

## SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 26 JUILLET 1921

Rapport de la Commission des Colonies, chargée d'examiner le Projet de Loi modifiant les articles 17 et 33 de la loi sur le Gouvernement du Congo belge.

(Voir les n<sup>os</sup> 275, 452 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 19 et 20 juillet 1921.)

Présents : MM. STRUYE, président ; WITTEMANS, VANDERKELLEN et HALOT, rapporteur.

MESSIEURS,

Le projet prévoit la modification de deux articles de la Charte coloniale du 18 octobre 1908.

I.

ART. 17. — Comme j'avais l'honneur de le dire dans un commentaire de la loi du Gouvernement du Congo Belge du 18 octobre 1908, l'article 17 répondait à deux préoccupations qui ont inspiré la discussion, tant de la Commission des XVII que de la Chambre. Ces deux questions se posaient de la manière suivante :

1<sup>o</sup> Le pouvoir législatif ordinaire doit-il ou non, déléguer au Gouvernement le soin d'organiser la justice?

2<sup>o</sup> Quelles mesures convient-il de prendre pour assurer l'action efficace de la justice en même temps que son indépendance?

Les deux alinéas de l'article 17 nous donnent la solution intervenue pour chacun de ces problèmes.

1<sup>o</sup> Alinéa 1<sup>er</sup> : La justice est organisée par décret. On s'était demandé d'abord s'il n'y avait pas lieu qu'une loi d'organisation judiciaire intervint. La Commission des XVII jugea que les décrets devaient suffire pour les raisons suivantes :

a) Il ne s'agirait certainement que de points de détail à régler les

questions essentielles de l'organisation judiciaire se trouvant fixées par d'autres articles de la Charte coloniale (art. 7, 8, 19, 20) ;

b) Le fait d'exiger une loi causerait une complication et des retards nuisibles ;

c) Le Parlement conserve en tous cas, en vertu de l'article 7, son droit éminent de légiférer, s'il le juge oportun ; il n'a donc pas à craindre ici d'empiètements sur ses prérogatives.

C'est ce que M. Beernaert fit ressortir à l'appui de la rédaction adoptée, par ces mots caractéristiques : « Là où l'on parle de décret, on parle à fortiori de loi » (séance de la Chambre du 12 août 1908) ;

d) M. Woeste, toucha du doigt une quatrième raison qui ne se trouve pas mentionnée dans le rapport de M. Bergerem sur les travaux de la Commission des XVII ; c'est que :

« Si l'on avait substitué le mot « loi » au mot « décret », il n'y aurait plus eu de justice du tout jusqu'à ce qu'une loi fût intervenue. »

Il était nécessaire, en effet, pour la continuation normale des choses, que l'on se servit des organismes existant déjà au Congo (voir dans l'art. 36 de la loi, le principe général du maintien de tout ce que la loi n'abroge pas expressément) au moment de la reprise, en laissant au pouvoir exécutif le soin d'obvier aux détails au moyen de décrets.

2° L'aliéna 2 de notre article 17 est le résultat de la préoccupation d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif.

Cette préoccupation correspondait au vœu que la Commission d'enquête émettait après avoir signalé l'influence que les organes du pouvoir exécutif avaient prise souvent sur l'administration judiciaire de l'État Indépendant du Congo. Il était à souhaiter disait-elle que : « Dans l'avenir le chef du Parquet fût placé vis-à-vis du Gouverneur général dans la situation où il se trouverait en Belgique vis-à-vis du Ministre de la Justice. »

Lorsque cet article 17 fut discuté jadis, le Gouvernement avait d'abord considéré que les officiers du Ministère public exerceraient leurs fonctions dans la colonie, sous l'autorité du Ministre de la Colonie représenté par le Gouverneur général.

Il justifiait cette façon de voir en disant : « Que dans la Colonie, comme en Belgique et dans tous les pays, le Parquet est placé sous l'autorité du pouvoir exécutif et que la direction des officiers du Ministère public, exige la délégation au Gouverneur général des pouvoirs du Ministre des Colonies » (voir le rapport de M. Begerem).

Le Gouvernement s'inspirait de l'idée qu'en principe le Ministre des Colonies devait être dans la Colonie représenté, pour toutes choses, par le même fonctionnaire : le Gouverneur général (v. art. 21).

La Commission refusa cette rédaction ; mais elle pensa que le remplacement du Gouverneur général par le Procureur général n'écartait pas la difficulté puisque, d'après elle, le Procureur général se trouverait plus ou moins sous l'autorité du Gouverneur général, représentant le Ministre dans la Colonie ; elle supprima donc complètement l'indication d'un fonctionnaire ayant autorité sur les officiers du Ministère public, et se borna à dire qu'ils exerceraient leurs fonctions sous l'autorité du

Ministre des Colonies ; de la sorte, la Commission ne donnait pas de solution au problème résultant de la nécessité que le Ministre des Colonies soit représenté dans la Colonie par un fonctionnaire.

Cette étape de la discussion consista ainsi en ce que, sans mentionner encore le Procureur général, la Commission refusa de parler du Gouverneur général, mis en avant par le Gouvernement. Devant la Chambre, le Gouvernement céda davantage et admit qu'à propos de l'administration judiciaire on mentionnât le Procureur général et non pas le Gouverneur général.

Il fut expressément déclaré par le Ministre de la Justice, parlant au nom du Gouvernement, que : « Les magistrats de carrière dépendront exclusivement du Procureur général. » C'était proclamer nettement que le personnel judiciaire n'avait aucun ordre à recevoir de l'administration et, par son indépendance, devait assurer à la Colonie une justice exempte de toute influence politique.

Cette décision était inspirée d'une idée un peu théorique existant dans notre Parlement au sujet de la séparation des pouvoirs.

Son application a certainement eu des inconvénients :

A. D'abord dans l'esprit des indigènes, et ensuite même au point de vue pratique des relations entre les représentants de l'autorité judiciaire et ceux de l'autorité administrative, appelés à collaborer à un travail d'expansion nationale si nécessaire.

En effet, il ne faut pas oublier — lorsqu'on se rend au Congo — qu'on voyage non seulement dans l'espace, mais dans le temps et que tout en changeant de région on se transporte dans une société qui n'est pas autant différente qu'antérieure à la nôtre.

Dans les agglomérations humaines primitives, le droit de commander et celui de juger et de punir, sont réunis dans les mêmes mains et les membres de ces agglomérations ne respectent l'autorité que pour autant qu'elle puisse, elle-même, et directement exiger l'exécution de ses ordres.

Lors donc qu'un indigène voit que le chef territorial est désarmé vis-à-vis de lui, il n'est pas assez peu intelligent pour ne pas mettre en opposition le blanc qui juge et le blanc qui commande ; l'influence de ce dernier en est vinculée dans bien des cas.

Nous pensons donc qu'en 1908 le Gouvernement avait raison contre la Commission des XVII, car il demandait que le Gouverneur général eût une influence sur les magistrats, une influence que ses représentants locaux devaient exercer.

B. Les magistrats cantonnés dans le seul souci de leurs fonctions et disséminés sur un immense territoire ont pu souvent ne pas se rendre compte des difficultés administratives du moment, alors que rien ne les obligeait à être en contact avec le Gouverneur général ou ses agents et que leur devoir se bornait à rendre des comptes au Procureur général.

Les erreurs de tactique — si je puis dire — qu'il leur est ainsi arrivé de commettre avec la meilleure foi du monde, étaient facilitées par le fait qu'ils n'avaient aucune responsabilité au sujet de la tranquillité politique des régions où ils intervenaient.

Ils ont pu ainsi, par une décision spontanée, parfois sous l'influence de racontars ou de combinaisons inventées par certains indigènes contre

leurs propres compatriotes, contrecarrer les mesures prises ou qui devaient être prises par l'autorité administrative et provoquer des complications ou des troubles.

La nouvelle rédaction de l'article 17 permettra au Ministre des Colonies — responsable vis-à-vis du pays et du Parlement — de donner une délégation au Gouverneur général qui doit représenter, dans le pays, l'autorité supérieure, en tenant compte de toutes les difficultés si grandes d'un pareil gouvernement.

Le Gouverneur général lui-même, d'ailleurs, lorsqu'il aura reçu pareille délégation sera responsable vis-à-vis du Ministre, contrôlé par le Parlement.

Nous croyons donc que la modification proposée s'inspire des nécessités pratiques d'une Colonie et constitue un progrès inspiré par l'expérience qui vaut mieux que les aphorismes.

Le Sénat pourra, à notre avis, voter à l'unanimité cette modification du texte de la loi, comme le fit la Chambre.

## II

ART. 33. — Le but poursuivi est de modifier l'article 33 de la Charte coloniale et de permettre au Gouvernement de recruter par un choix plus large, les magistrats de la Colonie en les mettant dans une situation semblable à celle des fonctionnaires et des militaires qui consentent à s'y consacrer.

L'idée émise dans cet article 33 se trouvait mentionnée déjà dans le projet présenté par le Gouvernement en 1907. Elle n'a fait au sein de la Commission des XVII, l'objet d'aucune autre discussion que celle du point de savoir si pareille mesure concernant en somme les fonctionnaires belges et les administrations belges, devait réellement être introduite dans une loi organique de la Colonie. La Commission et ensuite le Gouvernement, trouvèrent l'un et l'autre qu'il était utile d'introduire l'énoncé de ce principe pour que personne ne pût soutenir que le Gouvernement n'aurait pas le droit de l'appliquer et pour éviter de la sorte des difficultés dont les fonctionnaires et les militaires auraient peut-être été les victimes.

La discussion de l'article 33 à la Chambre, donna l'occasion aux différents partis, représentés notamment par MM. Woeste et Monville, en même temps qu'au Gouvernement, d'affirmer deux principes :

1° Le désir d'être juste et de respecter les situations acquises par ceux qui avaient contribué à l'existence et au développement de la colonie. M. Schollaert notamment, constata que : « La Chambre était unanime à manifester des sentiments de reconnaissance pour les agents qui furent à la tâche aux heures difficiles du début, et qu'une partie du fonds spécial réservé au Fondateur de la Colonie était destinée à venir en aide à ceux qui ont bien servi au Congo, le Gouvernement devant du reste, le cas échéant, demander à la Chambre des crédits nécessaires pour les aider ». M. Monville exprima en même temps sa confiance dans l'équité du Gouvernement sous ce rapport.

2° Par contre, celui de l'indépendance absolue du Ministre des Colonies à l'égard de ceux qui ont dirigé la Colonie jusqu'au moment de l'annexion.

Le respect des situations acquises ne pouvait, en effet, pas enrayer l'action libre de l'administration qui, sous le régime nouveau, prenait la responsabilité de la Colonie. Ce second principe ressort nettement de deux phrases échangées lors de la discussion de l'article, entre MM. Woeste et Monville d'une part, et, d'autre part, M. Liebaert, ministre des Finances, qui déclara : « Qu'il n'y avait pas de ministre qui accepterait autrement sa situation. »

L'expérience a démontré combien ce principe de l'article 33 était utile au point de vue des fonctionnaires de l'administration, et des militaires.

Au moment où la Colonie devra prendre un nouveau développement et où l'on fait appel à tous les Belges qui peuvent lui apporter leur concours, il est particulièrement utile que le Ministre de la Justice puisse autoriser des membres de la magistrature métropolitaine à consacrer aussi, au Congo, quelques années de leur existence, en leur garantissant leur situation.

C'est l'affirmation de l'excellent principe d'opportunité dans le choix d'hommes momentanément utiles à l'intérêt général, que le Ministre des Colonies a voulu appliquer en nommant dernièrement un Gouverneur général pris en dehors des cadres de l'Administration ; nous ne pouvons pour notre part, qu'applaudir à cette idée trop rarement défendue en Belgique, de ne pas restreindre le choix des collaborateurs du Gouvernement à un groupe restreint d'hommes entrés dans telle ou telle carrière à l'âge de vingt ans en perdant de vue l'intérêt général et privant ainsi le pays de concours souvent utiles à tel ou tel moment.

Comme pour la modification de l'article 17, la Chambre a voté, à l'unanimité celle de l'article 33 et le Sénat en agira, sans doute de même.

*Le Rapporteur,*  
HALOT.

*Le Président,*  
STRUYE.