

(N° 84)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 17 JUILLET 1925.

PROJET DE LOI SUR LE GOUVERNEMENT DU RUANDA-URUNDI (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION PERMANENTE DES COLONIES (2),
PAR M. CARTON DE WIART.

MESSIEURS,

La dissolution des Chambres a rendu caduc le projet de loi déposé une première fois par le Gouvernement dans notre séance du 13 février 1925 et qui avait déjà été examiné et rapporté par la Commission permanente des Colonies.

MM. les Ministres des Affaires Étrangères et des Colonies viennent de nous en saisir à nouveau, et la délibération à laquelle ce projet vient d'être soumise au sein de la Commission n'a fait que reproduire les arguments et les observations qui se reflètent, soit dans le rapport déposé par l'honorable M. Brifaut à la séance du 20 février 1925, soit dans les amendements présentés par l'honorable M. Mathieu, le 4 mars 1925 (3).

Aucune objection n'a été faite, croyons-nous, au principe même du projet qui tend à mettre fin au régime de l'occupation du temps de guerre qui subsiste encore dans le territoire de Ruanda-Urundi, sur lequel la Belgique a accepté, en vertu de la loi du 20 octobre 1924, le mandat qui lui a été confié. Quelque satisfaction qu'ait donné le régime provisoire appliqué à ce pays depuis près de dix ans, il est désirable de substituer à ce régime qui ne répond plus à des besoins nouveaux et qui présente tous les dangers de l'empirisme, un statut régulier qui correspond au vœu de notre Constitution, dont l'article 1^{er} prévoit que des lois

(1) Projet de loi n° 63.

(2) Composition de la *Commission permanente des Colonies* : MM. Tibbaut, président, Franck et Mathieu, vice-présidents, Fischer et Sap, secrétaires, Baels, Branquart, Carton de Wiart, de Béthune, Hubin, Max, Pecher, Piérard, Renkin, Richard et Van Hoeylandt.

(3) Séssion parlem. 1924-1925, *Doc.* n° 187 et 211.

particulières régissent les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut être appelée à administrer. Le Gouvernement nous propose, à cet effet, de rendre applicables au Ruanda-Urundi les lois du Congo belge et, en le constituant en vice-gouvernement général, d'assurer de plein droit au haut fonctionnaire qui sera chargé de l'administrer les pouvoirs attribués aux vice-gouverneurs-généraux par l'article 22 de la Charte coloniale. Le projet conserve au territoire sous mandat sa personnalité juridique distincte; il empêche ainsi que ses biens et ses finances ne se confondent avec ceux de la Colonie.

Il permet au haut fonctionnaire qui administrera le Ruanda-Urundi de ne pas y accueillir les décrets et les ordonnances-lois de la Colonie qui conviendraient mal au territoire placé sous son autorité. Il stipule que, dans ce territoire aucune force militaire indigène ne sera organisée, sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire.

On sait que la Charte coloniale, que le projet rend applicable au Ruanda-Urundi, détermine les droits dont jouissent, sur le territoire de notre colonie, les Belges, les Congolais et les étrangers. Cette énumération ne comprenant pas les ressortissants du Ruanda-Urundi, le projet y supplée en attribuant à ces derniers le statut juridique des Congolais, répartis comme on le sait, en deux classes, d'après qu'ils sont ou ne sont pas immatriculés. Par ces diverses dispositions, le Gouvernement a strictement veillé à ne pas s'écarter des conditions auxquelles l'acte de la Société des Nations, par son article 10, subordonne l'exercice de notre mandat. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici quelles sont ces conditions :

« 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. »

Mais si l'idée même du projet a été favorablement accueillie par votre Commission, celle-ci n'a pas manqué d'être attentive aux amendements de M. Mathieu qui propose de supprimer l'article 3 du projet, et de rédiger l'article 1 comme suit :

La législation du Congo belge est applicable au territoire de Ruanda-Urundi, sous réserve des dispositions formulées aux articles suivants.

Un arrêté royal déterminera l'organisation administrative de ce territoire, qui est placé sous l'autorité d'un Commissaire royal relevant directement du Gouvernement belge.

On peut se demander, en effet, si l'exiguïté relative des deux territoires réunis comparée à la superficie des grandes provinces de la colonie justifie l'institution

d'un vice-gouverneur général. Cette innovation ne contrariera-t-elle pas le système d'administration indirecte que l'on a appliqué jusqu'ici aux territoires et qui s'impose d'autant plus dans la région du Ruanda-Urundi qui nous occupe, que les indigènes y sont, au point de vue social et politique, en avance sur les peuplades du Congo belge?

La majorité de votre Commission, après avoir pesé ces objections, ne croit pas qu'il y ait d'inconvénient sérieux à adopter, en ce qui concerne la détermination de l'autorité qui assurera la haute direction du Ruanda-Urundi, les formules que propose le Gouvernement.

Que cette autorité soit investie du titre de Vice-Gouverneur Général ou de celui de Commissaire royal, qu'elle soit rattachée au Gouvernement général de la Colonie ou qu'elle relève directement du Gouvernement Belge, il ne paraît pas qu'au point de vue de la décentralisation, de l'autonomie ou du respect des institutions et cadres indigènes, l'une des formules offre par elle-même plus de garanties que l'autre.

Les termes du décret congolais du 2 mai 1910, sur les chefferies et les sous-chefferies indigènes, — qui serait éventuellement mis en vigueur avec les modifications jugées nécessaires, — sont suffisamment larges pour que les hauts fonctionnaires du Ruanda-Urundi n'aient pas à renoncer au système qu'ils ont, jusqu'à présent, si avantageusement suivi. Après que l'article 16 de ce décret a disposé que l'autorité européenne dirige et surveille les chefs indigènes dans l'accomplissement de leurs attributions, son article 17 arrête que ceux-ci « exercent leur autorité dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène, en tant qu'elle n'est contraire ni à l'ordre public universel, ni aux dispositions législatives ou réglementaires qui ont pour but de substituer d'autres règles aux principes de la coutume indigène ».

D'autre part, au point de vue de la simplification et de l'économie, il serait à redouter qu'une administration relevant directement de Bruxelles et qui tendrait à développer sa sphère d'action, en dehors de celle de notre administration africaine, n'aboutisse à des doubles emplois dans les grands services centraux et les services techniques et médicaux établis au Congo. Un tel statut multiplierait les dépenses et le nombre des agents. Il obligerait l'administration du Ruanda-Urundi à se créer des ordonnances ou règlements qui ne seraient vraisemblablement que la copie presque littérale de la législation en vigueur sur le territoire colonial voisin.

C'est pourquoi Votre Commission s'est ralliée au projet du Gouvernement; sous réserve de l'opinion exprimée par deux de ses membres en ce qui concerne les amendements de l'honorable M. Mathieu, et a l'honneur de vous en proposer l'adoption.

Le Président,
EM. TIBBAUT.

Le Rapporteur,
H. CARTON DE WIART.

(4)

(N° 81)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 17 JULI 1925.

WETSONTWERP OP HET BEHEER VAN RUANDA-URUNDI (1).

VERSLAG

NAMENS DE BESTENDIGE COMMISSIE VOOR DE KOLONIËN (2),
UITGEBRACHT DOOR DEN HEER CARTON DE WIAAT.

MIJNE HEEREN,

Wegens de ontbinding der Kamers, verviel dit wetsontwerp dat eene eerste maal door de Regeering werd ingediend den 13^e Februari 1925 en waarover, na onderzoek, reeds verslag werd uitgebracht door de Bestendige Commissie voor de Koloniën.

De Ministers van Buitenlandsche Zaken en van Koloniën hebben het thans opnieuw ingediend, en bij de beraadslaging in de Commissie werden slechts de bewijsgronden en de aanmerkingen aangevoerd, welke voorkomen in het verslag door den achtbaren heer Brifaut uitgebracht ter vergadering van 20 Februari 1925, alsmede in de amendementen door den achtbaren heer Mathieu den 4^e Maart 1925 (3) voorgesteld.

Geen enkel bezwaar werd, bij ons weten, aangevoerd tegen het beginsel zelf van het ontwerp dat ten doel heeft een einde te stellen aan het regime der bezetting bij oorlogstijd, hetwelk nog steeds over het grondgebied van Ruanda-Urundi heerscht, grondgebied over hetwelk België, krachtens de wet van 20 October 1924, het hem toevertrouwde mandaat heeft aanvaard. In welke mate ook het voorloopig regime, dat sedert schier tien jaren op dit land van toepassing is, voldoening hebbe geschonken, is het toch wenschelijk dit regime, dat niet meer over-

(1) Wetsontwerp, n° 63.

(2) De Bestendige Commissie voor de Koloniën, voorgezeten door den heer Tibbaut, bestond uit de heeren Baels, Branquart, Carton de Wiaat, de Béthune, Fischer, Franck, Hubin, Mathieu, Max, Pecher, Piérard, Renkin, Richard, Sap en Van Hoeylandt.

(3) Zittingsjaar 1924-1925, *Gedrukte Stukken*, n° 187 en 211.

eenkomt met de nieuwe behoeften en al de gevaren oplevert van het empirisme, te vervangen door een regelmatig statuut dat beantwoordt aan den geest van onze Grondwet, waarvan het eerste artikel bepaalt dat de Koloniën, de overzeesche bezittingen of protectoraten, welke in de toekomst door België kunnen worden bestuurd, door bijzondere wetten dienen te worden beheerd. Uit dien hoofde stelt ons de Regeering voor, de wetten van Belgisch-Congo van toepassing te maken op Ruanda-Urundi, dit gebied te maken tot een vice-gouvernement-generaal, en dienvolgens aan den hoogen ambtenaar, die met het bestuur zal worden belast, de macht te verleenē welke aan de vice-gouverneurs-generaal, door artikel 22 der koloniale keure, worden toegekend. Het ontwerp behoudt, voor het onder mandaat staande gebied, zijne afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, en belet aldus dat zijne goederen en financiën met die der Kolonie worden versmolten.

Daardoor wordt tevens den hoogen ambtenaar, die Ruanda-Urundi beheert, gemachtigd geen toegang te verleenē aan de decreten en ordonnanciewetten der Kolonie welke aan het onder zijn gezag staande gebied niet passen. Het ontwerp bepaalt insgelijks dat op het grondgebied geene inlandsche militaire macht zal worden ingericht, tenzij om ter plaatse de politie uit te oefenen en het grondgebied te verdedigen.

Het is gekend dat de koloniale Keure welke door het ontwerp van toepassing komt op Ruanda-Urundi, de rechten bepaalt, welke de Belgen, de Congoleezen en de vreemdelingen in onze Kolonie genieten. Bij deze opsomming worden echter niet begrepen de inwoners van Ruanda-Urundi; daarom brengt het ontwerp er de vereischte aanvulling aan, met aan deze laatsten het juridisch statuut te verleenē der Congoleezen, die, zooals men weet, in twee klassen zijn ingedeeld naar gelang zij ingeschreven zijn of niet. Door middel van deze onderscheidene bepalingen, heeft de Regeering er nauwkeurig opgelet om niet af te wijken van de vereischten waarvan de akte van den Volkenbond, artikel 10, de uitoefening van ons mandaat afhankelijk maakt. Het is niet van belang ontbloomt hier terloops aan deze vereischten te herinneren :

« De Mandaat-houdende Mogendheid zal, voor het bestuur in de wetgeving volmacht hebben over de gebieden waarover zij het mandaat uitoefent. Deze gebieden zullen bestuurd worden volgens de wetgeving van de Mandaat-houdende Mogendheid als integraal deel van haar grondgebied en onder voorbehoud van de voorgaande bepalingen.

» De Mandaat-houdende Mogendheid is dienvolgens gemachtigd op de gebieden aan haar mandaat onderworpen hare wetgeving toe te passen onder voorbehoud van de wijzigingen vereischt door de plaatselijke omstandigheden, en, deze gebieden in te richten in tol-unies of tol-verbonden met de belendende gebieden afhangende van hare eigen soevereiniteit of onder hare controle geplaatst, op voorwaarde dat de maatregelen met dit doel getroffen geen inbreuk maken op de bepalingen van dit mandaat. »

Maar zoo de gedachte van het ontwerp gunstig werd onthaald door uwe Commissie, heeft deze toch met aandacht de amendementen onderzocht van den

heer Mathieu die voorstelt artikel 3 van het ontwerp te doen wegvallen en artikel 4 te doen luiden :

De wetten, die van kracht zijn in Belgisch Congo, zijn mede van toepassing op het grondgebied van Ruanda-Urundi, mits inachtneming van het bepaalde bij de volgende artikelen.

Bij Koninklijk besluit wordt de bestuurlijke inrichting bepaald van dit grondgebied, dat onder het gezag staat van een koninklijken commissaris rechtstreeks afhankelijk van de Belgische Regeering.

Men moet zich inderdaad afvragen of de betrekkelijk kleine oppervlakte van de twee gebieden, vergeleken bij deze van de groote provinciën der Kolonie de aanstelling van een algemeenen vice-gouverneur wettigt. Zal dit niet in botsing komen met het stelsel van onrechtstreeksch bestuur dat men totnogtoe op die gebieden heeft toegepast en dat zich des te meer opdringt voor Ruanda-Urundi, waarover wij het hier hebben, daar de inlanders er op sociaal en politiek gebied ver vooruit zijn op de volksstammen van Belgisch Congo?

Na onderzoek van deze opmerkingen is de meerderheid van uwe Commissie van oordeel dat er geen ernstig bezwaar tegen bestaat om, wat betreft de vaststelling van de overheid die het hooger bestuur over Ruanda-Urundi zal verzekeren, het door de Reneering verdedigde stelsel aan te nemen.

Of deze autoriteit nu den titel drage van algemeen vice-gouverneur, of dezen, van koninklijken commissaris, of zij gehecht wordt aan het generaal gouvernement van de Kolonie, of rechtstreeks afhangt van de Belgische Regeering, schijnt het toch niet, wat betreft de decentralisatie, de autonomie of het eerbiedigen van de inlandsche instellingen en kaders, dat de eene formule op zich zelf meer waarborg oplevert dan de andere.

De tekst van het Congoleesch decreet van 2 Mei 1910, op de inlandsche hoofdiën en onderhoofdiën die eventueel zou van kracht worden met de noodig geoordeelde wijzigingen, is breed genoeg opgevat om de hooge ambtenaren van Ruanda-Urundi niet te dwingen het stelsel te laten varen dat zij tot hier toe op zoo voordeelige wijze hebben gevolgd. Nadat artikel 16 van dit decreet bepaald heeft dat het Europeesch gezag de inlandsche hoofden bestuurt en controleert in het uitoefenen van hunne bevoegdheid, zegt artikel 17 dat dezen, « hun gezag uitoefenen in de mate en op de wijze vastgesteld door de inlandsche gebruiken, in zoo verre zij niet in strijd zijn met de algemeene openbare orde, noch met de wetgevende of reglementsbepalingen die voor doel hebben de beginselen van de inlandsche gebruiken te vervangen door andere regelen ».

Onder opzicht van vereenvoudiging en van bezuiniging zou het anderzijds te vreezen zijn dat met een bestuur rechtstreeks afhangend van Brussel en dat geneigd zou zijn verder zijn invloed uit te breiden, ons Afrikaansch bestuur zou komen tot overbodige betrekkingen in de groote centrale diensten, de technische en geneeskundige diensten, in Congo gevestigd. Dergelijk stelsel zou de kosten en het getal beambten vermeerderen en tevens het bestuur van Ruanda-Urundi verplichten verordeningen en reglementen uit te vaardigen die waarschijnlijk niet

anders zouden zijn dan eene bijna letterlijke kopij van de van kracht zijnde wetgeving in het belendend koloniaal gebied.

Daarom heeft uwe Commissie zich aangesloten bij het ontwerp van de Regeering, mits inachtneming van de meening uitgedrukt door twee harer leden wat betreft de amendementen van den heer Mathieu, en heeft zij de eer u voor te stellen het zelfde goed te keuren.

De Verslaggever,

H. CARTON DE WIART.

De Voorzitter,

EM. TIBBAUT.
