 mars 1960 [103].

### 2.2.7. Les villes et les communes

Nous avons vu que le gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo avait déjà créé des «circonscriptions urbaines», qui n'étaient pas des subdivisions administratives, mais des agglomérations ayant leur propre plan cadastral et un plan de voirie. Le gouvernement du Congo belge a maintenu les circonscriptions urbaines existantes et en a créé de nouvelles. Elles sont fondées par décision du gouverneur général ou du gouverneur de province, et n'ont pas d'institutions propres. La loi du 5 mars 1912, modifiant l'article 15 de la Charte coloniale, établit une distinction entre terres situées dans ou en dehors du périmètre des circonscriptions urbaines pour l'octroi de cessions ou de concessions de terres domaniales. Un certain nombre de dispositions réglementaires en matière de construction, d'hygiène et de roulage s'appliquent spécialement aux circonscriptions urbaines, qui, administrativement, font partie du territoire où elles sont situées. La plupart ont continué d'exister sous ce régime, tandis que d'autres devenaient des districts urbains,

puis des villes. Dès 1915, il existait déjà une quarantaine de circonscriptions urbaines au Congo.

Le décret du 12 janvier 1923 [104] permet au gouverneur général de créer des «districts urbains» détachés du district et du territoire dans lesquels ils sont situés. La création de districts urbains décentralisés, ayant une certaine autonomie financière et dotés de pouvoirs réglementaires, a été rendue possible par la loi du 21 août 1921 [105], qui permet aux organismes urbains qui seront constitués par décret, de créer des taxes locales et de contracter des emprunts. C'est à la demande pressante des résidents européens du secteur privé, membres des professions libérales, commerçants, entrepreneurs, etc., que le législateur a permis la création des districts urbains. Ils réclamaient en effet le droit de participer à la gestion des villes naissantes, au développement desquelles ils contribuaient largement. Mais le législateur est prudent. Il s'agit d'une première expérience de cogestion de l'administration avec des représentants du secteur privé. Le décret de 1923 est un décret-cadre de neuf articles, laissant au gouverneur général le soin de prendre, compte tenu des contingences locales, les ordonnances nécessaires en vue de son application. Le gouverneur général décide seul de l'opportunité de créer un district urbain. Il désigne un commissaire de district pour l'administrer. Celui-ci est assisté dans sa tâche par un comité urbain, qu'il préside. Le comité urbain est composé de trois à huit personnes nommées par le gouverneur de province. Le gouverneur général détermine les intérêts matériels et moraux du district urbain sur lesquels le comité urbain peut donner son avis et émettre des vœux. Le comité urbain peut créer des taxes locales, qui doivent être approuvées par le gouverneur de province. Le district urbain a la personnalité civile. Il a un budget propre, dressé par le commissaire du district, et arrêté par le gouverneur de province, mais soumis à l'approbation du comité urbain. Le district urbain peut contracter des emprunts, qui doivent être approuvés par le gouverneur général.

Léopoldville, qui comptait déjà 2 531 Européens et 37 634 Africains à cette époque, est devenue district urbain par ordonnance du 10 août 1923 [106]. Par arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet de la même année, elle était devenue officiellement la capitale du Congo belge [107]. Les autres chefs-lieux de province, ainsi que Jadotville, recevront ultérieurement le même statut et porteront d'emblée le nom de villes.

L'ordonnance législative du 25 juin 1941 [108] donne aux districts urbains le titre de «villes», sans en modifier les attributions. Le commissaire de district qui administre la ville, cumule les pouvoirs et les devoirs d'un commissaire de district et d'un administrateur de territoire, tels que définis par la législation sur l'organisation territoriale de la Colonie.

A Léopoldville, les limites du district urbain, puis de la ville, englobent le centre administratif et commercial, les quartiers résidentiels européens et la cité indigène. Les limites des autres districts urbains ont été fixées de telle



sorte qu'elles n'englobent que les quartiers habités principalement par les Européens. Jusqu'à la réforme de 1957, les quartiers habités par les Africains ont été administrés sous le régime propre aux centres extra-coutumiers. La cité indigène de Léopoldville a gardé un statut spécifique, similaire à celui des centres extra-coutumiers.

Le décret du 26 mars 1957 [109] crée des villes d'un nouveau type. Le législateur a voulu que ce soit surtout dans le cadre de cette nouvelle structure de base, comme dans celle qui a été créée la même année pour les circonscriptions indigènes, que se déroule l'évolution démocratique de la Colonie. Au Conseil colonial, le ministre déclare: «Notre politique coloniale... est basée sur la conception qu'il faut commencer la formation politico-administrative des indigènes par le bas, et qu'il faut ensuite édifier progressivement le Congo politique» [110].

L'élaboration de cette réforme, considérée comme indispensable dès 1945, et entamée en 1948, a néanmoins duré neuf ans, le projet de décret circulant entre le Conseil colonial, le Conseil de gouvernement et les conseils de province. Le Gouvernement prévoyait une structure d'administration indirecte, permettant une démocratisation sans discrimination. Jugé trop audacieux par certains, le projet s'est heurté à l'opposition des représentants des intérêts européens, qui trouvèrent des appuis au Conseil colonial. Le Gouvernement a finalement pu faire prévaloir son point de vue, mais après des années de tergiversations. Le décret du 26 mars 1957 crée des communes autonomes, mais coiffées d'une structure centrale avec un conseil composé de délégués de toutes les communes constituant la ville.

La ville est divisée en «communes», avec éventuellement des zones annexes, celles-ci étant constituées des quartiers compris dans la limite de la ville, mais ne faisant pas partie des communes qui la composent. La ville est dirigée par un premier bourgmestre, qui est un fonctionnaire de l'administration d'Afrique, nommé par le gouverneur de province. Le premier bourgmestre est chargé de l'exécution dans la ville des lois et des règlements d'administration générale. Il exerce le pouvoir exécutif ainsi que la tutelle sur les communes. Il cumule les attributions d'un commissaire de district et d'un administrateur de territoire. Chaque commune est dirigée par un bourgmestre, nommé par le gouverneur de province. Il peut être choisi en dehors du cadre des fonctionnaires. Il exerce les pouvoirs et les attributions qui sont déterminés par le gouverneur général, et ceux qui lui sont éventuellement délégués par le premier bourgmestre.

La ville est dotée d'un conseil de ville. Les membres de ce conseil sont le premier bourgmestre et les bourgmestres des communes, un certain nombre de représentants choisis par les conseils communaux, ainsi que des membres nommés par le gouverneur de province. Ces derniers sont des notables, des représentants des zones annexes, des entreprises de capitaux, des classes moyennes et des associations d'employés.

Chacune des communes qui composent la ville a un conseil communal. Considérant que l'article 22 de la Charte coloniale interdisant la délégation du pouvoir législatif, empêchait l'élection de conseillers communaux qui auraient un pouvoir délibératif, le législateur a recours à un subterfuge: le premier bourgmestre désigne les conseillers communaux après consultation des habitants. L'ordonnance d'exécution du 29 septembre 1957 détermine les modalités de la consultation populaire, qui ressemble fort à une élection, tous les hommes âgés de 25 ans étant appelés à s'exprimer [111].

A l'époque de son entrée en vigueur, le décret du 26 mars 1957 est dépassé par l'évolution politique. Il est rapidement remplacé par celui du 13 octobre 1959 [112], qui modifie profondément le régime communal créé en 1957. Pour réaliser cette réforme, le législateur s'est inspiré du système communal de la Belgique, qui a une longue tradition municipale, et où l'autonomie des villes et des communes est à la base du système démocratique. Il a également tenu compte d'une étude sur le fonctionnement des communes dans plusieurs autres pays d'Europe.

Les villes et les communes issues du décret de 1959 sont appelées à devenir des institutions pleinement démocratiques, jouissant d'une large autonomie. Alors que sous l'empire du décret de 1957 les organes de la commune, bourgmestre et conseil communal, n'avaient d'autres pouvoirs que ceux qui leur étaient attribués ou délégués, le décret de 1959 leur attribue l'ensemble des pouvoirs liés à l'administration de la population, à l'exception de ceux qui sont expressément réservés à des instances supérieures. Les communes disposent donc de tous les pouvoirs résiduels. Ce n'est plus le gouverneur qui décide de créer une commune, mais le conseil de province. Alors que sous le régime du décret du 26 mars 1957 la commune faisait nécessairement partie d'une ville, elle peut à présent exister séparément. Le législateur a prévu de la sorte la possibilité d'organiser en communes tous les centres extra-coutumiers, et pas seulement ceux des plus grandes villes du Congo.

Les «organes de la commune» sont le conseil communal, le collège échevinal communal et le bourgmestre. Le conseil communal est composé de sept à vingt-sept membres élus tous les trois ans au suffrage universel. Présidé par le bourgmestre, il se réunit sur convocation du collège échevinal, toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions, et au moins une fois par mois. Ses attributions sont très larges: il règle tout ce qui est d'intérêt local. Il fait les règlements communaux d'administration et de police.

Le collège échevinal communal compte deux à cinq membres élus par le conseil communal et en son sein. Présidé par le bourgmestre, il est chargé de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal, de l'instruction des affaires à soumettre au conseil, de l'exécution du budget et de l'ordonnancement des dépenses de la commune, de l'administration des

établissements communaux, de la gestion des revenus et des propriétés de la commune. Le collège agit en corps. Il peut répartir les tâches administratives entre ses membres, mais ceci ne confère aucun pouvoir personnel de décision aux échevins chargés d'une tâche particulière.

Le bourgmestre est nommé par le gouverneur de province, sur présentation du conseil communal. Il est choisi, de préférence, au sein de ce conseil. Tout en étant l'émanation de la commune, il est aussi le représentant du pouvoir central dans sa commune. Il exerce les pouvoirs et attributions de l'administrateur de territoire dans la mesure où le gouverneur général les lui confie. Il est chargé d'exécuter les résolutions du collège échevinal et de faire respecter les règlements de police du conseil communal. Il peut lui-même prendre des règlements de police en cas d'urgence.

Les «organes» de la ville sont le conseil de ville, le collège échevinal urbain et le premier bourgmestre. La composition du conseil de ville ne diffère guère de celle qui était prévue par le décret du 26 mars 1957, mais les représentants des catégories d'intérêts (entreprises de capitaux, classes moyennes et associations d'employés) sont désignés directement par les associations ou organismes qui les représentent. Contrairement au conseil communal, qui a le pouvoir de régler tout ce qui est d'intérêt communal, le conseil de ville a des attributions limitativement énumérées dans le décret, qui concernent notamment la voirie, l'éclairage public, les transports publics, l'urbanisme, etc.

Le collège échevinal urbain, dont les attributions sont semblables à celles du collège échevinal communal, est composé du premier bourgmestre et de deux à cinq échevins, d'après le nombre d'habitants de la ville. Ils sont élus au sein du conseil de ville.

Comme sous le régime du décret du 26 mars 1957, le premier bourgmestre est un fonctionnaire de l'administration d'Afrique, nommé par le gouverneur de province.

Le conseil de ville et le conseil communal nomment le personnel de l'administration urbaine et communale. Les villes et les communes n'ont pas leur propre corps de police, mais des détachements de la police territoriale sont mis à leur disposition et sous leur autorité par l'administration territoriale.

Les villes et les communes ont leurs propres ressources et leur propre budget. Elles peuvent, dans des conditions et des limites définies, créer des taxes consistant en centimes additionnels à l'impôt, et percevoir des taxes rémunératoires en rétribution de services rendus à titre personnel et exclusif des contribuables. L'Etat cède aux communes le produit des impôts personnels qu'il perçoit sur la superficie des bâtiments et constructions occupés, et sur la superficie des terrains non bâtis. Il couvre par une subvention annuelle les dépenses administratives d'intérêt général des communes. Les villes et les communes peuvent recevoir des dons et legs de particuliers, et contracter des emprunts. Le collège échevinal communal et le collège échevinal

urbain établissent les projets de budget de la commune et de la ville. Le conseil communal et le conseil de ville doivent les approuver.

Le décret du 13 octobre 1959 est entré en vigueur le 22 décembre de la même année. Mais les élections communales pour la constitution des nouveaux conseils communaux n'ont pas pu avoir lieu avant l'indépendance, à cause du bouleversement politique survenu suite à la Table ronde de janvier 1960.

## 2.2.8. *Les circonscriptions indigènes*

### 2.2.8.1. Les chefferies et les secteurs

Nous avons vu (*supra*, 1.5.) que le gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo avait reconnu légalement l'existence des chefferies et avait garanti aux chefs l'exercice de leurs droits coutumiers. Il avait intégré les chefs investis dans l'administration de l'Etat et fait d'eux des instruments de sa politique, tout en faisant participer la population, sous l'autorité des chefs, aux charges de la mise en valeur du pays.

Peu après la signature du traité d'annexion du Congo, le gouvernement de la Colonie entreprend une réforme tendant, selon le rapport du Conseil colonial, à «organiser les collectivités indigènes de façon à ce qu'elles puissent satisfaire elles-mêmes à leurs besoins sociaux respectifs, tout en poursuivant, sous la protection du Gouvernement, l'ascension progressive vers un état social meilleur» [113]. Le décret du 2 mai 1910 sur les chefferies et sous-chefferies [114], remplaçant le décret de 1906, confie aux chefs la gestion des intérêts de la collectivité conformément à la coutume, l'autorité coloniale n'intervenant en principe que «lorsque leurs pouvoirs sont insuffisants ou excessifs».

Pour atteindre cet objectif, le législateur intègre toute la population du Congo dans les circonscriptions administratives de base que sont la chefferie et la sous-chefferie. Dorénavant, chaque individu sera identifié, recensé. Il fera nécessairement partie d'une chefferie. Il ne pourra la quitter, même temporairement, que moyennant certaines formalités. Le souci affirmé du législateur est de fixer et d'encadrer l'ensemble de la population, car tous les ressortissants du Congo sont tenus de participer à l'effort de développement et tous doivent pouvoir bénéficier de ses avantages [115]. Il ordonne que, dans un délai de trois mois depuis la délimitation officielle de la chefferie par le commissaire de district, toute la population soit recensée par voie d'inscription au chef-lieu du poste dont elle dépend [116]. Lors de son inscription, chaque homme adulte reçoit un certificat d'identité. Ce certificat deviendra plus tard le livret d'identité, n'indiquant pas seulement l'identité, c.-à-d. le nom, le village de résidence, le clan et la chefferie de chaque adulte, homme ou femme, mais également sa situation familiale et, pour les

hommes mariés, le nom de sa ou de ses femmes et de ses enfants. C'est dans ce livret que sera mentionné également l'acquittement annuel de l'impôt et les autorisations de quitter temporairement ou définitivement le territoire dans lequel il réside.

Le législateur veut que l'Administration puisse garder le contrôle des migrations de la population, à l'intérieur du pays comme aux frontières [117]. Le décret du 2 mai 1910 confie ce contrôle au chef de poste, prédécesseur de l'administrateur de territoire. S'il veut quitter pendant plus de trente jours le territoire dans lequel se trouve sa chefferie, l'indigène doit obtenir du chef de poste un passeport de mutation. Les contrevenants peuvent être punis d'une servitude pénale de sept jours et d'une amende de 80 francs au maximum, ou d'une de ces peines. Avant de délivrer ce passeport, le chef de poste doit demander l'avis du chef ou du sous-chef. Lorsqu'il estime qu'il y a lieu de le refuser, il doit faire rapport au commissaire de district, qui décide. Le passeport ne peut être refusé que pour des motifs sérieux d'intérêt public. Il ne peut être refusé aux employés de l'Etat ou à ceux qui sont attachés à un établissement de caractère européen et qui veulent se rendre ou retourner à leur lieu de travail, ni aux étrangers qui désirent quitter le territoire de la Colonie.

Le commissaire de district crée les chefferies en fixant leurs limites. En fait, il doit concrétiser une situation existante, puisque, dit le décret de 1910, les limites de la chefferie sont celles qu'indique la coutume. Dans la réalité, cette délimitation a parfois découpé de vastes entités tribales gouvernées par un grand chef, ou rassemblé sous l'autorité d'un chef des villages ou des clans qui vivaient pratiquement indépendants les uns des autres. La chefferie peut être divisée en sous-chefferies si la coutume le prévoit. C'est la coutume qui détermine qui est le chef et le sous-chef, mais ils doivent être reconnus comme tels par le commissaire de district, qui les investit. A défaut de règle coutumière désignant le chef, le commissaire de district le nomme, en tenant compte, autant que possible, de la préférence des indigènes. Ceux-ci peuvent lui présenter un candidat. Les chefs et les sous-chefs investis jouissent d'un traitement, qui est à charge non pas du budget de la circonscription, mais de celui de la Colonie. Aux yeux du législateur, les chefs et les sous-chefs sont donc bien des agents de l'administration, ce qui a d'ailleurs été confirmé par la jurisprudence [118]. Le chef ou le sous-chef qui abuse des droits qu'il tient de la coutume, ou qui manque à ses devoirs à l'égard de ses supérieurs et de ses inférieurs, peut être sanctionné par une privation de traitement ou par la révocation. Chefs et sous-chefs doivent obéissance aux autorités européennes dont ils dépendent, et le sous-chef doit obéissance au chef.

Les chefs et les sous-chefs exercent leur autorité «dans la mesure et de la manière fixées par la coutume». Cette autorité est soumise à une double restriction: la coutume ne peut être appliquée si elle est contraire à «l'ordre public universel», ou si elle est contraire à des dispositions législatives ou

réglementaires qui ont pour but de lui substituer d'autres règles. La coutume s'efface dans ce cas devant le droit écrit (voir, sur la notion d'ordre public, J. Vanderlinden, «Regards sur la rencontre d'un ordre colonial et d'ordres précoloniaux»).

L'autorité du chef et du sous-chef comporte aussi le droit de juger et de punir que, traditionnellement, ils ont toujours exercé. Le décret leur reconnaît explicitement «l'exercice de leur juridiction». Mais le décret leur interdit d'infliger des peines corporelles autres que celle du fouet, qui ne peut comporter plus de douze coups. Cette peine ne peut pas être appliquée aux vieillards, aux infirmes, aux femmes et aux enfants. La mention dans le décret de la peine du fouet comme sanction pénale a soulevé des critiques au Conseil colonial. Le ministre y a répondu en faisant observer que cette disposition constituait pour les indigènes une atténuation sensible par rapport aux sévices dont ils étaient souvent les victimes de la part de leurs chefs. Le rapport du Conseil précise que la peine du fouet ne peut être prononcée qu'en application de la coutume. Par conséquent, elle ne peut pas être appliquée là où elle est inconnue ou là où elle est tombée en désuétude [119].

Lorsque le législateur organise les juridictions indigènes en 1926 [120], il limite considérablement la compétence des chefs et sous-chefs en matière pénale: ils peuvent connaître des faits qui sont réprimés par les coutumes indigènes du ressort ou des ressorts voisins, ou par la loi écrite, sauf si la loi écrite prévoit contre ces faits une peine de plus de cinq ans de servitude pénale; même si la loi pénale prévoit une peine qui n'est pas supérieure à cinq ans, la peine qu'ils peuvent prononcer ne peut dépasser un mois de servitude pénale et 1 000 francs d'amende. La peine du fouet est l'unique peine corporelle que peuvent infliger les juridictions indigènes; elle ne peut être prononcée que si la coutume locale le permet. En 1959 [121], la peine du fouet disparaît de la liste des peines que les juridictions indigènes peuvent prononcer. Au Ruanda-Urundi, elle a été supprimée en 1951 [122].

Les chefs et sous-chefs ont une série d'obligations en leur qualité d'intermédiaires entre la population et l'administration territoriale. Ils doivent faire connaître les décisions, ordres et avis de l'autorité à la population, et transmettre à cette autorité les demandes de celle-ci. Ils doivent collaborer au recensement, faire la police de leur territoire, faire connaître à l'autorité tout événement important, dénoncer toute infraction grave, arrêter les individus coupables d'infractions graves et les déférer à l'officier du ministère public. Ils doivent isoler les malades contagieux, organiser les marchés, participer à la perception de l'impôt, et assurer l'exécution des travaux communautaires imposés à l'ensemble de la population. Ces travaux communautaires consistent à maintenir les villages et leurs abords en état de propreté, à aménager des lazarets pour les malades contagieux, à construire des installations hygiéniques et créer des cimetières. Les habitants de la circonscription doivent en outre, contre rémunération, aménager et entretenir

le réseau routier local, ainsi que des gîtes d'étape. Au chef-lieu de chaque circonscription, ils doivent construire une école ainsi qu'une maison destinée aux fonctionnaires de passage. Il appartient au chef de répartir toutes ces tâches entre les hommes adultes et valides. Les femmes ne peuvent être contraintes qu'à l'entretien de la propreté des villages. Nul ne peut être contraint à coopérer plus de deux jours ou seize heures par mois à l'ensemble de ces travaux.

L'Etat Indépendant du Congo n'avait investi qu'un nombre très limité de chefs. L'Administration coloniale belge appliquera progressivement le décret de 1910 à l'ensemble des groupements traditionnels du Congo. Le nombre de chefferies atteint 6 005 en 1917. L'Administration donne l'investiture, non plus à des chefs de village, comme cela était souvent le cas à l'époque de l'Etat Indépendant du Congo, mais, dans la mesure du possible, à des chefs de groupements plus importants, tels que la tribu. Les chefs de clan deviendront les sous-chefs investis.

Soit par esprit de résistance à l'autorité coloniale, soit parce qu'ils estimaient qu'une intégration dans l'organisation administrative de l'Etat était incompatible avec leur fonction traditionnelle, un certain nombre de chefs se sont dérobés à l'investiture, et ont permis ou même provoqué l'investiture d'un homme de paille. Parfois d'ailleurs, l'autorité territoriale n'était pas dupe. Le chef investi était alors l'intermédiaire administratif entre la population et l'autorité territoriale, chargé d'exécuter les obligations et de faire exécuter les tâches imposées par l'Etat, tandis que le véritable chef coutumier, souvent appelé «chef des terres», vivait à l'écart, tout en continuant d'exercer le pouvoir traditionnel.

Après plus de vingt ans d'expérience, le législateur veut, par le décret du 5 décembre 1933 [123], améliorer l'organisation administrative créée en 1910. «Le but, déclare le ministre au Conseil colonial, est de constituer, dans toute l'étendue de la Colonie, des groupements animés d'une vie propre et munis de moyens d'action traditionnels, destinés, tout d'abord, à pourvoir selon leurs vœux et sous la surveillance du Gouvernement, aux intérêts communs des membres des groupements dans le cadre de l'organisation politique et administrative générale; en outre à réaliser les mesures prescrites par le Gouvernement pour améliorer les conditions matérielles et morales des indigènes qui en font partie» [124]. Pour atteindre ce but, le législateur s'engage dans la voie de l'administration indirecte en créant des chefferies et des secteurs qui sont des entités décentralisées jouissant de la personnalité civile et disposant de moyens budgétaires propres. Il regroupe en secteurs des petites chefferies et sous-chefferies, dans l'intention d'en faire des entités économiquement viables. Il impose également des travaux agricoles «d'ordre éducatif».

Le décret modifie les dispositions antérieures concernant le recensement. Le nouveau mode de recensement est une ébauche d'état civil. Le commissaire

de district peut rendre les déclarations de naissance et de décès obligatoires dans les circonscriptions qu'il désignera. Si c'est toujours l'administration territoriale qui effectue les opérations de recensement, les chefs y seront progressivement associés. Généralement, le recensement est fait par le secrétaire de la chefferie ou du secteur, sous la responsabilité du chef et sous la surveillance de l'administrateur territorial. Le recensement sert de base pour la perception de l'impôt. Il permet aussi d'évaluer les possibilités de recrutement de main-d'œuvre pour les sociétés privées et de soldats de la Force publique [125].

Les dispositions concernant les déplacements des indigènes en dehors de leur circonscription sont maintenues et deviennent même plus pointilleuses [126]. L'obligation de se munir d'un passeport de mutation pour voyager est un corollaire de celle du recensement par voie d'inscription. La personne recensée dans une circonscription doit aviser l'autorité lorsqu'elle quitte provisoirement ou définitivement cette circonscription, et doit se faire inscrire dans le lieu de sa nouvelle résidence temporaire ou définitive. Mais cette obligation est également une mesure de police, car l'administrateur territorial peut, dans certains cas, refuser l'autorisation de voyage. Elle constitue donc une entrave à la liberté de circuler. La *ratio legis* de ces dispositions est la même que celle qui a inspiré le législateur de 1910: l'autorité doit pouvoir contrôler les migrations de la population, notamment pour endiguer l'exode rural, particulièrement celui des jeunes qui vont grossir les rangs des désœuvrés dans les villes. En 1945, le gouverneur général, «considérant qu'il est indispensable d'assurer la protection des milieux coutumiers en mettant un frein aux exodes inconsidérés», a encore renforcé la législation en la matière en prévoyant notamment la possibilité pour les tribunaux de prononcer le renvoi dans le milieu coutumier [127]. Le passeport de mutation a été supprimé par le décret du 10 mai 1957 sur la réforme des circonscriptions indigènes (voir *infra*, 2.2.8.3.).

Le décret définit les «chefferies» comme «des groupements traditionnels organisés, sur la base de la coutume en circonscriptions administratives». Les sous-chefferies, institutionnalisées par le décret de 1910, ne sont plus mentionnées dans le décret de 1933. L'expérience avait appris que souvent les sous-chefs investis avaient tendance à se considérer comme indépendants vis-à-vis du chef investi. En investissant des sous-chefs, et en leur attribuant des fonctions administratives, on troublait les relations hiérarchiques dans la chefferie telles que réglées par la coutume [128]. Le décret ne supprime pas les sous-chefferies si elles existent en vertu de la coutume, mais leur enlève le caractère de circonscription administrative.

Le législateur veut concilier les règles d'administration avec le maintien de l'organisation politique et sociale traditionnelle. Le décret «a uniquement pour objet, écrit Magotte, de régler les relations extérieures des communautés avec l'autorité européenne; il ne touche en rien à leur organisation interne» [129].



La chefferie est administrée conformément aux coutumes, pour autant qu'elles ne soient contraires ni aux règles de droit public ni aux dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour but de substituer d'autres règles à celles des coutumes indigènes. Le Conseil colonial pense que, de la sorte, la coutume sera «canalisée par les conceptions européennes» [130]. Comme précédemment, c'est toujours la coutume qui détermine la personne appelée à exercer la fonction de chef. L'investiture par le commissaire de district en fait un fonctionnaire de l'Administration coloniale.

Une importante innovation du décret du 5 décembre 1933 permet à l'autorité de réunir en circonscriptions administratives, appelées «secteurs», des groupements indigènes numériquement trop faibles pour constituer des entités capables d'un auto-développement. La notion de secteur n'est pas née du décret de 1933. En matière de justice, l'administration avait dû faire face au problème de la dislocation de la structure des tribus ou clans dans certaines régions, aboutissant à un émiettement tel du pouvoir politique et judiciaire coutumier qu'il était devenu impossible d'y créer une institution viable basée sur ce pouvoir. Le décret du 15 avril 1926 sur les juridictions indigènes prévoit la création de tribunaux de secteur, constitués par la fusion des juridictions coutumières de plusieurs petites chefferies ou de plusieurs groupements trop peu organisés. A titre expérimental, quelques petites chefferies avaient été regroupées en secteurs dans la Province orientale. C'est la volonté d'intégrer toute la population autochtone dans un réseau de circonscriptions suffisamment peuplées pour en faire des instruments de développement économique et social qui est à l'origine de la création de secteurs. Là où le pouvoir politique est trop effrité, de sorte que les entités politiques ne comptent que quelques centaines de familles, parfois la population d'un seul village, il faut créer un cadre administratif similaire à celui des plus grosses chefferies. Les secteurs jouissent, comme les chefferies, de la personnalité civile et sont représentés par leur chef.

C'est le commissaire de district qui, après une enquête préliminaire, crée les secteurs et en fixe les limites [131]. Chacun des groupements incorporés dans le secteur conserve son organisation coutumière. L'autorité du chef de secteur sur les membres des groupements incorporés s'exerce par l'intermédiaire des chefs coutumiers de ces groupements. C'est uniquement à eux que le chef peut déléguer son autorité pour l'exécution des obligations qui lui sont imposées par le décret. La première version du projet de décret prévoyait que les groupements intéressés devaient donner leur assentiment à la création du secteur. Craignant des oppositions irréductibles, cette condition fut supprimée dans le texte définitif [132].

Le secteur est administré par un chef de secteur, assisté d'un conseil composé de notables choisis par le commissaire de district dans chacun des groupements rassemblés en secteur. Le chef de secteur est nommé par le commissaire (gouverneur) de province, qui peut également nommer un chef

de secteur adjoint. Le chef de secteur et le chef de secteur adjoint doivent être choisis parmi les membres du conseil de secteur, en tenant compte, autant que possible, des préférences des membres du conseil. Les secteurs regroupent généralement d'anciennes petites chefferies, dont les chefs perdent leur titre de chef investi. Le législateur est conscient que l'opération est délicate et provoquera des frustrations, voire des oppositions sournoises. Aussi a-t-il prévu que l'Administration peut nommer d'abord un chef à titre provisoire, ceci permettant de choisir le titulaire définitif après une période de rodage.

Le regroupement des petites chefferies en secteurs s'est effectué progressivement. En 1935, la Colonie comptait 2 496 chefferies et 57 secteurs; en 1950, il y avait 432 chefferies et 509 secteurs. En 1960, le nombre total de chefferies et de secteurs était de 900. Il y avait en moyenne 10 000 habitants par chefferie ou secteur en 1950, et 12 000 en 1960 [133].

Dans l'exercice de leurs devoirs et des obligations qui leur sont imposées, les chefs de chefferie et de secteur sont placés sous l'autorité, la direction et le contrôle de l'administrateur de territoire, qui peut opposer son veto à une décision du chef. Si l'action du chef de chefferie en matière traditionnelle s'exerce conformément à la coutume, dans les secteurs, créations parfois artificielles, le chef, dit le décret, doit administrer en matière traditionnelle d'accord avec la majorité des membres du conseil, «en s'inspirant de la coutume».

Le décret mentionne l'existence du conseil de notables de la chefferie et définit sa compétence en certaines matières, mais il n'en règle ni la composition, ni le fonctionnement. Ceux-ci sont définis par la coutume. Par contre, il définit la composition et le mode de fonctionnement du conseil de secteur. Le chef de secteur, les chefs des groupements incorporés et les juges indigènes du tribunal de secteur en sont membres de droit. En outre, le commissaire de district choisit des notables qu'il nomme membres du conseil de secteur.

Les chefs doivent aide et protection à leurs administrés. Ils ont en outre un nombre d'obligations envers l'Etat. Ils doivent faire connaître les règlements et les ordres de l'administration à leurs sujets, et transmettre aux autorités les demandes émanant de ceux-ci, collaborer au recensement, à la perception de l'impôt, à la levée des contingents de milice. Ils doivent aussi veiller au maintien de l'ordre et prêter main-forte à l'exécution des sentences judiciaires. Il ont des obligations en matière d'hygiène et de salubrité publique, et doivent assurer l'exécution de tous les travaux d'utilité publique imposés aux habitants de la circonscription. Et le décret précise que des dispositions administratives et réglementaires peuvent leur imposer d'autres tâches.

Le législateur est conscient que leur double rôle, administratif et coutumier, peut provoquer des conflits de conscience chez les chefs. «L'Administration s'efforcera de les apaiser, lit-on dans le rapport du Conseil colonial, tout autant en modérant ses exigences qu'en s'efforçant de faire

comprendre à chacun qu'il ne peut y avoir de contradiction fondamentale entre les intérêts en présence, même si ils sont apparemment ou momentanément opposés» [134]. Il n'empêche que la difficulté, parfois même l'impossibilité, pour les chefs d'assumer leurs obligations administratives compte tenu des contraintes de la coutume, a souvent fait obstacle à l'évolution des chefferies dans le sens désiré par l'administration.

Le décret du 5 décembre 1933 impose également une série d'obligations aux circonscriptions indigènes elles-mêmes, c'est-à-dire à l'ensemble de leurs habitants. Elles doivent, sans intervention du budget de la Colonie, maintenir les villages en état de propreté, respecter les règlements d'hygiène concernant la lutte contre certaines maladies, telles que la maladie du sommeil, et concernant les inhumations. Elles doivent entretenir les voies de communication locales, construire des écoles, etc. Elles doivent aussi, dit l'article 45 h du décret, «faire et entretenir, dans la circonscription, soit des cultures de vivres pour l'alimentation et dans l'intérêt exclusif de la population, soit des cultures de vivres ou de produits d'exportation imposés à titre éducatif. La vente des récoltes s'effectuera sans contrainte et au bénéfice exclusif des cultivateurs». C'est ce qu'on a appelé «les travaux d'ordre éducatif». Ultérieurement, le législateur a encore prévu la possibilité d'imposer des travaux de reboisement et de lutte contre l'érosion ou des travaux en faveur de l'élevage et de la lutte contre les épizooties, ainsi que la construction d'installations pour améliorer la préparation des produits de l'élevage et des cultures.

Moyennant paiement à charge du budget de la Colonie, les habitants des chefferies et des secteurs doivent en outre coopérer à l'aménagement et l'entretien des routes d'intérêt général, pour autant qu'il n'y ait pas suffisamment de main-d'œuvre volontaire, ainsi qu'à la construction et l'entretien des gîtes d'étape et des maisons de passage destinés au personnel de l'Etat.

Le décret du 5 décembre 1933 transforme les travaux imposés aux collectivités indigènes en un vaste programme de développement communautaire, organisé, supervisé et encadré par les agents du service territorial et du service de l'agriculture et de l'élevage. L'Institut National pour l'Etude de l'Agriculture au Congo (INEAC) [135] y est étroitement associé. C'est le commissaire de district qui établit le programme des travaux imposés à la population de son district [136]. Le programme d'ensemble est arrêté par le commissaire (gouverneur) de province. Ce dernier doit s'assurer de la cohérence du programme pour toute la province et veiller à ce que nul ne soit contraint de consacrer plus de soixante jours à l'ensemble de tous ces travaux. C'est le chef et le sous-chef qui doivent répartir le travail entre les hommes adultes et valides, «avec équité» et «en tenant compte autant que possible des conditions particulières de chacun». Les femmes ne peuvent être employées qu'à l'entretien du village et au désherbage des chemins. Ceux qui sont astreints à ces obligations peuvent fournir un remplaçant, sauf pour des travaux urgents en matière de salubrité publique et pour les travaux

agricoles d'ordre éducatif. Une ordonnance législative du 13 octobre 1944 [137] permet aux autorités indigènes d'accorder aux personnes soumises aux travaux obligatoires de s'en acquitter par le versement à la circonscription d'un droit de rachat. Les travaux d'hygiène et les cultures imposées ne peuvent pas être rachetés. Le système du «rachat de corvée», qui s'est généralisé rapidement, a permis aux chefferies de faire exécuter certains travaux obligatoires, principalement ceux de l'entretien de la voirie locale, par une main-d'œuvre rémunérée.

L'indigène coupable d'inexécution ou de négligence dans l'exécution des travaux imposés est passible d'une peine de sept jours de servitude pénale au maximum et de 100 F d'amende ou d'une de ces peines seulement.

Le décret de 1933 dote les circonscriptions de moyens propres et crée la caisse de la circonscription, une institution nouvelle. Elle est alimentée par diverses ressources. Les chefs peuvent continuer de percevoir à leur profit les redevances traditionnelles, dit le décret, mais le commissaire de district peut, après en avoir délibéré avec le chef concerné et le conseil de chefferie, décider qu'elles seront entièrement ou partiellement perçues au profit de la circonscription indigène. L'Administration va tenter, par ce biais, de modifier la coutume des redevances dues au chefs, qui donne souvent lieu à des abus. S'il y a lieu, une compensation peut leur être attribuée à charge du budget de la circonscription.

Une deuxième ressource est constituée par les centimes additionnels sur l'impôt. La Charte coloniale ne permet d'instaurer un impôt qu'en vertu d'un acte législatif. La loi du 15 juillet 1930 [138] permet aux chefferies et groupements indigènes extra-coutumiers, sous le contrôle de l'autorité administrative, qui approuvera les budgets annuels et arrêtera leurs comptes, de percevoir des centimes additionnels à l'impôt indigène, de créer des taxes, péages et redevances et d'en affecter le produit à des dépenses d'intérêt local. Une ordonnance-loi du 20 juillet 1945 [139] permet au commissaire (gouverneur) de province, sur proposition du commissaire de district, d'augmenter l'impôt de capitation et l'impôt supplémentaire dû par les polygames, ainsi que l'impôt personnel dû éventuellement par les habitants de la chefferie, d'une quotité ne dépassant pas 20 %, au profit des caisses des circonscriptions. Ce maximum a été porté ensuite à 40 % et finalement à 70 %. Ces quotités additionnelles de l'impôt de capitation ont constitué la principale ressource des circonscriptions indigènes.

Les chefs eux-mêmes, le conseil des notables ou de secteur entendu, peuvent décider d'autres ressources. Il s'agit de la vente, la location, ou l'exploitation du patrimoine, de la création de taxes rémunératoires, de taxes de marché et de péages.

La caisse des circonscriptions est en outre alimentée par les frais de procédure des tribunaux, les subsides attribués à charge du budget de la Colonie et les libéralités. Il apparaît à la lecture du rapport du Conseil colonial

[140] que par «libéralités», le législateur entend plus particulièrement les primes que les sociétés qui recrutait de la main-d'œuvre versaient au chef. Ces primes reviendront désormais à la caisse de la circonscription.

Dans les limites et aux conditions à déterminer par ordonnance du gouverneur général, les circonscriptions peuvent contracter des emprunts, moyennant autorisation du commissaire de district. Une ordonnance-loi du 17 avril 1942 [141] leur permet aussi d'accorder des prêts à leurs habitants.

Les circonscriptions indigènes disposent, depuis la réforme de 1933, de revenus qui leur ont permis d'engager du personnel rémunéré, tel que secrétaire, greffier, policiers et cantonniers. Elles ont également pu améliorer les moyens de communication et étendre le réseau d'écoles et de dispensaires. Mais le milieu rural restait très pauvre et sous-développé, et les moyens étaient insuffisants pour des investissements communautaires d'une certaine importance. Le «Fonds du Bien-être Indigène» a été créé en 1947 pour remédier à cette situation. C'est un établissement public autonome, disposant de ressources importantes, provenant principalement du trésor public et de la loterie coloniale. Il a pour objet «toutes réalisations destinées au développement matériel et moral de la société indigène coutumière au Congo belge et au Ruanda-Urundi» [142]. Il a réalisé partout dans le milieu rural d'importants projets à caractère social: construction d'hôpitaux et de centres sociaux, installation de pompes et aménagement de sources dans les villages, etc. Les chefs et leurs conseils étaient représentés dans les commissions régionales du Fonds du Bien-être Indigène. Cette forme de subsides aux circonscriptions indigènes a permis de réaliser des investissements, tels que des hôpitaux, dépassant le cadre d'une ou même de plusieurs circonscriptions, et d'éviter à celles-ci le travail administratif que ces réalisations impliquaient.

L'autorité indigène gère la caisse de la circonscription, sous le contrôle de l'administrateur territorial ou de son délégué, et conformément au règlement imposé par le commissaire (gouverneur) de province. Elle doit établir les prévisions de recettes et de dépenses de l'année à venir, et dresser le compte des recettes et dépenses de l'année écoulée. Toute dépense doit être approuvée par le chef et par le conseil des notables ou le conseil de secteur. Le décret prévoit cependant qu'aussi longtemps que l'inexpérience des autorités indigènes ne leur permettra pas d'assurer la gestion de la caisse et du tableau des prévisions et de compte des recettes et dépenses, c'est l'administrateur territorial ou son délégué qui assureront ces tâches avec la collaboration de l'autorité indigène. En 1933, la plupart des chefs, souvent illettrés, ne possédaient pas les connaissances nécessaires pour gérer une comptabilité administrative. Aussi l'administration territoriale en a assumé d'emblée la gestion. Mais cette situation «transitoire» a persisté dans la plupart des circonscriptions indigènes jusqu'en 1960. La scolarisation avait fait de grands progrès au cours des dernières décennies de la colonisation. Mais c'est la coutume qui désignait le chef de chefferie, et la coutume ne prenait

pas en compte les diplômes ni la capacité de gérer un budget et une comptabilité. S'il est vrai qu'au fil des années de plus en plus de chefs avaient acquis des compétences administratives, la gestion des caisses des circonscriptions devenait aussi de plus en plus complexe, et les budgets plus importants. Ceci explique que les administrateurs de territoire, en application de la clause transitoire, ont continué de gérer les comptes, mais aussi d'établir les budgets, y compris les programmes d'investissements qu'ils comportaient, jusqu'à la fin de la période coloniale. Sans doute étaient-ils plus efficaces et plus expérimentés que les chefs et leurs conseils, et se sont-ils mis à l'abri de déconvenues embarrassantes, telles que des déficits, des dépenses somptuaires ou inutiles, et des détournements. Mais, en ne laissant en cette matière que très peu de responsabilité aux autorités indigènes, l'administration territoriale a failli à son devoir de les former aux tâches de gestion et n'a pas respecté l'esprit du décret. Il faut ajouter, à la décharge de l'administration territoriale, que la plupart des chefs ne manifestaient que très peu d'intérêt pour ces tâches.

Le Gouvernement a tenté de pallier le manque de connaissances et de formation des chefs en créant, en 1920, des écoles pour fils de chefs. De nombreux administrateurs de territoire se sont déclarés forts satisfaits des résultats de cette formation. D'autres sont restés sceptiques, car ce n'était pas toujours le jeune envoyé à l'école des fils de chef qui devenait ensuite chef, ce qui provoquait parfois des tensions. Les écoles de fils de chefs ont été fermées en 1929, suite à des conflits entre l'Etat et les congrégations religieuses qui assuraient cet enseignement. Les missionnaires et les milieux catholiques se méfiaient des chefs coutumiers, gardiens des coutumes et des rites et croyances animistes, et pour la plupart polygames. Ils ont souvent dénoncé les abus et la corruption des chefs, accusant l'Administration de tolérer ces abus si les chefs se montraient dociles, sinon efficaces. En 1955, le ministre des Colonies a créé de nouveau des écoles ouvertes aux fils de chefs et aux autres jeunes s'intéressant à l'administration locale. C'étaient, cette fois, des écoles officielles, ce qui a provoqué une nouvelle polémique, cette fois entre défenseurs et adversaires de l'enseignement officiel. Ces écoles ont été fermées après deux ans [143].

Le décret du 5 décembre 1933 n'est entré en vigueur, par ordonnance du gouverneur général, que le 1<sup>er</sup> avril 1935, soit près d'un an et demi après sa promulgation. Le gouverneur général n'a décidé de sa mise en vigueur qu'après s'être assuré que les esprits étaient préparés pour l'introduction des réformes. Ce décret s'est heurté en effet à beaucoup d'opposition. Monseigneur de Hemptinne, vicaire apostolique du Katanga, et membre de la Commission pour la protection des indigènes, l'a critiqué dans un pamphlet virulent. L'administration abandonne, écrit-il, le respect de l'organisation traditionnelle des chefferies, pour mener une politique de centralisation. Les sous-chefferies cessent d'être des entités administratives, les secteurs regroupent

les petites chefferies. Cette centralisation politique n'a pour but que de permettre une centralisation financière. Le politique est sacrifié à l'économie... «Artificielle et vexatoire, l'innovation portera une atteinte profonde à notre occupation politique de la Colonie» en écartant de l'exercice de l'autorité les groupements moyens, les petites chefferies, les collectivités à caractère patriarcal qui forment la base de l'ordre politique congolais. On garde les grands chefs qui sont souvent restés secrètement ennemis de l'administration, et on écarte les petits chefs qui étaient loyaux et reconnaissants parce que l'administration les avait libérés de la tyrannie des grands [144]. Mgr de Hemptinne n'était pas le seul à penser de la sorte. Le conseil de province du Katanga a formulé unanimement l'opinion que la suppression des sous-chefferies était regrettable et entraînerait de graves difficultés [145].

La mise en application du décret de 1933 a en effet été laborieuse et a causé beaucoup de mécontentement parmi les chefs autrefois investis, qui perdaient cette reconnaissance (et le traitement y afférent), ainsi que leur autonomie. Nombre d'entre eux se sont désintéressés de la politique de l'administration, laissant le chef de secteur «se débrouiller» avec l'autorité belge. La réforme a néanmoins permis aux circonscriptions indigènes de se doter progressivement d'une infrastructure administrative élémentaire et aux chefs les plus motivés de s'initier à une gestion moderne des intérêts de leurs sujets.

## 2.2.8.2. Les cités indigènes et les centres extra-coutumiers

### 2.2.8.2.1. Les cités indigènes

Dès le début de la colonisation, des agglomérations se sont formées près des postes d'occupation de l'Etat, habitées par des soldats ainsi que des employés et des ouvriers au service de l'administration, tous accompagnés de leur famille. A l'origine, ce n'étaient que des camps militaires ou des villages [146]. Des agglomérations plus importantes d'ouvriers et d'employés congolais se sont développées rapidement autour des sièges d'exploitation des sociétés minières, particulièrement au Katanga. Au début, leurs habitants ne passent dans ces «camps» ou ces cités ouvrières que le temps de leur service militaire ou de leur contrat de travail, et retournent ensuite dans leur chefferie d'origine. Mais au fil du temps, ils s'y fixent de façon permanente. Une vie communautaire s'y développe progressivement et le législateur a dû fixer des règles propres à leur administration.

L'ordonnance du gouverneur général du 12 février 1913, plusieurs fois modifiée [147], a créé les cités indigènes. Elles font partie des circonscriptions urbaines. Les travailleurs et employés africains sont tenus d'habiter dans les quartiers désignés à cet effet, sauf dérogation, notamment en faveur des serviteurs et leurs familles, qui peuvent être autorisés à résider dans les quartiers réservés aux Européens. De même, les Européens ne peuvent pas,

sauf dérogation, habiter dans les cités indigènes, et il leur est interdit de s'y rendre la nuit. L'ordonnance contient en outre un certain nombre de règles ayant trait principalement à l'hygiène dans les cités. Tout comme les quartiers européens des circonscriptions urbaines, les cités indigènes sont gérées directement par l'administration territoriale. Celle-ci désigne des chefs de quartier congolais, intermédiaires entre la population et l'autorité territoriale.

L'ordonnance législative du 20 juillet 1945 sur les cités indigènes définit les grandes lignes d'un statut applicable à toutes les cités indigènes [148]. Elle permet une administration de type mixte: l'administration territoriale garde la direction des cités, assistée éventuellement de conseils et intermédiaires indigènes. Elle se caractérise par sa souplesse, permettant des variantes adaptées aux circonstances locales [149]. C'est sur base de cette législation que le gouverneur de la province de Léopoldville a organisé la vaste cité indigène de la capitale: un administrateur de territoire dirige la cité. Il est assisté d'autochtones nommés chefs de cité et chefs de cité adjoints, conseillers de cité et chefs de quartier.

#### 2.2.8.2.2. Les centres extra-coutumiers

A partir des années vingt, l'Administration repense le problème des cités indigènes, spécialement dans les grands centres miniers du Katanga. Le va-et-vient de la main-d'œuvre, qui quitte son village et sa chefferie lorsqu'elle est recrutée, pour y être renvoyée après quelques années, sème le désordre dans le milieu coutumier. Le recrutement et le rapatriement sont onéreux et l'industrie a besoin d'une main-d'œuvre plus stable et plus qualifiée. Pour cela, il faut promouvoir la création d'un cadre de vie sociale et permettre à la population de participer à la vie publique. L'Administration élabore des projets. Partisans de l'administration directe et indirecte s'affrontent. Le ministre et le gouverneur général, mécontents de l'état matériel et moral des cités, qualifié de pitoyable, estiment que l'administration locale a failli à sa tâche, et veulent créer une forme d'administration indirecte. Les autorités locales ne partagent pas ce point de vue. Elles craignent le désordre et veulent maintenir une autorité sans partage sur les cités.

Le décret du 23 novembre 1931 sur les centres extra-coutumiers, modifié par ceux du 6 et du 22 juin 1932, et coordonnés par l'arrêté royal du 6 juillet 1934 [150], est un compromis pragmatique entre les deux thèses, mais où prédominent les principes de l'administration directe. Tout comme pour les chefferies, le législateur a voulu créer un cadre institutionnel permettant une éducation politique de la population et son initiation à une gestion moderne de ses intérêts [151].

Sur délégation du gouverneur général, les gouverneurs de province créent, par voie d'ordonnance, les «centres indigènes», dont ils fixent l'emplacement et les limites. Le décret prévoit que l'autorité peut assigner des quartiers distincts aux habitants suivant leur statut personnel, leur origine



ethnique, leur état civil ou leur profession. Dans la pratique, l'autorité n'est jamais intervenue dans ce sens. C'est spontanément que, dans tous les centres extra-coutumiers où cohabitaient des Congolais originaires de tribus différentes, ils se sont regroupés par affinités tribales, créant des associations sur base de cette appartenance pour renouer, dans les cités, les liens de solidarité existant dans leur milieu traditionnel. Ces associations ont été à l'origine de plusieurs partis politiques importants créés au cours des dernières années précédant l'indépendance.

Les centres extra-coutumiers ont la personnalité civile. Placés sous la tutelle du gouverneur général, représenté par un administrateur territorial, appelé «représentant de l'autorité tutélaire», qui doit conseiller et guider le chef de centre, ils sont chargés de la gestion des intérêts locaux. La disposition qui met les centres extra-coutumiers sous la tutelle directe du gouverneur général, ignorant, théoriquement, la hiérarchie administrative et la délégation de pouvoir, est sans doute inspirée par la législation communale belge de l'époque [152]. Les centres sont administrés par un chef assisté d'un chef adjoint et d'un conseil consultatif de cinq à douze membres. Depuis 1926 il existe, en vertu du décret sur l'organisation des juridictions indigènes, des tribunaux de centre. Profitant de l'expérience acquise par les juges du tribunal de centre, le décret de 1931 en fait des membres de droit du conseil de centre. Les autres membres sont choisis par le commissaire de district, «en tenant compte des préférences des habitants». Le chef de centre et son adjoint sont désignés par le gouverneur de province parmi les conseillers, et de préférence parmi les juges du tribunal de centre. Tous deux doivent être originaires du Congo belge. Le conseil de centre, qui n'a qu'une compétence consultative, est présidé par le représentant de l'autorité tutélaire, et en son absence, par le chef de centre. Pour certains actes de gestion, le chef de centre est tenu de consulter le conseil, pour d'autres il lui faut l'assentiment de l'autorité tutélaire. Ses pouvoirs administratifs et de police sont comparables à ceux des chefs de chefferie et de secteur. Il les exerce «sous la surveillance et la direction du représentant de l'autorité tutélaire». «Si les circonstances l'imposent», le gouverneur de province peut suspendre provisoirement le fonctionnement des institutions du centre et le placer sous l'autorité directe d'un agent européen dont il détermine les pouvoirs et les attributions dans les limites du décret. Les habitants des centres sont soumis aux mêmes obligations que ceux des circonscriptions indigènes en matière de recensement et de mutation.

Contrairement à ce qui sera le cas dans les chefferies et les secteurs en vertu du décret de 1933, les centres extra-coutumiers ne sont pas dotés d'office d'un budget propre. C'est le gouverneur de province qui désigne les centres qui dresseront un budget annuel et qui détermine les charges auxquelles chaque centre doit faire face.

La volonté du législateur de créer une administration indirecte est claire : il octroie la personnalité civile au centre extra-coutumier, il charge les organes du centre de la gestion des intérêts locaux, il reconnaît le chef, assisté d'un conseil consultatif, comme représentant du centre, qu'il gère et dont il dresse éventuellement le budget. Mais l'autorité tutélaire est installée dans le centre même et y est présente en permanence ; son pouvoir s'y fait sentir bien plus directement que celui de l'administration territoriale dans les chefferies et les secteurs des régions rurales. La population considérait, non sans raison, les autorités indigènes du centre comme de simples auxiliaires, exécutant les instructions de l'autorité tutélaire.

Les personnes qui sont établies dans la limite du centre le jour de sa création constituent sa population. Les indigènes du Congo munis d'un passeport de mutation peuvent s'y établir, sauf opposition du représentant de l'autorité tutélaire. Les personnes de race non européenne autres que les Congolais ne peuvent y résider qu'à titre précaire, et avec le consentement de l'autorité tutélaire. Le décret de 1931 maintient la ségrégation raciale dans l'habitat des villes, imposée dès 1913. Les personnes de race non européenne sont seules admises à s'établir dans un centre indigène. Cette ségrégation est atténuée en 1949 : le commissaire de district peut autoriser des Européens à s'établir dans un centre extra-coutumier « si ces personnes poursuivent à l'égard des indigènes un objectif désintéressé, et si leur activité ne recherche que le progrès moral, spirituel ou social de la population indigène ». C'est par des arguments de sauvegarde de la moralité et de la tranquillité publique que le législateur colonial a justifié sa politique de ségrégation dans l'habitat, et c'est de la moralité des Européens qu'il se méfie. Lorsqu'il permet, en 1949, des exceptions à cette ségrégation, il s'en explique comme suit : « Il s'avère incontestable que le contact permanent que certaines catégories de personnes de race européenne peut avoir une influence des plus heureuses sur les populations des centres extra-coutumiers et même leur être utile et profitable. Il s'agit notamment des missionnaires, des assistantes sociales, du personnel médical. La mesure préconisée prouvera que nous sommes résolument adversaires de toute politique de ségrégation des races. Comme, toutefois, il y a lieu de veiller tout autant à la moralité et à la conduite qu'aux fonctions et occupations des Européens désireux de s'installer dans les centres, la plus grande prudence s'impose... » [153].

Le législateur s'est penché sur la question du statut juridique personnel des habitants des centres extra-coutumiers. Ces habitants étaient originaires de différentes régions du Congo et de pays voisins, régis par des droits coutumiers différents. Comme le législateur de l'Etat Indépendant du Congo, qui avait instauré en 1895 l'immatriculation qui permettait aux Congolais de bénéficier des dispositions du Code civil, le législateur de 1931 croyait que les Africains vivant dans les cités, loin de leur milieu traditionnel, en contact quotidien avec les Européens, allaient adopter leur mode de vie sociale et

leur droit des personnes. Aussi le projet de décret soumis par le ministre au Conseil colonial prévoyait-il que seuls les indigènes immatriculés pourraient s'installer dans les centres. Le Conseil fit supprimer cette disposition, estimant avec raison qu'elle n'était pas réaliste, et qu'il valait mieux laisser les coutumes régir la vie sociale des indigènes dans les centres, à moins qu'ils ne décident eux-mêmes, et à titre individuel, d'opter pour le statut du droit écrit, comme le leur permettait la législation sur l'immatriculation [154]. Très peu d'habitants des centres extra-coutumiers ont demandé cette immatriculation, et il s'est créé dans les centres, sous l'effet de la jurisprudence de leurs tribunaux, un droit inter-ethnique nouveau, adapté aux relations personnelles et sociales qui y prévalaient [155].

Dans chaque province est institué un «comité protecteur de centre», chargé de veiller à l'amélioration des conditions morales et matérielles d'existence des habitants des centres. Il est composé du commissaire de district, qui le préside, et de six membres désignés par le gouverneur de province. Trois membres sont choisis en dehors du personnel de la Colonie. Le comité a un droit d'inspection dans les centres et un droit de regard sur la gestion de leur patrimoine. Les projets de budget des centres doivent lui être communiqués. Le comité fait rapport annuellement au gouverneur de province sur le fonctionnement du centre.

La création de centres extra-coutumiers coupait les villes en deux entités — le district urbain européen et le centre extra-coutumier africain — séparées du point de vue administratif et budgétaire, alors que ces deux entités avaient des problèmes et des intérêts communs. Eviter cette scission est la raison invoquée par les autorités de la ville de Léopoldville pour maintenir l'organisation des quartiers africains de la capitale sur la base du décret sur les cités indigènes et de ne pas y créer un centre extra-coutumier. Mais sans doute la méfiance des autorités locales envers cette forme d'administration indirecte a-t-elle également influencé cette décision.

Au Katanga aussi, c'est avec réticence que l'administration locale a appliqué le nouveau décret. Le gouverneur du Katanga crée le centre extra-coutumier d'Elisabethville par ordonnance du 18 août 1932 [156]. Mais, ayant recours au régime d'exception prévu par le décret sur les centres extra-coutumiers, il le met d'emblée sous l'autorité directe et exclusive d'un administrateur territorial. Le ministre des Colonies a protesté contre cette mesure, faisant observer que l'autorité locale n'était pas tenue de créer un centre si elle ne le jugeait pas opportun, mais que si elle le faisait, elle devait appliquer loyalement le décret. Le gouverneur a rétorqué que le régime d'exception s'imposait parce que, suite à la grave dépression économique, la cité était en plein désordre, délaissée par une bonne partie de sa population, et peuplée surtout de chômeurs. En 1936, le régime d'exception est levé et un Congolais est nommé chef de centre. Lorsqu'il démissionne en 1943, il n'est pas remplacé, car les représentants des différentes ethnies

composant la population du centre ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur le nom d'un successeur et, se méfiant les uns des autres, ont demandé au gouverneur de province de désigner un administrateur territorial comme chef de centre. Le régime d'exception a donc été rétabli et maintenu jusqu'en 1957. Dans la conclusion de son étude sur le centre extra-coutumier d'Elisabethville, Grévisse constate que l'application du décret de 1931 y a été un fiasco. Le chef de centre européen et son administration, absorbés par les tâches matérielles, n'ont pas pu y faire suffisamment de travail politique, tandis qu'à Léopoldville, par des mesures ponctuelles, l'évolution a mieux réussi. Il reproche au décret de privilégier l'action administrative au détriment de la formation politique, et d'être inadapté à des collectivités dépourvues de structure sociale et de cohésion. Il reproche aussi à l'autorité provinciale d'avoir appliqué le décret sans conviction et sans soutien du trésor public, abandonnant le centre extra-coutumier à ses propres ressources [157].

Une dizaine d'autres centres extra-coutumiers ont été créés au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du décret de 1931. Avec plus de succès, semble-t-il, qu'au Katanga, sans doute parce qu'ils étaient beaucoup moins peuplés et que leur population était plus homogène.

A l'époque de la création des centres extra-coutumiers, le Congo se relevait lentement d'une longue et profonde récession économique, et les moyens financiers de la Colonie étaient limités. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, les investissements sociaux ont également été sacrifiés au profit de l'effort de guerre. Ce n'est qu'à partir des années cinquante, avec la réalisation du premier plan décennal, que d'importants investissements ont permis un développement économique et social des centres extra-coutumiers.

#### 2.2.8.3. Les chefferies, les secteurs et les centres après la réforme de 1957

Le décret du 10 mai 1957, modifié par celui du 7 juillet 1959 [158], reprend les dispositions fondamentales des décrets de 1931 sur les centres extra-coutumiers et de 1933 sur les chefferies et les secteurs, mais crée une législation unique pour ces trois institutions. Le législateur souhaite les voir évoluer dans le cadre d'une structure unique, afin de réduire l'écart séparant le degré d'évolution des villes de celui des régions rurales. Mais il conserve le cadre traditionnel des chefferies et des secteurs. Il prévoit une participation plus active et plus directe de la population, afin de promouvoir sa capacité de s'administrer elle-même. Le législateur veut aussi en finir avec le paternalisme de l'administration territoriale, qui devra moins s'immiscer dans la gestion quotidienne des circonscriptions. L'administration territoriale conserve son rôle de tutelle, mais sa mission essentielle sera dorénavant d'assurer la formation politique des autorités et des populations indigènes, afin de les amener progressivement à s'administrer elles-mêmes à l'échelon local [159].

Sous réserve de la législation sur les villes, toute la population est groupée en trois sortes de circonscriptions: les chefferies, les secteurs et les centres. Les chefferies et les secteurs sont définis comme dans le décret de 1933 sur les circonscriptions indigènes. Les centres sont définis comme des circonscriptions administratives formées de populations non organisées sur la base de la coutume, groupées dans des agglomérations nettement distinctes des agglomérations coutumières, et dont l'importance numérique est suffisante pour qu'elles puissent se développer harmonieusement dans tous les domaines.

La ségrégation de l'habitat entre Noirs et Blancs est maintenue. Les non-indigènes ne peuvent s'établir dans un centre qu'à titre précaire et révocable, et l'autorisation ne sera donnée qu'à des personnes «qui justifient d'une activité désintéressée visant au progrès moral, spirituel ou social de la population du centre». Les dispositions antérieures sur l'inscription et les passeports de mutation sont supprimées. La réglementation des déplacements des indigènes à l'intérieur de la Colonie est désormais du ressort du gouverneur général. Les circonscriptions sont chargées de la tenue du service de la population et de l'état civil, selon les modalités que détermine le gouverneur général.

Le chef de chefferie, de secteur ou de centre exerce l'autorité dans sa circonscription et devient aussi officiellement le représentant du gouvernement dans cette circonscription. Dans les chefferies, c'est toujours la coutume qui détermine la personne qualifiée pour exercer la fonction, tandis que les chefs de secteur et de centre sont nommés par le commissaire de district parmi les membres du conseil, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la préférence des habitants. Le chef de secteur est nommé pour un terme de dix ans et le chef de centre pour un terme de cinq ans renouvelables. L'énumération des devoirs et charges incombant aux chefs reprend celle des décrets antérieurs en la matière, en y ajoutant l'obligation de vérifier ou de faire vérifier au moins une fois par trimestre la caisse de la circonscription, de signer les actes et les certificats de moralité et d'indigence, de surveiller le corps de police et d'assurer sa discipline, d'engager le personnel de la circonscription et d'exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard de ce personnel. Enfin, de créer et d'organiser les services nécessaires à la bonne administration de la circonscription.

Toutes les circonscriptions, y compris les chefferies, dont le conseil était composé jusqu'alors conformément à la seule coutume, sont dotées d'un conseil composé de membres de droit et de membres nommés. Sont membres de droit, le chef, les chefs des subdivisions coutumières des chefferies, les chefs des groupements coutumiers incorporés dans les secteurs. Les conseils de chefferie et de secteur comptent trois catégories de membres nommés: ceux qui sont choisis par le commissaire de district sur une liste de candidats établie par le chef en tenant compte des préférences des habitants; ceux qui sont choisis par le commissaire de district parmi les candidats présentés par

les agglomérations non coutumières rattachées aux chefferies ou secteurs; enfin, ceux qui sont choisis par le commissaire de district, après consultation des habitants, en raison de leur compétence et des intérêts qu'ils représentent. Dans les centres, tous les membres nommés sont choisis par le commissaire de district, après consultation des habitants, en raison de leur compétence et des intérêts qu'ils représentent. Une ordonnance du 29 mai 1958 [160] règle les modalités de la consultation des habitants. Les personnes consultées peuvent être invitées à désigner directement le candidat de leur choix ou à désigner un mandataire chargé de désigner le candidat. Le commissaire de district décide si la consultation sera directe ou indirecte. Seuls les Congolais belges, masculins, âgés de vingt-cinq ans au moins, sont consultés en cas de consultation directe. En cas de consultation indirecte, les habitants du village, de l'agglomération non coutumière ou du quartier désignent librement les mandataires, à moins qu'il n'existe des règles coutumières. Le gouverneur de province peut cependant réglementer ces désignations.

Le conseil de chefferie, de secteur ou de centre délibère sur toutes les questions d'intérêt local. Si le chef prend une décision allant à l'encontre de l'avis de la majorité du conseil, celui-ci peut introduire un recours auprès du commissaire de district. Le chef est assisté d'un collègue permanent, composé de lui-même et de trois à sept membres choisis par le conseil en son sein, qui l'assiste dans la gestion et l'administration journalière de la circonscription.

En matière de finances, les circonscriptions acquièrent un droit d'initiative accru. Le chef peut, de l'avis conforme du conseil, et moyennant autorisation préalable du commissaire de district, augmenter l'impôt dû par les habitants de la circonscription de centimes additionnels ne dépassant pas 70 % du montant de base. Dans les mêmes conditions, il peut créer, modifier ou supprimer des taxes et des péages, ainsi que des impôts sur les indices de richesse.

Les circonscriptions sont tenues, comme précédemment, d'effectuer certains travaux tels que l'entretien des voies de communication d'intérêt local. Ces travaux ne sont plus imposés à la population, mais doivent être effectués en régie ou confiés à des entreprises privées, à charge du budget de la circonscription. Ce n'est qu'au cas où cette solution s'avère impossible ou insuffisante, que les hommes adultes et valides peuvent être obligés de participer à ces travaux, contre rémunération et pendant quinze jours par an au maximum. Malgré les objections souvent émises, et notamment au sein du Conseil colonial [161], le décret maintient la possibilité pour l'administration d'imposer, «dans des circonstances exceptionnelles et si l'intérêt public l'exige», des travaux agricoles et piscicoles, ou des travaux de drainage, d'irrigation et de conservation des sols aux habitants des chefferies et des secteurs. Ces travaux ne peuvent occuper plus de quarante-cinq jours par an au total.

Les travaux agricoles, dits d'ordre éducatif, constituent, depuis l'entrée en vigueur du décret de 1933 sur les circonscriptions indigènes, la partie la

plus importante de travaux imposés aux habitants des chefferies et secteurs. Ils ont fait l'objet d'âpres controverses. L'Etat Indépendant du Congo avait instauré l'obligation de prestations en nature au profit de l'Etat ou des sociétés concessionnaires. La Belgique a supprimé d'emblée le système du travail obligatoire au profit de tiers par l'article 2, paragraphe 3, de la Charte coloniale: «Nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit de particuliers ou de sociétés». Ceci a provoqué immédiatement une chute importante de la production de caoutchouc et de sérieux problèmes de déficit budgétaire [162]. Pendant la Première Guerre mondiale, devant la nécessité d'équilibrer son budget et d'approvisionner la Force publique en campagne, le Gouvernement a instauré le régime des «cultures d'utilité publique», origine des «travaux d'ordre éducatif». L'ensemble des travaux d'utilité publique imposés à chaque homme adulte et valide pouvait atteindre soixante jours de prestation par an. Cette limite ne pouvant être dépassée que si la salubrité publique ou les besoins alimentaires de la population exigeaient des travaux urgents. Ces obligations ont été intégrées dans le décret de 1933 sur les circonscriptions indigènes. Pendant le deuxième conflit mondial, l'effort de guerre auquel a été soumis le Congo a amené le Gouvernement à imposer aux indigènes des cultures représentant jusqu'à cent vingt jours de travail par an. L'inexécution ou la négligence dans l'exécution des travaux imposés est punissable de sept jours de servitude pénale au maximum et de cent francs d'amende, ou d'une de ces peines seulement.

Ces travaux agricoles imposés sont soit des cultures vivrières destinées à la consommation familiale ou au marché local, soit des cultures de produits d'exportation, ou encore des «travaux de rapport», tels que la cueillette de certains fruits. S'y sont ajoutés par la suite des travaux de lutte contre l'érosion. Le décret du 5 décembre 1933 a supprimé l'obligation d'exécuter des travaux de rapport, ceux-ci ne correspondant plus à la notion que se faisait le législateur de travaux «d'ordre éducatif».

Le régime du travail légalement imposé a soulevé régulièrement des critiques en Belgique et de la part de l'Organisation internationale du Travail. Le Gouvernement de la Colonie l'a néanmoins maintenu en vigueur jusqu'à la fin de la colonisation pour un triple motif. D'abord, il le jugeait indispensable pour améliorer la santé publique par une alimentation plus variée et plus abondante. De nouvelles variétés de vivres ont été introduites et la qualité et la productivité des variétés traditionnellement cultivées ont été améliorées. En deuxième lieu, les cultures et travaux obligatoires ont permis, particulièrement au Ruanda-Urundi, de prévenir et de combattre les disettes et de lutter, dans les régions montagneuses, contre l'érosion du sol. En troisième lieu, le Gouvernement a voulu, par le biais des cultures de produits d'exportation, amorcer, puis stimuler l'économie monétaire en milieu rural.

C'est l'obligation de cultiver certains produits d'exportation, tels que le coton et le café, qui a suscité le plus de critiques. La culture et la vente des produits d'exportation étaient organisées sur base d'une collaboration tripartite entre l'Etat, certaines sociétés privées et les cultivateurs. L'Administration imposait certaines cultures à la population rurale et déterminait le nombre d'ares que chaque homme adulte et valide devait cultiver et récolter, ce nombre d'ares correspondant à un certain nombre de journées de travail [163]. Les agents du service de l'agriculture (ingénieurs agronomes, agronome-adjoints, assistants agricoles et moniteurs) veillaient à l'exécution correcte des obligations imposées. L'INEAC assurait la recherche et l'expérimentation scientifique. Le personnel territorial supervisait et coordonnait le programme agricole. Une ou plusieurs sociétés privées achetaient le produit à un prix fixé par l'Administration, l'usinaient, le transportait, et le vendait sur le marché international. Ces sociétés étaient tenues de faire des investissements permettant l'entreposage, le transport et l'usinage du produit dans les meilleures conditions, afin d'en garantir la qualité. Si elles remplissaient toutes les conditions imposées par l'Administration, les sociétés recevaient une licence d'achat. Pour certains produits, comme le coton et les fruits de palme, cette licence donnait à la société qui la détenait le droit exclusif d'acheter le produit dans une région déterminée.

Lors de la discussion du projet de décret du 5 décembre 1933, des membres du Conseil colonial ont critiqué le principe même de ce système [164]. Constatant que dans certaines régions les cultivateurs étaient tenus de cultiver un produit déterminé et n'avaient, dans la pratique, d'autre choix que de le vendre à une seule société, ils se demandaient si, dans ce cas, il n'était pas fait violence à l'article 2, paragraphe 3, de la Charte coloniale interdisant le travail obligatoire au profit de tiers. Les défenseurs du système, qui l'ont finalement emporté au Conseil colonial, faisaient valoir que le décret imposait aux paysans de cultiver certains produits, mais non de les vendre à une société déterminée. Ils étaient libres de vendre leurs produits à qui ils voulaient ou de les garder pour eux. S'il est vrai que pour des produits vivriers l'argument était valable, pour d'autres, tels que le coton, il l'était beaucoup moins. Le producteur n'avait pratiquement d'autre possibilité que de vendre son coton à la société ayant le monopole d'achat dans sa région.

Certains membres du Conseil mettaient aussi en doute l'efficacité du système des cultures imposées, faisant observer que «La contrainte employée trop souvent sans mesure, sans souci des circonstances, est peu susceptible de donner des résultats durables, les seuls qui importent... En outre le prix versé au planteur n'est souvent pas en rapport avec l'effort produit... En résumé, on ne peut considérer les cultures obligatoires comme un moyen permanent de mettre la Colonie en valeur et d'alimenter les entreprises européennes greffées sur les cultures indigènes [165]».



Ces critiques, amplement justifiées, ont été émises à une époque de grave dépression économique. Dans les années qui ont suivi, la remontée des prix des produits agricoles et une meilleure organisation du système ont permis de mieux rémunérer les producteurs.

Le Conseil colonial avait insisté sur le fait que la contrainte n'était justifiée que par le caractère éducatif de ces travaux agricoles imposés. Cette contrainte ne pouvait donc se prolonger indéfiniment. Grâce à un revenu plus stimulant pour le cultivateur, grâce aussi à un meilleur encadrement, la conviction a remplacé progressivement la contrainte. Si, en 1948, 2,9 % des cultivateurs soumis à l'obligation furent l'objet d'une sanction pénale (dans la plupart des cas une amende transactionnelle), cette proportion était tombée à 0,95 % en 1957 et à 0,55 % en 1958 [166]. On a pu constater que, dans les régions où les rendements des cultures étaient bons, de sorte que les cultivateurs en tiraient un revenu motivant, la production n'a pas diminué lorsque la contrainte a été supprimée. Dans des régions moins favorisées, où la qualité du sol était moins bonne, et où les cultivateurs estimaient que la rémunération ne justifiait pas l'effort exigé, les travaux d'ordre éducatif ont toujours été considérés par la population comme une corvée et une contrainte, souvent accompagnées de brimades. Dans les régions où les rendements étaient bons, et où l'agriculture a été organisée et modernisée par la création de paysannats et de coopératives, les travaux d'ordre éducatif ont permis un développement rural remarquable après la Deuxième Guerre mondiale. Au Rwanda et au Burundi, la culture du café, introduite sous ce régime contraignant, est devenue une ressource monétaire indispensable à la population, et la principale source de devises étrangères du pays.

La politique indigène du gouvernement de la Colonie a poursuivi un double objectif. D'une part, éviter la dislocation du tissu politique et social traditionnel en respectant l'organisation coutumière de la société, et gouverner les populations rurales par l'intermédiaire de leurs propres autorités et institutions. D'autre part, intégrer les chefs et les institutions traditionnelles dans son administration pour les faire participer à sa politique de développement économique, et pour créer, dans le milieu rural, une dynamique de développement politique, économique et social. L'objectif n'a été que partiellement atteint. L'institution des circonscriptions indigènes a été, en général, un élément de paix sociale pendant la période de la colonisation, dans la mesure où le tissu social traditionnel a été relativement bien respecté. Mais le respect de la coutume par l'Administration a aussi constitué un frein au développement. La coutume a empêché souvent l'Administration d'investir comme chef celui qui était le plus ouvert au progrès et le plus capable de le favoriser. En outre, la coutume imposait généralement des limites bien définies au pouvoir du chef et ne lui conférait pas, aux yeux de ses sujets, l'autorité voulue pour exécuter les tâches administratives que la loi du colonisateur lui imposait. Confrontée à cette situation, l'administration territoriale a

pratiqué de l'administration directe, exécutant souvent elle-même les tâches administratives incombant au chef. Pour les mêmes raisons, les conseils de chefferie et de secteur n'ont pas souvent joué le rôle que le législateur attendait d'eux.

Dans les centres extra-coutumiers, l'administration territoriale a trop longtemps exercé elle-même la gestion, l'administration et la police, considérant les autorités indigènes comme de simples intermédiaires et exécutants. Avant les dernières réformes qui ont précédé l'indépendance, elle a laissé peu d'initiative et de responsabilités aux chefs de centre et leurs conseils.

### **3. L'organisation politique et administrative du Ruanda-Urundi**

#### **3.1. L'ORGANISATION TERRITORIALE**

Dans le courant des mois de mai et juin 1916, l'armée du Congo belge a conquis et occupé militairement une partie de l'Afrique-Orientale allemande. Le Gouvernement belge n'avait pas l'intention d'annexer les territoires conquis, mais de les occuper militairement, afin d'assurer la sécurité de sa frontière orientale et d'utiliser ces territoires comme gage lors des négociations de paix qui suivraient les hostilités. Les instructions du ministre des Colonies Renkin au général Tombeur, commandant des forces belges pendant cette campagne, sont formelles: il n'est pas question d'établir une administration civile semblable à celle du Congo dans les territoires conquis. Ils resteront sous gouvernement militaire et celui-ci se limitera à maintenir la paix et la sécurité dans la région [167]

Dès novembre 1916, le Roi nomme un commissaire royal pour administrer les territoires occupés dans l'Afrique-Orientale allemande, y compris le Rwanda et le Burundi. La structure administrative mise en place par les Allemands est maintenue. L'ordonnance-loi du 6 avril 1917 du commissaire royal [168] crée deux circonscriptions administratives appelées résidences, correspondant aux deux royaumes traditionnels du Rwanda et du Burundi, qualifiés de sultanats. La résidence du Rwanda, que l'Administration belge, à la suite de l'autorité coloniale allemande, appellera Ruanda, a son siège à Kigali, celle du Burundi, appelé Urundi, à Kitega. Usumbura devient la résidence du commissaire royal et le siège des services administratifs. Les résidents représentent le gouvernement d'occupation. Ils veillent au maintien de l'ordre et de la sécurité publique. L'ordonnance précise que «dans les matières où les ordonnances du commissaire royal ne déterminent pas leurs pouvoirs et leurs attributions, les fonctionnaires et officiers préposés à l'administration des territoires occupés se conformeront aux règles et aux traditions établies par l'Administration allemande».

Depuis le 20 octobre 1924, la Belgique administre le «territoire du Ruanda-Urundi» en vertu du mandat qui lui est conféré par les Puissances alliées, et confirmé par la Société des Nations [169]. En vertu de l'article 10 du mandat, elle peut l'administrer comme partie intégrante de son territoire. Elle peut y appliquer sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et peut constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants relevant de sa propre souveraineté [170]. La loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi unit administrativement ce territoire à la colonie du Congo belge, dont il forme un vice-gouvernement général [171]. Le territoire du Ruanda-Urundi a cependant une personnalité juridique distincte de celle du Congo belge et un patrimoine propre. En vertu de l'arrêté royal d'exécution du 11 janvier 1926 [172], le Ruanda-Urundi conserve, tant que le gouverneur général n'en a pas disposé autrement, ses divisions territoriales. Les résidences sont assimilées aux districts du Congo belge, et les circonscriptions des postes aux territoires de la Colonie. L'ordonnance du gouverneur général du 17 mars 1932 [173] confirme cette situation et dispose que les résidences sont divisées en territoires, administrés par des administrateurs territoriaux assistés d'adjoints. Chacune des résidences compte sept territoires. Depuis 1953, il y a neuf territoires au Ruanda et autant en Urundi [174]. Cette organisation territoriale a été maintenue jusqu'en 1960 (voir *infra*, 3.7.).

### 3.2. LE VICE-GOUVERNEUR GENERAL, GOUVERNEUR DU RUANDA-URUNDI

Le commissaire royal dans les territoires occupés de l'Afrique-Orientale allemande, nommé par le Roi en 1916, est investi des droits délégués dans la colonie du Congo belge au gouverneur général et au procureur général. Cette situation administrative, prévue comme provisoire et temporaire par le Gouvernement belge, va durer jusqu'en 1926, du fait des longues négociations diplomatiques qui ont abouti au Traité de Versailles, à la création de la Société des Nations et à l'attribution à la Belgique du mandat sur le Ruanda-Urundi.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 1926, date d'entrée en vigueur de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi [175], le territoire du Ruanda-Urundi est administré, comme l'étaient les provinces du Congo belge à cette époque, par un vice-gouverneur général, disposant donc des pouvoirs attribués aux vice-gouverneurs généraux par l'article 22 de la Charte coloniale. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret sur l'organisation judiciaire du Ruanda-Urundi de 1948, le vice-gouverneur général, gouverneur du Ruanda-Urundi, détient en outre le pouvoir judiciaire attribué au procureur général au Congo belge. A partir de 1933, il exerce, par voie d'ordonnance, tous les pouvoirs qui sont attribués aux gouverneurs de province du Congo [176].

Le vice-gouverneur général se trouve sous l'autorité du gouverneur général du Congo belge, dont le pouvoir législatif et exécutif s'étend au territoire du Ruanda-Urundi. Mais les décrets ainsi que les ordonnances législatives du gouverneur général dont les dispositions ne sont pas spéciales au Ruanda-Urundi, ne s'appliquent à ce territoire qu'après y avoir été rendus applicables par une ordonnance du vice-gouverneur général. Il en va de même pour les règlements d'administration et les règlements de police du gouverneur général dont les dispositions ne sont pas spéciales au Ruanda-Urundi [177]. Les vice-gouverneurs généraux, gouverneurs du Ruanda-Urundi, ont introduit progressivement dans le territoire sous mandat toute la législation élaborée depuis des dizaines d'années pour le Congo, dont ils estimaient qu'elle convenait au territoire du Ruanda-Urundi.

Lorsqu'en 1933 les vice-gouverneurs généraux du Congo sont remplacés par des commissaires de province qui ne disposent pas des pouvoirs attribués par l'article 22 de la Charte coloniale aux vice-gouverneurs généraux, cette réforme n'est pas étendue au Ruanda-Urundi, qui reste sous l'autorité d'un vice-gouverneur général.

L'accord de tutelle des Nations Unies qui remplace, à partir de 1949, le mandat de la Société des Nations [178], permet à la Belgique d'administrer le Ruanda-Urundi «selon la législation belge, comme partie intégrante du territoire belge» et autorise le maintien de l'union administrative avec le Congo belge. L'organisation déjà existante restera inchangée jusqu'à l'indépendance du Congo.

### 3.3. LE RESIDENT GENERAL DU RUANDA-URUNDI

L'union administrative entre le Congo belge et le Ruanda-Urundi prend fin avec l'indépendance du Congo belge, le 30 juin 1960. Le vice-gouverneur général, gouverneur du Ruanda-Urundi, devient résident général du Ruanda-Urundi [179]. Il reçoit les mêmes pouvoirs que le gouverneur général, plus spécialement son pouvoir exécutif et législatif. Il est représenté dans chacun des deux pays par un résident. L'ordonnance du 25 octobre 1960 accentue encore son pouvoir: il peut suspendre ou annuler les actes des autorités et conseils des territoires ou provinces et des communes, ainsi que ceux des autorités et conseils des pays. Il peut, si l'intérêt public le requiert, se substituer aux autorités et conseils des pays, des territoires ou provinces et des communes [180]. Les pouvoirs très étendus qui lui sont attribués doivent permettre au résident général de réagir promptement à l'évolution politique rapide et à la situation parfois révolutionnaire de la région, et de mettre promptement sur pied les réformes institutionnelles et la nouvelle organisation politique et administrative voulues par la Belgique pour mener le territoire sous tutelle sur la voie de l'autonomie, puis de l'indépendance.

Le 31 décembre 1961, il est mis fin au mandat du résident général du Ruanda-Urundi. Ses fonctions et ses pouvoirs sont dévolus aux résidents, qui portent désormais le titre de haut représentant de la Belgique. Ceux-ci exerceront l'autorité belge tutélaire, dans le cadre de la large autonomie conférée aux deux pays, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1962, date de leur accession à l'indépendance.

#### 3.4. LE CONSEIL DU VICE-GOUVERNEMENT GENERAL ET LE CONSEIL GENERAL

En 1947, le territoire du Ruanda-Urundi est doté d'un conseil du vice-gouvernement général [181], sur le modèle de la réforme introduite la même année au Congo. En font partie: les hauts fonctionnaires du territoire, des représentants des chambres de commerce, des associations de colons, des associations patronales et des associations professionnelles d'employés, ainsi que trois notables choisis par le vice-gouverneur général en raison de leur compétence en matière coloniale. Le *mwami* du Rwanda et celui du Burundi en sont membres de droit. En outre, trois autres personnes y représentent les intérêts des indigènes. Ce conseil est exclusivement consultatif. Il délibère sur les propositions budgétaires et sur toutes les questions que lui soumet le vice-gouverneur général. Il peut adresser des vœux au gouvernement.

En 1956, le Conseil de vice-gouvernement général devient le Conseil général. Le nombre de ses membres passe de vingt-deux à quarante-quatre, et la représentation des autochtones est élargie. Dans le cadre de la réforme initiée par le décret du 25 décembre 1959 [182], le Conseil général devient une assemblée dont la majorité des membres sont élus par les chefs des communes et les membres des conseils de commune.

#### 3.5. LES PAYS, CHEFFERIES ET SOUS-CHEFFERIES

Dès 1917, le «Ruanda» et l'«Urundi» sont constitués en «sultans». «Les sultans (il s'agit du *mwami* Musinga au Ruanda et du jeune *mwami* Mwambutsa en Urundi) exercent, sous la direction du résident, leurs attributions politiques et judiciaires dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène et les instructions du commissaire royal» dit l'ordonnance du 6 avril 1917, déjà citée. Ce texte est resté d'application sous le régime du mandat, et pendant vingt-cinq ans il a été la seule base légale de la politique indigène de la Belgique au Ruanda-Urundi. En principe, l'autorité belge mène «une politique de protectorat, d'administration indirecte» [183]. Elle respecte l'organisation politique existante, à condition que le *mwami* et les chefs se plient à sa volonté de progrès. Les résidents sont amenés à destituer des chefs jugés indignes et à les remplacer par d'autres. Et,

en 1931, le *mwami* Musinga du Ruanda, totalement rebelle aux conceptions nouvelles, est exilé et remplacé par un de ses fils, choisi par l'autorité belge et investi par elle. L'autorité belge interviendra également pour fusionner des chefferies jugées trop petites et pour combattre les abus des chefs, spécialement en matière de corvées [184].

En 1943, le gouverneur général du Congo introduit au Ruanda-Urundi une réforme sur le modèle de celle qui était entrée en vigueur en 1933 au Congo belge. L'ordonnance législative du 4 octobre 1943 [185] institutionnalise le système politique traditionnel existant ainsi que l'exercice de l'autorité par la puissance mandataire. Les pays — le Ruanda et l'Urundi — et les chefferies reçoivent la personnalité civile et auront des ressources propres. Le *mwami*, chef suprême du pays, est désigné conformément à la coutume, mais il ne peut exercer ses fonctions qu'après avoir été investi par le gouverneur du Ruanda-Urundi. Les chefs et les sous-chefs sont nommés par le *mwami* mais doivent être investis respectivement par le gouverneur et par le résident. Ce sont ces derniers qui exercent le pouvoir disciplinaire, qui peut aller jusqu'à la démission d'office, sur les chefs et sous-chefs. Le *mwami*, les chefs et les sous-chefs exercent leur pouvoir conformément aux coutumes, pour autant que celles-ci ne soient contraires ni aux règles du droit public, ni aux dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour but de substituer d'autres règles à celles des coutumes indigènes. Avant d'être investis, le *mwami* et le chef doivent promettre solennellement de se conformer aux instructions et ordres légaux de l'autorité. L'action du résident sur le *mwami* et celle de l'administrateur territorial sur le chef et le sous-chef s'exercent par voie de conseil ou de veto.

Comme c'est le cas pour les chefs des circonscriptions indigènes en vertu de la législation congolaise, l'ordonnance législative de 1943 impose diverses tâches administratives aux autorités traditionnelles et fait d'elles des auxiliaires de l'Administration belge et des exécutants de ses ordres et de ses instructions. Elle organise également le recensement, qui est confié aux chefs. Comme au Congo, les habitants doivent obtenir une autorisation administrative pour quitter provisoirement ou définitivement leur chefferie, mais c'est le chef, et non l'administrateur de territoire comme c'est le cas au Congo, qui délivre les passeports de mutation. L'ordonnance mentionne l'existence d'un conseil du *mwami* et de conseils de chefferie, mais elle est muette sur le mode de désignation des membres de ces conseils. Ceux-ci sont donc désignés conformément à la coutume. Le *mwami* et les chefs, assistés de leur conseil respectif, peuvent prendre des règlements en matière de salubrité, de sécurité et de tranquillité publique.

Le législateur crée de cette façon une double hiérarchie politique et administrative: celle du *mwami*, des chefs et des sous-chefs, et celle du gouverneur, du résident et de l'administrateur de territoire, la seconde exerçant contrôle et autorité sur les différents échelons de la première.

En acceptant la tutelle du Ruanda-Urundi, la Belgique s'est engagée, selon les termes de l'accord de tutelle de 1949, «à assurer aux habitants du Ruanda-Urundi une participation croissante à l'administration et aux services tant centraux que locaux du Territoire» et, conformément à l'article 76b de la Charte des Nations Unies, «à favoriser leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes...». Par la réforme introduite par le décret du 14 juillet 1952, le Gouvernement veut «étendre la compétence et stimuler l'initiative de l'autorité indigène tout en permettant à la population de prendre une part grandissante à la vie publique, de façon à l'amener progressivement à l'autonomie» [186].

Depuis le début de la colonisation allemande, puis belge, l'Administration a reconnu et utilisé, et de ce fait renforcé, la structure traditionnelle de type féodal existant dans les deux pays. La réforme de 1952 sera un premier pas, très prudent, pour passer d'un régime féodal à un système plus démocratique. Elle concrétise la politique du Gouvernement qui veut que la démocratisation se fasse, au Ruanda-Urundi comme au Congo, au sein même des institutions traditionnelles [187].

Outre les conseils du pays et de chefferie déjà existants, il est créé des conseils de territoire et de sous-chefferie. Le conseil supérieur du pays aura dorénavant une députation permanente de cinq membres. Tous ces conseils n'ont qu'une compétence consultative. Les membres des conseils de sous-chefferie sont choisis au sein d'un collège électoral composé des notables dont les noms sont repris sur une liste établie par le sous-chef «en tenant compte des préférences des habitants». Le conseil de chefferie est composé, en nombre égal, de sous-chefs élus par leurs pairs et de notables élus par les conseils de sous-chefferie. Le conseil de territoire comprend les chefs du territoire, un nombre égal de sous-chefs élus par leurs pairs, et un nombre de notables égal au nombre de chefs et de sous-chefs. Ces notables sont également élus par les chefs et sous-chefs. Le conseil supérieur du pays comprend, outre le *mwami*, les présidents des conseils de territoire, six chefs élus par leurs pairs, un représentant élu par chaque conseil de territoire parmi les notables qui y siègent, et huit autres personnes cooptées.

Le débat sur le projet de ce décret au sein du Conseil colonial reflète la méfiance des membres du Conseil envers les chefs, spécialement ceux du Rwanda, souvent coupables d'abus et incarnant un système féodal cause d'injustice sociale. Au cours de ce débat, le gouverneur général assure le Conseil que la situation s'est nettement améliorée et que ses appréhensions sont exagérées. Il serait imprudent, d'après lui, de bousculer trop vite les traditions en ce qui concerne l'exercice de l'autorité indigène.

Lorsque le législateur et le gouverneur du territoire parlent de démocratisation, ils pensent à une participation des représentants de l'ethnie majoritaire hutu au pouvoir, détenu presque exclusivement par la minorité tutsi. C'est par le biais de la désignation des membres des conseils de sous-chefferie

que le législateur de 1952 espère obtenir une représentation des Hutu dans les conseils aux différents échelons. Le système pyramidal complexe imaginé par le législateur n'a cependant modifié en rien la suprématie de la caste dominante des Tutsi, d'autant plus que les sous-chefs, chargés de composer le collège électoral, ne se souciaient nullement de consulter leurs sujets, comme le prévoyait le décret. C'est pourquoi, en 1956, le gouverneur du Ruanda-Urundi a organisé une consultation populaire au suffrage universel des hommes pour désigner les conseillers de sous-chefferie. Suite à cette consultation, de nombreux Hutu sont devenus conseillers de sous-chefferie. Mais, par le jeu du système pyramidal de désignation des conseillers, leur nombre diminuait proportionnellement dans les conseils de chefferie et de territoire, et, finalement, sur trente-deux conseillers du Conseil supérieur du Ruanda, un seul était hutu, et seuls deux Hutu sont devenus membres du Conseil supérieur du Burundi [188].

Si d'une part le décret de 1952 instaure un système dans lequel, par le biais des différents conseils, la population est mieux associée à l'exercice du pouvoir traditionnel, d'autre part il renforce l'autorité du *mwami* et des chefs en étendant leurs attributions et en les rendant moins dépendants de la tutelle pour certains actes rentrant dans leurs attributions. Le *mwami* peut prendre des mesures «en vertu du pouvoir que lui confère la coutume en vue d'orienter l'évolution de celle-ci pour l'adapter à des nécessités nouvelles» (art. 34 du décret). Ces mesures ne sont exécutoires que de l'avis conforme du Conseil supérieur du pays. On pouvait se demander si cette disposition n'était pas contraire à l'article 22 de la Charte coloniale qui interdit la délégation du pouvoir législatif. Il a été répondu que le texte ne crée pas le pouvoir législatif du *mwami*, mais reconnaît son existence en vertu de la coutume, tout en l'amendant afin de soumettre les décisions du *mwami* en matière de coutume à l'avis du Conseil supérieur du pays [189].

### 3.6. LES CITES INDIGENES ET LES CENTRES EXTRA-COUTUMIERS

Tout comme au Congo, des agglomérations peuplées d'Africains autochtones et étrangers, qui échappent en fait à l'autorité des chefs, se sont créées au Rwanda et au Burundi dans et autour des localités urbanisées. L'ordonnance du 18 juin 1925 [194], permet aux résidents de créer des «cités indigènes», quartiers réservés à la population africaine vivant dans les centres urbains. Cette législation est similaire à celle du Congo belge en la matière. Elle établit une ségrégation entre indigènes et non-indigènes. Ces derniers ne sont autorisés à résider dans les cités indigènes que moyennant un permis de séjour et ne peuvent pas s'y rendre la nuit. Sauf dérogation, les indigènes ne peuvent résider dans les quartiers réservés aux non-indigènes. Le commerce et les petites industries peuvent y être autorisés, mais les débits de boissons



fermentées y sont interdits. Les parcelles peuvent être acquises en location pour un terme de vingt ans au maximum.

Les cités indigènes sont administrées directement par l'administration territoriale. L'administrateur y est assisté d'un chef de cité africain nommé par le résident. Ce n'est qu'en 1949 que des cités indigènes ont été créées à Nyanza, Kigali et Astrida, et en 1950 à Gatsibu et Biumba, toutes localités du Ruanda. En 1960, les cités indigènes ont été intégrées dans les communes nouvellement instituées.

La législation congolaise sur les centres extra-coutumiers, coordonnée par l'arrêté royal du 6 juillet 1934, a été rendue exécutoire au Ruanda-Urundi en 1940 [190]. En 1941, deux centres extra-coutumiers ont été créés à Usumbura: celui du «quartier belge» et celui du «village swahili». En 1944 s'y ajoutent le centre extra-coutumier de Kitega et celui de Rumonge-Nyanza-lac, village peuplé de musulmans, descendants des marchands d'esclaves et commerçants arabisés qui s'y étaient établis à la fin du dix-neuvième siècle. Tout comme les cités indigènes, les centres extra-coutumiers ont été supprimés en 1960, lors de la création des communes.

On constate donc qu'en Urundi l'Administration a organisé les agglomérations extra-coutumières suivant la législation des centres extra-coutumiers, dotés de la personnalité civile et dirigés par des chefs de centre assistés d'un conseil. Au Ruanda, on s'est contenté de créer des cités indigènes, simples subdivisions administratives d'une agglomération se trouvant sous l'autorité directe de l'administration territoriale. La différence s'explique par le fait qu'en Urundi les agglomérations visées étaient nettement plus peuplées, et que leur population était plus hétérogène: Burundais, Rwandais, Congolais, etc.

Le décret congolais du 26 mars 1957 sur les villes n'a pas été appliqué au Ruanda-Urundi. Lorsque le gouverneur du Ruanda-Urundi a voulu le rendre applicable à l'agglomération d'Usumbura, une majorité des membres du Conseil général s'y est opposée. Cette opposition avait un motif politique: les membres africains du Conseil, particulièrement ceux de l'Urundi, ne voulaient pas qu'Usumbura devienne une ville autonome parce qu'ils considéraient que cela constituait une atteinte à l'autorité du *mwami* sur la capitale [191].

### 3.7. LES REFORMES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DE 1960 ET 1961

A partir du début de l'année 1960, le gouvernement procède à des réformes radicales. Inspirées des conclusions du groupe de travail parlementaire qui avait visité le pays et y avait procédé à une enquête approfondie en avril-mai 1959, elles sont également la conséquence de la révolution populaire contre le pouvoir féodal des Tutsi au Ruanda, en novembre 1959, et de la pression du parti nationaliste en Urundi.

Le décret du 25 décembre 1959 [192], que le gouvernement qualifie d'intérimaire, trace les grandes lignes de la création de deux Etats démocratiques qui deviendront le Rwanda et le Burundi. Il prévoit le regroupement des sous-chefferies et leur transformation en communes, entités décentralisées qui ont la personnalité civile et jouissent de l'autonomie financière. Les communes sont administrées par un chef de commune, nommé par le *mwami*. Le chef de commune sera assisté d'un conseil élu au suffrage universel. Enfin, et c'est sans doute la réforme la plus importante: les chefferies seront transformées en entités administratives déconcentrées et n'auront plus de rôle politique. Ceci signifiait la fin du pouvoir des princes et des chefs traditionnels, la fin de la féodalité. La double hiérarchie, belge et indigène, est supprimée. Les deux pays deviennent autonomes et, à la tête de chacun d'eux, le *mwami* devient un monarque constitutionnel. Il exerce le pouvoir exécutif, assisté d'un chef de gouvernement et de chefs de département nommés par lui. Tous ses actes doivent être contresignés par le chef de gouvernement. Il exerce le pouvoir législatif collectivement avec le conseil du pays, dont la majorité des membres sont élus par les chefs de commune et les conseillers communaux.

Toutes ces réformes, en commençant par les élections communales, devaient être introduites progressivement et simultanément au Rwanda et au Burundi. Diverses circonstances, principalement la situation révolutionnaire prévalant au Rwanda et l'interférence des instances de l'O.N.U., ont obligé le Gouvernement à adapter le calendrier des réformes aux situations politiques fluctuantes. Elles ont néanmoins abouti à la mise en place dans les deux pays d'une nouvelle organisation politique et administrative qui a fonctionné au cours de l'année qui a précédé l'indépendance des deux pays.

L'arrêté royal intérimaire du 25 janvier 1960 [193] supprime la double hiérarchie administrative qui a caractérisé l'Administration du Ruanda-Urundi, en disposant que «les pays du Ruanda et de l'Urundi sont substitués aux résidences du même nom dans l'organisation et les limites actuelles de celles-ci». Le résident ne garde que les pouvoirs relevant de la tutelle générale, et est chargé de régler le transfert progressif au gouvernement du pays de ses attributions administratives et de celles du vice-gouvernement général qui sont d'intérêt purement régional. Au début de 1961, cette opération de décentralisation et d'africanisation de l'administration locale est terminée [194].

En Urundi, l'ordonnance législative du 27 février 1960 [195] crée une Commission intérimaire qui remplace le Conseil supérieur du pays et exerce ses attributions. Elle est composée du *mwami*, qui la préside et a voix délibérative, et des cinq membres qui composaient la députation permanente de l'ancien conseil. Le 21 juillet 1960, une ordonnance législative [196] crée des commissariats du pays. Ceux-ci forment un embryon de pouvoir exécutif,

se voyant accorder certains pouvoirs de la tutelle. L'ordonnance du 26 septembre 1960 supprime les trente-sept chefferies et crée dix-huit provinces, subdivisions administratives des territoires, qui reprennent certaines des compétences de ces territoires [197].

Les élections communales, au suffrage universel des hommes, ont eu lieu en novembre 1960, sauf dans la capitale, Usumbura. Le législateur y avait prévu un mode d'élection spécial, ayant pour but d'assurer une représentation équitable des minorités, notamment des Congolais et de la communauté islamique. Cette procédure s'étant heurtée à l'opposition des partis politiques, l'Administration a décidé de surseoir à l'élection des conseillers communaux et a placé la ville sous l'autorité d'un commissaire spécial. Dans le reste du pays, les communes ont été créées après les élections, conformément aux dispositions du décret du 25 décembre 1959. Ce décret qualifie les communes de provisoires, car il veut laisser aux nouvelles institutions démocratiques le soin de décider de l'organisation définitive des communes. Ceci sera fait après l'indépendance.

En janvier 1961, un gouvernement composé d'un premier ministre et de cinq ministres, et un Conseil intérimaire de soixante-quatre membres sont mis en place, en attendant les élections générales prévues pour le 25 janvier, mais postposées suite à la résolution 1 605 de l'O.N.U. du 20 décembre 1960. Les membres de ce conseil intérimaire sont élus par les conseils communaux. Le résident général nomme les ministres, qui doivent obtenir la confiance du conseil intérimaire. Ce gouvernement devient un gouvernement intérimaire «d'union nationale» en juillet 1961, conformément à une injonction de la résolution 1 605 de l'O.N.U.

Les élections générales au suffrage universel des hommes et des femmes ont lieu le 18 septembre 1961. L'Assemblée législative issue de ces élections se réunit le 28 septembre et un gouvernement est formé le même jour.

Au Ruanda, la députation permanente du Conseil supérieur du pays a été remplacée dès février 1960 par un Conseil spécial provisoire [198]. Le *mwami* a refusé de collaborer en qualité de monarque constitutionnel avec ce conseil et a quitté le pays au mois de juin 1960.

Les élections communales, au suffrage universel des hommes, ont été organisées en juin-juillet 1960 et ont permis de mettre en place l'organisation communale prévue par le décret du 25 décembre 1959. Dans la foulée des élections communales, un gouvernement provisoire et un nouveau Conseil provisoire de quarante-huit membres ont été installés. L'autonomie interne a été accordée par les ordonnances législatives du 15 janvier 1961 [199]. En réaction contre la résolution du 20 décembre 1960 de l'assemblée générale de l'O.N.U. recommandant de postposer les élections générales prévues pour le 28 janvier 1961, les leaders des partis hutu ont convoqué tous les bourgmestres et conseillers communaux du pays à Gitarama le 28 janvier. Cette assemblée a déclaré la monarchie abolie et a proclamé la

République. Elle a élu immédiatement un président de la République et une assemblée législative. Un gouvernement a été formé le jour même. Quatre jours plus tard, le 1<sup>er</sup> février, l'assemblée a adopté une constitution. Si l'élection d'une assemblée législative par les bourgmestres et conseillers communaux était conforme sinon à la lettre, du moins à l'esprit du décret du 25 décembre 1959, l'abolition de la monarchie et l'installation d'un régime républicain ne l'étaient certainement pas. Le Gouvernement belge a néanmoins accepté le fait accompli. Il a considéré le président élu comme chef *de facto* du pays et ne s'est pas opposé à l'application de la constitution dans la mesure où elle n'était pas contraire au droit du territoire sous tutelle et de la Belgique.

Suite à une nouvelle résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., un référendum sur la question du maintien de la monarchie a été organisé le 25 septembre 1961, en même temps que les élections générales, qui ont eu lieu, cette fois, au suffrage universel de tous les adultes, hommes et femmes. La monarchie a été rejetée par 80 % des voix et l'ordonnance législative du 1<sup>er</sup> octobre 1961 [200] proclame que l'institution du *mwami* est abolie au Rwanda. L'Assemblée législative issue de ces élections est installée le 2 octobre. Le 26 octobre, un nouveau gouvernement obtient la confiance de l'Assemblée. Le Rwanda devient officiellement une république ayant à sa tête un président, élu par l'Assemblée nationale.

Le 21 décembre 1961, le ministre belge des Affaires étrangères et les représentants des gouvernements du Rwanda et du Burundi signent, à Bruxelles, un protocole accordant l'autonomie complète aux deux pays, la Belgique ne gardant, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1962, date de l'accession à l'indépendance des deux pays, que les pouvoirs relatifs aux affaires étrangères, à la défense du territoire, au maintien de l'ordre et à la supervision des finances publiques.

#### 4. Conclusion

L'organisation politique et administrative du Congo belge se caractérise par une grande stabilité, reflet, peut-être, de la stabilité des institutions politiques de la Belgique elle-même pendant ces décennies de profonds bouleversements en Europe. Léopold II avait créé une organisation politique et administrative qui concentrait tout le pouvoir entre ses mains. Lors de la reprise du Congo, en 1908, le législateur belge a maintenu un système de gouvernement centralisé et efficace, mais soumis à un contrôle politique et parlementaire.

Au cours des premières années suivant la reprise du Congo par la Belgique, le Gouvernement modifie l'organisation centralisée du pouvoir local. Estimant que la lenteur et les difficultés des communications empêchent le

gouverneur général d'administrer efficacement l'ensemble du territoire et de contrôler les fonctionnaires disséminés dans le pays, il confie à des vice-gouverneurs généraux autonomes l'administration des provinces. En 1933, la pyramide de commandement, avec un pouvoir central entre les mains du gouverneur général, est rétablie. Elle permettra une gestion globale et uniforme de l'ensemble de la Colonie. Au fil des ans, le Gouvernement a confié de plus en plus de pouvoirs d'administration et de gestion au gouverneur général, mais le pouvoir politique est toujours resté aux mains du ministre des Colonies, son administration à Bruxelles exerçant en outre un contrôle permanent sur celle de Léopoldville.

Les services généraux, souples et bien articulés, établis dans la capitale congolaise, avaient leurs antennes dans chaque capitale provinciale. L'administration territoriale, surveillée de près par les gouverneurs de province et les commissaires de district, était omniprésente. Elle assurait une exécution stricte et rapide des instructions et exerçait une emprise directe sur la vie quotidienne de l'ensemble de la population. Ceci a permis un développement général de l'agriculture et de l'hygiène, de l'infrastructure médicale et du réseau de communications sans doute unique dans l'histoire de la colonisation.

Dès le début, le colonisateur belge s'est appuyé sur les structures traditionnelles existantes. Il a reconnu l'autorité des chefs, mais a transformé les chefferies en circonscriptions administratives, faisant des chefs des organes du pouvoir colonial. Les réformes des circonscriptions indigènes en 1933 et 1957 allaient dans le sens d'une autonomie administrative croissante de ces institutions, tendant à stimuler la capacité d'autogestion des autorités traditionnelles. Mais l'administration territoriale a mené une politique paternaliste, ne laissant souvent aux chefs qu'un rôle d'exécutant. Il ne lui a pas été facile de se départir de ce paternalisme et de devenir une véritable autorité de tutelle lorsque, au cours des dernières années de la colonisation, les réformes ont permis à la population autochtone de prendre effectivement ses intérêts en main.

Rapidement confronté au problème de la gestion des agglomérations urbaines formées d'Européens et d'Africains, le Gouvernement a opté d'emblée pour la ségrégation de l'habitat et l'administration séparée. Ce n'est qu'au cours des dernières années de la colonisation que la législation a permis d'associer Noirs et Blancs dans la gestion des villes. Dans les centres extra-coutumiers, plus encore que dans les régions rurales, la politique pratiquée, jusqu'aux réformes de 1957 et 1959, a été celle de l'administration directe. Là aussi, la volonté de voir le Congo se développer et se moderniser rapidement l'a emporté sur celle d'initier les Congolais à la gestion de leurs intérêts.

Le Gouvernement n'a associé que très progressivement les Européens de diverses catégories professionnelles ainsi que la classe évoluée de la population congolaise à la gestion de la Colonie, dans le cadre des conseils consultatifs de gouvernement et de province. Jusqu'en 1957, ni les Européens, ni

les Africains n'avaient de droits politiques s'exprimant par des élections démocratiques. C'est à partir de 1957 que le statut des villes a permis une véritable autonomie communale à base démocratique. Les réformes de 1957 et de 1959 ont transformé toutes les circonscriptions rurales et urbaines en institutions démocratiques, bases d'une pyramide qui devait doter aussi les provinces et le gouvernement central d'institutions démocratiques modernes. Ces réformes venaient fort tard, et ont été rattrapées et dépassées par l'évolution politique des dernières années précédant l'indépendance.

Dans le territoire du Ruanda-Urundi, la structure politique traditionnelle était très différente de celle qu'on trouvait généralement au Congo. L'Administration avait affaire ici à deux royaumes séculaires, celui du Rwanda fort centralisé, celui du Burundi l'étant moins. Suite aux circonstances historiques entourant l'attribution du mandat de la Société des Nations à la Belgique, celle-ci a laissé longtemps la structure traditionnelle existante intacte, tout en intervenant pour remplacer des chefs — et même le *mwami* au Rwanda — rebelles au progrès, et pour combattre des abus ou remédier à l'émiettement des chefferies. En 1943, le fonctionnement de l'organisation politique traditionnelle a été institutionnalisé et modernisé. Il existe depuis lors, dans chacun des deux pays, deux structures administratives parallèles: l'africaine et l'européenne, la seconde contrôlant la première de près. La structure de commandement du système traditionnel et la nomination de chefs et sous-chefs formés dans l'excellente école d'administration d'As-trida, ont permis de mener une politique d'administration sinon indirecte, en tout cas moins directe qu'au Congo.

La démocratisation des institutions, voulue par la Belgique et exigée également par l'O.N.U., exprimée par la réforme de l'organisation politique indigène de 1952, s'est heurtée à l'obstination de la classe dominante, particulièrement au Rwanda où, en 1959, une révolution populaire a provoqué la chute du régime traditionnel. Les transformations rapides et radicales des institutions politiques et administratives à partir du début de l'année 1960 ont permis, dans les deux pays constituant le territoire sous tutelle, une transition vers l'indépendance moins précipitée qu'au Congo.

#### NOTES ET REFERENCES

- [1] La déclaration finale de la Conférence de Bruxelles, le 2 juillet 1890, a modifié cette disposition, en autorisant les puissances établies dans le bassin du Congo à établir sur les marchandises qui y sont importées des droits dont la valeur ne peut dépasser 10 % de la valeur au port d'importation.
- [2] F. Cattier, *Droit et administration de l'Etat Indépendant du Congo*, Bruxelles, 1898, p. 189.
- [3] *B.O.*, 1885, p. 25.
- [4] *B.O.*, 1894, p. 186.
- [5] En octobre 1900, le secrétaire d'Etat Van Eetvelde a démissionné. Léopold II n'a jamais nommé un successeur, accentuant encore ainsi son pouvoir personnel. Les trois secrétaires généraux relevaient directement de lui.

- [6] F. Cattier, 1898, p. 185; O. Louwers, *Eléments du droit de l'Etat indépendant du Congo*, Bruxelles, 1907, p. 8.
- [7] *B.O.*, 1889, p. 161; O. Louwers, *op. cit.*, p. 9
- [8] F. Cattier, 1898, p. 217.
- [9] F. Cattier, *Etude sur la situation de l'Etat Indépendant du Congo*, Bruxelles-Paris, 1906, p. 326.
- [10] *B.O.*, 1887, p. 49.
- [11] Le décret du 1<sup>er</sup> août 1888 (*B.O.*, 1888, p. 244) a été remplacé par celui du 10 octobre 1894 (*B.O.*, 1894, p. 209), qui coordonne les différentes dispositions légales sur l'organisation du gouvernement local.
- [12] F. Cattier, 1898, p. 229. Le *mwami* (roi) du Rwanda et celui du Burundi ont également été appelés sultans par l'autorité coloniale allemande, et par le commissaire royal au début de l'occupation belge. Les fonctionnaires territoriaux représentant l'autorité belge auprès des *bami* (rois) du Rwanda et du Burundi ont porté le titre de résident jusqu'à la fin du régime de la tutelle belge en 1962.
- [13] *B.O.*, 1899, p. 33.
- [14] *B.O.*, 1891, p. 259.
- [15] M. G. Brausch, «Origine de la politique indigène belge en Afrique», in *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1955, n° 3, pp. 468 et suiv.
- [16] *B.O.*, 1906, p. 245.
- [17] J. Magotte, «Les Circonscriptions Indigènes», in *Les Nouvelles, Droit colonial*, T. III, n° 5, p. 418.
- [18] Circulaire du vice-gouverneur général du 16 août 1906 (*B.O.*, p. 396). Voir aussi O. Louwers, *op. cit.*, p. 55, et J. Magotte, *op. cit.* p. 418.
- [19] B. Emerson, *Léopold II, le royaume et l'empire*, Paris-Gembloux, 1980, p. 145.
- [20] Décret du 21 septembre 1891, non publié au *B.O.* (F. Cattier, 1898, p. 169, et 1906, p. 23). Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1885, tout en proclamant que «nul n'a le droit de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent», crée la notion de terres vacantes, considérées comme appartenant à l'Etat. A partir de 1891, la notion de terres occupées par les indigènes sera interprétée de manière très restrictive: seuls les villages et les terres avoisinantes effectivement cultivées sont considérées comme occupées par les indigènes. Toutes les autres terres sont considérées comme vacantes et constituent donc le domaine de l'Etat (voir L. De Clerck, «Le régime foncier, le régime minier et le droit des biens»).
- [21] Décret du 30 octobre 1892 (*B.O.*, 1892, p. 306).
- [22] Les décrets du 16 juillet 1890, du 6 octobre 1891 et du 28 novembre 1893 concernant cette matière ont été coordonnés et complétés par celui du 18 novembre 1903. Ils permettaient à l'Etat d'exiger des contribuables congolais quarante heures de travail par mois, rémunéré au taux des salaires locaux. Ces heures de travail étaient prestées sous forme de portage, ou en livraison d'un certain nombre de kilos vivres ou de produits d'exportation (caoutchouc, ivoire, arachides, etc.).
- [23] B. Emerson, *op. cit.*, p. 188 et suiv.
- [24] J. Olyff, «Le Comité Spécial du Katanga», in *Les Nouvelles, Droit colonial*, T I, p. 565 et suiv.
- [25] *B.O.*, 1900, p. 186.
- [26] *B.O.*, 1900, p. 183.
- [27] *B.O.*, 1903, p. 324.
- [28] *B.O.*, 1910, p. 353.
- [29] Lettre de Léopold II du 3 juin 1906 aux secrétaires généraux (*B.O.* 1906, p. 292).
- [30] Décret du 3 nov. 1894 (*B.O.*, 1894, p. 238) et décret du 16 avril 1887 (recueil administratif 1890 n° 20, p. 28), Arrêté du 15 juillet 1896 (*B.O.*, 1896, p. 275).
- [31] J. Bartholomé, *Etude critique du statut des agents de l'administration du Congo belge*, Léopoldville, 1952 (polycopié).

- [32] B. Emerson, *op. cit.*, p. 145; M. G. Brausch, *op. cit.*, p. 464.
- [33] F. Cattier, 1898, p. 218.
- [34] *B.O.*, 1908-1909, p. 65.
- [35] Voir notamment G.-H. Dumont, *La Table ronde belgo-congolaise*, Paris, 1961; W.J., Ganshof Van der Meersch, *Congo mai-juin 1960*, Bruxelles, 1960.
- [36] T. Heyse, *Congo belge et Ruanda-Urundi, Notes de Droit Public et Commentaires de la Charte coloniale*, Bruxelles, 1952-1954, I, n° 87, p. 46.
- [37] T. Heyse, *op. cit.*, n° 95, p. 53.
- [38] T. Heyse, *op. cit.*, n° 88, p. 47.
- [39] «Lorsque les termes des décrets pris par le Roi pour le Congo ne sont pas clairs et précis, ils s'interprètent à la lumière de l'avis du Conseil colonial». Cassation, 4 juin 1957, Pasicrisie, I, p. 1206; *J.T.O.*, 1957, p. 103.
- [40] T. Heyse, *ibidem*, n° 91, p. 49.
- [41] En 1954, le Conseil colonial s'est notamment opposé au projet du gouverneur général Pétillon concernant le statut des villes, arguant du manque de capacités et maturité politique des Congolais. L. Pétillon, *Témoignages et réflexions*, Bruxelles, 1967, p. 54.
- [42] *B.O.*, 1959, p. 1054; *B.A.*, 1959, p. 1127.
- [43] Déclaration du gouvernement concernant le Congo belge, Chambre des représentants, *Annales parlementaires*, n°11, séance du 13 janvier 1959, p. 8.
- [44] Arrêté royal du 30 octobre 1908 (*B.O.*, p. 88).
- [45] Arrêté royal du 3 novembre 1908 fixant le règlement organique du Ministère des Colonies, modifié à diverses reprises, spécialement par celui du 9 octobre 1933 (*B.O.*, 1933, I, p. 761; T. Heyse, *op. cit.*, n° 293, p. 214).
- [46] Arrêté royal du 26 février 1932 (*B.O.*, 1932 I, p. 146) et arrêté royal du 26 octobre 1934 (*B.O.*, 1934, p. 1169).
- [47] J. Bartholomé, *op. cit.*, p. 21.
- [48] Arrêté royal du 28 mars 1912 (*B.O.*, 1912, p. 356).
- [49] Arrêté royal du 28 juillet 1914 (*B.O.*, 1914, p. 904).
- [50] Arrêté royal du 29 juin 1933 (*B.O.*, 1933, p. 473); arrêté royal du 25 septembre 1933 *B.O.*, 1933, I, p. 738) et ordonnances du gouv. gén. du 23 septembre 1933 (*B.A.*, 1933, p. 511); arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 (*B.A.*, 1947, p. 1276).
- [51] Déclaration du ministre des Colonies à la Chambre en 1911, voir T. Heyse, *op. cit.*, n° 308, p. 229.
- [52] Arrêté royal du 22 mars 1910 (*B.O.*, 1910, p. 382).
- [53] Arrêté royal du 3 novembre 1913 (*B.O.*, 1913, p. 965).
- [54] T. Heyse, *op. cit.*, n° 310, p. 231. Moulaert, qui fut gouverneur de la province de l'Equateur à l'époque, écrit que «la décentralisation était plus apparente que réelle» car, du fait que le budget de la Colonie restait unique et géré par le gouverneur général, «on ne décentralisait que l'exécution». G., Moulaert, *Souvenirs d'Afrique*, Bruxelles, 1948, p. 185.
- [55] Arrêté royal du 28 juillet 1914 (*B.O.*, 1914, p. 904).
- [56] *A.R.* du 29 juin 1933 (*B.O.*, 1933, I, p. 473).
- [57] *B.A.* 1947, p. 1276.
- [58] *B.O.*, 1922, p. 818.
- [59] Décret du 10 mai 1919 (*B.O.*, 1919, p. 534).
- [60] *B.O.*, 1922, p. 28.
- [61] Arrêté-loi du 14 novembre 1916, formant le paragraphe 3 de l'article 19 de la Charte coloniale (*B.O.* 1916, p. 252).
- [62] P. Paulus, *Droit public du Congo belge*, Bruxelles, 1959, n° 41, p. 58.
- [63] *B.O.*, 1933, I, p. 473.
- [64] *Moniteur belge*, 12 mars 60, p. 1735. Sur le contexte dans lequel cette loi a été adoptée, voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo».
- [65] *Moniteur congolais* du 6 juin 1960, p. 1654 et W.J. Ganshof van der Meersch, *Congo mai-juin 1960*, 1960, p. 14.



- [66] Rapport au Régent (B.A., 1947, p. 1270).
- [67] Ordonnance législative du 6 janvier 1960 (*Moniteur congolais*, p. 199).
- [68] B.O., 1912, p. 584.
- [69] B.A., 1947, p. 1276.
- [70] Dès 1910 (décret du 2 mai 1910, B.O., 1910, p. 483), l'autorité belge a remplacé l'impôt en nature instauré par Léopold II par un impôt en argent. Depuis le décret du 17 juillet 1914 (B.O., 1914, p. 970), il porte le nom d'impôt de capitation. D'un montant identique pour tous les contribuables dans une région déterminée, il était dû par tous les hommes adultes et valides. Des exemptions étaient prévues pour les travailleurs et agents de l'Etat, pour les malades et pour les pères de famille de quatre enfants issus d'un mariage monogamique. Les polygames devaient payer autant de fois l'impôt qu'ils avaient de femmes valides, moins une. Le gouverneur général, qui pouvait déléguer ce pouvoir au gouverneur de province, déterminait annuellement le montant de cet impôt par région, compte tenu des ressources et du développement de la région. Il devait se situer entre 5 et 12 francs par an en 1910, entre 2 et 25 francs en 1914, entre 10 et 300 francs depuis le décret du 4 janvier 1952 (B.O., 1952, p. 434). Les administrateurs et agents territoriaux étaient collecteurs de droit. Depuis 1940, ils pouvaient déléguer le droit de perception aux chefs.
- [71] La circulaire du gouverneur général du 10 avril 1923 (Recueil mensuel des circulaires, p. 34) prescrit aux administrateurs territoriaux de s'occuper de toute succession indigène qui risquerait d'être abandonnée ou détournée. Il s'agit des successions des militaires et des Noirs engagés au service d'Européens ou d'entreprises européennes, et, en général, des successions des Noirs décédés hors de leur chefferie.
- [72] Les administrateurs territoriaux assistants sont recrutés parmi les détenteurs de diplômes universitaires. Les agents territoriaux sont recrutés parmi les diplômés de l'enseignement secondaire supérieur; ils peuvent, après un certain nombre d'années de service, et moyennant la réussite d'un examen, devenir administrateur territorial assistant.
- [73] L. Franck, *Le Congo Belge*, Bruxelles, 1930, p. 163.
- [74] Arrêté royal du 11 janvier 1920 (*Moniteur*, p. 1099).
- [75] Pour être admis, les candidats devaient être de nationalité belge ou luxembourgeoise et satisfaire à un examen d'entrée. Le ministre fixait annuellement un contingent de candidats admissibles en seconde année de candidature. Dans la formation, inspirée de celle de l'école militaire, l'aspect moral recevait autant d'attention que l'aspect scientifique et pratique. Les étudiants portaient l'uniforme. Ils recevaient chaque semaine un entraînement militaire. Un solide esprit de corps se développait entre eux dès avant le début de leur entrée dans l'administration coloniale.
- [76] B.O., 1912, pp. 325 et 463.
- [77] Arrêté royal du 5 septembre 1921 (B.O., 1921, p. 910).
- [78] Arrêté royal du 18 décembre 1920 (B.O., 1921, p. 155).
- [79] Arrêté royal du 2 juillet 1929 (B.O., 1929, p. 729).
- [80] Les fonctionnaires, recrutés parmi les porteurs de diplômes universitaires, ont les grades supérieurs; les agents ont les grades inférieurs.
- [81] Arrêté royal du 28 décembre 1931 (B.O., 1932, II, p. 18).
- [82] Arrêté du Régent du 20 août 1948 (B.O., 1948, p. 1089).
- [83] B.O., 1913, p. 84.
- [84] Le commis de première classe noir a un traitement annuel de 2 500 F, tandis que celui du commis principal expatrié est de 6 500 F.
- [85] Ord. du 12 décembre 1947 (B.A., p. 285).
- [86] Le traitement de base de l'agent territorial adjoint africain est de 80 000 F par an, tandis que celui de l'agent territorial européen est de 110 000 F.
- [87] B.O., 1959, p. 189; *errata*, pp. 634 et 1144.
- [88] G. Brausch, *Belgian administration in the Congo*, Londres, 1961, p. 30.
- [89] Cass., 21 décembre 1931; Pas., 1932, I, 12.
- [90] B.O., 1896, p. 253.

- [91] M. Halewyck, *La Charte coloniale*, Bruxelles, 1910, T. I, n° 208, p. 206 et T. Heyse, *op. cit.*, n° 279, p. 202.
- [92] Voir L. Guébels, *Aperçu rétrospectif des travaux de la Commission pour la protection des indigènes, d'après les rapports des sessions*, C.E.P.S.I., Elisabethville, 1949. Notons qu'en matière de protection des indigènes, l'article 58 du décret du 16 mars 1922 sur le contrat de travail, remplacé, afin de confirmer et renforcer sa portée générale, par l'article 1 du décret du 10 avril 1954, énumère une série d'autorités «chargées d'exercer une protection spéciale sur les indigènes»: le gouverneur général, le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi, les gouverneurs de province, les procureurs généraux, les officiers du ministère public et les agents du service territorial. Le texte donne compétence aux officiers du ministère public pour agir au civil par voie d'action principale au nom et dans l'intérêt des indigènes lésés. Cette compétence a été systématiquement utilisée par les officiers du ministère public lors des procès, pour réclamer des dommages-intérêts pour les victimes indigènes lésées.
- [93] Arrêté royal du 28 juillet 1914 sur le règlement organique du gouvernement général de la Colonie, articles 14 à 18 (*B.O.*, 1914, p. 904). Voir à ce sujet A. Durieux, «Les Institutions Politiques (1908-1960)», in *Le Livre Blanc*, Apport scientifique de la Belgique au développement de l'Afrique centrale, A.R.S.O.M., 1962, pp. 266 et suiv.
- [94] Il s'agit de l'abbé Stéphane Kaoze, le premier abbé congolais, ordonné prêtre en 1917.
- [95] I. Ndaywel è Nziem, *Histoire générale du Congo, de l'héritage ancien à la République Démocratique*, Paris-Bruxelles, 1998, pp. 459 et 460; L. Pétillon, *op. cit.*, p. 201.
- [96] L. Pétillon, *op. cit.* p. 332.
- [97] Loi du 19 mai 1960 (*Moniteur belge*, 27-28 mai 1960, p. 3988), modifiée par la loi du 16 juin 1960 (*Moniteur belge*, 24 juin 1960, p. 4780).
- [98] W. J. Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, pp. 107 et suiv.
- [99] *B.A.*, 1959, p. 2584.
- [100] Rapport du Conseil de législation, 1959, p. 2575.
- [101] Déclaration gouvernementale concernant le Congo belge du 13 janvier 1959, Chambre des représentants, *Annales parlementaires*, n° 11, séance du 13 janvier 1959, p. 8; P. Piron & J. Devos, *Codes et Lois du Congo belge*, 1960, p. 25.
- [102] Le décret prévoit que l'élection doit avoir lieu avant la fin de l'année 1959. Une ordonnance législative du 26 décembre 1959 (*Moniteur congolais*, p. 101) dispose cependant que dans les territoires où le conseil n'a pas encore pu être constitué entièrement, l'application du décret est suspendue, et la législation antérieure sur le conseil de territoire reste en vigueur.
- [103] *Moniteur belge*, 24 mars 1960, p. 2121.
- [104] *B.O.*, 1923, p. 118.
- [105] *B.O.*, 1921, p. 757.
- [106] *B.A.*, 1923, p. 400.
- [107] Le siège du gouvernement local de l'Etat Indépendant du Congo a été transféré en avril 1886 de Vivi à Boma, qui est devenue capitale de la Colonie du Congo belge en 1908. Le transfert des services du gouvernement général de Boma à Léopoldville, devenue officiellement capitale dès 1923, n'eut lieu qu'en 1929. I. Ndaywel è Nziem, *op. cit.*, p. 316.
- [108] *B.A.*, 1941, p. 1169.
- [109] *B.O.*, 1957, p. 844. Voir A. Kalanda, «Le régime communal au Congo et ses origines», in *Les dossiers de l'action sociale catholique* (36<sup>e</sup> année, n° 5, mai-juin 1959, pp. 373 et suiv.). «Le nouveau statut des villes et des communes du Congo», *ibidem* (juillet-août 1959, pp. 483 et suiv.).
- [110] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1957, p. 754). Sur les controverses, depuis 1948, concernant ce projet, voir L. Pétillon, *op. cit.*, pp. 52 et suiv.
- [111] I. Ndaywel è Nziem, *op. cit.*, p. 525.

- [112] *B.A.*, 1959, p. 2710.
- [113] Rapport du Conseil colonial relatif au décret du 2 mai 1910 (*B.O.*, 1910, p. 442).
- [114] *B.O.*, 1910, p. 456.
- [115] J. Magotte, *op. cit.*, n° 19, p. 422; I. Ndaywel è Nziem, *op. cit.*, p. 368.
- [116] L'ordonnance du gouverneur général du 23 août 1910 et le décret du 16 novembre 1916 (*B.O.*, 1911, p. 421 et *B.O.*, 1916, p. 269) déterminent les formalités du recensement. Il se fait par inscription dans un registre tenu par le représentant de l'administration territoriale. Tous les hommes adultes doivent se faire inscrire.
- [117] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1910, p. 442).
- [118] Première instance Luebo, 4 décembre 1930 (*RJCB*, 1931, p. 34); District Bangala, 3 mars 1930 (*RJCB* 1930, p. 222).
- [119] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1910, p. 453).
- [120] Décret du 15 avril 1926 sur les juridictions indigènes (*B.O.*, 1926, p. 448).
- [121] Décret du 16 septembre 1959 (*B.O.*, 1959, p. 2326). Depuis 1947, la peine du fouet ne pouvait plus être appliquée aux autorités et aux juges indigènes, aux gradés de la Force publique, au clergé et aux agents auxiliaires de l'administration.
- [122] Décret du 18 décembre 1951 (*B.O.R.U.*, 1952, p. 445), qui abroge l'article 21, 2, de l'ordonnance législative du 5 octobre 1943 sur les juridictions indigènes du Ruanda-Urundi.
- [123] *B.O.*, 1933, I, p. 1004.
- [124] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1933, p. 949).
- [125] Si la mise à jour du recensement pouvait se faire de la sorte tout au long de l'année au secrétariat de la circonscription, l'administrateur territorial, au cours de ses séjours «en brousse», effectuait un recensement systématique de l'entièreté de la population, village après village, et vérifiait, ménage par ménage, la concordance entre le contenu des fiches et la réalité. C'était l'occasion de noter les mariages, les naissances et les décès, les déménagements, etc. L'administrateur territorial complétait ou corrigeait les inscriptions dans le livret d'identité. C'était l'occasion aussi de vérifier si tous les contribuables avaient acquitté l'impôt. On identifiait les jeunes nouveaux contribuables, et on exemptait temporairement ou définitivement les malades et les vieux. En principe, le recensement de tous les villages de chaque circonscription était effectué une fois par an.
- [126] Ord. législative du 14 mars 1935 (*B.A.*, 1935, p. 135).
- [127] Ord. législative du 20 juillet 1945 (*B.A.*, 1945, p. 943).
- [128] J. Magotte, *op. cit.*, n° 134, p. 442.
- [129] J. Magotte, *ibidem*, n° 8 et 9, p. 420.
- [130] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1933, I, pp. 949 et suiv.).
- [131] La procédure de la création des secteurs est définie par l'ord. législative du 14 mars 1935 (*B.A.*, 1935, p. 127).
- [132] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1933, I, pp. 949 et suiv.).
- [133] G. Brausch, 1961, p. 42.
- [134] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1933, I, p. 952).
- [135] Créé par arrêté royal du 22 décembre 1933, l'INEAC (Institut National pour l'Etude Agronomique du Congo belge) est une institution scientifique ayant pour objet le développement scientifique de l'agriculture au Congo. Il remplace la Régie des plantations qui existait depuis 1929.
- [136] Ord. législative du 25 septembre 1935 (*B.A.*, 1935, p. 687).
- [137] *B.A.*, 1944, p. 1644.
- [138] *B.O.*, 1930, I, p. 522.
- [139] *B.A.*, 1945, p. 943.
- [140] *B.O.*, 1933, I, pp. 949 et suiv.
- [141] *B.A.*, 1942, p. 454.
- [142] Arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet 1947 (*B.A.*, 1947, p. 1504; *B.O.*, p. 701).

- [143] G. Brausch, *op cit.*, 1961, p. 52.
- [144] J. F. de Hemptinne, *Un tournant de notre politique indigène. Le décret du 5 décembre 1933*, Elisabethville, Editions de la Revue Juridique du Congo Belge, 1935.
- [145] J. F. de Hemptinne, *op. cit.*, p. 49.
- [146] Les agglomérations indigènes qui se sont formées près des postes de l'Etat étaient souvent appelées «camp belge» ou «village belge», plus tard «le belge».
- [147] *B.O.*, 1913, p. 558. Par ordonnance du 12 juillet 1912 déjà, le vice-gouverneur général du Katanga a créé et organisé la cité indigène d'Elisabethville, obligeant la population africaine d'Elisabethville de s'y regrouper.
- [148] Ord. lég. du 20 juillet 1945 (*B.A.*, 1945, p. 955).
- [149] F. Grévisse, *Le Centre Extra-Coutumier d'Elisabethville. Quelques aspects de la politique indigène du Haut-Katanga industriel*. Mém. Inst. R. colon. belge, 1951, p. 408.
- [150] *B.O.*, 1934, p. 912.
- [151] J. Magotte, «Les Centres Extra-Coutumiers», in *Novelles, Droit Colonial*, T III, pp. 495 et suiv.
- [152] F. Grévisse, *op. cit.*, p. 20.
- [153] Décret du 28 mars 1949 (*B.O.*, 1949, p. 837), exposé des motifs.
- [154] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1931, I, p. 767).
- [155] Voir J. M. Pauwels, «Rechtskeuze en wording van een eenvormige stadsgewoonte in de inlandse rechtbanken van Leopoldstad», in *Annales du Musée Royal de l'Afrique Centrale*, Tervuren, 1967 et Magotte, J., *op. cit.*, n° 10, p. 505.
- [156] *B.A.*, 1933, p. 46.
- [157] Grévisse, *op. cit.*, p. 42.
- [158] *B.O.*, 1957, p. 1254; *erratum*: *B.O.*, 1959, p. 104; *B.O.*, 1959, p. 1671.
- [159] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1959, p. 1898); L. Pétilion, *op. cit.*, pp. 181 et suiv.
- [160] *B.A.*, 1958, p. 1081; *erratum*, p. 1899.
- [161] *B.O.*, 1957, pp. 1228 et 1236.
- [162] V. Drachoussoff, A. Focan & J. Hecq, *Le développement rural en Afrique centrale, 1908-1960/62*, Bruxelles, 1991, II, pp. 653 et suiv.
- [163] En 1950, les hommes adultes et valides de la province du Kasaï devaient cultiver trente ares de coton.
- [164] L. Pétilion, «Le régime de la production agricole et forestière», in *Les Nouvelles, Droit colonial*, Bruxelles 1936, T. II, pp. 669 et suiv.
- [165] Rapport du Conseil colonial (*B.O.*, 1933, I, pp. 949 et suiv.).
- [166] Mulamba Mvuluya, *Le régime des cultures obligatoires et le radicalisme rural au Zaïre 1917-1960*, Thèse universitaire, Bruxelles 1973-1974; cité par V. Drachoussoff, *op. cit.*, p. 64.
- [167] W.M. R. Louis, *Ruanda-Urundi 1884-1919*, Londres, 1963, pp. 207 et suiv.
- [168] *B.O.RU* 1<sup>re</sup> année, n° 4, suppl. p. 4.
- [169] Décision du 31 août 1923 de la Société des Nations confiant à S.M. le Roi des Belges le mandat sur le Territoire de l'Est-Africain, et loi du 20 octobre 1924 approuvant ce mandat (*B.O.RU*, 2<sup>e</sup> année, n° 1, p. 1). Les autres territoires occupés par la Belgique, soit la région de l'Ussuwi et le district d'Udjidji, sont rattachés au Tanganyika territory, sous mandat britannique.
- [170] Voir A. Dumont, «Territoires sous mandat — Ruanda-Urundi, in *Les Nouvelles, Droit colonial*, T. II, pp. 739 et suiv.
- [171] *B.O.RU*, 3<sup>e</sup> année, n°1, p. 10. Avant l'union administrative, la loi budgétaire du 30 juin 1922 avait déjà créé une union douanière entre le Congo belge et le Ruanda-Urundi, en exemptant les échanges entre le Congo belge et le Ruanda-Urundi de droits à l'entrée et à la sortie (A. Dumont, *op. cit.*, n° 37, p. 747). L'union administrative a aussi été complétée par une union monétaire et a permis au territoire sous mandat de s'assurer, pour le maintien de l'ordre, des service de la Force publique congolaise.

- [172] *B.O.RU*, 3<sup>e</sup> année, n° 1, p. 11/179.
- [173] *B.O.RU*, 1932, p. 98, Rapport sur l'administration du Ruanda-Urundi, 1932, p. 180.
- [174] Ordonnance du 14 août 1949 (*B.O.RU*, 1950, p. 138), modifiée par celle du 12 janvier 1953 (*B.A.*, 1953, p. 156).
- [175] *B.O.R.U*, 3<sup>e</sup> année, n° 1, p. 10 /178.
- [176] Arrêté royal du 29 juin 1933 (*B.O.*, p. 485).
- [177] Arrêté royal du 11 janvier 1926 (*B.O.R.U*, 3<sup>e</sup> année, pp. 11-179).
- [178] Décision de l'Assemblée générale des Nations Unies du 13 décembre 1946, rendue exécutoire par la loi du 25 avril 1949 (*Moniteur belge*, 6 janvier 1950, p. 66; *B.O.RU*, 1950, p. 289).
- [179] Arrêté royal intérimaire du 25 janvier 1960, p. 170.
- [180] Ord. du 25 octobre 1960 (*B.O.RU*, 1960, p. 1787).
- [181] Arrêté royal du 4 mars 1947 modifié par celui du 11 avril 1949 et celui du 16 juin 1953 (*B.O.RU*, 1947, p. 41; 1949, p. 153; 1953, p. 627).
- [182] *B.O.*, 1960, p. 49.
- [183] Rapport sur l'administration belge du Ruanda-Urundi pendant l'année 1921, p. 33.
- [184] Rapports sur l'administration belge du Ruanda-Urundi, 1924, p. 7; 1926, p. 66; 1929, p. 40. L. Segers, «L'organisation des pouvoirs locaux au Burundi», in *Revue Juridique du Rwanda et du Burundi*, 1965, n°4, pp. 151 et suiv.
- [185] *B.A.*, 1943, p. 1467.
- [186] Décret du 14 juillet 1952, *B.O.C.B.*, 1952, p. 2007, et ordonnance d'exécution du 10 juillet 1953 (*B.O.RU*, 1953, p. 367). Rapport du Conseil colonial (*B.O.CB*, 1952, p. 1981).
- [187] J.-P. Harroy, *Rwanda, de la féodalité à la démocratie, 1955-1962*, Bruxelles-Paris, 1984, p. 224. T. Heyse, *op. cit.*, n° 2334, p. 252.
- [188] J.-P. Harroy, *ibidem*, p. 224.
- [189] Th. Heyse, *op.cit.*, n° 75 à 77, p. 40, et n° 328, p. 246.
- [190] *O.RU*. du 6 mars 1940 (*B.O.RU*, 1940, p. 40).
- [191] J.-P. Harroy, *op. cit.*, p. 219.
- [192] *B.O.RU*, 1960, p. 49, modifié par le décret du 16 février 1960 (*B.O.RU*, 1960, p. 372).
- [193] *B.O.RU*, 1960, p. 163.
- [194] J.-P. Harroy, *Burundi, 1955-1962, Souvenirs d'un combattant d'une guerre perdue*, Bruxelles, 1987, p. 446.
- [195] *B.O.RU*, 1960, p. 376.
- [196] *B.O.RU*, 1960, p. 1259.
- [197] *B.O.RU*, 1960, p. 1663.
- [198] *O.RU* n° 221/51 et *O.RU*, 221/52 du 6 février 1960; *B.O.RU*, 1960, pp. 182 et 185.
- [199] *B.O.RU*, 1961, p. 228.
- [200] *B.O.RU*, 1961, p. 1587.



## LE DROIT JUDICIAIRE

par

Emile LAMY \*

### 1. Introduction

Dans le domaine judiciaire, davantage peut-être qu'en d'autres, une continuité existe entre les quatre périodes de l'histoire du droit importé par les Européens dans le bassin du Congo. Les institutions judiciaires que met en place la colonie du Congo belge, entre 1908 et 1960, sont les héritières directes de celles de l'Etat Indépendant du Congo, tandis que les conceptions de celui-ci se situent dans le prolongement de l'administration rudimentaire de la justice pendant la période d'exploration et des premières missions d'occupation du pays.

Si, de celle-ci, il sera fort peu question, la période de l'Etat indépendant, qui va du 1<sup>er</sup> juillet 1885 au 10 octobre 1908 et pendant laquelle le Congo est placé sous l'autorité exclusive de son souverain Léopold II, est capitale en ce qu'y apparaît un nombre important de principes qui se maintiendront sous des formes et dans une mesure variables pendant la période suivante.

En effet, au terme de cette période, le développement des juridictions de droit écrit, civiles et pénales, à travers le tribunal de première instance, le tribunal d'appel et le conseil supérieur, s'est étendu largement par la mise en place des tribunaux territoriaux, des officiers de ministère public et des conseils de guerre. Le déploiement de ces derniers, définitivement acquis par le décret du 3 juin 1906 [1]\*\* tisse un réseau de plus en plus étoffé conférant au pouvoir judiciaire l'autorité nécessaire pour assurer l'état de droit dans l'Etat Indépendant du Congo [2]. En outre, se dessine déjà une évolution qui garantira aux chefs reconnus un pouvoir juridictionnel s'inscrivant dans le cadre général de l'organisation judiciaire telle qu'elle apparaîtra dans la période suivante.

Celle-ci, la période coloniale proprement dite, va du 10 octobre 1908 au 30 juin 1960. Dans le cadre de la Charte coloniale, le droit judiciaire, mis en place et élaboré durant la période antérieure, se consolide par la mise en

---

\* Membre de l'Académie; Prof. hon. Université Nationale du Congo, conseiller technique Cour Suprême de Justice (Congo), maître de conférences hon. Université de Liège.

\*\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 244-249.

place de structures qui englobent les règles d'organisation, de compétence et de procédure judiciaires. Celles-ci sont appliquées par un cadre de magistrats de carrière aidés d'un personnel directement attaché aux fonctions judiciaires, tels les greffiers, agents de l'ordre judiciaire et interprètes. Leur action est complétée par celle de magistrats-fonctionnaires, autrement dits des « territoriaux », exerçant l'activité judiciaire dans le cadre de leurs fonctions principales dans l'administration locale dont la circonscription de base était le territoire. Enfin, sont reconnus des juges dits coutumiers administrant une partie significative de la justice aux autochtones selon leur droit propre. Dès son origine, le système juridique congolais et, plus tard, celui du Ruanda-Urundi se caractérisent donc par leur dualisme : d'une part, un système romano-germanique inspiré du droit belge et d'autre part, des systèmes coutumiers [3].

Ce n'est cependant qu'après la Première Guerre mondiale que le Rwanda et le Burundi sont réunis, placés sous mandat de la Société des Nations, puis sous tutelle des Nations Unies et confiés à la Belgique sous le nom de Ruanda-Urundi, ce qui nécessite quelques aménagements quant à l'application dans ces deux pays du droit judiciaire en vigueur au Congo.

Qu'il s'agisse soit de l'organisation judiciaire ou du personnel qui en remplit les cadres, soit de la définition de la compétence en matière civile ou répressive, soit enfin de la procédure, la continuité, ainsi précisée, est caractérisée par la mise en place progressive d'un droit judiciaire de plus en plus complet et se rapprochant davantage du modèle belge, tout en prenant en compte des spécificités résultant de la situation coloniale.

Parmi celles-ci, il en est quatre qui sont étroitement liées.

La première tient à la *géographie*. D'une part, point n'est besoin de rappeler la taille du pays : 2 345 000 km<sup>2</sup> et les problèmes de communication qu'elle pose. Pendant toute la période de l'Etat indépendant et pendant vingt années, soit plus du tiers de la période coloniale, le chef-lieu de la colonie se trouve complètement excentré, à Boma, ce qui facilite peut-être les communications de la haute administration locale avec celle de la Métropole, mais pas avec l'intérieur du pays. Si la situation s'améliore avec le déplacement du chef-lieu à Léopoldville à la fin des années vingt, le gain n'est pas substantiel : le chef-lieu demeure excentré, ce qui ne peut qu'avoir une incidence en matière de fonctionnement de l'organisation judiciaire.

La seconde relève de la *démographie*. Les populations locales sont peu nombreuses et surtout, sauf dans de rares régions, dispersées sur tout le territoire. Il en résulte une très faible densité qui, malgré des efforts de l'administration pour concentrer les agglomérations le long des routes ou des rivières, pose des problèmes sérieux en ce qui concerne l'organisation judiciaire dans la mesure où celle-ci a l'ambition de mettre la justice à la portée du justiciable. Quant à la population européenne et à celle qui y est assimilée, sa faible importance et sa dispersion — à l'exception des provinces du Katanga et du



Kivu, le Congo n'a jamais été considéré comme une colonie de peuplement — ne peuvent que conduire au même constat, mais en pire.

La troisième relève des *finances publiques*. L'entreprise coloniale a commencé par conduire Léopold II à la faillite. Echaudée par cette expérience, la Belgique a donné d'emblée le ton dans la Charte coloniale: les patrimoines de la Colonie et de la métropole devaient demeurer nettement séparés. Et, malgré les richesses de son sol et de son sous-sol, on ne peut dire que la Colonie ait jamais roulé sur l'or. Il ne pouvait donc être question que la part de son budget consacrée à la justice soit particulièrement substantielle. Ceci d'autant plus que le personnel judiciaire, en raison de ses qualifications et de son statut, n'est pas celui dont les prétentions matérielles sont nécessairement les plus faibles.

La quatrième relève du *droit*. La mise en place d'un pouvoir judiciaire cohérent et capable d'exercer la justice aussi bien privée que publique rencontre enfin une difficulté majeure tenant à la rencontre de deux conceptions du droit: d'un côté, celle des multiples et divers systèmes juridiques autochtones, se traduit le plus souvent dans ce que le colonisateur appelle la palabre; de l'autre, le système du colonisateur largement inspiré du droit de la métropole, droit écrit et dogmatique, réclame un personnel de justice bien formé en droit, qu'il s'agisse des magistrats, du personnel judiciaire subalterne, des administrateurs (territoriaux), voire des militaires. Or cette dualité est irréductible, il est en effet exclu d'appliquer l'un ou l'autre des droits locaux aux Européens, mais tout aussi impossible d'appliquer la totalité du droit importé aux Africains. A côté de cette dualité particulièrement tranchée au départ, il importe d'établir entre ces deux systèmes des points de contact et/ou de contrôle, dont plus spécialement celui caractérisé, d'une part, par la participation de magistrats ou fonctionnaires européens à la justice autochtone et, d'autre part, la soumission de cette dernière à l'autorité coloniale et à son ordre public [4].

Indépendamment d'autres caractères plus circonstanciels, susceptibles de les influencer, ces quatre spécificités sous-tendent toute la démarche du colonisateur belge en matière de droit judiciaire.

La situation se pose cependant en termes fort différents au Burundi et au Rwanda lorsque le mandat confié à la Belgique les transforme en territoire sous mandat du Ruanda-Urundi uni administrativement au Congo belge. En effet, les deux royaumes africains se présentent chacun sous une forme politique proche de celle de l'Etat, avec des structures et des caractéristiques culturelles, économiques, politiques et sociales propres, aussi bien établies et définies que relativement homogènes. Sur le plan judiciaire, le pouvoir belge est donc davantage tenté par le maintien du statu quo en ce qui concerne la juridiction locale; il ne l'organise que pendant la Seconde Guerre mondiale. Pour le reste, le modèle belge, tel qu'appliqué au Congo, est, *mutatis mutandis*, transféré au Ruanda-Urundi.

Quand on prend en considération la mise en place du pouvoir judiciaire dans les territoires soumis à l'influence de la Belgique depuis la période de l'Etat Indépendant du Congo, on constate que les structures judiciaires se sont sans cesse améliorées à travers les textes qui se sont succédé depuis 1885 en trois étapes: les textes de 1886 d'organisation judiciaire assez sommaires; ceux de 1896, qui donnent plus d'étoffe aux structures judiciaires avec cette caractéristique que le gouverneur général exerce un pouvoir de désignation tant des magistrats de carrière que des magistrats fonctionnaires; enfin, l'étape de 1906 qui va, si l'on peut dire, créer par plusieurs textes un réseau de juridictions, plus spécialement le tribunal d'instance et de territoire couvrant l'ensemble de l'Etat.

A cette date, le doublement des cadres de la magistrature et l'assainissement de l'organisation administrative vont porter leurs fruits; ceux-ci sont à coup sûr le fruit de la mission d'enquête de 1904 nommée par Léopold II. Cette enquête avait pour but de faire la lumière sur les accusations portées contre l'Etat Indépendant du Congo et ses résultats sont à la base des grandes réformes de 1906, plus spécialement celles concernant le pouvoir judiciaire. Cette évolution salubre bénéficiera au régime mis en place en 1908.

L'attitude du législateur colonial est cependant empreinte de prudence. Certes la Charte coloniale pose des principes, mais leur mise en œuvre, particulièrement sur le plan de l'organisation judiciaire, s'accommode fort bien de l'héritage de l'Etat Indépendant; certaines des institutions mises en place par ce dernier ne sont remplacées qu'après vingt ans. Enfin, le rattachement des territoires du Rwanda et du Burundi à la partie de l'Afrique centrale sous administration belge impose au «modèle» colonial progressivement développé par la Belgique une ultime adaptation à des circonstances de nouveau très particulières.

## 2. Organisation judiciaire

### 2.1. LES PREMISSES

Pendant la courte période qui précède la proclamation de l'Etat Indépendant du Congo, coexistent un droit judiciaire administré par les autochtones entre eux et une justice de fait, de type militaire, relevant des chefs des expéditions chargées de l'exploration ou de l'occupation du pays. Elle se prolonge pendant les premières années de l'Etat Indépendant pendant lesquelles s'effectue l'occupation et la pacification du bassin du Congo et surtout l'affrontement de l'opposition armée des trafiquants d'esclaves. L'activité judiciaire est donc exercée à ses débuts par les responsables des forces armées.

A ce moment, il est sans doute difficile de parler d'organisation judiciaire. Il n'empêche que de cette organisation embryonnaire émerge, petit à petit, l'ensemble du droit judiciaire qui, pendant les 23 années que dure l'Etat Indépendant du Congo, se consolide et apporte à la deuxième période, celle de la Colonie, qui sépare 1908 à 1960, les bases des structures judiciaires du Congo belge. Malgré son intérêt, elle n'est, si cela s'avère nécessaire, abordée que par référence.

En outre on peut s'interroger, au plan des faits, au sujet d'un certain état d'esprit sous-tendant les aspects répressifs de la justice de cette période, aspects dont on pourrait retrouver des traces dans certains comportements individuels au niveau inférieur de l'administration de la justice, comportements condamnés notamment par la Commission d'enquête de 1906.

## 2.2. L'ETAT INDEPENDANT

L'organisation judiciaire de l'Etat Indépendant du Congo fait l'objet de divers textes qui s'étendent de 1886, année qui suit la constitution de l'Etat, à 1906 [5], deux ans avant sa reprise par la Belgique. Ils présentent cette caractéristique qu'aucun d'entre eux ne constitue un tableau d'ensemble de l'organisation judiciaire; le législateur avance au coup par coup en fonction des circonstances. Les premiers textes émanent en outre du gouvernement local, en l'occurrence l'administrateur général, prédécesseur du gouverneur général, avant que l'initiative passe davantage à l'administration centrale siégeant à Bruxelles [6]. Le dernier suit les remous sur le plan international et national ayant abouti à la constitution de la Commission d'enquête de 1906 et au rapport de celle-ci.

En outre, l'exploration et surtout l'occupation se poursuivent pendant que se met progressivement en place l'administration de l'Etat. L'une comme l'autre sont confiées à des expéditions dont les chefs demeurent responsables de l'ordre qui doit nécessairement y régner, même si, davantage qu'avant la création de l'Etat, ils doivent éventuellement rendre compte d'un comportement qui serait éventuellement abusif.

Au plan de l'organisation judiciaire formelle et sous des appellations parfois légèrement différentes (par exemple, tribunal d'appel pour cour d'appel), les juridictions de base, compétentes pour juger les Européens en matière civile et commerciale aussi bien que pénale, sont, *mutatis mutandis*, celles de la Belgique; ce sont, créés dès 1886 et siégeant à Boma, le tribunal d'appel et le tribunal de première instance. Le ressort initial du tribunal de première instance est le Bas-Congo (qui s'étend jusqu'à Kinshasa) [7]. D'abord étendu aux territoires hors du Bas-Congo, il revient à ses origines lorsque sont implantés de nouveaux tribunaux de première instance suite à l'occupation effective du pays et à la mise en place de l'organisation administrative [8].

Plus original, au sommet de la hiérarchie, est le Conseil supérieur qui n'est créé qu'en 1889 [9], donc trois ans après le tribunal d'appel et celui de première instance; cela peut se comprendre dans la mesure où il est indispensable qu'un contentieux se développe localement devant les juridictions inférieures avant de mettre en place une juridiction suprême. Le Conseil est à la fois Conseil d'Etat et Cour suprême de juridiction. Comme cour suprême de l'Etat Indépendant du Congo, le Conseil supérieur siège à Bruxelles, ce qui permet de supposer immédiatement que, compte tenu des problèmes de communication ne serait-ce qu'avec la capitale de l'Etat, le Conseil n'a pas dû avoir une activité importante.

Les différences par rapport à la Métropole s'accroissent plus on se rapproche de la base de la hiérarchie judiciaire et que se renforce l'impact des facteurs spécifiques propres à l'Afrique. Très vite, à raison des difficultés de communication et de l'étendue des ressorts, le tribunal territorial, équivalent du tribunal de simple police métropolitain, est créé pour exercer la justice répressive en cas de délits perpétrés dans le district au siège duquel il est établi. Ce tribunal est progressivement installé à travers tout l'Etat par arrêté du gouverneur général [10]. Finalement, il existe dans 17 ressorts [11]; comme on le voit, on est en marche vers le nombre final de 24 districts, tel qu'il se présente en 1960.

Particulièrement soucieux du maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire, l'Etat indépendant met en place le tribunal de l'officier du Ministère public destiné à punir les infractions fréquentes et de moyenne importance, commises là où cet officier est installé ou dont il prend connaissance lors de ses déplacements. Ce tribunal, qui continue à fonctionner pendant une partie de la période coloniale, contribue à consolider l'autorité des magistrats du parquet. Ainsi s'installe une juridiction qui, dans le contexte belge, susciterait certainement des questions. Parmi celles-ci, celle de l'indépendance de ces magistrats placés par ailleurs sous l'autorité d'un Procureur général. Par contre, la distinction dans l'administration du droit introduite ainsi entre Africains et Européens ne suscite sans doute pas d'interrogations; en effet l'absence d'une séparation des pouvoirs dans les sociétés locales plaide au contraire en faveur de l'unité réalisée au sein de ce tribunal. Enfin l'étendue du territoire, la faible densité des populations et le souci de mettre un élément de justice européenne à leur portée imposent cette solution, compte tenu de l'impossibilité de trouver les hommes et les ressources nécessaires à une séparation complète des pouvoirs.

De plus, comme l'Etat doit parfois s'appuyer sur la force armée au cours de son processus d'occupation du territoire, le conseil de guerre d'appel (équivalent de la cour militaire belge) et le conseil de guerre s'inscrivent dans le paysage judiciaire. Comme les tribunaux civils, les conseils de guerre s'étendent progressivement dans tout le pays aux chefs-lieux des districts et des zones [12].

Enfin, les spécificités du contexte colonial imposent le recours à la juridiction du chef local. Ce pouvoir juridictionnel constitue une composante essentielle de sa souveraineté en tant que chef reconnu. A ce titre, il mérite le soutien de l'autorité administrative au cas où sa décision n'est pas respectée. La seule limite imposée est que celle-ci ne soit pas en opposition avec l'ordre public, à savoir les principes de base de l'organisation de la société voulue par le législateur. De même, il est possible, mais peu fréquent, de se trouver localement devant une véritable organisation judiciaire comprenant différents échelons de tribunaux.

En conclusion, d'une part, une évolution se dessine ainsi pour garantir aux chefs reconnus un pouvoir juridictionnel s'inscrivant dans le cadre général de l'organisation judiciaire. D'autre part, le développement des juridictions de droit écrit, civiles et pénales, à travers la mise en place du tribunal de première instance, du tribunal d'appel et du conseil supérieur, se renforce largement par l'installation des tribunaux territoriaux, de ceux des officiers de ministère public et des conseils de guerre, qui tissent à travers le pays un réseau de plus en plus étoffé conférant au pouvoir judiciaire l'autorité nécessaire pour assurer l'Etat de droit dans l'E.I.C. [13].

### 2.3. LE CONGO BELGE

Pendant une vingtaine d'années, l'organisation judiciaire du Congo belge demeure, pour l'essentiel, celle de l'Etat indépendant. Cette continuité est en rapport avec le temps que met la Belgique à se définir une véritable politique coloniale, ses timides ambitions — certains diraient ses velléités — en ce sens étant interrompues par la Première Guerre mondiale. Le pouvoir colonial procède donc par touches ponctuelles sur base de l'article 17 de la Charte coloniale [14] jusqu'à la coordination des textes en matière d'organisation judiciaire de 1934 [15] en ce qui concerne l'organisation judiciaire principale; celle relative aux Africains fait l'objet d'un premier texte en 1926, puis de modifications dont la première coordination est assurée en 1938 [16].

Ce qui frappe peut-être immédiatement l'observateur extérieur dans ces textes est l'alignement de la structure judiciaire sur la structure administrative.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire, exerçant sa compétence sur l'ensemble de la colonie, la Cour de cassation de Belgique remplace, à partir de 1924, le Conseil supérieur. Compte tenu du rôle réduit de celui-ci et sans doute pour les mêmes raisons (dont la principale est vraisemblablement son caractère éloigné), son rôle n'est pas plus significatif que celui du Conseil dont on comprend que le législateur colonial ait cru pouvoir faire l'économie.

La cour d'appel — appellation plus métropolitaine — remplace le tribunal d'appel. Il en existe deux, l'une à Léopoldville, dont le ressort s'étend sur toutes les provinces du Congo à l'exception de celle du Katanga, qui

constitue le ressort de la cour d'appel d'Elisabethville [17]. Cet apparent déséquilibre entre les ressorts des cours s'explique par le souci de disposer d'une cour aux deux pôles du pays, le pôle administratif à Léopoldville, le pôle économique au Katanga et peut-être aussi à la densité du peuplement européen dans cette dernière province, donc à l'existence d'une clientèle potentielle pour une cour d'appel [18]. Par contre, le caractère excentrique de Léopoldville par rapport aux autres provinces ne diminue pas la difficulté pour leurs habitants d'accéder à une cour d'appel. Il est difficile de dire si ce fait explique, en tout ou en partie, l'activité relativement faible de la cour située dans le chef-lieu de la colonie [19]. Mais il n'existe, malgré des demandes en ce sens, que peu de justifications à la création d'autres cours.

Le tribunal de première instance est sans doute celui qui, avec la cour d'appel, connaît le moins de changement. Il en existe rapidement un par province, deux provinces en recevant un complément (trois tribunaux supplémentaires dans celle de Léopoldville et un dans celle du Kasai) [20], vraisemblablement en raison d'une combinaison de l'importance numérique de la population et des difficultés de communication avec le chef-lieu dans ces régions.

Au niveau administratif du district [21], mais aussi à celui de la ville [22], se situe le tribunal de district. Au niveau du seul district, son action est complétée, dans des circonstances bien particulières d'itinérance et de compétence, par celle du tribunal de parquet. Ces tribunaux s'éloignent du modèle belge en ce que leur siège est composé de membres de la magistrature debout; nous y reviendrons.

Avec le tribunal de police, qui se situe au niveau du territoire [23] et dont la compétence est, comme l'indique son nom, purement pénale, nous nous rapprochons plus du modèle métropolitain dans la mesure où son siège est occupé par un fonctionnaire. Outre le territoire, les agglomérations importantes comptent également de ces tribunaux [24]. En 1958, une réforme dispose que ce fonctionnaire peut être remplacé par un magistrat de carrière. Cette disposition ouvre ainsi la porte au remplacement progressif des magistrats fonctionnaires par des magistrats de carrière, d'autant plus facilement que plusieurs magistrats peuvent être nommés à un même tribunal. Cette réorganisation du siège des tribunaux de police ne se réalise toutefois guère, vu la proximité de l'indépendance.

En outre, le conseil de guerre et la cour militaire, remplaçant le conseil de guerre d'appel, continuent d'exister pendant la période coloniale.

Enfin, la juridiction du chef local est organisée par la Colonie, à partir de 1926, sous la forme d'une organisation judiciaire distincte, dont chacune des diverses composantes se regroupe sous le vocable ambigu de juridiction indigène [25]. En effet, davantage que de juridiction indigène, ne faudrait-il pas parler de juridiction *pour* indigènes, puisque aussi bien le tribunal de parquet que de territoire ne sont pas, à proprement parler, «indigènes». L'in-

corporation de cette juridiction dans l'organisation judiciaire de la Colonie n'est pas seulement un héritage de l'Etat indépendant. Elle résulte également indirectement d'une disposition de la loi sur le gouvernement du Congo belge, appelée également Charte coloniale. L'article 4 de celle-ci consacre en effet les droits antérieurs à la colonisation quelle qu'en soit la forme juridique, Etat indépendant ou colonie, en prévoyant que, sous l'appellation de coutumes, ils continuent à régir les indigènes non immatriculés au même titre que la législation importée par le colonisateur. Pareille reconnaissance, qui crée dans la Colonie un régime juridique mixte dont les composantes sont appelées respectivement droit écrit pour le droit importé et droit coutumier pour les droits précoloniaux [26], n'emporte cependant pas nécessairement le maintien des juridictions précoloniales. Les droits précoloniaux, consacrés par la Charte, auraient pu être appliqués par les juridictions décrites ci-dessus et composées d'Européens assistés éventuellement d'assesseurs africains; tel est le cas par exemple dans les colonies d'Afrique française, au moins jusqu'en 1944 lorsque sont créées, en Afrique-Equatoriale française seulement, à l'initiative du gouverneur général Félix Eboué, de véritables juridictions indigènes [27]. La justification d'une institutionnalisation croissante, sous la forme d'une organisation judiciaire distincte du maintien des juridictions précoloniales, tient donc plus directement à d'autres causes qui ont été présentées en introduction à ce chapitre.

Quoi qu'il en soit, au sommet de cette véritable organisation, qui marque à la fois une rupture et une continuité avec la solution embryonnaire retenue par l'Etat indépendant, tandis que ceux qui en sont justiciables sont exclusivement des Africains du Congo ou des colonies voisines, se trouve, dans chaque district de la colonie, le tribunal de parquet, Mais il serait plus exact d'écrire «aux sommets» de cette organisation, puisqu'il n'y a pas, pour l'ensemble du pays, de tribunal ou cour unique chapeautant l'ensemble des juridictions indigènes. A la fin de la période coloniale, il y a ainsi, en dehors des villes, vingt-quatre tribunaux supérieurs en matière indigène. Chacun d'entre eux est indépendant des autres. Seules assurent une relative unité entre eux d'éventuelles circulaires des deux procureurs généraux près les cours d'appel. En effet, ceux-ci peuvent donner des instructions aux magistrats des parquets placés sous leurs autorités respectives et, ainsi, éventuellement orienter leur action à l'égard des juridictions indigènes et du droit qu'elles appliquent [28].

Après le tribunal de parquet, dont le ressort est le district, vient le tribunal de territoire correspondant à la circonscription administrative du même nom. Il y en a donc un peu plus de 120; s'ajoutent à ce premier ensemble, ceux qui fonctionnent dans les villes.

Enfin, correspondant le mieux à la juridiction du chef local de l'Etat indépendant, mais complètement contrôlé et structuré par le colonisateur, vient le tribunal de chefferie ou de secteur, qu'il soit principal ou secondaire.

La circonscription administrative dans laquelle siège le tribunal est une chefferie ou un secteur [29]. La seconde, selon l'importance de celle-là ou celui-ci, justifie la création d'un ou plusieurs tribunaux secondaires se situant le plus souvent au niveau de la division administrative connue sous le nom de groupement et dont l'autorité responsable porte tout aussi souvent le titre de notable.

## 2.4. LE RUANDA-URUNDI

On peut distinguer trois périodes dans l'histoire du droit judiciaire de ces deux pays pendant leur administration par la Belgique.

L'organisation judiciaire du Ruanda-Urundi passe par différentes phases comme celle du Congo. Dans un premier temps, le pays vit sous le régime de l'occupation militaire. Puis l'arrêté royal du 5 décembre 1916 [30], qui suit d'un peu moins de trois mois la victoire décisive des troupes belges à Tabora, annonce la fin de ce régime et confie la mise en place de l'organisation judiciaire au Commissaire royal, représentant sur place de la Belgique, précisant «que celui-ci comme délégué du pouvoir exécutif dévolu au Gouverneur général et au Procureur général du Congo belge, pourvoira en ce domaine aux mesures d'administration, nommera le personnel afférent aux juridictions instituées et dirigera et surveillera les officiers du Ministère public». Sur base de cette délégation générale, le Commissaire royal met fin au régime strictement militaire le 6 avril 1917 [31], prend simultanément en charge dans les deux pays (il est représenté dans chacun d'eux par un résident) le maintien de l'ordre et de la sécurité publique et stipule que «les sultans [c'est-à-dire les deux bami] exerceront sous la direction du résident, leur attribution politique et judiciaire dans la mesure et la manière fixée par la coutume indigène et les instructions du Commissaire royal»; ce dernier supervise l'ensemble et détient les pleins pouvoirs. Cette base légale est importante parce que c'est sur elle que repose, de 1917 à 1943, soit pendant vingt-six ans, l'organisation des juridictions autochtones.

Cette première mesure est rapidement suivie par la mise en place d'une organisation judiciaire [32] à travers l'ordonnance-loi du 29 avril 1917 [33] organisant la justice civile et pénale dans les deux pays.

Pendant cette première période, qui va, dans les textes, jusqu'à la réglementation des juridictions locales par l'ordonnance-loi du 5 octobre 1943 [34] et jusqu'à l'ordonnance-loi du 5 juillet 1948 [35] en ce qui concerne l'organisation judiciaire principale, on peut parler d'une justice élémentaire. En fait, ce long parcours judiciaire d'une trentaine d'années est celui d'une justice exercée directement par la territoriale comme telle, représentant un pouvoir unique. La distinction entre l'exécutif et le judiciaire est à peine ébauchée au niveau du tribunal de première instance présidé par un magistrat



de carrière sous statut et comme tel bénéficiant d'une relative autonomie. Comparé par ailleurs avec le système judiciaire qui régit le Congo belge et même l'Etat Indépendant du Congo, le Ruanda-Urundi connaît un régime sommaire exercé par des juges uniques (à l'exception cependant des juridictions indigènes qui étaient collégiales), avec des décisions souvent sans appel, et cependant sans que se manifestent d'abus, même si, par ailleurs, la justice s'avère assez rigoureuse. Elle permet entre autres d'écarter des chefs indigènes malhonnêtes et paresseux pour les remplacer par d'autres mieux formés, en accord avec l'autorité territoriale et donc respectueux de la ligne politique [36]. Dans le régime du mandat, la justice est au service de l'autorité et ne peut, comme c'est le cas au Congo belge, exercer avec prestige et indépendance le pouvoir de dire le droit à l'égard de tous [37].

Dans ce cadre général, une première observation s'impose qui différencie la situation du Ruanda-Urundi de celle du Congo. La Cour de cassation de Belgique, par un arrêt du 30 octobre 1952, décide qu'elle ne peut connaître d'une décision rendue par le tribunal d'appel du Ruanda-Urundi au motif qu'aucune loi ne lui attribue cette compétence [38].

Le sommet de la hiérarchie judiciaire est donc occupé par le tribunal d'appel du Ruanda-Urundi siégeant à Usumbura.

Immédiatement sous le tribunal d'appel et siégeant également à Usumbura, se trouve le tribunal de première instance.

Au niveau de chacune des résidences de l'Urundi et du Ruanda existe un tribunal territorial dont le ressort est la résidence. En 1949, son nom change de manière opportune compte tenu de celui de son ressort, la résidence; il s'appelle désormais tribunal de résidence. Son siège est maintenu dans chacune des deux résidences, à Kigali pour le Rwanda et à Kitega pour le Burundi, ainsi qu'à Usumbura en ce qui concerne la ville, la plaine de la Ruzizi et les rives du lac Tanganyika.

Le dernier échelon de cette organisation judiciaire est le tribunal de police établi dans chacun des territoires, divisions administratives de chacune des résidences du Ruanda-Urundi.

Quant aux juridictions indigènes, leur évolution connaît, pendant cette première période, une évolution structurelle (chefferies, territoires, pays) qui, de plus en plus, les rapproche, au point de vue de leur organisation, du système juridique de droit écrit. En effet, le principe général de l'administration indirecte, qui laisse aux autorités traditionnelles le soin de juger selon les normes coutumières, est de moins en moins retenu, par le fait qu'au remaniement et au regroupement des chefferies au sein des territoires a correspondu l'organisation de tribunaux coutumiers qui sont petit à petit contrôlés par les autorités territoriales, puisque celles-ci peuvent les présider à tous les niveaux, même à celui du tribunal du *Mwami*: le résident peut le présider, soit aux côtés de celui-ci, soit même seul.

La seconde période sépare la fin de la Seconde Guerre mondiale de l'indépendance. Dès la fin de la guerre, par le fait de la mutation du régime international des deux pays, qui passe du système du mandat délégué par la Société des Nations (S.D.N.) au régime international organisé et contrôlé par l'O.N.U., une réforme judiciaire s'impose, est mise sur pied et appliquée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1949, soit plus de trois ans après la décision de principe prise par la Belgique de réformer le système judiciaire du Ruanda-Urundi. D'un côté, elle s'inspire directement de l'organisation et de la compétence de la justice du Congo belge, qui trouve ses lignes directrices dans la Charte coloniale. De l'autre, elle cherche à garantir l'application d'une justice plus indépendante répondant aux exigences du régime évolutif de la tutelle; celui-ci tend en effet à aboutir, dans les meilleurs délais, à l'autonomie et à l'indépendance.

Enfin, ultime période, au lendemain des troubles de 1959, une politique est élaborée et en partie réalisée, destinée à faire disparaître les différences séparant le droit judiciaire gouvernant les Africains de celui applicable aux Européens. Et si les trois objectifs concrets assignés à cette ultime réforme (suppression de la discrimination raciale en matière répressive, africanisation progressive des cadres judiciaires, et fusion par étapes de la justice ordinaire de droit écrit et de la justice indigène appliquant le droit coutumier) connaissent, au cours des années 1960 à 1962, des mises en œuvre de niveau très variable, cela tient à deux raisons: d'une part, la priorité permanente du politique freine considérablement la mise en place d'un pouvoir judiciaire autonome et indépendant; d'autre part, le manque de moyens, tant en hommes qu'en crédits, ne permet pas d'assurer pleinement la réforme.

Ainsi le décret du 16 juin 1960 [39] réalise, en matière pénale, la suppression de toute discrimination raciale, renforce l'exercice de l'action publique entre les mains du parquet, assure par celui-ci le contrôle exclusif des juridictions indigènes et, enfin, consacre le principe que tout juge doit, si possible, être magistrat de carrière. Notons cependant que pour arriver à ce résultat, il a fallu passer par une commission consultative créée en 1955, avant que le projet initial soit examiné par le Conseil du vice-gouvernement général à la session de juillet 1957 et qu'enfin, après discussion au Conseil colonial, cinq ans après le début des travaux et juste avant l'indépendance du Congo belge, le Ruanda-Urundi fasse bien tardivement un premier pas vers une réforme judiciaire en profondeur.

Le deuxième objectif, l'africanisation, s'avère d'emblée plus complexe, encore qu'il s'impose puisque les deux pays doivent à très bref délai accéder à l'indépendance par le biais transitoire d'un régime d'autonomie introduisant dans la gestion du pays les leaders politiques issus des élections. Ainsi, dans une réunion, présidée en novembre 1960 par le résident général Harroy, un projet préconise-t-il une africanisation progressive du pouvoir judiciaire dès le 1<sup>er</sup> janvier 1961. Ce projet intéresse toute la magistrature assise, la

police judiciaire, les greffes et le parquet et envisage la mise en place par formation accélérée de cadres judiciaires composés de nationaux ainsi qu'un renforcement du cadre des magistrats belges docteurs en droit. Ceux-ci doivent assurer la mise en place de juridictions constituées, en principe, en trois échelons: présider les tribunaux et assurer les travaux des parquets, mais aussi et surtout assurer parallèlement la formation des magistrats nationaux. Pareil encadrement nécessite de la part de la Belgique et des deux pays un accord spécifique assurant la coopération en matière à la fois judiciaire et d'enseignement juridique.

Pareil projet, bien avancé en 1960, ne se réalise pas en 1961 parce que, d'une part, du côté des responsables politiques locaux, ceux-ci sont absorbés dans l'exercice, certes délicat, du pouvoir politique, d'autre part, du côté belge, se manifestent des lenteurs dans l'examen de ce projet, des hésitations sous l'angle des dépenses et enfin une certaine indifférence de la part des magistrats. Ceux-ci deviennent de plus en plus réticents à s'engager dans le processus, sans doute en raison des événements liés à l'indépendance du Congo, qui les conduisent à envisager leur départ et leur intégration dans le cadre de la magistrature belge en raison de l'absence de garanties sérieuses pour leur avenir s'ils restent au Rwanda et au Burundi. Enfin et surtout, les projets deviennent de plus en plus difficiles à élaborer à partir du moment où l'organisation judiciaire du Rwanda et du Burundi doit être envisagée séparément, selon la volonté exprimée par les deux pays, alors que la Belgique et surtout l'O.N.U. espèrent toujours assurer entre eux une union fédérale comprenant une Cour fédérale de Justice. Si donc, dans la période de l'autonomie, des efforts sont déployés pour favoriser l'africanisation en nommant progressivement des nationaux aux fonctions judiciaires après vérification de leurs connaissances juridiques acquises le plus souvent dans la pratique des tribunaux, mais aussi par une formation juridique rapidement organisée, il apparaît évident que, sans le concours d'un encadrement suffisant de magistrats de carrière, les juridictions nouvelles seraient très souvent entre les mains d'un cadre squelettique, peu formé et soumis aux impératifs politiques.

Le troisième objectif, et non le moindre, est de fusionner les deux structures de justice, celle de droit écrit et celle des juridictions indigènes, lesquelles sont présidées majoritairement par des juges issus du cadre des autorités indigènes (chefs et sous-chefs). Au Rwanda, le remaniement des juridictions est quasiment total quant au personnel, ce qui n'a pas nécessairement des résultats bénéfiques. L'achèvement de la réforme se trouve en outre sérieusement handicapé tant par l'absence d'un nombre suffisant de magistrats que par l'installation, en un premier temps, de la justice à Astrida (Butare) et non à Kigali, la capitale, où se prennent toutes les décisions politiques et administratives. Au Burundi, l'évolution progressive du pouvoir judiciaire s'avère plus conforme aux principes posés en 1960.

Comme nous l'avons vu, cette première organisation se double d'une seconde, celle de la justice coutumière. Celle-ci connaît, surtout à partir de 1930, une évolution structurelle (chefferies, territoires, pays) qui, dans les faits, la rapproche, au point de vue de l'organisation, du système juridique de droit écrit. En effet, le principe général de l'administration indirecte, qui laisse aux autorités traditionnelles le soin de juger selon les normes coutumières, est de moins en moins retenu, par le fait qu'au remaniement et au regroupement des chefferies au sein des territoires correspond l'organisation des tribunaux coutumiers qui sont petit à petit contrôlés par les autorités territoriales puisque celles-ci peuvent les présider à tous les niveaux, même à celui du tribunal du *Mwami* que le résident peut présider, soit aux côtés du *Mwami*, soit même seul.

En 1943, intervient l'organisation de cette justice par la loi [40]. Ce texte, qui va rester en vigueur jusqu'à l'indépendance à travers refontes et mises au point successives, va de pair avec son équivalent traitant l'organisation de la politique indigène [41].

Les structures judiciaires, toutes en rapport direct avec les structures administratives, sont pour les tribunaux dits coutumiers, le «tribunal de chefferie», le «tribunal de territoire» et le «Tribunal du *Mwami*», dont le ressort est respectivement la chefferie, le territoire et l'ensemble du pays.

La dernière réforme de l'organisation judiciaire modifie les structures antérieures de manière variable selon le pays en cause. Au Rwanda, l'unification des deux systèmes judiciaires [42] se réalise avant l'indépendance. A la base, se trouvent les juridictions de canton couvrant deux ou plusieurs communes. Le deuxième échelon est le tribunal de première instance. Le troisième échelon est la cour d'appel statuant en appel des décisions du tribunal de première instance en premier degré. Au Burundi, par contraste, la fusion complète des deux systèmes judiciaires n'est réalisée qu'après l'indépendance. Les litiges de droit coutumier continuent à être jugés par une organisation judiciaire qui leur est réservée. Toutefois, le projet cherche à assurer au juge coutumier un statut de magistrat séparé de fonctions politiques et administratives et confère le contrôle final des décisions d'appel au tribunal de première instance du Burundi présidé par un magistrat de carrière et deux assesseurs ayant voix délibérative, ce qui les fait bénéficier du statut de magistrat.

### 3. Personnel

#### 3.1. PRESENTATION GENERALE

##### 3.1.1. Les prémisses

Les chefs des expéditions ayant précédé la proclamation de l'Etat indépendant sont le plus souvent des militaires dont la formation juridique est

minimale, pour ne pas dire nulle. Ils sont recrutés pour leurs qualités de meneurs d'hommes et leur esprit de décision, voire d'aventure. C'est dire qu'il ne faut pas attendre d'eux les qualités qu'on attendra ultérieurement des juristes auxquels sera confiée l'organisation judiciaire du Congo.

### 3.1.2. *L'Etat indépendant*

L'Etat indépendant établit d'emblée dès 1886, dans le décret qui crée le tribunal d'appel et les tribunaux de première instance, une distinction fondamentale dans le personnel judiciaire entre le magistrat de carrière et les autres, ce qui implique qu'il puisse exister des magistrats qui ne le soient pas.

Le Conseil supérieur présente cette particularité que ses membres ne sont pas des magistrats de carrière, mais bien des sommités juridiques ayant, en ordre principal, d'autres occupations. Même en 1889, il doit être difficile, d'une part, de trouver des juristes «spécialistes» du droit de l'Etat indépendant et, d'autre part, de justifier un traitement correspondant à leur importance supposée au sommet de la hiérarchie judiciaire au vu du nombre des affaires qui leur sont soumises. Cela n'empêche pas de prévoir qu'ils siègent à trois juges en tant que juridiction d'appel et à cinq lorsqu'ils siègent en cassation.

Le siège du tribunal d'appel, comme celui du tribunal de première instance, de district ou de parquet, est composé exclusivement de magistrats de carrière. Cependant, deux assesseurs choisis parmi le personnel judiciaire ou administratif et désignés par le gouverneur général, sont adjoints au tribunal de première instance, lorsque la peine applicable est la peine de mort ou la servitude pénale à perpétuité.

Au niveau du tribunal territorial, l'exigence de la présence au siège d'un magistrat de carrière s'atténue; celui-ci peut en effet être remplacé par le commissaire de district, sans qu'un remplacement soit possible pour le représentant du Ministère public, qui est nécessairement un magistrat de carrière.

Quant au tribunal du Ministère public, il est composé d'officiers du Ministère public, docteurs en droit [43], qui ne sont pas nécessairement des magistrats de carrière.

Les membres du conseil de guerre, juges (officiers de la Force publique) et officier du Ministère public (magistrat), sont désignés par le Gouverneur général [44]. Quant au conseil de guerre d'appel, il est composé du président du tribunal d'appel et de deux officiers, le siège du ministère public étant occupé par le procureur d'Etat.

Reste le chef local. Il contribue à constituer la catégorie de loin la plus nombreuse du personnel judiciaire et aussi celle qui s'adresse à l'écrasante majorité des justiciables habitant le Congo. Les modalités de sa désignation sont laissées à la coutume et elles sont infiniment variables selon les sociétés en cause, de même que varie la mesure dans laquelle le chef est assisté de «juges». Disons simplement qu'il est fréquent que soit, dans les deux cas, davantage pris en considération un faisceau complexe de qualités personnelles

susceptibles de rallier le consensus du groupe que des règles fixes du type de celles que fixent les droits européens. De formation, au sens où ces derniers l'entendent, il n'est pas davantage question; elle se fait sur le tas et est surtout le fruit de l'expérience. Enfin, il n'existe le plus souvent pas de distinction entre pouvoir politique et pouvoir judiciaire.

### *3.1.3. Le Congo belge*

La distinction posée par l'Etat indépendant entre le magistrat de carrière et les autres membres du personnel judiciaire non seulement se maintient, mais encore est consacrée dans la Charte coloniale [45]. Seul est magistrat de carrière — en fait, peut seul s'appeler magistrat — le juriste qui est spécialement nommé pour l'exercice de fonctions judiciaires sur le territoire du Congo belge, juriste dont la fonction judiciaire constitue l'attribution unique et principale et qui, en cette qualité, reçoit un traitement de l'Etat. N'est donc pas magistrat le chef ou sous-chef indigène, pas plus que le fonctionnaire administratif chargé expressément de remplir des fonctions judiciaires. Sont également exclus les greffiers, secrétaires de parquet, les huissiers et le personnel subalterne des cours et tribunaux.

Quant au personnel de la Cour de cassation, il échappe à tout contrôle du législateur colonial. Sur ce point, il y a recul par rapport à la situation antérieure, lorsque celui-ci était seul maître de tout ce qui concernait le Conseil supérieur; mais nous sommes désormais dans une colonie et plus dans un Etat indépendant. Une pratique s'installe cependant, après un certain temps, de désigner au siège de la plus haute juridiction belge un magistrat issu de la magistrature coloniale. Le plus célèbre d'entre eux sera A. Sohier, qui, après avoir atteint le sommet de celle-ci au parquet comme procureur général à Elisabethville, finira sa carrière en Belgique comme Premier Président de la Cour de cassation!

### *3.1.4. Le Ruanda-Urundi*

Le commissaire royal d'abord, le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi ensuite, ont le droit de présider le tribunal d'appel à condition qu'ils soient docteur en droit; c'est le cas du commissaire royal Marzorati et des deux vice-gouverneurs généraux qui lui succèdent, Voisin et Jungers. En pratique un magistrat de carrière préside le tribunal; il est éventuellement assisté de magistrats, juges du tribunal de première instance, assumés à cette fin. En matière pénale, le tribunal siège à trois juges, que le président assume parmi les magistrats de carrière ou les magistrats auxiliaires de son ressort.

Le tribunal de première instance est présidé à l'origine par un magistrat de carrière. Par la suite, compte tenu du volume croissant des affaires, la

juridiction de première instance bénéficie d'un ou deux juges siégeant tantôt en première instance, tantôt en appel. A partir de la réforme de 1949, le tribunal statue, au premier degré en matière pénale, à juge unique, mais, en appel des décisions des tribunaux de résidence, le tribunal siège à trois juges, assumés par le juge-président du tribunal de première instance parmi les magistrats de carrière ou, à défaut, parmi les magistrats auxiliaires, étant entendu que, en ce cas, le siège doit comprendre au moins un magistrat de carrière.

En raison de la large compétence de sa juridiction, le président du tribunal de première instance joue, entre 1926 et 1946, un rôle éminent non seulement dans l'exercice de ses fonctions de juge, mais aussi dans toutes les questions juridiques d'ordre administratif, tels l'état civil, le notariat, les successions, les questions de contentieux administratif et de chancellerie.

Le résident et ses adjoints en qualité de suppléants exercent la majeure partie du pouvoir judiciaire au sein du tribunal territorial de leur résidence. D'autres agents de l'administration peuvent être nommés juges de police, mais, dans ce cas, la compétence du tribunal est plus limitée. Il n'existe plus, dès ce niveau, de séparation entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire.

A partir de la réforme de 1949, les nouvelles compétences en matière pénale du tribunal de résidence (anciennement tribunal territorial) justifient que le siège du Ministère public soit occupé par un substitut, magistrat de carrière, qui, en cette qualité, après avoir instruit et conduit l'affaire, saisit le tribunal où siège soit le résident, juge de droit, soit ses adjoints, juges désignés par le vice-gouverneur général après avis conforme du procureur du roi du Ruanda-Urundi.

L'absence de séparation des pouvoirs constatée au niveau du tribunal territorial avant la réforme de 1949, se retrouve au niveau du territoire où fonctionne le tribunal de police. Les fonctionnaires de l'administration territoriale y assument entièrement la partie de l'exercice de la justice confiée à cette juridiction. La seule différence par rapport à celle-ci tient dans la juridiction exclusive du chef de territoire ou son assistant en ce qui concerne les indigènes des pays limitrophes ou voisins.

Le Ministère public est placé sous la haute autorité du vice-gouverneur général, qui conduit l'action publique et, à ce titre, possède un pouvoir de contrôle et d'injonction à l'égard des magistrats du parquet. Il n'y a qu'un seul parquet pour le Ruanda et l'Urundi, dirigé par un procureur du Roi assisté d'un premier substitut et non par un procureur général comme c'était le cas au Congo belge à Léopoldville et à Elisabethville. Quant aux parquets de résidence, tant à Kigali, Kitega qu'Usumbura, ils sont constitués de deux substituts au moins. Ainsi le personnel du parquet ayant qualité de magistrat est au nombre de 8 à 10 unités.

Reste enfin le conseil de guerre et le conseil de guerre d'appel. Le premier est composé d'un juge, officier de la Force publique, d'un officier du Ministère public et d'un greffier; le second est composé d'un président

— le juge-président du tribunal de première instance, de deux juges — officiers de la Force publique, d'un officier du Ministère public et d'un greffier. Il convient d'en dire un mot en raison du rôle capital et parfois contesté qu'il est appelé à jouer dans la période précédant de peu l'indépendance du Ruanda-Urundi. Il s'agit du conseil de guerre spécial mis en place après les troubles de la Toussaint 1959 au Ruanda; il est substitué aux juridictions pénales ordinaires pour tous les faits criminels commis entre le 1<sup>er</sup> novembre 1959 et le 15 janvier 1960. Les juges en sont choisis parmi les magistrats de carrière professant au Ruanda-Urundi, assurés du concours de l'ensemble du personnel judiciaire. Juridiction d'exception, son activité n'en est pas moins reconnue comme un travail de qualité et objectif par une commission spéciale des droits de l'homme venant de Belgique ainsi que par celle de l'O.N.U. L'application de sanctions modérées et le bénéfice, pour la plupart des condamnés, d'une amnistie proposée par l'O.N.U. et acceptée par la Belgique permettent au pays de retrouver une paix relative avant son accession à l'indépendance.

### 3.2. FORMATION, RECRUTEMENT ET STATUT

Le magistrat de carrière est au centre du dispositif d'administration de la justice tel que le conçoivent les Belges, une fois franchie la première phase, que l'on qualifierait aujourd'hui d'informelle, de l'exploration et de l'occupation, donc dès la création de l'Etat Indépendant du Congo et puis, pendant la période coloniale proprement dite.

Parmi ces magistrats de carrière, un rôle tout à fait particulier est conféré à celui relevant du Ministère public. Sa mission est définie par la loi en 1886 [46] d'abord, en 1889 [47] ensuite; il y est considéré, ce qui n'a, en soi, par rapport au système belge, aucune originalité, comme une autorité placée près des tribunaux pour requérir le respect de la loi, de l'ordre public et des droits des personnes placées sous sa protection.

Sa présence auprès de toutes les juridictions est la règle, sauf dans le cas où le tribunal est présidé par un officier du Ministère public, docteur en droit; dans ce cas, il a, au nom de la loi et de l'ordre public, qu'il représente toujours, non seulement à requérir mais aussi, ce qui est une importante innovation, à juger. Serviteur de la loi, son devoir n'est pas d'être un champion de la répression, mais de servir le seul intérêt de la justice.

L'institution du Ministère public (on dit aussi le parquet) est organisée selon une stricte hiérarchie de ses différents membres depuis le gouverneur général qui possède la haute autorité sur tout le corps. Celle-ci se concrétise dans la désignation des ressorts où le magistrat du Ministère public, du procureur général au substitut suppléant, exerce sa mission et plus particulièrement par la possibilité d'ordonner ou de suspendre les poursuites. L'unité et l'indivisibilité du Ministère public sont donc, depuis l'Etat Indépendant du Congo, des



caractères éminents de ce corps de magistrats; ils permettent à ses membres de pouvoir alterner entre eux dans l'exercice de leur fonction. Cependant, nonobstant la discipline rigoureuse qui caractérise cette organisation, il a toujours été admis que l'officier qui le représente a le droit, dans ses réquisitions verbales, d'émettre une opinion personnelle en vertu de l'adage, reconnu par les autorités judiciaires de l'Etat Indépendant du Congo: «la plume est serve, la parole libre».

Ces principes demeurent pendant la période coloniale, sauf que le ministre des Colonies occupe désormais le sommet d'une hiérarchie dont les rouages effectifs sont le procureur général, ses adjoints, substituts de procureur général, procureur du Roi et substituts du procureur du Roi; le gouverneur général est le délégué du ministre sur place. Le ministre a le droit de donner des instructions en vue de l'application des lois et de l'exercice vigilant et équitable de l'action publique en général. A ce titre, il a un droit d'injonction et de veto sans, cependant, qu'il puisse empêcher le déroulement de l'action publique, si celle-ci est engagée contre son gré. Seule une action disciplinaire peut être exercée contre le procureur général auquel il a transmis ses injonctions et contre les magistrats debout qui en dépendent. Il y a là une différence sensible par rapport à l'Etat indépendant.

### *3.2.1. Les prémisses*

De par leurs fonctions, les chefs d'expéditions, d'exploration ou d'occupation du territoire de l'Etat indépendant ne présentent aucun trait particulier dans le domaine de la formation, du recrutement ou du statut en ce qui concerne l'administration de la justice.

### *3.2.2. L'Etat indépendant*

Il existe dans l'Etat indépendant trois catégories de «gens» de justice: celle des magistrats de carrière et des agents judiciaires, celle des magistrats fonctionnaires et celle des chefs locaux reconnus.

Dans un premier temps, de 1885 à 1896, les magistrats recrutés par l'Etat Indépendant du Congo assurent eux-mêmes leur formation au droit du nouvel Etat directement sur le terrain.

Camille Janssens, magistrat belge d'abord, agent consulaire à Constantinople ensuite, deuxième gouverneur général enfin, assure, avec le baron A. de Cuvelier, premier magistrat nommé, la mise en place des premières juridictions d'instance et d'appel à Boma [48], où le gouvernement de l'Etat est installé, ainsi que la mise en application des textes réglementant la compétence et la procédure des juridictions civiles [49] et pénales [50].

Les conditions ordinaires pour devenir magistrat de carrière sont fort proches, à une exception près, de celles existant en Belgique: que ce soit au siège ou

au parquet, elles comprennent la possession du diplôme de docteur en droit [51], un âge minimum, un passage d'une certaine durée dans la magistrature en qualité de suppléant et — c'est là l'innovation — la réussite d'un examen comprenant la présentation devant le Conseil supérieur d'un mémoire sur un sujet de droit ou de législation spéciale du Congo, choisi librement par le candidat. Ces conditions demeurent, à quelques modifications près, au fil de l'évolution du statut des magistrats.

Il apparaît surtout qu'à l'aube de l'annexion de l'Etat Indépendant du Congo par la Belgique, l'avenir et l'autorité de la magistrature de carrière s'avèrent de plus en plus solides dans la mesure où le décret du 3 juin 1906 [52] consolide l'organisation des tribunaux territoriaux et des juridictions des officiers du Ministère public. Entre 1906 et 1908, 39 juristes sont engagés, ce qui double l'effectif du moment et assure de loin, pour l'époque, la plus large occupation judiciaire des colonies tropicales et équatoriales [53].

La magistrature de carrière bénéficie en outre, de par son statut, d'une situation éminente par rapport aux autres fonctionnaires territoriaux et à l'armée; elle est placée dans le tableau hiérarchique, selon les fonctions occupées entre le vice-gouverneur général et les commissaires de district de 1<sup>re</sup> classe ou les commandants de la Force publique [54]. Le titre de magistrat est réservé, nous l'avons vu, aux seuls magistrats de carrière; docteurs en droit, ils font de la carrière judiciaire leur carrière principale et sont répartis en deux catégories: d'une part, les magistrats du siège et d'autre part, les «agents judiciaires», le plus souvent officiers du Ministère public près les tribunaux territoriaux où ils assument la poursuite et l'exécution des lois, mais aussi comme juge suppléant de l'ensemble des juridictions (1<sup>re</sup> instance, territoriale) en cas d'empêchement des titulaires.

Auprès du magistrat de carrière, il y a le magistrat fonctionnaire ou occasionnel et l'officier de police judiciaire. Avec le développement du pays et de son administration, au vu de la difficulté évidente d'installer partout des juridictions présidées par des magistrats de carrière, il devient nécessaire de confier une bonne partie de la justice pénale à des magistrats fonctionnaires et particulièrement lorsque les infractions sont le fait des indigènes. Nous retrouvons là le problème, déjà rencontré, de la nécessité d'assurer l'administration de la justice dans les circonstances propres à la fois au pays et au colonisateur. En général, le tribunal territorial est présidé par un fonctionnaire territorial désigné par arrêté du gouverneur général, et se situant, dans l'ordre hiérarchique judiciaire, juste après les magistrats de carrière [55]. Toutefois, devant le tribunal de territoire, la fonction d'officier du Ministère public est occupée, à défaut de magistrat de carrière, par un membre de l'administration territoriale, qui est, dans la mesure du possible, docteur en droit.

A ce niveau de la structure des cadres exerçant la justice, le contact permanent entre, d'une part, le magistrat de carrière et, d'autre part, le magistrat fonction-

naire est une importante spécificité de l'organisation de la justice, d'autant plus que pour assurer la recherche et la constatation des infractions, les officiers de police judiciaire apportent leur concours permanent aux magistrats. C'est eux qui constatent les faits constitutifs d'infractions constatés dans leur ressort et en informent l'officier du Ministère public. Dans cette mise en place de l'action pénale depuis sa découverte jusqu'à la décision, le concours de l'officier de police judiciaire, des officiers du Ministère public et des juges s'avère indispensable et requiert une collaboration étroite qui est, en général, correctement exercée entre les différentes parties.

Quant au greffier, qui assiste le juge dans les actes de son ministère, il participe de l'essence de tous les tribunaux et sa présence est indispensable devant toutes les juridictions [56]. Nommé par le gouverneur général ou assumé par le juge selon la juridiction, ses diverses tâches sont définies par la loi [57].

L'huissier, comme l'interprète ou le traducteur, dont les missions sont celles qu'ils remplissent en droit belge, sont désignés par le juge du tribunal parmi le personnel administratif aussi bien indigène que non indigène; il en va de même en ce qui concerne l'expert ou le médecin. Tous, indistinctement, sont assermentés.

### 3.2.3. *Le Congo belge*

Aux deux extrêmes de l'organisation judiciaire, la formation, le recrutement et le statut du personnel judiciaire échappent totalement ou en grande partie, du moins sur le plan des principes, au législateur colonial.

En premier lieu, au sommet, le personnel de la Cour de cassation de Belgique ne relève à l'évidence pas du droit colonial; nous avons vu dans quelle mesure la Cour avait, au fil du temps, fait une place symbolique à un magistrat issu de la magistrature coloniale.

Ensuite, à la base, mais dans une mesure nettement moindre, celui de la juridiction indigène. En principe, le recrutement de celui-ci, comme son statut, relève de la coutume, c'est-à-dire d'un très grand nombre de droits fort divers. Mais l'administration coloniale se réserve le droit de contrôler la qualité de ces membres du personnel judiciaire et, éventuellement, de faire obstacle à leur désignation. Il semble toutefois qu'en pratique ses interventions n'aient pas été fréquentes, particulièrement en ce qui concerne les simples juges. Sans doute ont-elles pu l'être davantage en ce qui concerne les présidents des tribunaux. Mais encore. D'autant plus qu'une intervention en ce cas en est simultanément une au niveau administratif puisque ces présidents sont également investis d'une fonction administrative en leur qualité de chef, sous-chef ou notable.

Reste le magistrat de carrière, personnage central de l'organisation judiciaire coloniale comme il l'avait été pour l'Etat indépendant. Qu'il relève du siège

ou du parquet, on le retrouve à tous les niveaux de l'organisation judiciaire doté d'un statut particulier — certains diraient privilégié — dont les fondements se trouvent dans la Charte coloniale elle-même [58]. Cette référence à la loi fondamentale confère à ce statut une assise solide et précise que les décrets successifs d'application prennent soin de consacrer et détailler [59].

Le cadre posé par la Charte ne subit qu'une modification d'importance en 1923 [60]; elle clarifie la conception que le système colonial entend se faire du Ministère public. En effet, l'article 18 initial de la Charte s'applique sans distinction aux magistrats du siège et du parquet. Pareille mesure provoque, à juste titre, de la part de la magistrature coloniale de sévères critiques, car le rôle et l'institution du parquet ne sont pas pris en considération. Par définition, le Ministère public — nous l'avons vu — est une institution placée près d'une juridiction pour y représenter les droits de la société, pour y requérir au nom du pouvoir exécutif l'application des lois et pour veiller à l'exécution des jugements ainsi qu'au respect de l'ordre public; s'y ajoute l'assistance à certaines personnes incapables, dernière mission très spécifique du Ministère public colonial. Sans doute quand le Ministère public est appelé à conclure, il prend spécifiquement la qualité de magistrat et alors jouit d'une entière indépendance, ne relève plus de personne, et seule sa conscience est son juge. Il n'empêche qu'avant ce moment, par l'action de recherche et de saisine des tribunaux et celle ultérieure d'exécution des sentences, il est fonctionnaire de l'exécutif et doit, en principe, se conformer aux injonctions de celui-ci; c'est ce que la loi de 1923 instaure en modifiant l'article 18 et en ajoutant l'article 18bis.

En outre, l'alinéa 2 de l'article 17 stipulait initialement que les officiers du Ministère public exerçaient leurs fonctions sous l'autorité du procureur général près le tribunal d'appel. Ce régime fut très justement critiqué par Halewyck [61] qui estimait que le gouverneur général, en raison de l'investiture donnée au procureur général qui ne relève que de l'autorité métropolitaine, perdait l'un des attributs nécessaires au pouvoir exécutif qu'il détient sur le territoire du Congo belge, qu'il s'agisse de ne plus imposer de poursuites (ce qui est la condition indispensable du maintien de l'ordre et de la sûreté publique), ou d'assurer l'exécution des jugements. Aussi la loi du 10 août 1921 [62] rend-elle au gouverneur général la plénitude de son autorité.

Le magistrat de carrière, admissible à titre définitif, est nommé par le Roi, chef du pouvoir exécutif, mais ne doit pas nécessairement être belge ou avoir obtenu son titre de docteur en droit dans une université belge. Ce magistrat est par contre nécessairement nommé pour exercer une fonction judiciaire sur le territoire du Congo belge et du Ruanda-Urundi, cette fonction étant unique et entraînant l'attribution d'un traitement par l'Etat.

Ne sont donc pas magistrats, les chefs et sous-chefs indigènes dont le décret du 15 avril 1926 [63], modifié par différents textes ultérieurs, a organisé la juridiction, pas plus que les fonctionnaires administratifs chargés expressément

de remplir des fonctions judiciaires. Sont également exclus les greffiers, secrétaires de parquet, huissiers et le personnel subalterne des cours et tribunaux.

Toutefois, la nomination des magistrats coloniaux n'est pas à vie. L'argument souvent développé à cet égard est qu'après plusieurs années, certaines constitutions pourraient ne plus supporter le climat du Congo. L'amélioration des conditions de vie dans la colonie a fait que la durée de la carrière s'est sensiblement allongée, passant de 10 ans à partir de l'origine pour atteindre, à la demande du magistrat, 27 années de service effectif en 1951, tout en pouvant s'interrompre, toujours à sa demande après certaines durées de carrière fixées par la loi. La carrière ne peut cependant, en aucun cas, se prolonger au-delà de 65 ans d'âge [64]. Ces calculs tiennent compte de tous les services accomplis par le magistrat définitif ou provisoire dans tout autre service de la Colonie et notamment, situation fréquente, dans le service territorial.

Lorsqu'il s'agit de mettre fin à la carrière à l'intervention du Gouvernement, des garanties spéciales sont prévues :

- A l'égard des magistrats assis, la mesure ne peut être prise que sur proposition du gouverneur général et pour causes déterminées par le statut des magistrats, qu'il s'agisse d'une mise à la retraite anticipée d'office, d'une relève anticipée des fonctions pour cause de maladie ou d'infirmité grave et permanente, le rendant impropre au service d'Afrique et établie par commission médicale, d'une mise en disponibilité d'office pour retraite anticipée, ou d'une révocation, sanction disciplinaire la plus grave;
- A l'égard des magistrats debout, pour lesquels les garanties sont moindres dans la mesure où l'officier du Ministère public représente le pouvoir exécutif.

L'admission à titre définitif est subordonnée à l'accomplissement d'un stage qui a pour objectif de permettre aux autorités de la Colonie d'obtenir un recrutement de la meilleure qualité possible. Pendant cette période, qui s'étend au maximum sur trois ans de service effectif, le candidat désigné par le ministre des Colonies a la qualité de «magistrat à titre provisoire». Aucun minimum de durée n'est fixé par la Charte, de telle sorte qu'un stage de quelques jours pourrait être suffisant. Pendant cette période probatoire, le magistrat ne bénéficie pas des garanties attachées à une nomination à titre définitif.

Le stage se clôture par la présentation et la défense d'un mémoire sur un sujet de droit spécial au Congo, au choix du stagiaire, complétées par un examen portant sur l'application de diverses parties de droit congolais et sur la connaissance d'une langue indigène.

La dispense de stage est possible à titre exceptionnel, en raison de mérites spéciaux. Ainsi, à partir du dernier statut remanié des magistrats [65], est dispensé de suivre la voie ordinaire, le docteur en droit dont, première

condition, la valeur toute spéciale est attestée par des publications et activités notoirement appréciées, et deuxième condition spéciale de durée, soit a exercé des fonctions judiciaires en Belgique ou ailleurs, pendant au moins 6 ans, soit a pratiqué le barreau en Belgique ou au Congo, stage compris, pendant 9 ans, soit, enfin, a rempli des fonctions administratives au Congo pendant 9 ans au moins.

Le Roi ne peut suspendre ou révoquer les magistrats du siège que sur proposition du gouverneur général, pour les cas déterminés par le décret et de l'avis conforme de la cour d'appel [66]; cet avis est précédé d'une instruction contradictoire en chambre du conseil. Cette triple garantie, qui existe aussi pour les cas de cessation de fonction autres que disciplinaires, est prise afin d'éviter tout abus éventuel du gouvernement résultant de l'influence du climat tropical ou de l'opinion publique.

Comme en Belgique, le Roi a le droit de suspendre et de révoquer purement et simplement le magistrat du parquet [67] en raison de sa dépendance à l'égard du pouvoir exécutif et afin d'empêcher toute passivité de sa part quant à la mise en œuvre de la politique coloniale; l'instruction par le procureur général n'est, dans ce cas, pas contradictoire. A côté de ces mesures disciplinaires prévues expressément par la Charte, le statut prévoit deux mesures disciplinaires moins graves: le blâme et la remontrance.

Lorsque la peine a été prononcée par le gouverneur général à l'égard d'un magistrat du parquet nommé à titre définitif — elle ne peut être que le blâme écrit ou la censure —, celui-ci peut, dans les trois mois de la notification, introduire un recours auprès du ministre des Colonies. Pour les magistrats stagiaires, la compétence disciplinaire du gouverneur général va jusqu'à la mesure de suspension de quinze jours à trois mois. Seule la révocation de ce magistrat appartient au ministre des Colonies.

La Charte confère aussi au seul juge de carrière une immutabilité relative qui ne s'applique pas au magistrat stagiaire ou au magistrat du parquet.

Cette immutabilité n'est que relative en raison de l'absence fréquente de candidats à la magistrature et du nombre limité des magistrats dans la Colonie afin de pourvoir à la vacance d'un siège, par suite de mort, maladie, empêchement, congé, etc. Dès lors, faute de possibilité rapide de remplacement, il peut surgir, pour un ressort, une réelle désorganisation.

De là, cette disposition de l'article 18bis qui, depuis 1923, modifie l'article 18 initial de la Charte. Celui-ci était très favorable sur le plan de l'immutabilité, puisque tout magistrat du siège ou du parquet ne pouvait être déplacé sans son accord pour des besoins urgents et provisoires. Cependant, comme dans l'appréciation de l'urgence des besoins, il y eut parfois des décisions quelque peu arbitraires; le statut des magistrats du 5 juillet 1948 entoure ces déplacements de garanties supplémentaires en faveur des magistrats du degré inférieur jusqu'au grade de juge-président du tribunal de première instance en exigeant l'avis conforme de la Cour d'appel dans le ressort de

laquelle le déplacement doit s'effectuer. Le dernier texte statutaire avant l'indépendance [68] supprime cette condition. Dans tous les cas de déplacements, les magistrats reçoivent un traitement au moins équivalent à celui qui était attaché à leurs anciennes fonctions.

L'article 18, dernier alinéa, décide que les traitements, congés et pensions sont fixés par décret, c'est-à-dire sans intrusion du pouvoir exécutif.

Enfin, l'avant-dernier alinéa de l'article 18 prévoit le cas normal de la mise à la retraite anticipée après quinze ans de service, laissant, comme on l'a vu, au législateur ordinaire le soin de légiférer pour les cas spéciaux (maladies et invalidités par exemple).

En conclusion, les conditions de nomination ordinaires et extraordinaires, la durée progressivement étendue de la carrière dans le temps, le régime disciplinaire protégeant surtout les magistrats de carrière du siège, et le principe de l'immutabilité relative accordée aux magistrats du siège donnent, du moins au juge, le maximum de garanties compatibles avec les nécessités de la justice à la Colonie.

Lorsqu'on la compare à celle du magistrat de carrière, la situation des autres participants à l'administration de la justice coloniale est fort différente.

Les magistrats fonctionnaires exercent de plein droit des fonctions judiciaires soit lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs attributions ordinaires [69], soit lorsqu'ils sont désignés pour suppléer un magistrat fonctionnaire. De leur côté, le juge du conseil de guerre et ses assesseurs sont désignés par une nomination spéciale. Leur statut est celui qu'ils possèdent en tant que fonctionnaire ou officier de la Force publique.

Tout comme dans la période de l'E.I.C., existe un personnel auxiliaire parmi lequel se trouvent le greffier, l'huissier, l'interprète-traducteur, le médecin et l'expert auxquels il y a lieu d'ajouter le mandataire et le défenseur, délégués des parties, pour terminer par l'avocat [70].

On peut distinguer, d'une part, les agents de l'ordre judiciaire qui font partie du personnel judiciaire et remplissent, en ordre principal, les fonctions de greffier, greffier-adjoint, commis greffier et secrétaire reconnu des parquets. Ils bénéficient d'un statut spécial [71].

Pour accéder à ces fonctions, le statut les soumet au préalable à des cours donnés à l'Ecole coloniale de Bruxelles, où ils doivent réussir un examen terminal. Avant d'être nommés définitivement, ils font un stage de trois ans. Les autres membres du personnel judiciaire, qualifiés «agents auxiliaires», assistent les greffiers et les secrétaires de parquet dans leurs tâches d'écritures, d'archivage et de correspondance.

En général, ces agents sont recrutés parmi les agents congolais de l'Administration. Ils constituent progressivement un cadre compétent, apte à assumer les fonctions de greffiers, d'huissiers et d'agents du parquet avec, en outre, la mission d'interprètes qu'ils exercent d'une façon permanente auprès des parquets et tribunaux. Ils sont appelés, dans ce cas «traducteurs

et interprètes jurés», à la différence d'autres interprètes et traducteurs requis nommément à exercer ces fonctions, dans le cadre d'affaires civiles ou pénales, par le juge, le Ministère public ou un officier de police judiciaire.

Par contre, l'interprète juré est nommé près d'une ou plusieurs juridictions, auxquelles il est attaché, après avoir été l'objet d'une enquête et d'une épreuve destinée à s'assurer de son intégrité et de sa capacité.

A la veille de l'indépendance, les agents de l'ordre judiciaire sont regroupés sous un même statut, lequel comprend tous les membres du personnel judiciaire près les cours, les tribunaux et parquets, autres que les magistrats, ainsi que les agents de police judiciaire [72].

### 3.2.4. *Le Ruanda-Urundi*

Les principes et règles adoptés au Congo belge sont, *mutatis mutandis*, ceux en vigueur au Ruanda-Urundi.

## 4. Compétence

A l'exception de la compétence dévolue pendant la période de l'Etat indépendant au Conseil supérieur comme Cour de cassation, aussi bien en matière civile que commerciale, des décisions rendues en dernier ressort sur base, d'une part, de la contravention à la loi et au droit des gens et, d'autre part, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité [73], les textes distinguent toujours entre compétence civile et pénale des cours et tribunaux.

Le Conseil supérieur de l'Etat indépendant ne perd sa compétence en tant que Cour d'appel qu'en 1923 [74], soit 15 ans après la reprise de l'Etat par la Belgique et en tant que Cour de cassation qu'en 1929, six ans plus tard [75].

### 4.1. AU CIVIL

#### 4.1.1. *Les prémisses*

La compétence des chefs des premières expéditions en matière civile est, pour des raisons évidentes, vraisemblablement extrêmement réduite, pour ne pas dire nulle.

#### 4.1.2. *L'Etat indépendant*

La définition de la compétence civile des organes judiciaires apparaît, dès 1886, avec celles du tribunal d'appel et du tribunal de première instance.



Depuis sa création en 1889, le Conseil supérieur examine en second appel les décisions du tribunal d'appel de Boma en matière civile et commerciale, lorsque la valeur du litige dépasse 25 000 francs (de l'époque).

Le tribunal d'appel connaît des jugements rendus, en matière civile et commerciale, par le tribunal de première instance, lequel exerce la plénitude de la compétence en matière civile et commerciale au premier degré jusqu'en 1906 [76], lorsque l'extension du pouvoir de l'Etat à travers le pays justifie l'octroi d'une compétence en matière civile et commerciale et sans appel des actions jusqu'à la valeur de 100 F au tribunal du Ministère public.

Quant à la juridiction du chef local, en matière privée, lorsque les deux parties en cause dans un différend sont indigènes, celles-ci continuent à être jugées par les chefs locaux, conformément à la coutume [77], ce qui constitue la meilleure solution possible car elle correspond à la quasi-impossibilité matérielle de faire de l'administration directe.

Toutefois, si, à la requête d'une des deux parties, le tribunal de première instance est saisi, il a le pouvoir, depuis le décret du 11 janvier 1898 [78], de juger la contestation, répondant ainsi à une politique de rapprochement des indigènes de la justice du colonisateur.

Ces deux voies ont été confirmées par le décret du 3 juin 1906 [79] réorganisant profondément la justice suite au rapport de la commission d'enquête prescrite par le Roi-Souverain en 1904, laquelle préconise une consolidation de l'organisation judiciaire.

A ces deux moyens, légalement établis, de trancher les contestations indigènes, s'en ajoute un troisième par lequel les indigènes, ignorant les règles d'organisation judiciaire des Etats modernes, veulent néanmoins que les autorités judiciaires et/ou territoriales de la région tranchent leurs contestations. Ces cas doivent être considérés comme une forme d'arbitrage qui ne peut bénéficier du caractère exécutoire des deux autres voies d'action. En d'autres termes, c'est le système de la palabre qui, déjà avant la reconnaissance de l'Etat Indépendant du Congo, est largement pratiquée et a souvent créé entre la société indigène et les autorités coloniales des liens de confiance et de respect.

#### *4.1.3. Le Congo belge*

La Cour de cassation de Belgique hérite, à dater de la loi du 15 avril 1924 [80], de la compétence de cassation du Conseil supérieur de l'Etat indépendant, en matière civile uniquement.

La cour d'appel connaît, en appel, des jugements rendus en 1<sup>er</sup> ressort par les tribunaux de parquet et de 1<sup>re</sup> instance, ainsi que des sentences arbitrales susceptibles d'appel et de prise à partie.

Le tribunal de première instance bénéficie de la plénitude des actions, qu'elles soient régies par le droit écrit ou le droit coutumier.

Néanmoins, lorsque toutes les parties sont indigènes, le tribunal peut, même d'office, renvoyer l'affaire à la juridiction indigène compétente.

A côté de la compétence générale du tribunal de 1<sup>re</sup> instance et étant entendu que celui-ci a toujours préséance sur celui-là, le tribunal de parquet, présidé par un magistrat de carrière, connaît des actions ne dépassant pas 5 000 F portés à 25 000 F après la réforme de 1959.

Le tribunal de parquet est également compétent en matière de saisies-arêts et conservatoires, quelle que soit la valeur du litige.

En ce qui concerne les modes de détermination des compétences et ressorts, les dispositions s'avèrent plus complexes qu'en matière pénale [81] et exigent, de la part des tribunaux, un examen minutieux, même si la règle qui attribue au tribunal de 1<sup>re</sup> instance la plénitude de compétence, règle d'ordre public, simplifie les incidents, dits «déclinatoires de compétence».

L'important sur ce point, en matière civile, est le montant de la demande à laquelle il faut ajouter les fruits, intérêts, arrérages, dommages et intérêts et autres accessoires si ceux-ci sont antérieurs à la demande.

Si la demande comporte plusieurs chefs ayant la même cause, il y a lieu de les cumuler pour déterminer la compétence et le ressort. S'il s'agit de causes distinctes, chacun des chefs sera pris en considération pour être jugé en premier ou dernier ressort. Si une action est formulée en plusieurs chefs ou à l'égard de plusieurs défendeurs, sur base du même titre, la somme totale réclamée fixera la compétence et le ressort. Ajoutons à cela les contestations et validations en matière de bail, de même qu'en ce qui concerne les privilèges et hypothèques.

Au cas où les bases ci-avant précisées font défaut, l'évaluation en sera faite par les parties sous le contrôle du tribunal. Les demandes reconventionnelles ne sont pas prises en compte pour déterminer la compétence et le ressort. Le juge saisi de l'action principale connaît de tous les incidents et devoirs d'instruction auxquels donne lieu la demande, à l'exception pour le tribunal de parquet de connaître les inscriptions en faux, les questions d'état et les contestations de qualité.

En matière de compétence territoriale, la règle de base appliquée au Congo est celle en vigueur en Belgique, de même que dans les pays appliquant le système juridique «romano-germanique», à savoir le domicile du défendeur et en cas de plusieurs défendeurs, celui choisi par le demandeur.

Le lieu où l'action doit être introduite est cependant précisé en matière immobilière (au lieu de la situation de l'immeuble), en matière successorale (au lieu de l'ouverture de la succession) ou en matière de faillite (au lieu d'ouverture de celle-ci).

Les cas de contestation relatifs à l'exécution des jugements sont de la compétence du tribunal qui les a prononcés.

La compétence territoriale n'est pas d'ordre public en matière civile et, si elle n'est pas soulevée *in limine litis*, le tribunal saisi reste territorialement

compétent. Si, cependant, le défendeur fait défaut, il est censé décliner la compétence de la juridiction au cas où celle-ci n'est pas légalement compétente.

Outre ces principes généraux existent des règles spéciales qui traitent des demandes reconventionnelles, ainsi que celles fondées sur le caractère vexatoire et téméraire. Le principe est que le juge saisi de la demande principale est aussi celui de tous les incidents et des mesures d'instruction auxquels donne lieu cette demande. Toutefois, seul le tribunal de 1<sup>re</sup> instance est compétent en matière d'inscription en faux et des contestations d'état et de qualité.

Enfin, sont fixées par la loi les règles à suivre en cas de litispendance, de problèmes de connexité entre deux tribunaux de même rang ou de rang différent ou encore les règles de compétence internationale concernant les Belges de statut métropolitain, les ressortissants du Rwanda et du Burundi et les étrangers.

#### *4.1.4. Le Ruanda-Urundi*

La compétence civile des juridictions du Ruanda-Urundi a été regroupée avec leur compétence répressive.

### **4.2. AU REPRESSIF**

#### *4.2.1. Les prémisses*

S'il est possible d'ignorer la compétence des chefs d'expédition en matière civile, on doit prendre en compte celle, de nature à la fois disciplinaire et répressive, qui s'adresse d'abord au personnel de l'expédition. Mais, il s'agit bien d'une justice de fait pour laquelle il n'est pas question d'une définition de compétence dans le sens où l'entendent généralement les juristes.

#### *4.2.2. L'Etat indépendant*

Le Conseil supérieur est juridiction d'appel, en matière pénale des décisions prises au premier degré par le tribunal d'appel poursuivant les juges des tribunaux d'instance, leurs suppléants et les officiers du Ministère public près de ces tribunaux, et en premier et dernier ressort des infractions commises par les juges et officiers du Ministère public du tribunal d'appel.

Le tribunal d'appel est, au premier chef, chargé de connaître en degré d'appel de toutes les décisions rendues en premier degré par les tribunaux répressifs ordinaires que sont les tribunaux de première instance et les tribunaux territoriaux. Il connaît également au premier degré des infractions commises par les juges des tribunaux de première instance et leurs suppléants et, par le

fait même, par tous ceux, indigènes ou non, qui sont poursuivis pour le même fait en raison de leur participation en tant que coauteur ou complice.

Le tribunal territorial connaît de toutes les infractions commises dans son ressort par des indigènes à l'égard d'autres indigènes et des mêmes infractions commises en dehors de son ressort lorsque leur auteur y réside ou peut y être trouvé.

A partir de 1906 [82], le tribunal du Ministère public est compétent en matière répressive du chef d'infractions commises par des individus de race non européenne (*sic*) et prévues par divers articles du Code pénal [83] et des infractions punissables au maximum de 7 jours de servitude pénale principale et 200 francs d'amende quel que soit l'auteur de l'infraction.

Pour la détermination de la compétence matérielle, exclusivement répressive, du conseil de guerre, une distinction est faite entre les régions soumises à un régime ordinaire et celles placées sous régime militaire spécial.

La compétence matérielle en cas de régime ordinaire [84] donne compétence au conseil de guerre pour tous crimes et délits prévus par les lois ordinaires et, en outre, pour les fautes militaires commises par les officiers, sous-officiers et soldats de la Force publique, spécifiées par les articles 20 et 21 du règlement de discipline militaire et par les articles 1 à 3 du règlement des travailleurs de l'Etat placés par le gouverneur général sous l'application du règlement de discipline militaire.

Outre les militaires, la compétence des conseils de guerre s'étend aux membres de la milice et compagnie de chemin de fer [85], corps affecté à la protection des travaux et à la garde des voies, et ce uniquement pour les délits relevant de la discipline militaire.

Par ailleurs, deux cas sont exclus de la compétence des conseils de guerre: les infractions punissables de la peine de mort commises par des personnes de race européenne [86] et les affaires mixtes, c'est-à-dire celles où est impliquée une personne non justiciable du conseil de guerre, réservées aux juridictions pénales ordinaires [87].

En ce qui concerne le régime militaire spécial, qui peut être décrété par le gouverneur général ou par certains fonctionnaires qui ont reçu délégation à cet effet, il rend justiciables des conseils de guerre toutes les personnes indistinctement civiles et militaires avec cette réserve qu'il n'applique aux civils que les lois pénales ordinaires [88]. Le ressort du conseil de guerre spécial est strictement délimité par la décision qui l'a créé.

Le conseil de guerre d'appel connaît en degré d'appel des recours contre les décisions du conseil de guerre introduits tant par le condamné que par le Ministère public, à l'exception des décisions prises par le conseil de guerre sous régime militaire spécial qui, nouvelle différenciation contestable, n'octroie le bénéfice de l'appel qu'aux non-indigènes non militaires [89].

L'officier du Ministère public a la faculté d'abandonner à la juridiction du chef local et à l'application de la coutume indigène, pour autant qu'elle

ne soit pas contraire à l'ordre public, la répression de l'infraction commise par un indigène au préjudice d'un autre indigène.

Le chef indigène ne peut toutefois agir en matière répressive que suite à une décision formelle de l'officier du Ministère public. Ne pouvant intervenir de plein droit, il lui incombe, en sa qualité de fonctionnaire de l'Etat, de dénoncer à l'autorité territoriale ou à l'officier du Ministère public tout fait constitutif d'infraction qu'il constate et d'amorcer ainsi la voie normale de l'enquête judiciaire.

En outre, lorsqu'il s'agit d'un fait commis par un indigène uniquement en violation de la coutume locale ou contre un ordre donné par le chef en application de la coutume ou pour l'exécution de la loi de l'Etat, dont le gouverneur l'a chargé, le chef peut agir de sa propre autorité, son acte répondant à une fonction légitime pour autant que la décision prise ne soit pas contraire à l'ordre public [90].

#### 4.2.3. *Le Congo belge*

La Cour de cassation de Belgique n'a pas compétence en matière pénale en ce qui concerne la Colonie [91].

La cour d'appel connaît en appel des décisions prononcées en premier ressort par les tribunaux de première instance. Ses arrêts sont susceptibles d'opposition.

Elle connaît en outre, en premier et dernier ressort, des infractions perpétrées par le gouverneur général, le vice-gouverneur général, le secrétaire général, les gouverneurs et ceux qui les remplacent, ainsi que par les magistrats de carrière.

Enfin, lorsque le magistrat inculpé est membre d'une cour d'appel ou d'un parquet général, les poursuites sont entamées devant la cour dont le siège est le plus proche de la cour où il exerce ses fonctions.

Le tribunal de première instance connaît des affaires punissables de la peine de mort et de celles punissables de plus de cinq ans de servitude pénale principale, ainsi que de l'appel des jugements rendus en premier ressort par le tribunal de district.

Les jugements du tribunal sont susceptibles d'opposition et d'appel; dans ce dernier cas, l'affaire est déférée à la cour d'appel.

La compétence du tribunal de parquet est exceptionnelle en matière répressive et ne peut s'exercer, *ratione loci*, que dans un rayon de 25 km autour de son siège; il connaît des infractions de la compétence du tribunal de police lorsque celles-ci sont flagrantes ou réputées telles. En outre, il peut réviser, dans un délai de deux mois, les jugements des tribunaux de police de son ressort.

Le tribunal de territoire connaît des infractions punissables de peines excédant deux mois de servitude pénale principale et 2 000 F d'amende,

mais ne dépassant pas cinq ans de S.P.P.; il connaît aussi des infractions punissables de plus de cinq ans, lorsqu'il estime, en raison des circonstances mentionnées au jugement, que la peine ne doit pas dépasser cinq ans de servitude pénale principale. Dans ce cas de compétence spéciale, si le tribunal se déclare incompétent, sa décision n'est susceptible d'aucun recours et l'affaire doit être réintroduite devant le tribunal de 1<sup>re</sup> instance.

En matière de mendicité et vagabondage, le tribunal peut mettre le coupable à la disposition du gouvernement quel que soit le délai prévu par les dispositions légales. Les jugements du tribunal sont susceptibles d'appel ou d'opposition.

En matière pénale, cette juridiction devient, par la réforme de 1958, celle qui accueille un nombre important d'affaires, tout en restant suffisamment proche des justiciables congolais non immatriculés et tout en leur donnant la garantie d'être jugés par un magistrat de carrière.

Avant la réforme de 1958, en l'absence du Ministère public, le tribunal de police n'est compétent qu'à l'égard des Congolais et des indigènes des régions voisines pour les infractions punissables au maximum d'une peine de deux mois de servitude pénale principale et de 2 000 F d'amende ou de l'une de ces peines seulement, mais également pour les infractions punissables de cinq ans de servitude pénale principale et d'une amende ou de l'une de ces peines seulement, lorsque la peine à prononcer ne doit pas, en raison des circonstances, dépasser deux mois de servitude pénale principale et/ou 2 000 F d'amende. Ces circonstances atténuantes doivent être décrites dans le jugement. Enfin, il ne peut imposer une peine de plus de quinze jours de servitude pénale subsidiaire, à défaut du payement de l'amende.

Le tribunal de police peut aussi mettre à la disposition du gouvernement des indigènes mendiants et vagabonds, si la durée de l'internement ne doit pas dépasser un an. Si un représentant du Ministère public, magistrat de carrière, est présent, le tribunal peut étendre la mise à disposition du gouvernement jusqu'à trois ans.

En l'absence de représentant du Ministère public, le tribunal rend des jugements non susceptibles d'appel ou d'opposition mais révisables par le tribunal de parquet de son ressort dans un délai de deux mois. En présence de ce représentant, la compétence matérielle du tribunal est identique, mais la décision est susceptible d'appel ou d'opposition, sans révision possible.

En ce qui concerne les non-indigènes, lorsque le représentant du Ministère public est un magistrat de carrière — ce qui est fort rare — le tribunal de police est aussi compétent pour les infractions punissables de deux mois au maximum et 2 000 F d'amende si, en raison de circonstances à préciser dans le libellé du jugement, la peine à appliquer est une simple peine d'amende. Rares sont cependant les cas où cette possibilité est mise en application étant donné que le magistrat de carrière bénéficie aussi, en cette qualité, d'une compétence matérielle en tant que membre du siège du tribunal de parquet.

Jusqu'à l'adoption de la réforme du tribunal de police par le décret du 8 mai 1958 [92], la race du justiciable est un élément déterminant de la compétence matérielle des juridictions répressives. Le décret supprime cette discrimination, ne la maintenant qu'à l'égard des juridictions indigènes, ce qui se justifierait par l'application devant celles-ci d'un droit spécial prioritaire, le droit coutumier.

La compétence matérielle du tribunal, comme celle dont il dispose à l'égard des mendiants et vagabonds, n'est pas modifiée.

L'organisation et la compétence des juridictions indigènes ont toujours fait l'objet de dispositions spéciales. Sans devoir entrer dans les détails, la compétence répressive des tribunaux indigènes ne dépassait pas deux mois et 2 000 F d'amende ou l'une de ces peines seulement, si le fait est réprimé soit par la coutume, soit par la loi écrite, si celle-ci a donné compétence aux juridictions indigènes.

Cette compétence, de peu d'importance en soi, permet néanmoins aux juridictions indigènes de sanctionner certaines infractions coutumières comme l'escroquerie à la dot, l'adultère, la calomnie, le manque de respect aux autorités traditionnelles, ainsi que les infractions prévues par la législation régitant l'organisation des collectivités indigènes, comme celles relatives à l'entretien des cultures obligatoires ou à l'impôt.

Dans ce cadre, les infractions coutumières se manifestent parfois à l'occasion d'un différend d'ordre privé, de telle sorte qu'une décision portant à la fois sur l'aspect pénal et sur l'aspect civil de la cause est possible et ne va pas à l'encontre de l'ordre public.

Les conseils de guerre jugent, en premier degré, les militaires, soldats, sous-officiers ou officiers jusqu'au grade inférieur à celui de major; la cour militaire, outre l'appel des décisions des conseils de guerre, juge en premier et dernier ressort les mêmes infractions commises par les officiers à partir du grade de major.

Toutefois, en cas d'instauration du régime militaire proclamé, ces juridictions sont compétentes pour juger des infractions de droit commun.

Outre ces dispositions propres à différentes juridictions, il existe des dispositions communes à toutes les juridictions répressives. Ainsi, lorsqu'une personne est poursuivie en même temps du chef de plusieurs infractions qui sont de la compétence de juridictions de nature et de rang différent, la juridiction ordinaire de rang le plus élevé connaît de l'action et ainsi règle les conflits éventuels de compétence et assure une bonne administration de la justice. En cas de conflit entre deux tribunaux compétents saisis des mêmes faits, le tribunal de rang le moins élevé décline sa compétence. Ceci peut se produire entre le tribunal de police et celui du district, de même qu'entre ce dernier et le tribunal de première instance. A cet égard, si le tribunal, saisi d'une infraction de sa compétence, constate qu'en réalité les faits devraient être jugés par un tribunal inférieur, il statue néanmoins sur l'action publique et sur les dommages et intérêts éventuels.

Sous réserve du cas particulier du magistrat de la cour d'appel déjà envisagé, la compétence territoriale est déterminée soit par le lieu où l'infraction a été commise — ce qui est le cas le plus fréquent —, soit par le lieu de résidence du prévenu, soit enfin par celui où il est trouvé, en cours de poursuite. Très souvent, ces trois critères de détermination de la compétence territoriale ne font qu'un. Par résidence, il faut entendre, non pas le domicile légal mais le lieu où le délinquant réside habituellement. De plus, si deux ou plusieurs personnes sont conjointement poursuivies comme coauteurs ou complices d'une ou plusieurs infractions connexes, le tribunal compétent territorialement pour juger l'une d'elles est compétent pour juger les autres.

La suspicion légitime et la sûreté publique constituent deux cas particuliers de dérogation aux règles générales en matière de compétence territoriale.

S'il y a lieu de craindre qu'un tribunal juge avec partialité ou suivant l'intérêt personnel d'un de ses membres, ou également que la tranquillité publique soit troublée à l'occasion d'un procès, l'instance peut être transférée à un tribunal autre que celui normalement compétent sur le plan territorial. Ce transfert s'effectue sur réquisition écrite du Ministère public, qui saisit le tribunal de première instance en ce qui concerne les tribunaux de police ou de district ou la cour d'appel en ce qui concerne le tribunal de 1<sup>re</sup> instance. La juridiction saisie statue sur le bien-fondé des réquisitions du Ministère public et peut renvoyer la cause à une juridiction de même rang que celle qui fait l'objet de la réquisition. De son côté, la juridiction mise en cause surseoit à toute poursuite jusqu'à la décision de la juridiction saisie.

En règle générale, toute infraction cause un dommage plus ou moins grave à une ou plusieurs personnes, victimes directes de l'infraction. En résulte l'action civile, mise en œuvre du droit de la personne lésée de réclamer réparation de ce dommage.

Néanmoins, la victime peut estimer que le dommage qui lui a été causé ne doit pas être réclamé devant le tribunal répressif, mais faire l'objet, sur base du jugement répressif, d'une action devant le tribunal civil compétent. A cette hypothèse, s'ajoute celle où la partie lésée a omis de se constituer partie civile au pénal et possède encore une voie de réparation devant la juridiction civile.

Cette différenciation entre la sanction pénale et la réparation privée, en raison des mêmes faits, entraîne des procédures assez complexes, réclamant de la part de la partie lésée des moyens juridiques peu connus des indigènes. D'où l'instauration d'une action civile d'office [93], et ce depuis les textes édictés en ce domaine par l'Etat Indépendant du Congo. La réparation d'office des dommages causés à la victime indigène est la règle de base imposée aux tribunaux répressifs, ce qui assure la protection de la personne indigène lésée par l'attribution de dommages-intérêts avec restitution éventuelle des objets de l'infraction; pareille réparation trouve sa base aussi bien dans la loi que dans la coutume et les usages locaux.



Cette mission supérieure de protection et de tutelle des personnes lésées indigènes s'exerce efficacement dans la mesure où le juge en trouve les fondements, d'une part, dans la loi et surtout dans les coutumes et, d'autre part, aussi parfois dans ce que l'enquête a révélé; si celle-ci ne lui donne pas tous les moyens nécessaires à une saine application de la loi du point de vue de la réparation, il ordonne un complément d'enquête. Ce cas est assez rare, dans la mesure où le Ministère public a une mission propre dans ce domaine.

Le Ministère public a pour tâche principale la recherche des infractions à la législation, au sens large du terme; il reçoit les dénonciations et assure l'instruction préparatoire, pour saisir, en fin de compte, s'il échet, le tribunal répressif compétent. Il est également tout spécialement chargé de la protection des indigènes non immatriculés congolais, ainsi que des indigènes des régions voisines qui leur sont assimilés [94]. Cette mission, qui lui est également attribuée par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 avril 1954 [95] sur la protection des indigènes, se traduit particulièrement dans sa possibilité d'agir au civil par voie d'action principale, au profit d'indigènes lésés. Ces dispositions constituent une réelle originalité du droit congolais.

#### 4.2.4. *Le Ruanda-Urundi*

Le tribunal d'appel connaît en degré d'appel des décisions rendues au premier degré par les tribunaux de premier degré tant au pénal qu'au civil, à la condition toutefois que dans le second cas, elles présentent une certaine importance.

Le tribunal de première instance, installé à Usumbura, a plénitude de compétence au premier degré pour toutes affaires civiles et pénales concernant des non-indigènes, soit asiatiques, soit européens. En matière pénale, il connaît en outre des infractions commises par des indigènes passibles d'une peine de vingt ans ou plus de servitude pénale ou de la peine de mort, ainsi que des cas où ils sont poursuivis concurremment avec des non-indigènes. Il connaît en outre, en degré d'appel, des décisions des tribunaux territoriaux susceptibles d'appel. La réforme de 1949 y ajoute la possibilité pour le tribunal de connaître des actions introduites par des indigènes avec toutefois faculté de renvoyer l'affaire à la juridiction indigène compétente, ce qui était le cas dans la mesure où la coutume devait être appliquée. Pour le reste, les choses restent en l'état.

A partir de 1949, le tribunal de parquet, créé par la réforme, est compétent pour tous les litiges régis par le droit écrit, dont l'enjeu ne dépasse pas 25 000 F. Il peut en outre connaître des actions introduites par des indigènes aux mêmes conditions que le tribunal de première instance. Enfin, les décisions du premier degré sont en principe susceptibles d'appel, sauf si la valeur du litige est inférieure à 7 500 F. Ce tribunal disparaît au Rwanda dans la dernière réforme judiciaire précédant immédiatement l'indépendance

[96]. Au Burundi, une réforme similaire de l'organisation judiciaire aura lieu au lendemain de l'indépendance, par la loi du 26 juillet 1962 [97].

Le tribunal territorial, dont le ressort est d'une part le Rwanda pour l'un, de l'autre le Burundi pour le second, a la plénitude de compétence en matière pénale à l'égard des indigènes dans un premier temps sans appel, et, par la suite, avec possibilité d'appel pour les peines prononcées de 20 ans et plus. Ce même tribunal connaît à l'égard des non-indigènes des infractions punissables de 5 ans et moins et d'une amende et, dans ce cas, depuis l'origine, avec possibilité d'appel. En outre, en matière civile, le tribunal connaît des actions jusqu'à 2 000 F en ce qui concerne les non-indigènes et à l'égard des indigènes avait plénitude de compétence de telle sorte que le tribunal territorial pouvait en matière coutumière supplanter les juridictions indigènes. Ce tribunal disparaît dans la réforme du 20 février 1962.

A partir de la réforme de 1949, le tribunal de résidence (ancien tribunal territorial) connaît des infractions punissables d'une peine inférieure à 20 ans de servitude pénale, ce qui retirait de leur compétence les infractions les plus graves perpétrées par les Banyarwanda et par les Barundi ainsi que par les autochtones des régions voisines. Il s'agit là d'un premier pas timide tendant à diminuer la discrimination raciale entre Blancs et Noirs, alors qu'au Congo belge, le tribunal de district garde toujours la plénitude de compétence pénale vis-à-vis des Congolais et autochtones voisins. Apparaît ainsi le souci d'arriver en matière répressive à une justice plus ou moins uniforme. Ce tribunal disparaît dans la dernière réforme judiciaire précédant immédiatement l'indépendance.

Le tribunal de police est compétent uniquement en matière pénale pour les infractions entraînant jusqu'à 6 mois de servitude pénale et/ou 2 000 F maximum d'amende à l'égard des Rwandais et des Barundi; dans le cas où son siège n'est pas occupé par le chef de territoire ou son assistant, cette compétence est réduite aux infractions portant au maximum une peine de 2 mois de servitude pénale et 2 000 F d'amende ou l'une de ces peines seulement. En outre, pour les infractions punissables jusqu'à 5 ans au maximum de servitude pénale, les tribunaux de police peuvent en connaître, lorsque, en raison des circonstances, la peine méritée ne dépasse pas 6 mois ou 2 mois selon les compétences précisées ci-dessus. Après la réforme de 1949, le tribunal de police maintient sa compétence en ce qui concerne les infractions passibles d'un emprisonnement de six mois sur décision du chef de territoire et de son assistant à l'égard des autochtones des pays et des régions voisines ou limitrophes, alors qu'au Congo belge le tribunal de police ne bénéficie que d'un pouvoir de répression maximal de deux mois. Cette disposition est défendue par le pouvoir local qui estime nécessaire le maintien de cette compétence pour assurer le prestige et l'autorité de la territoriale. Il est apparu que cette disposition s'est avérée excellente de manière générale et est d'ailleurs tempérée par le fait que le tribunal de parquet pouvait contrôler

les décisions de police par révision du jugement dans un délai de trois mois. Enfin, ce tribunal est fusionné avec la juridiction indigène dans le tribunal de canton par l'édit du 20 février 1962 [98].

Vient enfin la juridiction indigène. Sans entrer dans les détails, sa compétence répressive ne dépasse pas deux mois de servitude pénale et 2 000 F d'amende ou l'une de ces peines seulement, si le fait est réprimé soit par la coutume, soit par la loi écrite, lorsque celle-ci a donné compétence aux juridictions indigènes. Mais ce sont surtout les conflits privés, extrêmement nombreux, qui alimentent ces juridictions [99]. Ceux-ci concernent en matière des personnes, les divorces, les successions et tutelles, en matière d'obligations, les différents contrats de bétail et les petites activités commerciales, et d'une manière progressive, les conflits fonciers qui deviendront de plus en plus fréquents. Enfin, ce tribunal est fusionné avec le tribunal de police dans le tribunal de canton par l'édit du 20 février 1962.

Le tribunal de canton, fruit de la dernière réforme judiciaire précédant immédiatement l'indépendance, réalise la fusion du tribunal de police et de la juridiction indigène. Il connaît des contestations entre personnes privées qui ne doivent pas être tranchées par les règles de droit écrit et dont le montant ne dépasse pas 30 000 F et des infractions réprimées par la coutume ou par la loi écrite, pour autant que la peine méritée ne dépasse pas deux mois de servitude pénale et 2 000 F d'amende ou l'une de ces peines seulement.

Dès sa mise en place en 1948 [100], le tribunal de parquet joue un rôle important en ce qui concerne la juridiction indigène, rôle qui devient au fil des années de plus en plus déterminant à travers l'exercice de son pouvoir d'annulation; celui-ci s'exerce en cas de composition irrégulière du siège, de violation des formes substantielles prescrites par la loi ou la coutume, d'application d'une coutume contraire à l'ordre public ou aux dispositions applicables à tous les indigènes, et de prononcé de sanctions autres que celles qui sont autorisées par la loi. Il y a en effet de plus en plus de doléances introduites par des justiciables dénonçant les irrégularités des juridictions indigènes (par exemple, le défaut du contradictoire) et aussi de litiges en matière foncière, dans lesquels sont invoquées des coutumes qui sont déclarées contraires à l'ordre public universel, parce qu'elles dépossèdent de terres des cultivateurs qui, depuis un laps de temps important, les mettent en valeur sans qu'il y ait opposition. Cette liaison assez modeste, mais croissante entre les juridictions de droit écrit et celles de droit coutumier, développe, non seulement en matière pénale mais aussi en droit privé, des points de contact, de rencontre, mais aussi de contrôle entre les deux systèmes.

En conclusion, si, durant cette période, le pouvoir judiciaire a pris de plus en plus d'autorité et d'indépendance, son implantation reste néanmoins assez faible pour des motifs budgétaires tout d'abord, mais aussi parce que les magistrats doivent commencer par introduire prudemment de nouvelles pratiques et instructions et parce qu'aussi, peu parmi eux cherchent à inspecter

et contrôler sur place l'activité des tribunaux de police et des juridictions indigènes.

## 5. Procédures

### 5.1. LES PREMISSES

Compte tenu des conditions dans lesquelles elle s'exerce et de la personnalité de ceux auxquels elle est confiée, on ne peut attendre de la justice de l'époque antérieure à la création de l'Etat indépendant qu'elle soit particulièrement soucieuse de procédure. Tout au plus les chefs d'expédition sont-ils familiers avec la procédure militaire, mais, même dans ce cas, ils ne sont à l'évidence pas dans des conditions propices à la faire respecter de manière rigoureuse. L'essentiel est de remplir la mission assignée à l'expédition, voire de survivre face aux oppositions éventuellement rencontrées que ce soit à l'extérieur ou au sein même du groupe.

### 5.2. L'ETAT INDEPENDANT

Par contraste avec les règles antérieures en matière d'organisation, de personnel et de compétence, les procédures, qu'elles soient civile et commerciale ou pénale, font l'objet, dans le droit de l'Etat indépendant de lois d'ensemble assimilables à des codes de procédure; les textes en ces matières datent respectivement de 1886 [101] et 1889 [102]. Sans doute faut-il y voir l'influence du droit belge dans lequel on constate le même phénomène à l'époque, étant entendu que les codes belges de procédure avaient été hérités de l'Empire français. En fait, seul le tribunal du Ministère public fonctionne à partir de sa création en 1906 sur base d'une procédure sommaire, tandis que les procédures coutumières sont admises dans les cas de compétence de l'autorité indigène.

La procédure civile et commerciale, comme la procédure pénale, se veut simple et non formaliste tout en comprenant, dans chaque cas, les matières habituelles en ces matières, de la citation aux saisies avec un souci particulier d'assurer à tous le bénéfice du contradictoire, en invitant les parties à présenter leurs actions et défenses, sous le contrôle et la direction du tribunal et de traiter souplement les incidents de procédure en ce qui concerne le droit privé. Enfin la procédure devant le conseil de guerre fait l'objet de dispositions particulières [103].

Ces procédures tendent à assurer une saisine correcte de la juridiction, la tenue correcte du rôle des débats à l'audience par le greffier et la publicité

des débats à l'exception des affaires considérées comme dangereuses pour l'ordre public ou les bonnes mœurs. Cela n'empêche pas le droit de procédure de l'Etat indépendant d'être caractérisé par trois aspects qui lui sont propres: la discrimination entre indigènes et non-indigènes, la prévalence du concept de l'ordre public et l'insuffisance des lois de l'Etat.

La discrimination entre indigènes et non-indigènes dans le règlement des actions judiciaires est un principe constant, tant en matière civile que commerciale ou pénale, mais qui s'applique différemment.

D'un côté, les actions privées concernant des non-indigènes sont de la compétence des juridictions de droit écrit. Exceptionnellement, à partir de 1898 [104], si l'une des parties le demande, une action privée entre indigènes sera jugée par ces juridictions et non par la juridiction des chefs qui, en principe, avaient, avant cette date, compétence exclusive. Nous sommes donc en présence du régime de la dualité des systèmes juridiques, à savoir droit écrit du colonisateur d'une part et droit coutumier d'autre part.

De l'autre côté, dans la poursuite des actions pénales, il n'y a pas de dualité d'application mais plus exactement discrimination dans l'application du droit pénal qui est le même pour tous. Ainsi, si l'action pénale concerne exclusivement des indigènes, les juridictions inférieures sont compétentes: tribunal territorial, de l'officier du Ministère public et même la juridiction des chefs coutumiers; par ailleurs, si l'action pénale concerne des non-indigènes, ce seront les juridictions supérieures qui auront à en connaître, eu égard à la gravité de l'infraction retenue et en outre, dans le cas où la participation criminelle réunirait non-indigène et indigène.

La raison qui, à cette époque, justifie la discrimination raciale est d'assurer une meilleure justice de proximité, vu le nombre très restreint de juridictions de droit écrit, et aussi de conférer aux juges fonctionnaires et militaires un pouvoir juridictionnel que le justiciable indigène comprend et accepte.

Les sources créatrices du droit [105] énonçant les principes à suivre dans les décisions judiciaires sont à côté de la loi introduite par le pouvoir souverain de l'Etat indépendant du Congo, les coutumes locales, les principes généraux du droit et l'équité. Ces sources du droit inspirent, dans une certaine mesure, le Ministère public, dans sa conception de l'ordre public. Celle-ci s'impose tant au pouvoir judiciaire qu'à quiconque exerce le pouvoir de la société.

Cette conception peut différer dans le temps et l'espace. Dans l'organisation juridique qu'édifie l'Etat Indépendant du Congo, la rencontre de deux systèmes de droit, d'un côté le système coutumier peu structuré, oral, variable, et de l'autre, le droit écrit élaborant une règle générale stable pour la totalité de l'Etat, la règle coutumière, applicable, en principe, aux indigènes doit être bannie si elle n'est pas conforme à la loi ou contraire à l'ordre public [106].

Tel est le cas dans les conflits, assez fréquents, qui opposent d'un côté l'autorité traditionnelle à celle, suprême, de l'Etat établie par le colonisateur. Mais ce n'est pas le seul cas de conflit entre la coutume et la loi. Ainsi, les

juridictions sont amenées à devoir invoquer l'ordre public, non seulement pour sanctionner le refus d'une règle coutumière, mais aussi à l'égard d'une convention entre particuliers non indigènes qui va à l'encontre des principes supérieurs qui sont à la base de la société. C'est pourquoi la notion d'ordre public est de portée variable: tantôt elle est d'ordre public interne ne concernant que les nationaux, tantôt d'ordre public universel si elle concerne, vu son importance, étrangers et nationaux, mais elle est également d'ordre *public colonial* lorsqu'elle règle un conflit de droit interne dans le système dualiste — loi, coutumes — où la règle est de faire prévaloir l'autorité colonisatrice de l'Etat Indépendant du Congo.

En conclusion, les tribunaux sont, le plus souvent, les autorités les plus qualifiées pour invoquer l'application de l'ordre public, notion très contingente en soi et qui varie au cours des ans en raison de l'évolution de la société congolaise [107]. C'est dans leur jurisprudence que l'on trouve l'application de cette règle impérative.

L'ordonnance du 14 mai 1886 [108] confirmée par le décret du 12 novembre 1886 [109], déjà évoquée pour l'explication du concept de l'ordre public dans ses différentes composantes est, toujours à ce jour, un texte de loi capital applicable au Congo indépendant qui donne les voies et moyens à suivre pour régler, en cas de silence de la loi, les problèmes résultant de l'insuffisance des lois de l'Etat.

Dans un premier temps, cette insuffisance est très fréquente, vu l'impossibilité d'élaborer dans un bref délai, un ensemble législatif complet et cohérent. L'exemple des textes relatifs au droit judiciaire qui se sont succédé et qui, petit à petit, se sont étoffés est significatif [110]. Mais il en est de même a fortiori pour les législations civiles, commerciales, répressives, administratives, sociales, fiscales et autres. En vertu de l'ordonnance du 14 mai 1886, le tribunal, en cas de silence de la loi, a trois références possibles: les coutumes locales, les principes généraux de droit et l'équité. De nombreuses études ont été faites au sujet de l'interprétation et de l'application de ces dispositions.

Les premières le furent par F. Cattier [111] et par O. Louwers [112]. En apparence, cette législation ne doit s'appliquer que pour la justice civile mais la jurisprudence estime, à juste titre, que cette ordonnance est de portée générale, donnant, par ce procédé, au pouvoir judiciaire, la possibilité de régler tout ce qui lui était soumis et d'éviter ainsi toute impuissance à juger ce qui lui est déféré et évitant dès lors un «dénî de justice». Autre question qui suscite l'application de ce texte: doit-on suivre l'ordre établi par le texte? D'abord, les coutumes locales, puis les principes généraux du droit et enfin l'équité? Cattier et Louwers estiment que, comme le texte ne fournit aucun élément aux juges en ce qui concerne une éventuelle obligation de recourir à l'une de ces sources non écrites, et que les autres sources sont silencieuses, il faut préférer l'opinion qui laisse aux juges le maximum de liberté d'action. Certes, la coutume énoncée en premier lieu répond surtout aux

actions judiciaires intentées par les populations locales. Néanmoins, la coutume locale peut concerner aussi bien les indigènes que les non-indigènes, et l'article 2 de l'ordonnance est bien en ce sens: «Lorsque la décision entraîne l'application d'une coutume locale, le juge pourra prendre l'avis de plusieurs indigènes ou non indigènes choisis parmi les notables les plus capables». Si le recours à la coutume indigène est fréquent, il y a aussi, particulièrement en matière commerciale, renvoi à des pratiques bien connues du monde des affaires. Le rapport au Roi interprétant l'ordonnance du 14 mai 1886 précise qu'il faut vérifier si les coutumes ne sont pas en contradiction avec les principes supérieurs d'ordre et de civilisation, ce qui veut dire, en d'autres termes, qu'elles ne sont pas contraires à l'ordre public. En pratique, sur base des interprétations nombreuses de ces dispositions fondamentales tant par la doctrine que par la jurisprudence, ce sont surtout les principes généraux du droit qui sont invoqués. A cet égard, la jurisprudence des tribunaux congolais adopte finalement la règle que ce sont les principes généraux du droit belge qui doivent être pris en considération en cas de silence de la loi congolaise. L'avis de Cattier, qui préfère que le choix de ces principes se fasse dans les législations des états de «haute civilisation», s'il méritait d'être pris en considération, aurait conduit par le choix qu'en feraient les tribunaux, à une multiplication dangereuse d'opinions qui auraient été funestes à l'autorité et à la fermeté de la jurisprudence [113].

### 5.3. LE CONGO BELGE

Les bases des codes de procédure utilisés au Congo et au Ruanda-Urundi ont été établis du temps de l'Etat indépendant. Toutefois, pour la procédure pénale, le décret du 27 avril 1889 [114], complété par le décret du 19 décembre 1906 [115], est coordonné par le décret du 11 juillet 1923 [116] qui devient le *Code de procédure pénale*; celui-ci connaît encore quelques modifications de détails (décrets des 16 mars 1926 [117] et 24 décembre 1930 [118]) pour être remplacé en fin de compte par les décrets des 6 août et 19 octobre 1959 (149 articles) [119]. Pour la procédure civile, le décret du 12 novembre 1886 [120], constituant un code élémentaire de procédure civile, connaît quelques modifications et compléments et est remplacé et développé par le décret du 7 mars 1960 (201 articles) [121].

Ainsi, la réforme judiciaire de 1959, souhaitée dès 1951 et ralentie par des discussions tant au Gouvernement général qu'au Ministère des colonies, puis enfin au Conseil colonial, devenu à partir de 1959 conseil de législation, ne connaît d'application réelle que dans le Congo indépendant.

Le caractère distinctif des règles de procédure tient dans ce qu'elles sont directement inspirées du droit belge, ce qui permet aux juridictions de s'y référer, puisque les textes sont souvent ramassés en deux ou trois articles,

alors que le droit belge en compte une dizaine. La procédure congolaise se caractérise en effet par sa simplicité et son absence de tout caractère formaliste, ce qui correspond à l'attente de justiciables peu lettrés, de même qu'à un personnel judiciaire non professionnel et souvent assumé au coup par coup, si on excepte les magistrats de carrière. Les tribunaux proclament donc toujours, de la façon la plus large, que les nullités dérivant des erreurs ou omissions dans la procédure ne doivent être admises que si elles portent atteinte au droit de la défense. Ce principe est également adopté par le législateur belge dès l'arrêté-loi du 30 mai 1956 en matière de procédure civile.

Comme l'a précisé A. Sohier dans son droit de procédure du Congo belge: «en plus des règles générales des lois et spécialement des lois de procédure, la justice congolaise devra observer les principes suivants en l'absence presque générale de travaux préparatoires; elle recourra au droit belge en tant que source du droit congolais, dans le doute, elle optera pour la solution la plus pratique pour autant qu'elle sauvegarde les droits de la défense; enfin, en cas de silence de la loi, elle recourra aux principes généraux du droit» [122].

#### 5.4. LE RUANDA-URUNDI

Les principes généraux en matière de procédure sont identiques au Congo belge et au Ruanda-Urundi.

##### A. AU CIVIL

La procédure civile [123] est caractérisée, comme la procédure pénale, par sa simplicité, sa clarté et son manque de formalisme. Toutefois, elle se caractérise et se différencie de cette dernière en ce qu'elle s'avère «scripturaire» avant tout et sans le concours nécessaire du Ministère public, mais avec l'appui logistique important, d'une part des avocats — ceux-ci sont des collaborateurs efficaces assurant, dans la plupart des cas, la défense des parties en cause — et, d'autre part, des greffiers, agents du pouvoir judiciaire qui aident la juridiction, en général à juge unique, à assurer le bon déroulement de l'instance depuis son ouverture jusqu'à sa clôture.

Dans le procès civil, le premier acte est l'assignation que la partie demanderesse présente au greffe du tribunal, en donnant les éléments nécessaires pour sa rédaction par le greffier. En général, l'acte introductif d'instance est remis par l'avocat ou le mandataire du demandeur. Il peut arriver, cependant, surtout dans les premiers temps de la Colonie, alors que les avocats étaient rares et non organisés en barreaux, que le demandeur introduise lui-même son action avec l'aide éventuelle du greffier. A ce moment, la représentation en justice existe cependant par mandataire *ad litem* [124].



A l'instance, les parties comparaissent en personne, par avocat ou par mandataire *ad litem*, porteurs des pièces. Dans la majorité des cas, le procès civil ou commercial se déroule entre les mandataires qui bénéficient du droit de comparaître, de postuler et de conclure pour la partie qu'ils représentent, ainsi que de prendre la parole en son nom. Les parties présentes sont entendues contradictoirement et clôturent généralement l'instance par le dépôt de conclusions verbales ou écrites. Si le demandeur ne comparaît pas, le défendeur peut prendre défaut-congé, ce qui a pour effet d'éteindre l'instance sans statuer au fond.

Au contraire, si le défendeur régulièrement cité fait défaut, il en est pris acte et les conclusions du demandeur le sont éventuellement. Au cas où le défendeur, après avoir comparu, ne se présente plus ou s'abstient de conclure, l'instance peut être poursuivie par le demandeur sommant le défendeur à comparaître. A défaut pour le défendeur de comparaître, la décision prononcée est réputée contradictoire après un certain délai.

Lorsque les débats sont clôturés, le jugement examine l'assignation et les conclusions du demandeur et du défendeur pour déclarer l'action fondée en tout ou en partie. Dans ce cas, le jugement est définitif, mais le jugement peut être aussi rendu avant faire droit au fond en ordonnant des compléments d'instruction, qu'ils soient sollicités par les parties ou ordonnés d'office. Le tribunal peut notamment ordonner la comparution personnelle des parties et leur interrogatoire (action en divorce, par ex.), déférer le serment à une des parties, ordonner la visite des lieux, ou une expertise, en matière d'action immobilière ou de dégâts matériels, etc. Le jugement peut aussi constater la nullité d'un acte de procédure ou un vice de forme pour autant que celui-ci crée grief aux intérêts d'une des parties. Un principe important gouvernant l'instruction du procès civil est celui qui écarte les vices de forme «mineurs» et même éventuellement importants s'il apparaît que le vice peut être réparé ou élucidé et n'entraîne aucun dommage réel pour la partie qui l'a soulevé.

L'opposition contre le jugement doit être faite dans un délai variable en fonction de la distance séparant le siège du tribunal du domicile de la partie faisant opposition. Il en va de même pour l'appel. A l'appel principal peut être opposé par l'intimé un appel incident donnant ainsi à la cause l'examen le plus complet. Prenant surtout en considération la décision du premier degré prononcée par le tribunal de première instance, qui en réalité connaît de plus en plus de toutes les causes civiles et commerciales du premier degré, la juridiction d'appel est, selon le cas, celle de Léopoldville ou celle d'Elisabethville. Cette juridiction supérieure siège à trois juges, de telle sorte que, dans ce domaine, la justice bénéficie de la collégialité pouvant contrôler et corriger les décisions rendues par un seul juge. Cette garantie est d'une réelle importance bien qu'il y ait lieu de déplorer pour le Ruanda-Urundi le fait qu'en matière civile le tribunal d'appel demeure à juge unique jusqu'à la réforme intervenue dans ces deux pays en 1961.

Signalons, parmi les procédures particulières, *i)* la tierce opposition à un jugement par un tiers qui se dit lésé, *ii)* la requête civile à l'égard des décisions définitives, s'il y a dol personnel sur des pièces avérées fausses depuis la décision, ou s'il y a contrariété de jugement entre deux décisions de dernier ressort advenues entre les mêmes parties et mettant en cause les mêmes moyens et les mêmes juridictions, ou, si, enfin, après jugement, il est constaté que des pièces décisives ont été celées par une des parties, et *iii)* la prise à partie, en cas de dol ou de concussion pendant l'instruction ou dans la décision, s'il y a eu déni de justice.

Le code de procédure civile de 1960 organise l'arbitrage par clause compromissoire, c'est-à-dire l'engagement de soumettre à l'arbitrage les conflits éventuels. Celui-ci est minutieusement organisé alors que les textes antérieurs se limitaient au compromis et laissaient la clause compromissoire applicable conformément aux règles contractuelles ordinaires.

La procédure devant la Cour de cassation, en matière civile et commerciale exclusivement, suit la procédure ordinaire prévue par la loi belge. Sur un seul point, la procédure a été adaptée à la situation spéciale de la Colonie; il concerne les délais qui ont été largement calculés pour tenir compte des correspondances nécessaires entre les parties, leurs conseils et les avocats près la Cour de cassation.

Devant les juridictions indigènes, la procédure est conforme à la coutume. Elle se caractérise par sa façon progressive de constituer le lien juridique d'instance par le concours des parties et du juge. En effet, à partir d'une demande introduite par simple requête verbale, le tribunal prend connaissance du litige, le soumet à la partie adverse qui rétorque, ensuite cherche à concilier et finalement par le déroulement des débats fixe de commun accord le lien d'instance qui lie les parties et sur base duquel il dit la sentence fondée sur la coutume. Cette maïeutique est le plus souvent informelle et suit des méandres qui s'avèrent, en certains cas, complexes, mais il n'empêche que l'échange des points de vue, avant tout oral, tend essentiellement à arriver à une solution de paix judiciaire. Ainsi, les juridictions civiles et coutumières partagent un même esprit de simplicité et d'absence de formalisme, l'une par la voie écrite, l'autre par la voie orale.

Par ailleurs, le contrôle judiciaire et juridique prévu et organisé par le décret sur les juridictions indigènes et confié au tribunal de parquet s'avère être une liaison particulièrement importante entre les deux systèmes judiciaires, pas tellement par le fait que le tribunal de parquet possède un pouvoir d'annulation à l'égard des décisions des juges indigènes, mais parce que, au préalable et de façon constante, il appartient au juge de parquet de vérifier l'activité des tribunaux coutumiers de son ressort et de leur donner, avec le concours de l'administration territoriale, les directives et conseils nécessaires à leur bonne gestion et à celle de leurs greffes.

A côté de cette mission de direction et de contrôle, qui n'est pas toujours exercée avec suffisamment de régularité, le tribunal de parquet peut annuler

uniquement dans les cas prévus par le décret, à savoir: la composition irrégulière ou l'incompétence du tribunal en raison de la matière, la violation des formes substantielles prévues par la coutume ou la loi, l'application d'une coutume contraire à l'ordre public universel et aux dispositions législatives applicables aux indigènes (cas fréquent et parfois délicat), l'application de sanctions autres que celles autorisées.

En cas d'annulation, l'anéantissement de la décision du tribunal coutumier laisse souvent les choses en suspens. Aussi la réforme de 1959 [125] confie-t-elle aux nouveaux tribunaux de district la mission d'annulation. Ceux-ci, après annulation, statuent ensuite sur le fond par un seul et même jugement, lorsque la cause est en état de recevoir une décision définitive; sinon, il y a renvoi, pour tout ou partie, à un autre tribunal ou au même autrement constitué. Telle est la situation au seuil de l'indépendance; elle relie les juridictions coutumières et écrites par le contrôle et l'annulation éventuelle des décisions coutumières boiteuses.

## B. AU REPRESSIF

L'enquête préparatoire, premier stade de la procédure répressive, met en évidence le rôle de l'officier de police judiciaire, dont elle est l'apanage. L'infraction est constatée par celui-ci, soit d'office en sa qualité de fonctionnaire territorial, soit sur plainte déposée par la partie lésée, soit aussi parce que les autorités indigènes ont signalé le fait commis dans leur juridiction, comme cela leur est assigné par la loi. L'enquête préparatoire est ouverte et se manifeste par des actes d'information, tels que procès-verbal de constat et d'interrogatoire du prévenu, des témoins et plus spécialement de la partie lésée. Des procès-verbaux de saisie peuvent être rédigés, de même qu'éventuellement des réquisitions à experts, voire même dans le cas d'infractions graves où les indices de culpabilité sont sérieux (flagrant délit, aveux, témoignages concordants, etc.) par un procès-verbal d'arrestation du ou des prévenus.

L'officier de police judiciaire est généralement soit l'administrateur territorial, soit le commissaire de police. Ce n'est qu'au cours des dernières années de la colonisation ou de la tutelle que des officiers de police judiciaire professionnels seront rattachés aux parquets.

A ce stade de l'enquête, trois voies sont ouvertes:

1. L'envoi du dossier au parquet si les faits sont graves et si le prévenu est placé sous procès-verbal d'arrestation.
2. Dans le cas où les faits sont de la compétence du tribunal de police, ils sont jugés par ce tribunal. L'officier de police judiciaire verbalisant, s'il est également juge police, se charge de la cause, ce qui a l'avantage de renforcer l'autorité du pouvoir territorial. Sa décision est susceptible de révision par le tribunal de parquet soit à la demande du condamné, soit à l'occasion du contrôle exercé sur elle par le parquet qui en reçoit néces-

sairement copie. Le contrôle du parquet assure la bonne et juste application du droit pénal. Cette relation entre l'officier de police judiciaire et le parquet et donc entre tribunal de police et tribunal de parquet, est une garantie de l'ordre et de la sécurité publique qui opère, en général, dans une bonne entente entre l'un et l'autre.

3. L'instruction préparatoire proprement dite ouvre la troisième voie, choisie au vu de la gravité de l'infraction ou de l'importance des personnes en cause (personnel des chefferies, de l'administration ou du secteur privé); elle se situe au niveau du parquet territorialement compétent et donc d'un magistrat de carrière du Ministère public, voire d'un officier du Ministère public suppléant, docteur en droit attaché au parquet. Celui-ci met le dossier en l'état avant de trancher entre trois possibilités:
  - La transmission à la juridiction compétente saisie par le Ministère public.
  - La clôture du dossier par voie d'amende forfaitaire, ce qui, en cas de règlement, met fin aux poursuites. Réservée aux cas sans gravité ou aux infractions non intentionnelles, cette procédure est exercée sous le contrôle du procureur du Roi.
  - Le classement sans suite soit parce que les faits reprochés au prévenu ne sont pas établis, soit, s'ils le sont, parce qu'ils sont prescrits ou accompagnés de circonstances justificatives. Ce second choix abrégatif de la procédure fait l'objet d'une justification auprès de l'autorité supérieure. La partie lésée peut aussi dans ce cas citer le prévenu par voie d'assignation; le cas est toutefois assez rare.

Lorsque les faits reprochés sont graves et corroborés par des présomptions sérieuses et concordantes (dans ce cas, ils sont passibles de 6 mois de prison et plus), et qu'il y a lieu de craindre la fuite de l'inculpé, ou que l'on se trouve en présence d'un délit flagrant ou réputé tel, l'officier de police judiciaire est en droit, dès le début de l'enquête, de placer le prévenu en détention préventive, le temps strictement nécessaire à son enquête et à l'envoi du dossier, sans délai, au parquet. De son côté, l'officier du Ministère public place le délinquant sous mandat d'arrêt provisoire, ne pouvant dépasser cinq jours, mais susceptible de prolongation sous le contrôle du tribunal de district. S'il est certain que la mise en détention préventive des prévenus indigènes était réservée aux faits graves et exceptionnels punissables d'au moins six mois de prison et plus, lesquels étaient corroborés par des présomptions graves et concordantes, la détention préventive vis-à-vis des non-indigènes était moins fréquente, ceux-ci pouvant bénéficier d'une liberté provisoire sous caution avec obligation de répondre aux convocations de la juridiction. A part cette différence de traitement, l'application des textes réglementant la détention préventive était suivie avec rigueur et rapidité.

La saisine de la juridiction, à partir de la qualification précise et circonstanciée des faits, est capitale. Elle est réalisée par la citation au prévenu à comparaître par voie d'assignation établie par le greffe du tribunal sur base d'un projet émanant du Ministère public ou par citation directe de la partie civile. La saisine de la juridiction indigène s'effectue, avant 1958 [126], lorsque les pièces du dossier lui sont transmises par le Ministère public et que l'inculpé a été convoqué par simple sommation verbale émanant du Ministère public ou du greffier. La citation est faite à personne ou à la résidence de l'inculpé.

Enfin, la comparution volontaire du prévenu, constatée *in limine litis*, est un mode assez fréquent de saisine du tribunal surtout lorsque le prévenu, indigène, se trouvant en détention préventive, est extrait de prison et comparaît à l'audience, acceptant de répondre aux faits constitutifs d'infractions qui lui sont reprochés. En raison du caractère simple et non formaliste de la procédure, le tribunal s'estime saisi dès que le prévenu répond directement aux faits articulés contre lui.

La saisine définit les limites dans lesquelles le tribunal peut agir. Si des lacunes apparaissent à l'audience et y sont corrigées au bénéfice de l'instruction, la citation initiale est considérée comme valable. Par contre, les tribunaux doivent refuser de modifier la qualification s'il ne s'agit pas d'un simple changement de texte légal mais d'une extension ou modification des faits pouvant aggraver la situation du prévenu.

Aucun texte légal n'imposant à une juridiction de siéger dans un lieu déterminé, l'audience du tribunal se tient dans tout endroit de son ressort. Dans la majorité des cas, les tribunaux siègent au chef-lieu de leur arrondissement (territoire, district, province, et, pour les cours d'appel, à Léopoldville ou Elisabethville).

La comparution, personnelle ou par mandataire [127], du prévenu est indispensable pour que la cause soit contradictoire. Celui-ci a le droit de se faire défendre par un défenseur agréé par le tribunal ou par un avocat de son choix. Le tribunal a toujours la faculté de désigner un défenseur d'office à un prévenu indigène ou non indigène.

La publicité de l'audience est la règle, mais en cas de publicité dangereuse pour l'ordre public ou les bonnes mœurs, le huis clos peut être prononcé en audience publique.

En cours d'audience et à tout stade de la procédure, le tribunal peut constater son incompétence, ce qui est d'ordre public.

Le juge est libre d'apprécier toutes les preuves qui lui sont soumises, à charge comme à décharge, et peut à tout moment prescrire des devoirs d'information qui seront versés aux débats. C'est le régime de la liberté de la preuve.

Le fardeau de la preuve incombe au Ministère public (*actori incumbit probatio*); ainsi, si le doute persiste, après l'instruction à l'audience, le tribunal prononce l'acquiescement. Il n'empêche qu'en matière pénale, le rôle actif du juge dans la recherche de la preuve s'impose.

L'aveu est un mode essentiel de preuve mais il doit être vérifié, car il pourrait être provoqué par la crainte, par le désir de sauver le vrai coupable, par esprit de confusion, voire même pour se faire valoir.

Le témoignage constitue une preuve indispensable, en matière pénale dans beaucoup de cas, mais s'avère parfois fragile et doit être minutieusement vérifié. Les témoins doivent, en principe, prêter serment et la preuve rapportée qu'ils ont fait un faux témoignage engagera contre eux des poursuites pénales.

Les documents écrits, les expertises, ainsi que l'instruction préparatoire, constituent des preuves écrites qui peuvent entraîner la conviction du tribunal à la condition que le prévenu en ait eu connaissance et ait pu en discuter.

Le jugement, oral et prononcé en audience publique, indique, en préambule, la façon dont le tribunal a été saisi, que ce soit par voie d'assignation ou par la comparution volontaire du prévenu. Il est motivé, en ce sens qu'il doit constater la preuve de l'existence ou non de l'infraction, en indiquant, en fait et en droit, les motifs de sa décision. Le travail de motivation en fait et en droit réclame un soin particulier pour l'exercice d'une bonne justice; son texte ne doit être ni prolix ni touffu. C'est à ce stade de l'activité des juges que leur connaissance du droit et leur esprit d'objectivité et de mesure sont appréciés dans la décision finale à prendre que l'on nomme dispositif. Celui-ci est, dans le corps du jugement, la dernière partie, celle qui établit la culpabilité ou non, précise la sanction ou l'acquittement, évalue les frais de justice, ordonne les éventuelles mesures d'exécution comme, par exemple, l'arrestation immédiate, la confiscation, etc., enfin fixe, soit à la demande de la partie lésée qui s'est constitué partie civile, soit d'office, en faveur de la partie indigène non immatriculée lésée, la nature et le montant des réparations et des dommages et intérêts.

La procédure se déroule par défaut si le prévenu ne comparaît pas en personne ou par mandataire, alors qu'il est en mesure de se faire représenter; dûment constaté, il est prononcé à l'audience à laquelle l'affaire avait été remise. Le défaut n'est pas considéré comme une reconnaissance de culpabilité et son effet est de donner au condamné le droit d'opposition à partir de la signification du jugement; le délai dont il dispose à cette fin varie selon l'endroit où il se trouve et varie ainsi de cinq jours (dix à partir de l'adoption du nouveau code de procédure pénale [128]) minimum à quatre mois maximum à partir de la signification du jugement.

Le recours le plus fréquent contre une décision de premier degré est l'appel qui donne à la juridiction supérieure le droit d'examiner l'affaire dans la mesure prescrite par l'appelant, le prévenu, la partie civile ou le Ministère public; il s'introduit dans un délai variable en fonction des distances d'une part et selon qu'il s'agit du prévenu ou du Ministère public. Aucune forme spéciale n'est requise.

L'appel peut être intégral s'il porte sur toutes les dispositions du jugement ou limité lorsque l'acte d'appel le précise, ce qui réduit alors le pouvoir du

juge d'appel aux seules dispositions du jugement du premier degré invoquées dans l'acte d'appel. Cependant, la partie civile ne peut remettre en cause que la question civile, même si elle a saisi le tribunal par une citation directe.

La peine ne peut être aggravée sur le seul appel du prévenu. Très souvent, la juridiction d'appel connaît des appels conjoints du prévenu et du Ministère public; ceci lui permet d'examiner totalement la décision, en vue de soit la confirmer ou l'aggraver, soit l'infirmer, en tout ou en partie.

D'éventuels devoirs d'instruction peuvent être demandés par les parties et décidés par la juridiction. En général, si les parties ne s'y opposent pas, la juridiction d'appel statue sur pièces, ce qui n'oblige pas la comparution personnelle du prévenu, uniquement obligatoire en cas d'infraction pouvant entraîner la peine capitale.

L'exécution de la décision est suspendue pendant la durée du délai d'appel, et en cas d'appel jusqu'à la décision à ce niveau. Toutefois, le délai de trois mois prévu en faveur du Ministère public près la juridiction d'appel n'empêche pas de sursis.

Lorsque le prévenu est en état de détention préventive, au moment du jugement du premier degré, ou lorsque son arrestation immédiate a été prononcée par la décision dont appel, il reste détenu nonobstant appel. Cependant, il peut solliciter de la juridiction d'appel sa mise en liberté avec ou sans caution spéciale.

L'exécution des jugements portant peine de mort, servitude pénale principale ou des dommages et intérêts alloués d'office, ainsi que contrainte par corps, incombe au Ministère public, et à la partie civile en ce qui concerne les condamnations civiles qu'elle a postulées et au greffier pour les amendes, frais de justice et droits proportionnels.

## 6. Conclusion finale

Si on évalue l'évolution progressive du droit judiciaire depuis les origines de l'Etat Indépendant du Congo jusqu'au seuil de l'indépendance, il apparaît que l'étoffement et l'amélioration du pouvoir judiciaire, s'il sont constants, se font cependant avec une prudente lenteur. L'un comme l'autre, dans leur objectif d'assurer le bénéfice d'une bonne justice accessible à tous, cherchent à établir une liaison constante entre les différents responsables du processus judiciaire, à savoir 1) les magistrats de carrière à la tête du pouvoir judiciaire au degré supérieur, 2) les magistrats fonctionnaires assurant le pouvoir judiciaire à l'égard principalement des Congolais et enfin, 3) les juges coutumiers en milieu rural et dans les villes et centres urbains. Cela permet aux deux systèmes juridiques, l'un de droit écrit inspiré du droit belge et français et l'autre de droit coutumier, initialement oral et très dispersé avant d'être régi petit à petit par une organisation écrite et contrôlée, de se rencontrer et de se compénétrer dans un esprit conciliateur.

Toutefois, le mérite du système judiciaire congolais est, dans les dernières années de la période coloniale, fortement amoindri par le manque d'audace: *i)* à légiférer en matière pénale en faveur de la suppression de toute discrimination raciale, mettant ainsi sur le même pied, là où la loi écrite s'applique, tous les nationaux immatriculés ou non, les indigènes des régions voisines, ainsi que les Belges et les étrangers provenant de pays voisins du Congo et du Ruanda-Urundi; *ii)* dans le domaine du droit privé écrit et coutumier, à rechercher une harmonisation entre les deux types de droit tantôt en valorisant les données traditionnelles comme, par exemple, en matière de mariage et de système dotal ou, dans le domaine foncier, relativement à la reconnaissance du droit de propriété des autochtones sur le sol; *iii)* enfin, à assurer, par l'enseignement et la formation à l'exercice de la justice, un contact et une collaboration plus intime entre Africains et Européens.

La solution de ces problèmes appartient à la période de l'indépendance qui recueille en matière judiciaire une tâche énorme et combien difficile.

#### NOTES ET REFERENCES

- [1] *B.O.*, p. 256.
- [2] Pour plus de détails, voir F. Cattier, plus spécialement le titre: *Pouvoir judiciaire*, pp. 247-252; O. Louwers, *Etude*, n°s 35-94, pp. 63-144, et *Codes et Lois du Congo Belge: lois en vigueur dans l'Etat indépendant du Congo*.
- [3] Voir E. Lamy, n°s 83-87.
- [4] Voir chapitre VII de ce volume.
- [5] Le D. du 3 juin 1906 (*B.O.*, 256) remanie sensiblement les règles d'organisation et de compétence, particulièrement en ce qui concerne les fonctions attribuées au Ministère public.
- [6] C'est le cas des textes créant les premières juridictions de l'Etat indépendant en 1886. D. du 7 janvier 1886 (*B.O.*, p. 1) et O. du 10 mars 1886 (*B.O.*, p. 51), ainsi que O. du 14 mai 1886 (*B.O.*, p. 89), confirmée par D. du 12 novembre 1886 (*B.O.*, p. 188), en matière civile et commerciale (*B.O.*, p. 188).
- [7] O. du 10 mars 1886 (*B.O.*, p. 50).
- [8] D. du 3 juin 1906 (*B.O.*, p. 256) qui, outre qu'il confirme l'existence du tribunal de première instance du Bas-Congo, crée ceux de Léopoldville, Coquilhatville, Stanleyville, et Nyangara.
- [9] D. du 16 avril 1889 (*B.O.*, p. 161). Le Conseil survivra à l'Etat indépendant jusqu'en 1930, lorsque le D. du 24 décembre de cette année lui enlève sa dernière compétence, celle relative aux prises à partie (A. Gohr, n° 17, p. 103).
- [10] Voir les arrêtés de création de ces tribunaux entre le 31 juillet 1897 (*B.O.*, p. 297) et le 13 juin 1908 (*B.O.*, p. 227).
- [11] *Codes et lois du Congo belge: lois en vigueur dans l'Etat indépendant du Congo*, pp. 1455-1458: Matadi-Nouvel Anvers-Basoko-Maniéma-Basankusu-Haut Ituri-Uélé (zone de Rubi)-Bomakanti (Uélé)-Dist. Léopold II-Moëro-Kwango-Libenge-Luebo-Bandundu-Lissala-Lomami-Lulua. Pour plus de détails, voir O. Louwers, *Eléments*, n°s 131-135, pp. 313-332.
- [12] D. du 22 décembre 1888 (*B.O.*, 1889, p. 14) réglementant la justice militaire, modifié à plusieurs reprises dans la délimitation des ressorts des différents conseils de guerre.



- [13] Pour plus de détails, voir F. Cattier, plus spécialement le titre: *Pouvoir judiciaire*, pp. 247-252 et O. Louwers, *Etude*, n° 35-94, pp. 63-144, et *Codes et Lois du Congo belge: lois en vigueur dans l'E.I.C.*, pp. 1439- 1532.
- [14] Qui distingue la justice civile de la justice militaire, précisant que celle-ci sera réglementée par décret, dans tous ses aspects, organisation, statut, compétence et procédure.
- [15] A.R. du 22 décembre 1934 (*B.O.*, 1935, p. 11).
- [16] D. du 15 avril 1926 (*B.O.*, p. 448), suivi par ceux des 22 février 1932 (*B.O.*, p. 169), 14 décembre 1933 (*B.O.*, 1934, p. 59) et 17 mars 1938 (*B.O.*, p. 243), coordonnés par l'A.R. du 13 mai 1938 (*B.O.*, p. 471), plusieurs fois modifié jusqu'au D. du 16 septembre 1959 (*B.O.*, p. 2326).
- [17] Voir D. du 1<sup>er</sup> juillet 1910 (*Codes et lois du Congo belge: lois en vigueur dans l'E.I.C.*, p. 1450).
- [18] La province du Katanga comptait en 1930 une population européenne ou assimilée qui représentait 39, 61 % de la même population dans l'ensemble de la colonie (*Rapport annuel sur l'administration de la Colonie du Congo belge*, 1930).
- [19] Les statistiques judiciaires pour la cour d'appel de Léopoldville nous donnent en effet le chiffre de 48 affaires en 1935 pour trois provinces, tandis que celui relatif à la cour d'appel d'Elisabethville est de 55 affaires pour la seule province du Katanga (*Rapport annuel sur l'administration de la Colonie du Congo belge*, 1935).
- [20] Telle est la situation en 1960, lorsqu'il en existe neuf, ceux de Léopoldville, Elisabethville, Bukavu, Stanleyville, Coquilhatville et Luluabourg aux chefs-lieux de province, auxquels s'ajoutent ceux de Bandundu, Kikwit et Matadi (province de Léopoldville) et Mbuji Mayi (province du Kasai).
- [21] En 1960, il en existe 24 dont la superficie moyenne théorique est égale à un peu moins de trois fois et demie celle de la Belgique.
- [22] En 1960, il y en a 9 dont la population est fort variable.
- [23] En 1960, il y en a environ 120, ce qui donne une surface moyenne théorique du territoire égale aux deux-tiers de celle de la Belgique.
- [24] Ce qui place le nombre total des tribunaux de police en 1960 aux environs de 180.
- [25] Voir note 15 ci-dessus.
- [26] La rencontre de ces deux ordres juridiques, fort différents, fait l'objet du chapitre VII.
- [27] Voir J. Vanderlinden, *Essai sur les juridictions de droit coutumier dans les territoires d'Afrique centrale*, Bruxelles, Mém. Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, 1959.
- [28] Ces circulaires sont mal connues et n'ont jamais fait l'objet d'une étude systématique qui se révélerait intéressante en ce qui concerne la politique judiciaire à l'égard non seulement des coutumes, mais de l'ensemble du droit de la Colonie.
- [29] Voir chapitre III de ce volume, n° 48 et 49.
- [30] *B.O.R.U.*, 1924, n° 4, suppl., p. 2.
- [31] *B.O.R.U.*, 1924, n° 4, suppl., p. 4.
- [32] Elle est généralement qualifiée d'ordinaire ou principale, étant entendu qu'elle ne s'applique pour l'essentiel qu'à une infime minorité de la population.
- [33] Texte remanié et coordonné par l'ordonnance-loi n° 45 du 30 août 1924 (*B.O.R.U.*, p. 47), puis modifié par O.-L. n° 65 du 25 juin 1925 (apparemment non publiée), D. du 14 décembre 1933 (apparemment non publié), O.-L. n° 22/justice du 25 mai 1943 (*B.O.R.U.*, p. 57), O.-L. n° 12/justice du 22 février 1945 (*B.O.R.U.*, p. 13) et n° 64 du 16 novembre 1945 (*B.O.R.U.*, p. 117). Cons. *Législation du Ruanda-Urundi* (P. Leroy, dir.), Presses Lavigerie, Usumbura, 1949, spécialement l'article 114 du décret du 5 juillet 1948 (*B.O.*, p. 856) sur la réorganisation judiciaire du Ruanda-Urundi, disposition finale précisant l'abrogation des textes antérieurs.
- [34] *B.O.*, p. 1498.
- [35] *B.O.*, p. 856.
- [36] L'effort de formation des autorités locales mis sur pied dans les centres d'Astrida et Butare porte ainsi ses fruits.

- [37] Voir P. Leroy, *Mémoires - Le temps d'Usumbura*, 3/46 à 1/56, pp. 12-13. Le vice-gouverneur général Eugène Jungers jouissait d'un statut fabuleux : gouverneur du R.-U., il était de ce fait, chef de l'exécutif ; quant au pouvoir judiciaire, il était président du tribunal d'appel sans recours possible en cassation et, outre, chef du Ministère public dont les officiers étaient administrateurs territoriaux ; à cela s'ajoutait, quant au législatif, le pouvoir d'édicter, en cas d'urgence, dont il était le seul juge, des ordonnances ayant force de loi pour six mois.
- [38] Pas., 1953, I, 116.
- [39] *B.O.R.U.*, p. 1085.
- [40] O.-L. n° 348/AIMO du 5 octobre 1943 (*B.A.*, p. 1498) sur les juridictions indigènes, modifiée par le Décret du 5 juillet 1948 (*B.O.*, p. 841).
- [41] O.-L. n° 347/AIMO du 4 octobre 1943 (*B.A.*, 1943, p. 1467), modifiée par le Décret de Réorganisation de la politique indigène du Ruanda-Urundi du 14 juillet 1952 (*B.O.*, 2007). Voir aussi le chapitre III de ce volume.
- [42] O.-L. n° 02/24 du 14 janvier 1961 (*B.O.R.U.*, p. 310).
- [43] Jusqu'à une réforme des études de droit datant d'après l'indépendance du Congo, ce titre est celui attribué après cinq ans d'études et sans thèse à tout diplômé en droit ; il est aujourd'hui, avec le même contenu, remplacé par celui de licencié.
- [44] Au cas où il n'y a pas d'officier du Ministère public à l'endroit où il siège, le conseil de guerre est habilité à juger sans officier du Ministère public mais doit justifier les circonstances majeures l'y autorisant ; cette solution admise par la loi doit s'exercer de façon exceptionnelle et stricte [Circ. du Gouverneur général du 8 juillet 1895 (R.M., 2<sup>e</sup> partie, p. 21)].
- [45] Art. 18 et 18bis.
- [46] O. du 12 mars 1886 (*B.O.*, p. 57).
- [47] D. du 27 avril 1889, art. 18-34 (*B.O.*, p. 87).
- [48] D. du 7 janvier 1886 (*B.O.*, p. 1).
- [49] O. du 14 mai 1886 (*B.O.*, p. 89).
- [50] O. du 27 avril 1889, (*B.O.*, p. 87).
- [51] Voir ci-dessus note 39.
- [52] *B.O.*, p. 256.
- [53] Voir E. Lamy, «La magistrature coloniale belge», in *Magistrat au temps des Colonies*, Lille, Espaces juridiques, 1988, p. 33, note 4 et p. 38, note 7 bis.
- [54] Voir *Recueil administratif de l'Etat indépendant du Congo*, 6 juin 1890, p. 46, pour le tableau hiérarchique des fonctionnaires et agents au service de l'Etat, et O. Louwers, *Eléments*, n° 42.
- [55] Les fonctions des résidents de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> classe correspondent à celles de l'administrateur de territoire de la période coloniale.
- [56] D. du 21 avril 1896, art. 1, 14 et 15 (*B.O.*, p. 104).
- [57] O. du Gouverneur général du 12 mars 1886 (*B.O.*, p. 82) confirmée par le D. du 27 avril 1889 (*B.O.*, p. 87).
- [58] Art. 18, complété par le seul article 18bis, le 12 août 1923 (*B.O.*, p. 866 et 1011) et modifié les 27 juin 1935 (*B.O.*, p. 612) et 11 juillet 1951 (*B.O.*, p. 1210).
- [59] Voir D. du 20 août 1912 (*B.O.*, p. 812) et D. du 7 juillet 1924 (*B.O.*, p. 570). Voir A. Gohr, n° 21.
- [60] Loi du 12 août 1923 (*B.O.*, pp. 866 et 1011 ; *M.C.*, p. 4449).
- [61] M. Halewyck, vol. II, p. 218.
- [62] *B.O.*, p. 800 et *M.C.*, p. 8538.
- [63] *B.O.*, p. 448.
- [64] Art. 18 de la Charte coloniale, §2, modifié par la loi du 11 juillet 1951, art. 1<sup>er</sup> (*B.O.*, p. 1210).
- [65] D. du 19 mars 1952 (*B.O.*, p. 870).

- [66] Art. 49 du statut: «les magistrats ne peuvent être suspendus ou révoqués que s'ils ont gravement compromis à la dignité de leur caractère ou gravement manqué aux devoirs de leur charge».
- [67] Art. 18bis de la Charte coloniale.
- [68] D. du 26 août 1959, art. 4 (*B.O.*, p. 2200).
- [69] Il s'agit, pour le tribunal de district, du commissaire de district et du commissaire de district adjoint, pour le tribunal de police de l'administrateur territorial, chef de territoire et de son assistant.
- [70] La profession est organisée par le D. du 7 novembre 1930 (*B.O.*, 1931, p. 34), modifié par le D. du 26 février 1932 (*B.O.*, p. 111), du 10 mars 1947 (*B.O.*, 1948, p. 1331) et du 20 avril 1950 (*B.O.*, p. 705).
- [71] Voir A.R. du 9 août 1916 (*B.O.*, p. 163), remplacé par A.R. du 13 juin 1939 (*B.O.*, p. 364), abrogé par A.R. du 17 février 1959 (*B.O.*, 616) assurant l'unification de statut en concordance avec le statut général de l'Administration d'Afrique et ayant pour objectif la création d'un statut unique des personnels africain et européen.
- [72] A.R. du 13 janvier 1959 (*B.O.*, 189, 634, 1144), modifié par l'A.R. du 18 mai 1959 (*B.O.*, 1304) et l'A.R. du 22 janvier 1960 (*M.C.*, p. 407).
- [73] Voir O. Louwers, *Eléments*, pp.113-115.
- [74] D. du 2 mars 1922 (*B.O.*, p. 313).
- [75] D. du 15 avril 1929 (référence non identifiable au *B.O.*).
- [76] D. du 3 juin 1906 (*B.O.*, p. 256).
- [77] O. du 14 mai 1886 (*B.O.*, p. 89).
- [78] *B.O.*, p. 37.
- [79] *B.O.*, p. 256.
- [80] *B.O.*, p. 448 et 1925, p.165.
- [81] Voir Code de procédure civile du 7 mars 1960 (*M.C.*, p. 961).
- [82] D. du 3 juin 1906 (*B.O.*, p. 256).
- [83] Lésions volontaires jusqu'à deux ans (4-5-6/5-6/6), mutilation des cadavres, actes d'anthropophagie (6/7 à 6/10), homicide et lésions corporelles involontaires (6/12), esclavage, injures simples, vol simple (18 et 19), abus de confiance ( 25), recel (29), destruction de construction et de propriété ( 31 et 32), destruction des animaux ( 34), atteintes à la liberté de commerce (56 et 57). Ensemble d'infractions qui sont punissables de servitude pénale principale, pouvant aller jusqu'à un maximum de 5 ans.
- [84] Art. 9 du décret du 22 décembre 1888 (*B.O.*, 1889, p. 14).
- [85] Art. 3 du décret du 14 février 1891 (*B.O.*, p. 73).
- [86] Elles sont exclusivement de la compétence du tribunal de première instance (art. 4 du décret du 3 juin 1906, précité note 77). Il s'agit là d'une différenciation supplémentaire entre Africains et Européens entrant dans la ligne des précédentes admises en matière de procédure pénale.
- [87] Art. 18 du décret du 22 décembre 1888 (*B.O.*, 1889, p. 14).
- [88] *Idem*, art. 25.
- [89] *Idem*, art. 11 et 27.
- [90] O. Louwers, *Eléments*, n<sup>os</sup> 141-150, pp. 318-356.
- [91] Sur ce point, qui pourrait surprendre, voir A. Sohier, «L'extension de la compétence de la Cour de Cassation aux affaires pénales coloniales», in *Revue de droit pénal*, avril 1955.
- [92] *B.O.*, 742.
- [93] Voir A. Sohier, «Notes sur les dommages-intérêts prévus d'office au profit des indigènes», in *Revue juridique du Congo belge*, 1954, p. 81; A. Rubbens, «Les dommages-intérêts alloués d'office par les juridictions répressives», in *Revue judiciaire du Congo*, 2 (1963): 85-91.
- [94] D. du 16 mars 1922, art. 58 (*B.O.*, p. 354). A noter que cette disposition de caractère général n'apparaît qu'en fin d'un texte organisant le contrat de travail.

- [95] *B.O.*, 1075 et 1187.
- [96] Edit du 20 février 1962. (*J.O.R.*, 1962, p. 99).
- [97] *B.O.B.*, 1962, p. 64.
- [98] *J.O.R.*, p. 99.
- [99] Bon an, mal an, entre 1950 et 1959, les tribunaux coutumiers prononcent plus de 100 000 décisions.
- [100] Voir D. du 5 juillet 1948 (*B.O.*, pp. 838 et 840).
- [101] O. du 14 mai 1886 (*B.O.*, p. 89), approuvée par le décret du 12 novembre 1886 (*B.O.*, p. 188). Ce texte compte 114 articles.
- [102] D. du 27 avril 1889 (*B.O.*, p. 87). Ce texte compte 118 articles.
- [103] D. du 22 décembre 1888 (*B.O.*, 1889, p. 14).
- [104] D. du 11 janvier 1898, art. 1<sup>er</sup> (*B.O.*, p. 37).
- [105] O. du 14 mai 1886 (*B.O.*, p. 89), approuvée par le décret du 12 novembre 1886 (*B.O.*, p. 188).
- [106] Voir O. Louwers, *Eléments*, pp. 189 ss., développant largement cette conception de l'époque qui, par la suite, va se consolider et se nuancer à la fois.
- [107] Voir E. Lamy, vol. 1, n° 110, pp. 204 à 211. Voir aussi le chapitre VII de ce volume.
- [108] *B.O.*, p. 89.
- [109] *B.O.*, p. 188.
- [110] La chronologie des textes généraux de l'organisation judiciaire illustre cette démarche: 1886: D. des 21 avril et 24 mai 1886, éléments de droit judiciaire; 1896: D. du 21 avril 1896, grand décret remaniant les structures judiciaires; 1906: D. du 3 juin 1906, relatif à l'organisation des tribunaux territoriaux et des juridictions des O.M.P., docteurs en droit.
- [111] F. Cattier, pp. 342 ss.
- [112] *Eléments*, pp. 47-89.
- [113] Voir *Codes et lois du Congo Belge*, vol. I, p. 49. Voir également O. Louwers, *Eléments*, nos 28 à 34 et F. Cattier, pp. 342 ss.
- [114] *B.O.*, p. 87.
- [115] *B.O.*, p. 586.
- [116] *B.O.*, p. 641.
- [117] *B.O.*, p. 352.
- [118] *B.O.*, 1931, p. 47.
- [119] *B.O.*, pp. 1934 et 2403.
- [120] *B.O.*, p. 188.
- [121] *M.C.*, p. 961.
- [122] Voir A. Sohier, nos 1-13 (Historique: textes principaux et caractères généraux).
- [123] Voir l'O. de l'Administrateur général du Congo du 14 mai 1886 (*B.O.*, p. 110), approuvée par le D. du 12 novembre 1886 (*B.O.*, p. 135), et les décrets qui l'ont modifiée et complétée jusqu'à la promulgation du décret du 7 mars 1960 (*M.C.*, p. 961 et 1351) mis en vigueur par l'A.R. du 15 mai 1960.
- [124] O. du 5 décembre 1892 (*B.O.*, 1893, p. 26).
- [125] Voir le D. du 16 septembre 1959 (*B.O.*, p. 2326), modifiant le D. du 15 avril 1926 (*B.O.*, p. 448), modifié par plusieurs décrets coordonnés par l'A.R. du 13 mai 1938 (*B.O.*, p. 471).
- [126] Voir D. du 8 mai 1958 (*B.O.*, p. 742).
- [127] Sauf si le tribunal exige la comparution personnelle du prévenu.
- [128] D. du 6 août 1959 (*B.O.*, p. 1934), modifié par celui du 19 octobre 1959 (*B.O.*, p. 2403).

## BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

- CATTIER, F. 1898. Droit et administration de l'Etat indépendant du Congo. — Bruxelles, Larcier.
- GOHR, A. 1931. Le Pouvoir judiciaire. — In: *Les Nouvelles: Droit colonial*, Bruxelles, Larcier, pp. 101-194.
- HALEWYCK, M. 1910-1919. La Charte coloniale. Commentaire de la loi sur le gouvernement du Congo belge (3 vol. et appendice). — Bruxelles, Weissenbruch.
- LAMY, E. 1971. Introduction à l'étude du droit écrit et coutumier zaïrois: les systèmes juridiques. — Kinshasa, Presses Universitaires du Zaïre.
- LAMY, E. 1997. La justice au Rwanda et au Burundi, son passé, son présent et son avenir. — In: Actes Journée d'Etudes Rwanda-Burundi (Bruxelles, 10 janv. 1997), Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, pp. 151-168.
- LOUWERS, O. (dir.) 1907. Eléments de droit de l'Etat indépendant du Congo. — Bruxelles, Weissenbruch.
- LOUWERS, O. (dir.) 1914. Codes et lois du Congo Belge: lois en vigueur dans l'Etat indépendant du Congo. — Bruxelles, Weissenbruch, pp. 1439-1532.
- LOUWERS, O. 19???. Etude de l'administration de la justice de l'Etat indépendant du Congo. — Bruxelles, Weissenbruch.
- PIRON, P. & DEVOS, J. (dir.) 1960. Codes et lois du Congo belge (8<sup>e</sup> éd.). Tome II: Organisation administrative et judiciaire, mise à jour au 31 janvier 1960. — Bruxelles, Larcier.
- PIRON, P. & DE WILDE, L. 1970. Supplément aux Codes Congolais (4 fasc., mise à jour au 31 janvier 1970). — Bruxelles-Kinshasa, Larcier, Centre national de la recherche et du développement.
- Répertoire pratique de Droit belge, tome II, v<sup>o</sup>, «Congo», plus spécialement ce qui a trait au pouvoir judiciaire.
- Revue juridique du Congo belge (R.J.C.B.)* qui prit les noms suivants: *Revue juridique d'Afrique centrale (R.J.A.C.)* de 1961 à 1963; *Revue juridique du Congo (R.J.C.)* de 1964 à 1972; *Revue juridique du Zaïre, droit écrit et droit coutumier (R.J.Z.)* de 1973 à 1995. Toutefois, la *Revue juridique du Zaïre*, qui jusqu'alors était mensuelle, devint trimestrielle, pour ne plus paraître les dernières années que très irrégulièrement. Pour les 40<sup>e</sup> et 50<sup>e</sup> années, la revue a publié deux numéros spéciaux. Par contre, d'autres publications ont vu le jour très brièvement: la *Revue judiciaire congolaise* qui a paru à Kinshasa en 1962 et 1963 et qui fusionne avec la *Revue juridique du Congo*; la *Revue zaïroise de Droit* (a paru 2 ans) et les *Annales de la faculté de droit*.
- SOHIER, A. 1955. Droit de procédure du Congo belge (2<sup>e</sup> éd.). — Bruxelles, Larcier.



## LE REGIME FONCIER, LE REGIME MINIER ET LE DROIT DES BIENS

par

Louis DE CLERCK \*

### 1. Le régime foncier

#### 1.1. LE REGIME FONCIER DE L'ETAT INDEPENDANT DU CONGO

Le jour même où il proclame, au nom du roi Léopold II, la naissance de l'Etat Indépendant du Congo, le 1<sup>er</sup> juillet 1885, Sir Francis de Winton, administrateur général du nouvel Etat, prend une ordonnance sur l'occupation des terres, premier texte législatif de cet Etat. L'article 2 de cette ordonnance, attribuant toutes les terres vacantes du Congo à l'Etat, restera en vigueur jusqu'à la fin de la période coloniale, et bien après [1] \*\*. Moins de deux mois plus tard, le 22 août 1885, le premier décret du Roi-Souverain prescrivait la procédure permettant la reconnaissance des droits privés acquis antérieurement par des «non-indigènes» [2]. Par ces textes, Léopold II, qui s'attribue par la même occasion le titre de Roi-Souverain, affirme la souveraineté du nouvel Etat, qu'il personnifie, sur tout le territoire de cet Etat, y compris sur les terres déjà acquises avant le 1<sup>er</sup> juillet 1885 par des sociétés ou des personnes privées.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885 définit le principe de base du régime foncier du nouvel Etat: les terres vacantes sont considérées comme appartenant à l'Etat, et nul n'a le droit d'occuper ces terres sans titre, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent. A partir de cette date, aucun contrat passé avec des indigènes pour l'occupation du sol ne sera reconnu par le Gouvernement, à moins qu'il ne soit fait à l'intervention de l'autorité.

Les décrets du 22 août 1885 et du 14 septembre 1886 [3] instaurent le système d'enregistrement du droit d'occupation ou de jouissance des terres. Les droits privés existants ou acquis dans l'avenir sur les terres situées dans

---

\* Administrateur territorial assistant au Congo belge, magistrat au Burundi, chargé de cours à l'Université du Burundi, ambassadeur honoraire.

\*\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 302-307.

l'Etat Indépendant devront, pour être légalement reconnus, être enregistrés par le conservateur des titres fonciers. Ces certificats d'enregistrement constitueront des titres légaux d'occupation (voir *infra*, 3.1.).

En vertu du décret du 14 septembre 1886, les terres occupées par les populations indigènes sous l'autorité de leurs chefs continueront d'être régies par les coutumes et usages locaux. Les contrats faits avec les indigènes pour l'acquisition ou la location du sol ne seront reconnus par l'Etat, et ne pourront être enregistrés, qu'après avoir été approuvés par l'administrateur général du Congo. L'article 2 interdit «tous actes ou conventions qui tendraient à expulser les indigènes des territoires qu'ils occupent ou à les priver directement ou indirectement, de leur liberté ou de leurs moyens d'existence». Ce décret confirme le système de l'enregistrement obligatoire des droits d'occupation qui existaient sous la forme de contrats conclus avec des chefs indigènes, au moment de la naissance du nouvel Etat, et l'applique aux droits privés qui seront acquis dans l'avenir. L'arrêté de l'administrateur général au Congo du 8 novembre 1886 [4] dispose que le conservateur des titres fonciers doit procéder à l'enregistrement des terres sur lesquelles des non-indigènes avaient acquis des droits de propriété avant la publication du décret du 22 août 1885, des terres cédées par les indigènes à des particuliers moyennant approbation de la cession par l'administrateur général, ainsi que des terres du domaine vendues par l'Etat à des particuliers. En outre, la vente de toute propriété déjà enregistrée doit faire l'objet d'un nouvel enregistrement.

Dès le début de l'Etat Indépendant du Congo, le régime foncier est donc établi sur la base de quatre principes:

- Les droits des indigènes sur les terres qu'ils occupent sont reconnus et protégés;
- Les droits acquis par des particuliers avant la création de l'Etat peuvent être reconnus moyennant vérification;
- Les terres vacantes sont déclarées propriété de l'Etat, qui peut les vendre ou les louer à des particuliers;
- Toute acquisition ou transfert de droit sur la terre doit se faire par enregistrement.

Une fois cette législation mise en place, plus aucune propriété privée ne peut se constituer, si ce n'est par cession de droits par les indigènes sur leurs terres ou par cession de droits de l'Etat sur son domaine. La propriété privée immobilière ne peut naître que par la voie de l'enregistrement.

Les principes de base de la législation foncière ont été définis en 1885 «dans l'esprit humanitaire du traité de Berlin», écrit Cattier en 1906 [5], et l'application de cette législation ne provoque pas de contestations au cours des premières années de la colonisation. Mais, à partir de 1891, la situation change. L'Etat Indépendant du Congo est à court d'argent. Afin de s'assurer



les moyens de maintenir et d'étendre sa souveraineté, et de financer l'infrastructure nécessaire au développement de cet immense pays, l'Etat va entreprendre l'exploitation de son domaine et concéder d'énormes parties de celui-ci à des sociétés privées. Cette exploitation consiste principalement à récolter et vendre l'ivoire et le caoutchouc. Le décret du 21 septembre 1891, qui n'a pas été publié au *Bulletin officiel*, partage la totalité des terres vacantes du Congo en trois zones: le domaine privé, une zone réservée, qui sera proclamée domaine privé ultérieurement, et une zone de commerce libre, dont de vastes étendues sont concédées à des sociétés privées. L'Etat donnera l'interprétation la plus large à la notion de terre vacante, qui constitue son domaine, en considérant que les droits des indigènes sur les terres *qu'ils occupent* ne s'étendent qu'au seul terrain sur lequel se trouvent leur village et les champs qui l'entourent.

La notion de terres vacantes, et surtout l'interprétation très restrictive du droit d'occupation des indigènes que fait l'Etat Indépendant à partir de 1891, ont été vivement critiquées en Belgique dès cette époque. En 1892, Wouters affirme qu'il n'y a pas de forêts sans maître en Afrique, car elles appartiennent aux tribus [6]. Cattier écrit en 1906 que «l'attribution en bloc à l'Etat de toutes les terres non cultivées viole le droit des indigènes et trouble profondément les conditions de leur existence». Des enquêtes ont prouvé, écrit Cattier, que les tribus exercent des droits exclusifs sur des étendues de terres bien plus importantes que celles qu'ils habitent et cultivent, qui ne sont pas simplement de prétendus droits de souveraineté, mais des droits privés et exclusifs qui constituent une propriété collective [7]. La même année, le père Vermeersch publie un ouvrage intitulé «La question congolaise» qui fait sensation et provoque des débats passionnés au Parlement. S'appuyant à la fois sur le droit naturel et sur la coutume, il affirme qu'au Congo les terres ne peuvent être supposées vacantes, et que la présomption est en faveur de l'occupation par les collectivités indigènes. Il conclut: «En résumé, nous le constatons, bien à regret, l'attribution à l'Etat des terres soi-disant vacantes nous met, au Congo, en présence d'une immense expropriation dont l'indemnité reste encore à régler» [8].

Mais le Roi-Souverain reste sourd à ces critiques. Le décret du 5 décembre 1892 [9] déclare une grande partie du territoire domaine privé de l'Etat, dans lequel lui seul peut récolter le caoutchouc et dont il se réserve l'exploitation. Le décret précise que les revenus nets de ce domaine réservé doivent être affectés au paiement des dépenses publiques. En 1902, une partie du domaine privé devient le «Domaine de la Couronne», transformé en «Fondation de la Couronne» en 1906. Le Domaine de la Couronne a été créé par un décret du 8 mars 1896 et agrandi par décret du 23 décembre 1901. Ces décrets n'ont été publiés qu'en 1902 [10]. Le Domaine de la Couronne a la personnalité civile et est administré par un comité de trois membres désignés par le Roi-Souverain. Prélevé sur le domaine privé et sur la région réservée

au commerce libre, il a une superficie de 289 375 kilomètres carrés, soit environ un huitième de la superficie totale du Congo. Cette gigantesque propriété personnelle du Roi est une des créations juridiques les plus étranges de Léopold II. Elle a servi à fonder ou financer des œuvres, des travaux publics et des institutions d'utilité publique au Congo mais aussi, et surtout, en Belgique [11].

Les méthodes d'exploitation du domaine privé de l'Etat à partir de 1891, et celles des sociétés auxquelles le Roi avait accordé le droit de police, ont provoqué de violentes critiques en Belgique et à l'étranger [12]. Sous la pression de la campagne internationale contre sa politique, Léopold II nomme, en 1904, une commission internationale de magistrats «afin d'enquêter au sujet des actes de mauvais traitements commis à l'égard des indigènes [13]». Dans son rapport, la Commission critique l'interprétation restrictive du Gouvernement de ce qu'il faut entendre par «terres occupées par les indigènes». «Cette interprétation enserme l'activité des indigènes dans un espace très restreint; elle immobilise leur état économique. Ainsi, appliquée abusivement, elle s'opposerait à toute évolution de la vie indigène [14]». Pour mettre fin à cette situation, qu'elle qualifie d'abusives, la Commission propose, dans ses conclusions, de donner une interprétation «large et libérale» à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885 et au décret du 14 septembre 1886, «qui confirment les indigènes dans la jouissance des terres qu'ils occupent sous l'autorité de leurs chefs [15]». En d'autres mots, la Commission estime qu'il faut mettre fin à la pratique consistant à considérer comme terres vacantes toutes celles qui ne sont pas occupées par les villages indigènes et par les champs cultivés qui les entourent.

Le décret du 3 juin 1906 [16] fait suite à cette recommandation. Il ne modifie pas le principe selon lequel toutes les terres vacantes appartiennent à l'Etat, mais donne une définition plus large de ce qu'il faut entendre par «terres occupées par les indigènes», en précisant qu'il s'agit de celles qu'ils «habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque conformément aux coutumes et usages locaux». Le décret prévoit qu'il sera poursuivi sur place à la détermination et à la constatation officielle de la nature et de l'étendue de ces droits d'occupation, selon une procédure à fixer par le gouverneur général. Celui-ci, afin de tenir compte des modes de culture des indigènes, et pour les encourager à de nouvelles cultures, peut attribuer à chaque village trois fois plus de terres — et même plus, moyennant approbation du Roi — que celles qu'ils habitent et cultivent.

Le décret du 3 juin 1906 reconnaît aussi que les indigènes exercent certains droits sur les terres dites vacantes, en les autorisant à y couper le bois destiné à leur usage personnel et à s'y livrer à la chasse et à la pêche [17].

La procédure à suivre pour déterminer la nature et l'étendue des droits d'occupation et délimiter les terres occupées et cultivées, fait l'objet de

l'instruction datée du 8 septembre 1906 [18], adressée par le gouverneur général aux commissaires de district. Elle contient notamment les précisions suivantes: «L'enquête locale à laquelle vous vous livrerez... devra fixer les caractères propres de ces droits originaires indigènes. Ce n'est évidemment pas une propriété, même collective, ce n'est pas davantage un usufruit ou une servitude au profit d'une ou de plusieurs collectivités. C'est plutôt un droit réel *sui generis* grevant la propriété au profit d'une ou de plusieurs collectivités... La nature, l'étendue et les attributs de ces divers droits étant définis, ceux-ci devront suivre les biens grevés, dans quelques mains qu'ils passent. A cet effet, les droits seront consignés dans un registre spécial, dont le conservateur des titres fonciers sera le dépositaire».

Imprégné de la notion occidentale de la propriété issue du droit romain, le gouverneur général décide donc que le droit que les indigènes exercent sur leurs terres ne peut être considéré comme un droit de propriété. Il le qualifie de «droit réel *sui generis*», une notion dont l'Administration usera pendant toute la période coloniale. Il faudra attendre les dernières années de la colonisation pour que les autorités, enfin sensibles à ce qu'affirment les gens de terrain, les juristes et les ethnologues depuis longtemps, admettent qu'il faudrait revoir fondamentalement le régime foncier, sans y parvenir d'ailleurs (voir *infra*, 1.2.2.).

Au-delà de ces questions de principe, les critiques suscitées en Belgique et à l'étranger par la politique foncière menée par Léopold II, et les abus qu'a engendrés sa politique d'exploitation du domaine de l'Etat, ont été les principaux facteurs qui ont déterminé le Gouvernement belge à négocier avec le Roi le transfert de la souveraineté du Congo à la Belgique.

## 1.2. LE REGIME FONCIER DU CONGO BELGE

Le traité du 28 novembre 1907, qui transfère la souveraineté du Congo à la Belgique, dispose que celle-ci reprend les droits et obligations de l'Etat Indépendant du Congo, y compris ceux qui résultent des actes de cessions et concessions de terres [19]. Le 5 mars 1908, après de longues négociations entre Léopold II et le Gouvernement belge, un acte additionnel à ce traité supprime la Fondation de la Couronne, institution qui avait été violemment critiquée dans la presse et au Parlement [20]. La loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, communément appelée Charte coloniale, met fin au régime de souveraineté sans limite ni contrôle que le Roi exerçait sur le Congo.

En vertu de l'article 36 de la Charte coloniale, toute la législation de l'Etat Indépendant du Congo conserve sa force obligatoire, pour autant qu'elle ne soit pas contraire à cette Charte. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885 et le décret du 3 juin 1906 sont restés en vigueur. Les «terres vacantes» restent

donc propriété de la Colonie et constituent son domaine. Par contre, le droit de céder ou de concéder des terres du domaine, laissé à la discrétion personnelle du Roi-Souverain au temps de l'Etat Indépendant du Congo, est strictement réglé par l'article 15 de la Charte. Les cessions et concessions de terres sont désormais de la compétence du pouvoir législatif colonial et soumises au contrôle du Parlement.

Il y a donc au Congo belge, comme à l'époque de l'Etat Indépendant du Congo, trois sortes de terres: celles qui constituent le domaine de la Colonie, celles qui sont occupées par les indigènes, et celles sur lesquelles l'Etat a accordé un droit de propriété ou d'usage à des particuliers. En ce qui concerne l'enregistrement de la propriété privée, la législation de l'Etat Indépendant du Congo est restée en vigueur jusqu'à la promulgation du décret du 6 février 1920 sur la transmission de la propriété immobilière (voir *infra*, 3.2.2.4.).

### *1.2.1. Le domaine de la Colonie et les terres sur lesquelles l'Etat a accordé un droit de propriété ou d'usage à des particuliers*

#### 1.2.1.1. Définition du domaine

Le décret du 31 juillet 1912, qui va devenir le titre I<sup>er</sup> du Livre II du Code civil, établit les règles de base en matière de domaine de la Colonie [21]. Les biens de la Colonie sont de deux sortes. Il y a ceux «qui sont affectés à un usage ou à un service public», que la doctrine appelle le domaine public. Les biens du domaine public sont inaliénables tant qu'ils ne sont pas régulièrement désaffectés. Tous les autres biens de la Colonie, qui constituent son domaine privé, restent dans le commerce, sauf exceptions établies par la loi. Toutes les choses sans maître appartiennent à la Colonie, sauf le respect des droits coutumiers des indigènes. Les terres sans maître, c.-à-d. sans propriétaire privé et sur lesquelles les indigènes n'exercent pas de droit d'occupation, appartiennent donc à la Colonie et constituent son domaine privé. Les terres du domaine, qu'il soit public ou privé, ne peuvent être aliénées que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. Ces règles sont contenues notamment dans la législation qui concerne l'octroi des cessions et concessions de terres.

Les méthodes d'exploitation du domaine pratiquées par le gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo avaient été critiquées à juste titre. Lorsque le Congo devient belge, le gouvernement de la Colonie supprime le régime d'exploitation du domaine privé pratiqué par l'Etat Indépendant du Congo. Le décret du 22 mars 1910 [22] relatif à la récolte des produits végétaux dans les terres domaniales met fin, en trois étapes étalées du 1<sup>er</sup> juillet 1910 au 1<sup>er</sup> juillet 1912, au système d'exploitation des terres domaniales par l'Etat en régie. Les droits privatifs de cueillette acquis par des sociétés privées sont

strictement limités par une série de conventions entre l'Etat et ces compagnies [23]. La liberté du commerce est rétablie.

Le gouvernement de la Colonie adopte une nouvelle politique de mise en valeur du domaine privé. Il ne l'exploitera plus en régie et n'accordera plus de grandes concessions dans le seul but de s'assurer des rentrées fiscales. Il vendra ou louera des terres du domaine privé à des sociétés ou des colons, à condition que ces terres soient effectivement mises en valeur. La législation foncière définira les conditions et modalités de cette mise en valeur. Le Gouvernement ramènera également dans le domaine de la Colonie, par la négociation avec les cessionnaires et concessionnaires, une part importante des terres concédées à des sociétés privées par l'Etat Indépendant du Congo et que ces sociétés n'avaient pas mises en valeur [24].

#### 1.2.1.2. Les cessions et concessions des terres du domaine privé de la Colonie

Le projet de loi fondamentale du Congo, soumis par le Gouvernement au Parlement en 1907, ne contenait aucune disposition en matière de cessions et concessions des terres du domaine de l'Etat. Mais le Parlement, soucieux d'éviter à l'avenir les abus de l'Etat Indépendant du Congo en la matière, a estimé qu'il devait exercer un contrôle direct sur l'octroi de ces cessions et concessions, de même que sur l'octroi de concessions de mines et de chemins de fer. Le Gouvernement n'était pas favorable à pareil contrôle, craignant que les lenteurs d'une procédure parlementaire ne retardent la mise en valeur du Congo. Le débat au Parlement aboutit à une solution de compromis: les cessions et concessions seront accordées par un acte du pouvoir législatif colonial, et le Parlement aura un droit de regard sur l'octroi de cessions et de concessions importantes [25].

Précisons qu'on entend par concession en matière de chemin de fer, l'autorisation octroyée par l'autorité publique d'établir et d'exploiter une ligne de chemin de fer sur le domaine de l'Etat. Une concession minière est l'autorisation de rechercher et d'exploiter un gisement minier. En matière de terres domaniales, la cession consiste en un transfert de la pleine propriété d'une partie du domaine par vente, échange ou donation, tandis que la concession ne transfère qu'un droit d'usage, tel que le bail, la superficie ou l'emphytéose [26].

Conscient de l'importance et de la complexité de la question, le législateur a prévu, en tête de l'article 15 de la Charte, qui traite des cessions et concessions de terres, qu'«une loi spéciale déterminera les règles relatives aux concessions de chemins de fer et de mines, aux cessions et aux concessions de biens domaniaux», et a instauré, par l'article 15, un régime qu'il qualifie de «provisoire». Peu avant la Deuxième Guerre mondiale, la Chambre des représentants avait été saisie d'un projet de loi tendant à mettre fin au caractère provisoire de l'article 15, mais le déclenchement de la guerre a empêché

le projet d'aboutir. En 1942, le ministre des Colonies, estimant que les dispositions de l'article 15 donnaient satisfaction moyennant certains aménagements, a proposé au Conseil des ministres d'en supprimer le premier alinéa. Ce qui fut fait par l'arrêté-loi du 19 mai 1942 [27] (voir A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo»).

La volonté du Parlement, en 1908, est claire: l'octroi de concessions de chemins de fer ou de mines, ainsi que les cessions et concessions de quelque importance du domaine privé de l'Etat, ne seront plus de la compétence du pouvoir exécutif. Les cessions et concessions devront être octroyées par décret, acte du Roi en qualité de législateur ordinaire du Congo, pris après consultation du Conseil colonial, et contresigné par le ministre des Colonies qui en prend la responsabilité politique. En outre, le Parlement aura la possibilité, s'il en manifeste la volonté, de vérifier le bien-fondé des cessions ou concessions importantes, et éventuellement d'interpeller le ministre à ce sujet.

L'article 15 de la Charte disposait, dans sa version de 1908, que toute concession de chemins de fer ou de mines, et toute cession ou concession de biens domaniaux, pour quelque durée que ce soit, dépassant une superficie de dix hectares, devait être octroyée par décret. De plus, la loi prévoyait que pour les concessions de chemins de fer ou de mines, et pour les cessions d'immeubles domaniaux excédant dix mille hectares ainsi que pour les concessions de la jouissance d'immeubles domaniaux excédant vingt-cinq mille hectares pour une durée dépassant trente ans, les projets de décret devaient être déposés sur les bureaux des deux Chambres pendant trente jours de session. Ce n'est que si, trente jours après le dépôt du projet de décret, les Chambres n'avaient pas émis d'objection, que le ministre des Colonies pouvait soumettre le projet à la signature royale. L'article 15 limitait donc la compétence du pouvoir exécutif en la matière à l'octroi de cessions ou de concessions de terres de 10 hectares au maximum. Toutes autres cessions et concessions étaient de la compétence du pouvoir législatif ordinaire du Congo.

Bientôt cependant, le Gouvernement, estimant que la procédure prévue dans la Charte pour les cessions et concessions de biens domaniaux constituait un frein au développement rapide de la Colonie en retardant l'installation de colons et de sociétés privées, proposera aux Chambres de modifier l'article 15, ce qui sera fait par la loi du 5 mars 1912 [28]. Seuls seront soumis désormais à la procédure du décret, la cession ou la concession de biens domaniaux situés hors des circonscriptions urbaines, et dont la superficie dépasse 500 hectares, lorsqu'ils sont cédés à titre onéreux aux conditions et aux tarifs réglementaires prévus, et, dans tous les autres cas, ceux dont la superficie dépasse 10 hectares. Pour déterminer ces maxima de superficie, il faut tenir compte, dans certaines limites, des cessions ou concessions déjà obtenues antérieurement. L'octroi des autres cessions ou concessions sera de la compétence du Roi en qualité de chef de l'exécutif.

Les concessions, précise encore l'article 15 de la Charte, ne peuvent être octroyées que pour une durée déterminée. Tout acte accordant une concession doit contenir une clause de rachat et mentionner les cas de déchéance. La clause de rachat, qui doit permettre en principe à l'Etat de récupérer à tout moment une terre ou une mine concédée, est inspirée par la méfiance du législateur envers le pouvoir exécutif à l'époque de la reprise du Congo par la Belgique. Elle a été fort critiquée pour son effet dissuasif sur les investisseurs potentiels. Le Gouvernement en a limité les effets pervers en subordonnant l'application de la clause à certaines conditions ou en prévoyant qu'elle ne pourrait être appliquée que dans un certain délai [29]. L'utilité de la clause de déchéance a été contestée puisque, en vertu de l'article 81 du Livre III du Code civil, la clause résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques. L'article 15 de la Charte impose une clause résolutoire expresse. Généralement, les conventions de cession ou de concession de terres renvoient, en la matière, aux principes généraux du droit.

L'arrêté-loi du 19 mai 1942, outre qu'il supprime la disposition de l'article 15 de la Charte qui prévoyait qu'une loi spéciale réglerait la matière, modifie cet article en confiant un pouvoir de concession au gouverneur général. Celui-ci peut accorder désormais des concessions minières ne dépassant pas 800 hectares, et peut céder ou concéder gratuitement des terres hors des circonscriptions urbaines à concurrence de 100 hectares, si elles sont destinées à l'agriculture, l'élevage ou à l'exploitation forestière, et à concurrence de 5 hectares si elles n'ont pas cette destination. Il peut également céder ou concéder gratuitement des terres à des associations scientifiques, philanthropiques ou religieuses et aux établissements d'utilité publique, moyennant approbation par le Roi, à concurrence de 10 hectares dans le périmètre des circonscriptions urbaines et à concurrence de 200 hectares hors de ce périmètre. Désormais, pour déterminer le maximum de superficie prévu il ne faut tenir compte que des concessions déjà accordées dans la même province. Le ministre des Colonies qui a proposé cette modification de la loi, la justifie par la nécessité urgente de développer la production coloniale, en cette période d'intense effort de guerre. A cet effet, il faut, dit-il, abréger la longue procédure du décret en accordant au gouverneur général le droit d'accorder des concessions de superficies réduites [30].

#### 1.2.1.3. Les domaines du Comité Spécial du Katanga et du Comité National du Kivu

L'Etat a confié, dans deux régions déterminées, la gestion de son domaine, y compris son droit de cession et de concession des terres, à des institutions mixtes de droit public, le Comité Spécial du Katanga (CSK) et le Comité National du Kivu (CNKi).

Le CSK a été créé en 1900 pour gérer et exploiter en commun les biens domaniaux et miniers de l'Etat Indépendant du Congo et de la Compagnie du Katanga dans cette province (voir L. De Clerck, «L'organisation politique et administrative»). L'Etat Indépendant du Congo et la Compagnie du Katanga ont accordé au CSK le droit de vendre ou de louer les terres de leur domaine pendant nonante ans.

Contrôlé par le Gouvernement qui nommait quatre des six membres de son conseil de direction, le CSK a toujours suivi la même politique que l'Etat en matière de cession et de concession de terres. Il soumettait à une confirmation par décret les cessions ou concessions qu'il accordait, dans le cadre des dispositions de l'article 15 de la Charte coloniale. Soucieux de développer le colonat agricole afin d'assurer l'alimentation de la main-d'œuvre africaine qui devenait de plus en plus nombreuse dans les centres miniers, le gouvernement provincial du Katanga avait commencé, en 1926, à délimiter les terres indigènes, comme prévu dans le décret de 1906. Cette délimitation devait permettre de céder ou de concéder des terres domaniales vacantes sans devoir recourir, dans chaque cas, à la longue procédure d'enquête de vacance de terre. Le Conseil colonial, dans un rapport de 1927, a émis des réserves sur cette pratique pouvant léser les droits des indigènes, et la délimitation a été arrêtée [31]. Si l'attribution de terres destinées au développement du colonat agricole a été une tâche importante du Comité Spécial du Katanga, son activité principale a cependant été la gestion du domaine minier.

Le Comité National du Kivu (CNKi) a été créé par décret du 13 janvier 1928, sous la forme d'une association jouissant de la personnalité juridique, au capital de 100 millions de francs, porté bientôt à 150, puis à 200 millions de francs [32]. En sont membres la Colonie, la Compagnie des Chemins de Fer du Congo supérieur aux Grands Lacs africains ainsi que différentes sociétés financières et industrielles privées. La Colonie désigne la moitié des membres du Conseil de gérance, y compris le président, et s'assure une majorité des voix dans ce Conseil.

La partie orientale de la province du Kivu avait vocation de colonat agricole, compte tenu de son climat et de la qualité de son sol. En cette période de dépression économique, le Gouvernement fait appel au capital privé, faute de moyens propres suffisants pour mettre cette région en valeur. Le CNKi a pour mission le développement de l'agriculture, de l'élevage et de la colonisation agricole européenne. Il est chargé de développer l'agriculture indigène et d'organiser l'établissement de colons. Il doit en outre exploiter les forêts domaniales, les mines et les carrières, construire des routes et des ports, aménager les circonscriptions urbaines, créer un réseau d'hôpitaux et d'écoles, et gérer le parc national Albert. Un tiers du capital du CNKi est réservé à des réalisations d'ordre social et éducatif. Afin de lui permettre de réaliser ses objectifs, l'Etat lui confie la gestion (et non la propriété) des



terres vacantes dans une zone qui couvrait à l'origine environ douze millions d'hectares dans la province du Kivu. Les terres et les forêts grevées de droits de tiers, indigènes ou non indigènes, sont expressément exclues des droits de gestion du Comité. Le pouvoir de concession est limité à 10 hectares dans les zones urbaines et à 500 hectares dans les zones rurales.

Le projet de décret a été sévèrement critiqué au sein du Conseil colonial, certains conseillers exprimant leur appréhension de voir la Colonie confier la gestion des terres, dans une région où les intérêts des futurs colons européens et ceux de la population autochtone risquaient de s'opposer, à un organisme appelé à faire fructifier les capitaux privés investis. Après moins de cinq ans, il fallut bien se rendre compte que le projet était bien trop ambitieux pour le capital investi, et le décret du 8 mai 1933 [33] supprime pratiquement toutes les obligations d'intérêt général du CNKi, réduisant essentiellement ses activités à la gestion du domaine foncier et minier. L'étendue de ce domaine a été modifiée à plusieurs reprises. Le CNKi est devenu de la sorte un organisme financier à but lucratif. Sa gestion du domaine foncier, dans une région densément peuplée où l'Administration a été amenée à limiter la possibilité de céder des terres aux colons afin de sauvegarder les droits des indigènes, a fini par mécontenter profondément aussi bien les colons européens que les communautés autochtones [34].

#### 1.2.1.4. La politique de mise en valeur des terres cédées ou concédées

Si dans les premières années qui ont suivi l'annexion, le gouvernement du Congo belge accorde encore de grandes concessions destinées à l'élevage et à l'agriculture, spécialement pour la culture de palmiers à huile, il modifie sa politique à partir de 1920. Au lieu de chercher à attirer d'importantes sociétés à capitaux, le gouvernement donne de préférence des petites concessions à des colons individuels, dans un but précis: mettre en valeur telle région agricole ou forestière, assurer le ravitaillement des grandes villes, etc. Il veut promouvoir de cette façon un développement économique plus harmonieux, au profit de la population blanche et noire.

Que les cessions ou concessions soient accordées par un décret du pouvoir législatif ou par un acte du pouvoir exécutif, les contrats stipulent désormais des conditions de plus en plus strictes de mise en valeur des terres, ainsi que des obligations à caractère social. Le cessionnaire ou concessionnaire sera notamment tenu, par le contrat, d'assurer des soins médicaux gratuits, non seulement à ses ouvriers et employés et leur famille, mais aussi à la population indigène de la région [35].

Dès 1923 [36], les terres rurales d'une superficie de plus de 10 hectares destinées à un usage agricole ou à l'élevage ne peuvent plus être vendues ou louées qu'après une période d'occupation provisoire pendant laquelle leur mise en valeur doit être entamée.

L'arrêté royal du 30 mai 1922 et ses ordonnances d'exécution [37] autorisent le gouverneur général à concéder des droits d'emphytéose et de superficie sur les terres domaniales, dans les limites de l'article 15 de la Charte coloniale, soit sur 100 hectares au maximum en zone rurale. Les droits d'emphytéose et de superficie ont été créés par le législateur congolais afin de faciliter la mise en valeur du domaine par des sociétés ou des colons, sans que la Colonie en perde définitivement la propriété (voir *infra*, 3.2.2.5. et 3.2.2.6.). Le concessionnaire du bail emphytéotique ou de superficie est tenu d'occuper le terrain et de le mettre en valeur conformément à un plan d'aménagement, et d'en poursuivre la mise en valeur de manière ininterrompue, sous peine de résiliation du contrat. C'est ainsi que les concessions de superficie pour l'exploitation forestière vont prévoir l'obligation de reboiser systématiquement les forêts exploitées. Le concessionnaire doit occuper le terrain dans les six mois du contrat, il doit y résider de manière permanente et y exercer personnellement son industrie ou son commerce, à moins qu'il ne se substitue une personne immatriculée dans la Colonie, ou une société belge ou congolaise dont les statuts auront été approuvés par le ministre des Colonies. Un décret du 26 avril 1932 [38] permet de remplacer les contrats d'occupation provisoire et les contrats de bail en cours par des emphytéoses. Ces concessions sont accordées avec ou sans droit d'achat à leur expiration.

Des législations spéciales ont prévu les conditions dans lesquelles des terres peuvent être concédées gratuitement aux agents pensionnés de la Colonie, ou cédées ou concédées gratuitement aux associations scientifiques et religieuses et aux établissements d'utilité publique.

Sous l'effet du développement économique, les cessions ou les concessions du domaine de la Colonie sont devenues de plus en plus nombreuses, mais elles ont concerné des superficies beaucoup plus réduites qu'à l'origine. Le Conseil colonial a influencé la politique de mise en valeur des terres domaniales. En 1927 [39], il a prôné l'octroi de concessions de terres agricoles et d'élevage dans le but d'assurer une meilleure alimentation de la population dans les régions urbanisées, tout en définissant les conditions auxquelles ces concessions seraient accordées. Il est revenu sur la question à diverses reprises.

### *1.2.2. Les terres des indigènes*

Nous avons vu (*supra*, 1.1.) quelle fut, dès 1885, la politique foncière de l'Etat Indépendant du Congo, comment il s'est approprié toutes les terres dites vacantes, et quel usage il en a fait. C'est dans un climat de polémique, notamment sur ce sujet, que la Belgique acquiert le Congo en 1908. Dès son entrée en fonction, le ministre des Colonies se rend au Congo pour examiner la situation sur place et, à son retour, il prend des mesures législatives destinées à mettre fin aux abus du régime précédent et à mieux protéger les

droits des indigènes, notamment leurs droits de récolter les produits végétaux dans les forêts domaniales, ainsi que leurs droits de chasse et de pêche [40].

La Charte coloniale contient diverses dispositions concernant le droit de propriété du sol. L'article 2 rend applicable au Congo l'article 11 de la Constitution belge affirmant que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité [41]. Encore faut-il, pour que cette disposition ait une portée pratique pour les autochtones, que l'Etat reconnaisse qu'ils exercent un droit de propriété, fût-il collectif, sur la terre. Ce ne sera jamais le cas. Le même article 2 prévoit qu'une loi réglera, à bref délai, les droits réels en ce qui concerne les indigènes. Il résulte des travaux préparatoires que la *ratio legis* de cette disposition était de renforcer la protection des droits fonciers des indigènes en leur reconnaissant le caractère de réalité [42]. Cette loi n'a cependant jamais vu le jour, et la nature juridique des droits exercés par les Congolais sur la terre est toujours restée une question controversée. L'article 5 de la Charte impose au gouverneur général de favoriser le développement de la propriété. Il s'agit bien de la propriété immobilière individuelle. Ce n'est qu'en 1953 qu'un décret permettra à tous les Congolais, immatriculés ou non, d'accéder à la propriété immobilière individuelle telle que régie par les dispositions du livre II du Code civil (voir *infra*, 3.2.2.4.4.).

Le gouvernement du Congo belge n'a jamais voulu admettre que le droit exercé collectivement par les indigènes sur la terre soit un droit de *propriété*. Mais il interprète beaucoup plus largement que celui de l'Etat Indépendant du Congo la notion de leur droit d'*occupation* du sol, et il leur reconnaît certains droits sur les terres dites vacantes. Le décret du 22 mars 1910 déjà cité (1.2.1.1.), leur permet, sous certaines conditions, de récolter les produits végétaux dans les terres domaniales, et celui du 26 juillet 1910 [43] leur facilite la chasse et la pêche sur les mêmes terres.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885 reste en vigueur: nul n'a le droit de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent. Une ordonnance du 3 mars 1922, approuvée par décret du 6 août 1922 [44] interdit à quiconque de s'installer, même temporairement, et même avec le consentement des indigènes, sur des terres appartenant à ceux-ci afin de s'y livrer à une activité commerciale sans l'autorisation de l'administrateur de territoire. Cette disposition confirme celle déjà contenue dans un décret du 30 avril 1887. En 1951 [45], cette interdiction est étendue à ceux qui veulent s'y livrer à une activité industrielle, agricole ou d'élevage. L'administrateur de territoire ne peut autoriser l'installation que pour une activité commerciale. L'autorisation est révocable à tout moment, elle est précédée d'une enquête constatant les droits des indigènes et subordonnée à leur accord. Elle ne peut porter sur une superficie supérieure à 50 ares.

En vertu de l'article 12 du décret du 31 juillet 1912 sur le droit des biens, qui deviendra le titre I du Livre II du Code civil, «toutes les choses sans maître appartiennent à la Colonie, sauf le respect des droits coutumiers des indigènes et ce qui sera dit au sujet du droit d'occupation» [46]. Le législateur reconnaît donc que les indigènes exercent certains droits sur les terres *sans maître* que la Colonie s'approprie, et fait allusion à un droit d'occupation du sol, qui reste à définir, mais qui n'est pas reconnu comme un droit de propriété. La doctrine officielle étant que les indigènes n'exercent pas de *droits privatifs* sur les terres qu'ils n'occupent pas effectivement, qu'ils ne cultivent pas ou n'exploitent pas, ces terres sont *sans maître*, ou vacantes, et appartiennent donc à la Colonie. Le Conseil colonial estimait, en 1912, que «le principe de la domanialité des choses sans maître, sous réserve expresse des droits coutumiers des indigènes, est à l'abri de toute critique. On sait d'ailleurs qu'il est appliqué par tous les Etats colonisateurs sans aucune exception» [47]. Certains auteurs, tout en contestant la thèse de la vacance de la plus grande partie des terres, ont néanmoins admis le droit de l'Etat de les mettre en valeur. Sohier, qui affirme que les droits exclusifs exercés sur le sol par les groupement indigènes correspondent à la notion de propriété en droit européen, et qualifie la domanialisation des terres indigènes d'expropriation, estime cependant que cette expropriation, assortie d'indemnisation, est légitime parce que faite dans un intérêt public supérieur [48].

Le texte de l'article 12 laisse entendre que le législateur va se prononcer sur ce qu'il faut entendre par *droit d'occupation*, mais il ne l'a jamais fait. Les instructions du gouverneur général et du ministre des Colonies ont fourni des critères concrets pour déterminer ce droit dans la pratique [49], mais aucun texte législatif ne l'a défini. A diverses reprises, en 1927, en 1934 et en 1955, le Conseil colonial, continuellement confronté à ce problème lorsqu'il devait donner son avis sur les projets de décret accordant des cessions ou concessions de terres, a tenté de trouver un consensus sur la définition des droits fonciers des indigènes, sans y parvenir. Il a fait des recommandations fort utiles mais n'a jamais proposé une alternative à la doctrine officielle et à la pratique administrative en vigueur.

Le décret du 3 juin 1906 précise que les terres occupées par les indigènes, et qui ne font donc pas partie du domaine de la Colonie, sont celles «qu'ils habitent, qu'ils cultivent ou qu'ils exploitent d'une manière quelconque conformément aux coutumes et usages locaux». Après s'être étendu sur la façon de délimiter ces terres, le décret traite du droit des indigènes de couper du bois, de chasser et de pêcher dans les forêts et sur les terres domaniales. Il n'inclut donc pas la coupe de bois, la chasse et la pêche dans les formes d'exploitation.

L'interprétation de ce texte a provoqué des controverses sans fin. Les ethnologues, tel le père Van Wing, et les juristes, comme Vermeersch, Malengreau, Sohier et Van der Kerken [50] s'accordent pour dire que les

indigènes exercent des droits *privatifs* généralement collectifs, en outre inaliénables, sur l'ensemble des terres, et qu'il n'y a donc pas, ou très peu, de terres vacantes. Concernant les droits de coupe de bois, de chasse et de pêche, Vermeersch écrit: «Ces usages, dont l'importance est autrement grande que dans nos contrées, paraissent impliquer un *animus domini* parfait» [51]. La thèse officielle est cependant toujours restée que, sur une grande partie des terres, les indigènes n'exerçaient que des droits d'*occupation* non constitutifs de propriété. Certaines formes d'exploitation, telles que celles de puiser l'eau, d'abreuver du bétail, de rouir du manioc, de récolter du miel, etc. ne constituent pas des droits d'exploitation au sens de la loi de 1906, mais des droits d'usage *sui generis*. L'existence de ces droits, de même que celle des droits de pêche, de chasse et de cueillette sur les terres domaniales, reconnus par la loi, n'enlèvent pas aux terres leur caractère de vacance. Le Gouvernement a admis cependant que le droit de pacage, le droit de cueillette, ainsi que celui de récolter des minerais, de la tourbe ou du sel, peuvent, lorsqu'ils sont exercés à titre privatif et d'une façon régulière et intensive par une collectivité indigène, constituer un droit d'exploitation et donc d'occupation. Ils enlèvent de ce fait à une terre son caractère domanial.

Les indigènes peuvent abandonner leurs droits *sui generis*, et même leurs droits d'occupation du sol à l'Etat. Leur refus éventuel de céder leurs droits *sui generis* sur une terre n'empêche pas que l'Etat puisse la céder ou la concéder à un tiers, mais ces droits continuent de s'exercer à charge du cessionnaire ou du concessionnaire éventuel. Pour éviter les conflits pouvant surgir en pareil cas, l'Administration s'est toujours efforcée de convaincre les indigènes de céder leurs droits *sui generis* moyennant indemnisation. Mais il est arrivé aussi que, devant leur refus, elle renonce à accorder la cession ou la concession [52].

Le décret du 3 juin 1906 prévoit que la nature et l'étendue des droits d'occupation des indigènes seront déterminés et constatés sur place de façon officielle, selon une procédure à fixer par le gouverneur général. Le décret admettait que les indigènes pouvaient disposer d'une superficie des terres égale au triple de celles qu'ils occupent ou cultivent. L'application systématique de cette disposition a été abandonnée rapidement. D'abord, parce que cela aurait demandé un travail administratif et cadastral immense pour lequel l'Administration ne disposait pas du personnel nécessaire. Ensuite, parce que les indigènes n'acceptaient pas cette limitation de leurs droits. Certains chefs refusaient de signer les procès-verbaux de délimitation, et, en tout cas, les communautés indigènes continuaient d'exploiter comme elles l'avaient toujours fait ce qu'elles considéraient comme leurs terres. La plupart des villages se déplaçaient régulièrement: pour laisser la terre se régénérer, les habitants allaient cultiver ailleurs [53]. Ce n'est qu'en cas de demande de concession qu'il sera procédé à une délimitation et à une définition du droit d'occupation des collectivités locales concernées.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885 dispose que nul n'a le droit de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent. Une interprétation restrictive permettrait d'affirmer que cette disposition ne concerne que les terres que les indigènes occupaient effectivement à cette date. L'Administration a cependant toujours reconnu aux indigènes le droit de déplacer leurs villages et leurs champs dans les limites de leur circonscription administrative (chefferie ou secteur). Les terres vacantes où ils vont s'installer ou qu'ils vont cultiver de la sorte deviennent, aux yeux de l'Administration, des terres indigènes, mais celles qu'ils abandonnent définitivement deviennent vacantes. Le Conseil colonial a approuvé cette politique [54].

Avant de céder ou de concéder une terre, l'Administration procède à une enquête afin de s'assurer que la terre est vacante et de savoir quels sont les droits que les indigènes exercent sur elle.

La procédure à suivre pour les enquêtes de vacance et pour la conclusion des contrats de cession ou de concession a d'abord été réglée par voie d'ordonnances du gouverneur général. Celle du 30 septembre 1922 [55] prévoit notamment que les contrats par lesquels les indigènes cèdent tout ou partie des droits qu'ils exercent sur leurs terres doivent être passés par acte authentique. Celle du 6 octobre 1930, modifiant la précédente [56], dispose que le contrat est rédigé après enquête sur place d'une commission locale de trois membres, présidée par un magistrat de carrière du parquet qui désigne ses deux assesseurs, l'un parmi les missionnaires, l'autre parmi les fonctionnaires ou les notables européens de la région. Cette commission est chargée d'expliquer aux chefs, sous-chefs, notables et anciens comparaisant à l'acte, la portée précise de la convention, de s'assurer que le texte exprime exactement l'accord des parties et de vérifier si, d'après les coutumes, les comparants ont le droit de conclure les engagements pris dans l'acte. Celui-ci doit être approuvé par le gouverneur général, qui peut donner délégation au gouverneur de province pour les cessions ou concessions ne dépassant pas 500 hectares. Le commissaire de district et le gouverneur de province sont tenus de vérifier si la cession est conciliable avec l'intérêt des indigènes, si la compensation est équitable, et doivent déterminer à qui celle-ci doit être versée. Ils doivent vérifier en outre si l'intérêt général ou l'intérêt légitime des acquéreurs justifie la convention.

Les enquêtes de vacance de terre préalables à la conclusion des contrats de vente ou de location de terre ont souvent donné lieu à contestation, tant sur le fond que sur la forme, provoquant le mécontentement aussi bien des cédants que des cessionnaires. L'Administration s'est rendu compte que les notions de droit d'occupation et surtout celles du droit d'exploitation et des droits *sui generis*, étaient interprétées différemment suivant les enquêteurs. Elle a constaté aussi que souvent les indigènes n'avaient pas saisi la portée de ce qu'ils avaient accepté, mais également qu'ils revendiquaient parfois des droits fictifs dans le but d'obtenir des indemnisations. Elle a dû admettre

que des abus avaient été commis, les enquêteurs ayant parfois délibérément ignoré les droits des indigènes. Afin de remédier à cette situation, le décret du 31 mai 1934 [57], modifié en 1937, 1938 et 1940, remplace les ordonnances précédentes en la matière. Il a pour objectif, d'une part, de mieux protéger les indigènes contre l'arbitraire et, d'autre part, d'assurer la sécurité complète du cessionnaire et du concessionnaire [58]. Il s'applique à toute cession ou concession de terre domaniale située en zone rurale.

Le commissaire de district dispose de larges pouvoirs pendant toute la procédure. Il a un droit d'appréciation sur l'opportunité de procéder à l'enquête, sans laquelle la cession ou la concession est exclue. Il désigne l'autorité territoriale chargée de l'effectuer, et, tout au long de l'enquête, il peut intervenir afin de faire compléter ou recommencer celle-ci. Le magistrat du parquet a également le droit de vérifier le bon déroulement de l'enquête. Des dispositions sont prévues afin de s'assurer que toutes les personnes concernées et intéressées soient entendues, et qu'elles aient bien saisi de quelle portion de terrain il s'agit. Le procès-verbal d'enquête est porté à la connaissance des intéressés, qui peuvent formuler des réclamations. Le commissaire de district et le magistrat du parquet doivent vérifier si les droits des indigènes sont respectés. Leurs avis sont soumis ensuite au gouverneur de province et au procureur du roi, qui peuvent à leur tour prescrire des compléments d'enquête. Si le gouverneur de province, de l'avis concordant du procureur du roi, estime que la cession ou la concession peut être accordée conformément au procès-verbal d'enquête, l'acte de cession ou de concession peut être conclu et enregistré par le conservateur des titres fonciers, sous réserve des droits que les indigènes pourraient encore revendiquer. La décision du gouverneur de province doit être communiquée aux intéressés; ceux-ci disposent d'un nouveau délai de deux ans pour attaquer le procès-verbal auprès du magistrat du parquet qui peut effectuer ou faire effectuer de nouvelles investigations. Un recours peut encore être introduit contre ses conclusions auprès du procureur du roi. C'est le procès-verbal d'enquête qui sert de base à la conclusion de l'acte de cession ou de concession.

Désormais, dans un but de protection supplémentaire des indigènes, la Colonie seule peut conclure avec eux des contrats pour l'acquisition ou l'occupation d'une partie de leurs terres ou pour la cession de leurs droits sur des terres non domaniales. Ces contrats doivent être passés sous la forme authentique et être approuvés par le gouverneur général ou par son délégué, après avis exprimé dans un rapport circonstancié par le magistrat du parquet. La Colonie pourra ensuite céder ou concéder la terre déclarée vacante.

Une procédure simplifiée a été instaurée en 1936 pour les cessions et concessions ne dépassant pas deux hectares [59].

En vertu du décret du 14 mars 1935 [60], les détenteurs d'une concession obtenue avant l'entrée en vigueur du décret du 31 mai 1934 peuvent s'assurer la constatation définitive de leurs droits à l'égard des indigènes par une nouvelle

enquête, conforme aux prescriptions de ce décret. A défaut de cette nouvelle enquête, les droits qui figurent au certificat d'enregistrement du concessionnaire n'existent que sous réserve des droits coutumiers des indigènes, conformément à l'article 37 du Livre II du Code civil (voir *infra*, 3.2.2.4.3.).

Au fil des années, le Gouvernement est devenu de plus en plus prudent dans l'application de la législation sur la cession et la concession de terres, essayant de trouver un équilibre entre le souci du développement économique de la Colonie et l'obligation de préserver les droits des indigènes, notamment en vérifiant si ceux-ci disposaient encore de suffisamment de terres, compte tenu de l'accroissement démographique. Il vérifiait aussi si l'économie locale et régionale bénéficierait de l'activité agricole ou industrielle qu'allait déployer le colon ou la société bénéficiaire. Le comité consultatif de la main-d'œuvre, créé en 1928, a étudié l'influence de la création des entreprises industrielles et agricoles européennes sur le milieu rural. Ces entreprises sont créatrices d'emploi, mais un trop grand appel de main-d'œuvre peut déstabiliser le milieu rural. Le comité a réparti les provinces en zones économiques et a conseillé la suspension temporaire de l'octroi de concessions ou l'implantation de petites concessions dans certaines régions. Chacune des administrations provinciales a procédé à des «enquêtes de saturation» permettant de fermer certaines régions à la colonisation, ou de limiter les concessions à un maximum de quatre hectares [61].

Le Congo belge n'a jamais été une colonie de peuplement. Malgré la politique initiale d'octroi de très grandes concessions, le total des terres cédées ou concédées à des colons et à des sociétés privées ne s'élevait, au 31 décembre 1958, qu'à 4 714 109 hectares, soit 2 % de la superficie totale de la Colonie. La proportion de terres cédées ou concédées était la plus élevée dans la province du Katanga (3,24 %) et dans celle du Kivu (2,34 %) [62].

Après la Deuxième Guerre mondiale, la pression de l'opinion sur le gouvernement de la Colonie pour qu'il révise sa législation foncière s'est accentuée. Le principe de la domanialité des terres vacantes, le refus du Gouvernement de reconnaître le caractère de propriété au droit qu'exerçaient les collectivités indigènes sur leurs terres, étaient de plus en plus critiqués, tant dans les milieux académiques qu'au sein du Conseil colonial, dans la presse et dans les partis politiques belges. Les collectivités indigènes elles-mêmes, plus conscientes de leurs droits, devenaient de plus en plus réticentes à les céder [63]. Mais il était difficile, sinon impossible pour l'Etat, de renoncer au principe de la domanialité des terres vacantes. En effet, le Gouvernement a toujours considéré que la mise en valeur du domaine privé, par la voie de la cession et de la concession de terres, était un levier essentiel du développement de la Colonie. Au début, il a cédé ou concédé des terres pour attirer des capitaux, mais bientôt il a mené une politique d'octroi sélectif de cessions et de concessions de terres à des conditions strictes de mise en



valeur. Renoncer au principe de la vacance des terres, et au droit de disposer librement de celles-ci, risquait de compromettre toute sa politique de développement économique.

Le Conseil colonial, qui s'est à plusieurs reprises et longuement penché sur la question, a proposé, en 1956 dans un rapport au ministre, de modifier le régime existant en reconnaissant que les seules terres vacantes sont celles sur lesquelles aucun groupement ni aucun indigène ne possède un droit exclusif. Les terres occupées par les indigènes seraient celles qu'ils habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, même de manière occasionnelle ou différée. Les terres où ils chassent, pêchent, coupent du bois ou cueillent des fruits seraient indigènes. La gestion de leur domaine foncier, toujours régi par la coutume et les usages locaux, se ferait dans le cadre de leurs circonscriptions (chefferies ou secteurs), sous la tutelle de l'autorité administrative. Ce régime aurait pour effet que, dans la plupart des cas, ce ne serait plus l'Etat mais les communautés indigènes qui deviendraient le pouvoir concédant [64]. La réforme proposée exigeait certaines adaptations de la législation existante. L'accélération de l'évolution politique de la Colonie à cette époque a empêché qu'elle aboutisse.

### 1.3. LE REGIME FONCIER DU RUANDA-URUNDI

Le mandat confié par la Société des Nations à la Belgique en 1923, lui impose certaines obligations en matière de politique foncière: «La puissance mandataire doit, dans l'établissement des règles relatives à la tenure du sol et au transfert de la propriété foncière, prendre en considération les lois et coutumes indigènes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes. Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert, excepté entre indigènes, sans avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non indigène, si ce n'est avec la même approbation». La Belgique a respecté cette obligation en mettant en vigueur au Ruanda-Urundi la législation foncière congolaise, qui était conforme à ces dispositions.

Au Ruanda-Urundi, le régime des terres est régi par les mêmes principes qu'au Congo belge. La loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge y est appliquée en vertu de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885 y a également été rendue exécutoire par une ordonnance du 8 mars 1927 [65]. Ce n'est pas le cas, par contre, du décret du 3 juin 1906 sur les terres indigènes (voir *supra*, 1.1.). Celui-ci est inspiré par la conception que les communautés indigènes du Congo n'occupent, ne cultivent et n'exploitent qu'une petite partie du territoire, le reste du pays étant terre vacante. Au Ruanda-Urundi,

par contre, la population n'est pas regroupée en villages, mais dispersée sur la quasi-totalité du territoire, et les terres vacantes sont rares. Le décret congolais de 1906 n'était pas adapté à la situation foncière prévalant au Ruanda-Urundi.

La législation congolaise de 1934 sur les enquêtes de vacance de terres, et les décrets qui l'ont modifiée, ont été mis en vigueur au Ruanda-Urundi en 1940 et en 1949. Il en va de même pour le décret sur l'octroi de droits d'emphytéose et de superficie, et pour ceux qui concernent les cessions et concessions gratuites aux anciens agents de l'Etat et aux associations scientifiques et religieuses et établissements d'utilité publique. Avec une restriction cependant: le gouverneur du Ruanda-Urundi peut accorder des concessions de terres à caractère résidentiel, mais il ne peut pas accorder de concessions allant jusqu'à 500 hectares en zone rurale, comme c'est le cas au Congo. Ici encore, c'est la rareté des terres disponibles qui justifie cette restriction au pouvoir de l'exécutif local. Compte tenu de la densité de la population, c'est avec une grande parcimonie que l'Etat a accordé des concessions à destination agricole au Ruanda-Urundi. Au 31 décembre 1958, l'ensemble des terres du Ruanda-Urundi cédées ou concédées ne couvraient que 0,46 % du territoire [66].

Le régime foncier traditionnel tant du Rwanda que du Burundi [67] différait très fort de celui de la plupart des tribus qui peuplent le Congo. Le *mwami* (roi) exerçait un droit de souveraineté éminent sur le sol. Le *mwami*, et les chefs agissant en son nom, distribuaient les terres vacantes et les terres abandonnées. Ils pouvaient également confisquer des terres et en expulser l'occupant. L'occupant du sol exerçait sur celui-ci un droit comparable à l'usufruit. Pendant les dernières décennies avant l'indépendance, le droit foncier coutumier, sous l'influence de la jurisprudence des tribunaux indigènes, a évolué dans le sens d'une protection croissante des droits de l'occupant du sol, de sorte que ces droits sont devenus très proches de ce qu'on appelle la propriété immobilière en droit belge et occidental [68]. Cependant, le décret du 10 février 1953 accordant l'accès à la propriété foncière de droit écrit à tous les Congolais, n'a pas été rendu exécutoire au Ruanda-Urundi. Les implications politiques d'une réforme du régime foncier dans le Territoire sous tutelle ont retardé celle-ci jusqu'en 1960.

La question foncière était devenue, en 1960, un problème politique brûlant tant au Rwanda qu'au Burundi. Du fait de l'expansion démographique, la terre devenait rare et âprement disputée, et les intérêts des agriculteurs s'opposaient de plus en plus à ceux des pasteurs. Ce fut une des causes de la jacquerie de novembre 1959 au Rwanda. Au Burundi, un grave conflit était né entre le gouvernement de la tutelle et le *mwami*, soutenu par le Conseil supérieur du pays, au sujet de l'autorité du *mwami* sur la capitale administrative Usumbura (dont le nom sera changé en Bujumbura en 1961) et sur les centres extra-coutumiers du pays. L'autorité tutélaire considérait

que la capitale et les autres centres extra-coutumiers étaient soustraits à l'autorité du *mwami* puisqu'ils avaient été «domanialisés». Le *mwami* prétendait exercer son autorité sur l'ensemble du pays, y compris sur la capitale et sur ces centres.

En 1959, l'organisation politique traditionnelle du Ruanda-Urundi est supprimée. Les deux pays, appelés désormais Rwanda et Burundi, sont transformés en pays autonomes organisés selon le modèle démocratique. Cette réorganisation, ainsi que les problèmes politiques cités ci-dessus, incitent le Gouvernement à introduire une réforme foncière radicale. Le décret du 11 juillet 1960 [69] confie la gestion du domaine foncier aux autorités locales autochtones. Il crée un régime juridique unique des terres s'appliquant aux indigènes et aux non-indigènes, mettant fin, en cette matière, à la distinction entre le régime coutumier et le régime de droit écrit. Enfin, il consacre les droits privatifs coutumiers et les droits d'occupation accordés aux indigènes par autorisation administrative, en permettant que ces droits soient transformés en titres de propriété de droit écrit. La terre peut ainsi devenir un instrument de crédit et sa valeur peut entrer dans le circuit économique [70].

Les pouvoirs détenus par l'autorité de tutelle en matière de cession et de concession de terres sont attribués aux gouvernements autochtones, qui peuvent les déléguer aux communes en ce qui concerne la vente et la location des terrains dont la superficie n'excède pas deux hectares. Il faut noter que l'article 15 de la loi du 18 octobre 1908 réservant au législateur, agissant par décret, l'attribution des cessions et concessions importantes, reste en vigueur.

Toutes les terres qui ne font pas l'objet d'une appropriation en vertu de la législation de droit écrit, qu'elles soient grevées ou non de droits coutumiers ou de droits d'occupation du sol, constituent le domaine du pays. Il n'y a donc plus que deux sortes de terres: celles qui font l'objet d'une appropriation conformément aux dispositions du Livre II du Code civil et celles qui constituent le domaine du pays. Le domaine public comprend les terres et les constructions affectées à un usage et à un service publics. Le domaine privé est constitué des terres vacantes et de toutes les terres occupées en vertu du droit foncier coutumier ou en vertu d'une autorisation, accordée par l'autorité, de s'installer dans les centres extra-coutumiers et dans les paysannats. Cette construction juridique est innovatrice, car depuis le début de la colonisation belge, seules les terres vacantes constituaient le domaine privé de l'Etat [71].

Le législateur confie au pays la propriété éminente du sol, y compris des terres occupées, cultivées et exploitées par les indigènes, sur lesquelles le *mwami* avait autrefois ce droit de propriété éminent. Comme précédemment, toute cession ou concession de terre domaniale, à quelque titre que ce soit, est subordonnée à une enquête ayant pour but de constater la nature et l'étendue des droits coutumiers dont elle serait grevée.

Même si les terres grevées de droits coutumiers, ou grevées de droits d'occupation du sol, font à présent partie du domaine privé du pays, les droits de leurs occupants sont protégés: nul ne peut être contraint de céder ou d'abandonner les droits qu'il exerce si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnisation préalable et équitable.

Quiconque exerce sur des terres, non appropriées selon les règles du droit écrit, des droits privatifs, soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation accordée par les autorités compétentes, peut en obtenir la propriété telle qu'elle est organisée par le Code civil, dans les conditions et limites fixées par les gouvernements des pays. Le législateur utilise les mots *droits privatifs* plutôt que *droits exclusifs*, afin de ne pas exclure la possibilité d'obtenir la propriété même si certains droits coutumiers subsistent sur le terrain [72]. Ces droits privatifs sont bien, aux yeux du législateur, des droits individuels et non collectifs. Le décret prévoit la procédure par laquelle le détenteur du droit coutumier ou administratif d'occupation du sol peut en obtenir l'enregistrement pour en faire un droit de propriété conforme au droit civil.

Le 10 août 1961, le *mwami* du Burundi a signé un édit qui reprend à peu près textuellement le décret du 11 juillet 1960, et qui le remplace sans le dire explicitement. Le gouvernement autonome du Burundi fait ainsi sienne cette réforme introduite par l'autorité de tutelle. Au Rwanda, le décret du 11 juillet 1960 est resté en vigueur tel quel.

Dans les deux pays, cependant, cette réforme est restée lettre morte quant à l'accession des autochtones à la propriété immobilière de droit civil. Principalement, semble-t-il, parce que la nouvelle législation n'est pas allée de pair avec une réforme et un remembrement agraires indispensables [73]. En outre, la mise en vigueur pratique de cette législation supposait l'existence d'une administration du cadastre pouvant faire appel à une grande quantité de géomètres, ce dont le Rwanda et le Burundi ne disposaient pas. Les mesures d'exécution prévues dans le décret n'ont d'ailleurs jamais été prises.

L'assemblée législative du Rwanda issue du coup d'Etat de Gitarama du 28 janvier 1961 a consacré, le 26 mai 1961, un édit de 25 articles au régime de l'*ubukonde* [74]. Les clans hutu qui ont occupé jadis le nord du Rwanda, avant que ne s'établisse la domination des Tutsi, y ont créé des domaines fonciers par défrichement de la forêt primaire. Le chef de lignage était aussi chef de terre ou *mukonde* (au pluriel: *abakonde*) et portait même le titre de *mwami*. Sous la pression démographique, les chefs de terre ont été amenés à vendre et à louer des portions de leur domaine à des tiers, qui devenaient leurs clients *bagererwa*. A l'époque du mandat belge sur le territoire du Ruanda-Urundi, l'autorité politique du *mwami* du Rwanda s'est étendue sur cette région. Les chefs tutsi ont usurpé les droits traditionnels des chefs de terre *abakonde* et se sont assuré une clientèle en attribuant eux-mêmes des

terres d'*ubukonde* [75]. La révolution rwandaise de 1959 et les réformes qui ont suivi ont provoqué la disparition des chefs tutsi, et les *abakonde* hutu ont revendiqué leurs droits [76]. L'édit distingue les *bagererwa* politiques et les *baretwa* (clients) coutumiers, les premiers étant ceux qui ont été installés sur une terre par un chef tutsi sans intervention du *mukonde*, les seconds étant ceux qui détiennent leur droit d'occupation du sol d'un *mukonde*. L'édit détermine la façon dont il faut régler les litiges entre les chefs *abakonde* et les *bagererwa* politiques. Il reconnaît la persistance du droit coutumier du *bukonde*, mais uniquement dans les territoires de Gisenyi et Ruhengeri (devenus ensuite les préfectures du même nom), où ce droit était resté vivace, et affirme que l'*ubukonde* ne peut être rétabli dans les autres territoires du Rwanda. Il attribue aux communes les terres d'*ubukonde* qui n'avaient pas fait l'objet d'une mise en valeur agricole complète à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1961. L'édit semble ignorer la réforme du droit foncier introduite par le décret du 11 juillet 1960, preuve que celui-ci n'était pas ancré dans la réalité locale.

## 2. Le régime minier

### 2.1. LE REGIME MINIER DE L'ETAT INDEPENDANT DU CONGO

Le Roi-Souverain a défini, par décret du 8 juin 1888 [77], les principes de base du régime minier de l'Etat Indépendant du Congo:

- Les richesses minérales sont propriété de l'Etat.
- La propriété privée du sol acquise par cession de terre domaniale et par l'enregistrement n'entraîne pas celle des richesses minérales que peut contenir le sous-sol.
- Nul ne peut exploiter une mine si ce n'est en vertu d'une concession spéciale accordée par le Roi-Souverain. Ceci ne s'applique pas aux exploitations que les indigènes continueront de pratiquer, pour leur compte, sur les terres qu'ils occupent.

Le décret définit ce qu'il faut entendre par mine: «Sont considérés comme mines tous gisements de métaux, minerais ou matières métalliques, de pierres ou autres substances précieuses, de combustibles minéraux et d'huiles minérales».

La législation minière belge soumet également l'exploitation des mines à l'obtention préalable d'une concession, en vertu de laquelle le concessionnaire obtient la «propriété perpétuelle» de la mine. L'acte de concession sépare le fonds du tréfonds et fait de la mine une propriété distincte de celle de la surface, même si le concessionnaire de la mine est le propriétaire du

sol. Cependant, en vertu du principe exprimé dans l'article 552 du Code Napoléon, toujours en vigueur en Belgique, selon lequel le propriétaire du sol est aussi propriétaire du dessus et du dessous, le concessionnaire doit payer une redevance au propriétaire du sol «exproprié»[78]. En droit français le propriétaire du sol est, en vertu du même article 552, également propriétaire du sous-sol, et donc, en principe, des mines qu'ils contient. Mais, «pour des raisons d'intérêt social», ce principe a été profondément modifié par la législation minière. En vertu de celle-ci, seul l'Etat a le droit d'exploiter les mines. Il peut concéder ce droit, et «la concession constitue, même si elle est consentie au propriétaire du sol, un droit réel immobilier, distinct de la propriété de la surface et susceptible d'hypothèque» [79].

La législation de l'Etat Indépendant du Congo innove en décidant d'emblée que la propriété du sol n'entraîne pas celle des mines que peut contenir le sous-sol, et que c'est l'Etat qui est propriétaire des mines. Il peut les exploiter lui-même ou en concéder l'exploitation. Le concessionnaire ne devient pas propriétaire de la mine et, conséquence du droit de propriété absolu de l'Etat sur les mines, le droit d'exploitation du concessionnaire est toujours limité dans le temps.

L'interdiction d'exploiter une mine sans avoir obtenu une concession ne s'applique pas aux exploitations minières que les indigènes continuent de pratiquer pour leur compte sur les terres qu'ils occupent. Cette disposition ne reconnaît pas aux indigènes un droit de propriété sur les mines qu'ils exploitent, mais un simple droit d'usage. Lorsqu'ils cessent d'exercer leur droit, celui-ci s'éteint. Ils ne peuvent céder à des tiers ce droit d'exploitation, qui leur est personnel [80].

Quand Léopold II promulgue ce décret en 1888, personne ne soupçonne encore l'ampleur des richesses minières du Congo, dont l'exploitation va devenir le moteur du développement économique du pays. On sait seulement que, dans certaines régions, les populations autochtones coulent du fer et que, spécialement au Katanga, elles exploitent des gisements de cuivre. L'occupation effective du Katanga commence en 1891, et bientôt la prospection géologique entreprise par l'expédition Bia-Franqui révèle l'existence d'importants gisements miniers dans cette région. Aussi le Roi-Souverain prend-il, dès 1893, de nouvelles dispositions législatives afin d'organiser et de contrôler la recherche géologique et l'exploitation des mines. Le décret du 20 mars 1893 [81] établit, sur base de l'énumération générale contenue dans le décret du 8 juin 1888, une nomenclature détaillée des substances dont les gisements sont considérés comme mines, et fixe les règles qui régiront la recherche minière. Le Roi-Souverain déterminera par décret les régions où les recherches sont ouvertes à tous les particuliers indistinctement ou à des personnes déterminées. Quiconque découvre une mine peut s'assurer un droit de préférence pendant dix ans pour en obtenir la concession, qui sera également accordée par un décret spécifiant la substance minérale qui

peut être extraite. La concession minière ne pourra s'étendre sur plus de 10 000 hectares, et sa durée ne pourra dépasser nonante-neuf années. Un commissaire du Gouvernement devra veiller au respect de la loi pendant l'exploitation. Dans la pratique, l'Administration de l'Etat Indépendant négocie et conclut les conventions de concession, qui sont ensuite ratifiées par décret du Roi-Souverain [82]. Le décret de concession doit être enregistré par le conservateur des titres fonciers. La délivrance du certificat de concession est soumise à une taxe proportionnelle au nombre d'hectares de mine concédés, et à une redevance de 5 % sur le bénéfice net de l'exploitation. L'acquittement des redevances peut se faire par la remise d'un nombre d'actions au Gouvernement.

La Compagnie du Katanga est créée en 1891, à l'initiative de Léopold II. Cette compagnie à charte est chargée d'explorer et d'occuper le sud-est de l'Etat Indépendant, qui lui concède par convention du 12 mars 1891, un tiers de toutes les terres vacantes de la région (voir L. De Clerck, «L'organisation politique et administrative»). Cette convention accorde également à la Compagnie le droit d'exploiter le sous-sol dans les terrains concédés pendant nonante ans, et un droit de préférence, pendant vingt ans, pour la concession d'exploitation des mines dont la Compagnie fera la première connaître l'existence dans les deux tiers de la région concernée qui reste domaine de l'Etat [83]. Nous avons vu que, par convention du 19 juin 1900, l'Etat et la Compagnie du Katanga ont cédé à une nouvelle compagnie créée à cet effet, le Comité Spécial du Katanga (CSK), l'exploitation de toutes les terres appartenant au domaine de l'Etat et à la Compagnie du Katanga [84]. Le CSK a considéré que les droits sur les terres comprenaient les droits sur les mines, et cette interprétation n'a jamais été contestée. L'Etat n'a pas cédé la propriété des mines au CSK, mais ce dernier a acquis le droit, et ce jusqu'en 1990, de rechercher et d'exploiter toutes les mines du Katanga, que celles-ci se trouvent dans le domaine de l'Etat ou dans celui de la Compagnie du Katanga [85]. Le CSK a concédé de larges droits de prospection et d'exploitation à une compagnie privée anglaise, la *Tanganyika Concessions Limited*. Les activités de celle-ci ont cessé lorsque, par décret du 29 octobre 1906, Léopold II a créé l'Union Minière du Haut-Katanga, société à responsabilité limitée, dont les actionnaires étaient le Comité Spécial du Katanga, et donc indirectement l'Etat, la Société Générale de Belgique et la *Tanganyika Concessions Ltd*. L'Union Minière du Haut-Katanga a obtenu le droit de prospection et d'exploitation de divers minerais dans toutes les régions où les prospections de la *Tanganyika Concessions* avaient révélé l'existence de gisements. Elle exercera ce droit pendant toute la période coloniale.

Le fleuve Congo est l'artère vitale du nouvel Etat. Mais la navigation est coupée, en divers endroits, par des rapides. Les biefs navigables seront reliés entre eux par des lignes de chemin de fer qui se prolongeront vers le plateau du Katanga, et vers le lac Tanganyika afin de créer un débouché vers

l'océan Indien. Pour réaliser ce dernier objectif, Léopold II suscite, en 1902, la création de la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains. L'Etat y est largement représenté et contrôle la nomination des administrateurs. Afin d'attirer le capital privé dans cette entreprise à haut risque, le Roi-Souverain accorde à la nouvelle société, outre la concession des lignes de chemin de fer, celle d'un immense domaine où elle a le droit exclusif de recherche et d'exploitation des mines.

## 2.2. LE RÉGIME MINIER DU CONGO BELGE ET DU RUANDA-URUNDI

### 2.2.1. *Les principes de base du droit minier*

Lorsque la Belgique reprend le Congo en 1908, elle maintient en vigueur la législation minière de l'Etat Indépendant. La Colonie devient donc propriétaire de toutes les mines, en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 8 juin 1888. Ces mines font partie de son domaine, au même titre que les terres vacantes. Le décret du 24 septembre 1937, qui remplace toute la législation minière antérieure, confirme en son article 1<sup>er</sup> que «Les mines constituent une propriété distincte de la propriété du sol et appartiennent à la Colonie». L'article 16 du Livre II du Code civil (décret du 5 mai 1952) confirme également que «Le propriétaire du sol n'a aucun droit sur les eaux ni sur les substances considérées comme concessibles par la législation minière». La Colonie, propriétaire de toutes les mines, ne les cède jamais, mais concède seulement le droit de les exploiter. La jurisprudence en a conclu que les substances minières qui ont été extraites par d'autres que le concessionnaire ou le titulaire d'un permis d'exploitation, et notamment par des exploitants clandestins, restent propriété de la Colonie [86]. Ce droit de propriété permanent de la Colonie justifie également son droit de percevoir une part des bénéfices d'exploitation ainsi que des redevances sur les exportations, et il explique que les concessions minières sont toujours limitées dans le temps.

L'article 2 du décret du 8 juin 1888 est lui aussi resté en vigueur: nul ne peut exploiter une mine si ce n'est en vertu d'une concession accordée par le Roi. Mais à partir de 1908, lorsque la Belgique devient puissance souveraine du Congo, l'attribution des concessions minières n'est plus laissée à l'appréciation souveraine du Roi. Comme nous l'avons vu (1.2.1.2.), la loi du 18 octobre 1908 dispose en son article 15 que:

- Toute concession de mines est consentie par décret, acte du Roi contre-signé par le ministre des Colonies et soumis à l'avis du Conseil colonial;
- Les projets de décret de concession minière doivent être déposés sur les bureaux des deux chambres pendant trente jours de session;
- Tout acte de concession minière la limitera à un temps déterminé;



— L'acte de concession doit renfermer une clause de rachat et mentionner les causes de déchéance.

L'arrêté-loi du 19 mai 1942 (voir *supra*, 1.2.1.2.) atténue la rigueur de l'article 15 de la Charte coloniale en permettant au pouvoir exécutif, en la personne du gouverneur général, d'accorder des concessions de mines de 800 hectares au plus. A l'exception de l'article 15 de la Charte, le législateur belge n'est pas intervenu en matière de droit minier au Congo, et c'est par voie de décrets que ce droit a été régi pendant toute la période coloniale.

Les mines font-elles partie du domaine public ou privé de la Colonie? La question est d'importance et a fait l'objet de controverses. Si les mines font partie du domaine privé, elles relèvent du droit civil. Si elles font partie du domaine public, elles sont régies par les règles du droit administratif, et les litiges soulevés échappent à la compétence des tribunaux civils. La doctrine s'est d'abord prononcée en faveur du droit privé. Mais plus tard, en interprétant le décret du 24 septembre 1937, elle a conclu que la matière relevait du droit administratif et qu'elle était soumise au régime réglementaire du pouvoir exécutif, ce qui impliquait notamment que, depuis 1946, le Conseil d'Etat était compétent en la matière. Le Conseil d'Etat lui-même s'est prononcé en ce sens [87].

La Charte coloniale, qui dispose que toute concession de mine est consentie par décret, ne définit pas ce qu'elle entend par «mine». La doctrine enseigne que le législateur belge s'est référé implicitement à la définition qu'en donne la loi du 21 avril 1810 sur les mines, applicable en Belgique en 1908 [88]. Théoriquement, c'est donc uniquement pour les mines répondant à cette définition que la concession doit être accordée dans les formes prévues par l'article 15 de la Charte. Le gouvernement du Congo belge a cependant considéré que l'énumération des substances concessibles figurant à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 8 juin 1888 était restée en vigueur. En conséquence, il a respecté la procédure prévue par l'article 15 de la Charte pour les concessions d'exploitation des mines de diamant, alors que les gisements de pierres précieuses ne sont pas compris dans l'énumération de la loi belge de 1810, mais bien dans celle du décret du Roi-Souverain du 8 juin 1888. Le décret du 24 septembre 1937 a réglé la question, en classant les gisements de diamant et des autres pierres précieuses dans la catégorie des mines. En 1955, la recherche des minéraux radioactifs a été interdite, sauf en vertu d'une convention spéciale qui doit être approuvée par décret. Cette interdiction ne porte pas préjudice aux droits accordés précédemment par des conventions particulières [89]. Un décret du 31 mars 1959 régit la concession des hydrocarbures (voir *infra*, 2.2.8.).

### 2.2.2. Les droits des indigènes sur les mines qu'ils exploitent

Le décret du 8 juin 1888 prévoit, nous l'avons dit, que l'interdiction d'exploiter une mine sans autorisation de l'Etat ne s'applique pas aux indigènes

qui continuent d'exploiter pour leur compte des gisements miniers sur les terres qu'ils occupent. La doctrine officielle reste la même que du temps de l'Etat Indépendant du Congo: les collectivités indigènes ont un droit d'usage sur les mines qu'elles exploitent; elles ne peuvent céder ce droit à des tiers, et il s'éteint lorsque cesse l'exploitation. Par ailleurs, le gouvernement de la Colonie a toujours reconnu aux indigènes le droit d'ouvrir de nouvelles exploitations sur leurs terres. Le décret du 24 septembre 1937 confirme ce principe en précisant que les indigènes peuvent, sans acte de concession, continuer l'exploitation de leurs mines dans les conditions où elle se pratiquait à la date d'entrée en vigueur du décret, et qu'ils ne peuvent céder cette exploitation qu'à la Colonie. Le Conseil colonial a exprimé le souhait que le Gouvernement persiste dans sa politique de tolérance en permettant l'ouverture de nouvelles exploitations [90]. Cette tolérance ne s'étend qu'aux exploitations qui existaient traditionnellement, telles que celles du cuivre, du fer et du sel. Elle ne permet pas aux indigènes de commencer à exploiter, de façon artisanale, de l'or ou des diamants par exemple, alors qu'ils ne l'avaient jamais fait précédemment. Mais, et les débats du Conseil colonial le confirment, la Colonie peut accorder une concession aux indigènes qui veulent exploiter une mine autrement que de façon traditionnelle.

En vertu du décret du 3 juin 1906, les terres occupées par les indigènes sont celles qu'ils habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque. Les mines qu'ils exploitent font partie des terres qu'ils occupent. Elles sont régies par la coutume et jouissent de la protection prévue par la législation foncière congolaise [91]. Les indigènes peuvent renoncer à leur droit d'exploitation d'une mine comme ils peuvent renoncer à leurs autres droits d'exploitation, tels que la cueillette, et dans les mêmes formes et les mêmes conditions.

### *2.2.3. Le partage du Congo en différents domaines miniers*

Au terme de laborieuses négociations avec le Roi-Souverain, le gouvernement belge s'est engagé, par le traité d'annexion du 28 novembre 1907, à respecter les concessions minières que Léopold II avait accordées au Comité Spécial du Katanga et à la Société des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains. De ce fait, la Colonie est partagée, en ce qui concerne le droit de concéder et d'exploiter les mines, en diverses zones: celle où l'Etat exerce directement ce droit, et celles où ce droit est exercé respectivement par ces deux compagnies à charte. Une quatrième zone s'y est ajoutée par la création, en 1928, du Comité National du Kivu.

#### *2.2.3.1. Le domaine minier du Comité Spécial du Katanga (CSK)*

Lorsque la Belgique a acquis la souveraineté sur le Congo, le gouvernement de la Colonie n'a pas modifié la situation existant au Katanga en

matière de droit foncier et minier. Le CSK a gardé le droit de rechercher et d'exploiter les mines dans cette partie du Congo. Il peut céder ce droit à des tiers, conformément à l'article 15 de la Charte coloniale et selon les modalités prévues par les décrets miniers spécifiques au Katanga. Les concessions accordées avant 1908 par le CSK, plus spécialement à l'Union Minière du Haut-Katanga, ont été respectées.

#### 2.2.3.2. Le domaine minier de la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains (CFL)

La situation acquise par la création de la CFL en 1902 n'a pas été modifiée en 1908. La Compagnie devient le pouvoir concédant dans la zone ainsi déterminée, au même titre que le CSK au Katanga dans la zone qui lui est attribuée. En vertu d'une convention intervenue entre l'Etat et la Compagnie en 1928, une partie de cette concession a été ouverte à la prospection publique.

#### 2.2.3.3. Le domaine minier du Comité National du Kivu (CNKi)

Créé en 1928 pour assurer le développement de la province du Kivu, le CNKi a notamment pour mission de créer des entreprises agricoles et minières (voir *supra*, 1.2.1.3.). L'Etat et la CFL, une des sociétés associées dans le CNKi, ont cédé à ce dernier leurs droits miniers, y compris leurs droits aux redevances, dans la région où il exerce ses activités. Pendant dix ans, le CNKi a pu prospecter le domaine qui lui a été concédé. Ensuite, ce domaine a été ouvert à la prospection publique.

#### 2.2.4. Le régime minier du Katanga avant le décret du 24 septembre 1937

La découverte, au cours des premières années du XX<sup>e</sup> siècle, de riches gisements minéraux, et notamment d'or alluvionnaire, au Katanga, crée un engouement pour cette région et suscite de grandes convoitises. A l'origine, le Comité Spécial du Katanga concède la recherche et l'exploitation minières à une seule société privée, la *Tanganyika Concessions Limited*. En 1910, il ouvre cependant son domaine à la prospection publique, afin d'accélérer la découverte de minerais et leur exploitation. De nombreux prospecteurs, venus notamment d'Afrique du Sud, arrivent dans la région. Afin de garder le contrôle de la situation et de sauvegarder ses intérêts et ceux de la Belgique, menacés par des appétits étrangers, le Comité Spécial du Katanga élabore rapidement un règlement organisant la recherche et l'exploitation minières. Mais en mars 1910, le gouvernement de la Colonie retire au Comité Spécial du Katanga la délégation de l'autorité publique que Léopold II lui avait octroyée en 1891 (voir L. De Clerck, «L'organisation politique et

administrative»). Craignant que le CSK, privé de cette autorité, ne soit pas en mesure de faire respecter son règlement, le gouvernement de la Colonie le transforme en un décret, pris d'urgence le 10 décembre 1910. En 1913, un projet de décret amendant le précédent, compte tenu des observations du CSK ainsi que des doléances des sociétés minières concernant le système des redevances, est soumis au Conseil colonial. L'examen en est retardé de plusieurs années par la Première Guerre mondiale, et le décret n'est promulgué que le 16 avril 1919 [92].

Les décrets miniers relatifs au Katanga de 1910 et 1919 s'inspirent des législations minières les plus récentes introduites dans d'autres pays d'Afrique, notamment au Maroc, ainsi que de la pratique établie par les conventions de concessions conclues depuis le traité de reprise du Congo par la Belgique. Ces décrets réglementent la recherche et l'exploitation des mines dans toute la région où l'Etat a confié au Comité Spécial du Katanga la gestion de son domaine. Ils ont été rendus applicables également aux domaines miniers de la Compagnie des Chemins de Fer du Congo aux Grands Lacs Africains et du Comité National du Kivu.

Les concessions sont attribuées par l'octroi d'un permis de recherche ou par une convention particulière, qui doivent être confirmés par des décrets. Les dispositions du décret de 1919 sont applicables aux concessions résultant de conventions particulières, dans la mesure où elles ne sont pas contraires pas à ces conventions.

Soucieux d'attirer des capitaux belges pour le développement rapide de la région, le Comité Spécial a conclu avec les principales sociétés minières actives au Katanga, telles que l'Union Minière du Haut-Katanga et la Géomines, des conventions particulières, approuvées par décret, contenant des dispositions qui dérogent aux décrets de 1910 et 1919 [93].

Toute personne physique ou morale immatriculée dans la Colonie peut obtenir un *permis général de recherche*, qui lui permet de prospecter dans tout le domaine du Comité Spécial ouvert à la prospection publique. L'Etat s'est cependant toujours réservé le droit d'interdire la prospection de certains minerais et pierres précieuses, ou de fermer des régions déterminées à toute prospection. Sur les terrains occupés par les indigènes, la prospection est soumise à l'autorisation du vice-gouverneur général (gouverneur du Katanga) qui, après avoir entendu les chefs indigènes, fixe l'indemnité préalable due par le titulaire du permis de recherche et en surveille la répartition. Le décret confirme la législation de l'Etat Indépendant du Congo, en précisant que les indigènes peuvent poursuivre, sans autorisation quelconque, l'exploitation des mines qu'ils exploitaient au moment de son entrée en vigueur.

Celui qui a découvert des indices de présence d'une mine peut obtenir un *permis spécial et exclusif de recherche* pour le minerai spécifié dans la demande. Ce permis est destiné à faire reconnaître la priorité de sa découverte et à le protéger contre les revendications éventuelles des tiers. Il

confère un droit exclusif sur le minerai découvert dans un cercle ayant un rayon de 2 500 mètres, réduit à 500 mètres s'il s'agit d'un gisement de métaux précieux ou de pierres précieuses.

Le permis spécial et exclusif de recherche doit faire l'objet d'une concession accordée par décret. Ceci est une exigence nouvelle: le décret du 8 juin 1888 interdit l'*exploitation* d'une mine sans en avoir obtenu la concession et, en vertu de l'article 15 de la Charte coloniale, c'est la *concession* d'une mine, et non le permis de recherche d'un gisement minier, qui doit faire l'objet d'un décret. Le législateur a justifié cette nouvelle disposition en arguant que le détenteur du permis spécial acquiert déjà un droit réel sur la mine, puisqu'il a le droit d'obtenir ensuite un permis d'exploitation; en outre, il pourra procéder à des fouilles approfondies, sans courir le risque de ne pas obtenir la concession par la suite [94].

Si les recherches confirment la présence d'un gisement, le détenteur du permis spécial et exclusif demande un *permis d'exploitation*, qui lui donne le droit d'extraire le minerai dans le massif de profondeur infini qui se projette verticalement au-dessous du périmètre d'exploitation. L'exploitant de la mine a également le droit de traiter le minerai extrait. Celui qui veut limiter son activité au traitement mécanique ou métallurgique de minerai doit obtenir un *permis de traitement*.

Celui qui extrait et/ou traite le produit de la mine doit verser au Comité Spécial du Katanga une part des bénéfices, ainsi que des redevances à l'exportation. Le rapport du Conseil colonial explique que les sommes ainsi exigées ne sont pas des taxes fiscales ou des impôts, mais le prix de la concession qui permet d'exploiter la mine. Elles sont dues en vertu de l'engagement contractuel qui lie le CSK et le concessionnaire car, dit le rapport du Conseil colonial, «les droits du Comité spécial sont des purs droits privés» [95].

Le décret de 1919 établit des redevances dont le taux est progressif et proportionnel au bénéfice effectivement distribué par l'exploitant. Il crée également une redevance sur le minerai exporté à l'état brut, non traité, assurant de la sorte au CSK un revenu sur le bénéfice qui est fait en traitant le minerai à l'étranger.

Le CSK a le droit de souscrire 20 % du capital et de toute augmentation de capital de la société concessionnaire, droit qu'il ne peut céder qu'au gouvernement du Congo belge. Un délégué du CSK exerce sur la société tous les droits de contrôle et de surveillance qui appartiennent aux administrateurs et aux commissaires.

En vertu de l'article 15 de la Charte coloniale, les concessions minières sont toujours temporaires; elles doivent contenir une clause de rachat et mentionner les cas de déchéance. La législation minière du Katanga décide que toutes les concessions accordées par le Comité Spécial expirent le 11 mars 1990, date à laquelle devaient expirer les droits miniers du CSK

lui-même. A partir de cette date, la Colonie devait être subrogée dans ses droits. Le CSK a le droit de racheter toute mine et ses dépendances à l'expiration de la cinquantième année à dater de l'octroi du permis d'exploitation, à charge d'indemniser le concessionnaire. La déchéance du droit d'exploitation peut être prononcée si la mine n'est pas régulièrement exploitée ou si l'exploitation en est abandonnée.

#### *2.2.5. Le régime minier dans les zones non concédées avant le décret du 24 septembre 1937*

En dehors des zones où il a confié la gestion du domaine minier au Comité Spécial du Katanga, à la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains et au Comité National du Kivu, le gouvernement de la Colonie accorde directement les concessions par des conventions particulières, en application des seuls décrets miniers de 1888 et 1893. C'est le ministre des Colonies qui négocie et conclut les conventions de concession avec les sociétés ou les personnes physiques, cette convention devant être ensuite approuvée par décret. Les concessions accordées par conventions particulières renvoient généralement à la législation katangaise pour tout ce qui n'est pas stipulé dans le contrat. Le Gouvernement a également imposé dans ces conventions les redevances prévues dans la législation minière du Katanga. Cette règle a connu des exceptions. C'est ainsi que la concession octroyée à la Société des mines d'or de Kilo-Moto, dans laquelle le gouvernement du Congo belge est actionnaire majoritaire, prévoit que cette société est exonérée de toute redevance minière. Dans le cas des mines de diamant, la société concessionnaire a cédé au gouvernement du Congo belge 50 % des actions de la société constituée pour exploiter le gisement [96]. En 1913, le ministre des Colonies a voulu créer par décret une régie gouvernementale de vente et d'exportation de la production congolaise de diamants, à l'exemple de celle qui existait en Afrique occidentale allemande. Le Conseil colonial a vivement critiqué ce projet, pour des raisons pratiques et de principe, estimant que le rôle de l'Etat n'était pas de faire le commerce des diamants. Le ministre a abandonné le projet [97].

#### *2.2.6. Législation minière uniforme pour l'ensemble du Congo: le décret du 24 septembre 1937*

Résultat de deux années de travail au sein du Conseil colonial, le décret du 24 septembre 1937, modifié à plusieurs reprises [98], abroge et remplace toute la législation minière antérieure. Il est applicable dans l'ensemble du Congo. Il confirme que les mines constituent une propriété distincte de la propriété du sol et qu'elles appartiennent à la Colonie. Il reflète le principe, caractéristique du droit minier congolais, selon lequel le minerai découvert

et récolté au cours des différentes étapes de la recherche, reste propriété de la Colonie. Compte tenu des connaissances géologiques acquises depuis la fin du siècle précédent, il établit une nouvelle liste des gisements qui sont considérés comme mines et de ceux qui ne le sont pas, tels la tourbe, les ardoises, le marbre et les sables. Il maintient le principe selon lequel nul ne peut exploiter une mine si ce n'est en vertu d'une concession accordée par la Colonie ou ses ayants droit, mais que les indigènes peuvent, sans acte de concession, poursuivre l'exploitation de leurs mines dans les conditions où elle se pratiquait à la date de l'entrée en vigueur du décret.

Comme c'était le cas dans la législation katangaise, les concessions sont accordées soit par une convention particulière, soit, dans les régions ouvertes à la prospection publique, par un permis. Les concessions antérieures au décret sont soumises à la nouvelle législation dans la mesure où celle-ci ne porte pas atteinte aux droits concédés. Les concessions accordées par décret après l'entrée en vigueur du décret de 1937 peuvent déroger à ses dispositions, puisqu'un décret particulier peut déroger à un décret général. Dans son rapport sur ce projet de décret, le Conseil colonial souligne cependant que dans les conventions particulières le Gouvernement doit s'écarter le moins possible du «droit commun» en la matière, qui est celui du permis. Et il émet le souhait qu'au cas où le Gouvernement s'écarterait du droit commun, il s'en justifie [99].

Comme le prévoyait déjà le décret du 20 mars 1893, les régions où tous les détenteurs d'un permis sont autorisés à prospecter sont déterminées par décret.

Le prospecteur doit obtenir d'abord un *permis général de recherche*, qui est délivré par le conservateur des titres fonciers. La faculté de l'obtenir, qui existait sous la législation de 1919 pour toute personne immatriculée au Congo ou au Ruanda-Urundi, autochtone ou non, est étendue en 1949 aux titulaires de la carte du mérite civique [100]. Les recherches sont interdites, sauf dérogation accordée par l'autorité provinciale, dans les terrains occupés par les villages, les cultures ou les exploitations minières des indigènes.

Le détenteur d'un permis général qui découvre des richesses minières peut obtenir un *permis spécial*, qui lui donne le droit exclusif de recherche dans un polygone carré de deux kilomètres de côté. Le permis a une durée de deux ans, renouvelable à trois reprises. Les droits du détenteur du permis spécial sont similaires à ceux qui lui étaient attribués par le décret de 1919. Ces droits, précise le décret de 1937, constituent une servitude légale d'intérêt public.

Moyennant l'autorisation du conservateur des titres fonciers, et paiement d'une redevance de 10 % de la valeur des produits extraits, le détenteur du permis spécial peut effectuer les travaux nécessaires pour étudier les conditions nécessaires à l'exploitation du gisement et disposer du produit de ses recherches et du minerai qu'il extrait au cours de ces travaux préparatoires. Ceci devait

aider le détenteur du permis spécial à financer ses activités de recherche et les travaux préparatoires à l'exploitation.

Pour extraire du sol des substances minières, il faut détenir un *permis d'exploitation*, qui donne également le droit de traiter le minerai. Ce n'est plus, comme sous le régime du décret de 1919, le permis général de recherche qui doit faire l'objet d'un décret, mais le permis d'exploitation. Le législateur a voulu ainsi se conformer à l'esprit et à la lettre de l'article 15 de la Charte coloniale.

Avant de pouvoir effectivement ouvrir un chantier d'exploitation, le détenteur du permis d'exploitation doit encore obtenir du Roi, en sa qualité de chef de l'exécutif, une *autorisation d'exploitation*. Le Roi a délégué ce pouvoir au gouverneur général et aux gouverneurs de province. L'autorisation d'exploitation doit permettre à l'autorité, qui peut tenir en suspens l'exécution du droit d'exploitation, de s'assurer que toutes les mesures ont été prises pour que les prescriptions légales concernant la sécurité, le logement, la nourriture et les soins médicaux des travailleurs soient respectées.

Comme lors de la discussion des projets de décret de 1910 et 1919, c'est la question des redevances qui a fait l'objet des plus longs débats au Conseil colonial. Le projet de décret prévoyait le maintien du système de redevances existant, moyennant quelques adaptations. Le Conseil colonial a proposé diverses formules alternatives. Mais le ministre des Colonies, qui a accepté nombre d'autres amendements proposés par le Conseil, n'a pas voulu modifier son projet en ce qui concerne les redevances, et a fini par emporter son adhésion. Comme dans le décret minier de 1919, la Colonie peut imposer une redevance sur le minerai extrait qui est exporté sans avoir subi de traitement mécanique ou métallurgique préalable. Elle a droit en outre à une part des bénéfices, qui va désormais de 10 % des bénéfices annuels qui ne dépassent pas 3 % du capital social à 50 % des bénéfices qui excèdent 35 % du capital social. Si l'exploitant n'est pas une société par actions, le pourcentage des bénéfices est établi sur la base du capital investi. Des réductions sont prévues pour les premières années d'exploitation.

Le gouvernement de la Colonie, et à défaut le gouvernement belge, a le droit d'acquérir par préférence, et à prix égal, tout ou partie de n'importe quel produit minier. Il a le droit de souscrire 20 % du capital de la société. Le ministre des Colonies nomme un ou deux délégués qui auront sur les opérations de la société tous les droits de contrôle et de surveillance qui appartiennent aux administrateurs et aux commissaires. Enfin, nouvelle disposition qui renforce le contrôle du gouvernement du Congo belge sur les sociétés minières, la Colonie pourra revendiquer à tout moment dans les sociétés concessionnaires un droit de vote égal à 50 % des votes attachés aux titres des diverses catégories [101].

La durée du droit d'exploitation a été modifiée par un décret du 1<sup>er</sup> août 1949 [102], qui établit une distinction entre les gisements superficiels et les



gisements en profondeur. La durée du permis d'exploitation sera désormais de trente ans pour les gisements superficiels et de cinquante ans pour les gisements en profondeur. Cette durée est prorogée respectivement de trente ou de quarante ans s'il est satisfait simultanément à un certain nombre de conditions qui justifient la prorogation, parmi lesquelles figure le respect de la législation sociale.

Les causes de déchéance sont aggravées dans le décret de 1937 par rapport à celui de 1919: elles incluent notamment l'inexécution partielle ou totale des obligations du titulaire du permis d'exploitation. Le décret du 1<sup>er</sup> août 1949 renforce encore les causes de déchéance. Désormais elle peut être prononcée s'il est constaté que l'exploitation n'est pas conforme aux règles de l'art ou à la meilleure utilisation du gisement, qu'il y a mauvais emploi de la main-d'œuvre ou que les intérêts sociaux des travailleurs ne sont pas sauvegardés.

Enfin, le décret de 1949 renforce le droit de rachat de la Colonie: celui-ci peut être exercé après l'expiration de la vingtième ou de la quarantième année depuis l'octroi du permis d'exploitation, selon qu'il s'agit d'un gisement situé à la superficie ou en profondeur.

Le droit d'exploiter la mine constitue-t-il un droit réel immobilier? L'article 1<sup>er</sup> du Livre II du Code civil énumère limitativement les droits réels immobiliers. Le droit d'exploitation d'une mine n'y figure pas. Cependant, le décret du 15 mai 1922 sur le régime hypothécaire prévoit, en son article 6, que les concessions minières sont susceptibles d'hypothèques, moyennant l'autorisation du ministre des Colonies. Le rapport du Conseil colonial sur le décret hypothécaire est formel [103]: le droit d'exploitation d'une mine est bien un droit réel immobilier, tandis que le droit d'occuper les terrains de la surface de la mine constitue, comme le dit expressément le décret de 1937, une servitude légale d'intérêt public. En concédant le droit d'exploitation, l'Etat cède le droit de jouissance et conserve la nue-propriété de la mine [104].

Des dispositions spéciales concernent le régime minier dans les territoires confiés au Comité Spécial du Katanga, à la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains et au Comité National du Kivu. Ces compagnies ont droit aux redevances que doivent payer les sociétés concessionnaires. Un certain nombre de compétences de l'Administration, notamment celles du conservateur des titres fonciers, sont dévolues aux représentants de ces sociétés. Le décret maintient le droit de contrôle du Gouvernement sur la gestion des mines concédées par ces sociétés à charte.

### *2.2.7. L'exploitation des mines d'or*

Deux produits miniers ont fait l'objet de législations spéciales. L'or, à cause de sa valeur d'étalon monétaire, les hydrocarbures à cause du caractère spécifique de leur exploration et de leur exploitation.

Des gisements aurifères ont été découverts à l'époque de l'Etat Indépendant du Congo en différents endroits au Congo, et ultérieurement au Ruanda-Urundi. Les gisements les plus importants, situés dans le Haut-Ituri, ont été d'abord exploités en régie. Mais, conformément à la politique minière qu'il a menée au Katanga et ailleurs, le gouvernement du Congo belge a suscité ensuite la création d'une société privée, dont il garde le contrôle, pour exploiter ces gisements. Ce sera la société des Mines d'or de Kilo-Moto, autorisée par décret du 8 février 1926 [105] sous la forme d'une société congolaise à responsabilité limitée dont la Colonie est obligatoirement actionnaire majoritaire. La Colonie lui fait apport du droit d'exploiter les substances précieuses qui avait été concédées à la régie des mines du Haut-Ituri. La société bénéficie, en vertu du décret, d'un statut juridique spécial et est exonérée de toute redevance minière.

En ce qui concerne les autres exploitations de gisements aurifères, le décret du 16 avril 1919 portant régime minier du Katanga réserve au gouvernement de la Colonie et, à défaut, au gouvernement belge, le droit d'acquérir par préférence, à prix égal, tout ou partie de la production d'or. Cette disposition, étendue à l'ensemble des minerais, est reprise dans le décret minier du 24 septembre 1937 et s'applique depuis lors à l'ensemble du Congo. Plus tard, une ordonnance législative du 25 juin 1952 [106], remplaçant une ordonnance de 1949, oblige tous les exploitants de mines d'or du Congo et du Ruanda-Urundi à vendre l'entière production à la Banque centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. Le gouverneur général peut néanmoins autoriser la vente de quantités réduites d'or à des personnes résidant au Congo ou au Ruanda-Urundi, à des fins médicales, industrielles ou artistiques.

L'or ainsi que le diamant se trouvent souvent dans des gisements alluvionnaires, ce qui facilite leur exploitation illicite. Il est facile aussi de voler ces substances précieuses au cours des différentes phases de l'exploitation, et elles sont aisées à transporter. Une ordonnance du gouverneur général du 20 avril 1914 [107] réserve aux seuls concessionnaires de gisements de substances précieuses le droit de les transporter ou de les faire transporter. Le décret du 20 avril 1928 [108] établit un système de protection contre le vol de ces substances. Les gouverneurs de province peuvent créer des zones géographiques de protection où les mesures de police destinées à empêcher ou à découvrir les vols de substances précieuses sont renforcées. En outre, dans l'ensemble du Congo, seuls les agents des sociétés concessionnaires dans l'exercice de leur fonction peuvent détenir ou transporter des substances précieuses, et toute transaction portant sur ces substances est interdite.

### *2.2.8. La recherche et l'exploitation des hydrocarbures*

Lorsque des sociétés privées ont manifesté de l'intérêt pour la recherche et l'exploitation éventuelle de pétrole au Congo, le besoin d'une réglementation

spéciale est apparu. Il eût été difficile, sinon impossible, d'appliquer la législation des mines à des nappes de pétrole ou de gaz. Le décret du 31 mars 1959 [109] réglemente la recherche et l'exploitation des hydrocarbures solides, liquides ou gazeux. Les concessions d'hydrocarbures ne peuvent être accordées que par une convention conforme à ce décret, et qui doit être approuvée par «le pouvoir législatif du Congo belge» [110]. La convention donne un *droit de reconnaissance* qui permet la recherche d'indices de nappes d'hydrocarbures. Le bénéficiaire du droit de reconnaissance peut obtenir ensuite un *droit d'exploration* qui lui permet d'effectuer des travaux de prospection dans un périmètre déterminé. Enfin, le *droit d'exploitation* permet d'extraire les gisements situés en profondeur pendant une durée de cinquante ans, renouvelable pour un terme de quarante ans. Il permet aussi d'effectuer le traitement, le raffinage et le transport des hydrocarbures. Les concessionnaires sont soustraits au régime normal d'imposition et de taxation, et soumis à un régime spécial de redevance sur la concession et à un impôt spécial forfaitaire sur les bénéfices.

### 2.2.9. La législation minière du Ruanda-Urundi

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi, et jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 24 septembre 1937, la législation minière appliquée dans le Territoire sous mandat, puis sous tutelle, a été celle qui s'appliquait au Congo belge, hors de la région où les droits miniers étaient cédés au Comité Spécial du Katanga, au Comité National du Kivu et à la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains. Le décret du 24 septembre 1937, portant législation minière pour l'ensemble du Congo, a été rendu exécutoire au Ruanda-Urundi par ordonnance du 10 novembre 1937 [111]. Les autres décrets concernant le régime des mines, tels ceux qui concernent l'or et les hydrocarbures, ainsi que celui qui interdit la recherche de minéraux radioactifs, ont également été rendus exécutoires au Ruanda-Urundi.

## 3. Le droit des biens et de la propriété

### 3.1. LE DROIT DES BIENS ET DE LA PROPRIÉTÉ DE L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

Dès la naissance de l'Etat Indépendant du Congo, Léopold II, soucieux d'affirmer sa souveraineté sur le territoire, attribue à la seule autorité de l'Etat le droit d'accorder la propriété du sol. Par le décret du 22 août 1885, l'Etat, qui se considère comme propriétaire éminent de toutes les terres, s'assure le contrôle de l'occupation du sol (voir *supra*, 1.1.). Les personnes

«non indigènes», qui occupaient déjà des terres avant la proclamation de l'Etat Indépendant du Congo, peuvent faire constater leurs droits en présentant une demande d'enregistrement. Ce décret crée la fonction de conservateur des titres fonciers, fonctionnaire chargé de recevoir et d'enregistrer les droits revendiqués sur le sol. Les certificats d'enregistrement qu'il délivre constitueront des titres légaux d'*occupation*.

Le droit de la propriété immobilière est resté schématique pendant la période de l'Etat Indépendant du Congo. Le décret du 14 septembre 1886 rend l'enregistrement obligatoire pour la reconnaissance légale des «droits privés actuellement existants ou qui seront acquis à l'avenir sur les terres situées dans l'Etat Indépendant du Congo».

*Les droits privés actuellement existants*, que le législateur ne qualifie pas encore de droits de propriété, sont ceux que les premiers commerçants et colons étrangers ont acquis en vertu de contrats passés avec les chefs indigènes. Dorénavant, ces contrats doivent être approuvés par l'administrateur général du Congo avant de donner lieu à enregistrement.

*Les droits privés qui seront acquis à l'avenir* sont ceux que l'Etat accorde sur les terres vacantes qu'il jugera convenable d'aliéner ou de donner en location. Ces ventes ou locations se feront par les soins du conservateur des titres fonciers.

L'arrêté du 8 novembre 1886 de l'administrateur général du Congo [112] exécute les dispositions du décret du 14 septembre 1886. Le conservateur doit consigner avec précision dans le livre d'enregistrement la description et la situation juridique de l'immeuble. Il y indique les charges, servitudes et obligations dont le terrain est grevé. Il délivre un duplicata du certificat d'enregistrement au propriétaire. L'arrêté qualifie le détenteur du certificat d'enregistrement de *propriétaire*, et crée ainsi le droit de propriété immobilière au Congo. Tout contrat de vente ou d'échange d'une propriété doit être conclu devant le conservateur, qui annule le certificat existant et en rédigea un nouveau, sauf si les limites de la propriété ne changent pas, auquel cas le conservateur notera le changement de propriétaire sur le certificat existant. Les baux de plus de cinq ans doivent également être conclus en présence du conservateur, qui les mentionnera sur le certificat. Dans ses relations avec les indigènes, le propriétaire est tenu d'observer les usages locaux qui grèvent la propriété, même si ces charges ne sont pas mentionnées dans le certificat.

### 3.2. LE DROIT DES BIENS ET DE LA PROPRIÉTÉ DU CONGO BELGE ET DU RUANDA-URUNDI

Alors que l'Etat Indépendant du Congo s'est doté d'un code des contrats et obligations dès 1888, et d'un code des personnes en 1895, le droit des biens se limite à cette époque à des dispositions éparées concernant principalement la propriété immobilière et le domaine de l'Etat. Le gouvernement du

Congo belge comblera cette lacune en élaborant progressivement, dès le début de l'exercice de la souveraineté belge, un code des biens et de la propriété.

En 1912, le ministre des Colonies, appuyé par le Conseil colonial, estime qu'il est urgent de légiférer en matière de droit des biens, particulièrement en matière d'organisation de la propriété immobilière et du régime hypothécaire. Un premier décret est promulgué le 31 juillet 1912. Il concerne *les biens* en général, et constitue le titre I<sup>er</sup> du Livre II du Code civil. Il est suivi, moins d'un an après, du décret du 30 juin 1913, qui devient le titre II, *De la propriété*. L'élan est interrompu par la Première Guerre mondiale, et il faudra attendre le décret du 6 février 1920 pour voir introduire dans le Livre II du Code civil l'important titre III, qui traite *De la transmission de la propriété immobilière*. Le décret du 20 juillet de la même année constitue les titres IV, *De l'emphytéose*, et V, *De la superficie*. Le législateur semble ensuite avoir perdu son inspiration, car les autres droits réels dont il affirme l'existence dans l'article 1<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup>, tels l'usufruit, l'usage, l'habitation et les servitudes, n'ont pas trouvé leur place dans le Code civil. La mitoyenneté fait l'objet d'un décret du 25 mars 1954, qui ajoute un chapitre III au titre II. L'ensemble constitue le code *Des biens et des différentes modifications de la propriété*. Le décret du 15 mai 1922, qui organise de façon détaillée le régime hypothécaire, n'a pas été intégré dans le code des biens et de la propriété.

La législation faisant l'objet du Livre II du Code civil a été rendue applicable au Ruanda-Urundi par une ordonnance du 8 mars 1927. Les modifications apportées ultérieurement à cette date à cette législation ont également été rendues applicables dans le Territoire sous tutelle.

Le législateur, lit-on dans le rapport du Conseil colonial concernant le décret sur les biens, n'a pas prétendu «élaborer une œuvre scientifique et originale». Il a voulu créer «une œuvre de pratique,...un travail clair et précis de coordination des principes du droit civil, tels qu'ils sont consacrés par la jurisprudence belge» [113]. En effet, le législateur congolais, tout en s'inspirant du Code civil belge et d'autres législations civiles européennes, a modernisé, simplifié, clarifié et, en certaines matières, innové. Le titre III, qui traite de la transmission de la propriété immobilière, n'a pas son équivalent dans le Livre II du Code Napoléon, et est une œuvre novatrice, inspirée du droit australien. Par ailleurs, le Livre II du Code civil congolais est resté inachevé, laissant des blancs qui ont été remplis par la doctrine et la jurisprudence.

### 3.2.1. *Des biens*

A quels biens s'applique le Livre II du Code civil?

«Les droits des biens, tant meubles qu'immeubles, sont régis par la loi du lieu où ces biens se trouvent» (Livre I, art. 9). C'est donc la législation congolaise qui s'applique à ces biens, lorsqu'ils sont détenus, au Congo, par tous ceux qui, en vertu de l'article 4 de la Charte coloniale, jouissent de tous

les droits civils. Il s'agit des Belges, des Congolais immatriculés dans la Colonie et des étrangers. Toujours en vertu de l'article 4 de la Charte, les indigènes non immatriculés du Congo belge jouissent des droits civils qui leur sont reconnus par la législation et par leurs coutumes, dans la mesure où celles-ci ne sont contraires ni à la législation, ni à l'ordre public. La doctrine enseigne que les biens, meubles et immeubles, appartenant aux indigènes non immatriculés sont régis par la coutume: «Les Congolais et les noirs de colonies voisines non immatriculés seront étrangers à cette législation; leurs coutumes locales resteront... le droit à appliquer, et même en cas de contestation avec des personnes de la première catégorie, c'est celui-ci seul qui interviendra [114]».

Le décret du 31 juillet 1912 [115] constitue le chapitre I<sup>er</sup> du Livre II du Code civil. L'article 1<sup>er</sup> identifie *les biens* avec *les droits patrimoniaux*, maintenant ainsi la confusion que l'on trouve déjà dans le droit romain, entre la chose et le droit qui est exercé sur la chose. Il reprend au Code civil belge l'énumération des biens ou droits patrimoniaux considérés en eux-mêmes et les catégories de biens considérés par rapport à leur objet.

Considérés en eux-mêmes, les biens sont de trois sortes, dit l'article 1<sup>er</sup>: les droits de créance et d'obligation, qui font l'objet du Livre III du Code civil, les droits réels et les droits intellectuels.

Les droits réels sont énumérés limitativement: la propriété, la superficie, l'usage et l'habitation, l'emphytéose, les servitudes foncières, le gage, le privilège et l'hypothèque. En affirmant qu'il s'agit là des *seuls droits réels*, le législateur consacre le principe selon lequel le droit des biens est une matière d'ordre public: seule la loi détermine quels sont les droits réels [116]. Malgré cette énumération limitative des droits réels, il faut y ajouter la concession minière et la concession de chemin de fer. En effet, l'article 6 du décret du 15 mai 1922 sur le régime hypothécaire mentionne expressément les concessions minières et les concessions de chemin de fer comme étant susceptibles d'hypothèques; ce sont donc des droits réels (voir *supra*, 2.2.6.).

Le droit des biens intellectuels n'est pas intégré dans le Livre II du Code civil. Le droit des brevets (décret du 29 octobre 1886) et celui des marques de fabrique et de commerce (décret du 26 avril 1888) faisaient déjà partie de la législation de l'Etat Indépendant du Congo et sont restés en vigueur par la suite. Le droit concernant les dessins et modèles industriels (décret du 24 avril 1922), le droit d'auteur (décret du 21 juin 1948), et le droit sur la concurrence déloyale (ordonnance législative du 24 février 1950) font l'objet de législations séparées.

Considérant les biens par rapport à leur objet, l'article 2 maintient la division classique entre meubles et immeubles, tous les biens devant entrer dans une des deux catégories, principe que le Code Napoléon a repris à l'ancien droit français. Cette division, critiquée déjà par la doctrine belge et

française, l'a été aussi au sein du Conseil colonial lors de la discussion du projet. Elle oblige à classer tantôt comme meubles, tantôt comme immeubles des biens incorporels qui, par leur nature, ne sont ni l'un ni l'autre. Pour remédier à cette imperfection, le législateur colonial a remplacé la division en *meubles* et *immeubles* par la division en *biens mobiliers* et *biens immobiliers*, ce qui permet d'y inclure les biens incorporels. Tout en affirmant qu'il s'agit là d'une des imperfections graves du Code Napoléon, le Conseil colonial a approuvé ce texte, car «Ce serait se jeter d'un excès dans l'autre que de supprimer la distinction traditionnelle» [117]. En effet, la distinction entre meubles et immeubles s'impose encore dans un bon nombre de matières, telles que les formes de publicité de la transmission de propriété, les modes d'établissement des sûretés réelles, les délais de l'usucapion, les formalités des saisies, etc.

Le Code civil belge consacre un chapitre entier à la définition des meubles. Le Code civil congolais n'en donne pas de définition mais se contente de dire que sont mobiliers tous les droits patrimoniaux qui ne sont pas compris dans la définition des immeubles. La définition des droits immobiliers est complète et claire: ce sont tous les droits réels qui ont pour objet des immeubles, ainsi que les droits de créance tendant à acquérir ou à recouvrer un droit réel sur un immeuble.

Le Code civil congolais énumère trois sortes d'immeubles: ceux qui le sont par leur nature, par incorporation et par destination. La catégorie des immeubles par incorporation ne figure pas dans le Code civil belge mais a été définie par la doctrine.

En droit du Congo belge, seuls le sol et les mines sont immeubles par nature, alors qu'en droit belge les bâtiments sont immeubles par nature au même titre que le sol. Pour le législateur congolais, qui s'inspire du droit romain, les bâtiments sont immeubles par incorporation. Il en va de même des autres constructions, ainsi que des arbres, plantes, fruits et récoltes. Seule la propriété du sol doit être enregistrée, et la propriété du sol entraîne celle des choses qui y sont incorporées. Au début de la colonisation, les «bâtiments» ne sont souvent que des constructions en matériaux légers ou périssables, sans grande valeur. C'est la propriété du sol qui a de la valeur, non celle des constructions qui sont érigées dessus. Mais les choses vont changer par la suite. On va voir s'ériger des maisons résidentielles, des bâtiments commerciaux et industriels, des immeubles à appartements. Depuis le décret du 28 mars 1949, la propriété d'un bâtiment peut être envisagée séparément de celle du sol sur lequel il se trouve (voir *infra*, 3.2.2.4.4.).

L'article 8 définit la notion d'immobilisation par destination, proche de celle qui prévaut dans le droit belge. Devient immeuble l'objet placé par le propriétaire de cet objet dans un immeuble qui lui appartient, soit pour la nécessité de l'exploitation de l'immeuble, soit à perpétuelle demeure, pour son utilité ou son agrément. Le décret du 4 janvier 1952 a modifié ce texte

afin de permettre à d'autres détenteurs de droits réels immobiliers sur l'immeuble, tels que l'emphytéote ou le superficiaire, de donner le caractère d'immeuble par destination à certains biens définis comme mobiliers par nature. L'objectif est de permettre aux exploitants agricoles, qui n'ont souvent reçu en concession de l'Etat qu'un droit d'emphytéose ou de superficie, d'inclure dans la garantie de l'hypothèque le matériel agricole et le bétail qui auront, dans bien des cas, plus de valeur que le sol lui-même. Le dernier alinéa de l'article 8 précise bien que «l'immobilisation par destination qui est l'œuvre du titulaire d'un droit réel, s'effectue dans les limites de ce droit». A l'expiration de l'emphytéose ou de la superficie, le bien que l'emphytéote ou le superficiaire a rendu immobilier par destination redevient mobilier. Il a été reproché au législateur de 1952 de ne pas avoir profité de cette révision pour supprimer la fiction de l'immobilisation par destination. Dans la logique du système de propriété immobilière basée sur l'enregistrement instauré par le décret du 6 février 1920, il aurait fallu prévoir que les meubles affectés aux nécessités de l'exploitation ou de l'ornementation durable ou définitive d'un immeuble puissent devenir immeubles par inscription sur le certificat d'enregistrement [118].

Le chapitre II, qui ne contient que cinq articles, traite de la division des biens dans leur rapport avec ceux qui les possèdent, à savoir *les particuliers* et la Colonie. Il a, dit le rapport du Conseil colonial [119], pour principal objectif de mettre en relief la distinction du domaine public et du domaine privé de la Colonie. Il faut noter que le texte précise qu'il s'agit du domaine de la Colonie, personne juridique distincte de la Belgique, ayant un patrimoine propre.

Le législateur reprend la distinction classique entre biens appartenant à des particuliers, et dont ceux-ci ont la libre disposition, et biens qui appartiennent à la Colonie ou à des institutions publiques. Ces derniers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. Le Code civil congolais innove en faisant clairement la distinction entre domaine privé et domaine public de la Colonie. Seuls les biens du domaine public sont hors commerce, tant qu'ils ne sont pas régulièrement désaffectés, tandis que le sol, élément principal du domaine privé, peut être vendu et loué. Il sera, pour la Colonie, une importante source de revenus et un instrument de développement économique. L'article 10 tranche une question contestée en droit belge: le domaine public de la Colonie est constitué non seulement des biens affectés à *un usage public*, mais aussi des biens, meubles et immeubles, affectés à un *service public*. Tous les biens de la Colonie, y compris *les choses sans maître*, qui ne sont pas affectées à un usage ou un service public, restent dans le commerce, sauf exceptions établies par la loi.

*Les choses sans maître* appartiennent à la Colonie, sous réserve expresse des droits coutumiers des indigènes. La catégorie de loin la plus importante



des choses sans maître est l'ensemble des terres dites vacantes. Le Code civil confirme ainsi le régime foncier créé par l'Etat Indépendant du Congo et maintenu par la colonie du Congo belge. Nous avons traité (voir *supra*, 1.1.) de la polémique qui a existé tout au long de la colonisation belge au sujet de la notion de *terres vacantes* au Congo.

### 3.2.2. De la propriété

Le décret du 30 juin 1913 [120] traite de la propriété et de ses attributs, ainsi que de la copropriété, et constitue le titre II du Livre II du Code civil. Ses dispositions définissent le droit de propriété et les limites imposées à l'usage de ce droit, et fixent les règles de base de la propriété de l'eau et de son usage. Le chapitre concernant la copropriété a été modifié en 1949, et en 1954 un décret a complété le titre II en y ajoutant un chapitre sur la mitoyenneté.

#### 3.2.2.1. De la propriété et de ses attributs

Le Code civil congolais suit aussi, en cette matière, le plan général du Code civil belge, mais en le corrigeant et le complétant, tenant compte de la jurisprudence et de la doctrine belges et françaises. Certaines dispositions, tel l'article 14 sur l'abus de droit, sont inspirées des codes allemand et suisse.

La définition du droit de propriété que donne le Code civil congolais tempère le caractère absolu qu'il a dans le Code Napoléon. Il n'est plus «le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements» du Code Napoléon. La doctrine et la jurisprudence belges et françaises avaient d'ailleurs atténué ce caractère absolu, notamment par la théorie de l'abus de droit qui s'impose en France et en Belgique à l'époque où naît le Code des biens congolais. Le rapport du Conseil colonial y fait expressément allusion et déclare qu'il suppose cette théorie admise [121]. L'article 14 définit le droit de propriété comme celui de «disposer d'une chose d'une manière absolue et exclusive, sauf les restrictions qui résultent de la loi et des droits réels appartenant à autrui». Et le législateur, s'inspirant des codes allemand et suisse, va plus loin en introduisant, dans l'article 15 le principe selon lequel l'atteinte au droit de propriété cesse d'être illégitime lorsqu'elle est commandée par une nécessité absolue: «Le propriétaire ne peut repousser l'atteinte à son droit, si elle est indispensable pour écarter un danger imminent incomparablement plus grand que le dommage qui doit en résulter pour lui-même».

La disposition du Code civil belge sur l'expropriation n'a pas été reprise dans le Code civil congolais, car l'article 2 de la Charte coloniale garantit

que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique. Au sujet du droit d'accession en matière mobilière, le Conseil colonial mentionne que les articles 28 à 30 «rétablissent les principes du droit que les art. 565 à 577 du Code belge ont singulièrement travestis» [122].

Le décret innove dans ses dispositions sur le régime des sources et des cours d'eau. Deux préoccupations ont inspiré le législateur: celle de permettre la concession des chutes d'eau pour en utiliser la force motrice et celle de permettre l'irrigation des terres. Un décret du 6 mai 1952, destiné à promouvoir l'utilisation des richesses hydrauliques de la Colonie au mieux de l'intérêt général, a modifié le texte initial en décidant que l'eau des cours d'eau, des lacs, ainsi que les eaux souterraines, n'appartiennent à personne. La faculté d'en user est commune à tous, mais l'Etat a le droit de limiter cet usage, soit par des dispositions légales ou réglementaires, soit par des concessions particulières.

En matière de droit d'accession, le législateur colonial s'écarte peu du Code civil belge, mais clarifie les définitions et envisage les différents cas d'accession de façon plus systématique. Par exemple lorsqu'il distingue entre l'accession naturelle, qui donne droit aux fruits que produit une chose, et l'accession artificielle, qui donne droit à ce qui s'unit et s'incorpore à la chose. Il comble aussi une lacune du Code Napoléon en réglant le cas du propriétaire qui, en construisant, a empiété sur le fonds voisin.

Comme en droit belge «la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous». Mais le Code congolais y ajoute la restriction que la doctrine belge y a apportée, en précisant que «néanmoins le propriétaire ne peut s'opposer à ce qui se fait à une telle hauteur ou à une telle profondeur qu'il n'a aucun intérêt à l'empêcher». Une autre restriction résulte du décret du Roi-Souverain du 8 juin 1888, resté en vigueur au Congo belge. Il affirme que la propriété privée du sol ne donne aucun droit de propriété ou d'exploitation sur les mines qui se trouvent dessous, celles-ci demeurant la propriété de l'Etat. Une disposition du décret du 6 mai 1952 l'a confirmé, en ajoutant un alinéa à l'article 16 du Livre II: «Le propriétaire du sol n'a aucun droit sur les eaux ni sur les substances considérées comme concessibles par la législation minière».

### 3.2.2.2. De la copropriété

Dans les articles 31 à 35 du Livre II, le législateur congolais a formulé une théorie de la copropriété, sujet sur lequel le Code civil belge était muet à cette époque. Les cinq articles qui concernent la copropriété résument l'enseignement de la doctrine et de la jurisprudence belges et françaises, en s'inspirant des dispositions du Code suisse [123]. Ils ne traitaient à l'origine que de la copropriété fortuite et de la copropriété volontaire. Le décret du 28 mars 1949 autorise la propriété privée des immeubles par incorporation

envisagés séparément du sol. Par la même occasion, il a complété le chapitre de la copropriété, en y introduisant des dispositions sur l'indivision forcée, permettant de résoudre les problèmes que pose la copropriété dans les immeubles comportant des parties communes à différents propriétaires. Le décret du 28 mars 1949 s'inspire, en matière de copropriété, de la loi belge du 8 juillet 1924.

Les dispositions du Code concernant l'usage, la jouissance et l'administration des biens indivis ne sont pas d'ordre public; on peut y déroger par des conventions particulières. D'autres dispositions, comme celle qui permet d'exiger la sortie d'indivision, sont impératives.

### 3.2.2.3. De la mitoyenneté

A l'origine, le chapitre de la copropriété ne contenait aucune disposition concernant les murs mitoyens, le besoin de légiférer en cette matière ne se faisant pas sentir en 1913. La réforme de 1949 ne s'est pas intéressée non plus à cet aspect de la copropriété. Le développement rapide des villes après la Seconde Guerre mondiale a poussé les autorités à légiférer en 1954. Le décret du 25 mars 1954 [124] introduit un chapitre sur la mitoyenneté dans le titre traitant des biens. Il se démarque ainsi du Code civil belge qui traite le sujet de façon éparse dans le cadre du droit des servitudes et dans le Code rural.

La mitoyenneté est une forme de la copropriété. Sous réserve des dispositions du Code civil en la matière, la mitoyenneté est réglée par les mêmes dispositions que la copropriété forcée. A l'encontre du Code civil belge, la copropriété des murs et clôtures est donc, dans le Code civil congolais, un accessoire de la propriété principale. La propriété des murs et clôtures ne peut se transmettre ou s'éteindre indépendamment du fonds auquel elle se rattache, et les actes relatifs à son acquisition sont considérés comme des actes d'administration courante du fonds [125]. Le Code Napoléon prévoit que, dans certains cas, la mitoyenneté est présumée. Cela n'est pas nécessaire en droit civil du Congo, compte tenu du système réglant la naissance et la transmission du droit de propriété immobilière par l'enregistrement, qui s'applique aussi aux clôtures mitoyennes.

Des dispositions particulières concernent la mitoyenneté sur des fonds tenus à bail ou en occupation provisoire, sur lesquels le preneur de bail ou l'occupant a un droit actuel ou conditionnel de devenir propriétaire. En concédant un terrain, le Gouvernement n'octroie souvent qu'un droit d'occupation précaire sous forme de bail ou de droit d'occupation provisoire avec option d'achat, et à condition de mettre le terrain en valeur. C'est pourquoi le décret prévoit que le preneur ou le détenteur du droit d'occupation provisoire, qui met le terrain en valeur en construisant une clôture, acquiert la mitoyenneté pour compte du propriétaire, moyennant son accord. Si le

preneur ou le détenteur du droit d'occupation provisoire ne devient pas propriétaire du fonds, il est indemnisé. Le superficiaire, l'emphytéote et l'usufruitier peuvent également acquérir la mitoyenneté, qui reste attachée au fonds. Ils ne peuvent cependant pas obtenir d'indemnisation à l'expiration de leur droit.

Le dernier article du décret énumère les dispositions concernant la mitoyenneté qui sont d'ordre public. Ceci évite les controverses qui persistent à ce sujet en droit belge et français.

#### 3.2.2.4. Naissance et transmission de la propriété immobilière

Le décret du 6 février 1920 confirme, codifie et complète la législation de l'Etat Indépendant du Congo en la matière. Celle-ci a instauré, dès 1885, le principe selon lequel tout droit privé sur le sol, autre que le droit d'occupation des populations indigènes, doit être enregistré par le conservateur des titres fonciers pour être légalement reconnu. Tout acte modifiant la situation de l'immeuble doit également être enregistré. Pour parfaire ce régime, le législateur s'est inspiré du «système Torrens» instauré dans la province d'Adélaïde en Australie en 1858, et appliqué ensuite dans les autres provinces australiennes ainsi que dans d'autres colonies britanniques et françaises. Torrens, fonctionnaire colonial britannique, devenu député et ministre du gouvernement d'Adélaïde, est l'auteur de la loi qui porte son nom et qui organise la propriété foncière selon un système consistant fondamentalement à faire reposer la propriété immobilière et ses modifications non pas sur des *conventions* faisant l'objet d'actes notariés, mais sur *l'enregistrement* du bien grevé. Ce système convenait particulièrement bien pour une nouvelle colonie où la propriété individuelle immobilière n'existait pas encore.

Le décret de 1920 a remplacé les textes épars de l'Etat Indépendant par un texte complet embrassant tous les aspects du système Torrens. Il n'a cependant pas simplement copié la loi Torrens et n'a dérogé aux principes qui gouvernent la propriété immobilière en droit belge que dans la mesure où le système Torrens l'exigeait. Il a également innové, spécialement en étendant ce système aux mutations par décès et en affranchissant la propriété de toutes les causes de résolution ou d'annulation des contrats opérant la transmission de la propriété [126].

Le législateur a voulu instaurer un régime simple et transparent, qui assure la sécurité des transactions immobilières. Il a réalisé cet objectif en se basant sur quatre principes:

- Tout terrain cédé par les indigènes ou par la Colonie à des personnes privées doit être enregistré, et cet enregistrement crée la propriété immobilière individuelle;
- L'enregistrement est la condition nécessaire pour toute mutation de la propriété immobilière;

- L'enregistrement est également la condition nécessaire pour l'établissement de toute charge réelle pesant sur la propriété;
- Le droit de propriété établi par le certificat d'enregistrement est inattaquable.

#### 3.2.2.4.1. Naissance de la propriété immobilière

«La propriété privée du sol n'est établie que par un certificat d'enregistrement du titre reconnu ou concédé par la Colonie» (art. 36). Jusqu'en 1934, les indigènes pouvaient céder directement leur terre à un particulier, moyennant approbation du gouverneur général. Dans ce cas, c'était l'acte de vente *reconnu* par la Colonie qui devait être enregistré. Depuis le décret du 31 mai 1934, les indigènes ne peuvent céder leur terre qu'à l'Etat, qui la concède ensuite à des personnes privées (voir *supra*, 1.2.2.). Dans ce second cas, c'est le titre *concédé* par la Colonie qui doit être enregistré. Par l'enregistrement, le terrain concerné sort du domaine de la Colonie pour devenir propriété privée. Le décret du 28 mars 1949 modifie celui du 6 février 1920 afin de permettre que le droit de propriété d'un immeuble par incorporation puisse exister séparément de la propriété du sol sur lequel il est érigé. Ce droit de propriété séparé naît par l'enregistrement du titre authentique qui lui sert de base.

#### 3.2.2.4.2. Transmission de la propriété immobilière

Toutes les mutations de la propriété immobilière, tant entre vifs que par décès, ne s'opèrent que par la rédaction d'un nouveau certificat d'enregistrement (art. 37). L'effet de l'enregistrement s'opère aussi bien entre parties qu'envers les tiers. C'est la différence essentielle entre le système congolais et le système du Code Napoléon. «La convention, le décès, le jugement ne sont en droit congolais que des titres en vertu desquels la mutation de propriété sera effectuée par l'enregistrement; et il en va de même du procès verbal d'adjudication publique en cas de vente forcée, de la prescription acquisitive,... etc» [127]. L'article 264 du Livre III du Code civil congolais, qui dispose que la vente est parfaite entre les parties, et que la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur dès qu'il est convenu de la chose et du prix, ne concerne que les biens mobiliers. En matière immobilière, la convention de vente crée dans le chef de l'acquéreur un droit de créance, celui de devenir propriétaire par la formalité de l'enregistrement [128]. Cette interprétation traditionnelle du texte du décret, fondée sur les travaux préparatoires du Conseil colonial, a été contestée par une certaine doctrine, qui a maintenu que c'est bien la volonté des parties qui transfère entre elles la propriété immobilière. La jurisprudence s'est en général prononcée dans le sens traditionnel [129].

### 3.2.2.4.3. Naissance des charges pesant sur la propriété immobilière

«A l'exception des servitudes légales, et sous la réserve des droits coutumiers des indigènes, nulle charge réelle ne frappe la propriété immobilière si elle n'est inscrite au certificat d'enregistrement» (art. 37, al. 2). Comme dans le cas du transfert du droit de propriété, ce n'est pas la volonté des parties qui crée les droits réels pesant sur la propriété, mais uniquement leur enregistrement. Les droits coutumiers des indigènes sont expressément préservés. Ils existent sans devoir être inscrits au certificat d'enregistrement. Il s'agit des droits que les indigènes ont refusé de céder lors de la domanialisation de la terre, qui sont mentionnés dans l'enquête de vacance et repris dans l'acte de cession (voir *supra*, 1.2.2.).

Les baux de plus de neuf ans, qui ne sont pas des charges réelles, doivent également être inscrits au certificat d'enregistrement. Cette disposition est commandée par le souci d'assurer la sécurité des transactions immobilières. En effet, en vertu de l'article 399 du Livre III, l'acquéreur du bien ne peut expulser le fermier ou le locataire qui a un bail authentique ou dont la date est certaine. Il est donc utile que l'acquéreur sache que le bien est loué pour une longue durée. L'enregistrement du contrat de bail n'est pas nécessaire pour créer le droit, mais uniquement pour le rendre opposable aux tiers, notamment à l'acquéreur.

### 3.2.2.4.4. Force probante du certificat d'enregistrement

L'enregistrement est nécessaire et suffisant pour l'existence du droit de propriété et des charges réelles qui frappent la propriété. Le certificat d'enregistrement fait pleine foi du droit de propriété et des locations et charges réelles qui y sont spécifiées, et rend ce droit inattaquable (art. 44). «Dans la législation congolaise, les droits réels immobiliers tirent leur existence, non pas de l'acte juridique qui a pour but de les constituer, mais du certificat d'enregistrement établi par le conservateur en vertu de cet acte juridique» [130]. Seule exception à cette règle fait l'hypothèque. Comme tout autre droit réel en droit congolais, l'hypothèque n'existe que si elle est inscrite au livre de l'enregistrement et sur le certificat de l'immeuble ou du droit immobilier qu'il grève (art. 19 du décret du 15 mai 1922 sur le régime hypothécaire). Mais par ailleurs, l'hypothèque est un droit réel accessoire, qui suppose une créance garantie. L'inscription ne prouve pas l'existence de la créance garantie et n'en couvre pas les vices (art. 5 et 58 du décret du 15 mai 1922). L'hypothèque s'éteint par l'extinction de l'obligation principale [131].

Le Congo est divisé en circonscriptions foncières, qui coïncident, depuis 1933, avec les provinces et qui sont chacune administrées par un fonctionnaire appelé conservateur des titres fonciers. Celui-ci établit le certificat d'enregistrement en double original: un exemplaire figure dans le livre d'enregistrement, conservé au bureau de l'enregistrement, l'autre est délivré au

propriétaire. Le certificat est un acte authentique, ayant une force probante spéciale en ce qu'il crée les droits réels immobiliers et rend le droit de propriété inattaquable.

Le conservateur agit sur requête de la ou des personnes intéressées. Il procède à l'enregistrement sur base d'une convention, d'un jugement ou, lorsqu'il s'agit d'une mutation par décès, d'une ordonnance d'investiture du juge du tribunal de première instance. Il n'est pas tenu de vérifier la validité des actes qu'il enregistre. Quid si l'acte est vicié, si le contrat est nul ou annulable, si l'ordonnance d'investiture a été obtenue en méconnaissance des droits des héritiers? En ce qui concerne le droit de propriété, l'enregistrement constitue une preuve irréfragable et le droit qui y est constaté est inattaquable (art. 44). La partie lésée ne peut demander la modification, ni même l'annulation ou la résolution du contrat qui est à la base du transfert de propriété. Elle ne dispose que d'une action en dommages-intérêts, sauf lorsque l'acquéreur a conservé le bien dans l'état où il l'avait reçu (c.-à-d. non grevé d'autres droits réels), auquel cas l'aliénateur peut introduire une action en rétrocession, avec dommages-intérêts (art. 49). Les certificats reconnus inexacts ou incomplets, ainsi que les certificats détruits ou perdus, peuvent être remplacés sous certaines conditions.

Le décret ne confère explicitement cette force probante spéciale qu'à l'enregistrement du droit de propriété. En principe, les autres droits réels figurant au certificat d'enregistrement ne sont donc pas inattaquables. Une partie de la doctrine [132] et la jurisprudence [133] se sont cependant prononcées en sens contraire, affirmant que tous les droits réels mentionnés dans le certificat d'enregistrement sont inattaquables.

Contrairement au *Torrens Act*, qui permet d'enregistrer des conventions passées sous seing privé, le législateur congolais a estimé que «dans une colonie nouvelle, ouverte à des inconnus de toutes sortes, il est dangereux d'autoriser des mutations solennelles sur la production de simples actes sous signature privée dont rien ne garantit la sincérité» [134]. Il a donc prévu que les mutations ne peuvent être opérées que sur base de contrats d'aliénation passés en forme authentique (art. 48). L'acte d'enregistrement étant inattaquable, il doit être passé sur base d'un acte inattaquable. Le décret donne compétence notariale au conservateur des titres fonciers, qui passe souvent l'acte immédiatement avant son enregistrement. Si la mutation s'effectue en vertu d'un jugement, celui-ci doit être coulé en force de chose jugée. Si elle s'effectue par décès, l'enregistrement ne peut se faire que sur base d'une ordonnance d'investiture du juge du tribunal de première instance de la situation de l'immeuble, rendue sur requête de l'héritier ou du légataire. Le juge doit vérifier le bien-fondé du droit du requérant. Le décret prescrit des mesures de publicité de la requête. Le procureur du Roi doit donner son avis par écrit (art. 50). Cette procédure s'applique également aux immeubles abandonnés. En vertu de l'article 12 du Code civil, ceux-ci appartiennent à

la Colonie, en tant que biens sans maître. Mais le principe qui veut que la propriété immobilière ne se crée que par l'enregistrement reste d'application. L'immeuble pourra être enregistré au nom de la Colonie sur base d'une ordonnance d'investiture (art. 50 bis).

Lors d'une mutation de la propriété, le certificat mobile d'enregistrement ne change pas de main. Il doit être remis au conservateur. Celui-ci frappe de nullité le certificat figurant au grand-livre de l'enregistrement et dresse un nouveau certificat en double. Il note sur le nouveau certificat les charges qui figuraient sur l'ancien et y ajoute les nouvelles charges qui figureraient dans l'acte d'aliénation. En cas de propriété indivise, le conservateur ne rédige et ne remet qu'un seul certificat mobile. Cette règle est également inspirée par le souci de sécurité: il faut éviter qu'il existe plusieurs certificats concernant la même propriété.

#### 3.2.2.4.5. L'accès des Congolais à la propriété immobilière individuelle

L'article 5 de la Charte coloniale impose au gouverneur général de veiller à l'amélioration des conditions morales et matérielles d'existence des indigènes, notamment en favorisant le développement de la propriété [135]. Les Congolais immatriculés jouissent de tous les droits civils, ce qui signifie qu'ils sont régis, au point de vue civil, par la législation écrite congolaise. Ils ont donc accès à la propriété immobilière individuelle, telle qu'elle est organisée par cette législation. C'était le cas pour ceux qui étaient immatriculés en vertu du décret du 27 décembre 1892, comme pour ceux qui ont obtenu l'immatriculation conformément au décret du 17 mai 1952, remplaçant le précédent.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le développement économique de la Colonie a provoqué l'émergence d'une classe moyenne africaine, et l'agriculture structurée en paysannats a permis une prise de possession individuelle des parcelles de terre cultivées par les paysans congolais. L'accès à la propriété immobilière individuelle ne pouvait rester réservé aux seuls et rares immatriculés. Le décret du 10 février 1953 [136] permet enfin à tous les Congolais d'acquérir des droits immobiliers conformément à la législation écrite. Il leur permet d'acheter des terres enregistrées et d'obtenir des droits de propriété, d'emphytéose ou de superficie sur des terres domaniales. Ils peuvent exercer ces droits cumulativement avec les droits coutumiers immobiliers qu'ils pourraient posséder dans leurs circonscriptions indigènes, où la coutume continuera à régir les biens [137]. Mais pour les Congolais qui ne sont pas immatriculés, et dont le statut personnel est donc régi par la coutume, l'accès à la propriété immobilière est soumis à certaines restrictions, dictées par un souci de protection. Ils ne peuvent disposer de leur bien à titre onéreux ou l'hypothéquer qu'avec l'autorisation du président du tribunal de territoire, et ne peuvent le louer pour une durée dépassant six ans. Ils ne peuvent en disposer par donation entre vifs qu'en faveur de leur



conjoint ou de leurs descendants. Le décret contient en outre des dispositions pour éviter que, en vertu de la coutume, les biens immobiliers d'un Congolais non immatriculé ne reviennent à des collatéraux: à défaut de dispositions testamentaires, ses biens immobiliers sont déférés aux enfants ou à leurs descendants. S'il a des enfants, le Congolais non immatriculé ne peut disposer de ses biens immobiliers par testament qu'en leur faveur ou en faveur de leurs descendants et, en usufruit, seulement en faveur du conjoint survivant. Celui-ci jouit, sur les biens immobiliers, d'un droit d'usufruit de la moitié, et même de la totalité s'il n'y a pas de descendants. Par donation entre vifs, le Congolais non immatriculé ne peut disposer qu'en faveur de son conjoint ou de ses descendants.

Un décret du 23 février 1953 [138] concerne les cessions et concessions de terrains situées dans les centres extra-coutumiers et les cités indigènes. Il prévoit la répartition des terrains urbains en parcelles résidentielles, commerciales, industrielles et maraîchères, et règle les conditions auxquelles elles peuvent être louées ou achetées.

### 3.2.2.5. De l'emphytéose

Dans la foulée de l'important décret du 6 février 1920 sur la transmission de la propriété immobilière, celui du 20 juillet 1920 enrichit le Code civil d'un titre sur l'emphytéose et d'un autre sur la superficie, matières qui, dans le droit belge, font l'objet de la loi du 10 janvier 1924, non incorporée dans le Code civil.

Comme en droit belge, l'emphytéote a, pendant un terme qui ne peut excéder nonante-neuf ans, la pleine jouissance d'un fonds appartenant à autrui, à charge d'une redevance en argent ou en nature. Mais si, en droit belge, il ne peut rien faire qui en *diminue* la valeur, en droit congolais il est tenu de *mettre et de tenir* le fonds en valeur. Le législateur colonial, en effet, a conçu l'emphytéose comme un mode de mise en valeur des terres domaniales incultes, sans que l'Etat ne se défasse à titre définitif d'une partie de son domaine [139]. D'autres dispositions du décret reflètent l'intention du législateur congolais de faire du bail emphytéotique un instrument de développement du colonat agricole: contrairement au droit belge, l'emphytéote a le droit, au Congo, d'extraire des pierres, de l'argile et d'autres matières semblables du fonds, et d'abattre des arbres pour les constructions et les améliorations qu'il entreprend. Il peut en exploiter les bois, à charge de les reconstituer, et peut même changer la destination ou la nature du fonds, pour en augmenter la valeur. L'emphytéose est un droit réel, qui peut donc être grevé d'hypothèque.

En vertu de l'article 15 de la Charte coloniale, toute convention de concession doit mentionner les cas de déchéance. Le décret sur l'emphytéose les énumère: défaut de paiement des redevances pendant trois années

consécutives, négligence grave dans la mise en valeur et l'entretien du fonds, abus de jouissance.

Les clauses de l'acte constitutif de l'emphytéose peuvent modifier les dispositions du décret, sauf celle qui limite la durée du contrat à nonante-neuf ans.

La distinction entre un bail ordinaire à long terme et un bail emphytéotique étant malaisée en droit belge, la jurisprudence a énoncé des présomptions d'emphytéose, telles que la longue durée du bail, la modicité de la redevance ou l'obligation pour le preneur d'améliorer le fonds à ses frais [140]. Ce problème ne se pose pas en droit congolais, car la création du droit d'emphytéose est soumise à la formalité de l'enregistrement; l'emphytéose n'est donc légalement établie que par l'enregistrement du titre qui lui sert de base.

### 3.2.2.6. De la superficie

Inspirées de la loi belge, mais aussi du droit allemand et suisse, les dispositions sur le droit de superficie ont pour objectif d'introduire dans la législation congolaise des restrictions au caractère absolu du droit d'accession, admises dans la législation belge et tous les autres codes civils. En vertu de l'article 22 du Livre II, le propriétaire d'un fonds est aussi propriétaire de tout ce qui s'y unit et s'y incorpore naturellement ou artificiellement. Faisant exception à ce principe, le détenteur du droit de superficie jouit du fonds appartenant à autrui et dispose des constructions, bois, arbres et autres plantes qui y sont incorporés. Il a donc à la fois un droit de jouissance sur le sol et un droit de propriété sur les constructions et plantations qui se trouvent dessus. Ce droit de jouissance et de propriété est cependant temporaire: la durée de la superficie ne peut excéder cinquante ans. Le superficiaire a tous les droits de l'usufruitier, et peut construire et planter à son gré. La superficie est un droit réel, susceptible d'hypothèque, et est soumise à la formalité de l'enregistrement, sauf si sa durée n'excède pas neuf années.

L'intention du législateur, en organisant le droit de superficie, était de favoriser et de faciliter l'exploitation des forêts et d'autres produits naturels du sol [141].

L'arrêté royal du 30 mai 1922 [142] permet au gouverneur général et aux vice-gouverneurs généraux, chefs de province d'accorder des droits d'emphytéose et de superficie sur les terrains du domaine privé de l'Etat, et en fixe les modalités. Depuis lors, c'est sur base de cette législation que les concessions sont accordées aux colons agricoles et forestiers.

### NOTES ET REFERENCES

[1] *B.O. EIC*, 1885, p. 30.

[2] *B.O. EIC*, 1885, p. 31.

- [3] *B.O. EIC*, 1886, p. 138.
- [4] *B.O. EIC*, 1886, p. 204.
- [5] F. Cattier, *Etude sur la situation de l'Etat Indépendant du Congo*, Bruxelles, 1906, p. 21.
- [6] A. J. Wouters, «Le mouvement géographique», 1892, pp. 69, 112 et 128, cité par A. Vermeersch dans *La Question Coloniale*, Bruxelles, 1906.
- [7] F. Cattier, *op. cit.*, p. 115.
- [8] A. Vermeersch, *La question congolaise*, Bruxelles, 1906, p. 128.
- [9] *B.O. EIC*, 1893, p. 9.
- [10] *B.O. EIC*, 1902, p. 151.
- [11] Voir F. Cattier, *op. cit.*, pp. 211 et suiv. Lors de la reprise du Congo par la Belgique, le total des terres aliénées ou concédées pour une durée de plus de nonante ans atteignait 271 000 km<sup>2</sup> y compris celles de la Compagnie du Katanga (80 000 km<sup>2</sup>), et celles qui furent attribuées aux missions (140 km<sup>2</sup>). En 1932, un tiers de ces terres avaient été rétrocédées à l'Etat (T. Heyse & H. Léonard, *Régime des Cessions et Concessions des Terres et des Mines au Congo Belge*, Bruxelles, 1932, p. 186).
- [12] Voir notamment J. Marchal, *L'Etat libre du Congo: Paradis perdu*, Borgloon, Belgique, 1996, vol. 1, pp. 242 et suiv.
- [13] Commission d'enquête au sujet des actes de mauvais traitements commis à l'égard des indigènes, instituée par décret du 23 juillet 1904; Rapport de la Commission, *B.O. EIC*, septembre-octobre 1905, pp. 135 à 280. Cette commission était composée de M. E. Janssens, avocat général à la Cour de cassation de Belgique, du baron Nisco, président du tribunal de Boma, et de M. de Schumacker, chef du département de la Justice du canton de Lucerne.
- [14] Rapport de la Commission d'enquête, *B.O. ETC*, septembre-octobre 1905, p. 152.
- [15] *Ibidem*, p. 153.
- [16] *B.O. EIC*, 1906, p. 226.
- [17] Rapport au Roi, *B.O. EIC*, 1906 p. 177 et instructions du 8 sept. 1906, *B.O. EIC*, 1906, p. 378, 380 et 384 et Recueil usuel de la législation, tome V, pp. 759, 761.
- [18] Instruction du vice-gouverneur général du 8 septembre 1906, *B.O. EIC*, 1906, p. 384
- [19] *B.O.*, 1908, pp. 3 et suiv.
- [20] M. Halewyck, *La Charte coloniale*, Bruxelles, 1910, T. II, p. 162, n° 244; J. Stengers, *Belgique et Congo: l'élaboration de la charte coloniale*, Bruxelles, 1963, p. 159 et pp. 168 et suiv.
- [21] *B.O.*, 1912, p. 799. Voir les art. 9 à 12 du Livre II du Code Civil.
- [22] *B.O.*, 1910, p. 334.
- [23] T. Heyse & H. Léonard, *op. cit.*, pp. 189 et suiv.
- [24] T. Heyse, «Domaine de l'Etat», in *Les Nouvelles, Droit colonial*, T. I, n° 117 et suiv., p. 326, et n° 184, p. 357.
- [25] M. Halewyck, *op. cit.*, T. II, p. 132, n° 225.
- [26] *Ibidem*, T. II, n° 227, pp. 136 et suiv.
- [27] *B.O.*, 1942, p. 278. Le Parlement étant dans l'impossibilité de se réunir du fait de la guerre, le gouvernement a été investi du pouvoir législatif pendant cette période.
- [28] *B.O.*, 1912, p. 269; *Moniteur belge*, p. 1912, p. 1692.
- [29] T. Heyse & H. Léonard, *op. cit.*, p. 122.
- [30] «Rapport du ministre des Colonies au Conseil», *B.O.*, 1942, p. 278.
- [31] J. Olyff, «Le Comité Spécial du Katanga», in *Les Nouvelles Droit colonial*, T. 1, n° 67, p. 590. Compte rendu analytique des séances du Conseil colonial, 1927, p. 134 et pp. 145 à 177.
- [32] *B.O.*, 1928, I, p. 845. Voir E.T. Deladrier, «Le Comité National du Kivu», in *Les Nouvelles, Droit Colonial*, T I, pp. 661 et suiv.
- [33] *B.O.*, 1933, I, p. 358.

- [34] E. Mandiaux, «Le Comité National du Kivu», in *Zaire*, octobre 1956, pp. 803 et suiv. et novembre 1956, pp. 927 à 964
- [35] Voir notamment le décret du 26 avril 1932, *B.O.*, 1932, I, p. 263, sur l'application des obligations médicales d'ordre conventionnel.
- [36] Arrêté royal du 3 décembre 1923, *B.O.*, 1923, art. 24, p. 995.
- [37] *B.O.*, 1922, p. 572 et ordonnance du 10 août 1923, *B.A.*, p. 407, ord. du 1<sup>er</sup> octobre 1925 concernant la concession de terres rurales pour l'exploitation des palmiers, *B.A.*, p. 586.
- [38] *B.O.*, 1932, p. 267.
- [39] Conseil colonial, CRA, 1927, pp. 134, 145 et 175.
- [40] Voir O. Louwers, «Le problème des terres indigènes», in *J.T.O.* 1954, pp. 65 et suiv.
- [41] Un décret de 1887 prévoyait déjà la procédure d'expropriation, qui ne pouvait se faire que par décret royal. Il a été remplacé par un décret du 3 février 1932 (*B.O.*, 1932, I, p. 106), qui attribue au gouverneur général le pouvoir de décider, sur avis d'un comité consultatif, qu'il y a lieu d'exproprier pour cause d'utilité publique. Cette procédure ne s'applique cependant qu'aux propriétaires ou détenteurs d'autres droits figurant au livre d'enregistrement. Cette législation a été revue par le décret du 24 juillet 1956 (*B.O.*, p. 1428), qui prévoit que les droits coutumiers des indigènes sur les terres sont également susceptibles d'expropriation. L'expropriation des droits coutumiers sur les terres doit être précédée d'une enquête de vacance de terre conformément au décret du 31 mai 1934.
- [42] T. Heyse, «Congo Belge et Ruanda-Urundi, Notes de droit public», Bruxelles, 1942-1954, n° 36, p. 22.
- [43] *B.O.*, 1910, p. 646.
- [44] *B.O.*, 1922, p. 783.
- [45] Décret du 12 juin 1951, *B.O.*, II, 1951, p. 412, et décret du 15 octobre 1953, *B.O.*, 1953, p. 1887.
- [46] *B.O.*, 1912, p. 799.
- [47] «Rapport du Conseil colonial sur le projet du décret du 31 juillet 1912», *B.O.*, 1912, p. 799.
- [48] A. Sohier, *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge*, 1954, p. 143.
- [49] Voir: Aide-mémoire des opérations du ressort du service territorial en matière de cessions et concessions de terres, Gouvernement général à Léopoldville (polycopié).
- [50] G. Malengreau, *Les droits fonciers coutumiers chez les indigènes du Congo. Essai d'interprétation juridique*. Mém. Inst. r. colon. belge, T. XV, pp. 2 et suiv.; A. Sohier, *op. cit.*, p. 143; G. Van der Kerken, T. Heyse, & H. Léonard, *Le droit foncier indigène, et le régime légal des terres et des mines au Congo*, Institut Colonial International, 1926, p. 25.
- [51] A. Vermeersch, *op. cit.*, p. 113.
- [52] Aide-mémoire des opérations du ressort du service territorial en matière de cessions et concessions de terres, Gouvernement général à Léopoldville (polycopié, non daté, annexe 6).
- [53] T. Heyse, «Le Symposium d'Amsterdam sur le régime des terres indigènes en pays tropicaux», in *J.T.O.*, 1950, p. 73; G. Moulaert, *Souvenirs d'Afrique*, Bruxelles, 1948, pp. 82 et 202.
- [54] Conseil colonial, CRA, 1937, p. 762.
- [55] *B.A.*, 1922, p. 687. Cette ordonnance a été modifiée en 1923, 1924 et 1927 et finalement le 6 octobre 1930.
- [56] *B.A.*, 1930, p. 458.
- [57] *B.O.*, 1934, I, p. 676.
- [58] Conseil colonial, CRA, 1933, p. 1615.
- [59] Décret du 8 mai 1936, *B.O.*, p. 774.
- [60] *B.O.*, 1935, p. 398.
- [61] Aide-mémoire des opérations du ressort du service territorial en matière de cessions et de concessions de terres, Gouvernement général à Léopoldville (polycopié), pp. 15 et 27.

- [62] Rapport de la Commission pour l'étude du problème foncier, Léopoldville, juin 1959 (polycopié, annexe II).
- [63] Voir E. Boelaert, «Les trois fictions du droit foncier congolais», in *Zaire*, avril 1957, pp. 399 à 427.
- [64] «Rapport de la Commission du Conseil colonial», *B.O.*, 1956. Rapport de la Commission pour l'étude du problème foncier (polycopié) Léopoldville juin 1959, pp. 23 à 25. En 1954 le professeur Malengreau avait déjà préconisé une solution allant dans le même sens. G. Malengreau, «Propositions pour une solution du problème foncier», in *Zaire*, avril 1956, pp. 387 à 403.
- [65] *B.O.R.U.*, 1927, p. 265.
- [66] Rapport de la commission pour l'étude du problème foncier, annexe II.
- [67] Voir J. Maquet & S. Naigiziki, «Les droits fonciers dans le Rwanda ancien», in *Zaire*, avril 1957, pp. 339 à 359. A. d'Hertefeldt, A. Trouwborst & J.H. Scherer, «Les anciens royaumes de la zone interlacustre méridionale, Rwanda, Burundi, Buha», pp. 36 et 131.
- [68] Voir L. De Clerck, «Le régime foncier du Burundi», in *Revue administrative et juridique du Burundi*, 1<sup>er</sup> trimestre 1971, pp. 1 et suiv.
- [69] *B.O. R. U.*, 1960, p. 1136.
- [70] Voir L. De Clerck, «Le domaine des collectivités publiques au Burundi», in *Revue Juridique et Politique, indépendance et coopération*, 1970, n° 4, pp. 801 et suiv.
- [71] Voir R. Massinon, «L'illusion civilisatrice dans les actes législatifs de la période coloniale: trois exemples burundais», in *Culture et société, revue de civilisation burundaise*, 1986, vol. 8, pp. 107 et suiv.
- [72] Rapport du Conseil colonial, 17 juin 1960, p. 194.
- [73] R. Massinon, *op. cit.*, pp. 107 et 113.
- [74] *Journal officiel du Rwanda*, 1962, p. 3.
- [75] R. Bourgeois, *Banyarwanda et Barundi*, La coutume, T II, n° 129, p. 190.
- [76] F. Reyntjens, *Pouvoir et droit au Rwanda*, n° 604, pp. 487 et suiv.
- [77] *B.O. EIC*, 1888, p. 99.
- [78] Voir M. Louveaux, «Mines coloniales», in *J.T.O.*, 1952, pp. 31 à 33.
- [79] A. Weill, *Droit civil, les biens*, Paris, Dalloz, 1970, p. 45, n° 50.
- [80] H. Léonard, «Législation minière du Congo belge et du Ruanda-Urundi», in *Les Nouvelles, Droit colonial*, T I, n° 44, p. 380; J. Olyff, *op. cit.*, T. I, n° 94, p. 600.
- [81] *B.O. EIC*, 1893, p. 18.
- [82] H. Léonard, *op. cit.*, n° 3, p. 371.
- [83] J. Olyff, *op. cit.*, n° 5, p. 567.
- [84] Art. 1 de la convention du 19 juin 1900 créant le Comité Spécial du Katanga.
- [85] J. Olyff, *op. cit.*, n° 89 et 90, pp. 598-599.
- [86] 1<sup>re</sup> instance Kasai, 1<sup>er</sup> août 1956 et 30 janvier 1957, *RJCB*, 1957, pp. 124 et 314.
- [87] F. Cattier, *Droit et administration de l'Etat Indépendant du Congo*, 1898, p. 297; Orban, «Droit minier du Congo belge», 1938, n° 10, et M. Halewyck, *op. cit.*, T II, n° 227, estime que les mines font partie du domaine privé. M. Louveaux, *op. cit.*, pp. 31-33, conclut dans un sens contraire. Le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent pour censurer le refus d'accorder un permis d'exploitation, estimant qu'il s'agissait d'un acte administratif. Arrêt du 16 juin 1950, *Recueil de jurisprudence du Conseil d'Etat*, 1951, p. 167.
- [88] H. Léonard, *op. cit.*, n° 59, pp. 388 et suiv.
- [89] Décret du 2 juillet 1955, *B.O.*, 1955, p. 1043. L'Union Minière du Haut-Katanga a exploité des gisements de minerais radioactifs depuis 1919. Elle est la seule à avoir été autorisée à le faire.
- [90] Conseil colonial, CRA (Comptes Rendus Analytiques), 1937, p. 763.
- [91] Recueil à l'usage des fonctionnaires et agents du service territorial du Congo belge (5<sup>e</sup> éd.), mars 1930, pp. 458 et 439.
- [92] Décret du 16 avril 1919, *B.O.*, 1919, p. 145.

- [93] H. Léonard, *op. cit.*, n° 9, p. 372.
- [94] H. Léonard, *op. cit.*, n° 218, pp. 428 et suiv.
- [95] «Rapport du Conseil colonial sur le décret du 16 avril 1919», *B.O.*, 1919, p. 107.
- [96] T. Heyse & H. Léonard, *op. cit.*, pp. 324 et suiv.
- [97] «Rapport du Conseil colonial», *B.O.*, 1913, p. 501.
- [98] *B.O.*, 1937, p. 903.
- [99] «Rapport du Conseil colonial», *B.O.*, 1937, pp. 842 et suiv.
- [100] Les Congolais immatriculés en vertu du décret du 4 mai 1895 (art. 34 et ss. du Code civil), modifié par celui du 17 mai 1952, relevaient du droit civil. La carte du mérite civique a été instaurée par décret du 12 juillet 1948 en vue de doter d'un statut spécial les Congolais considérés comme «évolués et civilisés».
- [101] «Le Gouvernement a insisté pour faire prendre en considération la nécessité d'assurer le contrôle de la Colonie sur la gestion de sociétés qui ont au Congo une action et une importance considérables, par l'attribution d'un droit de vote égal à 50 % des votes attachés aux titres des diverses catégories, de manière qu'elle dispose ainsi du tiers du total des voix, non comprises celles attachées à la possession des titres qu'elle pourrait acquérir en exerçant le droit de souscription qui lui est reconnu par ailleurs. Le ministre a tenu à affirmer que l'exercice de cette faculté s'inspirerait exclusivement de l'intérêt général». Le Conseil a, compte tenu de cet appel du ministre, approuvé l'art. 76 h. «Rapport du Conseil colonial», CRA, 1937, p. 1434.
- [102] *B.O.*, 1949 p. 1495.
- [103] *B.O.*, 1922, p. 466; T. Heyse & H. Leonard, *op. cit.*, p. 319.
- [104] M. Louveaux, «De la propriété des substances minières volées», in *J.T.O.*, 1958, p. 20.
- [105] *B.O.*, 1926, p. 249.
- [106] *B.A.*, 1952, pp. 1323 et 2652; *B.O.*, 1953, p. 52.
- [107] *B.A.*, 1914, p. 269.
- [108] *B.O.*, 1928, p. 1169.
- [109] *B.O.*, 1959, p. 1106.
- [110] Le texte de mars 1959 prévoit que les concessions d'hydrocarbures doivent être confirmées non *par décret* mais par le *pouvoir législatif du Congo belge*, parce qu'à cette date l'organisation du pouvoir législatif du Congo était en pleine transformation.
- [111] *B.O.R.U.*, 1937, p. 196.
- [112] *B.O. EIC.*, 1886, p. 204.
- [113] «Rapport du Conseil colonial», in *B.O.*, 1912, p. 794.
- [114] M. Louveaux, «Des biens et de la propriété», in A. Sohier, *Droit Civil du Congo Belge*, Tome III, 1956, p. 88. Voir aussi O. Louwers, «Le décret du 31 juillet 1912 et son aire d'application», in *Jurisprudence et droit du Congo*, 1912, pp. 321 à 328.
- [115] *B.O.*, 1912, p. 799.
- [116] «Rapport du Conseil colonial», *B.O.*, 1912-1913, p. 795
- [117] *Ibidem*.
- [118] M. Louveaux, «Des biens et de la propriété», n° 17, p. 103.
- [119] «Rapport du Conseil colonial», in *B.O.*, 1912, p. 798.
- [120] *B.O.*, 1913, p. 628. Conseil colonial, CRA, 1912-1913, pp. 136 et 276.
- [121] Conseil colonial, CRA, 1912-1913, p. 300.
- [122] Conseil colonial, CRA, 1912-1913, p. 308.
- [123] Conseil colonial, CRA, 1912-1913, p. 309.
- [124] *B.O.*, 1954, p. 592.
- [125] «Rapport du Conseil colonial», 1954, p. 399.
- [126] A. Stenmans, «De la transmission de la propriété immobilière», in A. Sohier, *Droit civil du Congo belge*, 1956, T. III, n° 10, p. 213.
- [127] A. Stenmans, *op. cit.*, n° 42, p. 233.

- [128] *Ibidem*, n° 43, p. 235.
- [129] *Ibidem*, n° 44 à 49 bis, pp. 235 et suiv.
- [130] *Ibidem*, n° 104, p. 277.
- [131] *Ibidem*, n° 108, p. 278.
- [132] P. Jentgen, «De l'acquisition et de la transmission des droits réels immobiliers», in *J.T.O.*, 1954, pp. 125 et 141.
- [133] Cassation, 2 février 1956, *J.T.O.*, 1956 p. 53.
- [134] «Rapport Conseil colonial», 1919, p. 612.
- [135] Ce terme inclut la propriété individuelle aussi bien que la propriété collective. M. Halewyck, *op. cit.*, Tome I, pp. 188 et 189.
- [136] *B.O.*, 1953, p. 430.
- [137] «Rapport du Conseil colonial», *B.O.*, 1952, p. 409.
- [138] *B.O.*, 1953, p. 450.
- [139] Conseil colonial., CRA, 1920, p. 396.
- [140] Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, 1950, V° Emphytéose, n° 6.
- [141] Conseil colonial, CRA, p. 396.
- [142] *B.O.*, 1922, p. 572.





## LE DROIT PENAL

par

René DE WOLF (†) \*

### 1. Introduction

Sans doute le droit pénal congolais [1]\*\* a-t-il, à une époque reculée, consisté exclusivement en l'application de règles de droit non écrites, dites *coutumières*, et a-t-il également comporté de multiples dispositions d'ordre législatif ou réglementaire qui ne figuraient point dans un *corpus*. Mais ce que nous entendons, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, par *droit pénal congolais* est essentiellement constitué par un ensemble de dispositions énoncées sous le titre de «Code pénal de la Colonie», titre résultant de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 janvier 1940, tel que celui-ci a été successivement complété ou modifié jusqu'en 1959.

La présente étude, qui n'a nullement la prétention d'être exhaustive, se limitera donc, en un premier temps, à un aperçu historique de l'élaboration du droit pénal qui a été appliqué dans l'Etat Indépendant du Congo, au Congo belge et au Ruanda-Urundi. Nous analyserons ensuite le Code pénal institué par le décret précité, tel qu'il a été successivement modifié ou complété. Cet exposé s'achèvera par l'énoncé de certaines caractéristiques de ce code pénal.

Le but de l'ouvrage dans lequel s'inscrit cette étude étant essentiellement d'analyser la *législation* du Congo belge et du Ruanda-Urundi, nous ne nous étendrons point à des considérations de caractère historique relatives à la *manière* dont le droit pénal fut appliqué au Congo: de ce point de vue, l'histoire de la colonisation belge a fait l'objet d'ouvrages qui se prononcent en sens divers sur les mérites de l'administration de l'Etat Indépendant du Congo et de celle du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et le lecteur s'y référera utilement. Disons seulement que, si des abus ont été commis impunément à l'époque de l'Etat indépendant, et après la cession du Congo à la Belgique, ils ont été progressivement endigués pour tendre à disparaître à mesure que

---

\* Administrateur territorial au Ruanda-Urundi, Conseiller juridique à la Présidence de la République et au Ministère de la Justice du Rwanda.

\*\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 348-355.

l'appareil judiciaire de la Colonie a pu imposer son autorité à l'ensemble du territoire du Congo et y assurer le respect de la loi [2].

## 2. Historique du droit pénal congolais

### 2.1. LA COUTUME

Encore que d'éminents auteurs aient pu estimer que c'est à tort que le droit en vigueur en Afrique centrale avant la colonisation fût appelé *coutume* [3], nous utiliserons ce terme pour distinguer le droit précolonial, non écrit, du droit progressivement instauré par l'autorité coloniale et relevant, quant à lui, de la seule *loi écrite* [4]. L'existence d'une *coutume* à caractère répressif, au sens de droit *non écrit*, résulte d'ailleurs explicitement des termes du décret du 7 janvier 1886 relatif à l'organisation judiciaire (voir *infra*, 2.2.1.1.)

Il ne nous appartient cependant point de traiter ici de la *coutume pénale* ou du *droit coutumier à caractère répressif*, le sort de ce droit faisant l'objet d'un autre chapitre du présent ouvrage [5]; aussi le droit pénal coutumier est-il ici simplement évoqué, par opposition au droit pénal écrit qui l'a remplacé progressivement, à mesure des interventions successives du législateur colonial.

### 2.2. LE DROIT ECRIT

#### 2.2.1. Législation de l'Etat Indépendant du Congo

L'Afrique centrale demeura très longtemps à l'écart des grandes découvertes réalisées par divers navigateurs, surtout portugais, dont les tentatives de pénétration par la côte ouest sont restées vaines durant plusieurs siècles. A la fin de l'été 1485, Diogo Cam remonta le fleuve Zaïre, mais il fut arrêté par des rapides et par les Monts de Cristal dont la barrière interdirait, pendant quatre cents ans encore, tout accès vers l'intérieur du continent [6]. Des explorateurs nettement mieux équipés prendront la relève, mais James K. Tuckey (1816), William G. Grandy (1873) et Paul Gussfeldt (1875) échoueront tour à tour et n'ont pas dépassé les rapides du Zaïre [7].

Au terme des explorations et implantations réalisées par Henry M. Stanley et d'autres découvreurs agissant pour le compte de l'Association Internationale Africaine à partir de 1876, du Comité d'Etudes du Haut-Congo fondé en 1878 et, enfin, de l'Association Internationale du Congo, dès 1882 [8], la souveraineté de cette dernière Association, dirigée par Léopold II, allait s'étendre à une immense contrée dont les populations n'avaient pratiquement

rencontré aucun étranger précédemment hormis les marchands d'esclaves, et n'avaient donc eu aucun contact avec un système juridique autre que leur propre droit.

La souveraineté de l'Association Internationale du Congo fut constatée et reconnue le 26 février 1885 par les puissances réunies lors de la Conférence de Berlin (1884-1885) [9]. Ainsi naquit l'Etat Indépendant du Congo, et on mesure l'ampleur du problème qui se posait aux autorités de ce nouvel Etat sur le plan juridique, et tout particulièrement en matière de droit pénal, dès l'instant où le territoire devait progressivement être occupé, que l'ordre devait y être maintenu et la justice y être rendue. Particulièrement en matière de droit pénal, les conceptions des populations qui peuplaient cette région différaient totalement de celles de la nouvelle puissance souveraine. Une des premières questions que le législateur du nouvel Etat eut donc à résoudre fut celle de la forme du droit à imposer sur le territoire du Congo (droit coutumier ou droit écrit?) et, dans l'hypothèse de l'adoption d'un droit écrit, celle de la source de ce droit écrit (fallait-il importer le droit européen ou fallait-il innover créant un droit proprement congolais?) En outre, et dans la mesure où le droit coutumier était maintenu en ce qui concerne les faits délictueux commis par les autochtones, comment sanctionner de tels faits lorsqu'ils étaient imputables à des personnes étrangères au droit coutumier? (A ce sujet, voir J. Vanderlinden, «Regards sur la rencontre d'un ordre colonial et d'ordres précoloniaux»).

#### 2.2.1.1. Coexistence du droit coutumier et du droit écrit

L'importance qu'accorda le Roi-Souverain au développement d'un Etat de droit selon ses propres conceptions ressort de la brièveté de la période pendant laquelle seul le droit coutumier est resté d'application sur le territoire de l'Etat Indépendant du Congo. Moins d'une année sépare la reconnaissance de la souveraineté de cet Etat et la promulgation du décret du 7 janvier 1886 relatif à l'organisation judiciaire [10] qui, exception faite des quelques infractions prévues et sanctionnées par le décret postal du 16 septembre 1885 [11], constitue la première énonciation par le législateur des principes essentiels en matière pénale [12]. Ainsi que le précise le procès-verbal d'une réunion des conseillers du Roi-Souverain en date du 10 septembre 1885, soit quelques semaines après la naissance du nouvel Etat, le souci primordial du législateur a été de créer une organisation judiciaire qui ne permettrait à aucun résident, sur le territoire du Congo, d'échapper à la répression légale d'un acte criminel [13].

A partir de la promulgation du décret du 7 janvier 1886, le droit écrit a coexisté avec le droit coutumier, car le législateur a opté d'emblée pour une dualité de droits *ratione personae*: une infraction n'était punie sur la base du décret du 7 janvier 1886 que si elle était commise par un *non-indigène*, les

*indigènes* [14] restant soumis à la juridiction de leurs chefs et à l'application des *lois et coutumes locales* [15], tandis que l'infraction commise par un *indigène* ne relevait dudit décret que si elle était commise dans certaines conditions [16].

L'apparition d'un droit écrit en matière pénale destiné aux seules personnes non indigènes est due aux circonstances de l'époque: l'Etat Indépendant du Congo ne disposait pas, à l'aube de la colonisation, d'un personnel en nombre suffisant ni, surtout, assez qualifié pour imposer sa loi sur un territoire immense dont l'occupation ne se réalisait d'ailleurs que progressivement. Il a donc laissé subsister le système répressif traditionnel à côté du nouveau régime pénal.

A considérer les principaux actes législatifs promulgués au début de la colonisation du Congo, on s'aperçoit que le législateur n'a nullement prétendu y appliquer soit l'ensemble du droit du colonisateur (comme ce fut le cas pour d'autres colonies [17]), soit une législation nouvelle répondant à la généralité des besoins éprouvés par la société dont les colonisateurs étaient issus. Il fit preuve de pragmatisme en édictant, par des interventions successives et en fonction de l'évolution des moyens dont il disposait, des dispositions légales appropriées aux situations particulières, à mesure que se poursuivait l'implantation véritable de l'autorité de l'Etat Indépendant du Congo. Celui-ci tout d'abord, et la Belgique ensuite, imposèrent le respect d'un ordre social qui n'était point, au départ, une copie de l'ordre social en vigueur dans la métropole, mais bien un ordre social que le législateur estimait convenir, à l'époque, aux populations établies dans ces contrées à peine «découvertes» de l'Afrique centrale. Le droit écrit qui sera introduit et appliqué progressivement sera cependant inspiré par les lois en usage dans les pays d'Europe occidentale, et plus spécialement par le droit pénal belge [18].

Bien que le décret du 7 janvier 1886 traitât principalement de l'organisation judiciaire, de la compétence et de la procédure (création de tribunaux de première instance dans diverses localités et d'un tribunal d'appel à Boma, la capitale), il contenait un certain nombre de dispositions pénales comprises dans le chapitre III, intitulé *Des infractions et des peines en général*, et dans le chapitre IV, intitulé *Des infractions et de leur répression en particulier*.

Dans le préambule de ce décret, le législateur justifiait les dispositions pénales précitées en ces termes: «Considérant qu'il importe de pourvoir à l'administration de la justice, et qu'il est urgent, pour assurer le maintien du bon ordre, sans attendre la promulgation d'une loi pénale définitive, de déterminer provisoirement ceux des faits punissables dont la gravité ou la fréquence appelle plus spécialement la répression, et de tracer les règles à suivre pour amener cette répression (...)» [19].

En son chapitre III, le décret de 1886 énonçait des principes aussi essentiels que ceux de la *légalité des infractions et des peines* et de la *non-rétroactivité*

de la loi pénale, l'énumération limitative des *peines applicables*: mort [20], servitude pénale [21], amende, confiscation spéciale [22], la désignation précise des choses auxquelles peut s'appliquer la *confiscation spéciale*, la définition et la sanction de la *tentative* ou la sanction du *concours d'infractions*.

Ce décret n'établissait aucune classification des infractions selon leur gravité en crimes, délits et contraventions: toute violation de la loi sanctionnée par une peine est qualifiée d'*infraction* (voir *infra*, 2.3.).

Le chapitre IV du décret énonçait une série d'infractions et fixait les peines qui leur étaient applicables, étant entendu que ces infractions étaient les *faits punissables dont la gravité ou la fréquence appelle plus spécialement la répression* (cf. ci-dessus, extrait du préambule du décret). Étaient ainsi instituées les infractions suivantes: *l'homicide et les lésions corporelles volontaires* (art. 40 à 45), *les vols et les extorsions* (art. 46 à 49), *l'abus de confiance* (art. 50), *l'escroquerie et la tromperie* (art. 51 et 52), *le recèlement des objets obtenus à l'aide d'une infraction* (art. 53) [23], *l'incendie* (art. 54), *le faux témoignage* (art. 55), *la rébellion* (art. 56 à 58), *les outrages et les violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique* (art. 59 et 60), *l'enlèvement et quelques atteintes à la liberté individuelle* (art. 61 et 62), ainsi que *le viol* (art. 63 et 64).

Ce décret s'achevait, enfin, par des *dispositions transitoires* dont un article 1<sup>er</sup> délégait à l'Administrateur général au Congo le pouvoir de régler provisoirement, par ordonnances, diverses matières telles que le *régime pénitentiaire*, la *détention préventive*, l'*exécution des jugements* ou la *prescription*.

La *prescription des infractions et des peines* fit rapidement l'objet des soins du législateur, en l'occurrence l'Administrateur général au Congo agissant en vertu des pouvoirs qui lui étaient ainsi conférés par le décret du 7 janvier 1886.

Un arrêté du 25 juillet de la même année [24] fixa, en effet, la *prescription de l'infraction* à un an révolu pour les infractions punies d'une amende seulement ou d'une peine de servitude pénale n'excédant pas une année, à trois ans révolus si le maximum de la servitude pénale ne dépassait pas cinq années, et à dix ans révolus si l'infraction était punie d'une peine de servitude pénale supérieure à cinq années ou de la peine de mort.

Le délai de la *prescription des peines* était, quant à lui, fixé à deux ans pour les peines d'amende inférieures à 500 francs et à quatre ans pour les peines d'amende de 500 francs ou supérieures à 500 francs, à un délai égal au double de la durée de la peine de servitude pénale prononcée si celle-ci n'excédait pas dix ans, à vingt ans pour les peines de servitude pénale d'une durée supérieure à dix années et pour les peines perpétuelles [25], la confiscation spéciale se prescrivant dans le même délai que celle dont elle était l'accessoire.

Quelques jours à peine après avoir organisé la prescription des infractions et des peines, le législateur consacra les *circonstances atténuantes* par

le décret du 30 juillet 1886 [26] qui se caractérise par l'entière liberté laissée au juge pour déterminer la mesure dans laquelle, en cas de circonstances atténuantes, les peines pouvaient être réduites. Il se bornait à cette simple formule: «Les tribunaux siégeant en matière répressive pourront, s'il existe des circonstances atténuantes, réduire les peines de servitude pénale et d'amende prévues par le décret du 7 janvier 1886. Quand la peine de la servitude pénale est seule portée, elle pourra être remplacée par une amende qui n'excédera, en aucun cas, 5.000 francs».

Un peu plus tard, un décret du 11 août 1886 fixa les peines à appliquer aux infractions à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières [27], le législateur considérant qu'il était nécessaire de réprimer les atteintes portées aux lois et aux mesures gouvernementales, même dans le cas où il n'existe pas à cet égard de dispositions pénales particulières (cf. préambule du décret précité).

L'article 1<sup>er</sup> de ce décret, qui a été abrogé et remplacé par le décret du 6 août 1922 (voir *infra*, 2.2.2.1.), punissait ce genre d'infractions d'une servitude pénale d'une durée d'un à sept jours et d'une amende n'excédant pas 200 francs ou d'une de ces peines seulement.

#### 2.2.1.2. Dualité de droits écrits

Le décret du 7 janvier 1886 avait consacré une dualité du droit pénal puisque le droit pénal écrit ne s'appliquait qu'aux *non-indigènes*, alors que la coutume demeurait en principe seule applicable aux infractions commises par les *indigènes* (voir *supra*, 2.2.1.1.).

Mais la coexistence de la coutume et du droit écrit a été vite ébranlée par l'instauration d'un régime de droit écrit applicable aux seuls *indigènes*, au point d'introduire une nouvelle dualité dans le droit pénal écrit lui-même: un décret du 6 mai 1887 [28] autorisa le gouverneur général à créer des tribunaux territoriaux chargés de juger les *indigènes* et, surtout, à déterminer les *infractions* qui seraient poursuivies devant ces juridictions et les *peines* dont elles seraient sanctionnées. En application de ce décret, le gouverneur général édicta une ordonnance en date du 17 août 1887 [29], créant de telles juridictions et définissant les peines à appliquer à certaines infractions commises par les indigènes.

Cette ordonnance instituait les peines de mort, de servitude pénale, d'amende et de confiscation spéciale et elle appliquait ces peines de la manière suivante:

- La peine de mort sanctionnait l'assassinat et le meurtre, indifférenciés, même si la préméditation faisait défaut, ainsi que la rébellion, lorsqu'elle était le fait de plusieurs personnes agissant avec violence;
- La servitude pénale à perpétuité sanctionnait tout autre fait de rébellion, l'incendie volontaire et l'arrestation ou détention arbitraire, si celle-ci était accompagnée de tortures corporelles;

— Une servitude pénale d'un maximum de cinq années et/ou une amende de cinq cents francs s'appliquaient, enfin, à diverses infractions telles que les coups et blessures, les vols, extorsions, abus de confiance et escroqueries, les entraves apportées à la liberté du trafic par terre ou par eau, le recèlement d'objets volés, l'outrage à fonctionnaire ou agent de l'autorité, l'arrestation ou détention arbitraire et la destruction de récoltes.

La comparaison du décret du 7 janvier 1886 et de l'ordonnance du 17 août 1887 fait apparaître la dualité introduite dans le droit pénal écrit, laquelle instaure une discrimination raciale puisqu'une même infraction était sanctionnée différemment suivant qu'elle était commise par un indigène ou un non-indigène. A titre d'exemples, on peut citer :

- Le meurtre, puni de la servitude pénale à perpétuité, s'il était commis par un non-indigène (décret du 7 janvier 1886, art. 41) et sanctionné par la peine de mort s'il était imputable à un indigène (ordonnance du 17 août 1887, art. 18, 1°);
- La rébellion commise par plusieurs personnes, punie d'une servitude pénale de cinq ans au maximum si elle était le fait de non-indigènes (décret du 7 janvier 1886, art. 58) et de la peine de mort si elle était commise par des indigènes (ordonnance du 17 août 1887, art. 18, 2°);
- La rébellion commise par une seule personne, sanctionnée respectivement d'une servitude pénale maximum d'une année dans le cas d'un non-indigène (décret du 7 janvier 1886, art. 57) et de la servitude pénale à perpétuité dans le cas d'un indigène (ordonnance du 17 août 1887, art. 19, 1°).

Vinrent ensuite quelques textes particuliers comportant des dispositions de caractère pénal, que nous ne citerons que pour mémoire: l'ordonnance du 21 septembre 1886 relative aux faillites [30], l'arrêté de l'administrateur général du 14 février 1887 relatif à l'état civil [31], le décret du 30 avril 1887 relatif au bornage des propriétés privées [32] et le décret du 27 juillet 1887 définissant le système monétaire [33].

Au décret du 7 janvier 1886 succéda bientôt celui du 26 mai 1888 instituant un Code pénal [34]. Ainsi que le précisait son préambule, ce décret tendait, d'une part, à compléter les dispositions du décret du 7 janvier 1886 relatives aux infractions et à leur répression et, d'autre part, à coordonner la législation pénale éparse dans divers actes législatifs qui, dans un délai à peine supérieur à deux années, s'étaient multipliés à l'excès. Cependant, alors que le décret du 7 janvier 1886 abordait trois matières différentes (organisation judiciaire, compétence et procédure, infractions et peines) et qu'il ne consacrait que 25 articles à la définition et à la sanction des infractions, le décret du 26 mai 1888 comportait, quant à lui, 82 articles constitués, dans leur quasi-totalité, de dispositions à caractère répressif. Aussi ce dernier décret s'intitulait-il simplement *Code pénal*.

Comparé à la législation antérieure, le Code pénal de 1888 reprenait la plupart des dispositions de droit pénal proprement dit que comportait le décret du 7 janvier 1886, et il y ajoutait des modifications ou compléments concernant les infractions et leur répression en particulier [35] et des notions inédites concernant les infractions et les peines en général.

En ce qui concerne les dispositions de droit pénal général, le décret complétait ou modifiait les dispositions antérieures relatives aux circonstances atténuantes, à la confiscation spéciale et au concours d'infractions:

- *Circonstances atténuantes*: le décret du 26 mai 1888 instituant le nouveau Code pénal incorporait les articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret du 30 juillet 1886 relatif aux circonstances atténuantes (voir *supra*, 2.2.1.1.); à cette occasion, il modifiait cependant le pouvoir des tribunaux en les autorisant seulement à «(...) réduire la peine de servitude pénale au-dessous du minimum fixé par les dispositions du présent décret ou de tous autres décrets, arrêtés, ordonnances et règlements particuliers». Quant au taux de l'amende qui pouvait remplacer la peine de la servitude pénale si celle-ci était seule prévue par la loi, il faisait l'objet d'une nouvelle disposition libellée comme suit: «(...) une amende qui ne sera en aucun cas inférieure à 500 francs».
- *Confiscation spéciale*: le nouveau Code pénal reprenait l'article 34, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 7 janvier 1886, mais imposait la confiscation spéciale «pour toute infraction, sauf disposition contraire» (alors que le second alinéa de l'article 34 précité limitait la confiscation spéciale aux seules infractions «prévues au présent décret»).
- *Concours d'infractions*: le décret du 26 mai 1888 introduisait une nouvelle notion de droit pénal général: le *concours d'infractions* qui, le cas échéant, était puni de la peine la plus forte, sans égard pour une éventuelle distinction entre concours idéal et concours réel d'infractions.

Très rapidement, le Code pénal du 26 mai 1888 a encore été complété par le décret du 22 décembre 1888 relatif à la *justice militaire* [36]. Quoique relativement bref (il se limitait à trente articles), et principalement consacré à la compétence et à la procédure des conseils de guerre, ce décret comportait un chapitre III intitulé *Des peines et des fautes militaires graves*.

Aux termes de ce texte, les conseils de guerre appliquaient aux infractions de droit commun les peines édictées par les lois pénales ordinaires. Il prévoyait en outre une servitude pénale de cinq années au maximum et/ou une amende n'excédant pas 1 000 francs pour des infractions proprement militaires, telles que le *vol de chambrée*, l'*inobservance grave des consignes*, la *désertion simple* ou l'*insubordination*, et punissait de mort [37] la *lâcheté* (fuite devant l'ennemi), la *trahison* (connivence avec l'ennemi) et la *désertion en temps de guerre*.

Enfin, moins d'un an après avoir coordonné la législation antérieure et promulgué des dispositions à caractère répressif complémentaires (cf. ci-



dessus), le législateur constata la nécessité de compléter le Code pénal par de nouvelles notions et, par le décret du 26 janvier 1889 [38], ajouta des articles pour sanctionner l'*empoisonnement*, la *menace verbale d'attentat contre les personnes ou les propriétés*, ainsi qu'une section XXVII, intitulée *De l'usurpation de fonctions publiques*.

### 2.2.1.3. Unicité du droit pénal écrit

Le régime de la double dualité du droit pénal résultant du décret du 7 janvier 1886 (pour ce qui concerne la coexistence du droit coutumier et du droit écrit) et du décret du 6 mai 1887 et son ordonnance d'application du 17 août 1887 (pour ce qui concerne la discrimination entre indigènes et non-indigènes dans le droit pénal écrit) fut supprimé par le décret du 8 avril 1889 [39] qui entendait procéder à une *réorganisation judiciaire en matière répressive*, précédant d'ailleurs de très peu le décret du 27 avril 1889 qui s'intitulait également *Réorganisation judiciaire* (voir ci-après) [40].

Ainsi que l'expose Devaux [41], trois années d'expérience ont suffi à convaincre les autorités de l'Etat Indépendant du Congo de la nécessité d'une intervention répressive directe parce qu'elles estiment que l'ordre social qu'elles doivent assurer requiert un système coercitif nouveau et parce que leur confiance dans les autorités coutumières a diminué. A cet effet, le nouveau décret énonçait le principe suivant: «L'infraction commise sur le territoire de l'Etat est punie conformément à la loi», supprimant ainsi la dualité instaurée en 1886. En outre, il abrogeait le décret du 6 mai 1887 et son ordonnance d'application du 17 août 1887, et supprimait donc la discrimination instaurée précédemment dans le droit pénal écrit.

Mais si la dualité de la loi répressive avait ainsi disparu, le législateur maintenait, partiellement du moins, la coexistence du droit pénal coutumier et du droit répressif écrit puisque le nouveau décret précisait: «Néanmoins, lorsque l'infraction est commise par un indigène au préjudice d'un autre indigène, l'officier du ministère public pourra abandonner le prévenu à la juridiction du chef local et à l'application des coutumes indigènes» [42].

Par rapport au décret du 7 janvier 1886, et pour ce qui concerne les infractions et les peines en général, le décret du 8 avril 1889 présentait encore les innovations suivantes:

- Alors que la peine de mort s'exécutait par la pendaison en vertu du décret du 7 janvier 1886, le nouveau décret déléguait au gouverneur général le pouvoir de déterminer le mode d'exécution de cette peine;
- Il prévoyait que, lorsque la partie lésée est un indigène, le tribunal peut prononcer d'office les dommages-intérêts qui sont dus en vertu des usages locaux (texte repris par le décret du 27 avril 1889, ci-après).

De manière assez déconcertante, un nouveau décret, daté du 27 avril 1889 et relatif à la *réorganisation de la justice répressive* [43], a été promulgué

quelques jours à peine après le décret du 8 avril 1889, qui n'a même pas été publié [44]; il comportait 118 articles qui coordonnaient et remplaçaient les dispositions de ce dernier décret et les dispositions législatives antérieures.

Outre l'organisation et la compétence judiciaires, il abordait également le droit pénal général, dans un chapitre III intitulé *Des infractions et des peines en général*; ces articles correspondaient, très généralement, aux articles 29 à 43 du décret du 8 avril 1889 précité.

Trois autres décrets vinrent successivement compléter le Code pénal du 26 mai 1888: deux décrets datés du 14 novembre 1890 traitant respectivement des fausses déclarations devant les officiers de l'état civil, de la supposition d'enfants, de la destruction ou la dégradation des tombeaux et monuments [45] et de la détention préventive [46], et un décret du 24 novembre 1890 prévoyant des atteintes à la sûreté de l'Etat [47]. Etaient qualifiées telles: l'excitation des populations contre les pouvoirs établis, l'organisation de bandes hostiles, les faux bruits de nature à alarmer les populations indigènes et la provocation de militaires à commettre une infraction à la loi militaire.

Soucieux de remplir ses obligations en la matière, le législateur promulgua, le 1<sup>er</sup> juillet 1891, un décret relatif à la traite des esclaves [48], qui se référait aux articles 5, 19 et 89 de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 [49], et dont le préambule visait notamment divers articles du Code pénal ainsi que le décret du 12 avril 1886 sur l'extradition et l'article 84 du décret du 29 avril 1889 sur la réorganisation de la justice répressive.

Ce décret est remarquable à plus d'un titre. Il paraît, quasiment jour pour jour, une année après l'Acte général de la Conférence de Bruxelles sur la traite des esclaves dont l'article 5 fixait précisément à un an au maximum le délai dans lequel les parties contractantes s'obligeaient à «édicter une loi rendant applicables, d'une part, les dispositions de leur législation pénale qui concernent les atteintes graves envers les personnes, aux organisateurs et coopérateurs des chasses à l'homme, aux auteurs de la mutilation des adultes et enfants mâles et à tous individus participant à la capture des esclaves par violence, et, d'autre part, les dispositions qui concernent les attentats à la liberté individuelle, aux convoyeurs, transporteurs et marchands d'esclaves». Le souci du législateur de combattre aussi efficacement que possible la traite des esclaves est d'autant plus évident qu'une nouvelle législation ne s'imposait nullement dès l'instant où le Code pénal réprimait déjà la réduction d'une personne à l'état d'esclave: le décret du 26 mai 1888 instituant le Code pénal punissait notamment, d'un à cinq ans de servitude pénale, «celui qui a enlevé ou fait enlever, arrêté ou fait arrêter, détenu ou fait détenir des personnes quelconques pour les vendre comme esclaves ou qui a disposé de personnes placées sous son autorité dans le même but». La peine pouvait s'élever à une servitude pénale de cinq à vingt ans ou à perpétuité, ou à la peine de mort selon que l'esclave avait été soumis à des tortures corporelles ou que celles-ci avaient causé la mort.

C'est d'ailleurs pourquoi le préambule du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1891 relatif à la traite des esclaves énonçait: «Vu l'Acte général préparé par la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 (...); voulant, en outre, coordonner et compléter, pour autant que de besoin, la législation pénale existante concernant la répression de la traite», etc.

Quant aux infractions spécifiques instituées par le législateur dans le cadre de la traite, elles étaient constituées par l'un ou plusieurs des faits suivants:

- La capture des esclaves;
- La traite des esclaves;
- L'intervention, en qualité de bailleur de fonds, dans une entreprise de traite;
- Le recel d'esclaves de traite;
- L'usurpation de pavillon pour pratiquer la traite;
- L'association formée dans un but de traite;
- Les attentats contre les esclaves libérés;
- Les mutilations d'adultes et d'enfants mâles et les tortures corporelles;
- La participation, comme coauteur ou complice, à un crime ou délit relatif à la traite.

Cette législation relative à la traite dérogeait au prescrit de l'article 84 du décret du 27 avril 1889 sur la réorganisation de la justice répressive (*cf. supra*) en n'autorisant pas le ministère public, lorsqu'une infraction de traite était commise *par un indigène au préjudice d'un autre indigène*, à abandonner le prévenu à la juridiction effective du chef local et à l'application des coutumes indigènes. Un nouveau pas était ainsi franchi vers la réduction de la sphère d'application de la coutume et l'extension de celle du droit écrit [50].

Le Code pénal institué par le décret du 26 mai 1888 a encore été modifié par des décrets du 17 avril 1896 [51] et du 18 septembre 1896 [52], ainsi que par deux décrets du 2 décembre 1896 [53] [54].

Le préambule du décret du 17 avril 1896 porte la justification suivante: «Considérant que l'article 77 du décret du 26 mai 1888 ne fait pas application des circonstances atténuantes au cas où la peine de mort est seule portée; aussi le législateur décidait-il de compléter ledit article 77 en ce sens».

Bien qu'intitulé *Code pénal - Dispositions additionnelles*, le décret du 18 septembre 1896 se bornait à édicter un article unique, sans égard pour son insertion dans l'ensemble des dispositions du Code pénal; il sanctionnait le recours à l'épreuve du poison dénommée N'Kassa, la mutilation de cadavre et les actes d'anthropophagie.

Mieux structuré que le précédent, le premier décret du 2 décembre 1896 s'intitulait *Code pénal - Modifications*, et précisait les innovations apportées au Code pénal. En un premier temps, il en modifiait la section I intitulée *De l'homicide et des lésions corporelles volontaires*; ensuite, il y ajoutait une

section *Ibis*, traitant *De l'homicide et des lésions corporelles involontaires*; il remplaçait l'article 77 relatif aux circonstances atténuantes par une nouvelle disposition, et il ajoutait encore une section XXIX intitulée *Des atteintes portées par des fonctionnaires publics aux droits garantis aux particuliers*.

L'article 3 de ce décret chargeait le secrétaire d'Etat de la *coordination de toutes les dispositions pénales en vigueur*. C'est en vertu de cette disposition que, pour la première fois, furent rassemblées les diverses dispositions relatives au droit pénal (voir *infra*, Arrêté du 19 décembre 1896).

Le second décret du 2 décembre 1896 complétait le Code pénal proprement dit en y ajoutant des dispositions instituant le principe de la *libération conditionnelle*.

Il prévoyait la possibilité de libérer des condamnés à des peines privatives de liberté lorsque ceux-ci avaient accompli le *quart* de leur peine et pourvu qu'ils eussent déjà subi au moins trois mois d'incarcération, les condamnés à perpétuité devant cependant justifier d'une incarceration d'au moins cinq années.

Il autorisait en outre le gouverneur général à réduire l'incarcération minimum lorsqu'il était justifié qu'une incarceration prolongée pouvait mettre en péril la vie du condamné, si celui-ci était un Européen.

Au terme de cette période d'une dizaine d'années qui débuta avec le décret du 7 janvier 1886 relatif à l'organisation judiciaire (voir *supra*, 2.2.1.1.), intervint un arrêté du secrétaire d'Etat du 19 décembre 1896 [55] aux fins de coordonner les multiples dispositions qui avaient complété le Code pénal et s'inspiraient de plus en plus des législations européennes.

Cet arrêté se référait au décret du 2 décembre 1896 modifiant le Code pénal et son article unique énonçait que «Le texte ci-annexé formera le Code pénal de l'Etat».

L'intérêt que présente cet arrêté réside, d'une part, dans le fait que, pour la première fois, les multiples dispositions traitant du droit pénal, jusqu'alors éparses, se trouvaient enfin rassemblées d'une manière plus ou moins cohérente et, d'autre part, dans le fait qu'il constitue l'antécédent le plus immédiat du décret du 30 janvier 1940, lequel forma le Code pénal du Congo qui restera d'application jusqu'à la fin de la période coloniale [56].

S'agissant toutefois d'une simple coordination réalisée par l'autorité exécutive, et non d'un acte législatif, cette nouvelle version du Code pénal se présentait sous la forme d'un amalgame de dispositions présentées selon un ordre logique mais conservant, malgré tout, leurs numéros d'origine. C'est pourquoi le premier article du Code pénal a porté, depuis lors, le numéro ... 83. Cet article 83 n'était autre que la première disposition du décret du 27 avril 1889 consacrée au droit pénal général, alors que les 82 premiers articles de ce décret traitaient de l'organisation, de la compétence et de la procédure judiciaire.

Les dispositions de caractère pénal furent encore complétées par un arrêté du 29 juillet 1899 traitant des voies de fait et des violences légères

contre les personnes [57] et par une ordonnance législative du 22 janvier 1903 portant interdiction de la culture, de la vente, du transport et de la détention du chanvre à fumer [58]. Cette ordonnance a été approuvée par un décret daté du 1<sup>er</sup> mars 1903 et faisait suite à des circulaires des 15 septembre 1900 et 11 janvier 1902 qui expliquaient le caractère nocif de l'habitude de fumer du chanvre. Elle constitue un exemple de plus du pragmatisme du législateur depuis le début de l'instauration du droit écrit dans l'Etat Indépendant du Congo: les dispositions législatives en matière pénale sont prises au fur et à mesure que leur besoin se fait sentir.

Il faut mentionner encore, au terme de l'examen de la législation pénale de l'Etat Indépendant du Congo, un arrêté du gouverneur général du 12 mars 1906 pris en vertu d'un décret du 14 novembre 1890 et déterminant la mesure de l'imputation de la durée de la détention préventive sur celle de la servitude pénale prononcée [59].

## 2.2.2. *Législation du Congo belge*

### 2.2.2.1. De 1908 au Code pénal du 30 janvier 1940

Le 18 octobre 1908 sont promulguées, d'une part, deux lois belges approuvant le traité de cession du Congo à la Belgique [60] et l'acte additionnel à ce traité [61] et, d'autre part, la loi sur le gouvernement du Congo belge [62], dite *Charte coloniale*. Un arrêté royal du 4 novembre de la même année fixe au 15 novembre 1908 la date à partir de laquelle la Belgique allait assumer l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires constituant l'Etat Indépendant du Congo [63].

La transition sans heurt de la législation de l'Etat Indépendant à celle de la Colonie du Congo belge a été assurée par l'article 36 de la Charte coloniale, aux termes duquel «les décrets, règlements et autres actes en vigueur dans la colonie conservent leur force obligatoire, sauf les dispositions qui sont contraires à la présente loi et qui sont abrogées». Cette disposition permettait d'éviter tout vide juridique, notamment en matière répressive, de sorte que les décrets du Roi-Souverain du 26 mai 1888 et du 27 avril 1889, coordonnés par l'arrêté du secrétaire d'Etat du 19 décembre 1896, demeurèrent le Code pénal applicable sur le territoire de la nouvelle entité juridique que formait le Congo belge.

Par ailleurs, l'article 7 de la Charte énonçait notamment: «La loi intervient souverainement en toute matière. Le roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets, sauf quant aux objets qui sont réglés par la loi». Les décrets qui, dorénavant, constitueront l'essentiel de la législation congolaise seront l'expression du pouvoir législatif délégué au Roi par la Charte coloniale et non plus celle du pouvoir absolu du Roi-Souverain de l'Etat Indépendant du Congo. C'est donc sur la base de cet article 7 que, bien plus tard, sera

promulgué le décret du 30 janvier 1940 dont l'article premier portait: «Le texte ci-annexé formera le Code pénal de la Colonie» et dont l'article 2 abrogeait les décrets du 26 mai 1888 et du 27 avril 1889.

Jusqu'à la promulgation de ce décret du 30 janvier 1940 instituant le Code pénal du Congo belge, divers actes législatifs et réglementaires ont encore été adoptés pour régir certaines matières déterminées, le législateur belge poursuivant la politique antérieure consistant à limiter l'empire du droit répressif coutumier.

Encore qu'il tendît essentiellement à organiser des entités administratives, le décret du 2 mai 1910 sur les *chefferies et sous-chefferies indigènes* [64] comportait des dispositions d'ordre pénal puisqu'il veillait à préserver, notamment en matière répressive, le pouvoir juridictionnel des chefs et sous-chefs. Il présentait un intérêt particulier dans la mesure où il organisait la coexistence, en matière répressive, de la coutume et du droit écrit tout en restreignant les pouvoirs des autorités coutumières. Et le législateur justifiait cette attitude par diverses considérations énoncées dans le compte rendu analytique des séances du Conseil colonial dont nous citons quelques passages significatifs [65]:

*Il n'y a pas de véritable autorité sans l'exercice du pouvoir judiciaire. C'est un des attributs les plus essentiels et les plus précieux de l'autorité politique, et on ne connaît pas de communauté indigène dont les chefs s'en fussent totalement départis. Le projet, on l'a vu, consacre cette autorité, comme celle que le chef possède en toutes autres matières, mais s'il est un domaine où des restrictions devaient être apportées au pouvoir des chefs, c'est celui-ci.*

*Voici, tel que cela résulte de l'échange de vues produites au Conseil, l'économie du projet sur cet objet. (...)*

*En matière répressive, les chefs et sous-chefs possèdent et exercent la plénitude du pouvoir que leur attribue la coutume. A ce pouvoir, deux limitations spéciales sont apportées.*

*La répression des infractions graves est enlevée aux chefs (...)*

*Autre restriction. En fait de peines corporelles: «Il est interdit au chef et au sous-chef indigènes, d'après l'article 19, d'en infliger d'autres que celle du fouet et de punir de cette dernière peine les vieillards, les infirmes, les femmes et les enfants».*

*«La peine du fouet ne peut comporter plus de douze coups. Elle est appliquée de la manière prévue par les règlements généraux de la Colonie» (...)*

*Quant aux reproches adressés contre la peine du fouet, dont parle l'article 19, Monsieur le Ministre fit observer en réponse, qu'elle constituerait pour les indigènes une atténuation sensible sur les sévices dont ils étaient souvent les victimes de la part de leurs chefs (...) la peine du fouet ne pourrait être infligée que pour autant que la coutume indigène en permet l'usage et (...) par conséquent, là où elle est ou était inconnue ou tombée en désuétude, elle ne pourrait être appliquée.*

Une ordonnance du gouverneur général du 4 juillet 1910 concerne la *violation de domicile* commise sans violences, menaces, effraction, escalade ni fausse clef [66].

Par son ordonnance du 28 février 1913 [87], le gouverneur général sanctionna la *destruction et la dégradation d'arbres, récoltes ou autres propriétés*, opérées même sans intention méchante.

Le 20 août 1916, un nouveau décret relatif aux *pouvoirs des chefs indigènes* [68] a limité encore davantage le pouvoir juridictionnel des chefs et sous-chefs en matière répressive, et par la même occasion le champ d'application du droit coutumier. Il modifiait l'article 20 du décret du 2 mai 1910 sur les chefferies et les sous-chefferies (cf. ci-dessus). Les seules peines que pouvaient encore infliger les autorités indigènes étaient l'*incarcération*, avec ou sans travail forcé, dont la durée ne pouvait dépasser *quinze jours*, et la peine du *fouet* si la coutume le prévoyait, et qui ne pouvait comporter *plus de douze coups* et ne pouvait être infligée aux *vieillards*, aux *infirmes*, aux *femmes* ni aux *enfants*.

En date du 24 juillet 1918 un décret relatif aux pénalités à appliquer aux indigènes du Congo et des colonies limitrophes en cas d'infraction à des mesures d'ordre général a été promulgué [69]. L'énumération de ces faits comportait notamment tout acte ou propos irrespectueux commis ou tenu à l'égard d'un agent européen de l'autorité publique, tout acte, geste ou propos commis ou tenu en public dans le but de marquer ou de provoquer du mépris à l'égard des pouvoirs établis, etc. lorsqu'ils sont commis par des indigènes du Congo ou des colonies limitrophes.

Ce décret constituait une nouvelle discrimination en matière répressive. Le pouvoir colonial tentait de s'en justifiait en ces termes :

*Pour administrer les populations indigènes, il importe que l'autorité territoriale dispose de moyens efficaces.(...)*

*Il est (...) des faits qui, anodins en eux-mêmes, sont cependant la manifestation d'un esprit d'insoumission. L'impunité peut être considérée par les indigènes comme une preuve de faiblesse et peut les amener à se soulever contre l'autorité.(...)*

*Les pénalités que ce décret prévoit restant dans les limites de celles qui peuvent être infligées par les juges de police, les administrateurs territoriaux disposeront donc de nouveaux moyens efficaces pour l'administration des populations.*

*En mettant cette arme nouvelle entre les mains de l'autorité territoriale, le gouvernement n'entend pas par là reconnaître que les indigènes ne peuvent être administrés que par les voies de la répression, ni encourager les autorités locales à avoir, avant tout, recours aux dispositions de ce décret. Bien au contraire, le gouvernement désire que nos fonctionnaires se pénètrent de plus en plus de la politique qui consiste à exercer sur les natifs une action paternelle encore que ferme.*

*Le seul but du décret est de mettre nos fonctionnaires en mesure de montrer opportunément aux indigènes que ce n'est pas impunément qu'ils méconnaîtraient l'autorité, qu'ils entraveraient la marche des services publics ou commettraient des actes contraires aux autres intérêts généraux [70].*

Le fait que la loi en vienne à traiter des *rémunérations illicites* peut paraître dénué d'intérêt; il témoigne cependant, une fois de plus, du pragmatisme qui présida à l'élaboration des lois pénales.

Le législateur a promulgué le décret du 21 octobre 1921 relatif aux rémunérations illicites [71] après avoir constaté la nécessité d'empêcher, par des mesures répressives, les commis, préposés, employés et agents de particuliers de solliciter, d'agréer, ou de recevoir frauduleusement des rémunérations

dans l'exercice de leur emploi. Ce décret se justifiait par les considérations suivantes: «Le caractère illicite de ces agissements tient à ce que ces personnes, se trouvant au service des particuliers, sont appelées à traiter au nom de ceux-ci avec le public: elles jouissent vis-à-vis de celui-ci, surtout lorsqu'elles sont loin de leurs mandants, d'un pouvoir de fait plus ou moins considérable; elles en abusent en subordonnant l'accomplissement des devoirs de leur emploi à l'octroi d'une rémunération» [72] (...). Et il était encore précisé que, à la différence de la législation britannique ou française, ce décret ne frappait que le commis, préposé, agent ou employé qui a sollicité, agréé ou reçu la rémunération, et non le tiers qui l'a offerte, promise ou payée, la raison déterminante de cette mansuétude étant d'ordre pratique: le législateur espérait rendre ainsi la répression plus efficace en permettant au tiers de dénoncer le coupable sans s'exposer lui-même à des poursuites [73].

Un décret du 6 août 1922 [74] a abrogé et remplacé le décret du 11 août 1886 relatif aux infractions à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières (voir *supra*, 2.2.1.1.), dont il reprenait les termes exacts, sauf en ce qui concerne les peines qu'il portait respectivement à un emprisonnement de deux mois au maximum et à une amende qui ne pouvait excéder deux mille francs.

Le caractère apparemment arbitraire des dispositions de ce décret a été tempéré par l'application qu'en fit la jurisprudence; un jugement du tribunal de première instance de Stanleyville a jugé que «Pour qu'il y ait lieu à application du décret du 6 août 1922 portant que les contraventions aux actes législatifs à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières seront sanctionnées d'une servitude pénale de deux mois et d'une amende, il faut que la disposition enfreinte ait été qualifiée infraction par le législateur. Cette solution se dégage notamment de la formule de l'intitulé dudit décret» [75].

Si l'article 27 du décret du 26 mai 1888 sanctionnait déjà l'escroquerie (voir *supra*, 2.2.1.2.), un décret du 12 mars 1923 intervint spécialement pour sanctionner *les chèques non provisionnés et les autres effets tirés sans droit* [76]. Selon le rapport du Conseil colonial [77], ce décret se justifiait par le fait que l'infraction visée (qu'il convenait de réprimer avec une sévérité particulière) ne se confondait pas avec l'escroquerie prévue par l'article 27 du décret du 26 mai 1888, et qu'elle formait une variété spéciale de cette dernière.

Le législateur a estimé encore devoir réglementer les *loteries*, auxquelles il a consacré un décret en date du 17 août 1927 [78]. Il interdisait les loteries, à l'exception de celles qui étaient exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts ou à tout autre but d'utilité publique, et à condition d'avoir été autorisées par le gouverneur de province ou le gouverneur général selon qu'elles étaient rendues publiques dans une seule province ou dans plus d'une province.



Suivant l'exposé des motifs de ce décret [79], celui-ci s'inspirait directement d'une ordonnance législative du gouverneur du Katanga datée du 28 juin 1919 et avait pour but de mettre fin à des abus auxquels donnaient lieu les loteries privées qui constituaient fréquemment une spéculation immorale.

Nous avons vu que le décret du 15 avril 1926 organisant les juridictions indigènes [80] autorisait celles-ci à prononcer la peine du fouet, dont le nombre de coups était à cette époque limité à douze. Le décret du 14 décembre 1933, relatif aux mêmes juridictions [81], avait ramené le maximum de cette peine de douze à huit coups, tout en interdisant qu'elle soit, pour un même fait, cumulée avec la peine de la servitude pénale principale.

Quelques années plus tard, les juridictions indigènes firent encore l'objet d'un décret du 17 mars 1938 [82]. Outre les nombreuses modifications qu'il apportait au décret du 15 avril 1926 en ce qui concerne l'organisation et la compétence de ces juridictions, il complétait les dispositions existantes relatives aux peines que pouvaient prononcer lesdites juridictions et réduisait le nombre de coups de fouet applicables. Dans les cas où un fait auquel la coutume attachait des peines n'était pas érigé en infraction par la loi écrite, les peines applicables étaient exclusivement:

- La *servitude pénale principale* (qui ne pouvait excéder une durée d'un mois ou de deux mois, suivant les distinctions établies par une autre disposition du même décret);
- Le *fouet*, si la coutume locale le permettait (peine qui ne pouvait comporter plus de huit coups et ne pouvait être prononcée contre les vieillards, les infirmes, les femmes ou les enfants et ne pouvait être cumulée avec la servitude pénale principale);
- L'*amende* (dont le montant ne pouvait excéder mille ou deux mille francs, suivant les distinctions déjà citées ci-dessus);
- La *servitude pénale subsidiaire à l'amende* (qui ne pouvait excéder une durée de quinze jours);
- La *confiscation spéciale* de la chose formant l'objet de l'infraction ou produite par l'infraction, etc., si la coutume locale le permettait.

En définitive, et en vertu de l'article 6 du décret du 17 mars 1938 évoqué ci-dessus [83], un arrêté royal du 13 mai 1938 assura la coordination des décrets de 1926, 1932, 1933 et 1938 relatifs aux juridictions indigènes [84] en formant un ensemble de 46 articles qui, s'ils traitaient essentiellement de l'organisation et de la compétence de ces juridictions, reprenaient aussi l'énumération des peines que pouvaient prononcer lesdites juridictions (cf. ci-dessus).

En ce qui concerne plus particulièrement la peine du *fouet*, il y a lieu de signaler qu'elle a été supprimée par un décret du 18 décembre 1951 [85], dont un extrait du rapport du Conseil colonial précise les motifs:

*Ce projet de décret supprime la peine du fouet comme sanction pénale.*

*Déjà le décret du 14 décembre 1933 avait ramené le maximum de coups à huit, avec l'espoir de préparer ainsi l'abolition de cette peine. L'évolution de la mentalité générale des populations et celle des rapports entre les autorités indigènes et leurs administrés permettent aujourd'hui d'en réaliser la suppression complète [86].*

Dès lors, la peine du fouet ne subsista plus qu'à titre de sanction disciplinaire infligée dans le cadre du régime pénitentiaire, et le nombre maximum de coups pouvant être infligés a été ramené à quatre par une ordonnance du 20 août 1951 [87].

#### 2.2.2.2. Le décret du 30 janvier 1940 instituant le Code pénal de la Colonie [88]

Au terme de cette évolution de plusieurs décennies, le droit pénal a fait l'objet d'une nouvelle intervention du législateur par la promulgation du décret du 30 janvier 1940 instituant le Code pénal de la Colonie. Sauf les modifications ponctuelles qui y ont été apportées jusqu'à la date de l'indépendance du Congo, ce décret constitue l'ultime ensemble de dispositions de droit pénal édicté par le législateur colonial belge et il est resté en vigueur jusqu'à la fin de la période coloniale, soit pendant plus de vingt ans. Son étude permettra de faire la synthèse du travail du législateur colonial en matière pénale et de décrire les principales caractéristiques du droit pénal congolais.

Le but primordial du décret du 30 janvier 1940 n'était autre que la traduction en néerlandais du Code pénal existant et des dispositions légales qui s'y rattachaient [89], de sorte qu'il ne présentait, en principe, aucune nouveauté ou particularité par rapport à la législation antérieure. Il ressort cependant du rapport de la commission du Conseil colonial chargé de l'examen du projet de décret [90] que, tout en procédant à ce travail de traduction, «l'Administration n'a pas seulement fait les modifications de forme qui s'imposaient, comme la numérotation par exemple, mais aussi certaines modifications de textes apparues comme nécessaires».

De fait, ce décret du 30 janvier 1940 se limite à trois articles, dont le premier porte que «le texte ci-annexé formera le Code pénal de la Colonie», le second désignant les dispositions antérieures abrogées et le troisième précisant la date de l'entrée en vigueur du nouvel ensemble législatif, soit le 1<sup>er</sup> août 1940.

Et c'est précisément l'examen des dispositions légales abrogées qui permet de cerner le contenu du nouveau Code pénal puisque celui-ci, d'une part, réunit et coordonne les dispositions de lois et règlements demeurés épars, dont la nouvelle présentation ne suit pas l'ordre chronologique mais bien l'ordre numérique des articles du nouveau Code pénal, et, d'autre part, abroge ces mêmes lois et règlements, rappelés ci-après :

— Les décrets du 26 mai 1888 et du 27 avril 1889, coordonnés par l'arrêté du secrétaire d'Etat du 19 décembre 1896 (décrets qui comportaient

respectivement les dispositions relatives aux infractions et à leur répression en particulier et les dispositions relatives aux infractions et à leur répression en général, *cf. supra*), ainsi que les décrets qui les ont modifiés ou complétés (art. 1 à 42 et 43 à 187 du nouveau code);

- L'arrêté du gouverneur général du 29 juillet 1899 relatif aux voies de fait et violences légères contre les personnes (*cf. supra*) (art. 51 du nouveau code);
- L'arrêté du gouverneur général du 12 mars 1906 relatif à l'imputation de la détention préventive sur la durée de la servitude pénale prononcée [91], qui complète l'ancien article 89*bis* (*cf. supra*) (art. 9 du nouveau code);
- L'ordonnance du gouverneur général du 4 juillet 1910 relative à la violation de domicile commise sans violences, menaces, effraction ni fausse clef (*cf. supra*) (art. 70 du nouveau code);
- L'ordonnance du gouverneur général du 28 février 1913 relative à la destruction et à la dégradation d'arbres, récoltes ou autres propriétés opérées même sans intention méchante (*cf. supra*) (art. 113 du nouveau code);
- Les ordonnances du gouverneur général du 18 septembre 1912 [92], 25 octobre 1924 et 19 janvier 1931 [93], ainsi que l'ordonnance du gouverneur général du Katanga du 14 juin 1911 [94], qui sont toutes relatives au port illégal d'insignes, emblèmes ou costumes officiels civils ou militaires de la Colonie ou de nature à faire croire à l'existence d'un mandat public, et qui sont fusionnées dans le second alinéa de l'article 123 du nouveau code [95];
- L'ordonnance législative du 8 novembre 1915 relative à la corruption de fonctionnaires publics, d'arbitres ou d'experts commis en justice [96], dont les quatre articles constituent les articles 147 à 150 du nouveau Code pénal;
- Le décret du 2 juin 1898 [97] approuvant l'ordonnance du 17 mars 1898 relative à l'atteinte aux mœurs [98], dont les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 constituent les articles 172, 173 et 174 du nouveau code;
- L'ordonnance législative du 12 août 1915 relative aux crimes contre la sécurité extérieure de la Colonie [99], dont les articles 1<sup>er</sup> et 2 forment les articles 181 et 182 du nouveau Code pénal.

Au moment même de son adoption, le nouveau Code pénal faisait déjà l'objet de critiques sévères, d'autant plus aisées à formuler que, précisément, aucune modification ou amélioration majeure n'avait été apportée à la législation antérieure dont seule la traduction en néerlandais devait être assurée. Ces critiques figuraient même dans le rapport de la commission du Conseil colonial chargée de l'examen du projet de décret qui observait, notamment, que «le Code pénal est la partie la moins bonne de toute la législation coloniale. Alors que tant de lois du Congo se distinguent par leur originalité, leur

caractère pratique, que certaines ont devancé, et de beaucoup, les progrès de la science juridique contemporaine, le Code pénal est une œuvre sommaire, accomplie hâtivement, au début de l'installation de l'Etat Indépendant du Congo, et qui n'a reçu depuis lors que peu de modifications substantielles» [100].

Les principales critiques formulées à l'égard du Code pénal du 30 janvier 1940 peuvent se résumer comme suit :

1. C'est le Livre I<sup>er</sup> du nouveau Code pénal (*Des infractions et des peines en général*), qui a été critiqué le plus sévèrement en raison de l'absence de dispositions relatives à l'*imputabilité des infractions*, aux *causes de justification* ou d'*excuse*, à la *récidive* et à l'organisation de *mesures de défense sociale* ou d'*éducation sociale* concernant certaines catégories de personnes: *enfants*, *déficients mentaux*, etc. [101], ainsi qu'à cause de l'excessive indulgence pouvant résulter de l'application stricte des dispositions du Code relatives aux *circonstances atténuantes* [102].

Faute de dispositions légales régissant la plupart de ces matières, les juridictions s'efforcèrent de prononcer des sentences tenant compte de ces éléments de fait, et ce sur la base de l'ordonnance du 14 mai 1886 [103], qui autorisait, lorsque la matière n'était pas prévue par un décret, un arrêté ou une ordonnance, de juger les contestations d'après les coutumes locales, les *principes généraux du droit* et l'équité.

Faisant application de cette disposition, la jurisprudence a fait fréquemment référence à la législation belge comportant de tels principes et a prononcé des décisions qui prenaient en compte, à titre de cause de justification ou d'excuse, des notions telles que la *force majeure*, la *légitime défense*, l'*absence de discernement résultant du jeune âge*, la *démence*, la *provocation*, la *contrainte morale* ou l'*ignorance de l'illégalité de l'ordre d'un supérieur hiérarchique* [104].

Quant aux *circonstances atténuantes* admises par les juridictions en se référant aux principes généraux du droit, il importe de citer notamment le *jeune âge*, l'*influence des coutumes*, les *croyances superstitieuses*, la *kleptomanie*, la *provocation*, l'*ivresse* et le *dédommagement spontané de la partie lésée* [105].

2. En ce qui concerne le Livre II du Code pénal (*Des infractions et de leur répression en particulier*), le rapport de la commission du Conseil colonial considérait tout d'abord qu'il était «marqué par l'extrême concision des dispositions», alors que, «dans un pays où l'on doit forcément confier, pour partie tout au moins, le soin de rendre la justice à des personnes n'ayant pas reçu de formation juridique développée, il convenait de mettre à leur disposition un ensemble de textes clairs, entrant dans quelques détails, afin de guider le juge dans l'appréciation de la gravité des faits».

En outre, le même rapport soulignait, à propos de cette partie du Code pénal, l'absence presque complète de dispositions spécifiquement coloniales et serrant d'un peu plus près les particularités de la vie des indigènes.

3. Le reproche adressé au Code pénal du 30 janvier 1940 à propos de l'absence de dispositions générales traitant de la *récidive* appelle certaines observations :

- Cette lacune a d'abord pu être quelque peu corrigée par l'application de l'article 42 introduit dans le Code pénal par le décret du 4 janvier 1934 et consacré à la *condamnation conditionnelle*, dont les alinéas 2 et 3 avaient respectivement pour effet d'interdire l'octroi du sursis en cas de récidive [106] et de supprimer le sursis en cas d'infraction nouvelle punissable d'une servitude pénale de plus de deux mois.
- Un décret du 8 août 1959 a introduit, dans la Section II du Livre I<sup>er</sup> du Code pénal, un §5 intitulé : *De l'obligation de s'éloigner de certains lieux ou d'une certaine région ou d'habiter dans un lieu déterminé*; ce texte instituait les peines accessoires de *l'obligation et de l'interdiction de séjour* qui étaient notamment applicables aux *récidivistes*.
- Ce même décret du 8 août 1959 a également complété la Section II précitée par un paragraphe intitulé *De la mise à la disposition du gouvernement* et comportant des articles applicables aux *multirécidivistes*, à propos desquels le rapport du Conseil de législation énonçait : «Les articles 14d) à 14h) instituent et organisent la mise des délinquants d'habitude à la disposition du gouvernement. Il s'agit ici, non de répression proprement dite, mais d'une mesure de défense sociale. La mise à la disposition est cependant une peine. L'exécution en est confiée à l'autorité administrative qui devra la limiter aux mesures nécessaires pour assurer la sécurité publique, l'amendement et le redressement du condamné. Le plus souvent, le condamné pourra être laissé en liberté sous telles mesures de surveillance et de contrôle qui paraîtront nécessaires. Il ne sera interné que s'il y a lieu».

4. Outre les compléments précités, le Code pénal du 30 janvier 1940 fit aussi, jusqu'à l'indépendance du Congo, l'objet d'autres modifications, notamment en vue de supprimer les dispositions marquées par une volonté de discrimination raciale, ainsi qu'il ressort de l'examen des articles 3, 8, 42, 75bis, 97 et 167 [107] :

- L'article 3 initial du Code pénal portait : «L'indigène de la Colonie qui s'est rendu coupable à l'étranger d'une infraction punie par la loi de la Colonie peut être poursuivi au Congo, s'il y est trouvé, du chef de cette infraction». Il fut remplacé par le texte suivant : «Toute personne qui, hors du territoire du Congo belge, s'est rendue coupable d'une infraction pour laquelle la loi congolaise prévoit une peine de servitude pénale de plus de deux mois, peut être poursuivie et jugée au Congo belge (...)».
- L'article 8 du Code pénal s'énonçait primitivement comme suit : «Les condamnés à la servitude pénale subissent leur peine dans les prisons de

la Colonie, les indigènes en commun, les non-indigènes dans des cellules séparées». Il a été modifié par la suppression de la distinction entre *indigènes* et *non-indigènes*.

- L'article 42 du Code pénal, qui traite du sursis à l'exécution d'une peine de servitude pénale, ne concernait à l'origine que les *non-indigènes* (décret du 4 janvier 1934) et, ultérieurement, les *non-indigènes*, les *indigènes immatriculés* et les *détenteurs de la carte du mérite civique* (décret du 17 mai 1952). Dans sa dernière version (décret du 6 juin 1958), cet article 42 ne comportait plus aucune discrimination de caractère racial.
- L'article 75bis a été introduit par un décret du 2 décembre 1957 en vue de réprimer toute espèce de manifestation d'aversion ou de haine raciale ou ethnique (voir *infra*, 3.4.2.).
- L'article 97 du Code pénal, relatif au détournement de main-d'œuvre, ne comportait pas de discrimination raciale puisqu'il sanctionnait l'utilisation frauduleuse de main-d'œuvre *indigène* aussi bien que *non indigène*; une ordonnance législative du 11 août 1959 supprima cependant ces mentions inutiles.
- L'article 167, enfin, punissait d'une servitude pénale de cinq à quinze ans tout attentat à la pudeur commis sans violence, ruse ou menaces sur la personne d'un enfant, mais il faisait une distinction selon que la victime était un enfant *de race européenne âgé de moins de seize ans* ou un enfant *de race non européenne qui n'a pas atteint l'âge de la puberté*. L'article 4 de l'ordonnance législative précitée supprima cette distinction et ne retint que l'attentat commis sur un enfant *âgé de moins de quatorze ans*, mais en ajoutant la précision suivante: «L'âge de l'enfant pourra être déterminé par examen médical, à défaut d'état civil».

5. Enfin il y a encore lieu de citer les nouvelles dispositions introduites au cours des dernières années de la colonisation par les articles 96bis (*usure*), 102bis (*grivèlerie*), 116 à 120 (*contrefaçon, falsification et imitation des signes monétaires*), 123bis (*port illégal de décorations*), 150bis et 150ter (*publication et distribution des écrits*), 164bis (*rupture de ban*), 171bis (*attentat à la pudeur ou viol commis par un ascendant de la victime, etc.*), 172 et 174bis (*attentats aux mœurs*) et 181 à 202, articles modifiés ou ajoutés afin de distinguer les atteintes à la *sûreté extérieure* (art. 181 à 185) et à la *sûreté intérieure de l'Etat* (art. 186 à 202) [108].

#### 2.2.2.3. Législation pénale complémentaire

Si le Code pénal du 30 janvier 1940 constitue la partie la plus importante du droit pénal congolais, le législateur procéda cependant à diverses autres interventions ponctuelles en vue de régir des matières particulières qui n'étaient pas traitées par le Code pénal proprement dit.

Nous ne citerons que pour mémoire des actes législatifs déjà évoqués précédemment, tels l'ordonnance législative du 22 janvier 1903 relative au chanvre à fumer (*cf. supra*), le décret du 6 août 1922 sanctionnant les infractions à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières (*cf. supra*) et le décret du 17 août 1927 réglementant les loteries (*cf. supra*).

Le code pénal militaire très sommaire institué par le décret du 22 décembre 1888 intitulé *Justice militaire* [109] a été, quant à lui, quelque peu complété par l'ordonnance législative du 29 avril 1942 relative aux *mutilations volontaires* [110].

Encore que l'adultère et la bigamie aient fait, dès le mois de juin 1914, l'objet de travaux du Conseil colonial [111], ceux-ci ont été interrompus par la guerre, et c'est seulement par le décret du 25 juin 1948 sur la *répression de l'adultère et de la bigamie en cas de mariage de droit civil ou assimilé* [112] que cette matière a été réglée. Suivant l'article 2 de ce décret, «sont assimilés aux personnes mariées selon les règles du droit écrit, l'indigène et sa femme qui, ayant contracté un mariage selon la coutume, ont demandé et obtenu leur immatriculation».

Ainsi que l'indique le rapport du Conseil colonial [113], il s'agissait d'une matière «extrêmement complexe et délicate», et l'accord sur la solution des problèmes qu'elle suscitait a été difficile à réaliser. Aussi, jusqu'à cette date, l'adultère n'était-il pas une infraction et pouvait tout au plus constituer une cause de divorce en vertu de l'article 134 du Code civil, et la bigamie n'était pas davantage sanctionnée pénalement.

Un décret du 15 juillet 1949 [114] a sanctionné l'*abandon de famille*. Inconnue du Code pénal de la Colonie avant cette date, et bien que prévue par l'article 391*bis* du Code pénal belge, cette infraction a été introduite dans la législation pénale congolaise par ce décret, dont l'exposé des motifs indiquait notamment: «L'évolution des populations indigènes dont l'amélioration du standing économique s'accompagne d'un relâchement de la discipline traditionnelle, tout comme l'augmentation du nombre de ménages européens résidant au Congo plus longtemps sans interruption de séjour, rend indispensable l'intervention du législateur». Le droit écrit tentait, de la sorte, de corriger certains effets néfastes que le progrès économique avait pu entraîner à l'égard de la coutume.

L'ordonnance du 14 février 1959, fondée sur le décret du 6 avril 1922 déterminant le pouvoir de police du gouverneur général, institua l'infraction de *rétenion illicite de documents officiels* [115].

L'ordonnance législative du 6 novembre 1959 relative aux peines à appliquer en cas d'infraction à des mesures d'ordre général [116] a remplacé le décret du 24 juillet 1918 relatif aux pénalités à appliquer aux indigènes du Congo et des colonies limitrophes en cas d'infraction à des mesures d'ordre général (*cf. supra*). Ainsi, le législateur intervenait une fois encore aux fins de supprimer les dispositions pénales empreintes de discrimination raciale (*cf. supra* également).

## 2.3. LE DROIT PÉNAL DU RUANDA-URUNDI

En vertu du Traité de Versailles, qui mit fin à la Première Guerre mondiale, l'Allemagne dut renoncer, en faveur des principales Puissances alliées et associées [117], à toutes ses colonies et autres territoires d'outre-mer, parmi lesquels figurait l'Afrique-Orientale allemande (*Deutsch Ost Afrika*), qui comprenait le Ruanda et l'Urundi.

Le 21 août 1919, le Conseil supérieur des Alliés et Associés accorda à la Belgique le mandat d'administrer le Ruanda et l'Urundi, et à la Grande-Bretagne celui d'administrer le restant de l'ancienne colonie allemande d'Afrique orientale [118].

Les termes de cette décision furent confirmés le 31 août 1923 par la Société des Nations [119] et approuvés par la loi belge du 24 octobre 1924 [120] [121].

L'organisation et l'administration des territoires du Ruanda et de l'Urundi ont fait l'objet de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi [122], aux termes de laquelle ce territoire était uni administrativement à la colonie du Congo belge et soumis aux lois du Congo belge, sous certaines réserves, parmi lesquelles figurait celle qu'édicte l'article 3 de ladite loi: «Les décrets et les ordonnances législatives du gouverneur général dont les dispositions ne sont pas spéciales au Ruanda-Urundi ne s'appliquent à ce territoire qu'après y avoir été rendus exécutoires par une ordonnance du vice-gouverneur général qui l'administre».

### 2.3.1. *La coutume*

L'exposé des motifs de l'ordonnance législative du 5 octobre 1943 sur les juridictions indigènes du Ruanda-Urundi [123] rappelle notamment qu'aucun texte allemand n'avait organisé les juridictions indigènes auparavant et que «la seule base légale sur laquelle repose l'organisation des juridictions indigènes du Ruanda-Urundi est l'article 4 de l'ordonnance n° 2/5, en date du 6 avril 1917, du Commissaire royal dans les Territoires de l'Est Africain Allemand occupés par la Belgique, article conçu comme suit: "Dans les circonscriptions constituées en Sultanats, les Résidents représentent le Gouvernement d'occupation. Ils veillent au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Les Sultans exercent, sous la direction du Résident, leurs attributions politiques et judiciaires dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène et les instructions du Commissaire royal"».

Cet exposé des motifs soulignait également que la législation antérieure à cette ordonnance législative n'avait en rien dérogé aux dispositions en vigueur qui ne faisaient pas obstacle «au droit des juridictions indigènes de juger les affaires dont elles peuvent connaître en vertu de la coutume, des traditions ou des instructions du Commissaire royal».

On constate donc que, dès 1917, le commissaire royal chargé d'administrer le Ruanda-Urundi se réserve le droit d'intervenir par voie d'instruction en



matière de justice traditionnelle. Il ne s'en privera d'ailleurs pas. Une ordonnance-loi du 28 avril 1917 organisant la justice civile et répressive réservait au seul commissaire royal la décision d'exécuter la peine capitale. Il enlevait ainsi au *mwami*-roi le droit de vie et de mort qu'il exerçait sur ses sujets.

Le maintien de la coutume, amendée éventuellement par les instructions du commissaire royal, est encore commenté comme suit dans l'exposé des motifs de l'ordonnance législative de 1943: «Depuis son occupation du pays, la puissance mandataire s'est efforcée de réglementer les juridictions indigènes, par voie de décisions administratives basées sur la coutume. Elle se devait en effet de mettre ces institutions en concordance avec les concepts de la civilisation européenne, avec l'organisation indigène et avec l'organisation administrative du pays. Elle s'est assignée pour tâche de ne mettre sur pied aucune juridiction nouvelle mais de maintenir, en les améliorant, les juridictions traditionnelles existantes [124]».

L'ordonnance précitée, qui organisait l'exercice de la justice traditionnelle au Ruanda-Urundi, limitait la compétence des juridictions indigènes en matière pénale aux infractions punissables de cinq ans de servitude pénale au maximum et ne leur permettait pas de prononcer une peine dépassant deux mois de servitude pénale et 2 000 F d'amende.

### 2.3.2. *Le droit écrit*

Dès qu'elle a exercé son mandat sur le Ruanda-Urundi, l'autorité belge a imposé l'application du droit pénal congolais. L'ordonnance-loi du 30 août 1924 énonçait dans son article 2: «Toutes les juridictions appliquent la loi pénale du Congo Belge [125]», et le décret du 10 juin 1929, qui approuvait cette ordonnance, rendait applicables au Ruanda-Urundi les textes de la législation pénale du Code belge [126].

Le décret du 30 janvier 1940 constituant le Code pénal congolais a été rendu applicable au Ruanda-Urundi par l'ordonnance du 18 mai 1940 et l'est resté jusqu'à l'indépendance [127].

Hormis quelques rares textes particuliers, le droit pénal du Ruanda-Urundi était donc identique à celui du Congo belge. Comme au Congo belge, le législateur y a initialement maintenu l'exercice de la justice traditionnelle en matière pénale, pour ensuite réduire progressivement l'application du droit pénal coutumier au profit du droit pénal écrit.

## 3. Caractéristiques essentielles du Code pénal congolais

L'examen des divers textes évoqués ci-dessus a permis de constater que le droit pénal congolais n'a pas été qu'une simple réplique du droit pénal belge (voir *supra*, 2.2.1.1.).

On a pu également s'apercevoir que le droit pénal congolais fut, à l'origine, caractérisé par une double dualité. D'une part, il a fait coexister le droit écrit et le droit coutumier et, d'autre part, il contenait, dans certains cas, des dispositions différentes pour les indigènes et les non-indigènes, mettant en cause le principe de l'égalité de tous devant la loi. Le survol de l'évolution historique du droit pénal a permis de constater que la sphère d'application du droit pénal écrit a progressivement restreint et supplanté celle du droit coutumier, et que l'égalité des Blancs et des Noirs devant la loi pénale a remplacé les textes qui ne respectaient pas ce principe.

### 3.1. ORIGINALITE DU CODE PENAL CONGOLAIS

Les divers textes du Code pénal congolais ont été, de 1886 à 1940, rédigés par des juristes belges, qui se sont inspirés des fondements du Code pénal belge de 1867 (encore en vigueur à l'heure actuelle) [128]. Peut-on, dans ces conditions, considérer que le Code pénal congolais constitue une œuvre originale, qui se démarque du Code pénal belge?

Dès la lecture du décret du 7 janvier 1886, qui se trouve à l'origine du Code pénal congolais, on s'aperçoit que le législateur colonial ne s'est point satisfait d'une simple copie du Code pénal belge, ainsi qu'en témoigne la comparaison des dispositions de chacun de ces codes relatives au droit pénal général: le législateur colonial y consacrait 19 articles, formant le chapitre III intitulé *Des infractions et des peines en général* tandis que le Livre I<sup>er</sup> du Code pénal belge portant le même titre en comportait une centaine.

Autre exemple: les dispositions de ce même décret relatives à l'homicide et aux lésions corporelles volontaires ne comportaient que six articles, tandis que les dispositions correspondantes du Code pénal belge en vigueur à la même époque s'étendaient sur vingt-cinq articles.

Même lorsque les auteurs du décret congolais ont estimé pouvoir s'inspirer directement des textes du Code pénal belge, encore n'en ont-ils retenu que les dispositions qui paraissaient pouvoir s'appliquer *hic et nunc*, délaissant celles qui semblaient inadaptées à la situation du Congo (par exemple, l'article 397 du Code pénal belge, relatif à l'empoisonnement, qui ne figurait point dans le décret de 1886 [129]) ou en innovant par l'adoption de dispositions inconnues du droit pénal belge, ainsi qu'en témoigne l'institution de la peine de la *servitude pénale*.

Le législateur ne semble pas avoir justifié l'introduction dans le droit pénal de la notion de *servitude pénale*, ni lors de la promulgation du décret du 7 janvier 1886, ni à l'occasion de l'adoption du décret du 26 mai 1888, ni même lorsque le décret du 30 janvier 1940 a abrogé et remplacé les deux décrets précités.

Nous en trouvons cependant une explication sous la plume d'Antoine Sohier [130], qui rappelle notamment qu'il ne pouvait être question d'imiter au Congo le régime pénitentiaire belge, d'une part en raison du coût exorbitant qu'un régime cellulaire eût entraîné (constructions, personnel, etc.) et ensuite et surtout parce que le régime cellulaire «aurait été, pour les Noirs, habitués à une vie active au grand air, l'équivalent d'une condamnation à mort». Et cet auteur expose également qu'«il était tout aussi impossible d'adopter le régime répressif coutumier: il restait inconnu et comportait de toute évidence des mutilations, etc. que nous devons proscrire et faire disparaître plutôt qu'imiter si nous voulions remplir notre mission civilisatrice».

Cependant, la détention des délinquants et le travail des prisonniers sous surveillance étant admis par la coutume, le législateur a pu en conclure légitimement que la privation de liberté était une peine adaptée à la mentalité des Congolais et admise par eux. C'est pourquoi il a substitué aux expressions précises du droit belge (emprisonnement, travaux forcés, réclusion) «un terme vague: "servitude pénale", qui lui laissait la latitude d'applications variées» [131].

La *servitude pénale* était subie dans des établissements pénitentiaires où, en règle générale, s'appliquait l'emprisonnement en commun, tandis que le régime cellulaire était réservé aux seuls détenus frappés de peines disciplinaires.

Outre la peine de mort, la servitude pénale, l'amende et la confiscation spéciale, prévues dès l'origine dans la législation pénale congolaise, le législateur colonial y a ajouté ultérieurement (décret du 8 août 1959) d'autres peines qui n'existaient pas dans le droit pénal belge, en l'occurrence l'obligation de s'éloigner de certains lieux ou d'une certaine région, la résidence imposée dans un lieu déterminé, et, pour les délinquants d'habitude, la mise à disposition du gouvernement.

Autre originalité du Code pénal congolais: l'absence de classification des infractions. A l'opposé du Code pénal belge, qui classe les infractions suivant leur gravité en crimes, délits et contraventions et qui, en cette matière notamment, s'est directement inspiré du Code pénal français [132], le Code pénal congolais ne connaît que l'*infraction*, excluant toute autre dénomination caractérisant sa gravité (cf. art. 83 du décret du 27 avril 1889, devenu l'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 janvier 1940).

Alors que, toujours à l'instar du Code pénal français, l'article 8 du Code pénal belge énonçait: «Tout condamné à mort aura la tête tranchée», l'article 27 du décret du 7 janvier 1886 décidait: «Tout condamné à mort est pendu». Cette disposition était elle-même bientôt remplacée par l'article 88 du décret du 27 avril 1889 (devenu l'article 6 du décret du 30 janvier 1940), libellé de la manière suivante: «Le condamné à mort est exécuté suivant le mode déterminé par le gouverneur général». Le législateur a estimé, en effet,

que le mode d'exécution de la peine de mort ne devait pas demeurer immuable car, dans les pays neufs, des circonstances peuvent exiger de pouvoir recourir à un mode d'exécution plutôt qu'à un autre [133].

En définitive, aux termes de l'arrêté du gouverneur général du 9 avril 1898, demeuré d'application sous l'empire du Code pénal de 1940, les exécutions capitales devaient se faire par la pendaison pour les civils et par les armes pour les militaires [134].

Alors que le décret du 30 juillet 1886 (voir *supra*, 2.2.1.1.) instaurait le principe des *circonstances atténuantes*, il ne se conformait pas pour autant aux articles 79 à 85 du Code pénal belge. En effet, loin de définir la mesure dans laquelle le juge pouvait diminuer la peine à prononcer suivant qu'il s'agissait de la peine de mort, des travaux forcés à perpétuité ou à temps de 15 à 20 ans ou de 10 à 15 ans, etc., ce décret accordait au tribunal un pouvoir d'appréciation quasi absolu, tempéré uniquement par l'obligation, pour le juge, d'énumérer les circonstances atténuantes dans son jugement.

Ce pouvoir exorbitant a été quelque peu diminué par l'article 77 du décret du 26 mai 1888 (voir *supra*, 2.2.1.2.) qui autorisait le juge à réduire la peine de la servitude pénale au-dessous du minimum fixé par la loi.

Ensuite, le décret du 2 décembre 1896 [135], qui devint l'article 98 de l'arrêté du 19 décembre 1896, s'inspirant des dispositions correspondantes du Code pénal belge, a limité encore le pouvoir du juge en l'autorisant à remplacer la peine de mort par la servitude pénale à perpétuité ou par une servitude pénale de 10 à 20 ans, et la servitude pénale à perpétuité par une servitude pénale de 10 à 15 ans, et à réduire la servitude pénale à temps ainsi que l'amende à la moitié du minimum édicté par la loi.

Le décret du 25 juin 1913 [136] a modifié une nouvelle fois cet article 98 (devenu l'article 18 du Code pénal de 1940), en restituant au juge un large pouvoir d'appréciation et en l'autorisant à remplacer la peine de mort par la servitude pénale à perpétuité ou par une servitude pénale dont il fixerait la durée, et à réduire les peines de servitude pénale et d'amende dans la mesure qu'il déterminerait. C'est pourquoi le rapport de la commission du Conseil colonial, déjà évoqué plus haut, reprochait à la dernière version du Code pénal de n'avoir pas limité le pouvoir des juridictions: «(...) laisser les juridictions descendre aussi bas qu'elles le veulent, c'est risquer un nivellement qui n'est plus inspiré par l'intérêt public au mépris des valeurs permanentes sur lesquelles se trouve basée notre civilisation. Le législateur congolais a cherché une solution simple et neuve ... mais la recherche de la simplicité et de la facilité a des limites qu'il ne faut pas franchir» [137].

Le législateur congolais n'a pas davantage retenu le régime du Code pénal belge relatif à la *tentative*.

Si les deux législations donnent de la tentative une même définition [138], le Code pénal congolais se distingue du Code belge tout d'abord en punissant toute espèce de tentative, quelle que soit la gravité de l'infraction,

tandis que le Code belge exclut la tentative de contravention et punit d'office le seul crime, abandonnant à une loi particulière le soin de déterminer quelles tentatives de délit sont punies et dans quelle mesure. De plus, si le Code belge punit la tentative de crime de la peine immédiatement inférieure à celle que prévoit la loi pour le crime lui-même, le Code pénal congolais, considérant que l'auteur d'une tentative fait courir à la société un danger aussi grand que l'auteur de l'infraction consommée, punit la tentative d'infraction de la même peine que l'infraction proprement dite [139].

La pratique constante du législateur de l'Etat Indépendant du Congo consistant à ne point calquer sa législation sur les lois belges a été érigée en règle par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, dite *Charte coloniale* [140], qui posait d'emblée deux principes essentiels en proclamant: «Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Il est régi par des lois particulières».

Cette loi répondait au prescrit de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution belge, révisé le 7 septembre 1893 [141], qui exigeait que «les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières». Suivant Halewyck de Heusch [142], le législateur belge a voulu soustraire la disposition d'éventuels territoires coloniaux au régime de la Constitution afin de pouvoir y instaurer un système de gouvernement élaboré par le législateur ordinaire. Ceci a permis à la Charte coloniale de donner une large délégation du pouvoir législatif au Roi, dotant le Congo du gouvernement souple et technique que requérait un pays neuf à l'aube de son évolution.

Toujours est-il que, tout comme avant son annexion par la Belgique [143], la colonie du Congo belge, comme le Ruanda-Urundi, a toujours été régi par des textes qui lui étaient particulièrement destinés, qu'ils soient promulgués sous forme de lois issues du Parlement belge ou de décrets édictés par le Roi exerçant le pouvoir législatif qui lui était reconnu par l'article 7 de la Charte coloniale et par l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le gouvernement du Ruanda-Urundi [144].

Au demeurant, la seule comparaison du nombre d'articles constituant chacun des deux codes, belge et congolais, démontre à suffisance que le second, dans son ultime version du décret du 30 janvier 1940, n'est nullement une copie du premier: alors que les Livres I<sup>er</sup> et II du Code belge comportent respectivement 100 et 467 articles, totalisant ainsi 567 articles, le Code congolais limite son Livre I<sup>er</sup> à 42 articles et son Livre II à 145 articles, soit un total de 187 articles qui, si un certain nombre d'entre eux sont quasi identiques aux articles correspondants du Code belge, ne peuvent évidemment pas reproduire l'ensemble de ce dernier.

En définitive, à aucun moment le législateur belge n'a étendu au Congo tout ou partie de la législation métropolitaine, les lois issues du parlement, les décrets promulgués par le Roi et les ordonnances législatives édictées par

le gouverneur général étant toujours élaborés en fonction de situations propres au Congo. Il en fut de même pour le Ruanda-Urundi.

### 3.2. PRUDENCE ET PRAGMATISME DU DROIT PENAL CONGOLAIS

A l'origine, et pendant une brève période, l'Etat Indépendant du Congo, par le procédé du gouvernement indirect, a confié la responsabilité de la justice répressive aux chefs coutumiers (voir *supra*, 2.2.1.1.) [145].

Mais la nécessité d'un droit écrit se fit rapidement sentir. Cependant, en introduisant un tel droit au Congo, le législateur colonial a fait preuve de prudence en excluant, dès l'abord, l'application du droit pénal écrit aux *indigènes*: le Code pénal du 7 janvier 1886 ne s'appliquait d'une manière générale qu'aux seuls *non-indigènes* et ne s'appliquait aux *indigènes* que dans certains cas définis par la loi (voir *supra*, 2.2.1.1., art. 23 du décret du 7 janvier 1886). Hormis ces cas, les *indigènes* restaient soumis à la juridiction de leurs chefs et à l'application des lois et coutumes locales.

Cette prudence était d'ailleurs préconisée par d'éminents praticiens tels qu'Antoine Sohier, qui estimait qu'avant de leur imposer un droit pénal d'inspiration européenne il fallait bien connaître le droit des autochtones. L'étude du droit coutumier congolais présentait, affirmait-il, un double intérêt:

*Elle a d'abord une utilité pratique considérable pour notre colonisation. Ici même, dans notre vieux pays, toute loi nouvelle nous réserve des surprises. On ne sait jamais avec certitude quelles seront ses incidences. On voit des textes très étudiés, très discutés, tomber à plat dans la pratique, ne recevoir jamais d'exécution, rencontrer dans les mœurs et dans la population une résistance invincible. On en voit produire des résultats en mal ou en bien tout à fait inattendus. On voit des arrêtés subir des remaniements quelques jours après leur mise en vigueur ...*

*S'il est difficile de légiférer pour une population identique au législateur, à quels impairs, à quelles erreurs ne s'expose-t-on pas lorsqu'on réglemente une race aussi différente de la nôtre que la population indigène. Quelle ressource précieuse que d'avoir comme base un droit qui est le sien, qui exprime son âme et qui s'est adapté à ses besoins.*

*Assurément nous devons civiliser l'indigène, c'est-à-dire le rapprocher de nous; mais civiliser ne signifie pas assimiler, c'est-à-dire lui imposer toutes nos conceptions, toutes nos habitudes, même dans ce qu'elles ont de moins nécessaire. En tout cas, toute tentative d'assimilation serait vouée à l'échec, si nous voulions la réaliser d'un coup, sans transition et artificiellement [146].*

La prudence et le pragmatisme du législateur colonial apparaissaient à la lecture de l'énumération des infractions retenues par le législateur congolais (voir *supra*, 2.2.1.1.). En effet, le 7 janvier 1886, en créant un embryon de droit pénal, celui-ci ne s'est point contenté de copier le Code pénal belge, mais a commencé par en définir quelques infractions dont *la gravité ou la fréquence appelle spécialement la répression*.

De même, alors que, par le décret du 8 avril 1889 (voir *supra*, 2.2.1.3.), le législateur congolais entendait assurer l'extension du droit pénal écrit à

toute personne, sans autre distinction (*art. 30*: «L'infraction commise sur le territoire de l'Etat est punie conformément à la loi»), il prenait encore la précaution de permettre au Ministère public d'abandonner le prévenu à la juridiction du chef local et à l'application de la coutume indigène, lorsque l'infraction avait été commise par un indigène au préjudice d'un autre indigène (voir *supra*, *ibid.*).

En outre, le législateur faisait une fois encore preuve de pragmatisme en accordant au juge le pouvoir de prononcer, au profit de la partie lésée, les dommages-intérêts dus en vertu des usages locaux, c.-à-d. par la coutume. Ainsi apparaît le souci du législateur de ne point arbitrairement porter atteinte à la coutume, notamment en ce qui concerne l'aspect civil d'une sanction répressive, et de ne la remplacer que progressivement par le droit écrit.

Les dispositions relatives aux épreuves superstitieuses et aux pratiques barbares, dont l'anthropophagie (voir *supra*, 2.2.1.3.), sont un exemple de plus de l'approche pragmatique du législateur, réagissant à certaines pratiques des populations d'Afrique centrale qu'il considérait comme contraires à l'ordre public, par des textes appropriés de droit pénal écrit.

En conclusion, le fait que le Code pénal de 1940 n'a point modifié l'essentiel des dispositions législatives antérieures démontre que le législateur du Congo belge n'a pas voulu se départir de la prudence et du pragmatisme de celui de l'Etat Indépendant du Congo.

### 3.3. SIMPLICITE DU CODE PENAL CONGOLAIS

La simplicité du Code pénal congolais ressort du petit nombre d'articles qui le composent (voir *supra*, 3.1.), et surtout des diverses notions importantes dont il a cru pouvoir faire l'économie: *imputabilité des infractions*, *causes de justification*, *excuses*, *récidive* [147]. L'organisation de mesures de *défense sociale* et d'*éducation* concernant certaines catégories de personnes, tels les *enfants* ou les *délinquants d'habitude*, fait défaut ou n'a été introduite que très tardivement

De même, dans les textes relatifs aux infractions et à leur répression en particulier, le législateur congolais a fréquemment cherché à ramasser en quelques articles les textes bien plus détaillés et analytiques des dispositions correspondantes du Code pénal belge. Le Code congolais consacre par exemple 9 articles à l'*homicide* et aux *lésions corporelles* alors que le Code belge s'étend, dans le même domaine, sur 25 articles. Il en va de même pour le *vol* et l'*extorsion*, que le Code congolais traite en 7 articles, tandis que le Code belge y consacre 28 articles [148].

Le Code pénal congolais se présente ainsi comme un code *simple*, *concis* et *généralisateur* [149]. Ce souci de simplicité et de concision a parfois

péché par excès, de telle sorte qu'il comporte des lacunes graves, qui furent d'ailleurs dénoncées (voir *supra*, 2.2.2.2.).

D'aucuns considèrent cependant que les faiblesses de ce code ne diminuent pas, pour autant, l'intérêt qu'il présente ni, surtout, le rôle éminent qu'il a pu jouer.

Ainsi, par exemple, Dellicour [150], rappelant que nombreux sont les textes relatifs aux infractions en particulier que le Code pénal congolais a empruntés au Code pénal belge, souligne par ailleurs que: «La copie de la loi belge ne fut cependant pas une copie servile. L'œuvre du législateur congolais est avant tout une œuvre d'adaptation et de simplification. Le Code pénal congolais ne comporte pas les multiples infractions que les complications de la vie sociale ont fait instituer en Belgique. Il ne comporte pas non plus les nombreuses distinctions et précisions qui s'observent dans la loi belge. Une formule très brève et très générale tient parfois la place d'une section entière du Code pénal belge. Le large écart prévu entre le maximum et le minimum des peines permet aux tribunaux d'adapter les sanctions à la variété des cas qui se présentent. Le système congolais laisse donc aux juges plus de liberté et de responsabilité».

Lamy [151], tout en admettant que le système des circonstances atténuantes adopté par le Code pénal congolais (voir *supra*, 2.2.1.1.) accordait au juge un pouvoir «arbitraire énorme», considère que «cet aspect important de la répression permet assez largement d'individualiser au maximum les sanctions» et qu'il est certain que «les juges n'ont jamais hésité, avec prudence cependant, à exploiter le bénéfice des circonstances atténuantes et à justifier, dans leurs motivations, les raisons exactes de leur bienveillance».

Il ajoute que si, en l'absence de dispositions légales les concernant, les causes de justification et les excuses ne pouvaient être retenues par le juge, celui-ci les retenait, le cas échéant, «au titre de circonstances atténuantes librement appréciées par le juge du fond qui, de la sorte, pourra infliger la peine qu'il estimera opportune, tantôt plus lourde, tantôt plus légère que celle fixée impérativement par la répression d'une infraction excusée».

Et cet auteur conclut que, «sous cet angle, le Code pénal congolais a, à nouveau par souci primordial de simplification, fait confiance aux tribunaux».

En définitive, selon les points de vue, la simplicité du Code pénal congolais apparaît tantôt comme une qualité, tantôt comme un défaut, surtout lorsque cette simplicité est portée à l'extrême et qu'elle emporte de réelles lacunes. Il semble cependant permis de départager les théoriciens et les praticiens du droit, en citant encore Lamy qui, en sa qualité de haut magistrat, a œuvré au Ruanda-Urundi et au Congo aussi bien à l'époque de la Colonie qu'après l'indépendance de ces anciens territoires belges, et qui s'exprime comme suit: «Comme corollaire de cette simplicité, le Code congolais est parvenu à fixer des règles de portée générale dont l'étendue est maximale. Il s'agit là d'une particularité très avantageuse car elle permet d'éluder avec bonheur



des discussions d'interprétation très complexes et donne au magistrat une possibilité d'action plus grande» [152].

### 3.4. INEGALITE DEVANT LA LOI

La Constitution belge garantit aux citoyens belges la jouissance de nombreux droits et libertés parmi lesquels figurent: l'égalité devant la loi, la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, le droit à la propriété, la liberté des cultes et des opinions, la liberté de l'enseignement, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association et l'inviolabilité du secret des lettres.

L'article 2 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge garantissait, quant à lui, à tous les habitants de la Colonie, l'ensemble des droits et libertés reconnus par la Constitution belge, à l'exception de *l'égalité devant la loi et des libertés de la presse, de réunion et d'association*.

*En ce qui concerne plus particulièrement l'égalité devant la loi, ainsi que l'expose Heyse [153], ce principe est une règle d'ordre public dans notre société. Si elle n'a pas été reprise dans la Charte, ce n'est pas qu'elle doive être oubliée. L'égalité doit être la règle, l'inégalité l'exception. Ce n'est que la différence d'évolution des habitants du Congo qui justifie une certaine inégalité; celle-ci disparaîtra avec les progrès de l'éducation, de l'instruction et des conditions d'existence des indigènes.*

*La réalisation progressive de l'égalité devant la loi est d'ailleurs conforme à la «Déclaration universelle des Droits de l'Homme» de 1948 qui proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits (art. 1).*

*La Belgique a adhéré à cette recommandation, publiée au Bulletin officiel du Congo belge (...); elle est comprise dans les actes internationaux qui régissent le Ruanda-Urundi (...) et doit inspirer notre politique coloniale, sans qu'il en résulte des obligations juridiques pour le moment.*

Du fait que l'égalité devant la loi n'était point garantie par la Charte coloniale, le législateur ordinaire, c'est-à-dire le Roi, pouvait déroger à ce principe par voie de décrets et organiser des régimes juridiques propres à chacune des différentes populations du Congo, et ce, suivant les conceptions de l'époque, en fonction du développement desdites populations. Aussi rencontre-t-on, dans le droit pénal congolais, d'une part des ensembles de règles de nature différente (coutume et droit écrit), et d'autre part, dans le droit écrit lui-même, des régimes juridiques distincts selon les populations auxquelles ils s'appliquent.

#### 3.4.1. Renvoi de certaines dispositions du Code pénal congolais au droit coutumier

L'examen de l'évolution du droit pénal congolais fait apparaître que certaines de ses dispositions renvoient tantôt à la coutume, tantôt au droit écrit. Le Code pénal lui-même procède parfois à des renvois au droit coutumier, ainsi qu'il ressort de quelques dispositions rappelées ci-après.

Il a déjà été relevé (voir *supra*, 2.2.1.1.) que le premier Code pénal, institué par le décret du 7 janvier 1886, avait effectivement établi un double régime juridique en matière répressive puisqu'il limitait la compétence du tribunal de première instance, d'une part aux infractions commises par les *non-indigènes* et, d'autre part, à l'égard des indigènes, aux seules *infractions commises par un indigène au préjudice d'un non-indigène ou de l'Etat*, aux *infractions commises par un indigène dans un établissement de l'Etat ou dans la maison ou l'établissement d'un non-indigène* ou si l'infraction commise par un indigène était *connexe à une infraction commise par un non-indigène*. Pour toute autre infraction, les indigènes demeuraient soumis à la juridiction de leurs chefs et à l'application de la coutume locale [154].

Cette dualité ne résultait cependant pas d'une conception raciste d'un législateur prétendant opposer un régime juridique réservé aux seuls Blancs à un autre régime juridique applicable aux seuls Noirs. Elle était imposée par une situation de fait: le jeune Etat Indépendant du Congo ne disposait que d'une poignée de magistrats auxquels il aurait été impossible de faire régner la justice sur l'ensemble de la population du territoire. En outre, le gouvernement réalisait qu'il n'eût pas été sage de soumettre brusquement toute la population congolaise à un ordre juridique importé de l'étranger et ne correspondant pas à ses conceptions.

La dualité des régimes juridiques s'estompa d'ailleurs dès la promulgation du décret du 8 avril 1889 (voir *supra*, 2.2.1.3.), dont l'article 30 énonçait: «L'infraction commise sur le territoire de l'Etat est punie conformément à la loi. Néanmoins, lorsque l'infraction est commise par un indigène au préjudice d'un autre indigène, l'officier du ministère public pourra abandonner le prévenu à la juridiction du chef local et à l'application des coutumes indigènes».

Cette disposition a encore été reprise par l'article 84 du décret du 27 avril 1889 (voir *supra*, 2.2.1.3.), mais elle fut supprimée par l'article 2 du décret du 30 janvier 1940 qui, se limitant à la première partie de l'ancienne disposition, était libellé comme suit: «L'infraction commise sur le territoire de la Colonie est punie conformément à la loi» et étendait l'application du Code pénal à toute espèce d'individu. Ce texte mettait un terme à la distinction, dans le droit répressif, entre coutume et droit écrit, sauf en ce qui concerne certaines infractions mineures demeurant de la seule compétence des juridictions coutumières.

Cette dualité se manifesta aussi en matière civile et fut même, en ce domaine, confirmée par la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, dont l'article 18 précisait que «(...) les indigènes non-immatriculés du Congo belge jouissent des droits civils qui leur sont reconnus par la législation de la colonie et par leurs coutumes en tant que celles-ci ne sont contraires ni à la législation ni à l'ordre public».

Ainsi que l'exposait A. Sohier [155], par ces dispositions, qui ne faisaient que confirmer la législation de l'Etat Indépendant du Congo, les coutumes indigènes se trouvaient officiellement reconnues et intégrées dans le système juridique colonial belge et faisaient partie du droit belge au même titre que les décrets et les ordonnances.

Ce même auteur poursuivait en ces termes: «Cette reconnaissance vient directement du pouvoir législatif belge. La Charte n'a pas adopté le système de l'unité du droit pour toute la population introduite en Europe par la Révolution française. Elle a considéré préférable que le droit soit adapté aux diverses populations qu'il doit régir, à leur développement, à leurs croyances, système qui les protège mieux qu'une uniformité mécanique. On ne ferait pas régner l'égalité dans un hôpital en administrant à tous les malades le même remède».

Et il concluait enfin comme suit [156]: «...les seules stipulations de la coutume qui doivent être écartées sont celles avec lesquelles notre civilisation ne peut transiger, par exemple toutes celles qui feraient considérer un être humain comme une chose dont on pourrait disposer. (...) Il existe beaucoup de coutumes, bonnes en soi, tout au moins indifférentes, qu'il serait inopportun d'abolir».

#### 3.4.2. *Coexistence, dans le droit écrit, de régimes juridiques différents ratione personae*

Nous avons constaté, ci-dessus, que coutume et droit écrit ont coexisté dans le droit pénal congolais; en outre, le droit pénal écrit lui-même comportait des dispositions qui ne s'appliquaient qu'à une partie déterminée des justiciables.

Le cadre limité du présent exposé ne nous permet point d'énumérer de manière exhaustive l'ensemble de ces dispositions à caractère discriminatoire. Nous nous en tiendrons donc à quelques exemples qui permettront de cerner la réalité tout en précisant les motivations du législateur et l'évolution de la législation devant mener à la suppression de pareilles dispositions.

En son article 40, le décret du 8 avril 1889 (voir *supra*, 2.2.1.3.) accordait au tribunal le pouvoir particulier de prononcer *d'office* les restitutions et dommages-intérêts *qui sont dus en vertu des usages locaux si la partie lésée est un indigène*. Cette disposition a été reprise *in extenso* par l'article 95 du décret du 27 avril 1889. Un décret du 31 août 1906 a remplacé le mot *indigène* par *individu de race non européenne*. Un décret du 17 mai 1952, modifié par un autre du 24 juin 1953, dispose simplement que *le tribunal fixe le montant des dommages-intérêts*, quelle que soit la partie lésée. Dans ses réquisitions, le Ministère public réclamait *d'office*, pour le compte de la partie lésée, des dommages-intérêts.

La motivation qui sous-tendait cette disposition à l'origine ressort clairement de la circulaire du 29 juin 1899 [157], dont sont extraites les considérations suivantes:

*Le ministère public est chargé de l'exécution des dommages-intérêts et des restitutions prononcés d'office par les tribunaux au profit des indigènes (...).*

*Les indigènes ne sont guère à même de saisir la portée du jugement qui leur alloue des restitutions ou des dommages-intérêts. (...)*

*Les seules peines privatives de la liberté ou les amendes perçues au profit de l'Etat laissent l'indigène lésé d'autant plus indifférent que le droit coutumier — loi d'individus non réunis en société — ignore absolument la peine, mal infligé par la société dans un intérêt public. Les natifs ne connaissent que la réparation civile du dommage personnellement éprouvé, quelle que soit la cause de ce préjudice, un assassinat, par exemple, ou l'inexécution d'une convention.*

*Pour faire comprendre aux indigènes le caractère juste et réparateur des sentences judiciaires, pour les amener de plus en plus à renoncer à la juridiction de leurs chefs et à recourir à celle de nos tribunaux, il importe donc au plus haut point que les officiers du ministère public veillent à l'exécution des sentences prononçant d'office des dommages et intérêts ou des restitutions.*

Cette intervention d'office du Ministère public en faveur des indigènes est inspirée des mêmes motifs que ceux qui prévalent, plus tard, lors de la rédaction de l'article 58 du décret du 16 mars 1922 relatif au contrat de travail [158], libellé comme suit:

*Le gouverneur général, les gouverneurs de province, le procureur général, les officiers du ministère public et tous les fonctionnaires territoriaux, exercent une protection spéciale sur les noirs indigènes et immigrés, spécialement en matière de contrat de travail.*

*Les officiers du ministère public peuvent agir au civil par voie d'action principale au nom et dans l'intérêt des noirs qui ont été lésés.*

Et la jurisprudence a jugé que cet article 58 devait être considéré comme ayant une portée générale et visait par conséquent tous les indigènes, qu'ils soient ou non engagés dans les liens d'un contrat de travail [159].

Le décret du 2 décembre 1896 relatif à la libération conditionnelle autorisait le gouverneur général à réduire la durée de la servitude pénale à subir par un Européen si la vie de ce dernier pouvait être mise en péril par une incarcération prolongée (voir *supra*, 2.2.1.3.).

Il s'agissait là, sans conteste, d'une disposition instaurant un régime discriminatoire, lequel a été supprimé par l'ordonnance législative du 11 août 1959 [160] qui la remplaça par la disposition suivante: «La durée de l'incarcération prescrite aux deux alinéas précédents pourra être réduite lorsqu'il sera justifié qu'une incarcération prolongée pourrait mettre en péril la vie du condamné».

Au demeurant, la discrimination établie en 1896 paraît pouvoir s'apparenter aux tentatives auxquelles procèdent actuellement certains Etats par voie de traités ou autres conventions, en vue de permettre à leurs ressortissants condamnés à l'étranger d'accomplir leur peine d'emprisonnement dans leur propre pays.

L'article 42 du Code pénal du 30 janvier 1940 était primitivement constitué de l'ancien article 119 introduit par le décret du 4 janvier 1934 relatif à la condamnation conditionnelle [161] n'organisant la condamnation conditionnelle ou l'octroi du sursis qu'en faveur des condamnés *non indigènes*.

Cette discrimination a été abolie par le décret du 6 juin 1958 [162] dont l'exposé des motifs portait notamment: «Le premier objectif du projet (de décret) est de mettre tous les justiciables sur le même pied au point de vue du sursis et de faire ainsi disparaître la discrimination raciale que consacre le texte actuel».

L'article 85 du décret du 27 avril 1889 (voir *supra*, 2.2.1.3.) permettait de poursuivre au Congo le *sujet congolais* coupable d'avoir commis une infraction à l'étranger, sans pour autant étendre cette possibilité à toute autre personne. Cette disposition a été reprise par l'article 3 du Code pénal du 30 janvier 1940, qui se limitait à remplacer l'expression *sujet congolais* par les mots *indigène de la Colonie*.

Il fallut attendre l'ordonnance législative du 11 août 1959 [163] pour que ledit article 3 soit modifié et permette de poursuivre au Congo «toute personne qui, hors du territoire du Congo belge, s'est rendue coupable d'une infraction pour laquelle», etc.

L'article 89 du décret du 27 avril 1889 (voir *supra*, 2.2.1.3.) avait introduit une distinction entre condamnés à la servitude pénale selon qu'ils étaient *indigènes* ou *non indigènes*.

Le premier alinéa de cet article était libellé comme suit: «Les condamnés à la servitude pénale subissent leur peine dans les prisons de l'Etat, les indigènes en commun, les non-indigènes dans des cellules séparées». Et cette disposition a été maintenue dans l'article 8 du Code pénal du 30 janvier 1940.

Pareille discrimination s'imposait, selon le législateur, par la nécessité d'instituer des régimes distincts lorsque des détenus connaissent des «degrés différents de civilisation». Autrement dit, il fallait traiter différemment les détenus noirs et les détenus blancs parce que leurs modes de vie, leur culture et leurs statuts juridiques étaient trop différents pour leur appliquer un seul et même régime [164].

La discrimination d'ordre législatif en matière d'emprisonnement a été abolie par le décret du 17 mai 1952 [165] qui dispose que: «Les condamnés à la servitude pénale subissent leur peine dans les prisons déterminées par le gouverneur général».

Le pouvoir quasi discrétionnaire accordé de la sorte au gouverneur général permettait de maintenir la discrimination par voie réglementaire. Le Conseil colonial en était conscient. On peut lire dans son rapport: «En ce qui concerne l'article 8, un membre s'est demandé si on n'accordait pas au gouvernement général des pouvoirs qui devraient être déterminés par un acte législatif. Il a été répondu que déjà en vertu de l'article 149 du Code de procédure

pénale, l'organisation judiciaire dépend du gouverneur général et que, vu la variété et le caractère mouvant des situations, toute autre solution est pratiquement impossible» [166].

Il ressort de l'examen des diverses modifications successivement apportées à la loi pénale congolaise que le législateur a progressivement éliminé les dispositions qui avaient un caractère discriminatoire.

Mais le législateur ne s'est pas limité à cette espèce d'*aggiornamento* consistant en la suppression de dispositions contraires aux principes d'égalité des justiciables devant la loi; par le décret du 2 décembre 1957 [167], il a inséré dans le Code pénal un article 75bis libellé comme suit: «Quiconque aura manifesté de l'aversion ou de la haine raciale ou ethnique, ou commis un acte de nature à provoquer cette aversion ou cette haine, sera puni d'une servitude pénale», etc.

Et l'exposé des motifs de ce décret s'exprimait en ces termes: «La politique de la Belgique au Congo est d'assurer un harmonieux développement du pays dans une entente commune des populations africaine et européenne. Il ne faut pas que des personnes mal intentionnées ou irréflechies puissent impunément compromettre cette politique en suscitant entre les différents groupes ethniques des querelles dont les conséquences peuvent être désastreuses» [168].

L'évolution des conceptions qui ont inspiré le législateur au cours de l'adaptation permanente du Code pénal ressort nettement de la comparaison des formes que connut successivement la disposition légale définissant les conditions de l'attentat à la pudeur commis sur un mineur d'âge.

L'article 71 du décret du 26 mai 1888 (voir *supra*, 2.2.1.2.), qui devait devenir l'article 167 du Code pénal du 30 janvier 1940, se présentait comme suit:

*Tout attentat à la pudeur commis avec ou sans violence ou menaces sur des personnes de l'un ou l'autre sexe sera puni d'une servitude pénale de trois mois à cinq ans.*

*La peine pourra être portée à dix ans si l'attentat a été commis sur la personne d'un enfant âgé de moins de dix ans accomplis.*

Cet article 71 a été modifié par le décret du 18 décembre 1930 [169] qui adopta la rédaction suivante:

*Tout attentat à la pudeur commis sans violences, ruse ou menaces sur la personne ou à l'aide de la personne d'un enfant de race européenne âgé de moins de seize ans ou d'un enfant de race non européenne qui n'a pas atteint l'âge de la puberté, sera puni d'une servitude pénale de cinq à quinze ans.*

Devenu l'article 167 du Code pénal de 1940, il a encore été modifié par l'ordonnance législative n° 11/407 du 11 août 1959 [170] qui adopta cette nouvelle formulation:

*Tout attentat à la pudeur commis sans violence, ruse ou menaces sur la personne ou à l'aide de la personne d'un enfant âgé de moins de quatorze ans sera puni d'une servitude pénale de cinq à quinze ans. L'âge de l'enfant pourra être déterminé par examen médical, à défaut d'état civil.*

Les modifications successivement apportées à cette disposition font apparaître qu'une discrimination raciale pouvait être motivée par le souci de mieux protéger la personne d'un enfant de race non européenne.

En définitive, en ce qui concerne la discrimination raciale dans certaines dispositions du Code pénal congolais, nous pouvons nous reporter aux considérations formulées par Devaux, ancien haut magistrat de la cour d'appel d'Elisabethville, qui s'exprimait en 1962, soit près de deux ans après la fin de l'époque coloniale [171]:

*(...) la race répondait, d'une manière générale, au Congo, à une différence économique et sociale qui partageait les résidents. C'était une ligne de démarcation correspondant à des conditions de vie éloignées l'une de l'autre. Cette discrimination avait d'ailleurs souvent pour but, au lieu de diminuer la situation des indigènes, de leur assurer une protection particulière et ne répondait d'aucune façon, dans l'intention du législateur, à une barrière de couleur. Aussi, lorsque cette démarcation n'a plus correspondu à un niveau de vie sociale, le danger en a été signalé, au Congo même, par les Européens eux-mêmes, et ce fut dès avant la guerre de 1940 [172].*

*Après la guerre, il fut acquis qu'il fallait se référer, pour justifier des différences de droit, non à la race, mais aux faits qui justifiaient éventuellement des traitements différents. L'épuration de la législation, sous ce rapport, était terminée le 30 juin 1960, et tous les résidents étaient jugés par les mêmes tribunaux de droit écrit. Il restait que, parmi les indigènes, une catégorie d'entre eux — ceux qui, aux termes de l'art. 4 de la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo Belge, jouissaient «des droits qui leur étaient reconnus par leurs coutumes en tant que celles-ci ne sont contraires ni à la législation ni à l'ordre public» — les indigènes non-immatriculés, étaient seuls encore justiciables des tribunaux indigènes, mais un décret du 16 septembre 1959 avait marqué une nouvelle étape vers l'intégration des deux régimes, car il permettait l'appel des décisions des tribunaux indigènes devant les tribunaux de District, tribunaux compétents à l'égard de tous les résidents.*

#### 4. Conclusion

L'exposé de l'historique du droit pénal congolais nous a paru utile dans la mesure où la présente étude est destinée, avec les nombreux renvois, références et notes dont elle est assortie, aux juristes et futurs juristes congolais et aux historiens et autres chercheurs désireux de connaître les origines du régime répressif du Congo et son évolution jusqu'à la fin de la période coloniale. Et si les qualités et les défauts que présentait le droit pénal congolais, et plus précisément le Code pénal du 30 janvier 1940, ont été mis en évidence, cette étude, qui n'a pas l'ambition de traiter du droit pénal congolais de manière exhaustive, n'a d'autre dessein que de donner un aperçu des conditions et circonstances dans lesquelles ce droit pénal a été élaboré et des motivations qui l'ont inspiré.

Le droit pénal écrit a progressivement remplacé le droit coutumier répressif, dotant finalement le Congo et le Ruanda-Urundi d'un Code pénal unique et moderne, s'appliquant à tous les justiciables. «Nonobstant les

critiques fréquentes dont il a été l'objet», ce Code pénal «est parvenu à réaliser sa mission sociale et directrice de punir» [173].

La concision et la simplicité mêmes de la législation pénale congolaise ont favorisé son application, car elles ont permis de l'appliquer à des justiciables africains, européens et asiatiques aux conceptions juridiques très différentes. Les lacunes qu'il présentait ont été en partie corrigées par la jurisprudence, encouragée par la latitude d'appréciation que leur laissaient les textes.

En fin de compte, c'est l'ensemble du personnel judiciaire, et plus particulièrement le Ministère public, qui a fait du Code pénal congolais un outil valable, malgré les multiples défauts ou imperfections qui lui étaient reprochés. Il nous est ainsi permis de conclure que les institutions ne sont jamais que ce qu'en font les hommes.

#### NOTES ET REFERENCES

- [1] Par *droit pénal congolais*, nous entendons le droit pénal applicable sur les territoires du Congo belge (jusqu'au 29 juin 1960) et du Ruanda-Urundi (jusqu'au 30 juin 1962).
- [2] A ce propos, il semble permis de rappeler le témoignage de Sir Hubert Samuel, ancien ministre libéral anglais et l'un des plus acharnés adversaires de la politique indigène de l'Etat Indépendant du Congo, qui écrivit en 1929 au ministre belge Henri Jaspar une lettre dont sont extraits divers passages essentiels cités par G. Hostelet, *L'œuvre civilisatrice de la Belgique au Congo de 1885 à 1945*, Mém. Inst. r. colon. belge, 1954, t. I, p. 15:  
*Il y a près de vingt-cinq ans que, simple et jeune membre du Parlement britannique, je fis une motion d'ordre à la Chambre des Communes pour attirer l'attention sur les graves défauts, dans l'administration de l'Etat Indépendant du Congo, en ce qui concerne le traitement des indigènes. Il s'ensuivit une violente controverse publique. (C'était l'année où Léopold II institua une commission d'enquête).*  
*Un quart de siècle a passé. En considération du rôle que j'ai joué à cette époque, je voudrais apporter aujourd'hui mes félicitations respectueuses pour le changement complet qui a été réalisé et les résultats brillants qui ont été obtenus.*  
*J'ai fait récemment une enquête auprès de l'organisation qui, en Angleterre, a pour tâche de défendre les intérêts des populations indigènes dans toutes les parties du monde. Depuis bien des années, aucune plainte ne lui est parvenue au sujet du Congo belge. Au contraire, cette colonie est maintenant considérée comme se trouvant à l'avant-plan des Administrations coloniales progressives et éclairées.*
- [3] En ce sens, A. Sohier, *Droit coutumier du Congo Belge*, Larciér, 1949, n° 2, p. 10: *C'est évidemment à tort que le droit des états indigènes fut appelé coutume. La coutume, c'est un usage si ancien et si généralement pratiqué qu'il en est devenue obligatoire. La coutume ainsi définie est une des sources du droit, mais on n'envisage même pas qu'elle pourrait à elle seule régir la vie d'un peuple (...). En réalité, partout, les règles essentielles de la vie sociale sont édictées par un organe approprié du gouvernement: le droit est fait avant tout de lois élaborées par le pouvoir législatif, de règlements, œuvre du pouvoir exécutif et des autorités secondaires.*
- [4] A. Sohier, *op. cit.*, p. 12, in fine: *Ainsi, coutume indigène signifie en réalité "droit indigène". On peut l'appeler "droit coutumier", mais uniquement par opposition à "droit écrit".*
- [5] J. Vanderlinden, «Regards sur la rencontre d'un ordre colonial et d'ordres précoloniaux».
- [6] L. Groegaert, *Premières Afriques*, Bruxelles, 1985, pp. 146 et 147.
- [7] *Ibidem*, p. 159, al. 2, in fine.



- [8] Les statuts de cette association ne furent jamais publiés, cf. A. Lycops & G. Touchard, *Etat Indépendant du Congo – Recueil usuel de la législation*, tome I<sup>er</sup> (1876-1891), p. 4.
- [9] T. Heyse, *Congo Belge et Ruanda-Urundi — Notes de droit public et commentaire de la Charte coloniale*, Bruxelles, 1952-1954, vol. I<sup>er</sup>, n° 3, p. 7.
- [10] B.O., 1886, p. 1. Voir également Lycops & Touchard, *Etat Indépendant du Congo – Recueil usuel de la législation*, tome I<sup>er</sup>, 1903, p. 72.
- [11] B.O., 1885, p. 36. Les articles 7, 12, 13, 21 et 22 de ce décret comportaient des dispositions à caractère répressif sanctionnant diverses infractions de peines d'amende qui ne pouvaient excéder 500 francs (art. 22), 2 000 francs (art. 7, 12 et 13) ou 5 000 francs (art. 12, al. 2, et 21). Compte tenu de la valeur de la monnaie de l'époque, on s'aperçoit que, à défaut de peines privatives de liberté, le législateur prévoyait des peines d'amende très sévères. En effet, la dépréciation de la monnaie et, partant, la gravité des amendes prévues par le décret postal de 1885, apparaissent très nettement dès l'instant où l'on considère le décret du 3 août 1925 relatif à la majoration des amendes pénales, aux termes duquel la restitution d'une vertu répressive aux amendes édictées par la législation antérieure requerrait de découpler ces dernières.
- [12] C'est pourquoi, dans sa note [3] sous l'article 5 du décret du 30 avril 1887 instituant les officiers de police judiciaire, Louwers désigne le décret du 7 janvier 1886 par les mots : *l'ancien Code pénal* (O. Louwers, *Lois en vigueur dans l'Etat Indépendant du Congo*, 1905, p. 575). Du reste, d'une manière générale, les seules interventions du législateur antérieures à la date du décret du 7 janvier 1886 concernaient :
- Le régime foncier (décret du 22 août 1885);
  - Le régime postal (décret du 16 septembre 1885, cité ci-dessus);
  - La comptabilité de l'Etat (décret du 6 octobre 1885);
  - L'organisation du gouvernement central (décret du 30 octobre 1885);
  - L'organisation de l'état civil (décret du 12 novembre 1885);
  - Les droits de chancellerie (décret du 5 décembre 1885);
  - Les droits de sortie (décret du 15 décembre 1885).
- [13] Fonds de l'Institut royal colonial belge (721). Dossier département de l'Intérieur. Administration de l'Etat Indépendant du Congo. Cité par V. Devaux, « Régime répressif », in *Livre blanc, Apport scientifique de la Belgique au développement de l'Afrique centrale*, ARSOM, 1962, p. 244.
- [14] Le vocable *indigène* utilisé par ce décret de 1886 signifiait à proprement parler *qui est établi de tout temps en un pays, en parlant des nations* (Littré, *Dictionnaire de la langue française*), ou *l'individu qui est né dans le pays qu'il habite* (Petit Larousse illustré).
- [15] B. O., 1886, p. 1. Voir également O. Louwers, *Lois en vigueur dans l'Etat Indépendant du Congo*, p. 186, note [1], et Lycops & Touchard, *op. cit.*, T. I<sup>er</sup> (1876-1891).
- [16] Décret du 7 janvier 1886 – Art 22: *L'infraction commise sur le territoire de l'Etat par des non-indigènes est punie conformément aux prescriptions du présent décret. Art. 23: L'infraction commise sur le territoire de l'Etat par un indigène est punie conformément aux dispositions du présent décret: 1° Si elle est commise au préjudice d'un non-indigène ou de l'Etat; 2° Si elle est commise dans l'établissement d'un non-indigène, ou dans un périmètre d'un kilomètre autour de semblables établissements; 3° Si elle est connexe à une infraction commise par un non-indigène. En dehors de ces cas, les indigènes restent soumis à la juridiction de leurs chefs et à l'application des lois et coutumes locales.*
- [17] E. Lamy, « Le droit pénal depuis l'indépendance à travers sa législation et sa jurisprudence », in *Revue zaïroise de droit*, 1971, n° 2, p. 8, note (3): *Les codes pénaux africains des ex-colonies françaises étaient en général le code pénal des Français de 1810, mais adapté par des amendements spéciaux.* Voir également Halot-Gevaert, *Commentaire de la loi de gouvernement du Congo Belge*, Bruxelles, 1910, note sub p. 39, à propos des décrets du 30 octobre 1883 appliquant aux Indochinois une partie du Code civil français.
- [18] Devaux, *op. cit.*, p. 247.

- [19] Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 72.
- [20] Selon l'article 27 de ce décret, la peine de mort s'exécutait par la pendaison.
- [21] La *servitude pénale* instituée par l'article 26 de ce décret était une peine privative de liberté, qui pouvait être temporaire ou perpétuelle, sans égard pour les distinctions établies en droit pénal belge entre les travaux forcés, la réclusion, la détention ou l'emprisonnement (cf. F. Dellicour, «Droit pénal congolais», n° 81, in *Novelles, Droit colonial*, tome I<sup>er</sup>). Voir également *infra*, note [100].
- [22] La peine du *fouet*, quant à elle, pouvait être prononcée par les juridictions indigènes.
- [23] Si le mot *recèlement* n'apparaît pas au Petit Robert, il est cependant attesté par le Petit Littré.
- [24] *B. O.*, 1886, p. 181. Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 122.
- [25] En l'absence d'une prescription particulière pour la peine de mort, celle-ci doit être rangée parmi les peines dites *perpétuelles*.
- [26] *B.O.*, 1886, p. 121. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 125.
- [27] *B.O.*, 1886, p. 141. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 126.
- [28] Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 160.
- [29] *Ibidem*, p. 169.
- [30] *B. O.*, 1886, p. 137; cette ordonnance, qui tendait à fixer sommairement les règles à observer quand un commerçant ou une firme commerciale viendrait à cesser ses paiements et se trouverait en état de faillite, comportait deux articles définissant et sanctionnant la *banqueroute* (art. 15 et 16).
- [31] *B.O.*, 1887, p. 28; l'article 4 de cette ordonnance sanctionnait le défaut de procéder à une déclaration de naissance dans le délai légal.
- [32] *B.O.*, 1887, p. 70; l'article 3 de ce décret sanctionnait le déplacement et la dégradation des bômes ainsi que la destruction d'arbres, récoltes ou autres biens appartenant à autrui.
- [33] *B.O.*, 1887, p. 118; en son article 12, ce décret énonçait deux dispositions pénales relatives à la contrefaçon des monnaies et destinées à compléter le décret du 7 janvier 1886, dont elles devaient constituer les articles 65 et 66.
- [34] *B.O.*, 1888, p. 75. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 199.
- [35] Infractions prévues et sanctionnées par le Code pénal de 1888:
  - *Coups et blessures volontaires*: à l'ancien article 44, le nouvel article 4 ajoutait un second alinéa sanctionnant la circonstance aggravante de la *préméditation*;
  - *Duel*: en ses articles 7 à 10, le décret de 1888 sanctionnait la provocation en duel, le duel proprement dit et l'homicide résultant d'un duel;
  - *Atteintes à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile*: le décret précité consacrait ses articles 11 à 13 à ces formes d'atteintes aux libertés individuelles;
  - *Atteintes à l'inviolabilité du secret des lettres*: les articles 14 et 15 du nouveau Code pénal remplaçaient les articles 12 et 13 du décret postal du 16 septembre 1885;
  - *Atteintes à l'honneur et à la considération des personnes*: par ses articles 16 et 17, le décret du 26 mai 1888 sanctionnait les infractions constitutives d'imputations dommageables et d'injures;
  - *Vols et extorsions*: tout en reprenant, en ses articles 18 à 22, les dispositions des anciens articles 46 à 49, ce même décret y ajoutait l'article 21 de l'ordonnance du 14 mai 1886 relative à la justice civile et commerciale, qui sanctionnait le saisi ou le tiers qui aurait détourné des objets saisis;
  - *Banqueroute*: en ses articles 23 et 24, il reprenait les articles 15 et 16 du décret du 21 septembre 1886 relatif aux faillites;
  - *Abus de confiance*: à son article 25, qui confirmait l'article 50 du décret du 7 janvier 1886, sanctionnant l'abus de confiance, il ajoutait un article 26 qui punissait le *stellionat*;
  - *Destruction de constructions, arbres ou récoltes, enlèvement de bornes, destruction d'animaux*: à son article 30, qui sanctionnait l'incendie volontaire, il ajoutait les articles 32 et 33 (qui reprenaient les dispositions de l'article 3 du décret du 30 avril 1887 relatif au

bornage des propriétés privées) et un article 34 qui punissait la destruction d'animaux appartenant à autrui;

- *Falsification de monnaies*: en ses articles 35 et 36, le nouveau Code pénal reprenait l'article 12 du décret du 27 juillet 1887 instituant le système monétaire;
- *Falsification de sceaux, poinçons, etc. et faux commis en écriture*: par ses articles 37 et 38 et 39 à 42, il consacrait ces deux sortes d'infractions;
- *Outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité*: dans ses articles 50 et 51, qui confirmaient les articles 59 et 60 de l'ancien Code pénal, le décret de 1888 supprimait toute mention de la Commission internationale du Congo;
- *Bris de scellés, entraves à l'exécution de travaux publics, atteintes à la liberté du commerce, détournements et concussions*: ces diverses sortes d'infractions étaient instituées respectivement par les articles 52 et 53, 54 et 55, 56 et 57, et 58 et 59 du nouveau Code pénal;
- *Infractions en matière de transport d'objets postaux*: les articles 60 et 61 reprenaient les articles 7 et 22 du décret postal du 16 septembre 1885;
- *Associations de malfaiteurs, menaces d'attentats contre les personnes ou les propriétés, évasion de détenus, avortement*: par ses articles 62 à 64, 65, 66 à 68 et 69 et 70, le décret du 26 mai 1888 ajoutait ces quatre nouvelles sortes d'infractions;
- *Attentat à la pudeur*: les articles 63 et 64 du décret du 7 janvier 1886, qui sanctionnaient le viol, étaient repris par les articles 73 et 74 du nouveau Code pénal et complétés par les articles 71 et 72, relatifs à l'attentat à la pudeur;
- *Infractions tendant à empêcher la preuve de l'état civil*: en son article 75, le nouveau Code pénal ne se bornait plus, à l'instar de l'article 4 de l'arrêté du 14 février 1887 relatif aux déclarations de naissance et de décès, à faire référence à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 11 août 1886 (peines à appliquer aux infractions à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières): il déterminait lui-même la peine applicable à ce genre d'infractions;
- *Atteintes à la liberté des cultes*: ces infractions étaient dorénavant prévues par l'article 76 du nouveau Code pénal.

[36] *B.O.*, 1889, p. 14. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 262.

[37] En vertu de l'article 22 du même décret, tout militaire condamné à mort était passé par les armes.

[38] *B.O.*, 1989, p. 45. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 285.

[39] Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 310.

[40] Sans doute est-ce la raison pour laquelle il ne fut point publié: suivant Lycops & Touchard (*op. cit.*, p. 310), ce décret était inédit.

[41] Devaux, *op. cit.*, p. 246.

[42] Le législateur apporta bientôt une restriction à l'application de la coutume elle-même lorsque, sur décision du Ministère public, le prévenu était justiciable de celle-ci; par l'article 5 du décret du 6 octobre 1891, relatif à l'investiture des chefs indigènes, il limitait les pouvoirs de ces derniers en ces termes: *les chefs indigènes exerceront leur autorité conformément aux us et coutumes, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'ordre public, et conformément aux lois de l'Etat*. Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 608.

[43] *B.O.*, 1889, p. 315. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 315.

[44] Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 310: après l'intitulé de ce décret figure la mention *Inédit*.

[45] *B.O.*, 1890, p. 166. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 506.

[46] *B.O.*, 1890, p. 170. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 506. Ce décret déléguait au gouverneur général le pouvoir de déterminer la mesure dans laquelle la durée de la détention préventive devait être imputée sur la durée de la peine de servitude pénale prononcée. Un arrêté du 24 décembre 1890 y pourvut (*B.O.*, 1891, p. 75. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 509).

- [47] *B.O.*, 1890, p. 168. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 507.
- [48] *B.O.*, 1891, p. 1441. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 559.
- [49] *B.O.*, 1892, p. 31. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 443.
- [50] Voir Devaux, *op. cit.*, p. 247: *En 1913, encore, le chef logo Matafa, dans l'ancien district de l'Uele, fut condamné en première instance et en appel pour avoir exporté des jeunes filles vers le Soudan où elles étaient vendues en esclavage contre des armes à feu.*
- [51] *B.O.*, 1896, p. 127. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, p. 488.
- [52] *B.O.*, 1896, p. 260. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, tome II, p. 531.
- [53] *B.O.*, 1896, p. 361. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, tome II, p. 548.
- [54] *B.O.*, 1896, p. 366. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, tome II, p. 549.
- [55] *B.O.*, 1897, p. 4. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, tome II, p. 552.
- [56] V. art. 2 du décret du 30 janvier 1940 (P. Piron & J. Devos, *Codes et lois du Congo Belge*, Larcier, 1960, tome I, p. 309): *Sont abrogés: 1° les décrets du 26 mai 1888 et du 27 avril 1889, tels qu'ils ont été coordonnés par l'arrêté du secrétaire d'Etat du 19 décembre 1896 et les décrets qui les ont modifiés ou complétés; (...)*
- [57] *B.O.*, 1899, p. 260. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, tome III, p. 241.
- [58] *B.O.*, 1903, p. 36. Voir également O. Louwers & I. Grenade, *Codes et lois du Congo Belge*, 1923, p. 535.
- [59] *B.O.*, 1906, p. 38.
- [60] *B.O.C.B.*, 1908, p. 1; *M.B.*, 1908, p. 5861. O. Louwers, *Codes et lois du Congo belge*, 1914, p. 25.
- [61] *B.O.C.B.*, 1908, p. 41; *M.B.*, 1908. Voir également Louwers, 1914, p. 31.
- [62] *B.O.C.B.*, 1908, p. 65; *M.B.*, 1908, p. 5 887.
- [63] *B.O.C.B.*, 1908, p. 108.
- [64] *B.O.C.B.*, 1910, p. 456. Voir également Louwers, 1905, p. 210.
- [65] Louwers & Grenade, *ibidem*.
- [66] *B.O.C.B.*, 1910, p. 722. Voir également Louwers & Grenade, p. 1 521.
- [67] *B.A.*, 1913, p. 166. Voir également Louwers, 1914, p. 563.
- [68] *B.A.*, 1916, p. 1 320. Voir également Louwers & Grenade, *ibidem*, p. 199.
- [69] *B.O.C.B.*, 1919, p. 311 Voir également Louwers & Grenade, *ibidem*, p. 443.
- [70] Cité par P. Piron & J. Devos, *Codes et lois du Congo Belge*, 1954, tome I<sup>er</sup>, p. 301.
- [71] *B.O.C.B.*, 1921, p. 834. Voir également Strouvens & Piron, *Codes et lois du Congo Belge*, 1943, p. 172.
- [72] *Compte rendu analytique des séances du Conseil colonial*, 1921, p. 585.
- [73] *Ibidem*.
- [74] *B.O.C.B.*, 1922, p. 817.
- [75] I<sup>re</sup> inst. Stan., 28 février 1928; *R.J.C.B.*, 1929, p. 116.
- [76] *B.O.C.B.*, 1923, p. 277.
- [77] *Ibidem*, p. 275.
- [78] *B.O.C.B.*, 1927, p. 1 487.
- [79] *B.O.C.B.*, p. 1 486.
- [80] *B.O.C.B.*, 1926, p. 488. Voir également Strouvens & Piron, 1943, p. 523.
- [81] *B.O.C.B.*, 1934, p. 59. Voir également Strouvens & Piron, 1943, pp. 525 et 530.
- [82] *B.O.C.B.*, 1938, p. 243. Voir également Strouvens & Piron, p. 530.
- [83] Cet article 6 était libellé comme suit: *Il sera procédé par un arrêté royal à la coordination des dispositions des divers décrets sur les juridictions indigènes.*
- [84] *B.O.C.B.*, 1938, p. 471. Voir également Strouvens & Piron, p. 528.
- [85] *B.O.C.B.*, 1952, p. 376.
- [86] Cité *sub* art. 19 par Piron & Devos, 1954, tome I<sup>er</sup>, p. 418.
- [87] Ord. n° 76/J du 15 octobre 1931, art. 46, b), 6°. Piron & Devos, *ibidem*, p. 450.
- [88] *B.O.C.B.*, 1940, p. 193. Voir les diverses éditions des *Codes et lois du Congo Belge* de P. Piron & J. De Vos.

- [89] Rapport de la commission chargée de l'examen du projet de décret (M. F. Maleffe), B.O.C.B., 1940, p. 178.
- [90] *Ibidem*.
- [91] B.O.C.B., 1906, p. 38.
- [92] B.A., 1912, p. 680.
- [93] B.O.C.B., 1922, p. 817.
- [94] B.O.C.B., 1912, p. 645.
- [95] Ainsi que le précisent Piron & Devos, 1960, tome I<sup>er</sup>, p. 329, *sub* art. 123 du Code pénal, le texte publié au B.O. renseigne erronément que l'art. 123 résulte du D. du 26 janvier 1899: seul le premier alinéa de cet article résulte dudit décret, le second alinéa trouvant son origine dans les ordonnances citées ci-dessus.
- [96] B.O.C.B., 1915, p. 246.
- [97] B.O., 1898, p. 167.
- [98] B.O., 1898, p. 168.
- [99] B.A., 1915, p. 808.
- [100] Rapport de la commission chargée de l'examen du projet de décret (Waleffe), B.O.C.B., 1940, p. 178.
- [101] *Ibidem*.
- [102] En vertu du deuxième alinéa de l'article 18 du Code pénal, les peines de servitude pénale temporaire et d'amende pouvaient être réduites *dans la mesure déterminée par le juge*. V. à ce propos A. Sohier, *Bull. Inst. r. colon. belge*, 1936, p. 200.
- [103] L'ordonnance et le décret ont été publiés au B.O., 1886, respectivement pp. 189 et 188.
- [104] Jurisprudence citée par Piron & Devos, 1960, p. 314.
- [105] *Ibidem*.
- [106] La récidive devait consister en une infraction punie d'une servitude pénale d'une durée supérieure à un an et commise, dans un délai fixé par le juge et ne pouvant excéder cinq années, après une condamnation à une servitude pénale d'une durée supérieure à deux mois.
- [107] Ces dispositions furent modifiées comme suit: les articles 3, 97 et 167, par l'ordonnance législative n° 11/407 du 11 août 1959 (B.A., 1959, p. 1970), l'article 8 par un décret du 17 mai 1952 (B.O.C.B., 1952, p. 1224), l'article 75bis par un décret du 2 décembre 1957 (B.O.C.B., 1958, p. 16) et l'article 42 par un décret du 6 juin 1958 (B.O.C.B., 1958, p. 1124). Piron & Devos, 1960, T. I<sup>er</sup>, pp. 309 et sv.
- [108] Ces diverses modifications firent d'objet des actes législatifs suivants: art 96bis: D. du 26 août 1959 (B.O.C.B., 1959, p. 2 191), art. 102bis: D. du 4 août 1953 (B.O.C.B., 1953, p. 1 335), art. 116 à 120: D. du 24 juin 1953 (B.O.C.B., 1953, pp. 1025 et 1 029), art. 123bis: D. du 20 avril 1950 (B.O.C.B. 1950, p. 710), art. 150bis et 150ter: D. du 6 août 1959 (B.O.C.B., 1959, p. 1 903), art. 164bis: D. du 8 août 1959 (B.O.C.B., 1959, p. 2 095), art. 172 et 174bis: O.L. n° 11/407 du 11 août (B.A., 1959, p. 1 970) et art. 181 à 202: O.L. n° 11/449 du 2 septembre 1959 (B.A. 1959, p. 2 132, *erratum*: p. 2 260). Piron & Devos, *ibidem*.
- [109] B.O., 1889, p. 14. Voir également Lycops & Touchard, *op. cit.*, T. I<sup>er</sup>, p. 262, et Piron & Devos, 1960, p. 339.
- [110] B.A., 1942, p. 518. Voir également Piron & Devos, *ibidem*, p. 340.
- [111] Piron & Devos, 1954, T. I<sup>er</sup>, p. 304, v° Adultère et bigamie.
- [112] B.O.C.B., 1948, p. 818. Piron & Devos, *ibidem*.
- [113] *Ibidem*, p. 305.
- [114] B.O.C.B., 1949, p. 1 439.
- [115] B.A., 1959, p. 531.
- [116] B.A., 1959, p. 2 904. Piron & Devos, 1960, p. 344.
- [117] Heyse, *op. cit.*, Vol. II, p. 542, n° 582.
- [118] *Ibidem*.

- [119] *B.O.R.U.*, 2<sup>e</sup> année, n° 1, p. 1.
- [120] *Ibidem*.
- [121] *Le Ruanda-Urundi*, Office de l'Information et des Relations publiques pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi, Bruxelles, 1959, n° 221, p. 71.
- [122] *B.O.R.U.*, 3<sup>e</sup> année, n° 1, p. 10.
- [123] *B.A.*, 1943, p. 1 498.
- [124] P. Leroy & J. Westhof, *Législation du Ruanda-Urundi*, Bruxelles, 1954, p. 65.
- [125] *Ibidem*, p. 34.
- [126] *B.O.*, 1929, p. 716; cité par Leroy & Westhof, *op. cit.*, p. 34.
- [127] Le Code pénal est resté d'application au Rwanda jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980.
- [128] E. Lamy, *op. cit.*, *Revue zaïroise de droit*, 1971, n° 2, p. 7, n° 6. Et ce même auteur rappelle que: *Les codes pénaux africains des ex-colonies françaises étaient en général le code pénal des Français de 1810, mais adapté par des amendements spéciaux (Ibidem, p. 8, note 3).*
- [129] L'empoisonnement fut introduit dans le Code pénal congolais par le décret du 26 janvier 1889.
- [130] A. Sohier, *Novelles, Droit colonial*, Tome III, «Le régime pénitentiaire congolais», n° 3 et ss.
- [131] *Ibidem*.
- [132] J. J. Haus, *Principes généraux du droit pénal belge*, 1869, n° 271.
- [133] V. Rapport du Conseil colonial cité par Piron & Devos, 1960, Tome I<sup>er</sup>, p. 311, *sub art.* 6.
- [134] R.M., 1898, p. 59. Voir également Lycops & Touchard, *Recueil usuel de la législation*, 1898-1900, p. 46.
- [135] *B.O.*, 1896, p. 361.
- [136] *B.O.*, 1913, p. 638.
- [137] Rapport Waleffe. P. Piron & J. Devos, 1960, tome I<sup>er</sup>, p. 314, *sub art.* 18.
- [138] Comparer: Code pénal belge, art. 51, et Code pénal congolais, art. 4 du décret du 30 janvier 1940, issu de l'art. 86 de l'arrêté du 19 décembre 1896, reprenant lui-même l'art. 38 du décret du 7 janvier 1886.
- [139] G. Mineur, *Commentaire du Code pénal congolais*, Larcier, 1953, n° 10; E. Lamy, *op.cit.*, n° 8, p. 13. Pour une justification du système du Code pénal belge, opposé au système adapté par le législateur congolais, Haus, *op. cit.*, n° 355.
- [140] Piron & Devos, 1960, p. 14.
- [141] *Ibidem*, p. 5.
- [142] Cité par Paulus, *Droit public du Congo Belge*, 1959, p. 12.
- [143] Traité de cession du 28 novembre 1907 et Acte additionnel de ce traité, *cf.* Heyse, *op. cit.*, vol I, n° 5, p. 8.
- [144] Les premières lois votées par le Parlement belge et se rapportant spécifiquement aux territoires d'outre-mer sont précisément la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, dite *Charte coloniale* (*B.O.*, 1908, p. 65) et la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi (*B.O.*, 1925, p. 443).
- [145] E. Lamy, *op. cit.*, n° 1, p. 1.
- [146] A. Sohier, «Le droit coutumier congolais, branche nouvelle du droit», in *Bulletin des Juridictions indigènes et du Droit coutumier congolais*, 1935, n° 6, p. 125.
- [147] E. Lamy, *op. cit.*, n° 4, p. 9, *in fine*.
- [148] *Ibidem*, note 33, p. 21.
- [149] *Ibidem*, n° 18, p. 21.
- [150] F. Dellicour, «Droit pénal congolais», in *Novelles, Droit colonial*, T. I<sup>er</sup>, n° 3.
- [151] E. Lamy, *op. cit.*, p. 15.
- [152] E. Lamy, *op. cit.*, n° 18, a), p. 21.
- [153] T. Heyse, *Congo belge et Ruanda-Urundi — Notes de droit public et commentaires de la Charte coloniale*, Bruxelles 1955-1957, Vol. II, n° 539, p. 479.

- [154] Lycops & Touchard, 1903, p. 72, décret du 7 janvier 1886 relatif à l'organisation judiciaire, art. 23.
- [155] A. Sohier, *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge*, 1949, n° 11, p. 18.
- [156] A. Sohier, *ibidem*, n° 12, p. 21.
- [157] Lycops & Touchard, *op. cit.*, III, p. 231.
- [158] *B.O.*, 1922, p. 354.
- [159] Elis, 25 novembre 1944, *R.J.C.B.*, 1945, p. 51.
- [160] *B.A.*, 1959, p. 1970.
- [161] *B.O.*, 1934, p. 103.
- [162] *B.O.*, 1958, p. 1 124.
- [163] *B.A.*, 1959, p. 1970.
- [164] A. Sohier, «Le regime pénitentiaire congolais», in *Novelles, Droit colonial*, Tome III, n° 6.
- [165] *B.O.*, 1952, p. 1 224.
- [166] Cité par Piron & Devos, 1960, Tome I, p. 311, *sub art.* 8, Code pénal du 30 janvier 1940.
- [167] *B.O.*, 1958, p. 16.
- [168] Piron & Devos, 1960, Tome I, Code pénal, p. 321, *sub art.* 75bis.
- [169] *B.O.*, 1931, p. 33.
- [170] *B.A.*, 1959, p. 1970
- [171] Devaux, *op. cit.*, p. 251.
- [172] Voir notamment *Bulletin des Juridictions indigènes et du Droit coutumier*, 1937-1938.
- [173] E. Lamy, *op. cit.*, n° 4, p. 8





**REGARDS SUR LA RENCONTRE  
D'UN ORDRE COLONIAL ET D'ORDRES PRECOLONIAUX**  
—  
**FRAGMENTS RELATIFS AU DESTIN DES DROITS  
ORIGINELLEMENT AFRICAINS DANS LE SYSTEME JURIDIQUE  
COLONIAL BELGE**

par

Jacques VANDERLINDEN \*

*Les gens qui se terrent et qui se dérobent aux responsabilités, veulent éviter de commettre des erreurs; leur existence en est une.*

Désiré, Joseph, cardinal MERCIER

*Il n'est pas amusant tous les jours d'être nègre au Congo.*

Pierre RYCKMANS  
à Madeleine Ryckmans

*Et ces jugements [ceux des tribunaux indigènes] ne peuvent concourir au bon ordre et au progrès de la société que s'ils sont rendus dans la mesure du possible par les autorités naturelles conscientes de leurs devoirs et des intérêts généraux à protéger, sur la base d'un droit précis correspondant à l'esprit de la population, et dans les formes qui donnent aux justiciables la sensation d'être équitablement jugés.*

Antoine SOHIER

## **1. Introduction [1]\*\***

La troisième épigraphe de ce chapitre, empruntée à l'un des maîtres les plus connus de l'étude du devenir des droits [2] originellement africains [3] dans le système colonial belge [4], en résume parfaitement le contenu dans ses non-dits. Que sont, en effet, dans un ordre colonial, «le bon ordre et le progrès de la société», «la mesure du possible» en matière d'administration

\* Membre de l'Académie; Prof. émé. Université libre de Bruxelles, ancien doyen de la faculté de droit.

\*\* Les chiffres entre crochets [ ] renvoient aux notes et références, pp. 428-438.

de la justice par les autorités précoloniales, «les devoirs» dont elles doivent être conscientes et «les intérêts généraux» qu'elles doivent «protéger», un droit «précis correspondant à l'esprit de la population», et des formes, enfin, «qui donnent aux justiciables la sensation d'être équitablement jugés»? Quel est, tout compte fait, le résultat de *la rencontre de l'ordre colonial et des ordres précoloniaux*? De la réponse à ces questions, en effet, dépend la mesure dans laquelle la composante africaine est encore présente dans le pâté d'alouette (comme chacun sait, il est fait d'une importante proportion de cheval de trait brabançon et d'une part infime du volatile) préparé par le colonisateur et qu'il abandonne derrière lui le jour où son ordre cesse d'être l'ordre dominant dans l'espace géographique en cause.

Lorsque l'Etat Indépendant du Congo, puis la colonie du Congo belge, se constituent, ils englobent progressivement dans leurs limites un nombre important de groupes ethniques fort différenciés, que ce soit sur le plan culturel, économique, politique ou social. C'est dire immédiatement qu'ils le seront également sur le plan juridique, même si on peut considérer qu'il s'agit dans tous les cas de droits dont le mode de production dominant peut être qualifié par l'adjectif *coutumier*. Ces droits, que l'on peut appeler originellement africains, ne correspondent pas aux droits coutumiers de la période coloniale. Le colonisateur a en effet utilisé ce dernier terme pour qualifier la partie des droits originellement africains qu'il a incluse, sous certaines conditions, dans son propre système avant de la transformer de manière plus ou moins forte soit directement, soit indirectement, créant ainsi ce qu'on pourrait appeler, à l'instar du droit franco-musulman, produit de la rencontre des droits français et musulman en Algérie, des droits belgo-africains.

Il en va de même après la Première Guerre mondiale, lorsque la Belgique se voit attribuer un mandat de la Société des Nations sur les royaumes du Burundi et du Rwanda, qui seront ultérieurement réunis dans le territoire du Ruanda-Urundi. La situation y est cependant quelque peu différente dans la mesure où chacune des composantes conserve en principe son identité propre à travers ses structures politiques précoloniales et où le pouvoir belge, mandataire ou tutélaire, est, toujours en principe, soumis à un contrôle international, qu'il s'agisse de celui de la S.D.N. ou de l'Organisation des Nations Unies. Enfin, malgré l'identité de régime auquel ils seront soumis, ces deux pays ne sont, dans leur composante précoloniale, pas totalement identiques.

Ceci posé, il n'est évidemment pas question de proposer ici un tableau, même sommaire, des droits originellement africains [5] du Burundi, du Congo et du Rwanda, mais plutôt d'essayer de montrer dans quelle mesure la rencontre de différents aspects de l'ordre juridique propre au colonisateur — particulièrement ceux dont il est question dans ce volume — ont eu un impact sur les ordres juridiques des populations dont ils encadrent l'activité quotidienne.

Pareil objectif, même défini de manière apparemment aussi réduite, se heurte d'emblée à un obstacle impossible à franchir et qui devrait me conduire à l'abandon immédiat. En effet, les données en notre possession et permettant de l'atteindre sont extrêmement fragmentaires et inégalement réparties non seulement sur les territoires en cause, mais encore dans le temps. Pour ne prendre qu'une année de référence, il existait, en 1953 au Congo, 1 348 tribunaux composés exclusivement d'Africains et administrant la justice en milieu rural; ce sont les tribunaux de chefferie et de secteur. Ils ont rendu, cette année-là, 334 829 jugements, dont 185 720 en matière de droit privé [6]. Sans vouloir extrapoler ces données à la totalité de la colonisation belge, on peut néanmoins se rendre compte de l'ampleur de la source qui se trouve ainsi en principe [7] à la disposition de l'observateur: ce sont, dans l'ensemble, des millions de jugements dont le dépouillement serait évidemment susceptible de nous donner une image fiable de l'impact du colonisateur sur les droits originellement africains de cette partie de l'Afrique. Dire que cette ressource a été sérieusement exploitée serait totalement inexact. Ayant eu l'occasion de dépouiller systématiquement la jurisprudence de trois années d'une douzaine de tribunaux du pays zande (cela faisait plus de deux mille décisions), j'ai constaté à l'époque, soit en 1959, que cet effort aboutissait à traiter pour cette seule région du nord-est du Congo davantage de décisions des tribunaux dits indigènes qu'il en avait été publiées pour l'ensemble de la Colonie et du Ruanda-Urundi depuis le début de la colonisation quelque cinquante ans plus tôt.

C'est dire à suffisance que l'apparemment très riche matériau contenu dans les *Répertoires* [8] de J. Sohier [9] et J. Pauwels, lequel servent de base à tous les travaux de présentation des droits dits coutumiers du Burundi, du Congo et du Rwanda pendant la période où ils se trouvaient sous l'influence belge, ne nous offrent en fait que les éléments d'un squelette de ces droits et, encore, des éléments très disparates inégalement répartis sur ce squelette. On constate en effet qu'il existe, entre autres, des différences considérables entre les régions du Congo couvertes par la jurisprudence publiée, le Katanga se taillant la part du lion dans la mesure où y existait, en grande partie à l'inspiration d'Antoine Sohier, un grand intérêt pour le droit dit coutumier en même temps qu'y étaient publiés aussi bien la *Revue juridique du Congo*, que le *Bulletin des juridictions indigènes* [10]. Mais point n'est besoin d'aller aussi loin lorsque l'on se rend compte que la totalité de la jurisprudence publiée ne nous fournit statistiquement pas deux décisions par tribunal dit indigène pour toute la durée de la période coloniale!

Ce rapport entre le nombre de décisions rendues et de décisions publiées, qui sans doute serait comparable si on l'effectuait dans tous les pays du monde, pose un problème particulier dans le cas du Congo (peut-être moins dans celui du Ruanda-Urundi) pour une série de raisons parmi lesquelles je voudrais en mettre en évidence trois.

La première tient sans doute à la nature même des droits africains dont la vocation n'est pas tellement de mettre en œuvre lors des jugements un corpus juridique préétabli relativement strict que d'aboutir à une solution ad hoc qui satisfasse à la fois la communauté en cause et les parties, étant entendu que ce terme ne doit pas être limité aux seules personnes directement parties au procès. C'est ce qui faisait sans doute dire à certains observateurs non avertis que les tribunaux locaux jugeaient soit à la tête du client, soit sur base des pots de vin remis aux juges. Personne ne dira que tous les juges autochtones étaient nécessairement des juges intègres; mais les conditions même de leur action ne rendaient pas non plus particulièrement aisés le favoritisme et la prévarication.

La seconde tient à l'absence dans les sociétés précoloniales de science du droit au sens où nous l'entendons et plus particulièrement de théorisation et d'abstraction. Comme la *common law* pendant des siècles, les droits précoloniaux se construisent au cas par cas, chaque litige apportant sa pierre spécifique à un édifice dont la construction est bien plus inductive que déductive. Dans mon expérience personnelle, qui a porté sur le dépouillement, je le rappelle, de 2 000 décisions de jurisprudence de douze tribunaux fonctionnant dans un seul groupe ethnique pendant une période de trois ans seulement, ce n'est qu'au fur et à mesure que j'avais, soirée après soirée dans le dépouillement des cas d'espèce, que j'ai pu voir se mettre en place les quelques principes fondamentaux dont j'ai cru pouvoir écrire dans un coutumier qu'ils étaient ceux du droit zande. Des décisions isolées ne peuvent donc que fournir une image fragmentaire de la réalité juridique congolaise.

Ceci d'autant plus, et c'est la troisième raison, que les droits congolais précoloniaux se caractérisent par leur grande diversité, reflet de celle des conditions culturelles, économiques, politiques et sociales qui les sous-tendent. Même au sein d'ensembles que l'on pourrait à première vue croire homogènes, on rencontre des variantes qui rappellent certaines coutumes d'ancien régime en France lorsque, dans une même localité, les modalités des successions changeaient de paroisse à paroisse. Pour n'en citer que deux exemples il n'existe pas un droit kongo ou un droit zande, mais bien, sur un fond certes commun, de nombreuses variantes fondées sur des facteurs divers. Transposées à l'échelle du Congo, ces variations donnent bien davantage l'impression d'un kaléidoscope que d'un système, voire d'un kaléidoscope brisé, même si les théoriciens d'aujourd'hui s'aventurent à considérer qu'il y a effectivement là matière à définir un mode spécifique de production du droit.

Ayant eu le privilège de fréquenter A. Sohier sur la fin de sa vie — je dois à sa paternelle bienveillance mes deux premières publications, l'une au *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, l'autre dans la collection des *Mémoires* de l'Académie royale des Sciences coloniales comme elle s'appelait alors —, j'ai pu apprécier sa connaissance encyclopédique d'une réalité dont il m'a

fallu de très longues années de travail personnel pour me rendre compte que tout compte fait elle demeurerait insaisissable. C'est pourquoi je ne crains pas aujourd'hui d'affirmer que, dans les conditions dans lesquelles nous sommes capables de l'appréhender à l'heure où j'écris, parler du droit coutumier, ne serait-ce que du Congo, est totalement illusoire et n'a pas grande valeur scientifique.

Mais alors pourquoi en traiter dans cet ouvrage? Tout simplement parce qu'il ne conviendrait pas que son lecteur éventuel puisse croire un seul instant que l'arrivée des Belges et de leur droit dans les trois pays d'Afrique centrale qui en constituent l'objet, s'est faite dans le vide ou en ne présentant d'intérêt que pour le seul colonisateur. Les Européens et assimilés ne représentaient pas un pour cent des sujets du droit colonial belge. Les nonante-neuf pour cent d'autres sujets de ce droit ont vécu dans un système juridique nouveau, exogène, ne présentant avec leurs droits propres que peu de points communs et qui — ne l'oublions jamais — leur est imposé par les nouveaux venus sans qu'ils aient été invités à le faire. Le droit colonial belge s'est construit au détriment de structures juridiques existantes dans le système de domination qu'était la colonisation. Ces structures juridiques originellement africaines ont été incorporées dans l'ordre juridique colonial belge sous le contrôle de principes qui n'étaient pas les leurs dans leur essence même. C'est là un constat et non un jugement quant à l'intérêt ou l'opportunité de l'introduction de cet ordre nouveau. Les Africains l'ont subi tout en conservant, en principe, pour l'essentiel de leurs relations de droit privé, mais aussi, toujours en principe, en matière administrative et judiciaire à travers les circonscriptions et juridictions indigènes, ce que le colonisateur était bien obligé de leur abandonner.

La seule existence de ces restes, qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le — il est plus exact de dire les — droit(s) coutumier(s), semblait justifier ne serait-ce que l'espace d'un chapitre sur les sept que compte ce volume. Son auteur, en raison de la place qui a été impartie à chacun dans ce projet global, s'est donné pour objectif d'esquisser ce qu'il croit deviner du sort qui fut celui des droits gouvernant au quotidien l'écrasante majorité des habitants du Congo et du Ruanda-Urundi. Et je souligne le recours au verbe esquisser, car, au contraire du droit colonial pour lequel nous sommes plutôt confrontés à un embarras de richesses [11], les droits précoloniaux et leurs transformations suite à leur rencontre avec le colonisateur ne peuvent qu'offrir l'image d'une toile d'araignée dont ce que nous en savons constitue à peine quelques fils.

## 2. L'hypothèse de l'absence de rencontre

Lorsqu'une société quelconque entreprend un mouvement d'expansion territoriale hors des limites qui sont les siennes à un moment déterminé de

son histoire, il est toujours en principe possible, mais en pratique extrêmement rare, que ce mouvement s'effectue sur des espaces vides de toute population. Si tel est le cas, la société en voie d'expansion n'en rencontre aucune autre et elle introduit généralement son propre droit sur le territoire qui fait l'objet de son expansion, quitte à lui faire subir les modifications que justifierait l'état des lieux. Tel n'est à l'évidence pas le cas de la Belgique, lorsque le deuxième souverain de son histoire décide de constituer, au centre de l'Afrique, l'Etat Indépendant du Congo. Dans le vaste bassin du fleuve éponyme du nouvel Etat, les sociétés extrêmement diverses ne manquent pas. L'état de fait au départ de ces considérations ne sera donc pas l'absence de rencontre, mais bien la rencontre. Les agents locaux de l'Etat indépendant ne peuvent qu'en être conscients, même si, au cours de leur pénétration dans certaines régions de l'intérieur du pays, celles-ci paraissent parfois vides, que ce soit en raison de la faible densité de leur population et/ou d'une méfiance éventuelle de celles-ci face aux nouveaux venus.

Certes, dans la doctrine coloniale ultérieure, il sera bien question de terres réputées vacantes. Cependant, sans entrer dans une controverse bien connue de tous ceux qui se sont intéressés à la colonisation européenne outre-mer [12], constatons que si le contenu de la notion a été considérablement élargi par le colonisateur de manière à mettre à sa disposition des surfaces qui, sans le moindre doute, étaient considérées comme leur par les colonisés en raison notamment, mais pas uniquement, des caractères particuliers de certains de leurs modes de production agricoles, il n'en existait pas moins, particulièrement dans l'espace géographique congolais, des territoires sur lesquels aucun groupe social ne présentait de revendication particulière ou générale. Mais il est également vrai qu'une limitation de l'emprise coloniale à ces territoires n'aurait pu satisfaire les revendications des différents secteurs de l'économie intéressés — c'est le seul mot qui convienne — par l'entreprise coloniale. On ne peut donc, au sens où le terme est généralement compris par les théoriciens de la colonisation et du transfert éventuel de droit qui en résulte, écrire que le bassin conventionnel du Congo était une terre vide d'habitants; le même constat s'impose a fortiori en ce qui concerne les territoires du Burundi et du Rwanda, qui se rangent parmi les plus peuplés d'Afrique.

Sur ces territoires, les populations qui y vivent possèdent des droits qui sont à la fois nombreux et variés en fonction de leurs caractères culturels, géographiques, économiques, politiques et sociaux. Il y a donc nécessairement rencontre de ces droits et de ceux des colonisateurs. Il convient donc de passer à la seconde branche de l'alternative qui se présente au plan des prémisses de fait: la réalité de la rencontre.

### **3. La réalité de la rencontre**

La prémisses que constitue la réalité de la rencontre d'un ordre juridique importé par le colonisateur belge, donc exogène, avec divers ordres juridiques

précoloniaux, donc endogènes, se trouve au départ de ces considérations et pose au colonisateur un premier choix: celui entre une démarche radicale, en ce sens qu'elle implique la suppression totale de l'un ou l'autre des ordres juridiques en présence, et une démarche de compromis, qui conserve ces ordres juridiques et aménage leur coexistence.

### 3.1. L'HYPOTHESE DE L'OPTION RADICALE

Une éventuelle démarche radicale est caractérisée par le fait qu'elle entraîne nécessairement soit le respect intégral des droits existants — en l'occurrence, en ce qui nous concerne, les droits originellement africains —, soit leur élimination totale et leur remplacement par un droit colonial exogène.

#### 3.1.1. *L'objet de l'option radicale*

L'objet de l'option radicale est l'un des systèmes juridiques en présence suite à la rencontre: les droits originellement africains, et c'est au seul colonisateur, dans sa vocation expansionniste qu'il est éventuellement disposé à imposer par la force, que revient le choix de lever l'une ou l'autre option. L'Africain a certainement une opinion au sujet de ce qui va se passer et il est vraisemblable qu'il n'est pas enclin à se précipiter vers les institutions nouvelles qu'on lui proposerait; en tout état de cause, il n'est pas consulté. Ceci explique que le problème se pose essentiellement sous l'angle du sort qu'entend réserver aux droits locaux le colonisateur.

##### 3.1.1.1. Le respect intégral des droits originellement africains

La première option, que l'on peut appeler confirmative des droits locaux, est celle qui existe, en principe [13], dans le régime du protectorat. Celui-ci est en effet caractérisé par le transfert de la représentation extérieure de l'Etat protégé à l'Etat protecteur, tandis que le premier conserve la plénitude de ses compétences en ce qui concerne ses affaires intérieures. Pareil régime a été le plus souvent, mais pas nécessairement, appliqué lorsque les Etats protégés se présentaient aux yeux des Etats protecteurs sous une forme qu'ils étaient disposés à considérer comme étatique, préétatique ou quasi étatique. L'aborder — ne serait-ce que brièvement — est utile dans la mesure où la formule a été un temps envisagée lors de l'occupation par la Belgique des territoires du Burundi et du Rwanda intégrés dans l'Afrique-Orientale allemande [14]. Les deux royaumes de l'Afrique centrale apparaissaient, à juste titre, aux yeux des Belges comme étant susceptibles de se gouverner sans intervention du gouvernement belge dans leurs affaires intérieures. Dans ce cas, leurs systèmes juridiques internes auraient été intégralement respectés, la Belgique assurant seulement leur représentation et leur sécurité extérieures.

Pareille démarche n'est toutefois pas caractéristique de la colonisation en ce qu'elle se distingue du protectorat par le fait que le colonisateur entend assumer l'intégralité de l'*imperium*, tant intérieur qu'extérieur, sur les territoires qu'il colonise. Dans cette perspective il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'envisager un respect intégral du système juridique local, notamment en ce que celui-ci comprend des aspects de droit public étroitement liés à l'exercice complet de l'*imperium* par le nouveau venu. C'est dire qu'une démarche radicale consistant à respecter intégralement les droits originellement africains relève autant, mais pour d'autres raisons, du domaine de l'hypothèse que la prémisse d'une non-rencontre des droits en présence.

Si l'hypothèse du respect intégral des droits originellement africains est nécessairement écartée par le colonisateur, la seconde branche d'une éventuelle alternative radicale est celle de la suppression totale des droits originellement africains.

### 3.1.1.2. La suppression totale des droits originellement africains

La conclusion qui vient d'être formulée au sujet du respect intégral des droits originellement africains est valable pour la seconde branche de l'alternative radicale, savoir la suppression totale des droits originellement africains.

En effet, le colonisateur belge — comme tous les autres colonisateurs de l'Afrique — se trouve sinon d'emblée, du moins rapidement — et le problème durera jusqu'à la fin de la période coloniale — devant un problème aigu de ressources humaines et financières qui lui interdisent le recours à une administration — générale et de la justice — qui soit une administration directe. Il doit donc nécessairement se reposer sur les autorités locales, qu'elles soient politiques et/ou judiciaires. Une fois ce choix fait (ou, diront certains dont je suis, imposé) de l'administration indirecte, le recours aux droits locaux devient inéluctable car il est impossible, pour des raisons évidentes, de faire appliquer le droit importé par les autorités locales.

En outre, lorsque les Belges prennent pied en Afrique, après la Conférence de Berlin, ils deviennent rapidement conscients que la suppression totale des droits précoloniaux au bénéfice du droit importé — seul le Portugal s'y risquera un temps au nom du principe d'égalité devant la loi de tous les sujets portugais — conduit à l'imposition aux Africains, particulièrement en droit privé, d'un système juridique en rupture complète avec leurs cultures. Ce qu'un africaniste portugais appellera, au début du XX<sup>e</sup> siècle, la «terrible folie assimilatrice» [15] de son pays, n'est donc pas le choix des Belges, pas plus qu'il n'est celui de toutes les autres nations qui se partagent l'Afrique; cette option radicale est partout écartée.

Certains estiment cependant que l'Etat Indépendant du Congo, notamment à travers l'immatriculation, poursuit une politique assimilatrice tendant progressivement à une similitude la plus grande possible entre Belges [16] et



Africains «civilisés» notamment sur le plan juridique; dans une certaine mesure, la colonie du Congo belge, puis les territoires du Ruanda-Urundi, auraient hérité de cette conception. Cependant, quiconque se penche sur l'évolution du pouvoir belge dans ces territoires se rend compte que, même si intention il y eut, celle-ci fut loin de s'exprimer de manière généralisée et achevée.

On peut donc conclure à une suppression des ordres juridiques précoloniaux qui n'est que partielle. Reste à savoir ce que veut dire partiel.

A première vue, on pourrait être tenté de considérer que ce qui vient d'être écrit au sujet du nécessaire *imperium* colonial devrait entraîner la disparition de tout le droit public (y compris le droit pénal et le droit judiciaire) précolonial; ce n'est cependant pas le cas. Les exigences de l'administration indirecte, y compris en matière d'administration de la justice, conduisent à maintenir de nombreux aspects des droits précoloniaux.

Toujours à première vue, on pourrait penser que le domaine du droit privé demeurerait l'apanage des droits originellement africains. De nouveau, il est important de nuancer. La coexistence de deux modes de production économiques en terre africaine, impose en effet que le droit commercial satisfasse à la fois le mode de production capitaliste des Européens et assimilés et le mode de subsistance — dans lequel les échanges sont loin d'être inexistant, mais le rôle du capital relativement limité — propre aux Africains.

Tout est donc — comme souvent dans les relations humaines — question de nuances.

Il est, en outre, permis de s'interroger sur le sens, en pareille occurrence, de l'adjectif partiel. S'agit-il du nombre de textes législatifs concernant l'un ou l'autre ordre juridique? Ou des chiffres de l'activité judiciaire? Ou du nombre des justiciables relevant de tel ou tel de ces ordres? Le premier critère avantagerait l'ordre colonial, les deux seconds les droits précoloniaux. En fait, force est bien de constater que l'importance d'un droit par rapport à un autre relève de l'incommensurable si on souhaite obtenir un résultat relevant du réel. Sur le plan purement intellectuel [17], par contre, les choses sont claires. Le droit principal est celui du colonisateur et les droits précoloniaux ne continuent à être en vigueur que dans la mesure où celui-là reconnaît l'existence de ceux-ci. De même, le droit importé est supposé être le droit général de la Colonie et les droits précoloniaux sont supposés n'être que des droits particuliers, des exceptions par rapport à un ordre juridique destiné, sauf exceptions peu nombreuses, aux Européens et qualifié d'ordre juridique ordinaire, principal, voire de droit commun alors qu'il ne régit qu'une infime minorité de la population du pays.

Par contre s'établit, sur le territoire colonial, un principe fondamental de personnalité des droits qui connaît, en droit, un champ immense, en fait, un champ extrêmement réduit, d'exceptions. Et encore, le passage d'un droit — celui du colonisateur — aux autres est-il impossible (ce serait déchoir pour

un Européen ou assimilé de se voir appliquer les droits originellement africains), tandis que l'abandon de ces derniers au profit des dispositions de l'ordre juridique colonial est considéré comme toujours possible — il est signe de civilisation en puissance — pour les Africains. Ce champ d'application théorique de l'ordre juridique colonial aux autochtones lorsque ceux-ci en manifestent le souhait est, en pratique, bien plus réduit qu'il pourrait paraître. D'une part, les justiciables africains réclament d'autant moins l'application des dispositions de l'ordre juridique colonial aux juridictions issues de cet ordre que celles-ci leur sont mal connues et que le résultat de leur application est, à leurs yeux, aléatoire. D'autre part, ces juridictions ont tendance à décourager les Africains de se présenter devant elles et à les renvoyer à ce qu'elles considèrent — à juste titre d'ailleurs — comme leur juge «naturel».

Ainsi, alors que la partie conservée des droits originellement africains ne s'applique qu'aux Africains, le droit colonial importé s'applique non seulement aux Européens et assimilés, mais aussi aux Africains à l'exception, bien entendu, de la partie conservée de leurs propres droits; le droit colonial affecte ainsi directement les ordres juridiques précoloniaux, puisqu'il se substitue à eux dans les matières qu'il couvre. Nous n'en sommes certes pas, diront certains, au classique pâté d'alouette et de cheval, mais les droits endogènes n'en sont pas moins bien plus affectés que le droit exogène.

Enfin, il est possible que le législateur colonial estime devoir intervenir personnellement de manière radicale sur certains points qui heurtent — à tort ou à raison — de manière particulièrement violente sa conception de la civilisation; j'y reviendrai [18].

### 3.2. L'INEVITABLE COMPROMIS [19]

Qui dit compromis, dit concessions de part et d'autre, même si c'est le colonisateur qui décide unilatéralement de la mesure dans laquelle l'un ou l'autre système juridique cédera devant l'autre. Le compromis réalisé en l'occurrence est donc un compromis inégal, puisque l'une seulement des parties en présence en fixe les modalités.

#### 3.2.1. *Les droits précoloniaux, premier objet du compromis colonial*

L'action du colonisateur belge sur les droits du Congo et du Ruanda-Urundi s'inscrit dans trois phases qu'il importe de distinguer: celle de l'Etat Indépendant du Congo (de 1885 à 1908), de la colonie du Congo belge (de 1908 à 1960) et du mandat, puis de la tutelle sur le Ruanda-Urundi (de 1925 à 1962). Il est clair cependant que les solutions adoptées dans l'une ou l'autre de ces phases sont susceptibles d'influencer les suivantes.

## L'Etat Indépendant du Congo

Il a pu être affirmé que l'Etat Indépendant du Congo poursuivait une politique assimilatrice tendant progressivement à une similitude la plus grande possible avec la Belgique [20], notamment sur le plan juridique. Cependant, quiconque se penche sur les textes législatifs de l'époque ne peut que constater la volonté de compromis des autorités du nouvel Etat. En effet, la première fois qu'il en est question, le maintien en vigueur des droits précoloniaux est proclamé dans l'ordonnance de l'administrateur général de l'Etat Indépendant du Congo en date du 14 mai 1886. Elle porte en son article premier que «quand la matière n'est pas prévue par un décret, un arrêté ou une ordonnance déjà promulgués, les contestations qui sont de la compétence des tribunaux du Congo seront jugées d'après les coutumes locales, les principes généraux du droit et l'équité» [21]. Cette référence aux coutumes se retrouve dans l'article 2 du décret du 14 septembre 1886 [22] relatif aux terres indigènes (elles sont régies par les coutumes et les usages locaux). De plus, en 1906, soit deux ans avant la reprise par la Belgique, les décrets du 3 juin 1906 relatifs aux terres indigènes (art. 1<sup>er</sup>) et aux chefferies indigènes (art. 8) consacrent tous deux les coutumes comme source de référence en matière de définition des droits fonciers et d'exercice de leur autorité par les chefs [23]. Enfin, une circulaire interprétative du second de ces décrets aurait encouragé l'étude approfondie des coutumes [24].

Le libellé de cet article soulève immédiatement un problème, qui se pose pendant tout le temps de la colonisation belge en Afrique centrale: celui de la référence aux coutumes. Il est essentiel. Du point de vue de la théorie des sources du droit, la coutume est une source formelle qui est gestuelle en ce sens qu'elle s'exprime à travers le comportement, les gestes, des individus; elle est donc, par essence, non écrite. Elle se distingue en cela de la loi — commandement de l'autorité, de la jurisprudence, décision de celui qui résout les conflits, ou de la doctrine —, opinion du sachant, celui qui sait [25], ces trois sources pouvant en principe se présenter sous une forme écrite, orale ou gestuelle, alors que la coutume ne peut être que gestuelle. Or il semble peu douteux que les sociétés africaines précoloniales connaissent ces différentes formes qu'est susceptible de prendre le droit. Il semble également que, pendant un temps parfois prolongé, certains colonisateurs [26] ne s'en soient pas rendu compte et aient considéré que l'absence d'écriture dans ces sociétés avait nécessairement pour effet qu'elles ne connaissent que la coutume comme source de droit. Ainsi, essentiellement par ignorance des structures juridiques des sociétés africaines, dans le vocabulaire de la colonisation, coutume, au singulier ou au pluriel, est ainsi devenu synonyme de droit.

Pour se limiter à l'exemple concret du Congo belge et du Ruanda-Urundi, dès 1949, A. Sohier, même si on peut estimer qu'il ne reflétait pas

la réalité locale en écrivant que le territoire du Congo «était réparti en une infinité d'Etats [c'est à l'usage de ce dernier terme que j'objecte] indigènes» [27], avait parfaitement perçu cette réalité lorsqu'il affirmait que les premiers explorateurs avaient parlé de coutumes «alors même qu'ils apercevaient devant eux les conseils indigènes occupés à légiférer» [28]. Et de conclure: «En réalité, coutume indigène signifie *droit indigène*» [29]. De son côté, J. Sohier, quelques années plus tard, pouvait affirmer qu'il existait un pouvoir législatif coutumier dont «l'existence et la licéité... ne semblent devoir plus être mis en doute» [30]. Qu'il existât en outre une jurisprudence ou une doctrine, toutes deux non écrites, tout comme la législation d'ailleurs, dans les multiples droits pratiqués sur le territoire du Congo ou sur ceux du Rwanda et du Burundi, n'était pas davantage niable. Plutôt que de parler de coutumes, il eût fallu dès lors parler de droits, ce qui devint de plus en plus fréquent au cours du temps. Le vocabulaire législatif n'en demeura pas moins et donc le terme de coutume(s) pour désigner ce que chacun, dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, considérait chaque jour davantage comme des droits.

### La colonie du Congo belge

Lorsque la Belgique, en 1908, transforme l'Etat Indépendant en colonie du Congo belge, l'article 4 de la Charte coloniale, conçue selon les mêmes termes de référence et formulée en termes identiques, porte, à son tour, que: «[l]es indigènes non immatriculés au Congo belge jouissent des droits civils qui leur sont reconnus par la législation de la Colonie et par leurs coutumes...» [31]. Le texte prévoit que le même principe s'applique aux indigènes non immatriculés des colonies voisines; ceux-ci ne nous intéressent pas au premier chef. Notons seulement que ce ne seront pas seulement les droits originellement africains des groupes ethniques qui sont enfermés dans les limites du Congo qui seront éventuellement d'application devant les cours et tribunaux du Congo belge et que cela pourra, le cas échéant, poser des problèmes de preuve de ces droits, le recours aux assesseurs locaux étant, en pareil cas, vide de sens, sauf s'il existe au lieu de la saisine du tribunal un nombre suffisant d'assesseurs potentiels suffisamment qualifiés en ce qui concerne la ou les coutumes des parties.

Le principe posé dans la Charte se retrouve exprimé en diverses circonstances et notamment dès que sont confirmés les pouvoirs reconnus aux autorités précoloniales (par exemple dans le décret du 2 mai 1910) [32]. Puis viennent les décrets organisant la justice dite indigène [33] dans la Colonie. Le premier est celui du 15 avril 1926 [34], qui sera modifié les 22 février 1932 [35], 14 décembre 1933 [36] et 17 mars 1938 [37], avant qu'ils soient tous coordonnés par un arrêté royal le 13 mai 1938 [38]; des modifications

seront encore apportées à ce texte par les décrets du 11 janvier 1951 [39], du 18 décembre 1951 [40] et du 8 décembre 1953 [41]. Enfin, une réforme des juridictions indigènes était en cours à la veille de l'indépendance.

Cependant, aucune de ces modifications n'affecte l'article 18 du premier décret qui porte que «[l]es tribunaux indigènes appliquent les coutumes...», sous réserve de ce que nous verrons dans un instant. Au cas où la coutume ne pourrait être appliquée, comme dans celui d'absence de coutume, l'équité sera d'application.

### Les territoires sous mandat puis sous tutelle du Ruanda-Urundi

Suite à l'ouverture d'un front en direction de l'Afrique-Orientale allemande pendant la Première Guerre mondiale, les troupes coloniales belges occupent les deux royaumes africains du Burundi et du Rwanda. Bien que les autorités locales soient maintenues en place, ces deux pays sont placés sous l'autorité d'un Commissaire royal, assisté, dans chaque pays, par un résident européen. Dans l'article 4 d'une ordonnance-loi du 6 avril 1917, le Commissaire royal consacre les attributions judiciaires des deux souverains locaux [42] en précisant que celles-ci s'exercent sous la direction du résident européen, mais «dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène et les instructions du Commissaire royal» [43]. On peut induire de ce texte le maintien en vigueur du droit local précolonial, mais aussi la possibilité d'intervention du Commissaire royal. Et, lorsque celui-ci prend l'ordonnance-loi du 30 août 1924 organisant la justice civile et répressive, il confirme que les dispositions de celle-ci «ne font pas obstacle au droit des juridictions indigènes de juger les affaires dont elles peuvent connaître en vertu de la coutume, des traditions ou des instructions du Commissaire royal» [44].

Quand les Belges acceptent le mandat de la Société des Nations sur l'ancienne Afrique-Orientale allemande, la loi du 21 août 1925 relative au gouvernement du Ruanda-Urundi prévoit d'une part, en son article premier, que «le territoire du Ruanda-Urundi... est soumis aux lois du Congo belge, sous réserve des dispositions qui suivent» [45] et d'autre part, en son article 5, que «les droits reconnus aux Congolais par les lois du Congo belge appartiennent, selon les distinctions qu'elles établissent aux ressortissants du Ruanda-Urundi» [46]. Enfin, il est expressément prévu que les dispositions législatives dont l'application au Ruanda-Urundi n'est pas explicitement prévue n'y sont pas applicables [47]. Tel est, à l'évidence, le cas pour les textes législatifs pris au Congo en matière de juridictions indigènes. Les ordonnances-lois des Commissaires royaux demeurent donc en vigueur et les autorités du mandat s'appuieront donc, comme au Congo, sur les autorités locales; elles le feront d'autant plus facilement que celles-ci se présentent à

elles sous une forme quasi étatique. En matière judiciaire, le législateur belge n'interviendra qu'en 1943 pour organiser les juridictions locales indigènes [48]; ce texte sera modifié par le décret du 5 juillet 1948 [49], l'ordonnance-loi du 24 juin 1950 [50] et le décret du 18 décembre 1951 [51]. Ces modifications ne modifient pas le prescrit de l'ordonnance-loi de 1943 qui prévoit l'application des coutumes locales sous réserve de ce qui sera dit ultérieurement.

### 3.2.1.1. La non-contrariété à l'ordre colonial

Si le colonisateur est prêt à (ou obligé de) reconnaître une large place aux droits précoloniaux dans le système juridique colonial, particulièrement en matière de droit privé, mais aussi, bien que de manière réduite, en matière administrative ou judiciaire, sans oublier la procédure, il ne peut être question pour lui de donner un blanc-seing aux autorités locales; aussi les encadre-t-il soigneusement de manière à ce que leur action s'inscrive parfaitement dans le système. Le caractère essentiel de la démarche de compromis est donc la non-contrariété des droits précoloniaux au modèle exogène qu'importe le colonisateur. Ce modèle est défini à la fois par la législation coloniale, par certains principes flous et par une influence diffuse encore plus floue, qui ont, les uns comme l'autre, l'avantage de conférer à l'action sur le terrain une grande souplesse, mais présente également le risque de dérives en tous sens au gré de l'équation personnelle de celui qui est chargé de les mettre en œuvre sur le terrain. De nouveau, sur base de ces principes et de cette influence, on trouve le meilleur et le pire.

Ces trois instruments de contrôle sont sous-tendus par l'optique fondamentale dans laquelle le colonisateur belge aborde une mission qu'il estime «civilisatrice» [52], pour ce que ce mot veut dire.

Sans doute les temps ne sont-ils pas encore ce qu'ils ont pu heureusement devenir depuis et rares sont ceux qui, s'ils sont bien informés, croient encore aujourd'hui qu'il n'existait pas de civilisations africaines et que «la Civilisation» a pénétré sur le continent avec l'arrivée des Européens. La référence est indiscutablement d'époque et partagée par toutes les nations coloniales. Ceci dit, il est gênant — pour dire le moins — de lire certaines appréciations portées sur les Africains par des personnalités réputées connaître l'Afrique et membres, par exemple, du Conseil colonial. Sans doute, nombre d'esprits, même parmi les mieux intentionnés, considéraient encore les Africains comme des «sauvages» qu'il fallait convaincre d'abandonner certaines de leurs pratiques considérées comme «barbares». Il n'empêche que l'absence totale de réactions de la digne assemblée, même si elle peut être attribuée au bon ton qu'il est convenable de conserver en son sein, laisse perplexe. Qu'on en juge.

Nous sommes à la séance du 13 juin 1914: «Je dis soldatesque sanguinaire [il est question de la Force publique], car nous ne devons jamais

oublier que la discipline militaire, si étroite qu'elle soit, ne donne aux noirs qu'un vernis de civilisation; elle ne change pas sa mentalité; il reste un fauve avide de sang et de carnage» [53]. Le Premier Avocat général près la Cour de cassation de Belgique, auteur de ce propos péremptoire, aura certainement l'occasion de méditer ces fortes paroles lorsque, quelques semaines plus tard, Aerschot, Diest ou Louvain seront livrées, villes martyres, à d'autres fauves, qui ne seront pas pour autant des Africains!

Mais la civilisation n'est pas seulement la transformation de fauves avides de sang et de carnage en... Mais en quoi donc? En animaux domestiques? Certes non. Mais en individus ayant acquis de l'Européen «avec les préceptes de la vie morale, l'habitude du travail, l'hygiène et la prospérité matérielle, bref tout ce qui constitue la civilisation...» [54]. Cet extrait des «Devoirs de l'administration et de ses représentants», tels qu'ils devaient être publiés, pendant de longues années, dans le *Rufast (Recueil à l'usage des fonctionnaires et agents du Service territorial)* est révélateur, a contrario, de l'image que se fait le colonisateur belge de celui qu'il va civiliser: il est dépourvu de morale, paresseux, menant une vie non hygiénique, et ne connaît pas la prospérité matérielle, c.-à-d. est dépourvu de tout ce que les factoreries s'empresseront bientôt de lui vendre en échange des maigres ressources que lui procureront les cultures obligatoires qui sont aussi éducatives puisqu'elles ont pour ambition de le sortir de sa paresse naturelle.

Le souci civilisateur, maintes fois déclaré dans le discours officiel et même dans les textes juridiques, a donc donné lieu à l'adoption de dispositions générales éliminant du champ juridique colonial les droits originellement africains non conformes à l'idée que se faisait le colonisateur de sa vocation naturelle lorsqu'il débarqua en Afrique.

### 3.2.1.1.1. La législation, instrument de conformité à l'ordre colonial

En établissant l'ordonnancement juridique qui leur est propre en Afrique, les colonisateurs y transfèrent des systèmes dans lesquels règne la primauté de principe de la loi au sein des sources du droit, sous réserve de ce qui pourrait être dit des systèmes de *common law*. Dans les territoires sous contrôle belge — même dans le cas de l'Etat indépendant, il est permis de parler ainsi —, il existe donc — tous les textes sont clairs sur ce point — une première limitation au maintien en vigueur des droits locaux improprement appelés coutumes: ceux-ci ne peuvent être contraires à la loi. Celle-ci, instrument du pouvoir souverain de l'Etat, constitue, comme dans tout système juridique de type européen à l'époque, la première source de droit, celle qui l'emporte sur toute autre. Point ne serait besoin d'y revenir, si le législateur colonial n'était intervenu par des textes spécifiques dans des matières dont, par ailleurs, il reconnaissait qu'elles constituaient le champ d'application privilégié des droits originellement africains. Ces interventions sont rares dans l'ordre colonial belge pour au moins deux raisons: d'une part, une certaine

lourdeur de la procédure législative, susceptible de se manifester particulièrement en des matières différemment perçues par les divers intervenants au processus législatif et au sujet desquelles l'unanimité est loin de se faire; de l'autre, les problèmes d'application que soulèvent ces mêmes matières au sein des juridictions locales en raison du fait qu'elles touchent à des institutions auxquelles les Africains sont attachés.

Au premier rang de ces interventions figure le rejet de l'esclavage [55]. J. Sohier en traite en termes prudents, voire parfois difficiles à suivre (que cache en effet une référence à la «mobilisation des ressources de la coutume par les systèmes classiques d'interprétation interne du droit» [56] à propos de l'esclavage?), et parle d'un phénomène «complexe» [57]; c'est le moins qu'il puisse dire pour caractériser (ou masquer) l'embarras du colonisateur devant une institution dont il maîtrise mal et la raison d'être et la portée exacte. La lecture des travaux du Conseil colonial montre à quel point, alors que l'unanimité se faisait contre l'esclavage que visait le mouvement anti-esclavagiste européen de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de profondes divergences existaient au sein du Conseil quant à la position à adopter à l'égard de l'esclavage dit domestique, voire domestique volontaire. Quant à affirmer que celui-ci a fini par disparaître en conséquence de l'action même des juridictions indigènes [58], il est permis d'en douter [59]. En effet, aussi longtemps que ne survient pas, entre l'esclave domestique et son maître, un conflit qui est porté devant l'autorité administrative ou judiciaire, le colonisateur estime ne pas devoir intervenir. Comme le dit le *Rufast* [60], «la loi n'érige pas en infraction la possession d'esclave, ni les transactions ayant des esclaves pour objet, à condition toutefois que les intéressés acceptent volontairement d'en être l'objet».

L'intervention législative du colonisateur porte cependant essentiellement sur le droit du mariage [61]. Les trois attaques — il faut bien les appeler par leur nom — les plus directes sont celles relatives au mariage de jeune fille impubère, qui date de 1936 [62], à la polyandrie, qui date de 1947 avec cette particularité qu'elle est contenue dans une ordonnance-loi [63], et à la polygamie, qui date de 1950 [64].

Le décret visant à la protection de la fille impubère — qui épousait une démarche amorcée dans les colonies françaises par les décrets dits décrets Mandel [65] — est un parfait exemple des divergences d'opinion au sein du Conseil colonial, d'une part quant à l'opportunité d'intervenir dans le champ des droits précoloniaux, et d'autre part quant à l'objet même de l'intervention, donc quant à la perception par le colonisateur de la nature exacte de l'institution à propos de laquelle il entend intervenir. En l'occurrence, certains — dont «une personnalité coloniale compétente» [66] non identifiée — posaient le principe d'une intervention minimale dans le champ juridique local; ils estimaient «devoir attendre bien plus de l'évangélisation et de l'évolution des mœurs» et constataient que l'ensemble des coutumes ne



présentait pas «la nocivité qu'on leur prêtait parfois et qu'on se trompait souvent du tout au tout sur la signification des phénomènes sociaux des populations indigènes» [67]. Et c'est bien de cela qu'il s'agissait. De mariage de fille impubère il n'était pas question dans la coutume et le tribunal de Boma l'avait déjà compris dans sa décision du 27 février 1904 [68], lorsqu'il considérait qu'une jeune fille résidant chez un indigène et déclarée comme étant sa femme doit être considérée comme sa fiancée plutôt que comme mariée jusqu'au moment de sa puberté. En s'attaquant à ce qu'il considérait comme le mariage d'une fille impubère, le colonisateur savait en fait l'un des fondements essentiels de la stabilité des unions locales, à savoir l'insertion progressive de la femme dans le milieu qui serait le sien pour la vie, celui de son mari. Il arrivait d'ailleurs que cette insertion ne se réalise pas de manière satisfaisante et que les familles soit renoncent à l'union envisagée, soit proposent un autre partenaire que celui originellement prévu. L'intervention législative était en l'occurrence non seulement injustifiée dans ses motifs, mais encore négative dans ses effets.

L'ordonnance-loi interdisant la polyandrie est prise immédiatement après le départ du gouverneur général P. Ryckmans de la Colonie en 1946 et donc par son successeur E. Jungers pratiquement dès son entrée en fonction. On perçoit mal l'urgence justifiant ce texte dont, en outre, il ne semble pas qu'il ait jamais fait l'objet d'un décret de confirmation. Son objet, la polyandrie, est qualifié par son exposé des motifs de forme de la polygamie «la moins compatible avec notre notion de l'ordre public et des bonnes mœurs, la plus désastreuse aussi pour les populations qui s'y adonnent» [69]. L'objectif est donc d'y mettre fin «d'une manière radicale» [70]. De nouveau, les présupposés de l'action du colonisateur étaient pour le moins incertains, et ce d'autant plus que les groupes ethniques concernés étaient fort peu nombreux. La «femme du village» des Lele, pour ne prendre que cet exemple, remplissait une fonction sociale qui n'avait rien d'immoral dans un système matrilineaire. Pouvait-on véritablement parler d'une forme abusive d'union conjugale «... rédui[san]t à néant les effets de notre action civilisatrice» [71]? Il est en outre douteux que la résilience de l'institution face aux nombreuses pressions exercées à son égard, notamment par les missions, résilience sur laquelle s'étend l'exposé des motifs, ait été fort affectée par l'ordonnance-loi au cours des années ultérieures.

Vient enfin, seul de son espèce dans l'histoire de la colonisation européenne en Afrique, le décret interdisant la polygynie. Qu'il ait eu en partie l'effet désiré est indéniable. Mais qu'il ait également conduit à des transformations des institutions coutumières dont les adhérents ont choisi de les défendre plutôt que de s'incliner devant le décret est également vrai. On a ainsi vu se développer des unions monogamiques doublées de concubinages multiples dont les conséquences notamment sur le plan du paiement des valeurs et de la filiation reproduisaient celles attribuées à une union polygamique

[72]. Les Africains se défendaient ainsi contre des dispositions portant directement atteinte à leurs structures juridiques précoloniales, mais simultanément affaiblissaient celles-ci. Il est en outre quasi impossible de mesurer l'effectivité du décret au cours de la décennie précédant l'indépendance. Le sentiment général semble cependant être qu'il fut loin d'atteindre ses objectifs dans la mesure où son prescrit se superposait à d'autres facteurs d'influence, notamment de la part des missions, et d'évolution de la société locale, lesquels en réalisaient déjà les objectifs.

Ceci pour les assauts directs contre certains aspects, souvent mal compris, des coutumes. Des assauts dont nombreux sont ceux — dont je suis — qui estiment, selon l'expression de J. Sohier, qu'ils ne furent que des «coups d'épée dans l'eau» [73]. Les coutumes font cependant aussi l'objet d'attaques indirectes dans lesquelles un observateur extérieur non averti n'aurait sans doute pas l'idée d'aller les chercher.

Dans tous les cas qui viennent d'être envisagés se réalise le constat de J. Sohier [74] relatif aux effets inattendus et aux conséquences médiate et lointaines de certaines actions législatives s'opposant de front aux droits locaux. Ainsi du droit fiscal [75] et de l'impôt dit de capitation qui frappe les Africains. L'une de ses dispositions veut que les Africains polygames soient frappés d'un impôt complémentaire basé sur le nombre de leurs femmes. Elle apparaît dans l'arsenal législatif colonial dès 1910, dont très rapidement après la reprise de l'Etat indépendant par la Belgique. Lors de la discussion devant le Conseil colonial, l'intervention, dès l'ouverture du débat, du R.P. Declercq donne le ton: «L'effet civilisateur et libérateur de ce décret touchera avant tout la femme: parce que d'une part, elle est déchargée de tout impôt et que d'autre part, ce décret coopérera à lui rendre dans son foyer la vraie place que, seule, elle a le droit d'y occuper à l'exclusion de toute rivale» [76]. L'intervenant n'innove pas en l'occurrence. La Charte coloniale ne prévoit-elle pas en son article 5 que «le gouverneur général... favorise l'abandon progressif de la polygamie...» [77]?

Tous les membres du Conseil ne partagent pas ce sentiment. E. Dubois intervient immédiatement pour estimer que ce n'est pas là une justification à mettre en évidence. «Il ne faut pas, en général, vouloir réaliser des progrès sociaux par un moyen fiscal et il faut se garder de heurter de front les coutumes et les institutions indigènes» [78]. De son côté, N. Diederich estime que l'impôt supplémentaire frappant les polygames ne pourra qu'aggraver la situation de la femme. Selon lui, «c'est par d'autres moyens, des moyens moraux spécialement, que l'on devrait atteindre ce fléau» [79]. Le ministre des Colonies défend son projet en arguant pour l'essentiel que le nombre des femmes est un signe de richesse dans les sociétés africaines et que cette richesse présumée au départ d'un signe extérieur justifie la taxation plus lourde des époux polygames. Le supplément qui leur est imposé est de 2 francs et le ministre insiste sur le fait qu'en tout état de cause le supplément

exigible ne dépassera pas 60 francs dans le cas où un homme aurait trente femmes!

### 3.2.1.1.2. Les principes, instruments de conformité à l'ordre colonial

Afin d'assurer la souplesse, qu'assurait difficilement la législation, le législateur colonial belge a confié, de manière absolument générale, aux cours et tribunaux la tâche d'assurer la conformité à l'ordre colonial de la partie des droits originellement africains incluse dans le compromis.

#### 3.2.1.1.2.1. La formulation des principes

La formulation des principes varie à la fois selon les périodes de la présence belge en Afrique, selon les textes dans lesquels elle apparaît et, dans la pratique, selon les juridictions qui en font usage.

### L'Etat Indépendant du Congo

La référence à l'application des coutumes locales par les juridictions de l'Etat Indépendant du Congo dans l'ordonnance de l'administrateur général de l'Etat Indépendant du Congo en date du 14 mai 1886 n'est soumise à aucune espèce de limitation. Il est cependant vraisemblable qu'il en existe au moins une au niveau du non-dit, voire de l'impensé de l'administrateur général. Cinq ans plus tard, dans un rapport adressé au Roi-Souverain, les administrateurs généraux précisent que les coutumes locales ne sont appliquées que «pour autant que ces coutumes ne soient pas en contradiction avec les principes supérieurs d'ordre et de civilisation» [80]. Le second terme est clair; quant au premier, il ne faut pas être grand clerc pour y voir pointer l'ordre public.

Un pas supplémentaire et, dans les termes, décisif, est franchi en 1906. En effet le décret du 3 juin de cette année, organique des chefferies indigènes, prévoit dans son article 8 que l'autorité des chefs — qui comprend un volet judiciaire important — ne peut s'exercer que conformément, bien entendu, aux prescrits légaux et — c'est la nouveauté — aux «règles de l'ordre public universel» [81]. L'expression vient de la commission d'examen instaurée le 31 octobre 1905 [82] par le Roi-Souverain afin d'examiner le célèbre rapport de la Commission d'enquête établie le 23 juillet 1904 en vue d'examiner les allégations de mauvais traitements à l'égard des indigènes [83]. L'exposé des motifs du décret du 3 juin relatif aux chefferies se réfère en effet au rapport de la commission d'examen qui estime que l'autorité des chefs indigènes doit s'exercer conformément à la coutume «sans autre restriction que celle qui naîtrait de sa contrariété avec l'ordre public universel ou les lois de l'Etat» [84]. Nous n'en savons pas plus, sinon que la commission d'examen comptait dans ses rangs un avocat général près la Cour de cassation et un conseiller à la Cour d'appel de réputation internationale.

Reste maintenant à ceux qui devront appliquer les droits originellement africains à jouer au départ de ces concepts qui sont pour le moins flous.

### La colonie du Congo belge

Bien qu'ils soient formulés différemment et prêtent à interprétation, les principes sur lesquels s'appuie le législateur colonial dès 1908 sont fondamentalement semblables à ceux formulés sous l'Etat indépendant. Ils sont formulés en trois temps: d'abord dans la *Charte coloniale* de 1908, puis dans le décret relatif aux chefs et sous-chefs en 1910, enfin en 1926, lorsque sont organisées les juridictions indigènes.

La loi sur le gouvernement du Congo belge, dite *Charte coloniale*, du 18 octobre 1908, pose, la première, une limitation de principe dans son article 4, dont nous avons vu qu'il prévoyait l'insertion des coutumes dans l'ordre juridique colonial. Celle-ci est toutefois limitée, dans le même article 4, à la condition que les coutumes ne soient «contraires ni à la législation [85], ni à l'ordre public».

Mais de quel ordre public s'agit-il? De l'ordre public belge, donc de celui propre au colonisateur et qui convient sans doute le mieux dans la perspective d'une politique qui serait effectivement résolument assimilatrice? D'un ordre public belge adapté à la Colonie et que l'on appellera alors ordre public colonial, étant entendu que, prenant en compte certains facteurs propres au milieu dans lequel il opère, cet ordre public n'est pas moins soutenu par de nombreux principes relevant de l'ordre public belge? Enfin, mais cette conception n'apparaîtra qu'en fin de la période coloniale, des ordres publics coutumiers, dont les Africains ne sont pas entièrement conscients de l'existence, mais qui découlent de leur vision de la place et du contenu du droit dans leurs sociétés?

Ce renvoi à une notion relativement familière aux juristes belges chargés de l'appliquer va se compliquer en 1910 lors de l'adoption du décret relatif aux chefferies et sous-chefferies. Le projet de texte présenté au Conseil colonial prévoit en effet que «les chefs et les sous-chefs exercent leur autorité [qui comprend, aux termes du décret, l'exercice de l'autorité judiciaire] conformément à la coutume indigène, en tant qu'elle n'est contraire ni à l'ordre public universel», ni à la législation. Ni l'exposé des motifs du ministre, ni le rapport de ce dernier [86], n'abordent la distinction posée par rapport à l'article 4 de la *Charte coloniale*. Son origine se trouve donc au sein de l'administration du ministère des Colonies dans le chef du rédacteur du projet de décret et, comme le montrera la discussion devant le Conseil colonial, dans celui du «maître à penser» en droit colonial de l'administration, Halewyck de Heusch [87]; celui-ci reprend une terminologie déjà adoptée — nous l'avons vu — par l'Etat indépendant en 1906. A une question de

l'un des membres, Didderrich, ingénieur de son état et chargé du rapport du Conseil relatif au décret, Halewyck de Heusch précise que les principes de l'ordre public universel «sont tellement liés aux principes fondamentaux de la société, que la loi en impose le respect à tous les habitants du territoire» [88] et pas seulement aux seuls nationaux de l'Etat qu'elle régit. Il prend comme exemple l'âge de la majorité qui est simplement d'ordre public interne en Belgique et ne s'applique donc qu'aux Belges, alors que l'interdiction de la bigamie est, elle, d'ordre public universel (*sic!*) et s'applique donc à toute personne, quelle qu'en soit la nationalité, résidant en Belgique.

La notion internationale ou universelle de l'ordre public apparaît donc — dans la conception originelle de ceux qui s'y réfèrent — comme plus restreinte dans sa nature que la notion interne, puisqu'il semble plus difficile d'obtenir un accord à l'échelle du monde qu'à celle d'un pays dans un domaine aussi relatif que l'ordre public. Dans ce cadre d'ailleurs, l'exemple de la bigamie, choisi par Halewyck de Heusch, peut surprendre. Il est vrai que celui-ci se référerait, dès les premiers mots de son intervention, à «tous les pays civilisés» [89] et qu'en 1910, à ses yeux du moins, les terres d'Islam ne l'étaient pas. Pas plus d'ailleurs que la colonie que la Belgique avait acquise deux ans auparavant. Ce qui importait dès lors était de s'assurer que les chefs et sous-chefs locaux contribueraient efficacement à la tâche que l'article 5 de la *Charte* confiait au gouverneur général: «faire comprendre et apprécier [par les Africains] les avantages de la civilisation».

L'introduction de la référence expresse à l'ordre public universel dans le décret a cependant un autre effet surprenant. Halewyck de Heusch déclare en effet sans ambiguïté qu'il n'est «pas possible» d'appliquer aux Africains la première composante de l'ordre public, tel qu'il est prévu dans l'article 4 de la *Charte*, soit l'ordre public interne. Il y a donc dissociation des deux éléments de l'ordre public et, partant, modification implicite du contenu de la *Charte* par décret et en ce qui concerne les chefferies et sous-chefferies. Pareille démarche prête pour le moins à controverse, le décret étant subordonné à la loi en vertu de l'article 7 de la *Charte* et ne pouvant donc modifier celle-ci; le lieu n'est pas ici de s'y attarder. L'impression finale qui s'en dégage est le souci qu'a eu le rédacteur de souligner qu'il existait dans les droits des sociétés, non civilisées à ses yeux, de l'Afrique centrale, des institutions qui heurtaient particulièrement la conscience à l'échelle de la planète.

Vient ensuite le décret relatif aux juridictions indigènes du 15 avril 1926, lequel maintient, dans son article 18, l'exclusion des coutumes contraires à l'ordre public universel. Les travaux préparatoires au décret ne s'intéressent guère à la notion [90]. Il faut attendre 1938 et une troisième modification du décret de 1926, celle du 17 mars de cette année [91] pour que le caractère imprécis du texte soit soulevé. A la proposition de donner une définition plus précise de la notion, il fut répondu que pareille démarche serait dangereuse et qu'il appartenait aux tribunaux d'en dégager la portée d'après la

doctrine et la jurisprudence [92], étant bien entendu qu'il s'agit toujours de «l'un de ces principes supérieurs au sujet desquels le sentiment général des peuples civilisés ne permet pas de transaction» [93].

A cette construction en apparence complexe, dont le plus grand mérite n'est pas la clarté, A. Sohier, dans son *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge* [94], oppose une triple notion d'ordre public en le qualifiant d'abord par l'adjectif colonial — cet ordre public «n'écarte que les coutumes avec lesquelles la civilisation ne peut transiger» [95] et c'est celui de la Charte coloniale qui est le seul à s'appliquer face à la coutume malgré ce qu'en disent les décrets de 1910 et 1926 [96] —, ensuite par l'adjectif universel ou international — cet ordre public comprend des règles essentielles qui ne peuvent être violées par aucun habitant de la Colonie autre que les Africains auxquels les coutumes continuent à s'appliquer —, et enfin par l'adjectif interne ou national — ce dernier ordre public s'impose aux Congolais non coutumiers, mais pas aux étrangers.

La place n'est pas ici de régler ces différences de point de vue. Quelle qu'en soit la valeur aux yeux des uns ou des autres, je reprendrai les termes utilisés dans les textes que je serai amené à citer ou auxquels je me référerai. Je souhaiterais cependant, à l'arrière-plan du vocabulaire juridique, souligner l'omniprésence — sous différentes formes — de la référence à la civilisation. Chacun y met ce qu'il lui convient d'y mettre, mais on peut difficilement nier que se dégage, au-delà d'exemples atterrants — dont je me suis permis d'en citer un n'émanant pas de ce qu'on pourrait appeler un «primaire» —, une conviction profonde et sincère de la supériorité de l'ordre social que l'Européen importe en Afrique. «Civilisation» est un terme polysémique; il évolue au fil du temps; il doit être apprécié à l'aune de celui qui l'emploie; mais il demeure, accompagné de son antonyme sauvagerie, la pierre de touche d'un clivage inacceptable hier comme aujourd'hui.

#### Les territoires sous mandat puis sous tutelle du Ruanda-Urundi

Avant l'acceptation par la Belgique du mandat sur le Ruanda-Urundi, la seule limite prévue par les textes à l'application du droit précolonial par les tribunaux locaux est — nous l'avons vu — une éventuelle intervention du Commissaire royal par voie d'instructions. Il ne semble pas que ce dernier, pas plus que ses successeurs, les gouverneurs du Ruanda-Urundi, se soient souciés d'intervenir dans ce champ avant la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, dans la mesure où il est expressément prévu que la loi sur le gouvernement du Congo belge, dite Charte coloniale, s'applique au Ruanda-Urundi, son article 4, dont nous avons vu qu'il pose en principe l'insertion des coutumes dans l'ordre juridique colonial, est d'application dans les territoires sous mandat, puis sous tutelle. Il en résulte que l'application du droit local par les

autorités locales est limitée, par la condition qu'il ne soit contraire «ni à la législation [97], ni à l'ordre public». D'ordre public universel, il n'est pas question avant 1943.

L'ordonnance-loi du 5 octobre de cette année prévoit en effet dans son article 20 que les coutumes sont d'application «pour autant qu'elles ne soient pas contraires à l'ordre public universel» [98]. Pour près de vingt ans, le Rwanda et le Burundi entrent donc dans la logique coloniale belge telle qu'elle est appliquée au Congo belge depuis 1926.

### 3.2.1.1.2.2. La mise en œuvre des principes

Lors de la discussion des textes gouvernant l'application des coutumes locales, le législateur, estimant inopportun de se livrer au périlleux exercice d'une définition de notions aussi complexes que celles d'ordre public et, a fortiori, d'ordre public réputé universel, renvoie la balle d'une part à la doctrine — qu'il élève ainsi au rang de source du droit —, d'autre part aux cours et tribunaux.

La doctrine coloniale belge s'est peu penchée sur la notion d'ordre public [99]. Dans son *Essai* [100], J. Sohier la rattache, à juste titre, à celle de bonnes mœurs, que certains tribunaux invoquent d'ailleurs. Plus discutable est cependant le rapprochement qu'il fait entre elle et «certaines restrictions tirées de la législation». Si l'exemple qu'il fournit est parfaitement clair, faire correspondre bonnes mœurs et restrictions tirées de la législation, équivaldrait à renvoyer à une notion par trop coloniale, voire belge, dans la mesure où le législateur a tendance à la projeter parfois indûment en Afrique. De même nous embarrasse quelque peu la mention par J. Sohier de «superstitions étrangères au droit... qui le défigurent»; en effet, ce qu'il appelle superstitions est parfois, sous le regard de l'anthropologue, le fondement même du droit. Le rôle de la doctrine est également capital en ce que c'est elle qui avancera l'idée que l'ordre public universel auquel se réfère le législateur n'est en fait qu'une notion plus restreinte, celle d'un hypothétique ordre public colonial. De même, c'est elle qui mettra en lumière la notion d'ordre public interne, dont il est clair qu'elle n'existe pas en tant que telle dans l'esprit des Africains, mais se construit par la doctrine coloniale au départ de ce qu'elle croit percevoir dans les décisions des juridictions indigènes.

C'est cependant à l'évidence aux magistrats que le législateur entend réserver la part du lion en ce qui concerne le contrôle de conformité de la coutume à l'ordre public quel qu'il soit, lorsqu'ils sont confrontés aux cas d'espèce. Ce faisant, il pose le principe du rôle fondamental du pouvoir judiciaire en la matière. Mais quels sont, dans le contexte particulier de la colonie et des territoires sous mandat, puis sous tutelle, ces cours et tribunaux?

## L'Etat Indépendant du Congo

Les tribunaux de l'Etat indépendant, donc le tribunal d'appel, le tribunal de première instance et les juges territoriaux éventuellement désignés en cette qualité, sont, à première vue, les instances qui exerceront la mise en œuvre du principe de conformité obligatoire des coutumes à l'ordre public et aux principes supérieurs de civilisation. Ce que nous savons du fonctionnement des juridictions de l'Etat indépendant conduit à penser que les occasions de cette mise en œuvre ne seront pas fréquentes. La jurisprudence disponible ne fait d'ailleurs état que d'un cas en la matière [101].

### La colonie du Congo belge

Sur le plan judiciaire, la mise en œuvre du principe d'exclusion des coutumes contraires à l'ordre public, qu'il soit interne ou universel, intervient essentiellement lors du contrôle du fonctionnement des juridictions inférieures par celles dans lesquelles siège un magistrat ou un fonctionnaire européen. Rappelons brièvement [102] que l'organisation judiciaire indigène comprend trois échelons descendant du tribunal de parquet au tribunal de territoire et de celui-ci au tribunal de chefferie ou de secteur (qui sont au même niveau), qu'ils soient principal ou secondaire. Le contrôle intervient donc au niveau du tribunal auquel est confiée, au premier chef, la surveillance de l'activité de l'organisation judiciaire indigène, le tribunal de parquet. Il intervient aussi occasionnellement au niveau supérieur de l'organisation judiciaire indigène proprement dite, celui du tribunal de territoire. Elle pourra également se produire lorsqu'un litige impliquant des Africains sera soumis à un tribunal de l'ordre judiciaire principal, par exemple le tribunal de première instance ou la cour d'appel. Enfin, les tribunaux dits indigènes inférieurs modèleront parfois, avec plus ou moins de bonheur, leurs décisions sur celles des tribunaux supérieurs; il s'agit dans ce cas d'une mise en œuvre indirecte et souvent sans référence précise aux textes gouvernant la matière du principe d'exclusion des coutumes contraires à l'ordre public, qu'il soit interne ou universel.

#### a) Le rôle des tribunaux de parquet

Le contrôle de la conformité des décisions des tribunaux dits indigènes appartient au premier chef au tribunal de parquet, considéré comme le «défenseur naturel» [103] des Africains, encore qu'il soit plus exact de dire aux tribunaux de parquet, puisque aussi bien il ne faudrait pas laisser croire qu'il existe au Congo belge une cour supérieure au sein de l'organisation



judiciaire pour Africains. Le seul moyen d'assurer au sein des tribunaux de parquet une relative coordination à l'échelle de la Colonie est une éventuelle circulaire du Procureur général dont ils dépendent. J'écris relative, dans la mesure où il existe, pendant la période coloniale, deux cours d'appel (Elisabethville et Léopoldville) et que l'on peut envisager, à défaut d'une parfaite coordination entre les deux hauts magistrats, des circulaires aux contenus différents.

Dans la mesure où il est encore possible d'appréhender cette pratique [104], dans l'immédiat, quelques constats sont possibles :

- Sur l'ensemble des circulaires disponibles, relativement peu interviennent directement sur des points en rapport avec la mise en œuvre des droits précoloniaux ; leur très grande majorité concerne ce qu'on pourrait appeler trivialement de la « cuisine » judiciaire relevant de la compétence des procureurs généraux.
- Il arrive que les procureurs généraux se communiquent leurs circulaires et que, par exemple, au reçu d'une circulaire de son alter ego d'Elisabethville, le procureur général de Léopoldville la communique aux parquets de son ressort en insistant sur le fait que son contenu rencontre son plein accord. C'est le cas par exemple de la circulaire katangaise du 22 octobre 1923 qui rappelle qu'on ne frappe pas un prévenu pour le faire avouer, que « une gifle simple, un coup de pied inoffensif ou un coup de chicotte maladroit » peuvent « tuer » et qu'ils sont d'autant plus répréhensibles que les contrôles ont mis en évidence qu'ils étaient le résultat d'une illégitime impatience à l'égard d'un sourd-muet qui ne répondait pas assez vite ou d'un plaignant qui avait été pris pour l'inculpé ! Le tout se concluant par une autre vérité : « L'injure [adressée au justiciable] est un déplorable instrument de civilisation » !

Ce n'est cependant pas une règle et les problèmes abordés dans les circulaires varient selon les procureurs généraux. Ainsi, nous rencontrons, parmi les circulaires de celui de Léopoldville :

- Un intérêt particulier pour toute affaire impliquant « des individus de race blanche » dont il doit « dans le plus bref délai » être informé de manière complète (circulaires 78 du 30 novembre 1907 et du 29 mai 1908) ; dans le même ordre d'idées, le préfet apostolique ou le représentant légal des missions protestantes doit en outre immédiatement être informé de toute poursuite contre un missionnaire (circulaire 312 du 11 janvier 1934).
- Sur l'ensemble des circulaires disponibles, relativement peu interviennent directement sur des points en rapport avec la mise en œuvre des droits précoloniaux.
- Les affaires mettant en cause des autorités africaines pour lesquelles « l'opportunité politique » des poursuites est douteuse doivent également remonter immédiatement au procureur général (circulaire 77 du 29 mars 1915).

- Un cas proche de celui-ci est celui où des soldats de la Force publique sont poursuivis comme co-auteurs d'une infraction commise sur ordre de leur supérieur européen, celui-ci étant poursuivi pour ces mêmes faits, et où le procureur général estime qu'il ne peut être question de condamner l'Européen et d'acquitter, voire de ne pas poursuivre, l'Africain, car ce serait susceptible «d'affecter l'esprit de discipline de la troupe».
- L'administration de sanctions physiques (fouet) dites conventionnelles, car elles apparaissent dans des contrats de travail en tant que sanction du manquement à des clauses de ces contrats, doit être exclue suite à la publication, avec le soutien du ministère des Colonies, d'une étude juridique effectuée par un auteur de doctrine, fonctionnaire de ce ministère (circulaire 162 du 27 octobre 1924).
- La répression des croyances superstitieuses ne doit viser que les conséquences parfois sérieuses de ces épreuves et pas le simple exercice de la magie ou les croyances dont la mise en œuvre n'entraîne pas de dommages physiques aux personnes en cause, l'exemple donné de croyances à poursuivre étant celle selon laquelle une épreuve du poison peut établir ou non la culpabilité d'un suspect (circulaire 163 du 28 octobre 1924).
- Ce qui est parfois appelé les «instructions» des procureurs généraux ne sont que des «notes de doctrine», qui doivent être «conçues dans la forme impersonnelle» et perçues en tant qu'«études scientifiques dégagées de tout caractère de critique»; de la sorte elles ne portent pas atteinte à l'indépendance des magistrats de parquet (circulaire 179 du 25 novembre 1924).
- Les tribunaux de territoire, dont nous savons qu'ils sont présidés par l'administrateur de cette circonscription administrative, ne sont pas des organes de répression et de coercition au service de leur président dans son action administrative, ces matières étant, le cas échéant, du ressort du tribunal de police (circulaire 215 du 15 mars 1928).
- Si le Parquet est le protecteur de l'Africain, il ne doit pas pour autant faillir dans sa mission éducatrice et, entre autres, soutenir celui qui refuse les sollicitations d'un employeur potentiel; la seule réponse à lui faire est qu'il doit travailler (circulaire 271 du 27 février 1932).

Quant à celui d'Elisabethville, la codification de 1950 met en lumière:

- La prudence «extrême», qui s'impose aux magistrats de parquet lors de leur inspection des juridictions indigènes, notamment dans leur tentation éventuelle de se substituer aux juges africains dans la formulation de la coutume; en outre, il faut se garder de tirer d'une décision «une généralisation inutile et hâtive» formulée sous la forme d'une «affirmation trop absolue».
- La nécessité, suite à une plainte du ministre des Colonies, de soutenir les efforts des colons en vue de recruter la main-d'œuvre locale, étant entendu qu'il ne peut s'agir que d'«encouragements non coercitifs».
- Enfin, une longue circulaire, qui mériterait une réflexion [105] à elle seule, concernant la répression pénale des pratiques de sorcellerie. Elle

distingue ainsi entre quatre espèces de pratiques : celles des personnes qui poursuivent de leur haine ou de leur vengeance les jeteurs de sort, personnes auxquelles il n'est pas question d'emboîter le pas ; celles où les justiciables essaient de se prémunir contre toutes espèces de maux et « dont il ne semble pas qu'elle(s) fasse(nt) courir un danger à l'ordre public » ; celles que l'on peut qualifier de « magie blanche » et qui « permet souvent à de rusés compères une exploitation éhontée de la crédulité et de la naïveté publique », infractions généralement poursuivies sans grand succès pour escroquerie et pour lesquelles les poursuites ne se justifient que pour les plus graves d'entre elles ; et enfin celles, irréalisables de toute façon, bien qu'elles traduisent clairement des intentions coupables, ce qui les place dans la catégorie des infractions impossibles. Au sujet de ces dernières, la circulaire ne conclut pas se contentant de poser la question de savoir s'il faut ou non poursuivre.

Comme on le voit après ce premier examen, la contribution des circulaires des procureurs généraux n'apparaît pas aussi substantielle qu'on aurait pu le croire. L'un de leurs apports les plus intéressants est sans doute de nous éclairer au sujet de certains dysfonctionnements dans les pratiques de l'administration à l'égard des Africains à travers une source qui ne peut être suspectée en ce qui les concerne.

Il y a, sur le territoire de la Colonie, à la fin de la période coloniale, vingt-quatre tribunaux de parquet (un par district) et chacun d'eux est autonome par rapport aux autres. Au sein du tribunal, chaque magistrat dispose en outre d'une grande marge d'autonomie de droit et de fait. Il arrive ainsi qu'une affaire soit soumise successivement à deux magistrats différents du même tribunal de parquet après renvoi devant le tribunal de territoire, dont le siège était lui-même composé de manière différente, d'une part en première instance et d'autre part, lors du renvoi après annulation par le tribunal de parquet. Dans ce cas, il arrive que les membres des tribunaux de parquet n'aient pas la même perception du problème qui leur est soumis et qu'en conséquence leur décision à son sujet soit différente. Je n'en citerai qu'un exemple, emprunté à mon expérience personnelle.

J'ai rencontré, à l'occasion de mon dépouillement de la jurisprudence des tribunaux de parquet des districts du Bas-Uele et du Haut-Uele, des opinions totalement divergentes entre ses membres se manifestant à l'occasion d'un recours par des solutions radicalement opposées. Il s'agit de la nature d'un mariage religieux contracté par un Africain en même temps qu'un mariage coutumier et de son éventuelle indissolubilité. Un substitut estime que l'addition du mariage religieux au mariage coutumier transforme celui-ci en une espèce particulière de mariage coutumier (il invoque pour la circonstance un mariage coutumier « par le sang »... inconnu de la coutume locale) qui aurait été indissoluble, tandis que l'autre considère que le mariage religieux n'ajoute rien au mariage coutumier et que celui-ci peut donc, conformément

à la coutume, être dissous. Cette différence de point de vue reflète, de l'aveu même des magistrats intéressés encore qu'ils aient eu scrupule à l'exprimer dans leur jugement, leurs convictions philosophiques personnelles [106]. Peut-être est-ce là un cas exceptionnel. Mais quiconque l'a vécu — je ne parle pas seulement de moi, mais aussi des justiciables pour lesquels l'enjeu est bien plus important — ne peut que conclure à la difficulté d'assurer au sein des tribunaux de parquet l'unité de jurisprudence éventuellement souhaitable.

Ceci dit, l'intervention du tribunal de parquet est caractéristique de la colonisation belge. Le siège de ce tribunal est occupé (ce dont on pourrait s'étonner) par le procureur du roi ou l'un de ses substituts, donc par un membre du ministère public près les juridictions de l'ordre judiciaire principal; celui-ci occupe d'ailleurs un autre siège, celui du ministère public auprès du tribunal de district, juridiction pénale inférieure du même ordre judiciaire principal, mais exclusivement compétente à l'égard des Africains. Il y a, à l'égard de cette solution originale peu conforme aux principes belges d'organisation judiciaire [107], trois motivations qui l'emportent sur le principe de l'indépendance de la magistrature [108]: la première se fonde sur l'idée, correcte sans doute, que l'unité des pouvoirs et l'un de ses corollaires, l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire et de distinction entre siège et parquet, sont des caractéristiques des sociétés africaines et ne posent donc pas problème aux yeux des justiciables; la seconde a pour base le souci du gouvernement d'assurer une justice efficace au moindre coût: doter les juridictions indigènes de tribunaux d'appel distincts composés de magistrats aurait imposé au budget de la Colonie un poids considérable, puisqu'il aurait fallu créer une vingtaine de tribunaux dont le siège aurait dû comprendre au moins deux magistrats et vraisemblablement davantage; la troisième enfin est que les membres de parquet dépendent des procureurs généraux qui sont étroitement associés à la définition de la politique coloniale [109] et donc susceptibles, à travers leurs circulaires déjà mentionnées, d'assurer une plus grande efficacité de cette politique que des juges indépendants.

L'arme principale des tribunaux de parquet est l'annulation. Celle-ci fait l'objet d'un jugement prononcé en audience publique constatant l'irrégularité de la composition du tribunal dit indigène ou son incompétence *ratione materiae*, une violation des formes substantielles prévues par la coutume ou la loi, la contrariété de la coutume à l'ordre public universel ou à la loi, le prononcé par le tribunal inférieur de sanctions autres que celles prévues par le décret [110]. En aucun cas, le juge de parquet ne se prononce sur le fond. Il ne renvoie pas davantage au tribunal en cause, mais ouvre à la partie demanderesse d'origine la possibilité de saisir à nouveau le tribunal dont la décision a été annulée, sauf, bien entendu, si celle-ci est motivée par l'incompétence de cette juridiction.

Ce dernier aspect de la procédure d'annulation a été critiqué par la doctrine coloniale. Certains [111] se sont interrogés sur la perplexité du justiciable

africain devant une autorité supérieure qui a le pouvoir de casser une décision, mais se déclare incompétente pour se saisir du problème; à l'évidence ces raffinements de la procédure exogène lui échappent. Ensuite, comme l'écrit A. Sohier [112], le tribunal, devant lequel le justiciable ayant obtenu gain de cause au parquet revient, fort de la décision d'annulation, «est plus porté à démontrer qu'il n'a pas commis de faute en prononçant sa première décision qu'à réexaminer le procès avec des yeux neufs et à rendre justice». J'ajouterais, d'expérience personnelle, que c'est surtout — pour ne pas dire uniquement — le cas lorsque le parquet annule une décision d'un tribunal de territoire et davantage encore lorsque l'administrateur mis en cause est un juriste. Le personnel de la territoriale reproche en effet souvent aux membres de parquet leur manque de perception des réalités de terrain qui sont les leurs.

C'est là une trace tangible de l'éventuelle rivalité latente entre les deux corps dont l'expérience montre les problèmes complexes et délicats qu'elle peut poser au niveau de l'administration de la justice et surtout au niveau des Africains. Comme le conclut A. Sohier [113], pareilles tensions sont susceptibles de mettre les plaideurs dans l'incertitude, de laisser les affaires sans véritable solution, et de nuire au prestige de la justice.

Enfin, si on considère la jurisprudence publiée dans laquelle intervient la notion d'ordre public [114], il n'est guère étonnant que l'écrasante majorité de ces décisions émanent des tribunaux de parquet; véritables tuteurs des juridictions indigènes, ses juges procèdent à des inspections plus ou moins régulières des greffes des tribunaux indigènes et donc des registres dans lesquels sont contenues leurs décisions. Cette inspection est l'occasion la plus fréquente des annulations, comme j'ai pu le constater au sujet d'un tribunal, celui du Bas-Uele siégeant à Buta, pour la période 1949-1958 [115], encore qu'il en résulte également que, sur cette même période, il n'y ait eu que huit annulations en provenance d'un territoire et deux en provenance d'un autre, soit dix au total, alors que fonctionnent, pendant ces dix ans, dans ces deux territoires vingt-sept tribunaux de chefferie ayant rendu, sur la même période, quelque 27 000 jugements! Qu'en conclure sinon que soit ces tribunaux fonctionnent remarquablement aux yeux des magistrats de parquet, soit les inspections assurées par ceux-ci sont totalement inefficaces.

## b) Le rôle du tribunal de territoire

Le tribunal de territoire, juridiction supérieure de l'organisation judiciaire indigène, est composé d'un fonctionnaire européen, l'administrateur de territoire, assisté de deux assesseurs africains; l'administrateur n'est pas un juriste de formation — encore que rien n'empêche qu'il le soit —, même s'il a reçu au cours de sa préparation de solides, mais simples, notions de droit.

Selon les cas, il intervient en première instance ou en degré d'appel et, dans l'un et l'autre cas, ses décisions, comme toutes celles des juridictions indigènes, sont susceptibles d'annulation par le tribunal de parquet. Le tribunal de territoire, par contre, n'a pas de compétence d'annulation; tout au plus peut-il, dans le cadre de sa compétence d'appel, constater l'existence de l'un ou l'autre des motifs justifiant l'annulation et le faire intervenir pour renverser la décision de première instance d'un tribunal de chefferie ou de secteur. En outre, comme il a compétence sur le fond, au contraire du tribunal de parquet, son intervention est immédiate à travers la réformation du jugement *a quo*.

Si l'administrateur de territoire a dans ses compétences ordinaires la surveillance de l'activité des tribunaux dits indigènes inférieurs et connaît des appels de leurs décisions, c'est certainement plus rarement que le tribunal de parquet qu'il intervient pour sanctionner l'un des motifs d'annulation qui fonde la compétence de ce dernier. Si on se réfère une fois de plus à la jurisprudence publiée, ses interventions en la matière ne représentent pas beaucoup plus que dix pour cent environ du total de ces interventions.

En pratique, le rôle de contrôleur dévolu à ce tribunal entre en conflit avec toutes les autres tâches qui sont dévolues à son titulaire en vertu de son mandat administratif. La gestion d'un territoire dont la surface moyenne équivaut aux trois-quarts de la Belgique et dans le ressort duquel la population, très peu dense (la densité moyenne sur le territoire de la Colonie avoisine les 6 habitants par km<sup>2</sup> et les 3 habitants par km<sup>2</sup> dans la province la moins peuplée), est dispersée n'est pas une tâche de tout repos pour le personnel territorial. Et si avant la Seconde Guerre mondiale le temps consacré aux déplacements obérait considérablement celui disponible pour l'activité administrative et judiciaire, après celle-ci la multiplication des tâches a rapidement absorbé le volant rendu disponible par le développement des moyens de transport. Ces considérations n'empêchent pas 131 tribunaux de territoire de rendre, en 1953, 14 566 jugements, soit une moyenne [116] de 111 jugements l'an par tribunal ou encore légèrement moins de 10 jugements par mois pour une compétence relativement large, que ce soit en première instance ou en appel et révision de l'activité d'un nombre variable — une dizaine en moyenne — de tribunaux inférieurs, qu'ils soient de chefferie ou de secteur, principaux ou secondaires. De ces chiffres deux conclusions fort différentes peuvent être tirées: soit les juridictions indigènes inférieures appliquent des droits qui sont particulièrement conformes aux principes de l'ordre public universel, soit le contrôle confié aux tribunaux de territoire ne s'exerce pas de manière satisfaisante.

Dans son texte, considéré comme un classique, *La grande pitié des juridictions indigènes* [117], F. Grévisse, longtemps membre de la Territoriale, favorise la seconde hypothèse et l'étend à l'ensemble des compétences des tribunaux de territoire d'une province pourtant favorisée en matière d'intérêt

pour les juridictions indigènes et de documentation juridique, le Katanga. Partant du constat de l'activité «extrêmement réduite» [118] de ces tribunaux, il précise que «les administrateurs territoriaux s'intéressent assez peu» [119] au fonctionnement de leurs tribunaux. Comme en outre, pour diverses raisons, ils ne rencontrent pas la faveur des Africains — sauf bien entendu ceux pour lesquels il dispose d'une compétence particulière en raison de leur statut dans l'administration coloniale —, Grévisse conclut qu'ils exercent une influence absolument nulle sur l'ensemble de la société indigène. Le jugement est sévère et on doit se demander s'il peut, malgré les limites du matériau de départ de l'étude, être étendu à de nombreuses autres régions de la colonie. Notons seulement que, dès 1938, A. Sohier dénonçait «le lamentable fonctionnement des tribunaux indigènes» [120], tout en affinant ce sévère jugement une dizaine d'années plus tard [121].

Ceci tout en gardant à l'esprit qu'il existe à la fois d'autres périodes et d'autres régions que celles auxquelles se réfère Grévisse et où le rôle de l'administrateur de territoire en matière judiciaire a pu être exceptionnellement fécond; c'est le cas des années cinquante lorsque la Territoriale voit à la fois son cadre se renforcer et ses moyens de se déplacer se développer. Pour ne prendre qu'un exemple dans le contexte congolais, le cas d'André Ryckmans, fils de l'ancien gouverneur général et lui-même administrateur territorial dans les années précédant immédiatement l'indépendance, contredit chacune des conclusions atteintes par Grévisse et est donc éloquent à cet égard [122]. Grévisse en est conscient lorsqu'il souligne que le nombre de jugements rendus n'est pas un critère décisif et nous fournit l'exemple d'un administrateur qui préside peu son tribunal, mais exerce, à travers une activité de conseiller lors d'audiences des tribunaux inférieurs auxquelles il assiste, une influence déterminante sur les juridictions de sa circonscription. En fait — le constat est banal mais particulièrement adapté à la situation propre à la Territoriale et au contexte dans lequel elle opère —, tout est affaire d'hommes.

Enfin, il convient de souligner que le principe de la séparation des pouvoirs, cher au droit belge, est encore moins respecté dans ce cas que dans celui du tribunal de parquet. La mise à l'écart de ce principe, que l'ordre juridique belge tend à considérer comme fondamental, est généralement justifiée par son absence totale dans les systèmes juridiques précoloniaux et donc l'impossibilité où se trouveraient les Africains de l'admettre. L'argument tient la route, mais il est également vrai que le colonisateur se trouverait dans l'impossibilité budgétaire de mettre en place, au niveau des territoires, des magistrats assurant une justice indépendante. Ce point particulier n'est qu'un aspect d'un problème plus large: la très grande difficulté, sinon l'impossibilité, d'assurer une égalité complète des justiciables devant la justice dans un système colonial malgré toutes les positions de principe qui peuvent être formulées sur ce point [123].

### c) Le rôle des tribunaux dits indigènes inférieurs

Au niveau inférieur de l'organisation judiciaire indigène se trouvent les tribunaux dits indigènes inférieurs (tribunal de chefferie ou de secteur, principal ou secondaire). Normalement le législateur colonial ne s'attendait pas à ce que ceux-ci soient à même de, voire enclins à faire respecter l'ordre public universel à l'occasion de leur application des coutumes. Cependant, dans la mesure où les pressions indirectes, dont il sera question plus loin, s'exercent sur ces tribunaux, il est certain que, sans toujours exprimer la lettre du décret, ils étaient susceptibles de faire prévaloir les valeurs du nouvel ordre juridique sur celles de leur héritage ancestral.

Ainsi de deux exemples empruntés à la jurisprudence publiée du tribunal secondaire de chefferie de Tshanika, en 1933, ou du tribunal de secteur Wanianga, en 1941, tous deux dans le domaine de la preuve; l'un et l'autre déclarent une preuve basée sur la superstition contraire à l'ordre public [124]. Par contre, on peut comprendre que le décret interdisant la polygamie soit peu appliqué par des juridictions dont tous les membres du siège sont polygames [125]; inversement le chef ou notable chrétien, voire sous influence européenne, sera encouragé à invoquer éventuellement l'ordre public universel «selon l'administration».

Enfin, dans le cas de ces tribunaux, les coutumes qui gouvernent leur composition ignorent, comme il a déjà été souligné, le principe de la séparation des pouvoirs.

### d) Le rôle des tribunaux de l'organisation judiciaire principale [126]

Le rôle des tribunaux de l'ordre judiciaire principal est nécessairement plus réduit. Ils ne connaissent en effet qu'exceptionnellement d'affaires mettant en cause les coutumes. Il n'empêche que leur intervention peut se situer sur deux plans, l'un général, l'autre particulier, en matière pénale, mais seulement avant 1926.

Au plan général, lorsque le tribunal de première instance, voire une cour d'appel, sont appelés à connaître, à leur demande, d'un litige dans lequel seuls des Africains sont parties, il va de soi qu'ils ne peuvent appliquer les coutumes que dans les limites qui sont celles que pose la Charte en son article 4 et donc dans la mesure où elle est conforme à l'ordre public et non dans celle où elle s'opposerait à l'ordre public universel. En effet, la référence à ce dernier ordre en tant qu'obstacle à l'application de la coutume ne figure que dans le décret relatif aux chefferies et sous-chefferies avant 1926 et dans celui portant organisation des juridictions indigènes après cette année. Cette référence ne peut donc être utilisée par d'autres juridictions.

Au plan particulier, avant 1926 et l'adoption du décret relatif aux juridictions indigènes, le décret de 1910 relatif aux chefferies et sous-chefferies



prévoyait, en son article 18bis, qu'en matière pénale, toute affaire soumise à la compétence d'un chef ou d'un sous-chef pouvait faire l'objet, quel qu'en soit l'état d'avancement, d'une saisine par une juridiction européenne. Au cas où le stade de l'exécution du jugement aurait été atteint, l'affaire pouvait être rejugée et le nouveau jugement substitué à celui du chef ou du sous-chef. L'espoir, déclaré devant le Conseil colonial [127], de l'auteur de ce moyen de contrôle de la compétence de l'autorité locale en matière pénale, laquelle était fondée sur la coutume, Halewyck de Heusch [128], était que «l'intervention de parquet pourra toujours se produire suffisamment à temps pour qu'une peine d'incarcération n'ait pas dépassé ce qu'un chef indigène pourrait justement, en vertu de ses pouvoirs de juridiction, infliger au délinquant» selon sa propre conception de la coutume.

Après 1926, l'intervention des tribunaux de l'ordre judiciaire principal, tribunal de district, de première instance ou cour d'appel, semble devenir exceptionnelle [129]. On ne peut en effet perdre de vue qu'en dehors du champ pénal, leur compétence à l'égard des Africains, même si elle est potentiellement large (tout Africain peut leur soumettre un litige auquel il est partie), ne s'exerce que rarement dans la pratique; il semble même qu'en de nombreux cas ces tribunaux aient systématiquement découragé les Africains de se présenter devant eux dans des matières où les droits originellement africains étaient d'application. Est notamment en cause le sentiment des magistrats du siège que leurs qualifications sont minces en ce qui concerne les droits précoloniaux [130].

### Les territoires sous mandat puis sous tutelle du Ruanda-Urundi

Avant l'établissement formel du mandat belge, on peut considérer que le Commissaire royal et ses adjoints [131] pour le Ruanda et l'Urundi exercent un contrôle très relatif sur la justice locale. Celui-ci doit sans doute [132], dans la mesure où l'autorité belge l'estime indispensable, s'effectuer autant sous forme d'interventions informelles auprès des autorités locales éventuellement concernées que sous la forme de manifestations formelles; il a ainsi été question de l'apparente rareté, sinon de l'inexistence, des «instructions» du Commissaire royal auxquelles aurait dû éventuellement se conformer l'action des autorités locales. On pourrait ainsi citer l'ordonnance du Commissaire royal du 28 avril 1917 soumettant à l'accord du résident local l'exécution de toute condamnation à la peine de mort [133].

On peut également s'interroger sur l'influence que ces mêmes autorités étaient susceptibles d'avoir à titre personnel soit auprès du *Mwami*, soit auprès de l'un ou l'autre de ses grands feudataires. De nouveau, l'information sur ce point est difficile à réunir.

Ce n'est qu'à partir de 1943 qu'un schéma de contrôle, inspiré de celui fonctionnant au Congo depuis 1926, est mis en place à travers la structuration

des juridictions locales [134]. D'une part, il y a l'obligation faite à tous les tribunaux dits indigènes (tribunal de territoire et tribunaux inférieurs), y compris celui du *Mwami*, de se conformer à l'ordre public universel. D'autre part, il y a l'intervention possible, exactement selon les mêmes principes qu'au Congo, des tribunaux de parquet.

Il y a aussi le rôle particulier, inexistant au Congo, du tribunal du *Mwami*. Celui-ci possède en effet un pouvoir d'évocation, de suspension d'exécution et de révision à l'égard des tribunaux dont le siège est composé exclusivement d'Africains [135].

Enfin, le Résident, représentant de l'autorité mandataire ou de tutelle, dispose d'un pouvoir total de contrôle de l'activité des tribunaux indigènes. C'est ainsi qu'indépendamment de très larges pouvoirs d'inspection, il lui est possible de présider le tribunal du *Mwami* et de disposer dans ce cas du triple pouvoir (évocation, suspension d'exécution et révision) qui est le sien.

Ceci n'empêche pas qu'en raison de la structure hiérarchisée du pouvoir politique dans les deux territoires, le principe de la séparation des pouvoirs retienne particulièrement l'attention de la doctrine coloniale dans le cas du Ruanda-Urundi [136].

Comme on le voit, la conformité de l'application des coutumes aux principes de l'ordre public dit universel est en principe assurée au Ruanda-Urundi.

### 3.2.1.1.2.3. La pratique des juridictions

Nous avons vu [137] qu'il est impossible de dégager des conclusions solides au départ des décisions rendues par les juridictions chargées de contrôler la conformité des droits originellement africains aux principes établis par le colonisateur à l'occasion du compromis qu'il a accepté lors de la rencontre de son ordre juridique avec ceux des Africains. Tout au plus est-il possible de mettre en évidence, au sein du matériau existant, l'une ou l'autre décision inspirant d'emblée une réaction à l'observateur extérieur.

## L'Etat Indépendant du Congo

La seule espèce tranchée par le tribunal de Boma consacre l'application de la coutume en la considérant comme non contraire à l'ordre public, ce qui confirme le sentiment que c'était bien celui-ci qui se cachait sous le vocable «principes supérieurs d'ordre» du rapport au roi de 1891. Est en cause le paiement d'une dot [138] par un père à la parentèle du futur mari de sa fille. L'opération est considérée par le requérant comme une opération de traite et comme contraire à l'ordre public. Nous nous trouvons ainsi devant l'une des premières manifestations formelles de l'opinion — qui aura pour certains la vie dure [139] — selon laquelle le mariage africain n'est qu'une vente. Fort justement, le tribunal de Boma refuse cette perception de l'institution et rejette les deux fondements avancés par le demandeur.

## La colonie du Congo belge

Entre 1908 et 1910, en ce qui concerne une éventuelle application de l'ordre public prévu dans la Charte, nous ne possédons aucune décision.

A partir de l'adoption du décret relatif aux chefs et sous-chefs, l'état de la question est à peine mieux documenté; seules trois décisions sont disponibles. Les deux premières sont des décisions des tribunaux de première instance de Boma [140] et d'Elisabethville [141], remontant à 1913; elles font allusion la première à l'ordre public universel, la seconde à l'ordre public international, cette dernière l'opposant en outre à l'ordre public interne colonial. La troisième date de 1915, émane également du tribunal d'Elisabethville [142] et est la première que nous connaissions qui prenne position contre l'application d'une coutume au nom de l'ordre public, sans autre qualification.

Les deux premières ont pour effet de valider des droits précoloniaux, que ce soit en matière de contrainte par corps ou de mariage entre Congolais non immatriculés. La troisième se prononce en sens contraire, mais cela n'a rien d'étonnant. Il s'agit d'une coutume qui heurte particulièrement la conscience des Européens et qui est — sous une autre forme — encore aujourd'hui l'objet de sérieuses controverses: le meurtre — aux yeux de la loi pénale, ce n'est rien d'autre — d'un bébé par ses parents peut-il se justifier par la conception qu'ils se font de son avenir? Dans les cas rencontrés en Afrique, il s'agit rarement de la qualité de vie physique du bébé, mais de sa qualité de vie morale dès lors qu'il se distingue par des traits physiques particuliers. Ainsi, dans le cas soumis au tribunal katangais, qui avait à connaître de la mort d'un nourrisson causée par sa mère, le tribunal souligne que la mort du nourrisson est le résultat indirect d'une croyance superstitieuse. Mais qu'en aurait-il été si le fondement avait été différent? Rien n'aurait sans doute changé dans la position du tribunal. Encore que celui-ci s'interroge d'une manière particulièrement intéressante sur le cas qui lui est soumis. Le tribunal estime en effet notamment que la femme, «obéissant à une coutume séculaire, ne peut échapper à la répression, quoique en justice abstraite et absolue, elle ne puisse être considérée comme coupable»; certes, il n'était pas encore à ce moment question d'un ordre public universel, mais cette phrase ne l'évoque pas moins... pour appuyer, d'un point de vue théorique, la validité d'une coutume dite séculaire.

Après 1926, nous retrouverons trois cas de cette espèce. L'un [143] est proche de celui qui vient d'être évoqué puisqu'il s'agit du meurtre d'un enfant «pour raisons superstitieuses». Dans les deux autres, les données sont plus précises. Dans le premier, il s'agit du meurtre d'un enfant incestueux [144], dans le second de celui d'un enfant se distinguant par un trait physique (l'apparition des dents supérieures avant les dents inférieures) supposé porter malheur [145]. Dans les deux cas, l'excuse ne fut pas admise au nom de sa contrariété à la loi et à l'ordre public.

Comme on le voit, la jurisprudence disponible entre 1910 et 1926 ne nous mène pas loin. Reste donc à examiner celle qui s'étage de la création des juridictions indigènes à l'indépendance et qui devrait, en principe, se fonder surtout sur la contradiction de la coutume à l'ordre public universel pour en contester l'application.

Or ce n'est apparemment pas le cas. Parmi les dizaines de jugements publiés consacrant la notion d'ordre public, une dizaine environ [146] l'invoquent sous sa forme «universelle» entre 1926 et 1953. A supposer que ces chiffres soient exacts, est-ce parce qu'une majorité de magistrats estime difficile d'identifier avec certitude un principe d'ordre public universel? Ou certains ignorent-ils le *distinguo* posé par le rédacteur du décret de 1910, dont s'inspire le législateur de 1926? Enfin, comme en tout état de cause, le prescrit de l'article 4 de la Charte, dans sa référence à l'ordre public, leur permet d'intervenir et de manière plus large qu'en invoquant l'article 18 du décret relatif aux juridictions indigènes, préfèrent-ils fonder la mise à l'écart de la coutume sur le premier que sur le second motif? Répondre à ces questions, qui viennent naturellement à l'esprit de l'observateur extérieur, serait possible si l'échantillon publié de la jurisprudence des tribunaux n'était pas à la fois mince et très inégalement réparti entre eux et ne ruinait donc pas toute tentative d'explication valable en la matière. Ceci d'autant plus que, si l'on prend comme référence la période 1954-1959, l'impression, si elle n'est pas directement en sens contraire, pointe néanmoins en direction d'un rééquilibrage entre les deux types de motivation. Mais il est aussi vrai qu'on pourrait être tenté d'appliquer à l'ordre public universel ce que dit le parquet du Lualaba en 1959 d'une «hypothétique» coutume universelle: «On ne peut ériger en principe absolu des notions équivoques... participant plus d'une morale élémentaire ou du droit naturel que du droit proprement dit» [147].

L'obligation faite aux tribunaux de motiver suffisamment leurs décisions intervient dans ce contexte. Certains parquets estiment en effet que cette obligation constitue «une forme substantielle prescrite par la coutume et la loi» et qu'elle s'applique en conséquence au refus d'application de la coutume en raison de sa contrariété à l'ordre public universel. Sous réserve de l'assertion contestable qu'il s'agit là d'un prescrit coutumier, on ne peut qu'applaudir à cette exigence, pour constater immédiatement que s'il existe des cas où son irrespect pose effectivement problème [148] dans l'écrasante majorité des annulations ou refus d'application pour contrariété à l'ordre public, universel ou non, la motivation est plus que sommaire. Le tribunal se borne à constater la contrariété sans autrement la motiver.

Enfin, le constat de la contrariété ou non à l'ordre public, universel ou non, relève du domaine du fait et non du droit; il en résulte que ce constat échappe au contrôle du tribunal de parquet [149].

Mais, plutôt que la rigueur de la motivation des organes de contrôle, essayons de voir plus clairement, à travers le contenu de leurs décisions,

quelle idée ils se font de leur mission civilisatrice, quand celle-ci s'habille du vêtement de l'ordre public, qu'il soit ou non qualifié d'universel.

A partir de 1926 et, en principe jusqu'à l'accession à l'indépendance [150], les autorités de contrôle soit déclarent directement contraires à l'ordre public universel, soit, a contrario, consacrent comme non contraires à cet ordre, divers mécanismes juridiques propres aux droits originellement africains. Essayons de voir clair dans cette action en mesurant bien les limites considérables de pareil effort: en ce qui concerne la bonne trentaine d'années d'imposition du contrôle de l'application des coutumes par le biais de la notion d'ordre public, universel ou non, nous ne disposons pas de plus d'une centaine de décisions publiées, ce qui ne fait pas plus de trois décisions par an, alors que le contrôle est effectué directement par une vingtaine de tribunaux de parquet et indirectement par une centaine de tribunaux de territoire, sans oublier l'intervention occasionnelle des tribunaux dont le siège est composé exclusivement d'Africains. C'est dire à suffisance le flou total des conclusions auxquelles quiconque pourrait avoir la prétention d'aboutir [151]. Les considérations qui suivent sont essentiellement exemplatives d'une action dont l'impact réel ne sera sans doute jamais mesurable. Notons:

#### — L'opposition à certaines coutumes déclarées contraires à l'ordre public

Celles-ci relèvent d'ordres divers. Ainsi en matière de:

##### *Concubinage*

Sur un plan général, le découragement, puis l'interdiction à partir de 1950, de la polygamie, a eu notamment pour effet son remplacement par un concubinage la reproduisant intégralement et n'attirant pas toujours l'attention des autorités coloniales [152]. Mais lorsqu'une autorité locale protège cette forme de concubinage et que, qui plus est, pareille pratique se généralise, le risque est grand qu'il attire l'attention et qu'elle soit déclarée contraire à l'ordre public universel; c'est ce que fait le tribunal de parquet du Tanganyika en 1954 [153].

Lorsqu'il s'agit d'un concubinage que j'appellerais simple, c.-à-d. ne visant pas à tourner l'interdiction de la polygamie, le premier problème qui se pose est celui d'éventuels «cadeaux» faits par l'homme à sa concubine, le bien connu, dans la perspective européenne, *pretium stupri*, qui, comme sa source le concubinage, est inconnu ou peu pratiqué dans la période pré-coloniale. Premier principe qui se rencontre: la contrariété à l'ordre public de la «rémunération» des «faveurs» consenties à son «amant» [154]; mais, immédiatement, un tempérament: l'admissibilité d'une «action en règlement

de la situation patrimoniale créée par le concubinage» (qu'en termes élégants ces choses-là sont dites!) [155] ou, plus prosaïquement, «on peut admettre qu'une femme qui a préparé la nourriture et accompli tous les travaux ménagers d'un homme durant deux ans a droit à rétribution». Tout est dans les mots et donc dans le regard porté sur l'Africain et son comportement: «préparer la nourriture et accomplir tous les travaux ménagers» n'est pas lui consentir des «faveurs», l'«homme» bénéficiaire est autre chose qu'un «amant» et une «rétribution» n'est pas tout à fait une «rémunération». Et, bien entendu, ces nuances subtiles se traduisent à destination du justiciable dans un kikongo, un swahili ou un tshiluba «ya l'Etat» qui ne peuvent qu'accroître sa perplexité face à l'action civilisatrice du colonisateur. L'embarras de l'administrateur ou du magistrat colonial est d'ailleurs perceptible en ce que, pour écarter la coutume, il invoque, plutôt que l'ordre public, universel ou non, la «cause immorale» du contrat justifiant l'action [156] ou «la morale» [157], voire «la morale universelle» [158]. Sur quelle base? Mieux vaut ne pas poser la question.

Au moment où la relation de concubinage arrive à son terme, se pose éventuellement le problème d'une restitution par la femme des libéralités que lui a consenties l'homme; cette restitution, dans la mesure où elle serait demandée sur base de la coutume, serait contraire à l'ordre public [159].

### *Divorce*

L'importance à attribuer au mariage religieux en tant que facteur n'autorisant pas le divorce alors que la coutume le permet, je l'ai déjà évoquée. Le transfert en Afrique des principes juridiques belges voudrait que le mariage religieux n'ait aucune valeur juridique aux yeux de l'Etat. Mais, dans le contexte colonial, il est synonyme de progrès et de civilisation à travers l'évangélisation; il doit donc être soutenu, voire encouragé. D'où la tentation des fonctionnaires et magistrats dont les convictions personnelles épousent cette perception du mariage religieux de considérer que le droit gouvernant celui-ci — le droit canon de l'Eglise catholique — doit être appliqué globalement, dans son entièreté. En résulte non seulement le refus du divorce, mais aussi, de manière qui n'est qu'apparemment paradoxale, l'encouragement de celui-ci [160] lorsque les besoins de la cause — car c'est bien d'une cause qu'il s'agit, celle de l'expansion de la civilisation chrétienne — l'exigent. Face à cette perception des choses, se manifestent — nous l'avons déjà vu — les prises de position de magistrats de parquet qui considèrent que le mariage religieux ne fait pas obstacle au divorce coutumier [161]. A leur perception, selon laquelle les règles du droit canon consacrant l'indissolubilité du mariage religieux ne peuvent être considérées comme une nouvelle coutume, voire une coutume évoluée, s'oppose celle d'autres parquets, en sens contraire [162].

*Droits individuels*

L'interdiction faite par le tribunal à une partie de quitter le territoire constitue une atteinte à la liberté individuelle, alors que celle-ci est garantie aux Africains par l'article 2 de la Charte coloniale [163]. L'espèce est intéressante lorsqu'on sait qu'existe, à ce moment et depuis 1910, un contrôle administratif des déplacements des individus [164], qui pourrait aboutir au même résultat, mais ne serait pas contraire, lui, à l'ordre public universel! L'adoption de pareil contrôle a fait l'objet d'un incident entre le ministre des Colonies, président du Conseil colonial, et l'un de ses membres lors de la discussion du décret relatif aux chefferies et sous-chefferies devant le Conseil. Indépendamment de divers autres arguments [165], ce membre, Herbert Speyer [166], estimait qu'il appartenait à la loi de régler ce problème conformément au prescrit de l'article 2 de la Charte coloniale; ses objections avaient été balayées par l'ensemble du Conseil, lequel préfère suivre le ministre [167].

*Esclavage*

Le problème de la distinction entre esclavage domestique et traite des esclaves semble n'être jamais posé devant les tribunaux, bien qu'il ait fait l'objet de sérieux débats, que ce soit au Conseil colonial ou dans le milieu académique [168]; il est donc parfois difficile d'identifier exactement ce que recouvre le vocable esclavage. Sur le plan des principes, il n'y a aucun doute: l'esclavage est contraire à l'ordre public universel [169]. Il en va de même quant à une reconnaissance indirecte de l'institution. Ainsi est déclaré contraire à l'ordre public le rachat d'un descendant d'esclave dans la mesure où il reconnaît indirectement l'esclavage [170].

*Filiation*

Les opinions divergent en ce qui concerne la reconnaissance de la filiation adultérine. D'une part, il y a les décisions directement inspirées de l'ordre public belge; pour elles, il ne peut être question de reconnaître une filiation adultérine [171]. S'y opposent celles [172] qui, comme l'estime le tribunal de parquet de Matadi, qu'«il est faux d'affirmer que l'ordre public universel s'oppose à la reconnaissance d'enfants adultérins; qu'au contraire la tendance actuelle du droit est pour l'acceptation de pareille reconnaissance» [173]. Enfin, est importante, aux yeux de certains, la distinction entre l'enfant adultérin né dans ou hors des liens du mariage [174]. Nous avons là un autre exemple de la grande difficulté pour les parquets de la Colonie de parler d'une seule voix sur le plan de l'ordre moral dès lors qu'on essaie de concilier perceptions belges et congolaises de cet ordre.

### *Preuves*

- Le fait de fonder une accusation sur un rêve [175].
- Le recours, déjà évoqué, à un devin pour identifier l'auteur d'une infraction [176]; dans ce cas, le tribunal du district du Lomami a estimé en outre qu'en vertu du droit écrit, le devin, qui aurait désigné un sorcier à la vindicte publique, devait être considéré comme complice des auteurs d'un attentat dont il avait été victime [177].
- Le recours à l'ordalie pour établir la culpabilité ou l'innocence d'un accusé [178]. Le problème de la preuve semble particulièrement intéressant dans ce domaine en raison de son importance en tant que fondement de la conviction de la population que le coupable est bien celui que le tribunal dit. Si cette conviction n'existe pas, le risque est grand d'une désaffection à l'égard du système judiciaire.

On constate en outre un certain flottement — pour dire le moins — de la doctrine [179] et de la pratique coloniale au sujet de ces preuves dites irrationnelles. Je n'en voudrais pour preuve que deux décisions de tribunaux de territoire, donc présidés par des fonctionnaires européens, qui consacrent des coutumes aux termes desquelles, d'une part, la souillure née de l'adultère d'une des femmes de polygame est présumée avoir causé la mort de l'enfant d'une autre femme et, d'autre part, la présomption de responsabilité de son amant dans la mort en bas-âge des enfants de la femme adultère [180]. Mais davantage encore que cette consécration de coutumes, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne sont pas particulièrement rationnelles, il y a la motivation. Dans les deux cas, les tribunaux constatent que ces coutumes ne sont pas contraires à l'ordre public, auquel le premier ajoute la morale et le fait qu'en outre elle ne heurte pas le bon sens, tandis que le second invoque le fait que la coutume renforce l'ordre social indigène. Cette attitude peut s'expliquer en partie dans la mesure où le *Rufast* [181] révèle un certain embarras devant l'attitude à adopter face à l'irrationnel. Le *Recueil* considère en effet que certaines superstitions «constituent des étais de la société indigène dans ce qu'elle a d'éminemment respectable et utile; celles, par exemple, qui tendent à assurer la respectabilité des unions, et à favoriser la natalité, qui concourent au maintien de l'ordre dans les familles ou qui fortifient l'autorité des chefs indigènes». Ce n'est donc pas tant l'irrationnel qui est en cause que les fins que son utilisation poursuit.

### *Respect de l'autorité*

Lorsque, aux yeux des autorités de contrôle, les autorités locales outrepassent leurs pouvoirs en sanctionnant le refus d'obéissance à un de leurs ordres, nous nous trouvons devant une attitude relativement cohérente de ces autorités, si ce n'est que, globalement, elle est incohérente aux yeux des



autorités en cause. En effet, celles-ci savent pertinemment qu'il n'est pas question pour elles de refuser d'obéir aux représentants de l'ordre colonial. Le décret du 24 juillet, véritable fourre-tout en marge du code pénal, offre — nous le verrons [182] — à ceux-ci la possibilité d'infliger jusqu'à sept jours de servitude pénale et/ou deux cents francs d'amende à tout Africain qui commettrait un acte ou tiendrait des propos irrespectueux à l'égard d'un agent européen de l'autorité publique et en sa présence. Le même texte sanctionne «tout acte, geste ou propos commis ou tenu en public» notamment «dans le but de marquer du mépris ou de l'insoumission à l'égard des pouvoirs établis...». Il est dès lors difficile, certains préféreraient dire délicat, de faire comprendre aux autorités locales, habituées traditionnellement à voir leurs ordres respectés, que ce principe de respect de la hiérarchie soit d'application lorsque l'Européen s'adresse à l'Africain, mais pas lorsque l'un de ceux-ci, même participant «des pouvoirs établis», s'adresse à un autre Africain. Comme le dit le tribunal de parquet de Kabinda, «Une coutume prévoyant des sanctions pénales pour toute désobéissance à un ordre quelconque du chef serait contraire à l'ordre public» [183]. Pareille conception, éminemment légaliste, est évidemment inconnue des droits africains précoloniaux, à supposer d'ailleurs que pareille coutume puisse exister; la formulation du tribunal se présente en effet de manière particulièrement abstraite et donc éloignée de la perception concrète des choses qui est celle des autorités locales.

Les motifs d'annulation — pour contrariété à l'ordre public — des sanctions infligées par les juridictions indigènes pour «insoumission» sont divers et nombreux; sont ainsi annulées celles infligées pour refus de ravitailler l'agronome de l'administration [184]; pour refus de travailler au bénéfice d'une firme commerciale [185] ou de la chefferie «agissant comme personne privée» [186], encore qu'on puisse apprécier la mesure dans laquelle cette dernière distinction est accessible aux autorités locales! Il est enfin inutile de souligner l'effet déstabilisateur que certaines de ces annulations ont sur l'autorité des chefs et sous-chefs lorsqu'elles visent des situations qui n'ont pas nécessairement un caractère particulièrement abusif.

Ainsi qu'il a été dit, la plupart des rejets de l'application de la coutume invoquent comme base la contrariété à l'ordre public prévue dans la *Charte coloniale*, celui-ci tendant à être confondu avec l'ordre public universel auquel se réfère le décret organique des juridictions indigènes [187].

### — La consécration de certaines coutumes déclarées non contraires à l'ordre public

L'action des organes de contrôle mis en place par le colonisateur va également s'exercer a contrario en reconnaissant la non-contrariété à l'ordre public universel de certaines coutumes. Tel est le cas, dans les domaines suivants:

### *Mariage*

- Prohibition des rapports sexuels avec la femme pendant la période de lactation [188]. Le tribunal de territoire consacre ainsi l'un des obstacles admis à un aspect essentiel des relations entre époux: l'obligation des rapports conjugaux. Certains penseront également qu'il encourage indirectement la polygynie dans la mesure où la longueur de la période de lactation est souvent avancée comme l'un de ses facteurs justificatifs.
- Interdiction faite à la femme d'introduire une action en divorce, ce droit étant réservé à son ayant droit [189]. Le rôle, capital, de l'ayant droit dans la plupart des droits originellement congolais est confirmé en tant qu'élément essentiel du mariage, comme l'est le transfert de valeurs (erronément appelées dot).

### *Procédure*

- Contrainte (saisie par corps, dite aussi, dans le vocabulaire colonial belge, arrestation privée) exercée par un Africain à l'égard d'un autre qui peut être soit son débiteur [190], soit la caution de la dette afin d'obtenir le paiement de celle-ci [191].

### *Responsabilité*

- Responsabilité collective de la famille pour la faute commise par l'un de ses membres [192]. La consécration de ce principe peut paraître étonnante, dans la mesure où l'individualité de la sanction pénale était un principe affirmé depuis longtemps en droit belge. Elle a, comme les sanctions pénales collectives qu'établit par ailleurs le droit pénal congolais (ce sont la mise sous régime militaire ou sous régime de l'occupation, ainsi que la «promenade» (*sic*) militaire [193]), un double fondement qui relève à la fois du dit et du non-dit. Le dit met en évidence les fondements communautaires des sociétés africaines, quand ce n'est pas leur stade historique de développement (le raisonnement, souvent entendu, selon lequel «nous avons également connu ce stade de civilisation au moyen-âge, voire plus tôt et c'est là qu'ils se trouvent encore»). Quant au non-dit, disons-le crûment, il relève de ce que certains n'hésiteront pas à appeler, dans le langage de notre temps, un «terrorisme d'Etat» qui vise avant toutes choses à l'efficacité et s'exprime, dans un contexte familial, par l'adage «la peur des coups est le commencement de la sagesse».

### Les territoires sous mandat puis sous tutelle du Ruanda-Urundi

Les cas publiés d'intervention des juridictions de contrôle à l'égard des décisions de tribunaux soumis à ce contrôle au nom de l'ordre public,

universel ou non, sont rares en ce qui concerne la vingtaine d'années pendant lesquelles l'ordonnance-loi de 1943 est en vigueur dans les deux pays. On en compte au total quatre sur la dizaine d'années séparant son entrée en vigueur de 1954 [194]. Peut-on en conclure que l'ordre public universel était particulièrement bien respecté au Ruanda comme en Urundi? Certes non, pas plus d'ailleurs qu'il y était mieux respecté qu'au Congo voisin.

Propres au Ruanda sont deux espèces décidées par le tribunal de parquet du Ruanda, la même année à un mois d'intervalle [195]; toutes deux mettent en cause un déséquilibre estimé abusif entre les prestations respectives des parties à un contrat.

Dans le premier cas, est en cause le niveau des prestations imposées par un propriétaire à son tenancier et dont la sanction de l'inexécution est l'expulsion. Le tribunal estime cette coutume parfaitement acceptable, mais juge le déséquilibre existant en l'occurrence en défaveur du tenancier comme manquant «au respect dû à la personnalité humaine» et donc contraire à l'ordre public universel.

Dans le second cas, on se retrouve devant un principe aussi ancien que la société européenne occidentale, mais aussi que bien d'autres, comme la société musulmane, encore plus sévère d'ailleurs sur ce point: l'interdiction de l'usure. Il n'est, en l'occurrence, pas question de considérer comme contraire à l'ordre public universel le prêt à intérêt, mais bien un taux «manifestement usuraire». Sans se prononcer sur l'existence du prêt à intérêt dans les sociétés interlacustres précoloniales et en s'abstenant par conséquent de se prononcer sur l'état du droit précolonial en la matière, on peut s'interroger sur le caractère d'ordre public universel de l'interdiction d'un déséquilibre trop grand constaté entre les prestations des parties à un contrat. Que l'on pense seulement à ce qu'était la condition des ouvriers en Europe occidentale un demi-siècle avant que le parquet du Ruanda se prononce comme il le fait. Que l'on pense à ce que peut être dans certains pays particulièrement bien notés par les Nations Unies dans leur palmarès de ceux où «il fait bon vivre» la situation de certaines catégories de personnes vivant leurs rapports de travail dans une situation qui peut se comparer à celles visées en l'occurrence. Etant bien entendu que la remarque vise seulement la qualification donnée dans ce cas à la contrariété fondant le jugement et pas la décision elle-même.

Deux autres décisions émanent de la cour d'appel d'Usumbura [196]. Elles présentent la particularité de ne pas se référer à l'ordre public dit universel, mais plutôt à l'ordre public interne pour décider de la non-applicabilité de la coutume.

La première dans le temps date de 1949 [197] et frappe le mariage par rapt, tel qu'il se pratiquerait au Ruanda. Le conditionnel est en effet de rigueur. En effet le mariage dit par rapt, tel qu'il se pratiquait au Ruanda [198], n'était pas à proprement parler une forme de mariage, mais bien une

manifestation de la détermination de se marier de candidats époux ou de l'un d'eux, parfois avec l'accord de membres de leurs familles. On doit donc parler, si l'on peut dire, de «rapt convenus» ou de «faux rapt»; la doctrine semble d'accord sur ce point [199]. Lorsqu'il y avait «rapt» celui-ci était le prélude à des négociations matrimoniales et, en tout cas, le «rapt» ne pouvait être constitutif d'une union régulière. Parler de mariage en pareil cas, comme le fait la cour d'appel, est une erreur de qualification. Si celle-ci était correcte, il va de soi que la conséquence qu'elle en tire — la contrariété à l'ordre public [200] — serait fondée.

Dans la seconde espèce, la contrariété à l'ordre public n'est invoquée qu'à titre secondaire, comme résultat d'une contrariété à la loi. Il s'agit d'une coutume (?) selon laquelle il serait permis de porter à sa victime terrassée un second coup pour s'assurer de l'efficacité du premier [201]. Celle-ci est déclarée contraire aux lois pénales «et, par conséquent aux principes de l'ordre public» [202].

Reste enfin un dernier cas, tout à fait particulier, décidé par le Tribunal du *Mwami* de l'Urundi. La contrariété à l'ordre public n'y est pas soulevée, mais il surgit dans la note sous arrêt qui en résulte dans le *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, lequel publie la décision [203]. Elle illustre parfaitement les conceptions erronées des institutions africaines qui résultent de la combinaison d'une observation sommaire et d'une traduction approximative. Il est en effet question dans la décision d'un «achat» d'enfant. Et le commentateur de s'élever, au nom précisément de l'ordre public contre l'éventualité de pareil «achat». L'observation erronée d'abord. Chacun sait que pas plus le mariage que l'attribution des enfants issus de ce mariage au lignage de l'homme ou de la femme ne comprennent un élément d'achat ou de vente. L'un comme l'autre sont certes liés à des transferts de valeurs entre groupes, mais ces transferts — que par ailleurs le colonisateur n'a jamais considérés comme contraires à l'ordre public quel qu'il soit — n'ont, aux yeux des Africains, aucun caractère «commercial». Seuls ont pu le croire quelques missionnaires distraits ou juristes égarés enfermés dans leur conception européenne du mariage et prêts à saisir toute occasion de dévaloriser les cultures de peuples réputés sauvages auxquels ils croyaient apporter la civilisation. Mais il y a plus. Tout le vocabulaire relatif à ces transferts de valeurs est, dans les langues africaines, un vocabulaire spécifique [204] que les auteurs de ces observations erronées ont banalisé dans leur traduction approximative des langues locales. Dans leur distraction ou leur égarement, ils ne réalisaient pas que, pour un Africain maîtrisant sa langue, «transférer les valeurs relatives à une épouse» ne se dit pas en utilisant les mêmes mots que «payer le prix d'une poule»! [205] Le mal a donc été fait et la décision du Tribunal du *Mwami* le reflète dans son texte français. Il me paraît évident qu'il n'a jamais été question d'un «achat» d'enfant dans l'esprit des juges du Tribunal, comme semble le croire l'auteur de la note

[206], et qu'il n'eût donc pas dû invoquer ne serait-ce que l'éventualité d'une contradiction à l'ordre public.

### 3.2.1.1.3. L'action diffuse, instrument de conformité à l'ordre colonial

Si le législateur colonial belge est susceptible d'intervenir directement à travers la loi ou indirectement à travers l'action des juridictions, il sait également qu'il est un autre moyen indirect d'assurer la non-contrariété des droits précoloniaux à ses idéaux de civilisation: l'action diffuse non seulement de ses fonctionnaires, mais aussi d'autres acteurs de l'entreprise coloniale au premier rang desquels figurent les missionnaires et les représentants du secteur privé.

Si le principal point de contact entre les droits précoloniaux et l'ordre nouveau introduit par le colonisateur se situe au plan de l'administration quotidienne de la justice et de la conformité de la coutume à une certaine notion d'ordre public, il existe d'autres domaines dans lesquels ils se rencontrent; tel est le cas notamment lorsque le colonisateur reconnaît expressément que les droits précoloniaux (la coutume comme il l'appelle) continue à régir certains aspects de la vie juridique des Africains, par exemple en ce qui concerne l'organisation administrative locale en général et l'organisation de la justice en particulier.

Dès le temps de l'Etat indépendant, davantage sans doute par nécessité que par conviction, le colonisateur belge recourt aux autorités précoloniales pour assurer l'administration locale du Congo et il en va de même en ce qui concerne le Ruanda-Urundi dès sa mise sous mandat de la Belgique [207]; en ce qui concerne ce territoire, la perspective d'un protectorat belge — c.-à-d. du maintien des autorités locales, la Belgique se contentant d'assurer les relations extérieures des deux royaumes — avait été envisagée par le gouvernement belge. Ce recours aux autorités existantes, connu sous le nom d'administration indirecte, comprend notamment le principe selon lequel ces autorités, que ce soit de manière générale ou, plus particulièrement en matière judiciaire, sont désignées et exercent leurs pouvoirs conformément aux coutumes locales. C'est bien ce que prévoient les textes successifs en la matière.

Cependant, la manière dont la Belgique a effectivement mis en œuvre ce principe a fait l'objet d'appréciations diverses. Selon A. Doucy [208], dès avant la reprise, la partie était perdue en raison des profonds bouleversements déjà subis par les structures socio-politiques locales. Ce diagnostic précoce dans l'histoire de la colonisation serait confirmé après la Première Guerre mondiale; il se refléterait dans le grand nombre des chefferies. Je voudrais seulement mettre en évidence le manque de pertinence de cet argument particulier dans la mesure où il ignore une réalité des structures socio-politiques africaines qui commencera à n'être vraiment perçue que dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle: l'acéphalisme, et donc la dimension réduite

de nombre de celles-ci. Ceci se répercute évidemment sur les structures judiciaires dont il serait vain de vouloir les percevoir nécessairement soit sous une forme hiérarchisée, soit comme s'appliquant à des populations nombreuses.

Ceci dit, je serais tenté de répéter une fois encore un *caveat* que le lecteur retrouve souvent dans ce texte: nous manquons cruellement de monographies anthropologiques ou autres consacrées à la manière dont fonctionnaient au quotidien, hors la présence du contrôleur européen, dans les quelque 120 territoires du Congo les quelque 1 350 tribunaux indigènes composés exclusivement d'Africains. Chacun a donc de ceux-ci une perception hautement individuelle et il en résulte des jugements fort différents selon le vécu de chacun. Entre la grande pitié que les tribunaux inspirent à Fernand Grévisse [209] et la richesse qu'ils révèlent à d'autres [210].

Un premier élément perturbateur des coutumes — il découle directement de l'erreur de perception qui vient d'être mentionnée — est la création des secteurs. L'argument invoqué est la taille réduite de certaines entités précoloniales et les obstacles que présente cette taille réduite à une saine gestion, notamment budgétaire, telle que la conçoit le colonisateur. Et si, en 1935, on compte à peu près un secteur pour 50 chefferies, vingt-cinq ans plus tard le nombre des premiers s'est multiplié par dix et celui des dernières divisé par cinq, avec ce résultat qu'il y a environ autant de chefferies que de secteurs [211]. Même en prenant en compte des éléments d'évolution démographique, il est clair que le colonisateur a favorisé les fusions et que, dans ces conditions, parler encore de respect de la coutume tant au niveau de la désignation des chefs que du mode d'exercice de leur pouvoir devient difficilement soutenable. Comme le souligne L. De Clerck, «le législateur est conscient que l'opération est délicate et va provoquer des frustrations, voire des oppositions» [212]. Ceci d'autant plus que consulter directement les populations n'est pas dans l'air du temps, même en Europe, et risque d'entamer le pouvoir de décision du colonisateur. Il n'est donc pas question de demander l'assentiment des populations à cette modification importante de leur cadre sociopolitique d'existence.

Le consentement des intéressés n'est cependant pas l'essentiel. Plus sérieuse est la disparition d'un caractère essentiel de la justice africaine: sa proximité du justiciable qui est un acteur incontournable de la réconciliation sociale que le processus judiciaire doit, avant tout, accomplir. Les mots «rendre la justice» reprennent en Afrique leur sens premier qui est bien éloigné de celui qu'il revêt dans les sociétés du colonisateur: administrer le droit. La restauration de la trame du tissu social un instant égratignée, voire entamée, est une considération primordiale qui suppose un travail collectif de réduction des tensions à leur source même à travers un long dialogue, ce dialogue que les Européens appellent, parfois péjorativement, la palabre [213]. Créer de toutes pièces de nouvelles entités au nom de principes d'efficacité administrative

et financière, entités dans lesquelles le pouvoir judiciaire s'éloigne des justiciables, est faire preuve d'une absence totale de perception de ce qu'est la justice en milieu rural au Congo. Sans doute n'y a-t-il pas là malice; tout au plus ignorance. Ce que je fais est un constat, qui met en jeu une cause — la création des secteurs et donc des tribunaux de secteur pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la tradition juridique locale — et des effets — la désstructuration des processus juridiques précoloniaux.

La désignation et l'exercice des pouvoirs des chefs sont aussi des points sur lesquels la coutume est bousculée. Comme me le disait un administrateur de territoire auquel je faisais part de mon désir d'étudier la jurisprudence d'un tribunal de chefferie de son ressort: «J'ai ce qu'il vous faut. Le chef de la circonscription indigène sur laquelle nous nous trouvons [donc celle du chef-lieu de territoire] est remarquable en tous points: monogame, converti, il fait rentrer l'impôt comme pas deux et le rendement des cultures éducatives dans sa chefferie est impeccable». J'ai eu bien de la peine à lui expliquer que je n'étais pas certain a priori de trouver dans les registres de ce chef un reflet de la coutume qui fasse l'unanimité dans la région.

Sans vouloir accrédi ter aucunement la fable largement répandue relative à la désignation du cuisinier de l'administrateur en tant que chef le jour où ses talents culinaires s'émoussent, force est néanmoins de constater que la désignation des chefs ne respectait pas nécessairement la coutume et que non seulement l'administration, mais encore les représentants du pouvoir économique ou religieux pesaient de tout leur poids — que ce soit en faveur de X ou contre Y — dans cette désignation [214]. Les communautés autochtones ne se laissaient d'ailleurs pas nécessairement faire de bonne grâce. J'ai vécu de fort près, dans un territoire, les efforts désespérés de l'administration pour parvenir à un accord avec les autorités d'une chefferie au sujet de la désignation d'un chef. Après des mois de négociation, l'administration a dû renoncer à imposer son candidat. A l'évidence la coutume des autochtones n'était pas celle de l'administration.

De même, sur le terrain, les représentants du monde économique ou missionnaire s'intéressent, chacun dans sa sphère, à l'administration de la justice dans la chefferie. Leurs intérêts ne coïncident d'ailleurs pas toujours, de même qu'ils peuvent s'opposer à ceux de la territoriale. Le chef est ainsi écartelé entre ses administrés et les trois piliers de l'ordre colonial: l'administration, le capital et l'Eglise. Chacun d'entre eux définit ce qu'il croit être l'occupation de l'Africain au long de sa journée, qu'il s'agisse des corvées, des cultures ou de la catéchèse alors que l'autorité locale a d'autres manières «coutumières» — par exemple participer à la restauration du tissu social à travers le processus judiciaire — d'occuper le temps de ses administrés. Dire que cette dernière administre les habitants de sa chefferie ou de son secteur conformément à la coutume est évidemment illusoire.

Ce ne sont toutefois pas les seuls plans sur lesquels la référence à la coutume est susceptible de lectures différentes selon la personnalité de ceux qui la lisent. Je n'en prendrai qu'un exemple relevant de la conception même du droit pénal. Celui-ci, dans la mesure où il organise une sanction organisée par l'autorité socio-politique agissant au nom de la société et au bénéfice premier de celle-ci, est rare dans les sociétés africaines précoloniales. La préférence est donnée, même en cas d'infractions graves comme l'homicide, à un arrangement entre groupes concernés sous forme de réparation du préjudice subi [215]. Telle n'est à l'évidence pas la conception du colonisateur. Celui-ci considère comme des infractions (contraventions, délits ou crimes) une multitude d'actes qui, pour les autochtones, relèvent du domaine de la responsabilité civile. Il en résulte une tension constante entre les Européens jouant un rôle dans l'administration de la justice indigène et les populations ainsi que les juges africains. Combien de décisions des tribunaux indigènes n'ai-je pas rencontrées, barrées d'un large trait signifiant leur annulation ou leur modification avec cette mention: «pas de sanction pénale» alors que cette sanction n'avait aucune raison d'être aux yeux des intéressés et qu'elle s'imposait aux yeux de l'administrateur ou du magistrat du parquet sur base de sa conception du droit. De nouveau, ce n'est pas la coutume que l'autorité européenne souhaite voir appliquer, mais une version «revue» de celle-ci, le «droit coutumier», lequel n'a plus grand-chose d'originellement africain.

### *3.2.2. Le droit colonial comme second objet du compromis colonial*

Etant admis que le compromis adopté par le colonisateur entre droits endogènes et droit exogène fait la part belle à celui-ci dans la mesure où il s'applique toujours aux Africains et donc se substitue à leurs droits d'origine alors que les droits endogènes ne s'appliquent jamais aux Européens et assimilés, le droit colonial, lorsqu'il s'adresse aux Africains, le fait de deux façons, l'une égalitaire, l'autre différenciée dans la partie qui précisément s'adresse aux Africains.

#### *3.2.2.1. Le droit colonial égalitaire comme objet du compromis colonial*

Sous réserve de ce qui vient d'être écrit, le droit colonial — celui dont de nombreuses parties, mais pas toutes, font l'objet des chapitres précédents de cet ouvrage — ne distingue pas entre Africains d'une part, Européens et assimilés de l'autre.

Ainsi les Belges et assimilés ne disposent pas, dans la Colonie ou les territoires sous mandat, puis sous tutelle, de davantage de droits politiques que les Africains, même si la pratique peut révéler des nuances. Ainsi, pendant un certain temps, les représentants des intérêts des Africains dans des organismes consultatifs comme le Conseil du Gouvernement sont-ils des Européens.



De manière identique, les conditions de constitution d'une société commerciale ou la loi sur le chèque sont les mêmes pour les ressortissants des différentes communautés, à la condition qu'un Africain puisse pratiquement envisager d'en constituer une ou de se faire ouvrir un compte en banque. Il en va de même pour la plus grande partie des dispositions du droit pénal. Seul joue dans ce cas — et c'est fondamental, car cela conduit en pratique à des résultats parfois radicalement différents — le pouvoir d'appréciation du juge; mais ceci n'est pas propre au milieu colonial. Toutes les sociétés indistinctement connaissent la morale de la fable selon laquelle «selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront [en l'occurrence, vous rappelleront que vous êtes] noir ou blanc». Dans le contexte colonial, comme ailleurs toujours, l'attitude de la puissance face à la misère se double souvent d'autres considérations plus ou moins avouables.

Le principe — dont tout anthropologue ou sociologue du droit et même de nombreux juristes savent qu'il n'est pas, à lui seul, le droit — du droit colonial est donc qu'il s'applique indistinctement à tous les habitants de la Colonie. Je puis donc renvoyer le lecteur aux chapitres précédents et à ce que je serai encore amené à écrire ultérieurement en lui demandant de conserver à l'esprit ce qui vient d'être écrit.

### 3.2.2.2. Le droit colonial différencié comme objet du compromis colonial

Sous réserve de ce qui vient d'être écrit, il est également vrai que de nombreuses dispositions de l'ordre juridique colonial sont effectivement différenciées. Ce dernier adjectif, tel que je l'emploie, peut être compris de deux manières: la différence peut en effet opérer au bénéfice de l'Africain ou à son détriment, cette dernière acception s'exprime souvent dans l'adjectif — péjoratif — discriminatoire, qui est fréquemment utilisé dans le langage courant. Enfin, si le caractère différencié résulte le plus souvent de la législation — qui en est donc l'instrument —, il peut arriver qu'il résulte d'autres causes dont je ne mentionnerai qu'un exemple.

Le Code pénal congolais place les Africains, ainsi que les Européens et assimilés, sur le même plan face au meurtre avec préméditation: la sanction en est la peine de mort. Le résultat du compromis exprimé dans le droit colonial est donc égalitaire. Il n'empêche que jamais cette peine n'aurait sans doute été appliquée à un Belge [216], celui-ci bénéficiant de la même grâce royale que celle dont il bénéficierait en Belgique. Qui plus est, en pareil cas, le coupable aurait probablement été transféré en Belgique pour y purger la peine de prison qui se substitue à la peine capitale [217]. Tout autre est le sort de l'Africain, lequel se retrouve pendu, sauf grâce accordée par le gouverneur général [218]. Pareille solution différenciée est à mon sens peu justifiable et clairement discriminatoire; quant aux justifications qui en sont données — le plus souvent l'état de civilisation relatif des

coupables éventuels —, elles sont tout simplement indignes. Ce disant, je n'entends pas prendre parti pour ou contre la peine de mort, mais seulement m'étonner d'une différence à mes yeux intolérable, même si les cas d'application de la peine de mort furent rares pendant la période coloniale; je précise enfin que certains me furent familiers pendant mon enfance, la presse locale y donnant largement écho et l'exécution prenant place dans un lieu que je connaissais bien pour passer fréquemment devant: la prison de Ndolo à Kinshasa.

### 3.2.2.2.1. Le droit colonial différencié dans la loi comme objet du compromis colonial

Plusieurs exemples de l'action différenciée de la législation coloniale ont été cités dans les chapitres précédents de ce volume. Je me borne donc à mettre en évidence quelques cas où la loi du colonisateur se montre particulièrement différenciée, tout en posant particulièrement problème au regard des ordres juridiques précoloniaux.

Certains relèvent du domaine des libertés individuelles, comme la législation sur ce qu'on appelle pudiquement les «mutations» ou encore, dans un style moins obscur, «la circulation nocturne des noirs» ou au domaine économique, comme celle relative aux programmes agricoles ou aux cultures éducatives. Sans doute trouvera-t-on à ces diverses mesures toutes espèces de justifications. Ayant eu l'occasion de suivre attentivement la pratique des secondes, celles relatives aux programmes agricoles, il est difficile d'admettre le bien-fondé de la décision de la Cour d'appel d'Elisabethville, lorsqu'elle décide qu'un texte législatif imposant le travail forcé dans l'intérêt public n'est pas contraire à la Charte coloniale même si le travail d'utilité publique s'effectue sous les ordres d'un particulier qui en retire un bénéfice [219], alors que la Charte prohibe tout travail contraint «pour le compte ou au profit de particuliers» [220].

Mais le domaine dans lequel la différenciation a sans doute été la plus sensible et a le plus soulevé de doutes quant à sa justification est celui du droit pénal. Ainsi de dispositions comme celles relatives:

- Aux danses indigènes [221]. Ce texte trouve son origine dans des ordonnances et arrêtés du gouverneur général de l'Etat indépendant visant au premier chef le tapage nocturne dans certaines localités où sans doute les danses empêchaient les Européens de dormir, puis dans des circulaires, prises entre 1912 et 1932 par le gouverneur général de la Colonie. Celles-ci précisent d'une part qu'au-delà des sièges des représentants de la Colonie ou des agglomérations où résident des Européens ou assimilés [222], elles s'appliquent aux villages indigènes, ce qui généralise quasi totalement leur champ territorial d'application et d'autre part que seules sont visées les danses allant à l'encontre de nos conceptions de moralité. Transparaissent ainsi les bonnes mœurs et l'ordre public, encore que la

jurisprudence publiée en la matière soit quasi nulle [223] et donc sans signification aucune. Enfin, au niveau provincial, seules sont apparemment interdites la danse dite *Matamba* et celle dite *Mukwa Bumba* dans la province du Kasai, respectivement en 1950 et 1949. Je laisse aux spécialistes le soin de décider si effectivement ces danses sont, pour la première, liées à la perpétration de crimes rituels et, pour la seconde, troublent l'esprit des indigènes et portent atteinte à la tranquillité publique [224] comme l'estiment les autorités provinciales.

- A la circulation nocturne des «noirs» [225]. Au contraire de la précédente, ces dispositions ne concernent que les quartiers européens des centres urbains tels que déterminés par l'autorité administrative et ne visent que les Africains, puisqu'un texte ultérieur complémentaire précisera qu'il faut entendre par indigène, dans le texte d'origine, toute personne qui n'est pas de race asiatique ou européenne. Il est inutile de souligner le caractère différencié de la mesure destinée à faciliter le sommeil paisible des colonisateurs dans la mesure où elle allège leur crainte d'une éventuelle intrusion nocturne dans leur domicile.
- Au passeport de mutation [226]. Rarement mesure prise dans l'intérêt des Africains aura été plus controversée que celle relative au passeport de mutation. Pour les uns, elle est conçue comme indispensable afin d'éviter l'exode rural, la constitution d'agglomérations urbaines constituées majoritairement de sans-emploi et la désertification des campagnes, l'exode étant surtout le fait d'hommes jeunes indispensables à la survie de l'agriculture; pour les autres, elle représente l'apogée du contrôle exercé par le colonisateur sur ses sujets africains et une inqualifiable agression contre le principe de la liberté individuelle. En outre, sans doute non sans raisons, le colonisateur est suspecté de vouloir protéger davantage la production agricole destinée au marché que celle assurant la subsistance des milieux ruraux. Enfin, l'efficacité de la mesure a fréquemment été mise en doute dans la mesure où elle requiert de l'administration territoriale une activité de contrôle que ses autres tâches, considérablement accrues depuis les années cinquante, rendent de plus en plus difficile à assumer de manière satisfaisante. L'explosion démographique dans certains centres urbains — sans qu'un développement économique correspondant puisse absorber sur le marché du travail — témoigne du caractère inopérant de cette discrimination.
- Au régime de l'occupation ou militaire, des opérations de police et opérations militaires, aux promenades militaires ou aux réparations collectives [227]. Sans se plonger dans les distinctions existant entre ces différentes mesures, elles constituent toutes une démonstration de force de la puissance coloniale à l'égard de collectivités locales dans lesquelles le colonisateur estime qu'il est opportun «d'enlever aux natifs toutes velléités d'insoumission, de maintenir dans le devoir ceux dont la fidélité

- aurait été minée par des agissements subversifs, de raffermir la confiance des populations que des individus usant d'un pouvoir réel ou occulte auraient cherché à détourner de leurs obligations légales, des travaux coutumiers ou d'ordre économique assurant la condition matérielle des indigènes» [228]. Les plus célèbres de ces mesures sont, bien entendu, la promenade militaire et l'occupation. La première doit se dérouler dans l'ordre, inspirer le respect et «éveiller la sympathie des populations». Tous ceux qui ont connu les promenades sur le terrain sont loin de considérer que ce résultat a été obtenu; l'image qu'ils en gardent est davantage celle d'une relative violence et d'une grande crainte des populations. Quant à l'occupation, conçue pour associer plus étroitement l'administration aux mesures impliquant les militaires — dans le cas de la promenade, ils étaient maîtres du jeu et le rôle de l'administration devenait secondaire —, elle entraînait souvent l'exode des occupés au plus profond des campagnes ou des forêts; en effet, le vœu exprimé par le Conseil colonial que cette mesure ne soit utilisée «qu'avec la plus grande modération et à bon escient» ne fut pas toujours suivi d'effet.
- Aux arrestations en cas d'atteinte à l'ordre et à la tranquillité publics. Avec le décret du 3 juin 1906 [229] se manifeste une fois encore l'influence de l'Etat indépendant sur la colonie du Congo belge. Le texte vise les Africains qui se rendent coupables d'atteinte à la sûreté de l'Etat, provoquent la désobéissance aux lois ou, «d'une autre façon» [230], compromettent la tranquillité publique ou la stabilité des institutions; ils peuvent être arrêtés et détenus sans mandat pendant un mois, cette détention pouvant être renouvelée au cas où les autorités estimeraient qu'il y a un risque de trouble sérieux de l'ordre public en cas de libération du détenu. La décision appartient alors aux autorités compétentes, c.-à-d. au parquet qui doit recevoir copie de la décision administrative de maintien en détention. On peut donc estimer que les risques d'abus sont, dans une certaine mesure, prévenus, mais il n'empêche que la mise en détention sans mandat pendant un mois pour des motifs aussi vagues que ceux prévus dans le décret, si elle est susceptible de faciliter le travail répressif de l'administration, laisse néanmoins perplexe quant au respect des droits individuels dont on pourrait croire qu'ils font partie de la «civilisation» importée en Afrique par le colonisateur.
  - Aux relégations. La tranquillité publique, concept flou par excellence, déjà évoquée il y a un instant, ouvre aux autorités administratives, en l'occurrence le gouverneur général, de larges possibilités d'intervention à l'égard des Africains de la Colonie. Le décret du 5 juillet 1910 [231], modifié par l'ordonnance-loi du 12 juillet 1943, prévoit la possibilité par ordonnance motivée de contraindre un Africain de s'éloigner d'un certain lieu ou d'habiter dans un lieu déterminé. La jurisprudence a en outre précisé qu'il s'agit là d'une mesure administrative qui n'est pas susceptible

d'être prononcée par les tribunaux [232]. Combinée avec les dispositions relatives aux arrestations [232], la relégation ouvre aux autorités administratives des possibilités de contrôle de la vie quotidienne des individus quasi illimitées qui échappent entièrement à la justice. Certes, il ne semble pas que l'administration coloniale ait abusé de cette possibilité, le cas le plus célèbre étant sans doute celui de Simon Kimbangu, fondateur, dans le Bas-Congo, d'un culte messianique sous le nom de l'«Eglise de Jésus-Christ sur la terre prêchée par Simon Kimbangu». Dans l'esprit du Conseil colonial, il convenait, dans toute la mesure du possible «d'en atténuer la rudesse et d'éviter des conséquences trop cruelles pour le malheureux entêté (*sic*) qui en serait l'objet» [234].

- Ou à la peine, dont le symbole demeure la chicote [235], notamment celle de prison. Et, par-dessus tout, les abus dans son application qui étaient susceptibles de se produire sans qu'ils soulèvent de protestations alors qu'ils étaient connus.

Mais l'aspect le plus étonnant en matière pénale n'est-il pas ce décret «fourre-tout» du 24 juillet 1918 «érigeant en infractions certains faits lorsqu'ils sont commis par des indigènes» [236]. On y retrouve, pêle-mêle, quatorze catégories de faits qui vont du jet dans un cours d'eau de tout objet susceptible d'entraver la navigation à l'enterrement d'un cadavre à moins de 1,5 m de profondeur, de l'inobservance des interdictions de se baigner en certains endroits déterminés par l'administration au refus de fournir un renseignement à un membre de celle-ci, de tout fait marquant ou provoquant du mépris ou de l'insoumission à l'égard des pouvoirs établis par acte, geste ou propos commis ou tenu en public, à tout acte ou propos irrespectueux commis ou tenu à l'égard d'un agent de l'administration en sa présence. A moins d'être passibles de peines plus lourdes, ces infractions sont passibles de sept jours de prison et/ou de 2 000 francs d'amende. Dans la mesure du possible, les juridictions s'efforcèrent de préciser la portée de ce texte, en grande partie sous l'influence du parquet général d'Elisabethville que dirige à l'époque A. Sohier. Celui-ci rédige, en 1923, une étude qui sert de guide aux juridictions et est republiée en 1930 et 1953, ce qui semble montrer son peu d'efficacité et n'empêche pas ce qu'A. Sohier a appelé l'application du décret «fourre-tout» «avec une rigueur, une ignorance de ses termes, un mépris de la politique indigène» [237] dénoncés dès 1924 dans la *Revue juridique du Congo belge*.

C'est sans doute ce décret, ou au moins l'esprit qui caractérise trop souvent son application, qui explique ce comportement d'un administrateur de territoire, qui «laisse quelque peu rêveur» le procureur général Bours lorsqu'il le rapporte dans le *J.T.O.* [238]. Ce fonctionnaire fait condamner par le tribunal de police à 60 jours de servitude pénale et 500 francs d'amende, un Africain qui, mécontent d'une décision en appel du tribunal de territoire, lui

envoie une lettre aux termes bien sentis, mais certainement pas injurieux. Sur appel de l'intéressé, le tribunal de parquet ramène la peine aux seuls deux mois de servitude pénale!

### 3.2.3. *Le droit «évolué», comme objet du compromis colonial*

L'arrivée du colonisateur a eu pour effet l'apparition d'un phénomène inconnu jusqu'alors dans le bassin conventionnel du Congo: celle des agglomérations urbaines. Celles-ci, connues sous le nom de centres extra-coutumiers, seront dotées de tribunaux spécifiques régis, *mutatis mutandis*, par des principes identiques à ceux gouvernant l'organisation judiciaire indigène. Ces tribunaux appliqueront le plus souvent les droits des parties, mais seront progressivement amenés à produire un droit nouveau, appelé coutume urbaine, également dite «évoluée» dans le vocabulaire colonial; celle-ci, nous le verrons, prendra en compte, d'une part, les nécessaires aménagements résultant d'éventuelles différences entre les droits précoloniaux des parties et, d'autre part, ceux dérivant de certaines transformations de leur état culturel, économique et social, suite au contact régulier avec l'Européen [239].

Que ces transformations soient à sens unique n'a rien d'étonnant pendant la période coloniale. L'omniprésence du colonisateur et des modèles qu'il véhicule dans tous les domaines de la vie sociale laisse peu de place à une évolution dans laquelle l'Afrique occupe une place quelconque. Peu importe l'acculturation, la destruction de valeurs séculaires, la désarticulation des cellules sociales existantes, pourvu que soit satisfait l'orgueil démesuré qui conduit certains hauts responsables à vouloir créer un *homo africanus* à leur image. Passe encore qu'un «distingué» procureur du roi à Léopoldville, futur vice-gouverneur général, écrive: «Faire évoluer toute la société bantoue dans le sens de la civilisation bantoue, de la famille à la nation, comme on l'écrit parfois, qu'est-ce que ça veut dire? Quel est l'avenir propre d'une société qui, sans nous, est restée au stade barbare? Cet avenir, s'il n'est pas parallèle au nôtre, finira par nous être opposé. Et puis, est-ce à nous à nous adapter?», puisque «il faut croire à la supériorité de vingt siècles de christianisme» [240]. Que pareil texte puisse être publié sous un chapeau flatteur dans une publication dont les responsables constituent la crème de l'establishment juridique colonial est simplement attristant, même si ceux-ci fournissent régulièrement à leurs lecteurs une autre image de la pensée coloniale belge. En effet, on ne peut nier que les conceptions aient évolué dans la dernière décennie de la colonisation [241]; il était tard, mais, hélas, il n'était plus temps.

Le terme «droit évolué» est une création du colonisateur [242] qui s'inscrit dans la même ligne terminologique que celle qualifiant d'«évolués» les Africains dont le mode de vie a changé, les rapprochant du modèle européen.

En outre, le colonisateur belge prévoit, dès l'époque de l'Etat Indépendant du Congo, la consécration juridique de cette «évolution» sous la forme du statut particulier de l'immatriculation (première mouture), puis de la carte du mérite civique, et enfin de l'immatriculation (seconde mouture) [243]. Dans ce cas, la loi rend applicable aux Africains certaines, voire toutes les dispositions du droit colonial. Mais il arrive aussi qu'elle prévoie elle-même un régime juridique particulier qui n'est ni précolonial, ni colonial, pour cette catégorie de personnes. Tel est le cas du décret relatif au mariage monogamique des Africains. Cependant, la reconnaissance d'un droit évolué — souvent qualifié de droit urbain dans la mesure où les villes sont le plus souvent le lieu où il s'applique, encore que rien n'interdise une évolution comparable hors de celles-ci — est le plus souvent le fait de la jurisprudence, voire d'un acte de la pratique.

Nos connaissances relatives à ce droit sont fragmentaires, comme en ce qui concerne les droits originellement africains, même si une découverte aussi extraordinaire que celle de l'intégralité des registres des tribunaux indigènes de Léopoldville permet, en ce qui concerne la capitale, d'arriver à l'œuvre monumentale de Pauwels.

### 3.2.3.1. Le compromis constatant l'évolution à travers l'instrument législatif

Le compromis constatant l'évolution à travers l'instrument législatif est extrêmement rare, puisque nous n'en connaissons que trois exemples, encore que le dernier d'entre eux se réclame de l'égalité entre toutes les personnes concernées.

Le premier d'entre eux à avoir été adopté est la circulaire du gouverneur général du 10 avril 1923 relative aux successions des Africains [244]. Sans doute n'est-il pas encore question explicitement d'évolution. Mais le texte est clair: «On ne s'occupera pas de la succession d'un indigène décédé dans son village au milieu des siens» [245]. Il s'agit plutôt de celles des militaires en service, des employés des entreprises européennes et, de manière plus générale, «des noirs décédés hors de leur chefferie». Et, si les successions en cause doivent en principe être remises aux ayants droit désignés par la coutume, la circulaire prévoit également que si «des indigènes ne participant plus à la vie coutumière de la chefferie ont fondé un foyer, on peut admettre qu'il se crée des droits et des devoirs étrangers aux prévisions de la coutume» [246]. Il s'agit bien d'évolution, même si le terme n'est pas employé. Le texte de 1923 marque ainsi sa différence avec une circulaire du 4 juin 1899 [247], donc du gouverneur général de l'Etat Indépendant du Congo, ayant le même objet, mais se contentant d'assurer le transfert des successions hors chefferie aux ayants droit du défunt ou aux autorités de la chefferie. Le texte de la circulaire propose ensuite des solutions spécifiques en vue de régler divers cas particuliers de successions de ce type, le dernier mot appartenant

en tout état de cause au magistrat chargé du contrôle des successions indigènes.

Vient ensuite un texte législatif tout aussi particulier dans sa nature, puisqu'il se présente, à l'origine, sous la forme d'une ordonnance-loi. Le lieu n'est pas ici de retracer la longue histoire du décret sur le mariage monogamique indigène; elle est encore à écrire dans toutes ses péripéties. Il en est question dès 1914. Après un arrêt de 14 ans, le projet est repris en 1928 et 1934 pour n'aboutir qu'à un ajournement. Malgré l'oreille attentive qui lui est prêtée Place Royale pendant son mandat, Pierre Ryckmans, qui s'est intéressé au problème dès 1930 lors d'une mission au Congo, ne peut faire aboutir un texte qu'il finit par faire passer sous forme d'ordonnance-loi en 1945, sans qu'on puisse, comme en nombre d'autres cas, véritablement dire qu'il y a péril en la demeure; l'ordonnance-loi est d'ailleurs abrogée par décret l'année suivante. Commence alors le long processus qui aboutit, après deux années de travaux et de discussions au texte dont J. Sohier peut sans crainte écrire huit ans plus tard qu'il «est resté lettre morte» [248], bien qu'il offrit aux Africains qui le souhaitaient une échappatoire par rapport au système précolonial sans pour autant modifier complètement leur statut personnel.

Suit le décret du 4 août 1952 [249] relatif à la tutelle à exercer par la Colonie sur certaines catégories d'enfants. L'évolution dont il est question ici présente des points communs dans son origine — le milieu urbain et les transformations sociales qu'il suscite — avec les deux cas précédents, mais s'en distingue par son objectif. Certes, le texte ne fait pas de distinctions entre enfants africains et européens, congolais ou étrangers; l'exposé des motifs du décret insiste même sur l'absence totale de discrimination qui le caractérise. Mais, à l'évidence, c'est principalement — pour ne pas dire uniquement — aux enfants africains vivant hors de leur milieu d'origine qu'il s'adresse. Les chances qu'un enfant non africain soit trouvé, délaissé, abandonné ou orphelin pauvre, sont en effet infiniment réduites. De même, elles ne sont pas considérables en milieu rural. C'est donc bien le milieu urbain qui est visé, ainsi que l'évolution qu'il induit dans des milieux familiaux qui se fragilisent, voire se détruisent, laissant les enfants en position précaire. Le colonisateur substitue alors, par voie législative, à la tutelle prévue par les droits originellement africains sa propre organisation juridique d'un phénomène qui est le fruit de changements économiques et sociaux et concerne presque exclusivement le milieu urbain.

Enfin, il y a le décret du 10 février 1953 [250] qui organise l'accession des Congolais à la propriété individuelle. La différence essentielle entre ce décret et les textes précédents est que tout en conférant aux Africains la possibilité d'accéder à toute la gamme des droits immobiliers prévus par le Code civil congolais, il leur permet simultanément de conserver, voire d'accroître, leur patrimoine foncier sous le régime coutumier; il y a donc coexistence dans le chef de l'individu des deux ordres juridiques, ce qui n'était



pas envisagé, voire possible, dans les cas — successions, mariage et tutelle — visés par les textes précédents. Mais, s'il y a bien égalité des droits, leur exercice est strictement encadré. Le législateur colonial estime en effet qu'il s'adresse à différentes catégories d'Africains et notamment à certains d'entre eux qui n'ont pas encore acquis «l'esprit de travail, de prévoyance, de défense contre les usuriers, nécessaire pour l'exercice de la propriété individuelle» [251]; ceci explique les mesures de protection prises dans le décret. Ce premier souci se double de celui de favoriser l'émergence d'une classe moyenne africaine en lui permettant d'appuyer son industrie sur la garantie que représente un bien foncier. Le projet de décret fit l'objet de vives discussions au sein du Conseil colonial, certains membres craignant notamment qu'il ne constitue un accélérateur pour l'exode rural [252].

Tout ceci est le fruit de l'activité d'un législateur colonial soucieux d'ouvrir aux Africains la possibilité d'accéder à des institutions juridiques de type européen sous un régime différent de celui qui, comme celui de l'immatriculation, dont les vertus assimilatrices sont fort théoriques et artificielles, les ferait entrer complètement dans l'ordre juridique exogène importé par le colonisateur.

Plus intéressant cependant est le cas d'une évolution consacrée par un législateur africain. Il n'en existait pas dans le système mis en place par le colonisateur belge au Congo, même si, nous l'avons vu [253], certains de ses représentants reconnaissaient l'existence d'un pouvoir législatif autochtone, voire souhaitaient expressément qu'il soit reconnu [254]. Tout autre est la situation au Ruanda-Urundi. Chacun des *bami* y a conservé un certain pouvoir législatif en matière de droit local. On en trouve une application dans l'arrêté du *mwami* du Rwanda, Mutara Rudahigwa, en date du premier avril 1954, abolissant le contrat dit de bail à cheptel (*ubuhake*), l'une des institutions-clés de la société locale traditionnelle. L'analyse des motivations [255] du souverain montre combien l'influence européenne et le souci de l'autorité de tutelle d'orienter l'évolution du pays ont été importants en l'occurrence. On y constate aussi combien la notion d'évolution est relative et n'est pas nécessairement acceptée par tous les intéressés; le départ d'un certain nombre de pasteurs rwandais en direction de territoires britanniques limitrophes après la promulgation de cet arrêté est parfaitement clair à cet égard.

### 3.2.3.2. Le compromis constatant l'évolution à travers l'instrument jurisprudentiel

Les juridictions ont progressivement développé, particulièrement en milieu urbain, une jurisprudence favorable aux Africains dont le mode de vie et la mentalité tendaient à les séparer, sur certains points particuliers, de leur milieu d'origine et donc des droits originellement africains. Mais d'avantage sans doute que d'une jurisprudence, convient-il de parler de pistes, ce

terme reflétant la prudence qui est de mise en l'occurrence, compte tenu du petit nombre d'espèces publiées :

- Il n'appartient pas aux tribunaux de faire évoluer la coutume [256];
- La coutume dite évoluée est personnelle et non locale; elle ne s'applique donc qu'aux personnes ayant subi une évolution du fait de leur condition [257];
- Il appartient au tribunal d'éventuellement présumer au départ des faits de la cause l'intention des parties d'appliquer la coutume dite évoluée [258];
- En matière foncière, qu'il s'agisse du statut des biens [259], de leur transmission à cause de mort ou entre vifs [260] ou, enfin, de construction d'un immeuble [261], la coutume dite évoluée s'applique.

Le nouveau droit s'est donc particulièrement développé dans certains champs du droit — il appartient au tribunal d'éventuellement présumer au départ des faits de la cause l'intention des parties d'appliquer la coutume dite évoluée [262], savoir ceux du droit foncier [263]. En outre, son application est ponctuelle et limitée aux faits de la cause. L'individu qui en bénéficie peut parfaitement voir ses relations en d'autres domaines, par exemple celui du mariage, être régies par son propre droit originellement africain. L'évolution n'entraîne pas nécessairement un statut, sauf à passer par les procédures formelles auxquelles il a été fait allusion et conduisant à l'immatriculation.

Il est cependant un point, déjà évoqué, qui pose problème: celui de la reconnaissance de certains principes du droit canon de l'Eglise catholique en tant que coutume évoluée. Est plus particulièrement en cause l'éventuel caractère indissoluble du mariage religieux doublant un mariage coutumier. Le problème est suffisamment délicat, voire explosif, pour que le *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer* estime devoir l'aborder dans une longue note qu'il confie à deux ténors du droit colonial belge, G. Mineur et A. Sohier [264]; ceux-ci «pens[ent] pouvoir conclure qu'il existe actuellement au Congo... un mariage coutumier mais à forme chrétienne, qui, lui, ne peut être dissous par les juridictions coutumières tant que l'union religieuse qui y est intégrée subsiste». Cette conclusion, qui personnellement me paraît hautement contestable, sera reprise et développée par M. Petit, dans un article du même périodique [265]. Un point de vue contraire sera remarquablement exprimé dans le jugement d'un tribunal de parquet non identifié rendu en 1958. Comme le reconnaît A. Sohier, qui commente ce jugement, celui-ci invoque «un ensemble de faits impressionnants» [266] pour aboutir à la conclusion que «la loi coutumière applicable en matière de mariage religieux est la loi commune qui prévoit la possibilité de prononcer le divorce pour les motifs prévus par la coutume [et que] l'on ne pourrait admettre qu'il soit nécessaire de faire violence à cette coutume... [en tendant] à substituer partout où cela est possible, et notamment dans les circonstances particulières

d'un mariage coutumier célébré selon le rite catholique, une coutume évoluée à une coutume primitive considérée comme inférieure, sinon immorale et contraire à l'ordre public». On ne peut avoir qu'un regret: que l'auteur de ce jugement ne soit pas connu. Quant à A. Sohier, ses profondes convictions personnelles transparaissent dans la conclusion de sa longue note et la dateraient si nous en ignorions la date. Il y est en effet question des fondements du droit civil européen, «le respect de la famille et de l'institution conjugale», de l'admission de la rupture du lien qu'elle est susceptible de provoquer dans les seuls «cas graves et exceptionnels», de la «décomposition de la société» africaine, de «la grande dépravation des villes» ayant gagné les milieux ruraux.

Ces prises de position de la doctrine n'empêcheront pas, comme nous l'avons vu [267], les tribunaux de parquet de persister dans leurs divergences sur ce point.

Le champ particulier du droit évolué n'est pas pour autant le seul dans lequel les juridictions trouvent une occasion de créer un nouveau droit. Tel est le cas lorsqu'elles se trouvent devant une absence ou un silence de la coutume locale. Dans ces cas, le législateur belge prévoit, dès la création de l'Etat indépendant, la possibilité du recours à l'équité et aux principes généraux pour régler les litiges. C'est ce que prévoit l'ordonnance de l'administrateur général de l'Etat indépendant du 14 mai 1886 dans son article premier. Dans leur rapport au roi souverain du 16 juillet 1891, déjà cité, les administrateurs généraux préciseront que par principes généraux, il faut entendre ceux du droit belge [268].

Le décret de 1926 établissant les juridictions indigènes ne conserve, en son article 18, que le recours à l'équité en cas de silence de la coutume [269]. Bien qu'aussi bien l'exposé des motifs du ministre des Colonies au sujet du projet de décret, que le rapport de la commission du Conseil chargée de l'examiner et les discussions en séance soient muets sur ce point, on peut penser, au sujet de la disparition des principes généraux du droit belge en tant que source supplétive de la coutume en cas d'absence de celle-ci, que cette disparition résulte de deux ordres de considérations. D'une part, il faut constater que le plus grand nombre des juridictions indigènes est difficilement à même de se rendre compte de ce que sont effectivement les principes généraux du droit belge; cette source ne pourrait normalement être utilisée qu'au niveau du tribunal de territoire. D'autre part, existe au sein du Conseil, une majorité de conseillers qui considèrent, à tort ou à raison, que le décret de 1926 réalise une véritable indigénisation de la justice et que, si tel est le cas, il ne convient pas d'orienter la coutume en direction du droit importé, mais plutôt de laisser se dégager une notion africaine de l'équité.

Les partisans d'une directivité plus grande en matière d'évolution de la coutume ne désarment pas pour autant. Lors de la révision du décret en 1938, N. De Cleene revient à la charge. Il propose donc de substituer au

recours à l'équité celui aux principes généraux du droit belge. Il considère que l'absence de référence à ceux-ci pourrait nuire au «rôle de direction» [270] que les Belges ont à assumer dans l'évolution des mœurs. La commission du Conseil ne le suit pas, estimant «qu'il est permis de faire confiance aux juges indigènes, de reconnaître l'extraordinaire faculté de jugement dont ils savent faire preuve et d'espérer que dans leurs décisions de l'espèce ils sont aptes à s'inspirer de ce qui est justice par rapport aux parties» [271]. La commission estime en outre, mais l'argument paraît faible, qu'une référence aux principes généraux du droit belge serait trop vague; que dire en effet, dans ce cas, de l'équité, qui apparaît comme aussi vague?

La parole reste donc aux juges et leur jurisprudence sera amenée au fil du temps à préciser ce qu'elle entend par là et aussi à préciser les conditions requises pour recourir à cette source.

Le contenu de la notion d'abord. On peut raisonnablement penser qu'à un certain niveau, celui du tribunal de territoire, l'équité en cause sera presque inévitablement une équité «à la belge» ou, comme l'écrira J. Sohier, «trop souvent coupée de toute relation organique avec la vie sociale indigène» [272]; mais est-ce bien là une équité susceptible de satisfaire les justiciables? Ne vaut-il pas mieux, quel que soit le niveau auquel on se situe, suivre le judicieux conseil — même si sa réalisation est difficile et délicate — que formulait A. Sohier dès 1932: «l'équité doit être cherchée, non d'après nos idées, mais en confrontant le cas avec l'esprit des coutumes» [273]. En tout cas, il ne peut être question d'assimiler l'équité aux «principes énoncés par le code civil» [274], comme le souligne — bien qu'il ne s'agisse pas en ce cas d'une application des principes du code civil, mais de règles contenues dans celui-ci — le parquet du Haut-Katanga [275]. On en reviendrait en effet à la notion que le législateur, sur avis du Conseil colonial, a clairement repoussée.

Quant à la condition essentielle d'un éventuel recours à l'équité, c'est tout simplement et nécessairement l'absence de coutume. Ceci n'est qu'une confirmation du texte législatif, il ne peut être question d'utiliser l'équité là où la coutume existe; le constat de l'absence de coutume fait partie de la motivation du jugement [276].

Pour le reste, nous possédons trop peu d'indications sur le contenu de cette équité dans la pratique jurisprudentielle pour aboutir à des conclusions générales la concernant.

### 3.2.3.3. Le compromis constatant l'évolution à travers la vie du droit

Dans l'hypothèse du pluralisme juridique, la vie du droit n'est pas faite uniquement de l'application de textes législatifs ou de décisions faisant jurisprudence, voire de coutumes, comme le voudrait le positivisme juridique [277]. Dans certaines situations, le droit se fait du consentement des

acteurs de la vie sociale en raison soit d'un consensus authentique, soit de rapports de force, apparents ou déguisés, qui induisent des solutions à des problèmes qui, en droit positif, devraient presque inévitablement se régler devant les tribunaux. Je n'en citerai qu'un exemple, emprunté à mon expérience personnelle; il est immédiatement postérieur à l'indépendance du pays, mais caractéristique du nécessaire compromis résultant de l'évolution des modes de vie et des mentalités en milieu urbain.

Un candidat officier parachutiste congolais est marié à une infirmière travaillant dans un hôpital de Kinshasa, a acheté avec elle une maison, et le couple a un enfant mineur. Le candidat officier part en stage en Belgique et s'y tue à Schaffen dans un saut d'exercice. L'assurance prévue par le ministère de la Défense nationale belge s'élève à deux millions de francs belges et ce montant est transmis à l'ambassade de Belgique à Kinshasa pour être remis aux ayants droit du défunt. Se présentent d'une part, la veuve agissant en son nom et surtout en celui de son fils mineur et d'autre part, les frères du défunt. Ceux-ci demandent l'argent en se basant sur la coutume, tandis que la veuve argue d'un statut qui, selon elle, n'est plus coutumier. Les frères offrent en outre de prendre en charge la veuve et son fils conformément toujours à la coutume, l'un d'entre eux offrant d'ailleurs de l'épouser. Devant ce dilemme, l'Ambassade consulte notamment le professeur chargé de l'enseignement du droit coutumier à l'Université Lovanium et se rallie à la conclusion de celui-ci: le couple constitué par l'officier et sa femme a effectivement acquis un nouveau statut qui justifie que soit appliquée à la succession du mari la coutume évoluée; aux termes de celle-ci la succession revient à l'enfant du défunt et sa gestion est confiée à sa mère. Les frères s'inclinent sans que l'affaire aille devant le tribunal; il est vrai qu'ils avaient contre eux une décision antérieure du tribunal de territoire de Léopoldville [278] qui consacrait la coutume dite évoluée en cas de survenance d'enfant.

A côté de ce cas d'évolution caractérisée, il est de nombreuses situations dans lesquelles la coexistence quotidienne des droits précoloniaux et droit colonial ne peut manquer de provoquer entre eux des influences réciproques. Dans son *Essai* [279] sur les transformations des coutumes, J. Sohier met en évidence ce qu'il appelle très justement les «aménagements» [280] nécessaires et réciproques entre les droits mis en présence suite à l'arrivée du colonisateur. Qu'il s'agisse de la législation relative aux accidents de roulage ou du travail, des règlements en matière d'hygiène publique, des règles de preuve mises en place par le Code civil, la seule adoption de ces textes qui, a priori, doivent opérer dans un contexte autre que celui où les coutumes sont d'application n'en a pas moins une influence notable sur l'évolution de celles-ci, de même que la seule existence de ces dernières influera sur la mise en œuvre de ceux-là, bien qu'originellement les deux sources du droit n'aient que peu de rapports entre elles en raison du champ du droit qu'elles sont supposées régir.

Les juristes aiment assez facilement croire que le champ du droit est un champ autonome limité à ses sources formelles, bien qu'ils soient également parfois enclins à parler de «la vie du droit» comme d'un phénomène distinct du droit. Cette «vie du droit» est, par contre, ce qui intéresse l'anthropologue ou le sociologue du droit. Pour eux, le mot évolution a un sens fort différent de celui qu'utilise le juriste colonial quand il se réfère à une coutume dite évoluée s'appliquant à des individus dits évolués. Pour eux, il n'existe ni sauvages, ni civilisés et les peuples n'évoluent pas nécessairement de la sauvagerie à la civilisation. Ils constatent donc, sous l'impact du fait colonial, une autre évolution des droits africains que celle de la coutume dite évoluée. Je n'en prendrai qu'un seul exemple emprunté à l'un des domaines privilégiés des droits précoloniaux au sein de l'ordre juridique colonial, celui du mariage, et plus particulièrement des valeurs matrimoniales, également appelées dot, bien que la réalité africaine que décrit ce terme ne corresponde en rien à ce qu'il exprime en français juridique [281].

Les valeurs matrimoniales précoloniales étaient constituées d'objets ayant, selon les sociétés, une valeur symbolique souvent rattachée au mode de production local. Ainsi, par exemple, de la vache en Afrique de l'Est chez les pasteurs, le cauris en Afrique de l'Ouest chez les commerçants du golfe de Guinée, la lance ou le couteau de jet dans des sociétés guerrières comme les Zande du centre de l'Afrique. La liaison avec leur raison d'être transparaissait dans la terminologie propre à chaque groupe qui se référait à l'enfant né du mariage comme étant né des cauris, de la vache, des lances ou des couteaux. Le caractère symbolique de ces valeurs avait pour résultat qu'elles servaient uniquement au processus matrimonial et circulaient dans chaque groupe, celles reçues à l'occasion du mariage des filles étant transférées à l'occasion du mariage des fils en direction des groupes, dont leurs femmes étaient membres. En aucun cas, il ne s'agissait du «prix» de la femme au sens où une somme ou un objet quelconque était, dans les mêmes sociétés, remis à un tiers en échange d'un bien ou d'une prestation. De même, le fait d'offrir ou de remettre les valeurs aux parents de la femme n'était pas considéré comme un paiement au sens économique ou commercial du terme et la distinction se reflétait clairement dans le vocabulaire utilisé dans l'une ou l'autre circonstance. Seule une absence totale de perception de la réalité anthropologique et sociale africaine, qu'elle soit innocente ou fondée sur un préjugé de «primitivisme», pour ne pas dire de sauvagerie, a pu conduire certains à parler du mariage africain comme d'une vente dont la femme serait l'objet. Cette perception, quelle qu'en soit la nature, a été renforcée par le sentiment que l'union s'effectuait sans le consentement des époux, alors que, dans les sociétés africaines, ce n'est pas tant un consentement qui est requis au cours d'un cérémonial élaboré qu'une absence d'opposition sur base, pourrait-on dire, de l'adage «qui ne dit mot, consent». Cette opposition de l'une des parties viendrait-elle à se manifester — elle est possible et

prévue dans tous les droits africains que j'ai eu l'occasion d'étudier directement ou indirectement à travers la littérature existante — que tout le processus s'arrêterait. Ceci, en ce qui concerne le transfert des valeurs matrimoniales dans les droits originellement africains.

Débarque le colonisateur, et à supposer même que sa perception du mariage africain soit correcte, il apporte avec lui une forme d'économie essentiellement monétaire en dehors de laquelle il est extrêmement difficile à ses nouveaux sujets de vivre. Si je prends l'exemple que je connais le mieux, celui des Zande du Congo, mais aussi de Centre-Afrique et du Soudan, que constate-t-on? D'un peuple guerrier, il est transformé en un peuple d'agriculteurs s'il souhaite entrer dans le monde nouveau que lui offre le colonisateur. Les armes vont donc céder le pas aux outils agricoles, notamment les machettes, mais aussi les houes; désormais l'enfant naîtra non plus des lances ou des couteaux, mais bien des machettes ou des houes, ainsi qu'en témoignent des jugements antérieurs à la Seconde Guerre mondiale. Mais il est vrai que l'impact croissant de l'économie monétaire et l'impossibilité pour les forgerons locaux de produire des outils soutenant la comparaison avec ceux que vendent les factoreries vont conduire à une estimation monétaire de l'équivalent des couteaux de jet ou lances d'autrefois. On glisse ainsi imperceptiblement, au fil du temps, à des valeurs exprimées en un certain nombre de houes qui valent chacune autant de francs et donc à une somme d'argent, laquelle perd, aux yeux des Européens en tout cas, toute valeur symbolique. En effet, il semble que, pendant un temps, les billets remis à la famille de la femme gardent leur caractère symbolique; j'en veux pour preuve des litiges auxquels j'ai assisté, dans lesquels les parties débattaient soigneusement devant le tribunal des billets de la Colonie n'ayant plus cours et remontant à quelques décennies. Ils constituaient les valeurs soigneusement conservées reçues à l'occasion d'un mariage antérieur et n'ayant pas eu l'occasion d'être utilisées depuis celui-ci.

L'introduction d'un équivalent monétaire des valeurs a pour effet, pour le meilleur ou pour le pire et sans porter de jugement de valeur sur cette évolution, d'ébranler la famille africaine en tant qu'entité sociale dont une ou plusieurs personnes assumaient la direction. En effet, les valeurs précoloniales étaient généralement fournies aux jeunes hommes par leurs proches au premier rang desquels se trouvaient, mais pas uniquement, leurs parents; dans la mesure où ceux-ci n'en avaient pas, ils s'adressaient à leur groupe social pour les aider. De ce fait, le contrôle parental sur les unions existait réellement. L'introduction de l'argent a considérablement encouragé l'indépendance des jeunes hommes et donc un certain individualisme que le colonisateur ne voyait, très logiquement dans son chef, aucune raison de freiner. Il suffit dès lors aux jeunes hommes d'une ou deux récoltes de ces produits que l'administration européenne les force en tout état de cause à cultiver ou encore d'un séjour d'un an à la ville pour réunir l'argent considéré comme

équivalent des valeurs traditionnelles. Cela leur permet de choisir librement leurs épouses, mais aussi de rompre l'union quand il leur plaît sous des prétextes divers, voire de disparaître à la ville et d'y contracter une seconde union hors de leur cadre social «naturel». Que la structure familiale se désagrège est inévitable. Que l'on doive parler, comme A. Sohier, de dépravation, est moins certain. Enfin, que le droit évolue sans pour autant que le modèle juridique européen soit en cause est tout aussi évident. Le changement économique induit irrésistiblement le changement juridique et il n'est pas grand-chose que le législateur puisse faire, sauf mener un éventuel combat d'arrière-garde presque nécessairement voué à l'échec par sa nature même.

Les exemples d'évolution de ce genre pourraient être multipliés à l'infini. La seule présence du colonisateur et de son ordre culturel, économique, politique et social exerce nécessairement une influence infiniment diversifiée et d'intensité tout à fait variable sur la vie quotidienne des Africains et, par ricochet, sur leurs droits. Ceux-ci évoluent, se transforment, ne sont plus ni tout à fait les mêmes, ni tout à fait autres sans que ces transformations soient en quoi que ce soit causées par l'action du droit colonial. Elles s'opèrent en marge de celui-ci et tant qu'elles n'entrent pas sous le coup des limites à l'application des droits originellement africains édictées par le compromis colonial, elles laissent le colonisateur soit relativement indifférent, soit enclin à les encourager dans la mesure où elles témoignent d'un glissement progressif des sociétés locales vers la «modernité» assimilée confusément à la «civilisation».

Ces facteurs diffus de désagrégation des structures culturelles, économiques, politiques et sociales des sociétés précoloniales et donc, nécessairement, de leurs ordres juridiques jouent un rôle au moins aussi, sinon plus important, au plan de la rencontre entre ordres normatifs que l'action directe du colonisateur à travers des mécanismes juridiques importés. Mais il est vrai aussi que quiconque a le souci — et surtout la possibilité — de pénétrer plus avant dans la vie quotidienne des populations est à même de constater la résilience de la pensée juridique africaine. Le tableau qui résulte ainsi de la rencontre des ordres juridiques précoloniaux avec les ordres juridiques importés est infiniment composite et incroyablement difficile à composer. Trop d'éléments sur lesquels fonder des conclusions solides font défaut et justifient le sous-titre de «fragments» donné à cet essai. C'est dire que le «conclure» — au sens de «tirer (une conséquence) de prémisses» — est en soi une entreprise risquée. L'âge aidant — qui n'est pas nécessairement synonyme d'un accroissement de connaissances [282] —, j'ai cependant choisi de ne plus jamais me dérober à mes responsabilités face à la crainte de commettre des erreurs. Parmi celles-ci pourrait figurer l'idée qu'être un Africain sous le régime colonial belge était toujours drôle; Pierre Ryckmans, dont je maintiens qu'il a su coloniser dans l'honneur et ne pas se dérober à ses responsabilités, m'a appris que ce n'était pas le cas bien au-delà de l'épigraphe que je lui ai empruntée pour ce texte. Enfin, Antoine Sohier a



incarné pour moi ce que pouvaient être dans certains de ses principes pour le meilleur (et parfois pour le pire en raison de nos désaccords profonds dans la lecture de certains aspects des sociétés africaines précoloniales) une certaine politique juridique coloniale belge; celle-ci, qui était de son temps, n'a certainement pas à rougir d'une éventuelle comparaison avec les politiques semblables des autres nations coloniales. Pour ce que nous en savons, comme pour le Congo ou le Ruanda-Urundi, certaines d'entre elles firent peut-être mieux, d'autres certainement bien moins, que ce soit au niveau des principes ou à celui de leur mise en œuvre.

#### 4. Conclusion

Les premiers mots du titre et du sous-titre de cet essai ne sont pas de convenance. Dans l'état de notre documentation, il ne pouvait être question que de jeter des regards sur des fragments d'une réalité infiniment variée et surtout extrêmement complexe constituée par la rencontre des droits précoloniaux ou originellement africains et du droit colonial belge. Et encore, non seulement ces regards sont-ils très inégalement répartis sur les territoires en cause, mais encore s'étagent-ils dans le temps sur à peu près un demi-siècle d'impacts sur les structures culturelles, économiques, politiques et sociales des sociétés en cause; ils sont donc bien fragmentaires par rapport à la continuité spatio-temporelle caractérisant la présence belge en Afrique centrale. Envisager dès lors de conclure, comme semble l'indiquer le sous-titre de ces ultimes pages, ne pourrait être qu'outrecuidant.

Sans doute d'ailleurs ne sera-t-il jamais possible d'apporter une conclusion au propos qui constitue le thème de cet essai. Lorsque, il y a plus de quarante ans, j'exhumais des malles de certains greffiers de la région de l'Uele les registres de la période d'avant la Seconde Guerre mondiale, j'avais le sentiment de faire œuvre d'archéologue. Que doit-il en rester aujourd'hui? Sans doute pas grand-chose. Quant à la mémoire de la période coloniale, l'espérance de vie — tant celle relevant de la statistique en temps normal que celle des temps de crise qu'ont vécus ces pays depuis quarante ans — des témoins rend cette source de plus en plus rare et fragile. Comme pour l'histoire d'autres sociétés, plus distantes dans le temps — je pense à celle de l'Acadie française à laquelle je me suis intéressé récemment [283] —, nous devons admettre que nous en sommes réduits, peut-être pour toujours, aux conjectures et aux hypothèses dès qu'il s'agit de prétendre à une quelconque généralisation dans un espace géographique de quelque étendue.

Ceci posé et devant être gardé constamment à l'esprit, il est certains faits qui semblent incontournables particulièrement en ce qui concerne la politique juridique de la Belgique; tout ce volume les met en évidence, mais il est opportun de les rappeler.

La prémisses «civilisatrice» figure incontestablement au départ des aspects juridiques de la colonisation belge. Même si son contenu est à géométrie infiniment variable selon les époques et surtout selon la personnalité de ceux qui l'expriment, elle est présente le plus souvent de manière positive dans le discours officiel, tandis qu'elle transparait, plus ou moins expressément, dans l'image de l'Africain telle qu'elle se manifeste dans une grande partie de la littérature coloniale. Est-elle pour autant assimilatrice? En principe, oui, mais, tout aussi incontestablement, à long, pour ne pas dire à très long terme, comme toute la politique coloniale belge dans son indubitable paternalisme. Et même si cette conception s'est quelque peu effacée au fil du temps et d'une meilleure perception du colonisateur de la nature de son entreprise, les Belges ont été irrésistiblement gagnés de vitesse par les choses de la vie tant internes qu'externes. La doctrine que défend Pierre Ryckmans devant les Nations Unies s'élabore dans les dix dernières années précédant l'indépendance, de même que celle que développe pendant la même période Léo Pétillon; l'une comme l'autre, d'une part, ne font pas l'unanimité en Belgique et, d'autre part, viennent bien tard. Il en résulte que s'il est impossible d'apprécier sérieusement l'impact du droit colonial et de la colonisation sur les droits précoloniaux, il n'est pas davantage possible d'imaginer ce qu'aurait pu donner à long terme la politique belge en matière juridique en Afrique centrale. Mais reprenons les choses à leur début.

Dans les territoires africains qu'ils contrôlent pendant la période coloniale, les Belges établissent, sur le plan de la production du droit, un système mixte dont la branche, à leurs yeux principale, est celle du droit colonial belge caractérisé par la prééminence de son mode de production législatif. Celui-ci envahit très rapidement tout le champ du droit applicable, d'une part, à la minorité européenne, d'autre part, à l'ensemble des habitants de la Colonie ou des territoires sous mandat puis sous tutelle. S'y ajoute une part significative de principes d'ordre public (et même d'ordre public réputé universel) et d'équité; cette dernière devrait, elle aussi, en principe, être caractérisée par sa relative universalité. Cependant, même au sujet de ces formulations en apparence claires, mais relevant du champ des principes flous, certaines de ces qualifications — c'est le cas de la référence à l'universalité de certains principes, en ce qu'elles sont des créations purement doctrinales — prêtent, selon certains, sérieusement le flanc à la critique. Ces constructions ou interprétations ont évidemment un effet sur les agents d'exécution de la politique juridique. Quant aux Africains, qui en sont les destinataires finaux, il semble clair qu'elles leur échappent; au contraire du colonisateur, l'essentiel pour eux n'est pas la motivation de la décision, mais son effet. Et nous avons vu que sur ce point aussi leur perception de celle-ci n'était pas toujours claire, en raison de distinctions propres aux droits européens.

Aux côtés de ce droit importé, même s'il est adapté à la situation de la Colonie, sont maintenus de multiples droits précoloniaux, étant entendu que

leur application est limitée en vertu de la prééminence du droit importé, que ce soit dans sa formulation législative ou dans les principes sous-tendant sa conception de l'ordre public et l'équité. La « mesure du possible » envisagée par A. Sohier prend ainsi juridiquement forme tout en demeurant dans le domaine de ce qu'on appellerait aujourd'hui les concepts flous qu'il appartient généralement aux cours et tribunaux de préciser; ce sera également le cas dans le système juridique colonial belge, la doctrine jouant un rôle non négligeable en la matière. Nous avons pu esquisser la mesure dans laquelle les conceptions personnelles des agents chargés de l'administration de la justice, encouragés, si l'on peut dire, par l'absence de juridiction responsable de l'unité de la jurisprudence à leur niveau [284], ainsi que par la diversité de leur formation, de leur culture personnelle et de leur perception de la réalité autant que de la pensée africaines, ont dans nombre de cas influencé la mise en œuvre de ces principes sur le terrain. A supposer même que la documentation à ce sujet soit plus complète qu'elle n'est, il est vraisemblable qu'il serait impossible d'en dégager une attitude commune.

Le système, donc l'agencement complexe des objectifs poursuivis et des moyens, humains et financiers mis en œuvre pour les réaliser, est évidemment en cause. J'ai souligné combien les moyens financiers étaient limités. L'administration par un petit pays comme la Belgique d'un espace aussi vaste, à la population aussi dispersée et aux moyens de communication aussi rudimentaires que ceux du Congo — le problème ne se posait pas en ces termes certes pour le Ruanda-Urundi — requérait des moyens financiers considérables que la Colonie ne pouvait supporter sans sacrifier d'autres aspects de l'entreprise coloniale, étant également entendu qu'il convenait tout autant de satisfaire l'un des piliers de l'entreprise, le capital, en ne lui imposant pas une charge fiscale trop lourde. Dans ce contexte, l'administration directe a été réduite à sa plus simple expression. Les territoires, entités administratives de base, grands en moyenne comme une fois et demie la Belgique, n'ont jamais été administrés, bon an, mal an, que par une demi-douzaine — tout au plus huit — de fonctionnaires effectivement présents sur le terrain. A supposer que l'on ait pu trouver des candidats à ces fonctions, il ne pouvait être question au plan du budget de les doubler, même partiellement, par des magistrats. Il en allait de même au niveau des districts — vingt-quatre d'entre eux s'étendaient sur une surface égale en moyenne à plus de trois fois la Belgique — où fonctionnaient, dans des fonctions relevant à la fois de parquet et du siège, deux ou trois magistrats.

Des sociétés locales, de leur mode de vie et, a fortiori, de leur vision du monde, ces agents de l'entreprise coloniale sur le plan juridique n'avaient que des notions très relatives. L'Ecole coloniale, futur Institut universitaire des Territoires d'Outre-Mer, donnait aux futurs administrateurs une certaine idée de ces sociétés et de leurs droits, ou plutôt de ce qu'on croyait alors être leur droit dans une généralisation hâtive qui n'allait sans doute se dissiper

qu'à la fin de la période coloniale. Quant aux magistrats, leur perception des sociétés africaines était des plus réduites. Sans doute existait-il des chances qu'elles s'acquièrent davantage sur le terrain en ce qui concerne les administrateurs qu'en ce qui concerne les magistrats en raison de leurs contacts plus fréquents avec les Africains, mais de là à en demander une réelle connaissance de ces droits, il y avait de la marge. Et pourtant, l'effort accompli au Congo afin de faire connaître les droits africains fut considérable et même unique si on le compare à ce qui se fit dans les autres colonies africaines. Mais de l'effort de quelques personnes inspirées à sa traduction sur le terrain, il y a nécessairement un écart difficilement mesurable. J'ai eu l'occasion de l'écrire il n'y a guère. Dans leur ensemble, la Territoriale et, pour faire bonne mesure, la magistrature coloniale, ont accompli la tâche que leur confiait la Belgique dans des conditions parfois, voire souvent, difficiles avec une conscience remarquable. Mais la dimension juridique de cette tâche — peut-être la plus redoutable dans la mesure où elle les confrontait à un domaine particulièrement mal connu des sociétés africaines, domaine auquel ils étaient sans doute le moins bien préparés — leur posait un défi considérable que rien, dans le système mis en place, ne facilitait. Paix donc à ceux qui vécurent sur le terrain la rencontre des droits originellement africains et du droit colonial, comme à ceux — au premier rang desquels figure Antoine Sohier — qui s'aventurèrent dans la voie de la synthèse.

Bien plus significatifs ont été les facteurs culturels, économiques, politiques et sociaux, ce qu'on peut appeler le fait colonial. Ceux-ci ont tellement pénétré tous les aspects de la vie quotidienne des individus que les droits originellement africains s'y sont nécessairement adaptés tout en s'efforçant de prendre en compte, et ceci est important, dans la mesure où il s'imposait véritablement à eux, l'ordre juridique colonial. Dans cette dynamique dialectique, toutes espèces de tactiques ont été imaginées dont la jurisprudence des tribunaux réservés aux Africains est le reflet. Elle témoigne souvent soit de leur incompréhension face aux mécanismes nouveaux que leur présente le colonisateur, soit du souci de leur échapper. Mais quel effort le colonisateur a-t-il accompli pour assurer la formation des magistrats locaux? Aucun, peut-on dire en ce qui concerne le Congo. Un effort certain, remarquable dans certains cas, en ce qui concerne le Ruanda-Urundi [285]. Quel effort a-t-il accompli pour s'assurer qu'au moins ces mécanismes se présentent sous une forme cohérente dépourvue de contradictions? Guère plus. Qu'il ait pu, en conséquence, être question d'une «grande pitié» en parlant du fruit de ce compromis tel que le percevaient les autochtones ne doit pas surprendre. Cependant, quiconque a pu fréquenter la pratique judiciaire africaine au-delà des registres des tribunaux a pu mesurer sa «grande richesse» et les leçons qu'il était possible d'en tirer sur le plan social, voire sur le plan de la politique juridique en général.

La solution adoptée par la Belgique au Congo est en effet une solution de compromis qui lui est dictée autant, sinon davantage, par des contraintes

budgétaires que par un réel souci de respecter les droits locaux. Les premières seront toujours présentes lors de l'acceptation du mandat sur le Rwanda et le Burundi, et même encouragées dans la mesure où les structures politiques locales semblent plus favorables à une administration indirecte. Ce compromis n'est cependant, à long terme — il ne faut en effet jamais perdre de vue que la politique coloniale de la Belgique s'inscrit dans la longue durée — que provisoire, puisque, nous l'avons vu, la «mission civilisatrice» imprègne de manière explicite ou implicite, toute son entreprise africaine. Si, aux yeux de l'Histoire, j'ai le sentiment qu'elle sera un échec lorsqu'on compare ses résultats à ses ambitions, elle n'en a pas moins eu un impact certain, pour le meilleur et pour le pire, sur les sociétés locales et donc sur les droits qui en sont les produits. Du compromis colonial est ainsi née une synthèse dont l'une des caractéristiques est qu'elle ne s'inscrit que brièvement dans la longue durée africaine.

Après tout, nombreux sont ceux qui s'accordent pour dire qu'une véritable «politique coloniale» de la Belgique sur le plan de la production du droit n'a vraiment été mise en œuvre qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale, même si elle se trouve en germe à beaucoup d'égards dans celle de l'Etat indépendant et dans les premiers textes suivant immédiatement la reprise. Or, cette politique n'a pu se développer que pendant tout juste quarante ans et un temps identique s'est écoulé dans le fracas que l'on connaît depuis qu'elle a cessé d'être appliquée. La colonisation juridique du Burundi, du Congo et du Rwanda n'aurait donc été qu'une parenthèse encore plus brève que la socialisation du droit en Russie. Qu'en reste-t-il à l'heure où nombre d'observateurs constatent l'effondrement parfois total des modèles juridiques européens en Afrique et préconisent de nouvelles approches dans lesquelles l'Afrique se retrouverait enfin elle-même? «Peut-être rien grand-chose, peut-être rien du tout», nous dirait un chanteur bien de chez nous.

A la question: «Avons-nous, sur le plan juridique, “civilisé” les Africains?» En d'autres mots, y a-t-il eu — avec toutes les adaptations que pareil phénomène suppose — au plan du droit, «réception» ou «assimilation» du modèle belge — au Burundi, au Congo et au Rwanda —, il n'y a, me semble-t-il, qu'une réponse et elle est négative au-delà de l'adoption des textes. Combien de fois ne me suis-je pas dit que je voudrais retourner dans le pays zande voir ce qu'était devenue l'image que j'ai cru pouvoir ébaucher du droit qui y était appliqué il y a quarante ans. Il est vrai que je ne me fais guère d'illusions au sujet d'un éventuel apport de la présence belge à ce droit et que je le vois plutôt ayant repris le cours de son évolution dans la longue durée africaine, à l'instar du droit de la Russie éternelle après l'épisode de sa socialisation entre 1917 et la fin du XX<sup>e</sup> siècle. En tout cas, je ne pense pas que le fait que des recueils de lois contiennent encore une majorité de textes importés par la Belgique devrait encourager à penser le contraire. C'est là du droit de papier auquel nous attachons une importance sans grand rapport avec la place qu'il tient dans la vie quotidienne de la plus

grande partie de la population. Sans vouloir préjuger de l'avenir, qui n'appartient qu'à lui-même dans son infinie complexité, bien imprudent serait celui qui verrait dans le compromis qui vient d'être décrit autre chose que l'une de ces tornades tropicales qui dévastent l'espace d'un instant la touffeur de la saison des pluies sans pour autant altérer définitivement le climat africain. Plus imprudent encore serait celui qui s'imaginerait que les droits originellement africains ont rompu sous la tornade venue d'Europe; ils ont plié face à la détermination civilisatrice du colonisateur et on ne pourrait s'étonner qu'en définitive ce soit le chêne colonial qui ne survive pas à la réalité de sa rencontre avec les roseaux bordant les rives du grand fleuve ou des grands lacs de l'Afrique centrale.

#### NOTES ET REFERENCES

##### *Table des abréviations*

*B.A.*, *Bulletin administratif du Congo belge*.

*B.B.O.*, *Biographie belge d'Outre-Mer*, succède à partir de son tome VI à la *Biographie coloniale belge*. Les tomes VI à VIII ont paru sous ce titre entre 1968 et 1998.

*B.C.B.*, *Biographie coloniale belge*, 5 vol., Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, 1948-1958. Se poursuit dans la *Biographie belge d'Outre-Mer* (B.B.O.).

*B.J.I.*, *Bulletin des juridictions indigènes et du droit coutumier congolais*.

*B.O.*, *Bulletin officiel de l'Etat indépendant du Congo ou du Congo belge*, selon les textes.

*B.R.U.*, *Bulletin des juridictions indigènes du Ruanda-Urundi*.

*Codes et lois du Congo belge*.

*C.R.A.*, *Compte rendu analytique des séances du Conseil colonial*.

Herbots, J. Herbots, *Afrikaans gewoonterecht en cassatie*, 2 vol., Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, 1970.

*J.T.O.*, *Journal des tribunaux d'outre-mer*.

*Jur. E.I.C.*, *Jurisprudence de l'Etat indépendant du Congo*.

*Législation du Ruanda-Urundi, Législation du Ruanda-Urundi* (P. Leroy & J. Westhof, dir.) (2<sup>e</sup> éd.), Bruxelles, Editions techniques et scientifiques Robert Louis, 1954.

*Rev. Jur.*, *Revue juridique du Congo belge*.

*R.M.*, *Recueil mensuel des circulaires*.

Sohier (1952), J. Sohier, «La grande richesse des juridictions indigènes», *J.T.O.*, 1952, 29.

Sohier (1956), J. Sohier, *Essai sur les transformations des coutumes*, Bruxelles, Académie royale des Sciences coloniales, 1956.

- [1] Avant même d'aborder ce travail, il convient que le lecteur sache que l'auteur a eu le privilège de recevoir les observations particulièrement pénétrantes et pertinentes de Louis De Clerck et Alain Stenmans qui ont accepté de lire le premier jet de cet essai; il ne pourra jamais dire assez ce qu'il leur doit, étant entendu que le texte final est le sien et le sien seul, dont il assume l'entière responsabilité quant au fond et à la forme.
- [2] J'insiste sur ce terme, recouvrant à mes yeux une réalité en tous points comparable à celle que nous qualifions lorsqu'il est question du droit belge. Je récusé d'emblée toutes espèces de qualifications qui ramèneraient les systèmes juridiques africains précoloniaux à l'arbitraire, à la vengeance ou à la palabre («discussion interminable et oiseuse», selon le Robert), voire à une subtile (?) combinaison des trois. Je préfère ne pas qualifier ceux qui les emploient.

- [3] J'utilise les termes «droits originellement africains», utilisés pour la première fois dans mes *Systèmes juridiques africains* (Collection «Que Sais-Je?», Paris, Presses universitaires de France, 1983) pour désigner les droits africains précoloniaux en les distinguant des droits coutumiers — que je préférerais appeler belgo-africains —, constructions de l'ordre juridique colonial.
- [4] Antoine Sohier (1885-1963). Voir *B.B.O.*, VIII, 392-406.
- [5] Sans parler de ceux ayant déjà subi l'impact d'une acculturation notamment sous l'influence de l'Islam. Il n'en sera pas question dans ce texte. La doctrine coloniale est le plus souvent muette à leur sujet. Tout à fait exceptionnelle est la brève note que leur consacre A. Sohier (*J.T.O.*, 1955, 138), même si certaines de ses conclusions prêtent à discussion.
- [6] Annexe à J.-M. Paulus, «Aperçu de la situation de fait de l'organisation judiciaire par rapport à l'application du droit coutumier», in *L'avenir du droit coutumier en Afrique — The future of customary law in Africa* (Leiden, Universitaire Pers Leiden, 1956, 27).
- [7] La restriction est d'importance dans la mesure où ces jugements sont souvent mal conservés ou perdus.
- [8] *Répertoire général de la jurisprudence et de la doctrine coutumières du Congo belge et du Ruanda-Urundi jusqu'au 31 décembre 1953* (Bruxelles, Larcier, 1957), pour le premier et *Répertoire de droit coutumier congolais 1954-1967* (Kinshasa, O.N.R.D., 1970, 47-49), pour le second.
- [9] Qui renvoie à quelque 1 400 décisions, dont plus de la moitié sont relatives à la seule province du Katanga, un quart environ à celle du Kivu et le solde au reste du Congo et au Ruanda-Urundi, tandis que des groupes ethniques comme les Pende ou les Zande sont totalement ignorés. Au sujet de la collecte de ces décisions, voir Sohier (1952), 29.
- [10] Je n'ignore ni l'apport du *Journal des tribunaux d'outre-mer*, ni celui du *Bulletin des juridictions indigènes du Ruanda-Urundi*, voire celui d'autres périodiques ou de certains ouvrages, à l'entreprise de diffusion de la jurisprudence des tribunaux locaux. Il ne modifie cependant pas radicalement mes conclusions sur ce point.
- [11] La place qu'il occupe dans ce volume en témoigne.
- [12] Voir notamment l'étude maîtresse en la matière de G. Malengreau, *Les droits fonciers coutumiers chez les indigènes du Congo. Essai d'interprétation juridique*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1947. Et aussi les articles parus, en 1954, au *J.T.O.*, sous la plume d'O. Louwers (65), d'A. Sohier (115, 145) et du même, en 1955 (125). Voir aussi le chapitre V de ce volume.
- [13] La précision se justifie dans la mesure où de nombreux protectorats ont vu, pour des raisons diverses et multiples, leur statut évoluer vers un régime semi-colonial, voire colonial, suite à une intervention croissante de la puissance extérieure dans leurs affaires internes.
- [14] Voir sur ce point J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans, 1891-1959 — Coloniser dans l'honneur*, Bruxelles, De Boeck, 1994.
- [15] E. da Costa, «Estudo sobre a administração civil das nossas possessões africanas», in *Boletim de la Societa da Geografia da Lisboa*, 1901, 535-761, 589.
- [16] F. Grévisse, «Evolus et formation des élites», in *Livre blanc — Apport scientifique de la Belgique au développement de l'Afrique centrale*, 3 vol., Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, 1962-1963, I, 397.
- [17] Après tout, le droit n'est-il pas qu'une construction de l'esprit?
- [18] Sous 3.2.1.1.1., La législation, instrument de conformité à l'ordre colonial.
- [19] Etant entendu que ce compromis n'a pas été négocié entre les parties, mais bien imposé en raison de son inéluctabilité due aux facteurs divers dont il a été question jusqu'à présent.
- [20] F. Grévisse, cité *supra*, note 16.
- [21] *Lois en vigueur dans l'Etat indépendant du Congo* (O. Louwers, éd.), Bruxelles, P. Weissenbruch, 1905, 241.
- [22] Tel que repris dans celui de novembre 1893 portant codification des dispositions concernant le régime foncier (*B.O.*, 1893, 208).

- [23] Etat indépendant du Congo, *Recueil usuel de la législation* (O. Louwers & G. Touchard, dir.), Bruxelles, Weissenbruch, 1909, V, 689 et 694.
- [24] Voir A. Doucy, «Politique indigène», in *Livre blanc*, cité *supra* en note 16, I, 352.
- [25] Je me limite volontairement aux quatre sources les plus couramment citées dans les ouvrages classiques de doctrine. Il convient toutefois, à mon sens, d'y ajouter la révélation et l'acte de la pratique. Voir ma «Contribution en forme de mascaret à une théorie des sources du droit au départ d'une source délicate», in *Revue trimestrielle de droit civil*, 1995, 69-84.
- [26] Il est vrai qu'un éminent comparatiste, René David, lorsqu'il entreprit la codification du droit civil éthiopien dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, nourrissait également l'illusion que les Ethiopiens, avant le XX<sup>e</sup> siècle, n'étaient régis que par des coutumes; l'erreur n'était, dans ce cas particulier, plus excusable compte tenu des progrès de l'anthropologie juridique depuis le début du siècle.
- [27] *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo belge* (2<sup>e</sup> éd.), Bruxelles, Larcier, 1949, 9.
- [28] *Idem*, 11.
- [29] *Ibidem*.
- [30] A. Sohier (1956), 50
- [31] *B.O.*, 1908, 65.
- [32] Voir A. Doucy, précité en note 24, 353.
- [33] Le terme indigène est celui utilisé dans la Colonie pour désigner les Africains. Aujourd'hui discrédité (le *Robert* le dit rare), il était cependant adéquat dans son sens originel de «qui est né dans le pays dont il est question»; il deviendra rapidement inadéquat dans la mesure où des Européens naîtront en Afrique sans pour autant se considérer comme des indigènes. En outre, dans ce sens premier, il servira à qualifier, en tant qu'adjectif, toutes espèces de substantifs sans que, pour autant, on puisse considérer l'objet de cette qualification comme véritablement indigène, mais plutôt comme s'appliquant aux indigènes. Ainsi les juridictions dites indigènes ne le sont pas à proprement parler; elles sont plutôt des juridictions pour indigènes. Ceci dit, je me conformerai à l'usage colonial sans plus répéter la restriction, réelle dans mon chef, qu'implique ce «dites».
- [34] *B.O.*, 1926, 437-468.
- [35] *Idem*, 1932, 168-174.
- [36] *Idem*, 1934, 57-59.
- [37] *Idem*, 1938, 219-254.
- [38] *Idem*, 471-499.
- [39] *Idem*, 1951, 178-182.
- [40] *Idem*, 1952, 375-376.
- [41] *Idem*, 1954, 137-144.
- [42] Dans la terminologie de l'époque, ceux-ci sont appelés sultans et leurs pays des sultanats; ces dénominations européennes, sans rapport aucun avec la réalité locale, seront rapidement abandonnées.
- [43] Exposé des motifs de l'ordonnance-loi du 5 octobre 1943, cité dans *Législation du Ruanda-Urundi*, 65.
- [44] *Ibidem*.
- [45] *Idem*, 7.
- [46] *Ibidem*.
- [47] *Idem*, 65-71.
- [48] Voir ordonnance-loi du 5 octobre 1943 (*B.A.*, 1943, 1 498).
- [49] *B.O.*, 1948, 841.
- [50] *B.A.*, 1950, 1650.
- [51] *B.O.*, 1952, 383.
- [52] Voir la référence à «la tâche civilisatrice» des Belges en Afrique dans le rapport des Secrétaires généraux de l'E.I.C. au Roi-Souverain suivant le rapport de la Commission d'enquête de 1904 et précédant les réformes de 1906 (*B.O.*, p. 175).



- [53] C.R.A., 1913-1914, 658.
- [54] *Codes et lois du Congo belge*, 28.
- [55] Sur ce point, voir notamment E. De Jonghe & J. Van Hove, *Les formes d'asservissement dans les sociétés indigènes du Congo belge*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1949.
- [56] Sohier (1956).
- [57] *Ibidem*.
- [58] Voir Sohier (1956), 44-45, encore que la généralisation à laquelle il est enclin ne soit basée que sur un petit nombre de décisions peu représentatives de l'ensemble du pays.
- [59] Voir sur ce point le très intéressant article de R. Massinon paru dans *Culture et Société — Revue de civilisation burundaise* [8 (1986)107ss.] sous le titre «L'illusion civilisatrice dans les actes législatifs de la période coloniale. Trois exemples burundais». Je remercie L. De Clerck d'avoir attiré mon attention sur ce texte.
- [60] Cité en note 54, 34.
- [61] Sur ce point, voir aussi M. Petit, «Le mariage religieux au Congo belge», in *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 1956, 33-38 et «Le mariage coutumier», in *Bulletin des Juridictions indigènes*, 1958, 179-189, 205-216, 243-250. Et aussi A. Sohier, «Droit coutumier et mariage religieux», in *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 1959, 159-160.
- [62] Décret du 9 juillet (B.O., 1936, 1941).
- [63] Ordonnance-loi du 31 janvier 1947 (B.A., 1947, 425).
- [64] Décret du 4 avril 1950 (B.O., 1950, 497).
- [65] Voir A.-P. Robert, *L'évolution des coutumes de l'Ouest africain et la législation française*, Paris, Editions de l'Encyclopédie d'Outre-Mer, 1955.
- [66] C.R.A., 1935, 1182. Voir aussi 1936, 665.
- [67] *Ibidem*, pour l'ensemble des citations.
- [68] *Jur. E.I.C.*, I, 302.
- [69] B.A., 1947, 425.
- [70] *Ibidem*.
- [71] *Ibidem*.
- [72] Voir, notamment, mes «Transformations récentes du mariage zande», in *Etudes de droit africain et malgache*, Paris, Cujas, 1965, 317-332. Voir aussi Sohier (1956), 39-40.
- [73] «La grande richesse des juridictions indigènes», in *J.T.O.*, 1952, 30.
- [74] Dans Sohier (1956).
- [75] Dont il n'est précisément pas question dans ce volume.
- [76] C.R.A., 1910 (janvier à avril), 578.
- [77] Notons au passage que c'est au texte de cet article — sans toutefois citer sa source — que se réfère en premier lieu le gouverneur général Jungers lorsqu'il prend l'ordonnance-loi contre la polyandrie.
- [78] *Idem*, 582.
- [79] *Idem*, 584.
- [80] Le texte date du 16 juillet 1891 (B.O., 1891, 165).
- [81] Etat indépendant du Congo, *Recueil usuel de la législation* (O. Louwers & G. Touchard, dir.), Bruxelles, Weissenbruch, 1909, V, 694.
- [82] *Idem*, 543.
- [83] *Idem*, 303.
- [84] *Idem*, 681.
- [85] Ce qui ne pose pas problème, nous l'avons vu.
- [86] C.R.A., 1910 (janvier à avril), 529-530 pour l'exposé des motifs, 499-576 pour la discussion et 645-660 pour le rapport du Conseil relatif au décret.
- [87] Voir B.O., 1908, 65.
- [88] C.R.A., 1910 (janvier à avril), 625.
- [89] *Idem*, 624.

- [90] C.R.A., 1926, 50-64 pour l'exposé des motifs, 283-297 pour le rapport de la commission du Conseil et 247-253 pour la discussion de ce rapport, lequel devient, avec quelques compléments, le rapport du Conseil sur le projet de décret.
- [91] C.R.A., 1938, 53-64 pour le rapport du Conseil colonial et 10-16 pour la discussion du rapport de la commission du Conseil devant celui-ci.
- [92] *Idem*, 14.
- [93] *Ibidem*.
- [94] Cité en note 27.
- [95] *Ibidem*.
- [96] Auxquels A. Sohier dénie la capacité de modifier, ne serait-ce qu'en y ajoutant l'adjectif universel, le prescrit de la Charte, source première et pierre de touche de la validité de l'ordre juridique colonial.
- [97] Ce qui ne pose pas problème, nous l'avons vu.
- [98] *Législation du Ruanda-Urundi*, 1954, 68.
- [99] Les répertoires cités en note 8, donnent chacun quatre références d'articles et une référence d'ouvrage, bref d'ailleurs, en la matière. Sur ces neuf titres, cinq seulement abordent le problème de manière générale.
- [100] Sohier (1956), 44-48.
- [101] Boma, 21 juillet 1900 (*Jur. E.I.C.*, I, 90).
- [102] Voir le chapitre IV de ce volume.
- [103] Rapport au Roi-Souverain du 21 mai 1897, *B.O.*, 1897, 193.
- [104] Une brève recherche aux archives du ministère des Colonies, déposées au ministère des Affaires étrangères, a permis de retrouver immédiatement un dossier consacré à ces circulaires. Celles de la Cour d'appel de Léopoldville font l'objet d'un enlissement partiel mais important qui nous livre l'essentiel (il y a en effet des circulaires qui manquent) de quelque 550 circulaires depuis l'époque de l'Etat indépendant jusqu'au 31 août 1954 (circulaire numérotée 399 au départ du 30 avril 1910, les 160 circulaires antérieures étant plus éparées). Pour la Cour d'appel d'Elisabethville, l'historien reste sur sa faim, dans la mesure où ne subsiste dans le dossier qu'une «codification» des circulaires effectuée en 1952 et les regroupant en 60 rubriques, ne comprenant le plus souvent qu'un texte, dont la date ou un éventuel numéro d'ordre ont été supprimés. Je souligne que l'important fonds d'archives en provenance directe du Congo et rapatrié à l'indépendance n'est pas encore consultable de manière globale et qu'il n'est pas exclu qu'il contienne des compléments indispensables à un examen plus complet du problème.
- [105] Dont la place n'est pas ici.
- [106] La question de l'indissolubilité du mariage religieux, accompagnant ou non un mariage coutumier, fait l'objet de sérieux débats dans la doctrine coloniale. Voir *J.T.O.*, 1953, 108 et 1956, 33. Voir aussi *infra*, 394.
- [107] Encore qu'en Belgique, pendant longtemps, le siège du tribunal de police ait été confié à des commissaires de police.
- [108] Il serait intéressant d'interroger d'anciens magistrats du parquet pour voir dans quelle mesure ils se sentaient effectivement ou non indépendants lorsqu'ils siégeaient en annulation.
- [109] Dans son étude «L'autorité du gouverneur général sur les officiers du ministère public» (*J.T.O.*, 1959, 176), M. Raë parle prudemment d'une indépendance «mitigée» du procureur général et de sa «qualité d'organe du pouvoir exécutif».
- [110] Art. 35 des décrets relatifs aux juridictions indigènes tels que coordonnés par l'A.R. du 13 mai 1938 (*B.O.*, 1938, 243).
- [111] «La procédure d'annulation» et «Prestige du magistrat», in *J.T.O.*, 1952, 28.
- [112] «Tribunaux indigènes: l'annulation des jugements», in *J.T.O.*, 1960, 46.
- [113] *Ibidem*.
- [114] Voir sur ce point, les *Répertoires* cités en note 8 de J. Sohier, 512-527 et J. Pauwels, 47-49.

- [115] Voir J. Vanderlinden, «Aspects de la justice indigène en pays zande en 1956, 1957 et 1958», in *L'organisation judiciaire en Afrique noire* (J. Gilissen, dir.), Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1969, 143.
- [116] Moyenne qui recouvre de considérables différences entre tribunaux ou, selon les périodes, les titulaires du siège dans un même tribunal.
- [117] Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1949. Cet ouvrage constitue l'une des trop rares études relatives au fonctionnement des juridictions indigènes; sa portée est malheureusement limitée dans le temps à la période précédant la Seconde Guerre mondiale et dans l'espace à la province du Katanga.
- [118] *Idem*, 39.
- [119] *Idem*, 40.
- [120] «Réflexions sur la politique coloniale belge», in *Bulletin des séances, Institut royal colonial belge*, 1938, 295.
- [121] Voir le *J.T.O.*, 1950, 13, 25 et 38.
- [122] Voir G. Ryckmans, *André Ryckmans, un territorial du Congo belge: lettres et documents 1954-1960*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- [123] Voir, par exemple, dans un domaine particulièrement sensible, celui de la procédure pénale, les considérations prudentes d'A. Sohier dans le *J.T.O.*, 1951, 141, malgré le contraste qu'il souligne et réprouve en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions du tribunal de première instance en matière pénale. L'Africain dont la condamnation à mort est confirmée par ce tribunal n'en a plus d'autre, alors que l'Européen ou assimilé en possède un, quelle que soit l'importance de la condamnation.
- [124] *B.J.I.*, n° 2, 1935, 46 et n° 5, 1941, 100.
- [125] Voir J. Vanderlinden, «Aspects de la justice indigène en pays zande en 1956, 1957 et 1958», *La Justice en Afrique noire*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1969, 143-202 et, sur ce point précis, les observations que je ne partage pas entièrement de J. Sohier dans Sohier (1956), 30.
- [126] Cette organisation judiciaire, aussi appelée ordinaire, était celle mise en place presque uniquement pour appliquer le droit dit écrit aux Européens, même si les Africains pouvaient s'en prévaloir.
- [127] *C.R.A.*, 1910 (janvier à avril), 559-560.
- [128] Directeur au ministère des Colonies, attaché au cabinet du ministre et deuxième secrétaire du Conseil colonial. A son sujet, voir *B.B.O.*, VI, 440.
- [129] Voir, par exemple, App. R-U 22 mai 1951, *J.T.O.*, 1953, 23.
- [130] Voir, sur ce point, les observations de J. Sohier, dans *J.T.O.*, 1953, 65, sous le titre «Les juridictions européennes du Congo et le droit coutumier».
- [131] Ce sera ensuite éventuellement le rôle du gouverneur des territoires sous mandat et de ses adjoints.
- [132] Je fonde cette hypothèse sur les seuls documents que j'ai eu l'occasion de consulter au sujet de cette période, savoir l'abondante documentation personnelle de l'un des premiers résidents de l'Urundi, Pierre Ryckmans. Voir J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans, 1891-1959 — Coloniser dans l'honneur*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 1994.
- [133] Cité, sans référence, par J. Gahama, *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983, 302.
- [134] Voir le chapitre IV de ce volume.
- [135] Rappelons qu'au Ruanda-Urundi, le tribunal de territoire est, au contraire du Congo, composé exclusivement d'Africains, bien que l'administrateur de territoire puisse décider de le présider; dans ce cas, les pouvoirs du *Mwami* qui viennent d'être mentionnés ne peuvent s'exercer.
- [136] Voir sur ce point les projets de réforme dans le *J.T.O.*, 1953, 141, et l'échange de points de vue dans le *J.T.O.*, 1957, 32, 48, 674.

- [137] *Supra*, 385.
- [138] Le terme a été appliqué non seulement aux droits originellement africains, mais aussi au droit musulman; dans les deux cas, ces institutions sont sans rapport avec la dot européenne.
- [139] On la retrouve dans l'ouvrage de Robert, cité en note 65.
- [140] Du 17 juin 1913, *Jurisprudence coloniale*, 1921, 176 avec note.
- [141] Du 8 octobre 1913, *idem*, 1921, 321.
- [142] Du 22 juin 1915, *idem*, 1926, 39.
- [143] *B.J.I.*, 1946, 257.
- [144] *B.J.I.*, 1933, 21.
- [145] *B.J.I.*, 1935, 137.
- [146] J'y joins une décision rendue par le tribunal de territoire de Rutshuru, qui, vraisemblablement suite à un *lapsus calami*, s'appuie sur la contrariété de la coutume à la «morale» universelle.
- [147] Parq. Haut-Katanga, 17 septembre 1959, *J.T.O.*, 1960, 111.
- [148] *B.J.I.*, 1958, 263 et *J.T.O.* 1959, 26.
- [149] *J.T.O.*, 1956, 109.
- [150] Sans qu'il faille y voir une quelconque liaison avec l'évolution de la politique coloniale belge, nous ne possédons aucune décision publiée relative à la matière entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 1960.
- [151] L'effort le plus important réalisé en ce sens a été celui de J. Herbots, *Afrikaans gewoonterecht en cassatie*, 2 vol., Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, 1970; le volume des annexes reproduit une cinquantaine de décisions des parquets de la province de Léopoldville de l'époque.
- [152] Voir, entre autres, J. Vanderlinden, «Transformations récentes du mariage zande», in *Etudes de droit africain et malgache*, Paris, Cujas, 1965, 317-332.
- [153] *B.J.I.*, 1958, 267.
- [154] *B.J.I.*, 1939, 139 et 1958, 263; *J.T.O.*, 1959, 26.
- [155] *B.J.I.*, 1958, 263; *J.T.O.*, 1959, 26.
- [156] *B.J.I.*, 1936, 166 et 1939, 139.
- [157] *B.J.I.*, 1942, 254.
- [158] *B.J.I.*, 1937, 190.
- [159] *J.T.O.*, 1956, 78.
- [160] Comme le fait le tribunal qui décide qu'est contraire à l'ordre public d'obliger une femme à demeurer dans un mariage polygame qu'elle déclare heurter sa conscience (*J.T.O.*, 1955, 11)!
- [161] Herbots, 85 et 88; le demandeur en divorce s'étant heurté à deux refus successifs du tribunal de territoire de lui accorder le divorce d'un mariage religieux, le parquet de Matadi, dont le siège est, dans chaque instance, différemment composé, décide et confirme qu'il ne peut être question de considérer le droit de l'Eglise comme une nouvelle coutume ayant remplacé la coutume existante.
- [162] *J.T.O.*, 1953, 146.
- [163] Parq. Kivu 10 janvier 1947, *B.J.I.*, 1947 (1), 29.
- [164] Il s'incame, si l'on peut dire, dans l'un des documents les plus contestés — mais, pour d'autres des plus justifiables — de l'histoire de la colonisation belge, le passeport de mutation. Voir chapitre III de ce volume, 2.2.8.1.
- [165] Il estimait notamment que le nouveau texte réduisait davantage la liberté de circulation que celui qui le précédait, qui avait été adopté sous l'Etat indépendant et constituait donc un signe de régression par rapport à celui-ci.
- [166] A son sujet, voir *B.B.O.*, VI, 941.
- [167] *C.R.A.*, 1910 (janvier à avril), 517-523.

- [168] Voir De Jonghe & Van Hove, cités en note 55.
- [169] *B.J.I.*, 1939, 161; 1950, 319; *J.T.O.*, 1951, 200.
- [170] *J.T.O.*, 1958, 59; *R.J.C.*, 1964, 210, le jugement rapporté étant intervenu en 1958.
- [171] *J.T.O.*, 1954, 170, sur base de l'ordre public; *J.T.O.*, 1956, 136, sur base de l'ordre public universel; *J.T.O.*, 1958, 101 et *R.J.C.B.*, 1958, 61, sans référence à l'ordre public dans le chef de la cour d'appel d'Elisabethville.
- [172] *J.T.O.*, 1956, 61 et Herbots, 221, le parquet du Haut-Katanga rejoignant dans ce cas celui de Matadi.
- [173] Herbots, *ibidem*.
- [174] Voir les notes de M. Petit dans le *J.T.O.*, 1955, 47 et 171.
- [175] *B.J.I.*, 1934, 174.
- [176] *B.J.I.*, 1935, 44-46; 1937, 26; 1953, 91; *B.T.C.*, 1960, 340.
- [177] *Rev. jur.*, 1932, 160. Voir aussi la chronique de G. Mineur dans le *J.T.O.*, 1958, 184, sous le titre « Coutume fondée sur la divination — Contrariété à l'ordre public ».
- [178] *B.J.I.*, 1935, 44, 46; 1940, 264; 1941, 100; 1942, 151; *J.T.O.*, 1953, 146.
- [179] Voir la note dans *B.J.I.*, 1952, 331 et J. Vanderlinden, « Modes de preuve du droit congolais traditionnel et juridictions indigènes coloniales », in *Recueils de la Société Jean Bodin*, XVIII — *La preuve*, Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1964, 81.
- [180] En sens contraire, un autre tribunal de territoire, *B.J.I.*, 1935, 68.
- [181] Cité en note 51, *ibidem*.
- [182] *Infra*, 409.
- [183] *J.T.O.*, 1951, 148.
- [184] *J.T.O.*, 1954, 120.
- [185] *J.T.O.*, 1951, 148.
- [186] *B.J.I.*, 1952, 245.
- [187] En cela elles ne font que suivre la position clairement exprimée par A. Sohier (*supra*, 378).
- [188] *B.J.I.*, 1958, 275.
- [189] *B.J.I.*, 1944, 283.
- [190] *B.J.I.*, 1949, 163.
- [191] Première Instance, Boma, 17 juin 1913, *Jurisprudence congolaise*, 1921, 176.
- [192] *B.J.I.*, 1958, 275.
- [193] Celle-ci, créée par une simple circulaire de l'autorité militaire, se veut, en principe, pacifique et sans effets autres que positifs dans l'esprit des populations concernées. Je dirai seulement que ce n'est pas le sentiment que se construit un observateur extérieur lorsqu'il entend ces mots prononcés sur le terrain soit par la plupart des Européens, fonctionnaires ou non, soit par la grande majorité des Africains.
- [194] Ma source est, une fois encore, le *Répertoire* de Jean Sohier cité en note 8.
- [195] Parq. Ruanda des 12 novembre et 10 décembre 1951 (*J.T.O.*, 1952, (20), 23 avec note et (24), 82 avec note).
- [196] Aujourd'hui, Bujumbura, capitale du Burundi.
- [197] *B.R.U.* (7), 1949, 412.
- [198] Comme d'ailleurs dans la France médiévale.
- [199] Voir J. Van Hove, *Essai de droit coutumier du Ruanda*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1941, 19 et J. Robbert, *Le droit de la famille au Burundi*, Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale, 1996, 44.
- [200] Que la cour qualifie inutilement par l'adjectif « interne » créant ainsi apparemment une nouvelle catégorie d'ordre public.
- [201] Je laisse à la cour d'appel la responsabilité de pareille description.
- [202] *J.T.O.*, 1953, 23.
- [203] *Idem*, 1950, 34.

- [204] Voir sur cette absence totale d'intérêt pour le vocabulaire juridique des Africains, les observations de L. Sousberghe, dans «L'étude du droit coutumier indigène — méthode et obstacles», in *Zaire*, 1955, 339; il est rejoint par J. Sohier, «Le droit coutumier congolais», in *J.T.O.*, 1955, 173.
- [205] On en trouve trace chez des auteurs aussi respectables que Van Hove (36) et Robbert (104) (*supra*, note 199) lorsqu'ils écrivent que l'enfant «appartient au» mari ou à son père. Le terme est inadéquat et devrait se lire «est rattaché au lignage du». L'enfant rwandais n'appartient pas plus à son père que mon fils ne m'appartient en droit belge; le possessif «mon» utilisé dans ce cas n'a pas exactement les mêmes implications que lorsque je l'applique à, par exemple, mon vélo.
- [206] Je ne trancherai pas le point de savoir s'il est distraït ou s'il s'égare.
- [207] Voir le chapitre III de ce volume, 3.5.
- [208] «Politique indigène», in *Livre blanc*, 3 vol., Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, 1962, pp. 351-369.
- [209] *La grande pitié des juridictions indigènes*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1949.
- [210] Voir G. Ryckmans, *André Ryckmans, un territorial du Congo belge: lettres et documents 1954-1960*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- [211] J'emprunte ces éléments au chapitre III de ce volume, 2.2.8.1.
- [212] *Ibidem*.
- [213] Sur ce point, voir mon *Anthropologie juridique*, Paris, Dalloz, 1996.
- [214] Ce pouvait particulièrement être le cas lorsqu'il s'agissait de désigner un chef de secteur, aucune autorité «traditionnelle» ne s'imposant dans ce cas, puisqu'il s'agissait d'un regroupement d'entités; la tentation était alors grande de choisir un Africain «neutre», de préférence favorablement perçu par les milieux européens locaux. Voir aussi ce qu'écrit J. Sohier des inconvénients graves de pareilles solutions pour la survie des coutumes locales, que ce soit en matière de procédure ou pour le fond du droit, dans l'étude citée en note 190.
- [215] Sur ce point, voir notamment J. Vanderlinden, «La peine. Essai de synthèse générale», in *La peine, Recueils de la Société Jean Bodin*, Bruxelles, Deboeck-Wesmael, 1991, 435-512.
- [216] Il semble d'ailleurs qu'elle n'ait été jamais prononcée à l'égard de l'un de ceux-ci, mais, l'aurait-elle été, qu'il semble certain que le résultat aurait été identique. J'ai d'ailleurs un vague souvenir selon lequel, en cas d'homicide ou de meurtre impliquant des Européens, ceux-ci étaient immédiatement «expédiés» en Belgique.
- [217] A partir de la loi du 26 novembre 1926, amendant la Charte coloniale (art. 30ter), ce transfert est prévu pour toute peine dépassant six mois de servitude pénale.
- [218] Voir, sur ce point, les «souvenirs judiciaires» du Procureur général F. Dellicour, dans *J.T.O.*, 1951, 165, qui conclut que l'application de la peine de mort aux Africains dans les territoires sous administration belge assure mieux «le respect de la vie humaine» que la pratique des temps antérieurs lorsque «le vol d'un épi de maïs se punissait de mort» (*sic!*). Je n'insiste pas sur le caractère fantaisiste de pareille lecture des droits préc coloniaux.
- [219] *R.J.C.B.*, 1944, 118.
- [220] Art. 2.
- [221] *B.A.*, 1947, 2429.
- [222] Ce qu'on appelle un «poste» dans le jargon administratif colonial.
- [223] Trois décisions d'un même tribunal datant de 1932 et 1933, rapportées au *B.J.I.*, 1938, 207.
- [224] Voir *Codes et lois*, 877.
- [225] *B.A.*, 1937, 176 et 1938, 145. Voir le chapitre III de ce volume (2.2.8.2.1., 2.2.8.2.2.).
- [226] *B.A.*, 1935, 135. Voir *idem*, 2.2.8.1.
- [227] Voir *Codes et lois, verbo* Maintien de l'ordre public, 873 ss.

- [228] *Idem*, 882.
- [229] *B.O.*, 1906, 264.
- [230] *Ibidem*.
- [231] *B.O.*, 1910, 624 et *B.A.*, 1943, 958.
- [232] Voir *B.J.I.*, 1942, 204 et *R.J.C.B.*, 1941, 200.
- [233] Qui est prévue expressément au cours des travaux préparatoires au décret devant le Conseil colonial.
- [234] *C.R.A.*, 1910, 5, 34, 85.
- [235] Voir le remarquable article de M.-B. Dembour, «La chicote comme symbole du colonialisme belge», in *Canadian Journal of African Studies — Revue canadienne d'études africaines*, 26 (1992), 205.
- [236] *B.O.*, 1919, 311.
- [237] «Le décret du 24 juillet 1918 érigeant certains faits en infractions lorsqu'ils sont commis par des indigènes», in *J.T.O.*, 1953, 81.
- [238] 1955, 78, sous le titre «Les limites d'une bonne justice».
- [239] L'œuvre marquante en la matière est celle de notre confrère et collègue trop tôt disparu, J. Pauwels, *Rechtskeuze en wording van een eenvormig gewoonterecht in Kinshasa (1926-1940)*, Tervuren, Koninklijk Museum voor Centraal Afrika, 1967. Voir aussi la brève note d'A. Sohier, «Le droit coutumier de Léopoldville», in *J.T.O.*, 1959, 29.
- [240] G. Lafontaine, «L'évolution juridique de la société indigène», in *J.T.O.*, 1955, 113.
- [241] Voir notamment sur ce point l'analyse de la pensée de l'avant-dernier gouverneur général, L. Pétilion, par F. Reyntjens et A. Stenmans.
- [242] Qui parle davantage de coutume évoluée.
- [243] Sur ces différents «statuts», voir notamment L. Lotar, «L'immatriculation des indigènes à l'état civil», in *Bulletin des Séances, Institut royal colonial belge*, 1937, 54-58 et A. Sohier, «En marge du décret sur l'immatriculation», in *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 1952, 73-75, 89-90.
- [244] *R.M.*, 34.
- [245] *Ibidem*.
- [246] *Ibidem*.
- [247] *R.M.*, 1899, 153.
- [248] Sohier (1956), 39.
- [249] *B.O.*, 1952, 2062 et 1953, 1013, pour le décret modificatif du 16 juin 1953.
- [250] *B.O.*, 1953, 430.
- [251] *C.R.A.*, 1952, 2417.
- [252] *Idem*, 2 150 et 3240.
- [253] *Supra*, 368.
- [254] Notamment J. Sohier, dans Sohier (1956).
- [255] Du moins telles que les présente J. Van Hove dans une étude publiée au *J.T.O.* (1954, 97).
- [256] Voir *idem*, 1956, 138 et 1960, 111.
- [257] Voir *idem*, 1956, 109.
- [258] *Ibidem*.
- [259] *Idem*, 1960, 14 et *B.J.I.*, 1959, 81.
- [260] *J.T.O.*, 1955, 103.
- [261] *J.T.O.*, 1959, 130.
- [262] *Ibidem*.
- [263] Je renvoie le lecteur au *Répertoire de droit coutumier* d'un orfèvre en la matière, J. Pauwels (cité en note 8), qui donne une bibliographie des travaux relatifs aux changements propres au milieu urbain sous diverses rubriques (divorce, droit foncier, mariage, monographies et transformations).
- [264] 1953, 108.
- [265] *J.T.O.*, 1956, 33.

- [266] *J.T.O.*, 1959, 159.
- [267] *Supra*, 394.
- [268] *B.O.*, 1891, 165.
- [269] Encore que certaines décisions persistent à se référer aux principes généraux (voir, par exemple, première instance Stanleyville, 5 juin 1953, *J.T.O.*, 1954, 72, note A. Sohier et *B.J.I.*, 1960, 145, note J. Sohier).
- [270] *C.R.A.*, 1938, 10.
- [271] *Ibidem*.
- [272] «La grande richesse des juridictions indigènes», in *J.T.O.*, 1952, 30.
- [273] *Pratique des juridictions indigènes*, Bruxelles, Larcier, 1932, 12.
- [274] Territoire de Léopoldville, 13 septembre 1955, *B.J.I.*, 1957, 52, note M. Petit.
- [275] 4 juin 1956, *J.T.O.*, 1958, 11, note A. Sohier.
- [276] Parquet d'Elisabethville, 19 janvier 1953, *J.T.O.*, 1954, 135; Parquet du Lualaba, 29 novembre 1954, *idem*, 1955, 135, note A. Sohier et aussi *B.J.I.*, 1958, 272, note J. Sohier; Parquet du Haut-Katanga, 13 octobre 1959, *J.T.O.*, 1961, 138, note A. Sohier.
- [277] Voir J. Vanderlinden, «Les droits africains entre positivisme et pluralisme», in *Bulletin des Séances, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer*, 46 (2000): 279-292.
- [278] *J.T.O.*, 1955, 103.
- [279] Sohier (1956).
- [280] Il n'emploie pas le substantif, mais bien le verbe aménager (40), l'aménagement aboutissant à une intégration ou à un syncrétisme des droits en présence (36).
- [281] Disons, pour faire bref, que la dot belge ou française consistait en numéraire remis à la femme par ses parents afin de lui permettre de conserver son train de vie après le décès de son époux, tandis que les valeurs africaines consistaient, en milieu patrilinéaire, en objets symboliques sans signification économique hors des circuits matrimoniaux remis en compensation de la descendance qu'apporte normalement la femme au groupe familial de son mari.
- [282] Comme chacun sait, plus on croit savoir, plus on se rend compte qu'on ne sait rien.
- [283] Voir J. Vanderlinden, *Se marier en Acadie française*, Moncton, Editions d'Acadie — Chaire d'Etudes acadiennes, 1998.
- [284] Je ne mentionne que pour mémoire le fait que, depuis 1924, la Cour de cassation et, depuis 1946, le Conseil d'Etat, étaient éventuellement susceptibles de jouer ce rôle à un niveau toutefois extrêmement limité.
- [285] Communication de Louis De Clerck, parlant d'expérience personnelle.

#### Addendum

A la p. 360 (avant-dernier paragraphe), il est fait allusion au contrôle de l'O.N.U. sur la politique belge au Ruanda-Urundi. Sur ce point, voir J. Vanderlinden, *Documents diplomatiques belges 1941-1960 — Territoires d'Outre-Mer*, T. VI, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2004.













