

espérer, sinon immédiatement, au moins dans quelques années, un équilibre budgétaire stable, probablement même des bonis qui compenseront alors les déficits éventuels des premiers exercices. Quant au côté international du problème, nous avons obtenu en faveur de la reprise l'acquiescement et les encouragements de toutes les puissances, sous certaines réserves, il est vrai, de la part de l'Angleterre et des Etats-Unis; mais ces réserves visent surtout le système administratif actuellement en vigueur dans l'Etat Indépendant du Congo; elles ne seront vraisemblablement pas maintenues quand on verra réalisées les promesses si formelles et si répétées du Gouvernement belge de régler, aussi promptement que possible, selon la lettre et l'esprit de l'Acte de Berlin, la question du travail forcé et de la circulation monétaire, celles de la liberté commerciale et de la propriété indigène, en s'inspirant de la pratique des autres colonies du bassin conventionnel, et cela sous l'empire d'une législation coloniale qui sera l'une des plus libérales des deux mondes.

Pourquoi donc hésiter encore et retarder l'entrée en jouissance d'un héritage aussi envié, où de nombreux capitaux belges sont engagés, et que personne, j'en suis convaincu, n'oserait répudier aujourd'hui s'il croyait que de son vote seul devait dépendre cette répudiation. Ne serait-ce pas renier non seulement l'œuvre géniale et grandiose de notre Souverain, à laquelle doivent rendre hommage ceux-là mêmes qui la critiquent sous certains rapports, mais aussi l'œuvre glorieuse de nos habiles diplomates, de nos vaillants officiers, de nos admirables missionnaires, des fonctionnaires de tous rangs qui se sont dévoués si généreusement et avec un si grand succès à civiliser le centre de l'Afrique et à y créer un coin de patrie.

Restent les conditions de la reprise; elles ont paru trop dures à quelques-uns; d'autres eussent voulu les supprimer; mais ne sont-ce pas là choses secondaires, après tout, quand il s'agit d'accroître en richesse, en force et en honneur le patrimoine de la patrie? L'idée du devoir civilisateur et patriotique ne devrait-elle pas dominer tout le débat, et ne serait-il pas désirable même que les partis pussent oublier momentanément ce qui les divise pour résoudre de commun accord ce qui est avant tout un problème national?

Qu'il soit permis à votre Rapporteur de citer, comme conclusion de ce travail, ces belles paroles que prononçait, il y a quelques jours, un homme d'Etat éminent d'un pays voisin (1):

« Les Chambres, disait-il, doivent toujours avoir devant les yeux les intérêts permanents de la Patrie; elles ne doivent jamais oublier que dans l'exercice de la souveraineté qui leur est déléguée elles ne représentent pas une heure fugitive de la vie nationale; qu'elles ont charge tout à la fois du passé et de l'avenir et qu'elles ne doivent sacrifier aux caprices d'un moment ni le souvenir des générations disparues ni l'espoir des générations futures. »

Plusieurs membres de la Commission se sont étonnés de voir le traité de cession poser des conditions à la reprise, alors que celle-ci pouvait, suivant eux, avoir lieu de plein droit.

Un de ces membres a demandé à la Commission de poser, à cet égard, une question au Gouvernement; la question préalable lui a été opposée et la Commission s'y est ralliée par 10 voix contre 5.

La question préalable a été opposée également, par 9 voix contre 6, à la proposition d'un de ces membres de voter un ordre du jour affirmant l'accord de la Commission sénatoriale avec le vote unanime de la Chambre des Représentants (séance du 14 décembre 1906) relativement au droit de la Belgique de reprendre le Congo sans condition.

Un autre membre demande qu'avant de passer à l'examen et au vote des Projets de Loi la Commission décide de procéder à une enquête en Belgique auprès des personnalités les plus à même de la renseigner sur les choses du Congo.

La Commission, par 10 voix contre 5, ne s'est pas ralliée à cette proposition, estimant que cette enquête n'avait pas d'utilité en présence des nombreux renseignements déjà recueillis de tous côtés.

Les conclusions du Rapport, tendant à l'adoption du Projet de Loi réalisant le transfert à la Belgique de l'Etat Indépendant du Congo et du Projet de Loi approuvant l'Acte additionnel à ce traité de cession, ont été votées par 40 oui, 4 non et 1 abstention.

Les membres qui ont émis un vote négatif ou qui se sont abstenus se sont réservés le droit de faire connaître, au cours de la discussion, les motifs de leur vote.

Le Rapporteur, Le Président,
Comte T'KINT DE ROODENBEKE. Vicomte SIMONIS.

265. — 18 octobre 1908. — Loi sur le gouvernement du Congo belge (2). (Moniteur des 19-20 octobre 1908.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

CHAPITRE I^{er}. — DE LA SITUATION JURIDIQUE DU CONGO BELGE.

Art. 1^{er}. Le Congo belge a une person-

(2) Session de 1900-1901.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 7 août 1901, n° 281.

Session de 1905-1907.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — N° 238.

Annales parlementaires. — Communication relative à la commission spéciale, p. 249, 276, 279. — Motion d'ordre, p. 1485 à 1487. — Discussion relative à la procédure à suivre, p. 1519 à 1527.

Session ordinaire de 1907-1908.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — N° 132. — Rapport. Séance du 3 avril 1908, n° 150.

Annales parlementaires. — Rapport, p. 1332. — Déclaration de M. le chef du cabinet, p. 1332 à 1342. — Motions d'ordre, p. 1371 à 1373, 1445 à 1447. — Discussion générale, p. 1448 à 1463, 1477 à 1480, 1482 à 1499. — Motions d'ordre, p. 1540 à 1547, 1563, 1564, 1575, 1585 à 1587, 1589 à 1596. — Discussion générale, p. 1602 à 1607, 1609 à 1629, 1631 à 1651, 1693, 1697 à 1710, 1719 à 1723, 1727 à 1736, 1753 à 1794, 1796 à 1806, 1808 à 1812, 1819, 1833 à 1852, 1869 à 1873, 1875 à 1888.

Session extraordinaire de 1908.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Nos 8, 10, 12, 16, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46. *Annales parlementaires.* — Motion d'ordre, p. 49 à 59. — Discussion générale, p. 61 à 76, 101 à 106, 109 à 114, 117 à 130, 133 à 145, 163 à 169, 171 à 175, 180 à 192, 195 à 208, 231 à 244, 247 à 260, 263 à 275, 281 à 300, 303 à 326. — Discussion des articles, p. 330 à 342, 351 à 361, 369 à 388, 391 à 410, 453 à 479, 481 à 499, 501 à 514, 551 à 568, 571 à 588, 591 à 598, 604 à 608, 631 à 659, 663 à 693, 695 à 721. — Communication du gouvernement, p. 749 à 758. — Second vote des articles, p. 759 à 768, 779 à 796. — Vote. Séance du 20 août 1908, p. 797.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Projet de loi, n° 8. — Rapport. Séance du 26 août 1908, nos 12, 15, 17, 19, 20 et 21. *Annales parlementaires.* — Proposition du bureau, p. 20 à 22. — Discussion générale, p. 33 à 45, 47 à 86, 89 à 152. — Discussion des articles, p. 153 à 198. — Vote. Séance du 9 septembre 1908, p. 206. (Note du *Moniteur*.)

(1) M. Poincaré.

nalité distincte de celle de la métropole.

Il est régi par des lois particulières.

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.

CHAPITRE II. — DES DROITS DES BELGES, DES ÉTRANGERS ET DES INDIGÈNES.

Art. 2. Tous les habitants de la colonie jouissent des droits reconnus par les articles 7, alinéas 1^{er} et 2, 8 à 15, 16, alinéa 1^{er}, 17, alinéa 1^{er}, 21, 22 et 24 de la Constitution belge. Les mots « la loi » mentionnés dans les articles 7, alinéa 2, 8, 9, 10, 11, 17, alinéa 1^{er}, et 22 de la Constitution belge sont remplacés, en ce qui concerne la colonie, par les mots « les lois particulières ou les décrets ».

Aucune mesure ne peut être prise en matière de presse que conformément aux lois et aux décrets qui la régissent.

Nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit de particuliers ou de sociétés.

Des lois régleront, à bref délai, en ce qui concerne les indigènes, les droits réels et la liberté individuelle.

Art. 3. L'emploi des langues 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.

Les Belges jouiront au Congo, en ces matières, de garanties semblables à celles qui leur sont assurées en Belgique. Des décrets seront promulgués à cet effet au plus tard dans les cinq ans qui suivront la promulgation de la présente loi.

Tous les décrets et règlements ayant un caractère général sont rédigés et publiés en langue française et en langue flamande. Les deux textes sont officiels.

Art. 4. Les Belges, les Congolais immatriculés dans la colonie et les étrangers

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.

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. Les indigènes non immatriculés des contrées voisines leur sont assimilés.

Art. 5. Le gouverneur général 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.

Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections sont l'objet d'une protection spéciale.

Art. 6. Il est institué une commission permanente de sept membres chargée de 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.

La commission est présidée par le procureur général. Les autres membres sont 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. La commission nomme son secrétaire dans son sein.

Elle se réunit au moins une fois chaque année; son président la convoque.

Tous les ans la commission adresse au Roi un rapport collectif sur les mesures à

prendre en faveur des indigènes. Ce rapport est publié.

Les membres de la commission dénoncent, même individuellement, aux officiers du ministère public les abus et les illégalités dont seraient victimes les indigènes.

CHAPITRE III. — DE L'EXERCICE DES POUVOIRS.

Art. 7. 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.

Toute loi a pour effet, dès sa publication, d'abroger de plein droit les dispositions des décrets qui lui sont contraires.

Les décrets sont rendus sur la proposition du ministre des colonies.

Aucun décret n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans les formes prescrites par décret. Indépendamment de cette publication, il sera, dans le mois de sa promulgation, inséré au *Moniteur belge*.

Les cours et les tribunaux n'appliquent les décrets qu'autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois.

Art. 8. Le pouvoir exécutif appartient au Roi. Il est exercé par voie de règlements et d'arrêtés.

Les cours et les tribunaux n'appliquent les règlements et les arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux lois et aux décrets.

Aucun règlement ou arrêté n'est obligatoire qu'après avoir été publié.

Art. 9. 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.

Sont également soumises à cette formalité les dépenses faites au moyen du fonds spécial de 50 millions de francs dont le montant est attribué au Roi et à ses successeurs par l'article 4, alinéas 3 et 4, de l'Acte additionnel du 5 mars 1908.

Les annuités fixées par cet acte additionnel sont affectées par le Roi, dans les proportions qu'il indique, aux destinations

énumérées dans l'alinéa 5 de l'article 4 du même acte.

Art. 10. 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.

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.

Le produit des douanes et impôts est exclusivement réservé aux besoins de la colonie.

Art. 11. Les monnaies d'or et d'argent ayant cours en Belgique ont cours aux mêmes conditions dans la colonie.

Un arrêté royal fixera la date à laquelle les monnaies d'argent frappées par l'Etat Indépendant du Congo n'auront plus cours et ne seront plus échangées par la trésorerie coloniale.

Le bénéfice qui pourra résulter de la frappe des monnaies belges nécessaires à la colonie sera attribué au budget colonial.

Il est loisible au Roi de frapper des monnaies de billon spéciales pour la colonie; ces monnaies n'ont pas cours en Belgique.

Art. 12. Le budget des recettes et des dépenses de la colonie est arrêté chaque année par la loi.

Quatre mois au moins avant l'ouverture de l'exercice, le projet de budget est imprimé et distribué aux membres des Chambres législatives par les soins du ministère des colonies.

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.

Le Roi ou, dans la colonie, le gouverneur général ordonne les virements et, en cas de besoins urgents, les dépenses supplémen-

taires 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.

Art. 13. Le compte général de la colonie est arrêté par la loi après la vérification de la cour des comptes.

La cour examine si aucun article des dépenses du budget n'a été dépassé et si les virements et les dépenses supplémentaires ont été approuvés par la loi.

La cour des comptes se fait délivrer par le ministère des colonies tous états, pièces comptables, et donner tous renseignements et éclaircissements nécessaires au contrôle de la recette et de la dépense des deniers.

Le compte général de la colonie est communiqué aux Chambres avec les observations de la cour des comptes.

Art. 14. 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.

Toutefois, si le service du trésor colonial l'exige, le Roi 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 et leur produit ne pourra être affecté qu'au paiement de dépenses régulièrement votées.

Art. 15. Une loi spéciale déterminera les règles relatives aux concessions de chemins de fer et de mines, aux cessions et aux concessions de biens domaniaux.

En attendant, 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 est consentie ou autorisée par décret.

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.

Pour déterminer le maximum de superficie prévu aux alinéas 2 et 3, il est tenu compte des cessions de biens domaniaux dont le cessionnaire ou le concessionnaire a bénéficié antérieurement.

Tout acte accordant une concession la limitera à un temps déterminé, renfermera une clause de rachat et mentionnera les cas de déchéance.

Art. 16. Le contingent de la force publique est fixé annuellement par décret.

Art. 17. La justice civile et la justice militaire sont organisées par décret.

Les officiers du ministère public exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre des colonies, représenté dans la colonie par le procureur général près le tribunal d'appel.

Art. 18. Après avoir été désignés provisoirement pour une période dont la durée ne peut excéder trois ans, les magistrats de carrière sont nommés définitivement par le Roi pour un terme de dix ans.

Le Roi a le droit de suspendre et de révoquer le procureur général près le tribunal d'appel. 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.

A l'expiration de leur terme de dix ans, les magistrats de carrière sont admis à la pension.

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.

Les traitements, congés et pensions sont fixés par décret.

Art. 19. L'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action des cours et tribunaux.

Toutefois, le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre, dans un territoire et pour un temps déterminés, l'action répressive des cours et tribunaux civils et y substituer celle des juridictions militaires.

Art. 20. La justice est rendue et ses décisions sont exécutées au nom du Roi.

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.

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Le Roi a le droit de remettre, de réduire et de commuer les peines.

Art. 21. Le Roi est représenté dans la colonie par un gouverneur général, assisté d'un ou de plusieurs vice-gouverneurs généraux.

Sauf les personnes qui ont administré en l'une ou l'autre de ces qualités le territoire de l'État Indépendant du Congo, nul ne peut être nommé aux fonctions de gouverneur général ou de vice-gouverneur général s'il n'est Belge de naissance ou par grande naturalisation.

Art. 22. Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés. Toutefois, la délégation consentie par l'État Indépendant du Congo au comité spécial du Katanga restera valable jusqu'au 1^{er} janvier 1912, à moins qu'un décret n'y mette fin à une date antérieure.

Le gouverneur général de la colonie exerce par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue.

La délégation du pouvoir législatif est interdite. Toutefois, le Roi peut autoriser le gouverneur général, s'il y a urgence, à

1908.

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.

Les ordonnances ayant force de loi et les ordonnances d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiées.

CHAPITRE IV. — DU MINISTRE DES COLONIES ET DU CONSEIL COLONIAL.

Art. 23. Le ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du conseil des ministres.

Les articles 86 à 91 de la Constitution belge lui sont applicables.

Art. 24. Il est institué un conseil colonial composé d'un président et de quatorze conseillers.

Le ministre des colonies préside le conseil. Il y a voix délibérative et, en cas de partage, prépondérante.

Huit conseillers sont nommés par le Roi. Six sont choisis par les Chambres législatives : trois par le Sénat et trois par la Chambre des représentants; ils sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

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. Les conseillers sortent d'après leur rang d'ancienneté; le rang de ceux qui ont été nommés le même jour est déterminé par un tirage au sort. Les conseillers sortants peuvent être renommés.

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.

Art. 25. Le conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi.

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.

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.

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.

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.

Le rapport du conseil colonial et, éventuellement, le rapport du ministre des colonies sont publiés en même temps que le décret.

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.

Art. 26. Le conseil colonial demande au gouvernement tous les renseignements qu'il juge utiles à ses travaux.

Il peut lui adresser des vœux.

CHAPITRE V. — DES RELATIONS EXTÉRIEURES.

Art. 27. Le Roi fait les traités concernant la colonie.

Les dispositions de l'article 68 de la Constitution belge relatives aux traités s'appliquent aux traités qui concernent la colonie.

Art. 28. 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.

CHAPITRE VI. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 29. Les décisions rendues en ma-

tière civile et commerciale par les tribunaux siégeant dans la métropole et les sentences arbitrales exécutoires en Belgique ont dans la colonie l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Les actes authentiques exécutoires en Belgique sont exécutoires de plein droit dans la colonie.

Les décisions rendues en matière civile et commerciale par les tribunaux siégeant dans la colonie et les sentences arbitrales exécutoires au Congo ont en Belgique l'autorité de la chose jugée et y sont rendues exécutoires si elles réunissent les conditions suivantes : 1° que la décision ne contienne rien de contraire à l'ordre public ou aux principes du droit public belge; 2° que, d'après la loi coloniale, elle soit passée en force de chose jugée; 3° que, d'après la même loi, l'expédition qui en est produite réunisse les conditions nécessaires à son authenticité; 4° que les droits de la défense aient été respectés.

Les actes authentiques exécutoires dans la colonie sont rendus exécutoires en Belgique s'ils réunissent les conditions suivantes :

1° Que les dispositions dont l'exécution est poursuivie n'aient rien de contraire à l'ordre public ou aux principes du droit public belge;

2° Que, d'après la loi coloniale, ils réunissent les conditions nécessaires à leur authenticité.

Les décisions de justice sont rendues exécutoires par le tribunal civil, les sentences arbitrales et les actes authentiques par le président du tribunal civil du lieu où l'exécution doit être poursuivie.

Art. 30. Quiconque, poursuivi pour une infraction commise dans la colonie, sera trouvé en Belgique y sera jugé par les tribunaux belges conformément à la loi pénale coloniale, mais dans les formes prévues par la loi belge.

Les peines de servitude pénale prévues par la loi pénale coloniale sont, suivant leur durée, remplacées par des peines d'em-

prisonnement, de reclusion ou de travaux forcés de même durée.

La chambre des mises en accusation pourra renvoyer l'inculpé soit à sa demande, soit en vertu d'une décision unanime rendue en séance publique sur la réquisition du ministère public, l'inculpé entendu ou dûment cité, devant la juridiction coloniale. Le cas échéant, la Chambre prolongera, pour autant que de besoin, la durée de la validité du mandat d'arrêt.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise en Belgique, sera trouvé sur le territoire de la colonie sera livré à la justice belge pour être jugé conformément aux lois belges.

L'inculpé, si l'autorité belge n'en a pas réclamé la remise, pourra se faire représenter devant la juridiction belge par un fondé de pouvoir spécial.

Quand une infraction consiste en faits accomplis en partie sur le territoire belge et en partie sur le territoire colonial, elle sera considérée comme ayant été commise en Belgique.

S'il y a plusieurs coauteurs dont les uns sont trouvés sur le territoire belge et les autres sur le territoire colonial, les tribunaux belges sont seuls compétents.

Le tribunal compétent à l'égard des auteurs principaux est également compétent à l'égard des complices.

Les décisions rendues en matière pénale par la justice belge ou la justice coloniale ont sur le territoire belge et sur le territoire colonial l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Art. 31. En toutes matières, la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des personnes domiciliées ou résidant dans la colonie est soumise en Belgique aux règles générales relatives à la signification des actes destinés aux personnes domiciliées ou résidant à l'étranger. Toutefois, le ministre des colonies intervient, le cas échéant, aux lieu et place du ministre des affaires étrangères.

Réciproquement, la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des

personnes domiciliées ou résidant en Belgique est soumise dans la colonie aux règles générales relatives à la signification des actes destinés aux personnes domiciliées ou résidant à l'étranger.

Les commissions rogatoires émanées de l'autorité compétente belge ou coloniale sont exécutoires de plein droit sur le territoire belge et sur le territoire colonial.

Art. 32. Les membres des Chambres législatives ne peuvent être en même temps fonctionnaire salarié, employé salarié ou avocat en titre de l'administration coloniale.

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'État est actionnaire de la société.

Cette dernière interdiction s'applique également aux membres du conseil colonial, au gouverneur général, aux vice-gouverneurs généraux, aux magistrats et aux fonctionnaires au service de l'administration coloniale.

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.

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.

Art. 33. Les fonctionnaires et les militaires belges autorisés à accepter des emplois dans la colonie, tant avant qu'après l'annexion de celle-ci, conservent leur ancienneté et leurs titres à l'avancement dans

l'administration ou l'arme qu'ils ont temporairement quittée.

Art. 34. Les Belges mineurs ne peuvent s'engager dans l'armée coloniale sans le consentement écrit de leur père ou de leur mère veuve ou, s'ils sont orphelins, de leur tuteur. Ce dernier devra être autorisé par délibération du conseil de famille.

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.

Art. 35. Indépendamment du drapeau et du sceau de la Belgique, la colonie du Congo peut faire usage du drapeau et du sceau dont s'est servi l'État du Congo.

Art. 36. 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.

Art. 37. Chaque année, en même temps que le projet de budget colonial, il est présenté aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration du Congo belge.

Ce rapport contient tous les renseignements propres à éclairer la représentation nationale sur la situation politique, économique, financière et morale de la colonie.

Il rend compte de l'emploi pendant l'exercice écoulé de l'annuité prévue par l'article 4 de l'Acte additionnel au traité de cession de l'État Indépendant du Congo à la Belgique.

DISPOSITION TRANSITOIRE.

Art. 38. Après l'annexion, les magistrats de carrière, les fonctionnaires et tous autres agents de l'État Indépendant du Congo conserveront leurs attributions jusqu'au terme et dans les conditions prévus par leur contrat d'engagement.

Promulguons, etc.

(Contresignée par les Ministres de l'intérieur, M. F. SCHOLLAERT; de la justice, M. J. RENKIN; des affaires étrangères, M. J. DAVIGNON; des finances, M. J. LIEBAERT; des sciences et des arts, M. le baron DESCAMPS; de l'industrie et du travail, M. ARM. HUBERT; des travaux publics, M. A. DELBEKE; des chemins de fer, postes et télégraphes, de l'agriculture *ad interim*, M. G. HELLEPUTTE; de la guerre, M. J. HELLEBAUT.)

Rapport fait, au nom de la Commission de la Chambre des représentants (1), par M. Begerem, sur le projet de loi sur le gouvernement des possessions coloniales de la Belgique.

Titre proposé par la Commission :

PROJET DE LOI SUR LE GOUVERNEMENT DU CONGO BELGE.

TABLE DES MATIÈRES

I. — INTRODUCTION

II. — EXAMEN EN SECTIONS

III. — EXAMEN PAR LA COMMISSION DES XVII.

CHAPITRE 1^{er}. — *De la situation juridique du Congo belge.*

ARTICLE 1^{er}. — Personnalité de la Colonie.

CHAPITRE II. — *Des droits des Belges, des Étrangers et des Indigènes.*

ARTICLE 2. — Droits des habitants et résidents.

ARTICLE 3. — Mesures de protection en faveur des indigènes.

ARTICLE 4. — Commission de surveillance.

(1) Au moment du vote du projet, la Commission spéciale était composée de MM. Cooreman, *président*, Beernaert, Bertrand, Carton de Wiart, de Groote, de Lantsheere, de Sadeleer, Huysmans, Hymans, Lorand, Masson, Segers, Vandervelde, Verhaegen, Visart de Bocarmé, Woeste et Begerem, *secrétaire*.

Elle avait subi successivement de notables modifications. Composée d'abord comme Section centrale de MM. Schollaert, *président*, Beernaert, Begerem, de Groote, Helleputte, Lorand et Woeste. Elle fut transformée, par un vote unanime de la Chambre, en Commission spéciale et le nombre de ses membres, président

compris, fut porté à dix-sept. Les nouveaux membres désignés par la Chambre furent MM. Bertrand, Cooreman, de Broqueville, de Lantsheere, A. Delbeke, Huysmans, Hymans, Masson, Renkin et Vandervelde.

Le 26 juillet 1907, MM. Carton de Wiart, Segers, Verhaegen et Visart de Bocarmé prirent la place de MM. Delbeke, Helleputte et Renkin, nommés Ministres, et de Broqueville, démissionnaire.

Enfin, M. de Sadeleer compléta la commission lors de la nomination de M. Cooreman en qualité de président en remplacement de M. Schollaert.

CHAPITRE III. — *De l'exercice des pouvoirs.*

- ARTICLE 5. — Du pouvoir législatif.
- ARTICLE 6. — Du pouvoir exécutif.
- ARTICLE 7. — Du contreseing ministériel.
- ARTICLE 8. — Des taxes, impôts et exemptions d'impôts.
- ARTICLE 9. — De la monnaie.
- ARTICLE 10. — Du budget
- ARTICLE 11. — De la Cour des Comptes.
- ARTICLE 12. — Des emprunts et des garanties.
- ARTICLE 13. — Des cessions et concessions.
- ARTICLE 14. — Du pouvoir judiciaire.
- ARTICLE 15. — De l'organisation de la magistrature.
- ARTICLE 16. — De l'état de siège.
- ARTICLE 17. — Des tribunaux.
- ARTICLE 18. — Des délégations de pouvoir.

CHAPITRE IV. — *Du Ministre des colonies et du Conseil colonial.*

- ARTICLE 19. — Du Ministre.
- ARTICLE 20. — Du Conseil colonial : Nomination de ses membres et mode d'exercice de ses fonctions.
- ARTICLE 21. — De ses attributions.
- ARTICLE 22. — De sa compétence d'initiative.

CHAPITRE V. — *Des relations extérieures.*

- ARTICLE 23. — Des traités.
- ARTICLE 24. — Des relations avec les Puissances étrangères.

CHAPITRE VI. — *Dispositions générales.*

- ARTICLE 25. — De la force exécutoire des décisions rendues en matière civile ou commerciale.
- ARTICLE 26. — De la compétence en ce qui concerne les poursuites en matière répressive.
- ARTICLE 27. — De la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires.
- ARTICLE 28. — Dispositions en ce qui concerne l'ancienneté et les titres à l'avancement des fonctionnaires et militaires belges autorisés à accepter des emplois dans la Colonie.
- ARTICLE 29. — Du drapeau et du sceau de l'État Indépendant du Congo.
- ARTICLE 30. — De la force obligatoire des décrets, règlements et autres actes en vigueur dans la Colonie.
- ARTICLE 31. — Du rapport annuel aux Chambres sur l'administration de la Colonie.

IV. — CONCLUSION.

I. — INTRODUCTION.

Le projet de loi, sur lequel nous avons l'honneur de faire rapport, fut déposé le 7 août 1901.

A ce moment la reprise du Congo par la Belgique n'apparaissait pas encore comme une éventualité très prochaine. Toutefois, lors de la Convention du 3 juillet 1890 entre la Belgique et l'État Indépendant et dans la lettre de M. le baron Van Eetvelde de 1901, la question de l'élaboration d'une charte coloniale avait été considérée comme un préliminaire indis-

pensable à tout traité d'annexion; de même, lorsque, en 1894, les Chambres furent saisies d'une convention de reprise, parmi les arguments qui en amenèrent le retrait, ses adversaires firent notamment valoir l'absence de toute loi organique destinée à régler le Gouvernement de la future Colonie. On comprend, dès lors, que le projet de loi fut élaboré et présenté aux Chambres dans la forme abstraite et théorique que dénonçait son intitulé : *Projet de loi sur le Gouvernement des possessions coloniales de la Belgique* (1).

Aussi, faute d'intérêt immédiat, la Chambre ne mit-elle nul empressement à discuter le projet.

Nous constatons, en effet, que ce ne fut que le 15 juillet 1903 que les sections furent convoquées pour l'examiner, et il suffit de résumer les procès-verbaux de leurs réunions pour se convaincre que la loi ne fit l'objet que d'une discussion des plus superficielle.

II. — EXAMEN EN SECTIONS.

PREMIÈRE SECTION. — Deux vœux sont exprimés : celui de voir publier les décrets dans les deux langues usitées en Belgique et celui de voir porter de 4 à 6 le nombre des membres du Conseil colonial.

Le projet est adopté par 4 voix contre 1 et 1 abstention.

2^e SECTION. — Dans la discussion générale, le projet de loi est critiqué, parce qu'il s'inspire de principes contraires à notre droit constitutionnel et doit avoir pour conséquence d'engager le pays sur la question de la reprise du Congo.

En ce qui concerne les articles :

A l'article 1^{er}, un membre se demande si le Ministre des Colonies peut faire partie du Conseil des Ministres belges. Ce Ministre, qui sera habitué à gouverner sous l'influence des principes de l'absolutisme, serait appelé à délibérer parfois avec des collègues guidés par des principes tout différents.

A l'article 2, un membre estime qu'il est fort dangereux pour le Roi d'être investi seul du pouvoir législatif : toute critique retombera sur lui.

A l'article 4, un membre désire savoir quelle sera l'influence du système monétaire de la Colonie sur l'Union latine.

A l'article 8, un membre, tout en reconnaissant l'impossibilité d'appliquer le régime belge au Congo, demande qu'au moins il y ait quelque chose qui rattaché le régime du Congo à celui de la mère-patrie : ce devrait être le droit pour le Parlement belge de voter ou de rejeter en bloc le budget de la Colonie.

A l'article 18, un membre voudrait voir poser la question de savoir si le Ministre aura le droit de refuser de répondre à une interpellation.

A l'article 19, un membre propose d'augmenter le nombre des conseillers coloniaux et d'en adjoindre qui seraient nommés par le Parlement. Le Conseil, ainsi composé, devrait délibérer sur le Budget. Cela constituerait une garantie.

A l'article 22, un membre estime que le Ministre

(1) Il n'est pas inutile de rappeler en quels termes le Gouvernement justifia son initiative : « On s'accorde à reconnaître — disait-il dans son exposé des motifs — qu'il est hautement désirable de ne laisser subsister aucune incertitude sur le régime auquel sera soumis le Congo devenu Colonie belge. Les circonstances à la suite desquelles la question de l'annexion sera posée de nouveau ne peuvent être actuellement prévues; mais, quelles qu'elles soient, la décision que les Chambres auront à prendre se trouvera grandement facilitée si, à ce moment, on est fixé sur le mode de Gouvernement destiné à régir la Colonie. Les délibérations de la législature auront ainsi une base connue, acceptée à l'avance, et la transition entre l'union personnelle et l'annexion pourra s'opérer sans difficultés ni secousses. »

des Colonies devrait avoir dans ses attributions les relations étrangères de la colonie.

A l'article 23, un membre préférerait que les jugements prononcés au Congo ne soient pas exécutoires en Belgique.

La section, à l'unanimité de ses membres, formule le vœu de voir distribuer un résumé des législations des pays à colonies.

Le projet est adopté par 4 voix contre 2 et 1 abstention.

3^e SECTION. — Elle consacra quatre séances à l'examen du projet de loi.

La discussion générale porte exclusivement sur les principes que consacre le projet de loi. Le régime proposé est, en somme, la consécration de ce qui existe aujourd'hui. Cette situation est, en fait, l'irresponsabilité du pouvoir vis-à-vis de la législature : ce serait plein de périls en cas d'annexion du Congo.

Cette manière de voir n'est pas partagée par certains membres qui craignent que changer le régime de la colonie serait en arrêter le développement. Il y aurait d'ailleurs une responsabilité ministérielle puisque, d'après le projet, le Ministre des Colonies fait partie du Cabinet belge et qu'en conséquence un vote de blâme du Parlement mettrait le Cabinet dans la nécessité ou de désavouer le Ministre des Colonies ou de démissionner tout entier.

Un membre est d'avis que le projet, tel qu'il est formulé, s'écarte de l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la Constitution. En réalité, on propose une délégation qui est presque une abdication. Sans vouloir discuter le principe même de la colonisation, il estime que cette délégation doit être mieux déterminée et plus limitée. La responsabilité ministérielle doit exister et avoir un caractère de solidarité. L'innovation projetée est fort grave et contraire à l'ensemble du régime parlementaire belge. On ne laisse pas même aux Chambres la ressource de voter contre le traitement du Ministre pour désapprouver éventuellement la politique coloniale. Une discussion suivie de vote devrait pouvoir tout au moins se produire à l'occasion d'un fait déterminé tel que le traitement du Ministre : cela existe dans tous les pays parlementaires où il y a des colonies.

Un membre ne partage pas ce sentiment. Il croit les dispositions présentées admissibles et suffisantes. Il ne faut pas que la politique coloniale varie comme ont varié en Belgique les directions politiques données au pays au gré des partis qui occupèrent le pouvoir.

Un membre voudrait que pour bien marquer cette distinction le chef du département des colonies reçût un autre titre que celui de Ministre : par exemple, celui de commissaire du Roi.

Un membre fait observer qu'il n'est pas dit un mot des droits des indigènes, pas plus que des droits garantis aux Belges au Congo.

Le projet est admis par 6 voix contre 4.

4^e SECTION. — Les critiques portent successivement sur le caractère absolutiste du projet de loi ; sur l'insuffisance des responsabilités qui y sont prévues ; sur la défectueuse composition du conseil colonial ; sur le défaut de contrôle et d'intervention des Chambres en ce qui concerne le budget et les emprunts.

Le projet est voté par 6 voix contre 1 abstention.

5^e SECTION. — Un membre se déclare hostile au projet à raison des principes d'absolutisme qu'il renferme et consacre. Il voit un grand inconvénient à ce que le droit d'interpellation sur la gestion des colonies soit ajourné jusqu'après le dépôt du rapport annuel. Enfin il regrette que le Conseil colonial n'ait aucun pouvoir propre et spontané. Il y aurait lieu d'étudier ses pouvoirs.

Le projet est voté par 5 voix contre 1.

6^e SECTION. — Le procès-verbal de sa séance relate

que le projet est voté à l'unanimité par les cinq membres présents, après que divers membres aient suggéré l'idée d'augmenter le nombre des membres du Conseil colonial par l'adjonction d'un membre désigné par le Sénat et un membre nommé par la Chambre, et après qu'un membre eût exprimé de formelles réserves en ce qui concerne la question même de l'annexion du Congo.

En résumé, le projet de loi réunit dans les sections 30 votes approbatifs. Il y eut 8 votes négatifs. Trois membres s'abstinrent.

III. — EXAMEN PAR LA COMMISSION DES XVII.

Ce ne fut que le 4 avril 1906 — près de cinq ans après le dépôt du projet de loi — que la Section centrale tint sa première séance.

Après avoir pris connaissance des délibérations des sections, ses membres furent unanimes à émettre l'avis qu'une enquête préalable, sur ce qui se passe en pays à colonies, s'imposait. En conséquence, il fut décidé de demander au Gouvernement de procurer à la Commission un rapport complet sur les relations existant en pays étrangers, au point de vue parlementaire, entre le gouvernement de la métropole et l'administration des colonies, spécialement en ce qui concerne le contrôle parlementaire des budgets coloniaux.

Déférant à ce désir, M. le Ministre des Affaires Étrangères communiqua à la Commission un ensemble de documents (1) dont elle prit connaissance et ordonna la distribution à ses membres dans ses séances des 19 décembre 1906 et 31 janvier 1907. Ces aperçus de législation comparée furent complétés par d'intéressantes communications faites à la Commission par un de ses membres (1).

Entre-temps s'était produite à la Chambre l'interpellation de MM. Hymans et Vandervelde, terminée par le vote de l'ordre du jour du 11 décembre 1906.

La question de la reprise du Congo était virtuellement posée et, le 7 décembre 1907, le Gouvernement soumettait à l'approbation de la Législature le traité de transfert du Congo à la Belgique.

Cette imminence de la reprise et le dépôt du traité y relatif au cours même des travaux de la Commission devaient exercer sur ceux-ci une influence considérable.

A la lecture des procès-verbaux de ses séances, tenues en exécution de sa décision du 19 février 1907, on remarque la confusion extrême qui au début régna dans ses délibérations.

Cette confusion se manifesta surtout dans les nombreuses questions que divers membres demandèrent à la Commission de poser au Gouvernement.

Trois séances furent consacrées à distinguer entre ces questions quelles étaient celles qui avaient un rapport direct avec le projet de loi organique en discussion et celles qui avaient trait à la future reprise de la colonie ou tout au moins étaient prématurées.

Ces deux dernières catégories, que la Commission d'ailleurs décida de ne pas poser et qui furent utilement reprises lorsque le traité d'annexion fut examiné, n'offrent plus, au point de vue de la loi organique, qu'un intérêt purement rétrospectif ; c'est pourquoi nous croyons pouvoir les négliger dans l'exposé que nous sommes appelé à faire des délibérations et des décisions de la Commission.

Dans l'exposé des motifs de son projet de loi, comme dans les développements à l'appui des amendements qu'il a successivement proposés, le Gouvernement a justifié, article par article, ses propositions.

(1) Voy. annexe II.

Nous nous proposons de suivre la même méthode dans le résumé des discussions et la justification des modifications auxquelles les projets soumis à la Commission des XVII ont donné lieu au cours des vingt-six séances qu'elle y a consacrées du 4 avril 1906 au 25 mars 1908.

PROJET DE LOI SUR LE GOUVERNEMENT DU CONGO BELGE.

Notons tout d'abord un changement de rédaction dans cet intitulé.

La substitution des mots « Congo belge » aux mots « Possessions coloniales de la Belgique » a paru à la Commission la conséquence logique et nécessaire du vote prochain du traité de reprise.

CHAPITRE PREMIER. — DE LA SITUATION JURIDIQUE DU CONGO BELGE.

Article premier.

Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la Métropole.

Il est régi par des lois particulières.

L'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés.

Le projet primitif du Gouvernement ne renfermait pas cette disposition.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de 1901, l'article 5 relatif au budget des recettes et des dépenses de la colonie, qu'il proposait de faire arrêter chaque année par le Roi, fut l'objet d'une vive opposition.

Pour régler ce point, diverses propositions se firent jour. L'une d'elles visait et proclamait l'autonomie financière de la colonie (1).

L'expression à son tour fut critiquée et, après qu'une proposition (2) d'insérer dans la loi le texte de l'article 115 de la Constitution belge eût été rejetée, un membre émit l'avis que la solution devait se trouver dans la personification juridique ou civile reconnue à la colonie et déposa un amendement en ce sens (3).

C'est en s'inspirant de cet échange de vues que le Gouvernement, dans ses amendements présentés en 1907, soumit à la Commission le texte suivant :

« Toute possession coloniale de la Belgique a une personnalité juridique distincte de celle de la métropole. »

Ce texte fit l'objet d'une nouvelle discussion au sein de la Commission. Un membre fit observer qu'il y aurait inconvénient et danger à admettre soit les termes « personnalité juridique », soit ceux de « personnalité civile ». L'idée paraîtrait correspondre uniquement à une conception, à une création de droit privé. Le mot « personnalité », sans aucune qualification, répond le mieux aux préoccupations de la Commission.

Celle-ci partagea cette manière de voir et, par

(1) Amendement :

« La colonie jouira de l'autonomie financière. »

« Le Budget des recettes et des dépenses des possessions coloniales est arrêté chaque année par le Roi. »

« Les emprunts à charge ou sous la garantie de la colonie ne sont contractés qu'en vertu de la loi. »

(2) Amendement :

« Chaque année les Chambres votent le Budget. »

« Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au Budget. »

(3) Amendement :

« Toute possession coloniale de la Belgique constitue une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat belge, ayant ses lois propres et ses finances particulières et seule responsable de ses dettes et de ses engagements. »

14 voix contre 1, adopta la proposition du Gouvernement avec la suppression du mot « juridique ».

Dans ses derniers amendements, le Gouvernement a reproduit, sans modifications, l'article ainsi rédigé.

Enfin, en revoyant le texte en seconde lecture, la Commission a cru devoir ajouter, pour plus de précision, que la conséquence de cette prescription légale serait la séparation nette et absolue de l'actif et du passif de la Belgique et du Congo belge.

A raison de l'importance de la question, nous croyons devoir résumer ici, d'après les procès-verbaux des séances, la discussion qui a précédé le vote définitif de l'article :

Un membre rappelle que le texte primitif portait « personnalité juridique ». On supprime le qualificatif « juridique » dans le texte de l'article, mais on le maintient dans l'intitulé du chapitre. Quelle est la portée de ce mot ? Lorsque la proposition a été faite d'ajouter cet article au projet de loi, on a dit que la Belgique et sa colonie devaient faire deux personnalités financières absolument distinctes. Or, d'après un des documents distribués à l'occasion du dépôt du Traité de reprise, la Belgique reprend les dettes actuelles du Congo ; mais, s'il y a deux personnalités distinctes, comment expliquer cette différence entre le passé et l'avenir ? Il faudrait que cette séparation de biens entre les deux soit vraie dans les deux cas.

Un membre croit que le mot « personnalité » avec ou sans le qualificatif « juridique » doit avoir la même signification, c'est-à-dire désigner un être qui a son existence propre. L'auteur de l'article estimait que la colonie pouvait avoir ses emprunts propres, non garantis par la Belgique.

En ce qui concerne la dette de l'Etat, le système est que la colonie pourra faire des emprunts non garantis, comme il pourra y avoir aussi des emprunts dont la Belgique consentira à assumer la garantie. Mais on demande qu'en est-il avec précision de la dette ancienne et de la dette future ? Le traité primitif relatif à la reprise du Congo porte que la Belgique reprend l'actif et le passif. On sera amené à soutenir que la Belgique a repris la dette. Mais alors à quel budget sera-t-elle portée ? Et si la Belgique garantit cette dette, ne faut-il pas le dire explicitement ? Un membre estime que le mot « personnalité » dit tout ce qu'il faut. Il ne laisse pas place à l'équivoque. Mais la question de la dette est fort délicate. Il faut distinguer.

En ce qui concerne la Dette actuelle, les porteurs pouvaient considérer l'actif du Congo comme leur gage. La Belgique reprenant cet actif, donc le gage doit reprendre la dette.

Un membre objecte que cet actif reste à la colonie. Le préopinant ajoute que quant à la Dette future tout dépendra de la loi.

Un membre fait observer qu'il faut être logique. Si l'actif n'est pas transmis à la Belgique, s'il reste à la colonie — et il aura toujours une réelle importance — décider que la Belgique restera responsable de la Dette, ce sera créer la confusion et de sérieuses complications. Le mieux serait d'agir d'après les précédents qu'on rencontre dans d'autres pays. Ainsi, en Algérie, le domaine est resté à la colonie et celle-ci est restée responsable de sa Dette. Evitons les confusions.

Un membre est d'avis qu'il y a lieu de distinguer dans l'occurrence entre un principe et une question d'application.

a) Le principe : on a substitué les mots « personnalité juridique » à « autonomie financière ». Il y a lieu de se décider entre le régime de l'autonomie financière et celui de l'assimilation financière. Ce dernier est admis en Hollande : lorsque le boni revient à la métropole, celle-ci doit éventuellement supporter le déficit. — En France on en revient à l'autonomie qu'à l'heure actuelle la pratique et la

science sont d'accord pour recommander. — C'est ce qu'il faut en principe affirmer dans l'article premier.

b) Vient alors la question d'application, spécialement la question des Dettes. Ces questions doivent être réglées dans les articles relatifs aux finances de la colonie : c'est lors de l'examen de ces articles que la formule devra être cherchée.

Un membre est d'avis qu'il faut nécessairement viser le passé et qu'à ce point de vue les mots « autonomie financière » sont insuffisants.

Un membre est d'accord sur cette observation. Ces idées d'ailleurs ont déjà été admises par la Commission.

Un membre propose de solutionner la difficulté en ajoutant à l'article un paragraphe ainsi conçu :

« L'actif et le passif de la Belgique et du Congo belge demeurent séparés. »

Cette proposition fut adoptée à l'unanimité.

A la lecture du rapport, un membre fait observer que le Gouvernement a déclaré, au contraire, en réponse à une question posée lors de l'examen du projet de reprise, que « la dette de l'Etat Indépendant est et restera distincte de la Dette publique belge. Mais l'Etat belge, reprenant tout l'actif et tous les engagements actuels de l'Etat Indépendant, se trouve engagé à assurer le service de la dette antérieure à la reprise dans le cas où la colonie serait dans l'impossibilité d'y faire face ». La Commission maintient unanimement sa décision précédente.

Il en résulte que la séparation de biens complète entre la métropole et la colonie — réserve faite pour l'intervention d'une loi par laquelle la première admettrait de garantir dans l'avenir une dette de la seconde — est la solution adoptée par la Commission. Elle avait antérieurement fixé comme suit la portée de sa décision :

« Il est entendu que l'article signifie que la colonie reste financièrement autonome : la formule prévient les créanciers et les prêteurs que la Belgique ne répondra pas des dettes contractées et à contracter par la colonie. »

CHAPITRE II. — DES DROITS DES BELGES, DES ÉTRANGERS ET DES INDIGÈNES.

Article 2.

Tous les habitants de la colonie jouissent des droits établis par les articles 7, §§ 1 et 2, à 16, §§ 1, 21, 22 et 24 de la Constitution belge (la mention des « lois » devant être complétée par « ou des décrets » aux prédicts articles 9, 10, 11 et 22).

Les Belges et les étrangers appartenant à des pays civilisés jouissent des droits civils établis par la Législation de la colonie, mais leur statut personnel demeure régi par leurs lois nationales.

Les indigènes de race africaine, tant de la colonie que des contrées voisines, et les étrangers qui leur seront assimilés par décret sont soumis à la prédite Législation et à leurs coutumes nationales, en tant que celles-ci ne sont pas contraires aux lois et décrets et ne lésent pas l'ordre public. Des lois régleront à bref délai, en ce qui les concerne, les droits réels et la liberté individuelle.

Dans la Législation actuelle du Congo, un grand nombre de décrets régissent isolément, au regard de ceux qui y résident et y habitent, certains des droits que notre charte fondamentale garantit constitutionnellement aux Belges.

La loi organique en discussion devait-elle reproduire ces décrets, les modifier ou les compléter ?

Ou fallait-il abandonner cette vaste matière à l'initiative de la Législation ordinaire future ?

Il y a lieu de croire que cette dernière opinion fut celle des auteurs du projet de loi primitif : celui-ci, en effet, ne faisait pas même allusion à la situation juridique qui serait faite soit aux Belges, soit aux étrangers, soit aux indigènes, dans la Colonie.

La Commission fut d'un avis opposé.

Plusieurs de ses membres firent valoir, avec insistance, combien il paraîtrait étrange de voir promulguer une loi organique — dans la prévision de l'annexion d'une colonie — qui ne mentionne même pas la préoccupation primordiale de ses auteurs d'affirmer et de garantir les droits et les libertés de tous, spécialement des indigènes : alors surtout que l'Acte de Berlin, dans son article 6, a tenu à affirmer les principes de haute protection que la Belgique doit tenir à honneur d'assumer comme une charge morale.

Semblable lacune froisserait l'opinion publique tant en Belgique qu'à l'étranger.

Un membre qui se fit l'éloquent interprète de cette manière de voir communiqua à la Commission un exposé des motifs et un texte complet relatifs à cette question. Pour bien établir la genèse de l'important article qui nous occupe, nous croyons ne pouvoir mieux faire que de les reproduire intégralement :

« J'ai à plusieurs reprises, dit l'auteur de la proposition, relevé les lacunes que, selon moi, présente le projet de loi ; satisfaisant au désir qui a été exprimé ici, j'ai entrepris de les combler au moins en partie.

« Sauf l'article 27 qui confirme en bloc tous les décrets, règlements et autres actes en vigueur au Congo, sans même distinguer s'ils ont été ou non publiés, le projet se borne à régler l'attribution et l'exercice des pouvoirs. Il est complètement muet quant aux droits au Congo soit des Belges, ou autres blancs, des indigènes, et l'existence de ces derniers n'est pas même mentionnée.

« Assurément le Gouvernement se réservait de compléter son œuvre plus tard, mais j'estime que cette tâche doit être remplie dès aujourd'hui. Le progrès des idées met de plus en plus en relief les devoirs qu'ont les peuples colonisateurs envers les indigènes, devoirs d'autant plus impérieux que l'assujettissement de ceux-ci est rarement le fait de leur libre volonté, et, en ce qui concerne le Congo, ce côté de la situation a été mis puissamment en relief par l'Acte général de la Conférence de Berlin. Les puissances intéressées s'y déclarent « unanimement préoccupées des moyens d'accroître le bien-être moral et matériel des populations ». Elles s'engagent « à veiller à leur conservation et à l'amélioration de leurs conditions d'existence, à concourir à la suppression de l'esclavage et de la traite », « à protéger toutes les institutions tendant à instruire les indigènes et à leur faire apprécier les avantages de la civilisation ».

« Quant aux étrangers, ils doivent au Congo jouir indistinctement du même traitement et des mêmes droits que les nationaux « pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice de leur profession ».

« Ces préoccupations justement humanitaires ont été, au moins en partie, réalisées par la législation congolaise, et l'on ne comprendrait pas qu'il n'y en eût pas même trace dans une loi organique destinée à donner à la législation une fixité relative. En effet, contrairement à ce qui est proposé pour la législation ordinaire, la loi organique, loi belge — en

quelque sorte la charte constitutive de la colonie — ne pourra être modifiée que par la Législation belge.

« Il convient donc, je pense, d'arrêter quels sont les droits constitutionnels que pourront invoquer les Belges établis au Congo. L'Exposé des motifs du 7 août 1901, page 3, porte : « La loi organique doit « déterminer les garanties constitutionnelles dont « les Belges ne peuvent être privés dans les possessions d'outre-mer. » Il semble nécessaire de distinguer à ce sujet et l'article 1^{er} de la Constitution permet de le faire, puisqu'en prévoyant pour l'Afrique un régime spécial, il ne distingue pas entre la Constitution et les autres lois.

« On verra plus loin que les droits que je propose de consacrer sont déjà pour ainsi dire établis soit par les traités, soit par la législation congolaise.

« Et je n'ai eu, en quelque sorte, qu'à suivre la voie tracée par les lois organiques hollandaises pour les Indes orientales (2 septembre 1854) et pour la colonie de Surinam (1868), l'une et l'autre empruntant à la législation de la mère-patrie les règles constitutionnelles dont il convenait d'étendre le bénéfice aux autres Européens ou aux indigènes.

« Les dispositions que je propose sont empruntées pour une grande partie à cette législation, et une expérience déjà longue démontre qu'elle ne présente pas d'inconvénient. Plus tard, si les circonstances en démontrent l'opportunité, rien n'empêchera le législateur belge d'étendre son œuvre, ou peut-être même de la restreindre.

« En attendant, il ne faut pas que l'on puisse dire que les droits fondamentaux d'un sujet belge seraient mieux garantis à Java, à Sumatra ou à Surinam qu'ils ne le seraient dans la colonie belge du Congo.

« Il convient également que la loi organique règle les droits des étrangers de race civilisée et, à cet égard, il n'y a pour ainsi dire qu'à reprendre les dispositions consacrées par les traités et par la législation de l'Etat du Congo.

« Des dispositions analogues se trouvent dans la législation coloniale hollandaise.

« Il faut enfin, selon moi, régler, au moins à titre provisoire, le droit des populations indigènes, et, à cet égard encore, nos voisins du Nord ont donné de sages exemples auxquels il faut rendre un juste hommage. Leur législation coloniale, qui remonte à plus d'un demi-siècle, assure aux indigènes le bénéfice de garanties importantes et consacre les devoirs du peuple colonisateur envers le peuple colonisé.

« Il ne serait vraiment pas admissible qu'en 1907, et près de vingt ans après le traité de Berlin, la Législature belge ne se montrât pas animée du même esprit. Lors de la révision de la Constitution et à propos de l'amendement apporté à l'article 1^{er}, le rapport de la Commission dit d'ailleurs que le « législateur ordinaire aurait ... à fixer les droits « civils et politiques des populations soumises à la « domination belge ».

« Nous avons réuni, en un seul titre, dix-sept articles concernant les droits au Congo des Belges, des étrangers et des indigènes.

« Deux autres articles, complétant les garanties nécessaires en matière judiciaire et qui se justifient d'eux-mêmes, devraient se combiner avec l'article 14 du projet de loi. »

TEXTE PROPOSÉ.

« ARTICLE PREMIER. — § 1^{er}. Les Belges et les étrangers résidant au Congo jouissent de la plénitude de leurs droits civils. Ils sont régis par leurs lois nationales quant à leur statut personnel.

« § 2. Les indigènes sont régis par les coutumes

nationales en tant qu'elles ne sont contraires ni aux lois et décrets ni à l'ordre public.

« § 3. Tous les habitants de l'Etat jouissent de la même protection quant à leurs personnes et à leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières ou immobilières et pour l'exercice des professions. Toutefois, les indigènes ne peuvent aliéner leur immeuble qu'avec l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente (1).

« ART. 2. — Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière prévue par décrets et moyennant une juste et préalable indemnité (2).

« ART. 3. — Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans les formes prescrites par décret (3).

« ART. 4. — L'exercice du droit de réunion et d'association est réglé par décret. Il ne peut être restreint que pour des motifs d'ordre et de moralité publics (4).

(1) Cet article est conforme aux prescriptions de l'Acte général de Berlin et à l'article 7 du Code civil congolais. Le Code pénal (art. 112) punit toute atteinte à la liberté individuelle. L'esclavage et la traite sont prohibés et toute tentative de contrevenir à cette défense est sévèrement punie. (Décret du 1^{er} juillet 1891.)

La situation des étrangers est réglée par le décret du 20 février 1891, incorporé depuis dans le Code civil.

(2) Ce principe est emprunté à la Constitution belge, article 2. Il est consacré par les lois coloniales hollandaises :

Indes orientales. — ART. 77. — « Personne ne peut être dépossédée de sa propriété que dans l'intérêt général, de la manière précisée par des ordonnances générales et moyennant une indemnité préalable.

« La déclaration d'utilité publique est faite par le Gouverneur général d'accord avec le Conseil des Indes. Les conditions d'accord avec le Conseil des Indes et d'indemnité préalable ne peuvent pas être invoquées lorsque par suite de guerre, incendies, inondations, tremblements de terre, éruptions volcaniques ou autres circonstances pressantes une prise de possession immédiate est nécessaire.

« Le droit de l'exproprié à une indemnité n'en souffre point. »

Surinam. — ART. 118. — « Nul ne peut être dépossédé de sa propriété que par une ordonnance coloniale déclarant d'utilité publique et moyennant dédommagement préalablement reçu ou assuré.

« Il n'est toléré d'exception à ce principe qu'en vertu de règles générales à établir par ordonnance coloniale et sans que l'exproprié puisse être privé du droit de dédommagement complet. »

L'expropriation d'utilité publique est réglée au Congo par les décrets des 4 et 28 février 1887. L'article 4 porte que l'indemnité due à l'exproprié devra être payée dans les quatre mois à partir du jugement d'expropriation. Cet article serait abrogé par l'adoption de l'article proposé.

(3) C'est le principe de l'article 10 de la Constitution belge, et l'article 126 de la loi organique de Surinam le reproduit en ces termes :

« On ne peut entrer dans la demeure d'une personne contre son gré que par ordre du pouvoir déclaré compétent pour donner un tel ordre par ordonnance générale et en observant les formes prescrites par une semblable ordonnance. »

Le principe de l'inviolabilité du domicile est inscrit dans divers textes de la loi congolaise, et notamment dans les articles 23 et 24 du Code de procédure pénale et l'article 13 du Code pénal. Voy. aussi un arrêt du 16 mai 1899.

(4) Le texte proposé s'éloigne notablement des articles 19 et 20 de la Constitution belge. Mais il paraît impossible que dans une colonie naissante le droit de réunion et d'association soit réglé comme dans un pays de vieille civilisation.

Le texte proposé est emprunté à la loi hollandaise.

Surinam. — ART. 10. — « L'exercice du droit d'association et de réunion peut être soumis, dans l'intérêt de la tranquillité, de la moralité et de la santé publiques, à des réglementations et des restrictions réglées par ordonnances coloniales. »

Au Congo, il n'y a actuellement aucun obstacle légal à l'exercice du droit d'association.

« ART. 5. — La liberté de conscience et la tolérance religieuse sont expressément garanties aux indigènes comme aux nationaux et aux étrangers. Le libre exercice de tous les cultes, le droit d'ériger des édifices religieux et d'organiser des missions appartenant à tous les cultes ne seront soumis à aucune restriction ni entrave (1).

« ART. 6. — Aucune autorisation préalable n'est requise pour la publication d'idées ou d'opinions par la voie de la presse.

« La responsabilité des auteurs, éditeurs, imprimeurs et distributeurs ainsi que les garanties à prendre dans l'intérêt de l'ordre et de la moralité publique contre les abus de la liberté de la presse sont réglés par décret.

« Toute disposition ayant pour but d'empêcher ou d'entraver l'entrée dans la colonie d'écrits imprimés en Belgique doit être inscrite dans la loi belge (2).

« ART. 7. — Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

« Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

« Toutefois, ceux qui ne savent pas écrire peuvent adresser des pétitions par l'intermédiaire de fonctionnaires ou d'autres personnes désignées à cette fin par décret (3).

(1) Ce texte s'écarte de l'article 14 de la Constitution belge.

Le principe de la liberté de conscience et des cultes est inscrit dans l'Acte général de la Conférence de Berlin, et il semble désirable de se rapprocher de la loi coloniale allemande du 25 juillet-10 septembre 1900 qui porte en son article 14 :

« La liberté de conscience et la tolérance religieuse sont garanties dans les colonies aux membres de communautés religieuses reconnues dans l'Empire allemand. L'exercice libre et public de ces cultes et le droit d'ériger des édifices religieux et d'organiser des missions dans ces communautés religieuses ne seront soumis à aucune restriction ni entraves légales. »

La liberté des cultes et la liberté de conscience sont aussi expressément sanctionnées par la loi coloniale hollandaise.

L'article 76 du Code pénal congolais punit toute tentative d'y porter atteinte.

(2) La loi coloniale hollandaise a les mêmes règles :

Surinam. — ART. 8. — « Aucune autorisation préalable n'est requise pour la publication d'idées ou d'opinions par la voie de la presse. La responsabilité des auteurs, éditeurs, imprimeurs et distributeurs et des garanties à prendre dans l'intérêt de l'ordre et de la moralité publique contre les abus de la presse est déterminée par ordonnance coloniale. »

« Les dispositions ayant pour but d'interdire l'entrée dans les colonies de pièces imprimées aux Pays-Bas doivent être confirmées par une loi. »

Indes Orientales. — ART. 110. — « Le contrôle du Gouvernement sur la presse est réglé par ordonnance générale, d'après le principe de la publication par la presse des pensées ou des opinions, et l'admission des publications imprimées ailleurs qu'aux Pays-Bas ne doit être exposée à d'autres entraves que celles exigées pour assurer l'ordre public. »

« Les publications imprimées aux Pays-Bas sont admises sans entraves, sauf la responsabilité de chacun d'après la règle imposée par ordonnance générale. »

(3) La dernière disposition est surtout empruntée à la loi organique de Surinam, art. 9.

La loi organique des Indes orientales porte à son article 112 :

« Chaque habitant a le droit de présenter par écrit des requêtes à l'autorité compétente tant aux Indes qu'aux Pays-Bas, à condition qu'elles soient signées personnellement et non au nom de plusieurs, ce qui ne peut avoir lieu que pour ou au nom de corporations constituées légalement ou reconnues telles, et, dans ce cas seulement, pour des matières du ressort de leurs attributions spéciales. »

(4) Cet article est la reproduction du principe inscrit dans l'article 22 de la Constitution belge, et il est sanc-

« ART. 8. — Le secret des lettres est inviolable, sauf en vertu d'un mandat judiciaire, dans les cas prévus par décret (4).

« ART. 9. — L'enseignement est libre.

« L'instruction publique est l'objet constant des soins du gouverneur général. L'organisation en est réglée par décret ; elle doit respecter la liberté des opinions religieuses (5).

« ART. 10. — La protection de l'indigène contre tous actes arbitraires est l'un des devoirs primordiaux du gouvernement général (6).

« ART. 11. — Le Gouverneur général veille à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence. Il soumet au Roi les propositions qu'il croit utiles à la réalisation de ce but (7).

« ART. 12. — Nul ne peut être poursuivi que dans la forme prescrite et dans les cas prévus par décret (8).

« ART. 13. — Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne (9).

« ART. 14. — Sauf le cas de flagrant délit et dans les cas exceptionnels prévus par décret, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'un mandat judiciaire. Ce mandat doit être signifié à l'intéressé aussitôt que possible après son arrestation (10).

tionné par l'article 87 des lois organiques des colonies néerlandaises :

« Le secret des lettres confiées à la poste ou à toute autre agence de transport est inviolable, excepté sur l'ordre du juge dans les cas énoncés par ordonnance générale. »

Voir aussi :

Surinam. — ART. 127. — « Le secret des lettres confiées à la poste ou toute autre organisation publique de transport est inviolable, sauf par ordre du juge et dans les cas prévus par ordonnance générale. »

L'inviolabilité du secret des lettres est expressément garantie par les articles 14 et 15 du code pénal congolais (livre second).

(5) Le second paragraphe est la transcription de l'article 125 de la loi organique sur les Indes orientales.

(6) Cette disposition est empruntée presque textuellement à la loi organique des Indes orientales, article 55 :

« Protéger la population indigène contre les actes arbitraires de qui que ce soit est l'un des devoirs les plus graves du gouverneur général. »

(7) La première partie de cet article reproduit le principe de l'article 6 de l'Acte général de la Conférence de Berlin.

(8) Ce principe emprunté à la Constitution belge, article 7, n'est en contradiction avec aucune règle du droit congolais.

L'article 83 du Code pénal porte : « Nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise. »

(9) Cet article est la reproduction textuelle de l'article 8 de la Constitution belge. Le principe qu'il établit est inscrit dans la loi organique des Indes orientales :

« ART. 80. — Nul ne peut être distrait contre son gré du juge qui lui est assigné par ordonnance générale. »

Et dans la loi organique de Surinam :

« ART. 124. — Nul ne peut être soustrait malgré lui à son juge légitime. »

(10) Cet article est tiré de la Constitution belge, article 7. Une règle analogue est formulée par l'article 125 de la loi organique de la colonie de Surinam qui est ainsi conçue :

« Sauf les cas prévus par ordonnance générale, nul ne peut être arrêté que par mandat judiciaire contenant les motifs de l'arrestation. »

« Un tel mandat doit être signifié à celui contre qui il est dirigé aussitôt que possible après son arrestation. La forme de ce mandat et le délai dans lequel la personne arrêtée doit être interrogée sont fixés par des ordonnances générales. »

L'article proposé ne fait que consacrer l'article 26 du décret congolais du 27 avril 1889 sur la procédure pénale. Il laisse subsister le décret du 3 juin 1906 qui permet de procéder sans mandat à l'arrestation et à l'incarcération d'indigènes qui se rendent coupables du délit d'atteinte à la sûreté de l'Etat, etc.

« ART. 15. — Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'un décret (1).

« ART. 16. — La mort civile ne peut être établie (2).

« ART. 17. — La peine de la confiscation des biens ne peut être établie (3). »

Les discussions que soulevèrent ces propositions ne portèrent ni sur la nécessité d'affirmer la plupart de ces principes, ni sur l'opportunité de les consigner dans la loi.

Elles se concentrèrent sur deux points :

I. — Sur la forme à donner à la prescription légale;

II. — Sur l'étendue des droits à reconnaître et à garantir.

Quant à la forme, l'avis quasi-unanime fut que le rappel *in terminis* des dispositions constitutionnelles belges visées était inutile, qu'une énumération des articles qui recevraient leur application était suffisante.

Sur le fond, trois amendements furent proposés et firent partie de la discussion :

A. — Premier amendement.

ARTICLE PREMIER. — Dans les possessions coloniales de la Belgique, les Belges et les étrangers jouissent des droits reconnus par les articles 7 à 16 et 21 à 24 de la Constitution belge et par les lois et décrets en vigueur dans la colonie.

Les indigènes jouissent des droits qui leur sont reconnus par les lois et décrets en vigueur dans la colonie et par leurs coutumes en tant qu'elles ne sont contraires ni aux lois et décrets ni à l'ordre public.

ART. 2. — Le Gouverneur général 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 privée. 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.

Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections sont l'objet d'une protection spéciale.

La liberté de conscience et la tolérance religieuse sont expressément garanties aux indigènes.

B. — Deuxième amendement.

La conservation des populations indigènes et l'amélioration de leurs conditions morales et maté-

(1) C'est le principe de l'article 9 de la Constitution belge. Il est également inscrit dans la loi organique des Indes orientales :

ART. 88. — « Nul ne peut être poursuivi au criminel ni condamné à une peine que de la manière et dans les cas prévus par une ordonnance générale. »

(2) C'est la rédaction de l'article 13 de la Constitution belge. On trouve la même disposition dans la loi organique des Indes orientales :

Indes orientales. — ART. 89. — « Aucune peine n'entraîne la mort civile ni la perte de tous les droits civils. » et dans celle de

Surinam. — ART. 121. — « La mort civile ou la confiscation de tous les biens du condamné ne peut être prononcée comme peine ni être la conséquence d'une peine. »

(3) C'est le principe de l'article 12 de la Constitution belge. Il est consacré par la législation coloniale néerlandaise :

Indes orientales. — ART. 90. — « Aucun crime ni contravention ne peut être passible de la confiscation des biens du coupable. »

Surinam. — ART. 121. — « La mort civile ou la confiscation de tous les biens du condamné ne peut être prononcée comme peine ou être la conséquence d'une peine. »

rielles d'existence constituent des devoirs primordiaux pour le Gouvernement général. Celui-ci soumet au Roi les propositions qu'il croit utiles à la réalisation de ce but.

Il en est de même de la protection, sans distinction de nationalités et de cultes, de 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.

Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections sont également l'objet d'une protection spéciale.

La liberté de conscience et la tolérance religieuse sont expressément garanties aux indigènes comme aux nationaux et aux étrangers. 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 ne seront soumis à aucune restriction ni entrave.

C. — Troisième amendement.

Dans les possessions coloniales de la Belgique, les Belges et les étrangers jouissent de la plénitude de leurs droits civils. Ils sont régis par leurs lois nationales quant à leur statut personnel. Ils jouissent, en outre, des droits reconnus par les articles 7 à 16 et 21 à 24 de la Constitution belge et par les lois ou décrets en vigueur dans la colonie.

Les indigènes jouissent des droits qui leur sont reconnus par les décrets, règlements et autres actes en vigueur dans la colonie et par leurs coutumes en tant qu'elles ne sont contraires ni aux lois et décrets ni à l'ordre public.

Tous les habitants de l'Etat jouissent de la même protection quant à leurs personnes et à leurs biens, l'exercice des professions et la liberté du commerce et de la navigation.

L'auteur du deuxième de ces amendements déclara se rallier au premier : celui-ci, remanié et complété par l'adoption de certaines dispositions du troisième, fut voté par la Commission.

On fit valoir en sa faveur que si, à l'instar des autres, il s'en référait textuellement à l'Acte de Berlin, il avait sur eux l'avantage de la double distinction qu'il établissait entre Belges et indigènes, d'une part, entre droits constitutionnels et droits politiques, de l'autre, — ce qui est parfaitement logique et justifié.

Il est logique de reconnaître aux Belges et aux étrangers, dans la plus large mesure possible, leur droit d'origine et leur statut personnel. Il est justifié de faire preuve de circonspection et de prudence dans l'octroi de ces droits et de ces libertés aux indigènes dont les progrès en civilisation devront seuls établir la mesure des concessions à leur faire et légitimer en leur faveur une législation sagement progressive. Et il y a d'autant plus de raisons de s'en tenir à ces prescriptions que d'autres mesures, résultant d'une mission à conférer au Gouverneur général et à une Commission, auront pour but et pour effet d'assurer d'efficaces garanties de protection aux intéressés.

L'article premier de la proposition primitive ayant été rejeté par la Commission à la majorité de 9 voix contre 7, son auteur la retira tout entière.

Le § 1^{er} du troisième amendement fut adopté sans opposition.

Le § 2 — emprunté d'ailleurs au premier amendement — fut voté par 9 voix et 7 abstentions.

La disposition additionnelle fut repoussée par 8 voix contre 1 et 7 abstentions.

Dans ces conditions, l'article voté était conçu comme suit :

Dans les possessions coloniales de la Belgique, les Belges et les étrangers jouissent de la plénitude de

leurs droits civils. Ils sont régis par leurs lois nationales quant à leur statut personnel. Ils jouissent, en outre, des droits reconnus par les articles 7 à 16 et 21 à 24 de la Constitution belge et par les lois et décrets en vigueur dans la colonie.

Les indigènes jouissent des droits qui leur sont reconnus par les décrets, règlements et autres actes en vigueur dans la colonie et par leurs coutumes en tant qu'elles ne sont contraires ni aux lois et décrets ni à l'ordre public.

Appelé à se prononcer sur ce texte lors de la revision à laquelle, au début de 1908, il soumit l'avant-projet de la Commission, le Gouvernement le remania comme suit :

Dans les possessions coloniales de la Belgique, les Belges et les étrangers jouissent de tous les droits reconnus par les lois et décrets en vigueur dans la colonie et par les articles 7 à 16 et 21 à 24 de la Constitution belge; les lois auxquelles ces articles se réfèrent sont remplacées par des décrets. Les Belges et les étrangers jouissent des mêmes droits civils. Toutefois leur statut personnel est régi par leurs lois nationales en tant qu'elles ne sont pas contraires à l'ordre public.

Les indigènes jouissent des droits qui leur sont reconnus par les lois et décrets en vigueur dans la colonie et par leurs coutumes en tant qu'elles ne sont contraires ni aux lois et décrets ni à l'ordre public.

Sont assimilés aux indigènes les étrangers qui, dans leur pays, sont soumis, comme les indigènes, à une législation particulière.

Tous les habitants des possessions coloniales jouissent sans exception de la protection accordée aux personnes et aux biens.

Il justifiait ainsi les modifications qu'il proposait d'y apporter :

Alinéa 1^{er}. — La Constitution se réfère à la loi pour l'organisation de plusieurs des droits publics qu'elle consacre. Comme dans les colonies le pouvoir législatif s'exercera par des décrets, il est nécessaire de prévoir cette différence en renvoyant aux articles constitutionnels.

Les étrangers peuvent recevoir les mêmes droits civils que les Belges, mais la commission va trop loin en leur donnant la plénitude de leurs droits civils. En matière immobilière, notamment, un Etat ne peut admettre l'application d'une loi étrangère.

De même la loi nationale, qui régit le statut personnel d'un étranger, n'est d'application dans aucun pays lorsque cette loi viole l'ordre public international.

Ainsi se justifient les trois modifications apportées aux règles du 1^{er} alinéa.

Alinéa 2. — Le texte de la Commission n'énumère pas les droits reconnus aux indigènes par la loi et il cite inutilement les droits qui résultent d'actes qui ne font qu'exécuter les lois et les décrets.

Alinéa 3. — Il convient de soumettre au même régime que les indigènes belges les indigènes des pays circonvoisins et, en général, tous les étrangers non civilisés qui passent la frontière de la colonie.

C'est en présence de ces deux textes que se trouva la Commission lorsqu'elle reprit l'examen du projet de loi en seconde lecture.

Aux deux rédactions il fut reproché :

1^o De ne reconnaître aux Belges et aux étrangers que certains des droits constitutionnels : c'est ainsi que l'énumération faite exclut pour eux la liberté d'enseignement, la liberté de la presse, le droit d'association ; n'est-ce pas actuellement excessif, tout au moins pour la liberté d'enseignement ?

2^o De ne rien prévoir ni garantir en faveur des indigènes. Pour eux il n'existe que la prévision du § 2 de l'article, dont il bien difficile de définir et d'apprécier l'exacte portée. Quelle raison y a-t-il de ne pas faire bénéficier les indigènes des dispositions de ceux des articles constitutionnels que la loi main-

tient en faveur des Belges et des étrangers. Il suffit de parcourir ces divers articles pour se convaincre que mettre sous ce rapport les indigènes, les Belges et les étrangers sur un pied d'égalité ne peut faire naître ni inconvénient ni danger. Pourquoi refuser au nègre la garantie de sa liberté individuelle ? Pourquoi lui refuser — sans son consentement — le droit de ne pas être soustrait à son juge naturel ? Pourquoi, en ce qui le concerne, une peine pourrait-elle être établie sans loi ou décret ? Quel intérêt y a-t-il à ne pas lui garantir l'inviolabilité de son domicile, etc. ?

Il y a d'autant moins de motifs de le faire que déjà — on l'a dit et répété — la plupart de ces droits lui sont déjà reconnus en vertu de décrets existants ;

3^o De ne rien décider en ce qui concerne la propriété individuelle : car, s'il faut convenir que cette question de la réglementation de ce droit de propriété individuelle des noirs est très épineuse et presque impossible à régler, à raison de la multiplicité, de la divergence et de la discordance des régimes en vigueur au Congo, il est cependant rationnel de prévoir qu'elle pourra se régler un jour et, dès lors, de proclamer qu'une loi devra éventuellement la résoudre.

A ces critiques il fut objecté que si l'article, tel qu'il est rédigé, ne vise ni la liberté d'enseignement, ni la liberté de la presse, ni le droit d'association, il ne les exclut pas. Il importe de les laisser dans le domaine du législateur. Dans un pays non civilisé, ces libertés proclamées d'une façon absolue peuvent constituer un grave danger. Ce n'est qu'après des siècles de progrès que des pays — comme par exemple la Belgique — ont conquis ces libertés.

Et la même réponse s'applique au point de savoir pourquoi il n'y a pas lieu de reconnaître aux indigènes — autrement que par des lois et décrets successifs s'inspirant des circonstances — les droits et les libertés admises pour les Belges et pour les étrangers. Peut-on soutenir d'une façon absolue que le régime de l'autorité désarmée n'entraînera pas des conséquences graves et préjudiciables non seulement pour la Belgique et la colonie, mais même pour ceux qui, prétendument, on cherche ainsi à favoriser ?

A la suite de ce débat, la première opinion prévalut. La Commission adopta par 11 voix et 2 abstentions la proposition mitigée qui constitue l'article 2 ci-dessus transcrit et repoussa par 8 voix contre 3 et 2 abstentions un amendement, jugé beaucoup trop étendu, qui portait :

Les décrets et règlements auront pour objet de garantir aux indigènes la sécurité de leur personne, de leur famille et de leurs biens, la libre disposition de leur travail et de son produit, la liberté individuelle et une propriété foncière suffisante pour assurer leur subsistance.

Article 3.

Le Gouverneur général 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 privée. Il protège et favorise 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 bienfaits de la civilisation.

Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections sont l'objet d'une protection spéciale

Article 4.

Il est institué une Commission permanente de sept membres chargés de 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.

La Commission est présidée par le Procureur général.

Les autres membres sont 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.

La Commission nomme son secrétaire dans son sein. Elle se réunit au moins une fois chaque année. Son président la convoque.

Tous les ans la Commission adresse au Roi un rapport collectif sur les mesures à prendre en faveur des indigènes. Ce rapport est public.

Les membres de la Commission dénoncent même individuellement aux officiers du ministère public les abus et les illégalités dont seraient victimes les indigènes.

A raison de leur connexité, la Commission, tant en première qu'en seconde lecture du projet, a examiné simultanément ces deux articles.

Il n'en avait été question ni dans le projet de loi 1901 ni dans les premiers amendements du gouvernement.

Cette abstention s'explique.

A première vue il n'est pas douteux que les mesures que ces articles tendent à consacrer et qui ne peuvent recueillir que d'unanimes et sympathiques adhésions ne trouvent pas leur place dans une loi organique.

Elles relèvent incontestablement de la législation ordinaire, voire même, en vertu des principes généraux, de l'initiative du pouvoir exécutif.

On n'en peut trouver de meilleure preuve que dans le décret déjà en vigueur au Congo depuis le 18 septembre 1896 et conçu comme suit :

Il est institué une commission permanente chargée de veiller, sur tout le territoire de l'Etat, à la protection des indigènes.

Les membres de cette Commission sont nommés par le Roi-Souverain pour un terme de deux années, parmi les représentants des associations philanthropiques et religieuses.

Les membres de la Commission signalent à l'autorité judiciaire les actes de violence dont les indigènes seraient victimes.

Chacun des membres, individuellement, exerce ce droit de protection et communique directement avec le Gouverneur général.

La Commission signalera, en outre, au Gouvernement les mesures à prendre pour prévenir les actes de traite, pour rendre plus efficace la prohibition ou la restriction du trafic des spiritueux, et pour assurer progressivement la disparition des coutumes barbares, telles que l'anthropophagie, les sacrifices humains, l'épreuve du poison, etc.

Quoi qu'il en soit, le 1^{er} novembre 1907, la Commission reçut la pétition suivante :

« Les Supérieurs des Missions belges au Congo s'adressent respectueusement aux Membres de la Commission coloniale pour obtenir la réalisation d'un vœu commun qui leur tient fort à cœur.

« Ils ont regretté de ne lire dans la loi, qui sera la charte fondamentale de la colonisation belge, aucune disposition explicite assurant le bien-être moral

et matériel des indigènes, et ils craignent que ce silence ne nuise aux intérêts supérieurs de la civilisation chrétienne, dont le souci a toujours fait l'honneur de la nation belge, comme il constitue l'unique préoccupation des missionnaires.

« Afin de combler cette lacune et de prévenir ce dommage, ils prennent la respectueuse liberté de soumettre à votre bienveillant examen un projet qui leur paraît avoir une portée bienfaisante, sans constituer une nouveauté offensante pour personne. Sa pensée fondamentale est empruntée à la législation même de l'Etat Indépendant. En 1896, une heureuse initiative du Roi-Souverain institua une « Commission de protection des indigènes » dont les membres devaient être choisis parmi les « représentants des associations philanthropiques et religieuses » du Congo. L'hostilité des ministres protestants paralysa le fonctionnement de cette institution et elle amena bientôt sa disparition de fait. Quelques modifications apportées au décret de 1896 assureraient à ce Conseil une activité plus régulière et une influence plus sérieuse. Par ailleurs, le caractère purement consultatif et le rôle tout humanitaire de cet organisme permettraient aux missionnaires de servir efficacement les intérêts des indigènes, sans éveiller aucune susceptibilité.

« Il nous paraît donc, Monsieur le Représentant, qu'ériger la Commission de 1896 à la hauteur d'une institution fondamentale de notre colonie serait bien mériter de la Patrie belge et de la Civilisation chrétienne, et répondrait parfaitement aux vœux élevés exprimés à l'unanimité par la Chambre belge dans son ordre du jour du 2 mars 1906.

« Osant compter sur le concours éclairé de tous les membres de la Commission coloniale pour faire aboutir ce projet, nous vous prions, Monsieur le Représentant, d'agréer, avec l'expression anticipée de notre reconnaissance, l'hommage de notre profond respect.

« AD. VAN HECKE, Supérieur général des Pères de Scheut.

« FR.-AD. DECKERS, Prêlat de Tongerlo.

« FR.-FERDINAND BROECHOVEN, Abbé de Westmalle.

« AUGUSTE COEMANS, Vice-Provincial de la Compagnie de Jésus.

« O. ULRICH, Supérieur des Pères Blancs.

« CH. VERAMME, Procureur de la Mission des Pères Rédemptoristes.

« V. JOANROY, Procureur de la Mission des Falls. »

AVANT-PROJET.

« Il est institué une Commission permanente chargée de 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.

« La Commission est présidée par le premier dignitaire de la magistrature judiciaire de la colonie (1). Les autres membres sont nommés, pour cinq ans, par le Roi, parmi les représentants belges (2) des associations philanthropiques et religieuses, de résidence dans la colonie.

« La Commission se réunit au moins une fois chaque année (3).

« Son président la convoque, et elle nomme dans son sein ou s'adjoit un secrétaire.

« Tous les ans elle adresse au Roi un Rapport collectif sur la situation des indigènes et les mesures à conseiller en vue de leur bien (4).

(1) Plus indépendant que le Gouverneur général. La présence de ce magistrat ajouterait à l'autorité de la Commission.

(2) Exigence naturelle dans une colonie belge.

(3) Pour assurer une activité régulière.

(4) Même raison que pour le 3.

« Le Rapport est inséré au *Moniteur* (1).

« Les membres de la Commission ont mission individuelle pour écouter les griefs des indigènes, et communiquer, dans le but de les aider, avec les autorités compétentes et le Gouverneur général. »

Personne ne songea à faire objection à cette demande, et au cours de la discussion à laquelle elle donna lieu, ce ne fut guère que sur des modifications de détail ou de forme que portèrent les amendements proposés.

I. — Une première proposition, tout en s'inspirant de l'idée fondamentale de la demande dont la Commission se trouvait saisie, tendait à la voir modifier et compléter sur trois points, visant :

1° La fixation du nombre des membres de la Commission à constituer ;

2° La nationalité de ses membres. — La proposition ne comportait que la nomination de Belges. Pourquoi ce privilège, alors qu'en 1896 l'Etat Indépendant lui-même, moins exclusif, s'était adressé à des étrangers ?

3° La limitation du choix des membres. — Pourquoi s'attacher exclusivement aux idées philanthropiques ou religieuses des élus ?

Son auteur la formula comme suit :

Il est institué une Commission permanente de six membres chargée de veiller sur tout le territoire colonial à la protection des indigènes et à l'amélioration de leur condition morale et matérielle d'existence.

La Commission est présidée par le Procureur général. Les autres membres sont nommés par le Roi, parmi les personnes résidant sur le territoire colonial, 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.

Son président la convoque et elle nomme dans son sein un secrétaire.

Tous les ans elle adresse au Roi un Rapport collectif sur les mesures à prendre en faveur des indigènes. Le Rapport est inséré au *Moniteur*. Les membres de la Commission ont mission individuelle de recueillir les plaintes des indigènes et de communiquer, afin de leur venir en aide, avec les autorités compétentes.

Au cours de la discussion, elle fit l'objet d'un amendement formulé comme suit :

Les membres de la Commission signalent à l'autorité judiciaire les actes de violence dont les indigènes seraient victimes.

Chacun des membres individuellement exerce ce droit de protection et peut communiquer avec les autorités compétentes.

La Commission signale en outre au Gouvernement les mesures à prendre pour amener progressivement la disparition des coutumes barbares.

II. — Un membre de la Commission, préoccupé de la nécessité de voir, en toutes matières, prédominer l'idée du contrôle à exercer par les Chambres belges, saisit la Commission de l'amendement suivant :

Une Commission de quatre membres, élus pour quatre ans, deux par la Chambre et deux par le Sénat, veillera à l'application des dispositions relatives aux droits et au sort des indigènes. Elle pourra envoyer des inspecteurs en Afrique. Ces inspecteurs auront les pouvoirs d'enquête les plus étendus. Les autorités coloniales devront leur prêter tout concours utile pour faciliter leur tâche. Un poste spécial sera porté à cet effet au budget métropolitain. La Commission fera aux Chambres un rapport annuel.

Il justifia son amendement en rappelant qu'en s'annexant une colonie la Belgique assume des devoirs et des responsabilités : ceux-ci lui imposent d'introduire dans l'administration du Congo des réformes radicales. Le Parlement ne donnera confiance dans ces réformes que s'il y veille lui-même et les annexionnistes sont les premiers intéressés à voir qu'il en soit ainsi. — Il s'agit d'organiser dans la colonie un système d'enquête permanente. Si la Commission décrète cette mesure, elle donnera des gages à l'opinion publique qui, pour de sérieuses réformes, exige cette sanction pratique.

Ce régime d'inspection officielle ne rencontra guère d'adhérents. Il lui fut objecté qu'il rappellerait trop les commissaires de la Convention et qu'il ne pourrait donner de résultats utiles, à raison de l'incompétence des Chambres pour désigner ces inspecteurs. C'est d'ailleurs trop oublier les garanties qui naîtront d'une meilleure organisation de la justice.

La première de ces propositions fut adoptée, avec son amendement, par 10 voix et 6 abstentions.

La seconde fut rejetée par 13 voix contre 3.

Dans ses derniers amendements, le Gouvernement se rallia au texte voté par la Commission, sauf à y introduire quatre changements qu'il justifia dans les termes rapportés ci-dessous et auxquels la Commission, dans un vote final, après avoir repoussé une nouvelle proposition tendante à voir nommer les membres de la Commission directement par les Chambres, donna son adhésion :

ART. 4. — Alinéa 1er. — Le nombre des membres est augmenté d'une unité pour permettre la formation d'une majorité.

Alinéa 2. — La disposition relative à la nomination du secrétaire est déplacée et jointe à l'alinéa qui concerne la composition de la Commission.

Alinéa 4. — Le mode de publication des actes officiels ne pourra être organisé qu'après le vote de la charte.

Alinéa 5. — Les règles de l'alinéa 6 de la Commission sont précisées. La phrase finale de cet alinéa est supprimée comme faisant double emploi avec l'alinéa 5 de la Commission.

Les mots « actes de violence » sont remplacés par le mot « abus » parce qu'un acte de violence, tel l'emprisonnement, n'est pas nécessairement répréhensible.

CHAPITRE III. — DE L'EXERCICE DES POUVOIRS.

Article 5.

Le Roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets, sauf quant aux objets qui sont ou qui seront réglés par la loi.

Les décrets sont rendus sur la proposition du Ministre des colonies.

Aucun décret n'est obligatoire qu'après avoir été publié.

S'expliquant au sujet du régime qu'il y aurait lieu d'appliquer au Congo devenu colonie belge, l'Exposé des motifs du projet de loi disait :

« Ce régime est celui d'une autonomie aussi large que possible de l'administration coloniale. Dans les Etats constitutionnels et parlementaires, dont la législation peut nous servir de modèle, le chef du Gouvernement est investi du pouvoir de faire des lois pour les colonies et du pouvoir de les faire exécuter. Les Chambres ne conservent le droit que de légiférer en certaines matières, réservées à leur compétence, parce qu'elles se rattachent intimement aux intérêts essentiels de l'Etat et qu'elles touchent au droit de contrôle dont le Parlement ne pourrait

(1) Cette insertion accroîtrait l'influence du rapport.

se dépouiller sans détruire les liens qui unissent la colonie à la métropole.

« Sous des formes diverses, ces principes sont admis en Italie comme ils le sont en Angleterre dans les possessions désignées sous le nom de « crown colonies »; ils se rencontrent aussi au fondement des institutions coloniales françaises.

« Pour les introduire en Belgique nous pouvons invoquer non pas seulement l'exemple des grandes puissances coloniales, mais aussi une expérience qui nous est propre.

« Créé sous le régime de l'union personnelle, le Congo a été organisé grâce à l'initiative du Souverain, secondé dans cette tâche par des officiers et des fonctionnaires belges. Nous nous trouvons aujourd'hui en présence d'un Etat possédant une organisation complète et perfectionnée, un code de lois civiles et criminelles, un corps de fonctionnaires ayant déjà ses traditions.

« La période de premier établissement est terminée : il ne reste plus qu'à persévérer dans la voie parcourue jusqu'à présent avec de si féconds résultats en apportant à un gouvernement qui a fait ses preuves les améliorations que réclameront les phases successives de son développement et les exigences sans cesse croissantes du progrès de la civilisation chez les populations indigènes.

« La loi organique doit tenir compte de cette expérience. Elle remet au Roi non seulement le pouvoir d'administrer la colonie au sens le plus étendu, mais aussi le pouvoir de faire les lois en toute matière. »

Traduisant en texte sa manière de voir, le Gouvernement, quant au principe même du pouvoir législatif, proposa aux Chambres l'article suivant :

« Le pouvoir législatif et exécutif dans les possessions coloniales de la Belgique appartient au Roi.

« Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre. »

Et admettant que, quant à son exercice, le pouvoir législatif exige une garantie particulière, parce qu'à la différence de l'acte de simple administration la loi, obligatoire de plein droit pour ceux qui y sont soumis, doit être portée à la connaissance de tous, il ajouta :

« Le pouvoir législatif est exercé par voie de décrets.

« Aucun décret n'est obligatoire qu'après avoir été publié. »

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, cette attribution du pouvoir législatif au seul Souverain avait rencontré de sérieuses résistances au sein des sections de la Chambre.

Au jour de la discussion, les objections formulées des jours furent reprises en Commission.

Aux yeux de plusieurs membres, le pouvoir prééminent du Parlement belge doit rester intact. La loi en discussion n'est pas une charte : elle relève de la législation ordinaire et, à ce titre, demeure essentiellement variable et revisible. Il en résulte que le Roi ne peut avoir le pouvoir législatif que dans la mesure de ce que la loi belge n'aura pas réglé. Sans doute, il sera à recommander que le Parlement, à l'exemple de ce qui se passe dans d'autres pays, n'use de sa prérogative qu'avec mesure et circonspection : mais il ne peut abdiquer son droit.

Cette idée de confier également le pouvoir législatif pour les colonies au Parlement belge rencontra des contradicteurs.

Ils firent valoir que les Chambres suffisent à peine à leur tâche et expriment la crainte — toute question de compétence réservée — de les voir se laisser trop influencer, dans la gestion coloniale, par la seule préoccupation des intérêts de la Métropole. Ce pouvoir exclusif du Souverain est d'ailleurs entouré de garanties et se trouve soumis à un contrôle.

Ces garanties, ce contrôle qui se rencontrent dans le projet de loi pourraient peut-être être renforcés ; de même les exceptions pourraient être rendues plus nombreuses ou plus importantes ou être mieux précisées ; mais dans l'état de civilisation si peu avancée du pays à annexer, pour ne rien compromettre de ce qui se trouve déjà acquis au prix de tant de labeurs et de tant de sacrifices, le régime préconisé par le projet de loi est celui qui semble convenir le mieux aux exigences de la situation.

Cette opinion prévalut en première lecture du projet de loi. Une proposition tendant à voir substituer les mots « par la loi » aux mots « par la présente loi » fut repoussée. Une autre proposition, ayant pour but une intervention préalable et plus efficace du Conseil colonial dans l'exercice du pouvoir législatif, eut le même sort, après avoir fait l'objet de la part du Gouvernement de la communication suivante :

QUESTION.

Le Conseil colonial ne devrait-il pas être appelé à délibérer sur les projets de loi et à donner son avis, avant que ces projets ne soient définitivement arrêtés par le Souverain ?

RÉPONSE.

La loi projetée fait du Conseil colonial un comité consultatif dont le Roi, dans l'exercice de son pouvoir législatif, a la faculté de prendre l'avis.

Imposer au Souverain l'obligation de consulter toujours le Conseil présenterait des inconvénients de divers ordres.

Dans les cas requérant célérité, cette consultation constituerait une complication fâcheuse pouvant paralyser, en la retardant, l'action de l'autorité.

Elle ne présenterait pas d'utilité, d'autre part, dans les questions d'importance secondaire ou accessoire, non plus que dans celles qui présentent un caractère technique et dont l'examen doit être confié de préférence à des spécialistes.

Il convient donc de laisser au Souverain, assisté d'un Ministre responsable, le soin d'apprécier dans quels cas il sied de prendre l'avis du Conseil.

D'autant plus que le caractère obligatoire de l'intervention du Conseil ne s'harmoniserait guère avec l'ensemble des dispositions du projet qui laisse à l'autorité la liberté d'action nécessaire à un Gouvernement colonial et permet, dans certaines éventualités, l'exercice du pouvoir législatif par le Gouverneur général.

Ces considérations expliquent pourquoi dans de grands Etats colonisateurs tels que la France et l'Allemagne, qui ont institué un Conseil colonial, l'intervention de celui-ci est toujours facultative.

En Angleterre et aux Pays-Bas il n'existe pas de Conseil colonial proprement dit. Le Gouvernement a le droit d'y légiférer pour les Colonies en se conformant aux principes généraux qui régissent l'exercice de son pouvoir réglementaire dans la mère-patrie.

Il est même à remarquer que pour les colonies anglaises de la Couronne, le Gouvernement abandonne presque complètement l'autorité législative aux Gouverneurs assistés de Conseils locaux.

La Commission s'en tint donc alors au texte proposé par le Gouvernement, se bornant à scinder en quatre articles distincts les deux premières prescriptions légales lui soumises :

ARTICLE 1^{er}. — Le pouvoir législatif, dans les possessions coloniales de la Belgique, est exercé par le Roi dans la forme et sauf les exceptions déterminées par la présente loi.

ART. 2. — Le pouvoir exécutif appartient au Roi.

ART. 3. — 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.

ART. 4. — Le pouvoir législatif est exercé par voie de décrets. Aucun décret n'est obligatoire qu'après avoir été publié.

Avant même que la seconde lecture du projet de loi ne fût abordée, le Gouvernement, en 1907, y proposa des amendements.

Toutefois, en ce qui concerne le pouvoir législatif, il maintint le projet de la Commission.

Mais ses nouvelles propositions firent aussitôt l'objet d'une nouvelle discussion au sein de la Commission.

Les partisans de l'initiative et de la collaboration du Parlement, en matière de législation coloniale, revinrent à charge et, cette fois, leurs efforts furent couronnés de succès. Après un échange d'explications au sujet de la nature propre du pouvoir conféré au Roi, que la majorité des membres de la Commission estimait ne pouvoir être considéré que comme une délégation Lui conférée, l'amendement renouvelé de supprimer dans le texte de l'article le mot « présente » fut adopté et, en conséquence, l'article rédigé comme suit : « Le pouvoir législatif, dans les possessions coloniales de la Belgique, est exercé par le Roi dans les formes et sauf les exceptions déterminées par la loi. »

Enfin, lors du dépôt de ses derniers amendements, le Gouvernement adhéra, en le reproduisant intégralement, au texte de la Commission.

Celle-ci, cependant, en modifia encore la rédaction sur un point.

Une observation, quant au caractère peu juridiquement vrai de l'expression « le pouvoir législatif est exercé par le Roi », fut reconnue exacte. Ce pouvoir, en effet, appartient également et même primordialement au Parlement, et c'est l'idée qu'un membre avait voulu traduire par la formule suivante :

« En dehors de ce qui est réglé par la présente loi organique ou par des lois particulières, le pouvoir législatif au Congo belge est exercé par le Roi. »

La Commission préféra trouver la solution dans une fusion des articles 5 et 6, d'où est née la formule définitivement admise et transcrite ci-dessus.

L'attention de la Commission fut aussi attirée sur deux points accessoires :

1^o Sur la difficulté de définir exactement les actes relevant de la mission propre du pouvoir législatif, d'une part, du pouvoir exécutif, de l'autre. Quelles mesures seront, pourront ou devront être prises par voie de décrets ? Où est le critérium de la distinction ? N'y aurait-il pas lieu — ce qui d'ailleurs a été fait dans la Constitution belge — de faire l'énumération de ce que le Roi règle par décrets ou par simples arrêtés ? Il n'a pas été donné suite à cette demande par la considération qu'il existe à ce sujet une tradition en Belgique, une véritable jurisprudence. Il existe des cas où il n'y a pas, pour ainsi dire, de distinction entre ce qui est fait par le pouvoir législatif et ce qui l'est par le pouvoir exécutif à l'aide de règlements généraux. Pourquoi embarrasser la discussion de subtilités et de distinctions théoriques ? L'habitude, la tradition a réglé cela et la distinction s'est établie sans difficultés et sans inconvénients ;

2^o Sur la question de savoir comment se ferait la publication des décrets. La Commission a estimé que cette publication, constituant une mesure de forme, ne doit pas être réglée par la loi organique. Il y sera pourvu, comme actuellement, par voie de décret.

Article 6.

*Le pouvoir exécutif appartient au Roi.
Il est exercé par voie de règlements et d'arrêtés.*

Les cours et tribunaux n'appliquent les règlements et les arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux lois ou aux décrets.

Aucun règlement d'administration générale ou arrêté n'est obligatoire qu'après avoir été publié.

Cet article a subi les modifications successives suivantes, d'ailleurs sans importance.

Le texte du projet de loi confondait dans une même disposition le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif qui, dans son système, « appartenait au Roi ».

Cette expression, admissible en tant qu'elle vise le Pouvoir Exécutif, ne l'était pas au regard du Pouvoir Législatif. Aussi, dès le début de ses travaux, la Commission établit-elle nettement la distinction et proposa-t-elle de dire, en ce qui concerne le Pouvoir Législatif, qu'il est exercé par le Roi, ne maintenant l'expression « appartient » que pour le Pouvoir Exécutif.

Dans ses deux séries d'amendements, le Gouvernement se rallia à cette manière de voir, et chaque disposition devint un article séparé de la loi.

Celle concernant le Pouvoir Exécutif n'a fait l'objet d'aucune discussion au sein de la Commission, sauf à subir quelques changements de détail.

I. — Tout règlement vise une matière complexe qu'il est appelé à régir de manière plus ou moins permanente. L'arrêté a un caractère plus spécial et plus temporaire. Il est, dès lors, rationnel de donner le pas au règlement sur l'arrêté dans la nomenclature des actes auxquels le Pouvoir a recours pour remplir sa mission.

II. — Il ressort de l'économie générale du projet de loi qu'en aucune hypothèse les règlements et les arrêtés ne peuvent être contraires aux lois. La sanction de la prescription constitutionnelle, qui défend aux cours et tribunaux d'appliquer les règlements ou arrêtés qui auraient violé cette prévision du législateur était utile à rappeler dans une loi organique.

III. — Enfin, les raisons qui ont fait admettre comme une nécessité la publication des décrets devaient trouver leur application en ce qui concerne les règlements et arrêtés : d'où la dernière disposition de l'article, due à l'initiative du Gouvernement et approuvée par la Commission.

Article 7.

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.

Sous l'empire des dispositions primitives du projet de loi, cet article a donné lieu à une discussion des plus intéressantes.

En régime de pouvoir absolu, quelle pouvait être la portée de cette prescription légale ?

Quelle conception devait-on se faire de la responsabilité ministérielle ?

Vis-à-vis de qui existait-elle ?

Quelle était sa sanction ?

Aujourd'hui cette controverse n'a plus de raison d'être, l'accord s'étant établi entre le Gouvernement et la Commission pour appliquer au Congo un régime où ces questions trouvent leur solution d'après notre droit public.

La seule modification apportée à l'article a consisté à le mettre en concordance avec l'article de la Constitution qui a soin de faire ressortir la conséquence de responsabilité découlant de l'apposition de la signature ministérielle.

Article 8.

Aucune taxe douanière, aucun impôt ne peuvent être établis ni aucune exemption d'impôt accordée que par décret. Le décret ne sera exécutoire qu'après le vote du budget.

Cet article qui, à l'origine, ne comprenait que sa première phrase ne fit en premier examen l'objet d'aucune observation parce qu'il s'adaptait parfaitement au régime confiant, en même temps que le Pouvoir Exécutif, le Pouvoir Législatif au Souverain seul.

Mais ce régime ayant été modifié, a surgi la question de savoir si cette disposition, en ce qui concerne les taxes douanières et les impôts — pour les exemptions il pouvait être maintenu — était encore bien exacte, les budgets devant être établis par la loi.

La question fut soumise au Gouvernement qui fit tenir à la Commission la réponse ci-dessous :

QUESTION.

Le premier alinéa du nouvel article 2 du projet de charte coloniale est conçu comme suit : « Le budget des recettes et des dépenses des possessions coloniales est arrêté chaque année par la loi. »

La Commission des XVII a demandé au Gouvernement si l'attribution du vote du budget aux Chambres législatives ne devrait pas avoir pour corollaire la modification de l'article 9 du projet. Ne faudrait-il pas décider que les taxes douanières et les impôts ne peuvent être établis que par la loi ?

RÉPONSE.

Avant de proposer d'attribuer aux Chambres le vote annuel du budget des colonies, le Gouvernement s'est demandé s'il ne conviendrait pas de réserver également à la loi l'établissement des impôts et des taxes douanières dans les possessions coloniales.

Après un examen attentif de la question, le Gouvernement a estimé que cette dernière solution n'était pas à recommander.

Dans les pays civilisés de l'Europe, grâce aux perfectionnements apportés depuis de longues années au régime des impôts et à la stabilité relative des recettes, il est assez rarement nécessaire de modifier la législation fiscale par des lois spéciales, votées plusieurs mois avant l'époque fixée pour l'examen du budget.

Mais dans un pays neuf, où le système fiscal en est encore à la période d'organisation et où le montant des recettes est exposé à des oscillations plus considérables, les lois d'impôt sont sujettes à des retouches fréquentes, affectant la quotité, l'assiette et la répartition des contributions. Obliger le législateur belge à intervenir spécialement dans chaque cas et pour les moindres modifications du régime, c'est exposer l'administration de la colonie à des complications et à des retards préjudiciables et risquer, d'autre part, d'encombrer, par des objets d'une importance souvent très secondaire, l'ordre du jour déjà surchargé du Parlement.

Pour ces motifs il semble préférable de laisser au décret le soin d'établir les impôts et d'en exempter.

Le rôle des Chambres ne peut s'en trouver amoindri. En effet, les nouveaux impôts seront portés au budget des recettes et ainsi, quelques mois après la promulgation du décret, le Parlement pourra sacrifier à son gré les contributions fiscales qui n'obtiendraient pas son assentiment. Au fond, le maintien de l'ancienne disposition met les impôts et taxes douanières sur le même pied que les dépenses supplémentaires urgentes. Le Roi les arrête provi-

soirement par décret et ils ne deviennent définitifs que par l'approbation de la Législature.

Parmi les principales puissances coloniales, deux seulement, l'Allemagne et les Pays-Bas, ont attribué à leur Parlement le vote des recettes et des dépenses coloniales. Or, malgré cette attribution des Chambres, le droit de décréter les impôts est resté, dans chacun des deux pays, dans le domaine du Pouvoir Exécutif.

Dans les colonies allemandes, les impôts sont établis soit par l'Empereur, soit par le Gouverneur général (voir VON STENGEL, *Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete*, pp. 95 et 103). Dans les Indes néerlandaises, elles le sont par le Roi ou par le Gouverneur général en Conseil ; seules les taxes douanières de cette dernière colonie sont arrêtées par la loi (loi organique de 1834, art. 129).

Cette réponse parut illogique à un membre de la Commission. Un autre, au contraire, l'appuya. Combien de fois ne sera-t-il pas utile, voire indispensable, dans une colonie où toute l'organisation fiscale est, pour ainsi dire, encore à créer, que des décrets puissent intervenir sans qu'il faille subordonner la création de l'impôt à une longue discussion parlementaire ?

Un membre proposa formellement d'exiger l'intervention de la loi. On aurait :

« Aucune taxe douanière, aucun impôt ne peuvent être établis ni aucune exemption d'impôt accordée à des non-indigènes que par la loi. »

Enfin un membre estima que le mieux serait de décider que le décret ne serait exécutoire qu'après le vote du budget. De cette façon les projets seraient dispensés des formalités préliminaires : renvoi aux sections, etc. Tous ces projets seraient examinés par les Chambres à l'occasion de la discussion du budget. Ainsi le décret, d'après les exigences du moment, pourrait être pris, mais son exécution dépendrait du vote du budget annuel.

La première proposition fut repoussée par 5 voix contre 5 et 3 abstentions, la seconde, admise par 7 voix contre 5 et 1 abstention.

Article 9.

Les monnaies d'or et d'argent ont cours en Belgique et au Congo dans les mêmes conditions.

Un arrêté royal fixera la date à laquelle les monnaies d'argent frappées par l'Etat Indépendant du Congo n'auront plus cours et ne seront plus échangées par la Trésorerie coloniale.

Le bénéfice qui pourra résulter de la frappe des monnaies belges nécessaires à la colonie sera attribué au budget colonial.

Il est loisible au Roi de frapper des monnaies de billon spéciales pour la colonie ; ces monnaies n'ont pas cours en Belgique.

Cette disposition est aussi importante pour la Belgique que pour la future colonie :

Pour la Belgique, à raison de la répercussion que peut avoir la mesure sur sa situation monétaire ;

Pour la colonie, où l'introduction facilitée de la monnaie est appelée à exercer une influence heureuse sur la situation de l'indigène.

La Belgique fait partie de l'Union latine. Quel sera éventuellement l'effet de l'annexion des immenses territoires du Congo et des besoins de monnaie de ses populations sur les conventions auxquelles la Belgique a été partie ?

On comprend que cette question ait de prime abord préoccupé la Commission.

A défaut de tout renseignement dans l'Exposé des

motifs du projet de loi, elle décida de poser au Gouvernement les questions que nous reproduisons ci-dessous avec les réponses qui leur furent faites.

1^{re} QUESTION (1^{re} partie).

Quelle est l'application que doit recevoir le traité relatif à l'Union latine aux colonies acquises par les Etats contractants?

RÉPONSE.

La Convention monétaire du 23 décembre 1865 qui a créé l'Union latine et les conventions postérieures qui ont modifié les conditions de cette Union ne contiennent pas de dispositions relatives aux colonies des Etats contractants; en fait ces conventions ne sont pas applicables à ces colonies et il appartient à chaque Etat de régler comme il l'entend son système monétaire colonial.

A. Les Etats de l'Union peuvent frapper des monnaies spéciales destinées à leurs colonies à la condition que ces monnaies ne soient pas introduites dans la circulation de l'Union monétaire qu'elles viendraient accroître indûment.

Cette question a été élucidée par les échanges de vue qui ont eu lieu entre la Belgique et la France à l'occasion du décret italien du 40 août 1890 qui a créé des monnaies d'argent décimales ayant cours exclusivement dans le territoire de l'Erythrée. Aux termes de l'article 6 de ce décret, la Trésorerie provinciale de Naples est ouverte à l'échange des monnaies spéciales de la colonie de l'Erythrée contre des monnaies identiques ayant cours légal en Italie. La France exprima au sujet des conséquences de l'application de cette disposition des appréhensions qui ne furent pas partagées par le Gouvernement belge.

Ce précédent est intéressant. L'Etat du Congo a, en effet, frappé des monnaies spéciales d'argent de même module et de même titre que les monnaies belges. Le décret du Roi-Souverain du 27 juillet 1887 dispose que ces monnaies congolaises sont échangeables à Bruxelles contre des monnaies d'or ou contre des valeurs équivalentes. La Belgique, en reprenant le Congo, hériterait de l'obligation de faire cet échange à Bruxelles.

B. Si des Etats de l'Union appliquent à des colonies leur régime monétaire, ils ne peuvent, à raison de cette extension, procéder à des frappes d'écus de 5 francs dont toute émission nouvelle est interdite. Mais des frappes supplémentaires de monnaies divisionnaires d'argent seraient, suivant les précédents, consenties sans difficultés par les Etats contractants. En effet, la Convention additionnelle du 29 octobre 1897 a déterminé le montant du contingent de monnaies divisionnaires attribué à la France, en tenant compte du chiffre de la population des colonies de cet Etat (possessions africaines). Les communications diplomatiques qui ont précédé son adoption sont formelles sur ce point. Le préambule de la Convention indique, du reste, comme un des motifs de l'augmentation des contingents des monnaies divisionnaires attribués à chacun des Etats, l'insuffisance de ces monnaies dans la circulation à raison de « certaines extensions coloniales ».

1^{re} QUESTION (2^e partie).

Qu'a-t-il été fait à cet égard par la Régence de Tunis, le Tonkin, le Cambodge, l'Erythrée? Les monnaies de l'Union y circulent-elles?

RÉPONSE.

La Tunisie a des monnaies spéciales d'or, d'argent et de bronze identiques aux monnaies françaises.

L'Indo-Chine, qui comprend la Cochinchine, le

Cambodge, l'Annam et le Tonkin, a des monnaies d'argent, de bronze et de zinc différentes des monnaies françaises. Les monnaies d'argent de l'Union n'ont pas cours en Indo-Chine.

L'Erythrée a des monnaies spéciales d'argent identiques aux monnaies de l'Union.

2^e QUESTION.

Peut-on indiquer la somme des monnaies belges ou autres actuellement en cours dans l'Etat du Congo?

RÉPONSE.

Depuis 1887, il a été frappé par l'Etat du Congo des monnaies spéciales d'argent, de cuivre et de nickel, savoir :

990,000 francs en écus de 5 francs ;

910,000 francs en monnaies divisionnaires d'argent ;

49,300 francs en monnaies de cuivre ;

35,000 francs en monnaies de nickel.

Ces monnaies n'ont pas encore été entièrement émises dans la circulation.

Les monnaies de l'Union n'ont pas cours légal au Congo.

3^e QUESTION.

Le pouvoir libératoire accordé, dans la colonie, aux écus de 5 francs belges pourrait-il avoir une répercussion et des inconvénients au point de vue de la circulation monétaire en Belgique?

RÉPONSE.

Les quantités d'écus de l'Union circulant actuellement en Belgique sont présumées ne pas dépasser 400 à 450 millions de francs. Or, les quantités encore existantes d'écus belges peuvent être évaluées à environ 350 millions. En cas de dissolution de l'Union, la Belgique aurait à les reprendre, sauf certains tempéraments stipulés dans les conventions monétaires. Le pouvoir libératoire accordé dans la colonie aux écus de 5 francs belges permettrait à la Belgique d'utiliser graduellement une partie de ce stock.

Renseignée par ces informations sur l'ensemble des points qui l'avaient préoccupée, la Commission eut des hésitations concernant le fonctionnement des deux derniers paragraphes de l'article. Elle s'enquit auprès du Gouvernement au sujet de leur exacte portée.

QUESTION.

Comment le Gouvernement entend-il le fonctionnement des §§ 2 et 3 de l'article 7?

RÉPONSE.

Le § 2 de l'article 7 vise le bénéfice net qui pourra résulter des émissions qui seront faites dans la colonie; par conséquent les dépenses à faire pour l'entretien de la circulation des monnaies émises resteront à charge du budget colonial.

Le § 3 permet au Roi de frapper des monnaies de cuivre, de nickel ou de tout autre métal inférieur exclusivement pour la colonie. Le budget colonial supportera les dépenses de frappe et d'entretien et réalisera les bénéfices d'émission. Le texte n'interdit pas au Roi d'admettre dans la circulation de la colonie les monnaies belges de billon.

Plusieurs membres furent d'avis que cette réponse n'était pas adéquate à la question et, en tout cas, était peu claire.

Aussi, au vote final, n'ayant reçu aucune nouvelle information, ils déclarèrent s'abstenir, comptant reproduire leur demande de renseignements au

cours de la discussion du projet de loi à la Chambre.

L'article a été adopté par 6 voix et 7 abstentions, avec l'ajoute de l'alinéa 2 destiné à régler la situation transitoire.

Article 10.

Le budget des recettes et des dépenses de la colonie est arrêté chaque année par la loi.

Quatre mois au moins avant l'ouverture de l'exercice, le projet de budget est imprimé et distribué aux membres des Chambres législatives par les soins du Ministre des Colonies.

Si les Chambres n'ont pas voté le budget avant le 20 décembre de l'année qui précède 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.

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 à chacune des Chambres. Lorsque l'arrêté ou l'ordonnance a pour objet des dépenses supplémentaires, il dépose en même temps un projet de loi d'approbation.

Cette disposition constitue certes un des principaux articles du projet de loi.

Elle règle le vote du budget.

Trois systèmes se sont disputés les préférences de la Commission.

I. — Conséquent avec le régime qu'il préconisait, le projet primitif confiait au Souverain l'établissement du budget.

Sa formule était simple :

« Le budget des recettes et des dépenses des possessions coloniales est arrêté chaque année par le Roi (1). »

Le premier texte ne subit pas l'épreuve du vote. Avant que la Commission n'eut terminé son examen, elle fut saisie de nouvelles propositions.

II. — Lorsqu'en effet le Gouvernement décida une première fois de remanier le projet et de donner satisfaction à des objections qui avaient été formulées au sein de la Commission, il lui fit tenir des amendements consacrant un système mixte.

Ces objections, le Gouvernement les connaissait.

Elles se résumaient comme suit :

A. Avec un Conseil colonial sérieusement composé, dont la majorité des membres tiendrait son mandat du Parlement, qui aurait pour mission sinon de faire les lois, tout au moins de coopérer à leur confection, la proposition gouvernementale pourrait être admise parce que ainsi le Conseil collaborerait à l'établissement du budget. Le pays trouverait dans pareille combinaison les garanties et le contrôle

qu'il est en droit de réclamer. Qu'on ne perde pas de vue que la Belgique aura toujours au moins une responsabilité morale à supporter dans la gestion des affaires de la colonie.

B. Cela est d'autant plus indispensable que dans le projet de loi la responsabilité ministérielle n'est pas efficacement organisée.

C. D'ailleurs, jusqu'en 1901, la Belgique avait à cet égard un droit de veto. Une intervention, admissible alors, apparaît comme indispensable dans la situation que créera l'annexion.

Comme conclusion à ces observations, leurs auteurs se déclarèrent partisans du vote du budget par le Parlement et formulèrent la proposition de substituer au texte du Gouvernement le texte de l'article 115 de la Constitution :

« Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget de la colonie.

« Toutes les recettes et dépenses de la colonie doivent être portées au budget et dans les comptes. »

Partageant la manière de voir de ceux qui avaient soutenu qu'une proposition aussi radicale cadrerait mal avec l'ensemble des dispositions déjà admises; que sans doute un certain contrôle et certaines garanties étaient nécessaires, mais se rencontraient déjà dans certaines dispositions du projet de loi; qu'une intervention complète du Parlement belge apparaissait comme impraticable, car comment jugerait-il, avec compétence, des situations complexes comme celles que comporte l'administration d'une vaste colonie; qu'enfin semblable intervention aurait nécessairement pour effet de restreindre, sinon d'empêcher, toute action gouvernementale, — le Gouvernement communiqua à la Commission le nouveau texte que voici :

Le budget des recettes et des dépenses des possessions coloniales est arrêté chaque année par le Roi.

Toutefois, le traitement du Ministre des Colonies et les dépenses de l'Administration centrale des colonies en Belgique forment un budget spécial qui sera soumis annuellement au vote des Chambres conformément à l'article 115 de la Constitution.

Cette rédaction donna lieu à une nouvelle et longue discussion.

Ses partisans firent ressortir l'importance des concessions qu'elle contenait.

Dorénavant le traitement du Ministre et les dépenses de l'Administration centrale en Belgique — ce qu'on peut appeler le budget métropolitain — doivent être soumis annuellement au vote de la Chambre, ce qui implique toute liberté de discussion à leur sujet.

De limité qu'il était, le droit de poser des questions au Ministre et de l'interpeller reçoit l'extension la plus étendue, et si l'on ajoute que le Conseil colonial sera consulté au sujet du budget, puisqu'aux termes d'une disposition du projet de loi il doit l'être concernant tout décret, on ne peut sérieusement soutenir que ce régime nouveau — analogue d'ailleurs à celui qui est en vigueur dans certains pays à colonies — ne donne pleine satisfaction aux desirs de contrôle et de garanties que la Commission a exprimés.

Ses adversaires, au contraire, firent valoir que dans cette innovation, consistant dans la création d'un budget métropolitain, on ne peut voir une garantie. Son vote ne sera jamais qu'un moyen de censure *a posteriori* et la sanction qu'il peut comporter, c'est-à-dire le rejet du budget, n'offrira rien de garantissant, car on n'y aura pas recours.

On objecte que le budget colonial — comme tout décret — sera soumis au Conseil colonial. Ce serait là une garantie certaine si ce Conseil offrait lui-même des garanties d'indépendance et de compétence : ce serait alors un système de haute conciliation; mais il a été repoussé par la Commission et

(1) A l'appui de cette disposition, l'exposé des motifs disait : « Il n'est pas d'Etat bien ordonné qui s'administre sans budget régulièrement dressé pour les recettes et les dépenses. Aux termes de cet article, le budget de la colonie sera arrêté chaque année par le Roi. La remise de cette attribution au Souverain a paru nécessaire, parce qu'on n'aurait pu organiser une administration décentralisée et autonome si l'on avait consacré, en ce qui concerne le budget, une intervention des Chambres sous la forme d'un vote impliquant l'approbation ou le rejet de chaque poste de recette ou de dépense. »

même, en ce qui concerne le Gouvernement, fait un pas en arrière. La Commission avait admis que les membres du Conseil ne pouvaient être révoqués et que le Ministre n'y aurait pas voix délibérative. Le Gouvernement, dans ses amendements, revient sur cette double mesure.

En ce qui concerne le droit d'interpellation, on peut dire que rien n'est innové. Qu'il porte le budget métropolitain ! Ce qui est décisif, c'est le vote du traitement du Ministre ; c'est là qu'un refus pourra le toucher. Or, cela existait déjà avant les amendements, puisqu'on prévoyait même pour les Chambres le droit de requérir la présence du Ministre (art. 88 de la Constitution). Et ce qui contribue à rendre un contrôle efficace indispensable, ce sont les obligations morales que la Belgique contracte envers les indigènes. Or, cela devrait être réduit à un simple droit d'interpellation dont l'exercice arriverait toujours trop tard.

En outre, le système des amendements offre cet inconvénient grave de consacrer la subordination constante de la politique belge à la politique coloniale. Lorsque le Ministre des Colonies sera atteint par un vote, le Cabinet belge tout entier sera frappé.

Ces considérations légitiment la proposition qui a été faite, et qui est maintenue, de s'en tenir purement et simplement au texte de l'article 115 de la Constitution. Cette proposition implique uniquement le vote du budget et le principe de son annuité. Pour le surplus, toutes les questions se rattachant à l'élasticité du budget : virements, crédits non limitatifs, etc., ne seraient pas réglées par la présente loi et leur organisation ultérieure comme leur mode d'application remédieraient à tous inconvénients et écarteraient toutes objections, sauf à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre le budget à la vérification d'une Cour des comptes dont jusqu'ici nul article ne s'occupe. Le débat fut clôturé par un double vote.

La proposition de substituer au texte du Gouvernement celui de l'article 115 de la Constitution fut repoussée par 9 voix contre 7 et, à la même majorité, l'article amendé par le Gouvernement fut adopté.

III. — A l'avènement du nouveau Cabinet, la question fut reprise et le Gouvernement saisit la Commission de la proposition de donner aux Chambres législatives, dans les termes qui constituent ci-dessus l'article 10, le vote annuel du budget, en prévoyant, à l'exemple de la législation néerlandaise, les mesures indispensables pour que l'Administration coloniale ne soit pas entravée par les distances considérables qui la séparent du Parlement appelé à disposer de ses ressources.

Article 11.

Le compte général de la colonie est arrêté par la loi après la vérification de la Cour des Comptes.

La Cour examine si aucun article des dépenses du budget n'a été dépassé et si les dépenses supplémentaires ont été approuvées par la loi.

La Cour des Comptes se fait délivrer par le Ministère des colonies tous états, pièces comptables, et donner tous renseignements et éclaircissements nécessaires au contrôle de la recette et de la dépense des deniers.

Le compte général de la colonie est communiqué aux Chambres avec les observations de la Cour des Comptes.

Pareille disposition ne figurait ni dans le texte du projet de loi primitif ni dans les amendements de la

Commission, bien qu'au cours de ses délibérations il eût été question d'une intervention éventuelle de la Cour des Comptes.

Comme l'explique le Gouvernement — auteur de l'article — il est la conséquence du régime ayant pour base l'intervention directe du Parlement dans l'établissement du budget.

Le vote du budget entraîne, dit-il, par voie de conséquence, pour les Chambres, le contrôle des comptes des possessions coloniales. De là l'intervention de la Cour des Comptes.

Mais il ne peut être question du visa préalable de la Cour pour les ordonnances de paiement de l'administration coloniale. La mission de liquidation, ainsi que la juridiction sur les comptables, est laissée aux institutions organisées à cet effet dans l'Etat Indépendant du Congo. La Cour des Comptes exercera une mission de surveillance et de vérification.

La Commission a confirmé par un vote unanime et sans discussion cette manière de voir.

Article 12.

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.

En vue de la discussion de cet article, la Commission avait posé une question au Gouvernement et en avait reçu la réponse suivante :

QUESTION.

L'intervention du Parlement ne doit-elle pas être prévue pour les emprunts, les grands travaux publics et les concessions avec garantie d'intérêt ?

RÉPONSE.

Le projet de loi a donné au Roi la direction complète des affaires coloniales. Il n'a pas restreint son autorité en matière d'emprunts, de travaux publics et de concessions.

Pareille restriction eut d'abord été contraire à son économie générale qui consacre l'autonomie financière de la colonie.

La colonie est appelée, demain comme elle l'est aujourd'hui, à pourvoir à ses dépenses au moyen de ses ressources propres. L'intervention de la métropole n'est requise que si éventuellement ses finances peuvent être engagées directement ou indirectement.

La conséquence logique de cette indépendance financière s'impose. La colonie doit avoir qualité pour décider les mesures qui auront pour effet d'assurer son plein développement économique. Elle doit pouvoir contracter seule les emprunts dont elle est seule tenue, décréter des travaux publics, faire des concessions de toute nature en s'inspirant de l'unique souci d'augmenter sa prospérité.

A cette raison d'ordre général vient s'ajouter une considération d'ordre pratique. Exiger pour certains actes l'intervention du Parlement de la mère patrie serait risquer d'enrayer un développement qui exige des décisions rapides.

Dans une colonie naissante, la création de chemins de fer, l'établissement de routes, l'amélioration des voies navigables, en un mot la réalisation de grands travaux publics est une nécessité primordiale. Les progrès de la civilisation en même temps que l'amélioration matérielle du sort des indigènes et la prospérité du commerce y sont étroitement liés. Il importe que leur accomplissement ne puisse pas être entravé par les lenteurs de la procédure parlementaire.

C'est à tort que l'on objecterait le danger de

voir l'Administration coloniale assumer des charges sans examen suffisant.

Les garanties rigoureuses dont une disposition légale récente entoure au Congo l'octroi des concessions permettent d'écarter les appréhensions au sujet des inconvénients auxquels pourrait donner lieu le droit de disposer librement des biens domaniaux.

Quant aux travaux publics que permettent de réaliser des emprunts ou des garanties d'intérêt, il ne faut pas perdre de vue qu'ils constituent l'outillage économique de la colonie et qu'ils trouvent leur contre-partie dans la prospérité croissante du pays et dans le rendement supérieur de l'impôt qui en est la conséquence inévitable.

L'exemple de l'Etat Indépendant du Congo est décisif. Après vingt-cinq ans d'une administration qui a passé par toutes les difficultés de la création de l'entreprise, le budget se soide en équilibre.

La mise en tutelle de l'Administration coloniale, alors que l'annexion sera un fait accompli, s'expliquerait d'autant moins que tous ses actes seront soumis au contrôle annuel des Chambres.

La prospérité des colonies anglaises est convaincante à cet égard.

« Les budgets des colonies de la Couronne sont entièrement distincts de celui de la mère patrie et une dette contractée par une colonie n'est nullement une dette de la Grande-Bretagne; il est même fort rare que le Gouvernement anglais accorde sa garantie à un emprunt contracté par un Gouvernement colonial et plus rare encore qu'il alloue à l'un de ceux-ci un subside quelconque (*Lois organiques des Colonies*, tome I^{er}, p. 13). »

En Angleterre, le Parlement de la mère-patrie n'intervient dans les colonies ni pour les concessions, ni pour les travaux publics, ni pour les emprunts.

Et il en est de même en France pour la généralité des colonies.

Sous l'empire de la préoccupation de voir exister un contrôle efficace du Parlement sur toute mesure financière coloniale, emprunt ou garantie d'intérêts, pouvant directement ou indirectement intéresser la Belgique, la Commission, qui, par cette réponse, n'était saisie d'aucune proposition, se disposait à formuler ses vues à cet égard, lorsque le Gouvernement lui demanda d'insérer le texte suivant dans le projet de loi :

Les décrets approuvant les emprunts à charge ou sous la garantie de la colonie et les travaux sur ressources extraordinaires ne sont pris que sur la proposition des ministres délibérant en conseil.

La garantie offerte résidait ainsi dans l'intervention du Conseil des Ministres assumant la responsabilité des mesures financières.

Une discussion des plus approfondies s'engagea à ce sujet dans la Commission.

Elle eut à connaître de quatre propositions qui surgirent au cours du débat.

Ajouter au texte du Gouvernement :

PREMIÈRE PROPOSITION.

Ceux-ci communiquent aux Chambres, endéans les mois, les décrets approuvant les emprunts et pris sur leur proposition.

Ils soumettent à l'approbation des Chambres les emprunts projetés qui peuvent éventuellement engager directement ou indirectement les finances de la Belgique.

DEUXIÈME PROPOSITION.

Les emprunts à charge ou sous la garantie de la Colonie ne sont contractés qu'en vertu de la loi, sur la proposition du Ministre des Colonies, de l'avis conforme du Conseil colonial.

Toutefois, les emprunts inférieurs à 10 millions

pourront être contractés en vertu d'un décret, si les Chambres n'ont point pris de décision à leur sujet endéans les trois mois de session effective depuis la proposition faite par le Ministre des Colonies.

TOISIÈME PROPOSITION.

Les emprunts à charge ou sous la garantie de la Colonie ne sont contractés qu'en vertu de la loi. Toutefois, les emprunts inférieurs à 5 millions pourront être contractés en vertu d'un décret après que le projet de décret aura été déposé, avec toutes les pièces à l'appui, pendant trente jours sur les bureaux des deux Chambres.

QUATRIÈME PROPOSITION.

I. — *En ordre principal* : Aucun emprunt ne peut être contracté ni garanti, aucune garantie d'intérêts ne peut être accordée qu'en vertu de la loi.

II. — *En ordre subsidiaire* : Tous emprunts à charge ou sous la garantie de la Colonie et qui dépassent 5 millions, ainsi que les travaux publics à exécuter au moyen des ressources de ces emprunts, sont votés par les Chambres.

Toute garantie d'intérêts à charge de la Colonie est autorisée par la loi.

Tous projets de décrets autorisant la Colonie à contracter ou garantir des emprunts qui ne dépassent pas 5 millions doivent être déposés pendant trente jours, avec toutes les pièces à l'appui, sur le bureau des deux Chambres.

On constate qu'à la base de tous ces projets se trouve le principe de l'intervention des Chambres.

La grande majorité de la Commission la jugeait nécessaire.

En cette matière, le Parlement a compétence. L'administration journalière de la Colonie lui échappe; mais l'objection n'existe pas quand il s'agit de grands emprunts en corrélation avec de grands travaux. Le passé, qui a connu l'intervention pécuniaire de la Belgique en faveur du Congo, donne toutes garanties à cet égard.

L'intérêt même de la Colonie y est engagé. L'emprunt ainsi émis sera d'un placement facile. Et si dans des circonstances données on peut redouter un moment d'humeur de la part de la Législature qui trouvera des demandes inopportunes ou exagérées, ce mécontentement sera bien plus à craindre et plus accentué lorsqu'il ne pourra se manifester qu'après coup.

La règle doit donc être le vote des emprunts par les Chambres, sauf à rechercher quels tempéraments pourraient être apportés à ce que ce principe aurait de trop absolu.

Ces tempéraments — qui en tout cas doivent être strictement prévus et bien précises — quels peuvent-ils être?

Une des propositions les recherche dans une distinction entre les emprunts de la Colonie qui seraient éventuellement de nature à engager directement ou indirectement les finances de la Belgique et tous les autres emprunts. Cette prescription paraît difficile à approuver. Comme formule législative, les mots « éventuellement » et « engager indirectement » sont inadmissibles. Et sur le fond même comment savoir *a priori* que les finances de la Belgique seront, par exemple, indirectement engagées? Cela ne peut se préciser. Pareille éventualité est la loi de l'avenir. Et, dans ces conditions, qui contestera que pareille situation aura forcément pour effet d'engager la responsabilité ministérielle dans une voie bien dangereuse?

Une autre proposition voit ces tempéraments à la règle absolue dans le fait de décider que lorsque le Parlement ne se sera pas prononcé dans un terme déterminé sur le décret qui lui est soumis, les em-

prunts d'une certaine importance pourront être contractés. Semblable décision ne peut davantage être approuvée. Comment admettre que la Chambre se trouvant régulièrement saisie pourrait être des-saisie parce qu'elle ne se prononce pas? Parlemen-tairement c'est impossible, et insérer dans la loi pareille prévision ce serait non seulement y inscrire l'aveu de l'impuissance du Parlement à s'acquitter convenablement de sa tâche, mais encore poser un précédent bien dangereux.

La Commission s'arrêta au système qui consiste à faire exception pour les emprunts et les garanties d'intérêts d'une importance déterminée, qui peuvent nécessiter des mesures administratives urgentes.

Elle décida en même temps d'appliquer la même règle aux travaux sur ressources extraordinaires et d'exiger que le projet de décret serait déposé durant trente jours de session, avec toutes les pièces à l'appui, sur les bureaux des deux Chambres.

Ces décisions furent prises, après retrait des deux premières propositions, par l'ensemble des votes suivants :

Le § 1^{er} de la quatrième proposition (intervention absolue de la Législature) fut rejeté par 10 voix contre 7.

Le § 1^{er} de la troisième proposition (identique au texte du Gouvernement) fut adopté par 14 voix et 3 abstentions.

L'amendement ajoutant à ces textes : a) les tra-vaux sur ressources extraordinaires, b) les garanties d'intérêts dont le service est inférieur à 200,000 fr. et c) substituant aux mots « pendant trente jours » les mots « pendant trente jours de session », fut voté par 41 voix contre 3 et 3 abstentions.

Enfin l'amendement subsidiaire, à la quatrième proposition, fut rejeté par 9 voix contre 7 et 1 abs-tention.

La proposition admise était, dès lors, conçue comme suit :

« Les emprunts à charge ou sous la garantie de la colonie ne sont contractés et les garanties d'intérêt ne sont consenties qu'en vertu de la loi. Il en est de même pour les travaux sur ressources extraordi-naires.

Toutefois, les emprunts à charge ou sous la garan-tie de la colonie ne dépassant pas cinq millions de francs, les garanties d'intérêts dont le service est inférieur à deux cent mille francs par an, ainsi que les travaux publics sur ressources ordinaires à con-currence des mêmes sommes, pourront être consen-tis ou exécutés en vertu d'un décret.

Le projet de décret sera déposé, avec toutes les pièces à l'appui, pendant trente jours de session, sur les bureaux des deux Chambres. »

Mais, peu après, sur la proposition du Gouverne-ment, admise sans opposition par la Commission, toutes les modalités des §§ 2 et 3 de l'article ainsi voté par celle-ci furent supprimées, le vote du budget attribué aux Chambres leur enlevant toute raison d'être. La première partie seule fut maintenue avec des modifications de pure forme.

Article 13.

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 est consentie ou autorisée par décret.

Seront déposés, avec toutes les pièces justi-ficatives, 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 de vingt-cinq mille hectares;*

c) *Concession de la jouissance d'immeubles domaniaux, si leur superficie excède cent mille hectares ou si la concession est consen-tie pour plus de dix ans.*

Pour déterminer le maximum de super-ficie prévu aux alinéas 1 et 2, il est tenu compte des cessions ou concessions de biens domaniaux dont la partie intéressée a béné-ficié antérieurement.

L'identité de situation, au point de vue de la dis-cussion, entre cet article et le précédent, fut absolue. Le débat aboutit au même résultat.

Trois propositions furent soumises à la Commis-sion :

PREMIÈRE PROPOSITION (émanée du Gouvernement) :

Toute cession ou concession à titre gratuit ou onéreux, pour quelque durée que ce soit, de biens domaniaux ou de la jouissance de biens domaniaux situés dans la possession coloniale doit être consen-tie ou autorisée par décret. L'acte qui les constate doit contenir les stipulations arrêtées dans chaque cas par les ministres délibérant en conseil.

DEUXIÈME PROPOSITION :

Toute remise ou concession à titre gratuit ou onéreux, pour quelque durée que ce soit, de biens domaniaux ou de la jouissance de biens domaniaux situés dans les possessions coloniales doit être consentie ou autorisée par la loi.

TOISIÈME PROPOSITION :

Une loi spéciale déterminera les règles relatives aux concessions de chemins de fer et de mines, aux cessions ou concessions de biens domaniaux.

En attendant, toute concession de chemins de fer et de mines, toute cession ou concession, pour quelque durée que ce soit, de biens domaniaux d'une superficie dépassant 10 hectares doit être consen-tie ou autorisée par décret, après avis du Conseil colo-nial.

Devront être déposés, avec toutes les pièces à l'appui, pendant trente jours, sur le bureau des deux Chambres, tous projets de décrets portant :

a) Concession de chemins de fer, mines, minières ou alluvions aurifères;

b) Cession d'immeubles domaniaux d'une super-ficie excédant 25,000 hectares;

c) Concession de la jouissance d'immeubles doma-niaux d'une superficie excédant 100,000 hectares ou pour une durée dépassant dix ans.

Si la partie prenante a déjà bénéficié d'une ou de plusieurs cessions ou concessions antérieures, les superficies indiquées *sub litteris b et c* doivent être calculées sur la totalité des biens domaniaux cédés et à céder ou concédés ou à concéder à un même bénéficiaire.

Comme à l'article précédent, le Gouvernement représentait en matière de concessions et de cessions la garantie à prendre dans une délibération du Con-seil des Ministres.

A l'appui de la deuxième proposition, il fut invoqué qu'elle ne fait qu'appliquer à la colonie ce qui existe en Belgique : ce qui est bon et recomman-dable pour l'une doit l'être pour l'autre. En ce qui concerne la colonie, il y a même un motif de plus. Les concessions y sont plus vastes. Elles compren-nent des milliers d'hectares.

Pour la justification de la troisième proposition, ses auteurs firent valoir qu'il importe qu'un régime définitif soit établi, sans aller jusqu'à dire que les règles doivent être les mêmes pour toutes les concessions. Une loi spéciale déterminera ces règles : voilà le principe.

Mais, en attendant, il faudrait un régime transitoire. La proposition règle ce régime par une intervention du Parlement. Mais il va de soi que celui-ci ne peut ni ne doit intervenir en tout cas. On trouve dans la législation congolaise actuelle des arrêtés pour des locations de quelques mètres carrés de terrain. Faire intervenir dans de tels cas le Parlement serait de l'excès de centralisation. Il faut s'arrêter à un système mixte : faire exception pour les concessions de minime importance et ne prévoir l'intervention de la Législature que pour les concessions de vaste étendue. Les chiffres de 25,000 hectares pour les cessions et de 100,000 hectares pour les concessions sont logiques et proportionnés.

Mais, dans cette mesure, il faut prévoir le cas de cessions ou de concessions diverses faites à une même personne ou à une même société : pour la fixation des chiffres prévus, elles devront être cumulées.

À ce système il fut objecté que, si sa seconde partie pouvait être approuvée, la première ne se justifiait pas. Pourquoi faudrait-il ici une loi particulière sans en réclamer pour tant d'autres objets qui mériteraient la même sollicitude du législateur ? Cela n'a pas de raison d'être.

La Commission rejeta par 13 voix contre 2 et 1 abstention la deuxième proposition.

La première partie de la troisième proposition ainsi que les mots « en attendant » furent également rejetés par 8 voix contre 5 et 2 abstentions. Enfin le restant de l'amendement — remplaçant ainsi la proposition du Gouvernement — fut adopté par 13 voix contre 2 et 1 abstention.

L'article 2, des lors, était rédigé comme suit :

Toute concession de chemins de fer et mines, toute cession ou concession, pour quelque durée que ce soit, de biens domaniaux d'une superficie dépassant dix hectares doit être consentie ou autorisée par décret, après avis du Conseil colonial.

Devront être déposés, avec toutes les pièces à l'appui, pendant trente jours de session, sur les bureaux des deux Chambres, tous projets de décrets portant :

a) Concession de chemins de fer, mines, minières ou alluvions aurifères ;

b) Cession d'immeubles domaniaux d'une superficie excédant vingt-cinq mille hectares ;

c) Concession de la jouissance d'immeubles domaniaux d'une superficie excédant cent mille hectares ou pour une durée dépassant dix ans.

Si la partie prenante a déjà bénéficié d'une ou de plusieurs cessions ou concessions antérieures, les superficies indiquées *sub litteris b et c* doivent être calculées sur la totalité des biens domaniaux cédés et à céder ou concédés et à concéder à un même bénéficiaire.

Le Gouvernement adhéra à cette rédaction, mais proposa de supprimer dans le premier alinéa les mots « après avis du Conseil colonial », tous les projets de décrets devant, aux termes du projet de loi, être soumis à l'avis de ce Conseil. Il proposa également, outre quelques modifications de pure forme, d'étendre la disposition finale du texte ci-dessus aux cessions et concessions prévues par l'alinéa premier et qu'on avait omis de mentionner.

Ces divers changements en seconde lecture du projet furent approuvés par la Commission qui, en outre, substitua les mots « partie intéressée » aux mots « partie prenante », cette expression manquant de précision juridique.

Article 14.

La justice civile et la justice militaire sont organisées par décret.

Les officiers du ministère public exercent leurs fonctions sous l'autorité du Ministre des colonies.

On s'est demandé si à l'exemple de ce qui se passe en Belgique, où l'organisation judiciaire est réglée par une loi, il ne fallait pas, dans cet article, remplacer le décret par la loi.

En adoptant la rédaction proposée par le Gouvernement, la Commission a donné à cette question une solution négative. Elle a été d'avis que sur bien des points ce seront de simples détails qui resteront à régler, les points essentiels étant déjà dans les articles suivants du projet de loi. On ne peut pour ces détails exiger l'intervention de la loi. C'est, au surplus, perdre de vue qu'en tout cas le Parlement conserve le droit de légiférer en cette matière, comme en toute autre, s'il le juge opportun.

Le second alinéa de cet article avait été ajouté par le Gouvernement dans ses derniers amendements, mais sous une autre forme. Aux mots « Ministre des Colonies » il avait joint ce membre de phrase « représenté par le Gouvernement général », ce qu'il justifiait 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 journalière des officiers du Ministère public exige la délégation au Gouverneur général des pouvoirs du Ministre des Colonies.

La Commission ne s'est pas rangée à cet avis.

Elle a pensé que l'intervention du Gouverneur général — fonctionnaire administratif — pourrait présenter des inconvénients, et comme, d'autre part, y substituer le Procureur général ne serait que déplacer la difficulté, puisque celui-ci n'en serait pas moins sous l'autorité du Gouverneur général qui aux Colonies représente le Ministre, il a paru préférable à la Commission de s'en tenir uniquement au principe et de se borner à affirmer l'autorité du Ministre des Colonies.

Article 15.

Les magistrats de carrière sont nommés et révoqués par le Roi.

Ils ne peuvent être révoqués que sur la proposition du Procureur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du Tribunal suprême de la colonie.

Après une période de stage dont la durée n'excèdera pas trois ans, les magistrats de carrière sont nommés pour un terme de dix ans. À l'expiration de ce terme, ils sont admis à la pension. Toutefois, ils peuvent être admis à la pension antérieurement au terme de dix ans, soit à leur demande s'ils ont accompli huit années de service dans la colonie, y compris la période de stage, soit en cas d'impossibilité, pour cause de santé, de remplir convenablement leurs fonctions. Dans ce dernier cas, la mise à la pension ne pourra être prononcée que de l'avis conforme du Tribunal suprême de la colonie.

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 trai-

tement au moins équivalent à celui qui était attaché à leurs anciennes fonctions.

Les traitements, congés et pensions sont fixés par mesure législative.

Une bonne administration de la justice est d'importance essentielle et capitale dans une colonie.

Elle ne sera telle que si le bon recrutement et l'indépendance de la magistrature sont assurés.

En dehors des conditions générales indispensables d'aptitude, de rémunération, etc., la qualité du recrutement sera surtout favorablement influencée par l'assurance d'une pension de fin de carrière garantissant au magistrat son avenir.

D'un autre côté, l'indépendance du magistrat ne sera acquise que s'il se trouve à l'abri d'une révocation arbitraire et de déplacements injustifiés.

A ces divers points de vue, le texte primitif du projet de loi, bien qu'amendé plus tard par le Gouvernement qui ajouta que les causes de révocation devaient être prévues par décret, et remplaça l'avis conforme du président du Tribunal suprême de la colonie par celui du tribunal tout entier, était manifestement insuffisant et sujet à critiques fondées.

Il portait :

Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont nommés et révoqués par le Roi.

Leur révocation ne peut avoir lieu que sur la proposition du Gouverneur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du Tribunal suprême de la colonie.

Il en résultait qu'à part trois conditions auxquelles la révocation se trouvait légalement subordonnée, toutes autres questions étaient abandonnées à l'initiative de simples décrets.

La Commission s'est attachée à préciser et à régler chacune des situations que doit faire prévoir cette matière assez complexe.

C'est ainsi que, tout en maintenant, comme c'est nécessaire, dans les attributions du pouvoir exécutif le droit de nomination et de révocation des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, elle a été amenée à délibérer et à statuer sur trois points suivants :

A. Conditions à mettre à toute révocation :

B. Durée des fonctions, droit à la pension et mise à la pension ;

C. Déplacement des magistrats (1).

I. — En ce qui concerne la première de ces mesures, l'immovibilité est pour le magistrat la plus précieuse des garanties d'indépendance.

Il importe, dès lors, que sa révocation éventuelle,

(1) Trois amendements furent défendus sur ces points devant la Commission.

Premier amendement. — Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont nommés par le Roi *pour un terme qui ne peut être inférieur à dix ans.*

Ils ne peuvent être révoqués que sur la proposition du Gouverneur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du tribunal suprême de la colonie.

Deuxième amendement. — Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont nommés et révoqués par le Roi.

Les juges sont nommés à vie.

Toutefois les obligations que la colonie contracte vis-à-vis d'eux prennent fin lorsqu'ils cessent d'exercer effectivement leurs fonctions.

Les juges ont droit à des congés périodiques et à une pension de retraite proportionnée au nombre de leurs années de service, lorsque celles-ci dépassent dix années.

Ces congés et pensions sont prévus par décret.

Aucun juge ne peut être révoqué que sur la proposition du Gouverneur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du tribunal suprême de la colonie.

Le déplacement d'un juge d'une circonscription judiciaire à une autre ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

que certaines circonstances imposent de prévoir, soit entourée de sérieuses garanties.

Avec le Gouvernement, la Commission les a trouvées dans une triple mesure :

a. Celle d'une proposition formelle de la part de l'autorité supérieure. — Consciente de sa responsabilité, elle ne se prêtera pas à une démarche injustifiée. — En ce qui concerne la désignation de cette autorité, la Commission, en cours de discussion, a substitué l'intervention du procureur général, membre du pouvoir judiciaire, à celle du gouverneur général, agent de l'administration.

b. Une détermination strictement limitée, à prévoir dans un décret, des seules causes qui pourront donner lieu à cette mesure grave. Cette garantie n'est pas illusoire puisqu'elle rend notamment nécessaire l'intervention du Conseil colonial.

c. L'avis conforme du Tribunal suprême de la colonie. — Il a été entendu que ce tribunal est celui qui siège dans la colonie, mieux placé à tous égards que le Conseil supérieur de Bruxelles pour apprécier la situation.

II. — Il a paru indispensable de fixer une limite à la durée des fonctions du magistrat et de lui assurer une pension de retraite.

A cet égard un double écueil devait être évité.

Fixer un terme trop long avant que ne soit acquis le droit à la pension serait évidemment nuire au recrutement. Fixer un terme trop court aurait le double désavantage de soumettre trop le magistrat à l'influence du pouvoir supérieur et de rendre injustifiable l'octroi de pensions prématurées. C'est en vue de parer à ce double inconvénient que la Commission, parmi les nombreux termes proposés : cinq ans avec faculté de renouvellement, dix ans, quinze ans, a choisi un terme de douze années qui, en tenant compte de quatre congés de six mois, correspond à dix années de services effectifs.

Les pensions comme les traitements seraient fixés par décrets.

III. — Même mitigé, un droit de déplacement du magistrat peut conduire à de sérieux abus. Aussi la Commission n'a-t-elle voulu l'admettre que dans une hypothèse : celle d'une nomination nouvelle acceptée par le titulaire.

En première lecture la Commission avait examiné, à l'occasion du débat sur cet article, la question relative à la prohibition de toute immixtion du pouvoir administratif dans l'action du pouvoir judiciaire. Il a paru préférable de la rattacher à la discussion de l'article suivant avec lequel elle se trouve plus en rapport.

Troisième amendement. — Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont nommés par le Roi pour un terme de quinze ans ; à l'expiration de ce terme, ils sont admis à la pension.

Toutefois, ils peuvent être admis à la pension avant l'expiration de ce terme dans les cas suivants :

1° Lorsqu'ils ont accompli dix ans de service effectif dans la colonie ;

2° Lorsqu'ils ont atteint l'âge de 50 ans ;

3° En cas d'impossibilité de remplir leurs fonctions pour raison de santé. Dans ce dernier cas, la mise à la pension ne pourra être prononcée que de l'avis conforme du tribunal suprême de la colonie.

Les traitements et pensions sont fixés par décret.

Art. 12bis. — Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire peuvent être révoqués par le Roi, sur la proposition du Gouverneur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du tribunal suprême de la colonie.

Art. 12ter. — Les juges ne peuvent être déplacés que par une nomination nouvelle et de leur consentement.

Toutefois cette disposition n'est pas applicable :

1° Aux changements de résidence dans une même circonscription judiciaire ;

2° En cas de modification des circonscriptions judiciaires.

Les votes suivants tranchèrent ces diverses questions :

A. Pour le terme de douze ans, il y eut 8 votes favorables contre 5 ;

B. L'admission à la pension au bout de ce terme fut votée par 9 voix contre 2 et 2 abstentions ;

C. La fixation par décrets des traitements et pensions recueillit 12 voix. Il y eut une abstention ;

D. Par 11 voix et 2 abstentions, la proposition d'insérer dans la loi le texte de la Constitution belge en ce qui concerne les déplacements des magistrats fut adoptée ;

E. Enfin la substitution des mots « Procureur général » aux mots « Gouverneur général » fut admise par 9 voix contre 4, après que la Commission eût repoussé par 7 voix contre 4 et 1 abstention la proposition d'admettre simultanément l'intervention des deux autorités en disant « Procureur général ou Gouverneur général ».

Le texte ainsi remanié et complété portait :

Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont nommés par le Roi pour un terme de douze ans. A l'expiration de ce terme, ils sont admis à la pension.

Les traitements et pensions sont fixés par décret.

Le déplacement des juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de leur consentement.

Leur révocation ne peut avoir lieu que sur la proposition du Procureur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du tribunal suprême de la Colonie.

L'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action de l'autorité judiciaire.

Les officiers du Ministère public ne dépendent dans l'exercice de leurs fonctions que de leurs chefs hiérarchiques.

Dans ses derniers amendements, le Gouvernement modifia encore sensiblement la rédaction de l'article. Il maintint l'intervention du Gouverneur général, supprima toute mention de la durée des fonctions, introduisit l'idée du stage, réglementa la question des déplacements et ne fit allusion aux traitements et pensions que pour proposer de les voir fixer par décrets. Son texte disait :

Les magistrats de carrière sont nommés et révoqués par le Roi.

Ils ne peuvent être révoqués que sur la proposition du Gouverneur général, pour les causes prévues par décret et de l'avis conforme du tribunal suprême de la colonie.

Après une période de stage dont la durée n'excédera pas trois ans, les magistrats de carrière 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.

Les traitements et pensions sont fixés par décret.

Ces changements étaient motivés comme suit :

Les dispositions protectrices de l'article s'appliquent également aux magistrats du siège et aux magistrats du parquet. En effet, le magistrat est nommé sans désignation spéciale de fonctions ; ce n'est qu'après un stage à Boma que, d'après ses aptitudes, il est nommé par le Gouverneur général à un poste déterminé.

Alinéa 1er. — Le décret d'organisation judiciaire prévu par un article précédent déterminera la durée de l'engagement et les conditions de la mise à la pension.

Alinéa 2. — La proposition de révocation doit émaner du Gouverneur général, chef hiérarchique du parquet dans les possessions coloniales.

Alinéa 3. — Le Gouvernement a réglé la question des déplacements en tenant compte de tous les intérêts en présence.

Tout en adhérant à certaines de ces innovations, la Commission en critiqua et repoussa d'autres.

De l'ensemble de la discussion qui eut lieu à leur sujet il résulte que la Commission :

1^o Accepta la distinction entre magistrats de carrière et juges territoriaux, tout en formulant le vœu de voir, lorsque les circonstances s'y prêteront, étendre à tous l'investiture royale qui donne garantie de la responsabilité ministérielle.

2^o Maintint l'intervention du Procureur général de préférence à celle du Gouverneur général.

3^o Adhéra à l'idée du stage. Cette innovation est bonne et même nécessaire. Elle permet le contrôle des conditions indispensables au magistrat colonial : aptitudes, santé, etc., et facilite l'attribution du poste qui lui convient le mieux.

4^o En revint à son système de fixer une certaine durée aux fonctions judiciaires. Un terme de dix ans est normal pour la colonie. Mais cependant deux exceptions, qui se justifient d'elles-mêmes, doivent être prévues :

a. Le cas où le magistrat, après huit ans, stage compris, sollicite sa retraite ;

b. Le cas de maladie.

5^o Décida qu'à raison de l'importance des mesures visées il était préférable de prévoir la fixation des traitements, congés et pensions par mesure législative que par décret.

Ces décisions, qui ne donnèrent lieu à aucun vote, trouvent leur expression dans la rédaction définitive de l'article ci-dessus.

Article 16.

L'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action des cours et tribunaux.

Toutefois, le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre, dans un territoire et pour un temps déterminés, l'action répressive des cours et tribunaux civils et y substituer celle des juridictions militaires.

L'état de siège est une mesure que des circonstances graves peuvent rendre nécessaire même dans les pays les plus civilisés. A fortiori appartient-il au pouvoir de le prévoir lorsqu'il est question de vastes territoires où des essais de civilisation n'en sont qu'à leurs débuts ?

Cette nécessité n'a pas fait l'objet de contradiction. A peine la formule au projet primitif portant que « le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre dans un territoire déterminé l'action des cours et tribunaux civils et confier l'exercice de la justice répressive aux juridictions militaires » a-t-elle subi une légère modification à raison de la forme ambiguë donnée à la rédaction de cet article. — Que voulait-il dire en visant l'action des cours et tribunaux civils ? Pouvait-il être question de confier éventuellement à la juridiction militaire la connaissance des contestations d'ordre privé, civiles ou commerciales, pendantes devant les tribunaux ?

La proposition ayant été faite de rendre le texte plus clair en le remplaçant par cet autre texte : « Le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre, dans un territoire déterminé, l'action des cours et tribunaux en matière répressive et en confier l'exercice à la juridiction militaire », cette rédaction nouvelle fut communiquée au Gouvernement qui s'en expliqua dans les termes suivants, donnant toute satisfaction à la Commission :

Les auteurs de l'article 13 n'ont pas voulu déterminer par cette disposition que le Roi peut suspendre toute action des cours et tribunaux civils. Il n'y aurait aucune utilité à le faire pour les litiges

d'ordre privé relatifs à une matière civile ou commerciale. On ne voit pas, d'ailleurs, quelle autorité aurait une compétence suffisante pour remplacer, en pareilles matières, les juridictions ordinaires. Il faut donc interpréter la première partie de l'article à l'aide du membre de phrase final : « et confier l'exercice de la justice répressive aux juridictions militaires ». C'est uniquement la compétence répressive des cours et tribunaux civils qui est suspendue, et elle l'est en faveur des tribunaux militaires.

Pour écarter toute équivoque il serait utile de substituer au texte actuel de l'article 13 le texte suivant :

« Le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre dans un territoire déterminé l'action répressive des cours et tribunaux civils et y substituer celle des juridictions militaires. »

Ainsi que nous venons de le voir en examinant l'article précédent, à cet article s'est rattaché un amendement visant la prohibition de toute immixtion du pouvoir administratif dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

C'est l'examen des trois propositions suivantes formulées par des membres de la Commission qui donna lieu à ce développement de l'article :

PREMIÈRE PROPOSITION.

Les officiers du ministère public relèvent du Ministre des Colonies.

Il est interdit aux fonctionnaires de l'ordre administratif de s'immiscer dans l'administration de la justice.

Ceux d'entre eux qui auront à pourvoir à l'exercice de la police relèveront du Procureur général dans l'exercice de ces attributions.

DEUXIÈME PROPOSITION.

Il est interdit aux fonctionnaires de l'ordre administratif de s'immiscer de quelque manière que ce soit dans l'administration de la justice.

Les officiers du ministère public ne dépendent, dans l'exercice de leurs fonctions, que de leurs chefs hiérarchiques. Ils sont placés sous l'autorité du directeur (ou secrétaire d'Etat) de la justice.

TROISIÈME PROPOSITION.

L'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action de l'autorité judiciaire.

Les officiers du ministère public ne dépendent, dans l'exercice de leurs fonctions, que de leurs chefs hiérarchiques.

Les deux pouvoirs étant distincts, leurs attributions doivent l'être, sinon la conséquence inévitable serait la confusion des pouvoirs et des conflits incessants.

Etablir très nettement cette distinction, c'est prévenir bien des abus.

Tel fut l'avis de la Commission et aussi celui du Gouvernement qui, dans le commentaire dont il accompagnait ses dernières propositions, disait :

La question de l'intervention de l'autorité administrative dans les affaires judiciaires est résolue à l'article 14 auquel elle se rattache. Le Gouvernement, conformément aux règles suivies par tous les pays, a distingué entre ingérence dans les attributions du parquet et ingérence dans les attributions de la justice proprement dite. Cette dernière immixtion a seule été interdite.

Finalement, l'article entier dans la forme admise par le Gouvernement fut adopté par la Commission. Celle-ci, toutefois, en raison de la gravité de la décision concernant l'état de siège, ajouta en texte que cette mesure, qui déjà n'était applicable que dans un territoire déterminé, ne le serait non plus que pour un temps déterminé.

Article 17.

La justice est rendue et ses décisions sont exécutées au nom du Roi.

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.

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Le Roi a le droit de remettre, de réduire et de commuer les peines.

Le projet de loi ne prévoyait ni la publicité de l'audience, sauf exceptions motivées, ni l'obligation de prononcer publiquement les jugements, mesures prescrites par notre Constitution.

Un membre proposa de ne pas négliger ces mesures et motiva sa proposition comme suit :

Parmi les garanties dont doit être entourée l'administration de la justice, l'article 14 du projet de loi n'en consacre qu'une : tout jugement doit être motivé. Il convient de prescrire aussi que les audiences sont publiques, au moins en général, et que c'est au cours de ces audiences que les jugements doivent être prononcés.

Non seulement cela est prescrit par la Constitution belge, mais la Charte des Indes orientales porte à son article 91 : « Tous les jugements exposent les motifs sur lesquels ils sont basés et en matière pénale, outre le crime et la contravention, les lois positives sur lesquelles ils se fondent. »

« Les ordonnances générales règlent pour les juges indigènes les modifications nécessaires à la règle que les jugements doivent être motivés. »

« Les séances sont publiques, sauf les exceptions indiquées par ordonnances générales. »

« Les jugements sont prononcés en audiences publiques, sauf les exceptions indiquées par ordonnances générales. »

Voir aussi Surinam, 423 : « Toutes les sentences sont motivées en matière criminelle. Elles contiennent la désignation des articles des ordonnances générales sur lesquels est basée la condamnation. Elles sont prononcées à portes ouvertes. »

« Les séances sont publiques, sauf les exceptions à établir par ordonnances générales dans l'intérêt de l'ordre et de la moralité publics. »

La Commission a été unanime à accueillir cette motion et, le Gouvernement y ayant donné son adhésion, l'article a été rédigé en conséquence.

Article 18.

Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits souverains qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés. Toutefois, jusqu'à ce qu'un décret en ait autrement disposé — au plus tard avant le 1^{er} janvier 1910 — il n'est pas porté préjudice à la délégation consentie par l'Etat Indépendant du Congo au Comité spécial du Katanga.

Le Gouverneur général de la colonie exerce par voie d'ordonnance le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue.

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.

Les ordonnances ayant force de loi et les ordonnances d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiées.

Primitivement cet article (1) ne visait que la délégation par le Roi au Gouverneur général des pouvoirs qui lui appartiennent en tant qu'investi du pouvoir exécutif.

Aussitôt se posa la question si une autre délégation de pouvoirs souverains était possible.

On objecta qu'il ne fallait pas prévoir le cas puisqu'en principe la délégation des pouvoirs souverains n'est pas permise; qu'il en est ainsi notamment sous l'empire des prescriptions de la Constitution.

Mais il fut répondu que la Constitution n'est pas applicable à la colonie, régie par des lois particulières, et que, semblables délégations ayant existé dans le passé au Congo, il importait de déclarer par un texte formel que dorénavant elles étaient interdites, réserve faite pour le cas d'intervention d'une loi.

A la suite de ces observations, l'article adopté par la Commission en première lecture portait comme alinéa 1^{er} : « Aucune délégation de l'exercice des droits souverains ne peut être accordée que par la loi », alinéa qui fut voté par 12 voix et 3 abstentions.

Mais, plus tard, le Gouvernement fit observer qu'un texte aussi absolu a pour effet d'empêcher tout fonctionnaire, au sens restreint du mot, d'exercer les attributions qu'il tient du pouvoir exécutif; d'autre part, que ce texte ne tient aucun compte d'une délégation encore existante au Comité spécial du Katanga dont les attributions partielles n'ont pas donné lieu à abus. Partant de là, il proposa deux atténuations reprises dans un texte ainsi conçu :

Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits souverains qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés. Toutefois, jusqu'à ce qu'un décret en ait autrement disposé, il n'est pas porté préjudice à la délégation consentie par l'Etat Indépendant du Congo au Comité spécial du Katanga.

Elles furent adoptées sans opposition par la Commission avec la seule restriction que le décret concernant la délégation au Comité du Katanga devrait paraître avant le 1^{er} janvier 1910, et après avoir reçu, concernant ce point spécial, les éclaircissements suivants :

QUESTION.

Quelles sont les conditions de la délégation de droits souverains qui est actuellement accordée par l'Etat Indépendant du Congo au Comité spécial du Katanga?

Pour quels motifs les amendements du Gouvernement prévoient-ils qu'il ne sera pas porté préjudice à cette délégation jusqu'à ce qu'un décret en ait autrement disposé?

RÉPONSE.

I. — La délégation de droits souverains au Comité spécial du Katanga a été consentie par les décrets du

(1) Le projet de loi portait :

« Le Roi peut déléguer le pouvoir exécutif au Gouverneur général de la colonie.

« Il peut l'autoriser, lorsque l'intérêt ou la sûreté de la colonie l'exigent, à suspendre momentanément l'exécution des décrets et à porter lui-même des dispositions ayant force de loi.

« Mais les ordonnances ayant cet objet cessent d'être exécutoires après un délai d'un an si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret. »

6 décembre 1900, du 24 avril 1902 et du 24 décembre 1903.

Une convention du 12 mars 1891 avait attribué à la Compagnie du Katanga une partie des biens de l'Etat situés au Sud-Est de l'Etat du Congo. La cession s'était faite notamment aux conditions suivantes :

La Compagnie s'obligeait à assumer tous les travaux et toutes les études demandés par le Gouvernement, sauf remboursement des dépenses avec majoration de 10 p. c. ;

Elle s'engageait à établir un service d'embarcations à vapeur et trois postes dans la région concédée ;

Elle était tenue, d'autre part, à donner à l'Etat son concours actif pour la suppression de la traite des esclaves, du trafic des spiritueux et des armes prohibées; à organiser une police pour la sécurité de ses établissements et bateaux et à prêter ses agents au Gouvernement pour l'exercice de fonctions ressortissant aux différents services de l'Etat.

(Convention publiée sous le n° 2 parmi les annexes A du traité de cession.)

Par une convention du 19 juin 1900, intervenue entre l'Etat et la Compagnie du Katanga, il a été créé un comité dit « Comité spécial du Katanga », chargé d'assurer en participation l'exploitation de tous les terrains appartenant au domaine de l'Etat et à la Compagnie du Katanga dans une région déterminée du sud de la province orientale.

Le Comité se compose de six membres. L'Etat du Congo y est représenté par quatre membres, dont le président qui a voix prépondérante; la Compagnie nomme les deux autres membres.

Le Comité du Katanga, ainsi constitué, ayant été substitué aux droits et obligations de la Compagnie du Katanga, un décret du 6 décembre 1900, complété par un décret du 24 avril 1902, lui donna, sous la haute surveillance d'un commissaire du Gouvernement, la délégation de l'autorité de l'Etat dans les territoires du Katanga.

Le Comité avait mission notamment de :

a. Veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions matérielles et morales; s'employer par tous moyens à la disparition des pratiques barbares;

b. Exercer le droit de police;

c. Surveiller l'observation de toutes les dispositions légales et réglementaires concernant la prohibition des spiritueux et des armes et munitions;

d. Faire application des prescriptions de la loi en matière sanitaire;

e. Reconnaître, le cas échéant, des chefferies indigènes.

L'Etat du Congo se réservait expressément l'administration directe des services de la justice, de l'état civil, du notariat, des postes, des douanes et impôts.

Toutefois, un nouveau décret du 24 décembre 1903 confia au Comité spécial la perception du produit des prestations indigènes.

* *

II. — Le premier alinéa de l'article 19 du projet de charte porte que « jusqu'à ce qu'un décret en ait autrement disposé, il n'est pas porté préjudice à la délégation consentie par l'Etat Indépendant du Congo au Comité spécial du Katanga ».

Sans cette exception au principe général affirmé dans le même alinéa, la promulgation de la loi coloniale aurait eu pour effet de créer au Katanga une situation anarchique jusqu'à ce que le nouvel Etat eût pris des mesures pour faire occuper ce territoire par son propre personnel.

Il importe, d'autre part, dans l'intérêt des finances de la colonie, de maintenir pendant un certain temps le régime existant.

Le représentant du Comité au Katanga a actuellement sous ses ordres un personnel de 77 agents

blancs avec lesquels il doit assurer le service administratif et la police du territoire, le service de la navigation et le service médical. Ce personnel devra être prochainement renforcé. D'autre part, la force publique compte un millier d'hommes et les travailleurs noirs des stations sont au nombre de 820. Tous ces agents nécessitent annuellement pour leur solde, leur entretien, leur logement, leur équipement, leurs frais de voyage une dépense de 1,285,000 francs.

Les dépenses de la navigation sur les lacs Tanganyika et Moero et sur le Lualaba, et celles occasionnées par le personnel médical qu'il est nécessaire d'augmenter, portent cette charge à plus d'un million et demi.

Si l'Etat reprend l'administration du Katanga, les besoins nouveaux obligeront rapidement à dépasser ce chiffre.

Il serait d'autant plus regrettable d'imposer cette lourde charge au budget colonial que c'est au prix d'importants sacrifices que l'Etat indépendant du Congo s'est assuré le concours du Comité spécial.

Le système en vigueur s'applique avec des garanties sérieuses de bonne administration :

a. Le Comité est composé de six membres dont quatre sont nommés par l'Etat. Il est placé sous la surveillance du Gouvernement ;

b. Il est soumis aux décrets et règlements de l'Etat du Congo et obligé de suivre ses instructions. Son représentant au Congo doit faire rapport au Gouverneur général tous les trimestres ;

c. L'Etat s'est réservé au Katanga l'administration directe du service de la justice et des quelques autres services importants déjà énumérés ;

d. Le Souverain nomme le commandant du corps de police, et tous les officiers et sous-officiers choisis par le Comité doivent être commissionnés par le gouverneur général.

Ces sages garanties ont donné les résultats que l'on pouvait en attendre : l'administration du Katanga n'a jamais donné lieu à abus, elle n'a fait l'objet d'aucun grief.

Un membre a fait observer, lors de la lecture du rapport, que les éclaircissements fournis par le Gouvernement sur cette question, dont l'existence n'a été révélée à la Commission que par les derniers amendements du Gouvernement, sont loin d'être suffisants et ne permettent pas de se rendre compte des raisons et du fonctionnement de cette délégation.

Quant à la délégation même au Gouverneur général, la Commission modifia le texte proposé sur trois points :

1^o Un article précédent porte que le pouvoir exécutif conféré au Roi s'exerce par décrets ou arrêtés. Dans l'intérêt de la terminologie, au lieu de dire, en ce qui concerne le Gouverneur, « dispositions ayant force de loi », il y a lieu d'employer le mot « ordonnances » ;

2^o Au lieu de viser comme causes de la délégation « l'intérêt ou la sûreté de la colonie », il est préférable d'invoquer l'urgence plutôt que l'intérêt, le fait de devoir dévoiler quel intérêt motive la mesure pouvant éventuellement présenter des inconvénients ;

3^o Quant au terme d'une année prévu à l'alinéa 3, on ne se l'explique pas. Il existe déjà un semblable décret du 10 octobre 1894 dans lequel le délai prévu n'est que de six mois. Pourquoi innover ? Puisque depuis 1894 rien n'a été changé, c'est que le régime a subi l'épreuve de l'expérience. Il y a donc lieu de maintenir ce dernier délai.

Ces modifications furent successivement admises, la première par 14 voix contre 1, les deux dernières à l'unanimité moins une abstention.

L'article, dès lors, était conçu comme suit :

Aucune délégation de l'exercice des droits souverains ne peut être accordée que par la loi.

Le Roi peut déléguer le pouvoir exécutif au Gouverneur général qui l'exerce par voie d'ordonnance.

Il peut l'autoriser, s'il y a urgence et si la sûreté de la colonie l'exige, à suspendre momentanément l'exécution des décrets et à prendre des ordonnances ayant force de loi.

Mais 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.

En dernière analyse, le Gouvernement apporta encore à l'article deux changements motivés auxquels la Commission donna son adhésion :

1^o A l'alinéa 3, il remplaça la prévision « de l'urgence et de la sûreté de la colonie » par celle de l'urgence seule. Sans que la sûreté de la colonie soit en question, la protection des personnes, la sauvegarde des intérêts matériels peuvent exiger des mesures législatives promptes et décisives ;

2^o Il ajouta comme dernier alinéa une disposition exigeant la publication des ordonnances, par la considération que les raisons qui motivent la publication des décrets justifient cette même mesure pour les ordonnances.

CHAPITRE IV. — DU MINISTRE DES COLONIES ET DU CONSEIL COLONIAL.

Article 19.

Il est créé un Ministère des colonies.

Le Ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du Conseil des Ministres.

Les articles 86 à 91 de la Constitution belge lui sont applicables.

Cet article, tant en première qu'en seconde lecture, a été adopté sans opposition.

Article 20.

Il est institué un Conseil colonial composé d'un président et de quatorze membres.

Le Ministre des colonies préside le Conseil. Il y a voix délibérative et, en cas de partage, prépondérante.

Huit conseillers sont nommés par le Roi, six par les Chambres législatives : trois par le Sénat et trois par la Chambre des Représentants. Ils sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

Alternativement un conseiller nommé par le Roi ou un conseiller nommé par les Chambres sort chaque année. Les conseillers sortent d'après leur rang d'ancienneté ; le rang de ceux qui ont été nommés le même jour est déterminé par un tirage au sort. Les conseillers sortants peuvent être renommés.

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.

La Commission ayant admis — contrairement aux prévisions du projet de loi primitif — que le Parlement doit exercer un contrôle et une intervention directs sur la gestion des affaires coloniales, deux systèmes se sont trouvés en présence au point de vue de l'organisation de ce contrôle et de l'établissement de garanties pour la Belgique.

Dans le premier, cette intervention est caractérisée par le vote du budget de la colonie : c'est incontestablement la manière de procéder la plus radicale et la plus décisive.

Dans le second, la confection du budget n'étant pas confiée aux Chambres, le contrôle s'exerce par le Conseil colonial qui, agissant en vertu d'une véritable délégation, représente les intérêts de la métropole et intervient effectivement dans l'administration de la colonie.

On comprend l'influence que l'adoption de l'un ou de l'autre de ces systèmes doit avoir sur la composition et les attributions du Conseil colonial.

Si l'adoption directe des Chambres est admise, le Conseil colonial devient un simple corps consultatif : dans ce cas il n'y a nul inconvénient à voir les membres de ce conseil nommés, sinon exclusivement, tout au moins en majorité, par le représentant du Pouvoir exécutif.

Si, au contraire, c'est le Conseil qui est investi du pouvoir d'exercer sur la gestion coloniale l'influence qui est refusée aux Chambres, c'est de celles-ci que doit dépendre sa composition puisque c'est d'elles, à titre de délégation, qu'il doit tenir ses pouvoirs.

Ainsi que nous l'avons vu, sur l'initiative du Gouvernement, le premier de ces systèmes a prévalu.

(1) La Commission avait au début de ses travaux reçu sur certains de ces points les éclaircissements suivants :

Question. — Le Conseil colonial ne devrait-il pas être plus nombreux et nommé pour partie par les Chambres belges en dehors de leurs membres ?

Réponse. — Le rôle du Conseil colonial, dans l'économie du projet de loi, est purement consultatif. Sa mission est d'aider dans sa tâche le Pouvoir exécutif responsable devant le Parlement de la gestion de la colonie.

Lui donner un autre caractère serait entraver le Pouvoir exécutif ou supplanter le Parlement.

S'il devait toujours être consulté ou si son avis devait toujours être suivi, il finirait par attirer à lui toute la direction législative et administrative. L'Exécutif serait exposé à des luttes perpétuelles pour défendre sa manière de voir, et il cesserait d'être effectivement responsable d'une gestion dont la conduite ne lui appartiendrait pas tout entière.

Si le Conseil, d'autre part, avait le caractère d'une autorité de surveillance, il agirait au lieu et place du parlement, il usurperait son rôle sans toujours se pénétrer de la même largeur d'esprit, ni refléter comme lui l'opinion nationale dans ses diverses nuances. Par la continuité même de son action, il serait conduit à transformer l'exercice d'un contrôle éminent, seul compatible avec la liberté nécessaire à une grande administration, en une immixtion constante qui énerverait l'action de l'autorité.

Il importe, par conséquent, de laisser au conseil son véritable caractère. Ce doit être un comité de travail et d'assistance à la disposition du pouvoir appelé à diriger la colonie :

1° Il ne peut être trop nombreux :

2° Il doit être composé d'hommes possédant une compétence dans les affaires coloniales :

3° Il doit être nommé par l'Exécutif.

a) Le gouvernement a proposé de le composer de quatre membres qui délibéreraient sous la présidence du Ministre des Colonies. Ainsi le Conseil des Mines comprend un président et quatre membres nommés par le Roi.

Si le Conseil comptait un trop grand nombre de membres, ses réunions risqueraient d'être ou très espacées ou relativement peu suivies. La valeur de son concours s'en ressentirait immédiatement.

L'expérience démontre que la responsabilité et la coopération effective des membres des groupes ou des commissions administratives sont en relation inverse du nombre des personnes dont ils sont composés.

b) Et il est nécessaire de n'y faire appel qu'à des hommes dont la compétence présente des garanties particulières. Il ne faut pas oublier que les affaires coloniales exigent soit la connaissance personnelle du pays et de ses populations, soit une expérience pratique et administrative, et que dans l'établissement d'une nouvelle colonie ce sont moins des capacités juridiques que des connaissances spéciales ou techniques qui se trouvent être nécessaires.

C'est donc uniquement en nous plaçant au point de vue de cette situation établie et admise, qu'il y a lieu de justifier les décisions prises par la Commission concernant les diverses questions que soulève l'organisation du Conseil.

Ces questions se rattachent à deux ordres d'idées distincts :

1° La composition du Conseil et son mode de fonctionnement ;

2° Ses attributions.

Le premier point fait l'objet de l'article sous examen.

Le second est traité dans l'article suivant.

Composition du Conseil colonial et mode d'exercice de ses fonctions.

A cet égard les divers sujets d'examen sont :

A. La compétence quant aux nominations à faire ;

B. La fixation du nombre des membres à nommer ;

C. La révocation des conseillers ;

D. Les conditions d'éligibilité ;

E. La durée du mandat ;

F. Les incompatibilités ;

G. La présidence du Conseil (4).

Aussi le projet a-t-il prévu la nécessité de choisir deux membres parmi les personnes qui ont exercé des fonctions publiques ou dirigé des établissements dans les possessions coloniales.

c) Enfin, c'est du pouvoir exécutif que doit relever la nomination des membres du Conseil puisque ceux-ci sont appelés à concourir avec lui à une même tâche, qu'ils ont pour mission de l'éclairer et de l'aider.

Seul le Gouvernement est à même d'apprécier les collaborations qui lui sont indispensables et qui peuvent être d'ordre divers (administrateurs, ingénieurs, industriels, juriconsultes, etc.) suivant les nécessités du moment.

L'intervention de corps politiques dans la composition du Conseil ne pourrait qu'en dénaturer le caractère : elle risquerait de le transformer et de l'amener à réclamer ou à exercer une participation soit dans la direction générale qui appartient à l'exécutif soit dans le contrôle éminent qui revient au Parlement.

Il ne convient pas davantage de s'adresser à diverses institutions nationales, telles que chambres de commerce, corps scientifiques ou judiciaires. Ce serait modifier encore plus radicalement la nature du Conseil et en faire un pouvoir représentatif sans caractère défini et sans compétence spéciale. Ce serait établir une organisation d'autant moins appropriée à sa mission qu'aucun de ces corps n'est l'émanation des intérêts coloniaux.

Les exemples de l'étranger varient évidemment suivant le degré de civilisation des populations des diverses colonies et suivant la mesure du droit qu'on peut leur accorder de participer elles-mêmes à la direction de leurs affaires. Dans les colonies qu'on peut le plus utilement comparer au Congo, on a toujours pris grand soin de ne pas enlever au pouvoir exécutif l'indépendance qui lui est indispensable et qui seule peut justifier sa responsabilité.

Pour les protectorats de l'Afrique Orientale Anglaise, de l'Onganda, de la Nigérie du Nord et de la Nigérie du Sud, l'Angleterre n'a établi aucun conseil ni dans la métropole ni dans les colonies.

En Hollande, il n'existe pas de conseil colonial dans la métropole. Les conseils locaux qui assistent les Gouverneurs dans les colonies sont composés de cinq membres dans les Indes néerlandaises et de quatre membres pour Surinam et pour Curaçao ; tous les conseillers sont nommés par le Roi.

L'Allemagne a institué un Conseil colonial. Les membres en sont nommés par le Chancelier pour une durée de trois ans. Avec l'assentiment du Chancelier, les représentants des diverses autorités peuvent assister aux délibérations.

On ferait erreur si l'on cherchait à suivre l'exemple de la France. Le Conseil colonial français répond à une situation qui est toute différente de celle du Congo. C'est un conseil supérieur et général qui s'occupe des diverses colonies françaises, notamment de celles qui ont une civilisation assez développée pour permettre une représentation élective. Aussi le Conseil comprend-il, à côté des députés et sénateurs de ces colonies, un groupe important de délégués élus spécialement.

Examinons successivement chacun de ces points.
I. — Qui doit faire les nominations ?

Dans le régime préconisé par le projet de loi primitif, cette question était d'importance primordiale et l'on conçoit qu'elle ait fait l'objet de longs débats au sein de la Commission.

L'opinion consistant à soutenir que dans ce cas la majorité, sinon l'unanimité des membres, devait être choisie par les Chambres belges, comme contrepoids aux larges prérogatives et à l'influence prépondérante reconnues au Pouvoir exécutif, trouva suffisamment d'adhérents pour rendre impossible au premier vote toute solution du problème.

Depuis l'adoption du régime nouveau proposé par le Gouvernement, il n'y eut plus guère d'objections sérieuses à reconnaître au Roi la part prépondérante dans ces désignations.

Il fut décidé que le choix de la majorité des membres appartiendrait au Roi et que les Chambres interviendraient également dans la composition du Conseil par l'élection de quelques titulaires.

Mais comment le partage devait-il se faire ? Et tout d'abord y aurait-il des membres de droit ?

Il était irrationnel de ne pas reconnaître cette qualité au Ministre des colonies. Intermédiaire, tout indiqué par ses fonctions, entre le Pouvoir Exécutif représenté par le Roi et le Parlement exposant du budget, sa participation aux travaux du Conseil apparaissait comme aussi utile qu'indispensable.

Sans doute, il existe encore d'autres personnes qui, à raison de leur passé, de leur expérience, des hautes fonctions dont elles sont investies, occuperaient supérieurement une place de conseiller. Mais la Commission estima que c'étaient là plutôt des causes de préférence et de recommandation, dont ceux qui disposeront de ces places ne manqueront pas de tenir compte, et, d'accord avec le Gouvernement, elle reconnut au seul Ministre des colonies la qualité de membre de droit du Conseil.

II. — A quel chiffre fallait-il fixer le nombre des autres ?

A cet égard, une certaine mesure s'imposait. Ne désigner qu'un nombre fort restreint de membres pouvait présenter l'inconvénient, dans certains cas, de les surcharger de besogne ou, à raison d'absences motivées, de les empêcher de délibérer. D'autre part, il fallait éviter de faire du Conseil l'équivalent d'un petit Parlement.

Le Gouvernement proposa de fixer le nombre des conseillers à dix, dont six seraient choisis par le Roi, deux par chacune des deux Chambres.

La proportion semblait fort admissible, mais pour le choix des Chambres elle soulevait une difficulté pratique dont l'importance n'échappa point à la Commission. Il fallait éviter l'exclusivisme dans la désignation des titulaires : mais, d'autre part, il n'était pas possible de reconnaître les mêmes droits à la minorité qu'à la majorité. Or, confier à chacune des Chambres l'élection de deux membres seulement, c'était imposer l'une ou l'autre de ces solutions extrêmes.

La Commission vota une proposition fixant à six le nombre des conseillers à élire par moitié par chaque Chambre et portant proportionnellement à huit le nombre des sièges auxquels le Roi pourrait pourvoir, le Conseil se trouvant ainsi définitivement composé du Ministre, membre de droit, et de quatorze conseillers choisis.

III. — Faut-il prévoir la possibilité de révocation du mandat des membres du Conseil et à quelles conditions cette mesure devrait-elle éventuellement être soumise ?

Jusque dans les dernières propositions du Gouvernement, cette question reçut une solution affirmative.

Il était admis que certaines circonstances pouvaient légitimer, voire même imposer, le droit de

révocation pour ceux qui possèdent le droit de nomination, sauf à exiger des garanties.

En ce qui concerne les membres nommés par le Roi, cette garantie consistait dans la nécessité de justifier la mesure par un décret motivé. En ce qui concerne les élus des Chambres, elle résultait de l'impossibilité d'y procéder autrement que sur la proposition du tiers des membres de la Chambre ayant choisi le Conseiller, cette Chambre procédant d'ailleurs au vote de révocation par scrutin secret.

La Commission n'a pas maintenu la mesure, la durée du mandat du Conseiller étant limitée et le rôle du Conseil, dans le système admis, n'étant que celui d'un Comité de consultation.

Pourquoi enlever aux membres cette garantie d'indépendance et déroger à une règle qui est admise pour nos Conseils supérieurs de l'Industrie, du Commerce et du Travail ?

IV. — L'idée d'exiger des conditions d'éligibilité, de créer des catégories d'éligibles avait été soumise à la Commission et soigneusement examinée. A l'appui de la mesure on faisait valoir qu'il y avait à assurer le recrutement le meilleur possible du Conseil, d'écarter le favoritisme ou l'esprit de parti. Et effectivement, dans les premières dispositions proposées, l'innovation reçut son application. Cinq des membres du Conseil — disait le premier projet d'amendements du Gouvernement — doivent avoir exercé des fonctions de l'ordre administratif, judiciaire ou militaire dans les possessions coloniales, ou y avoir dirigé pendant dix-huit mois au moins un établissement industriel ou commercial. Les autres membres sont choisis parmi les officiers supérieurs de l'armée, les magistrats de la Cour de cassation ou des Cours d'appel, les membres du Conseil de l'industrie et du commerce, les membres et anciens membres du corps diplomatique et consulaire, les professeurs d'université.

Mais cette manière de voir n'a pas été maintenue. Outre la difficulté qu'il y a à déterminer ces catégories, la mesure, loin de favoriser la bonne composition du Conseil, pourrait éventuellement écarter les candidats les plus aptes et les plus dignes. Et la crainte de voir faire des choix peu judicieux, de parti pris, n'a pas de raison d'être, l'intérêt du choisissant lui dictant, dans l'élection de celui qu'il doit consulter, une tout autre ligne de conduite.

V. — Quant à la durée du mandat, il ne pouvait être question de faire des nominations à vie. Toutes les considérations qui rendent possible la suppression de la révocation s'insurgent contre semblable système qui pourrait conduire au maintien forcé d'un conseil composé en majorité d'incapables et d'indignes.

La question a été sagement et pratiquement résolue par le Gouvernement qui a réglé le mode de sortie des membres du Conseil de telle sorte que, sauf après la première désignation, tous ne peuvent exercer leurs fonctions que pendant un temps déterminé.

Ils sont rééligibles.

VI. — En matière d'incompatibilités, le Gouvernement et la Commission ont été d'accord pour les restreindre le plus possible. Pendant tout le cours des travaux de la Commission et nonobstant les nombreux changements que le projet de loi eut à subir, une seule incompatibilité fut constamment maintenue, celle visant le mandat parlementaire. Ce n'est qu'en dernière lecture que l'incompatibilité, d'ailleurs à première vue suffisamment justifiée, relative aux fonctionnaires de l'administration coloniale en activité de service, y fut ajoutée. Toutes les autres furent repoussées sur l'observation que multiplier les incompatibilités c'est s'exposer à écarter précisément les plus capables et les plus compétents et à devoir, comme cela s'est vu en Belgique, modifier la

loi à cause des exagérations auxquelles on s'était laissé entraîner.

VII. — S'il avait pu exister quelque doute au sujet de la nécessité d'attribuer la présidence du Conseil au Ministre des colonies, qui à raison de ses fonctions est le mieux à même de l'éclairer et de le guider, il aurait été levé par la décision qui réduit considérablement les attributions de cet organisme. Aussi la proposition faite par le Gouvernement de confier cette présidence au Ministre des Colonies, avec voix prépondérante pour le cas de partage des votes, n'a-t-elle fait l'objet d'aucune discussion en dernière lecture du projet et a-t-elle été admise sans vote.

Pour les autres propositions, les décisions ont été prises comme suit :

A. Proposition de confier aux Chambres seules la désignation de tous les membres du Conseil : — repoussée par 10 voix contre 4 et 2 abstentions.

B. Proposition de fixer à 12 le nombre des membres du Conseil dont 6 à désigner par les Chambres et 6 par le Roi : — rejetée par 9 voix contre 5 et 2 abstentions.

C. Proposition de porter le nombre des conseillers (Ministre compris) à 15 : — adoptée par 10 voix contre 4 et 2 abstentions.

D. Suppression de la révocation : — admise par 14 voix contre 2.

E. Incompatibilité pour les membres des Chambres législatives : — adoptée par 13 voix contre 3.

Les autres décisions n'ont pas donné lieu à scrutin.

Article 21.

Le Conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi.

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.

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.

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.

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.

Le rapport du Conseil colonial et, éventuellement, le rapport du Ministre des colonies sont publiés en même temps que le décret.

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.

L'article du projet de loi de 1901 concernant les attributions du Conseil colonial était des plus laconique :

« Le Conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi. »

Comme l'indique l'Exposé des motifs, son rôle se trouvait réduit à donner son avis lorsqu'il lui était demandé : « Le Conseil, dont les attributions consistent à donner des avis sur les questions que lui soumet le Roi, est destiné à faciliter l'administration

de la colonie en éclairant le Souverain sur toutes les mesures que l'expérience pourra suggérer. »

La Commission estima que dans d'autres circonstances l'intervention du Conseil pouvait être utile ou nécessaire. Elle voulut notamment lui assigner un rôle important dans la confection des décrets, et à la base des diverses modifications que subit l'article se trouve le désir manifesté par la Commission de voir le Conseil obligatoirement consulté par le Roi sur tous les projets de décret.

L'amendement qui traduisit ce sentiment de la Commission était conçu comme suit :

Il est institué un Conseil colonial.

Ce Conseil délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi.

Sauf le cas d'urgence et celui prévu à l'article 20 de la présente loi, le Conseil colonial est consulté sur tous les projets de décret. Ces projets lui sont soumis par le Roi; ils sont accompagnés d'un Exposé des motifs auquel est annexé, suivant qu'il y a lieu, un rapport justificatif ou un avis circonstancié du Gouverneur général.

Les avis du Conseil sont donnés à la majorité absolue des voix, sous forme de rapports motivés. Ces rapports sont publiés dans les deux mois ou, en cas d'urgence, dans les vingt jours à dater de celui où le Conseil aura été saisi.

Les décrets non conformes à l'avis du Gouverneur général ou à celui du Conseil colonial sont publiés avec un rapport motivé du Ministre des colonies.

Les décrets pris en cas d'urgence sont soumis au Conseil dans les dix jours de leur date, avec indication du motif de l'urgence.

I. — Les deux premiers alinéas étaient la reproduction du texte du projet de loi : ils n'ont été ni contestés ni changés.

II. — L'alinéa 3 consacrait le principe de la consultation obligatoire du Conseil sur les décrets, sauf deux exceptions qui, l'une et l'autre, se motivaient parfaitement :

a. L'urgence. — Celle-ci néanmoins fut combattue. On objecta que, dans une de ses dispositions, le projet de loi donne des pouvoirs complets dans ce cas au Gouverneur général et que ce n'est que dans la colonie que l'urgence se manifestera. Il n'y aura jamais urgence pour ce qui doit se décider dans la Métropole. D'ailleurs, lorsqu'il y aura réellement urgence, le Conseil pourra immédiatement se prononcer et ne manquera pas de le faire. — Il fut répondu, avec raison, que l'exception d'urgence, dépendant de bien des circonstances, doit être maintenue et nous la retrouvons dans le texte définitif. Il peut y avoir des cas d'urgence venant à la connaissance du Roi tout en restant ignorés du Gouverneur général. Il importe de pouvoir, dans certains cas exceptionnels, se passer de l'intervention du Conseil colonial, sauf à justifier de l'urgence qui légitime la dérogation.

b. Le cas de la révocation d'un membre du Conseil, prévu par le texte de l'article 20. — Cette deuxième exception a disparu du texte admis par la Commission, le projet ne prévoyant plus la révocation des conseillers coloniaux.

III. — L'alinéa 4 n'a pas été contesté sur ces deux points :

L'obligation pour le pouvoir exécutif de soumettre au Conseil le projet de décret et celle d'y joindre un exposé des motifs. Mais l'auteur de l'amendement — et avec lui la Commission — allait plus loin. Ils exigeaient qu'à cet Exposé des motifs fût annexé, suivant qu'il y a lieu, un rapport justificatif ou un avis circonstancié du Gouverneur général. Le Gouvernement a demandé la suppression de ces dispositions par le motif que cette intervention obligatoire du Gouverneur général peut être une complication inutile et qu'en tout cas elle relève de l'organisation intérieure du Département des colonies.

La Commission s'est rangée à ces bonnes raisons et cette partie de l'amendement a été supprimée dans le texte définitif.

IV. — Les alinéas 5 et 6 règlent la manière dont le Conseil colonial donnera son avis (à la majorité absolue des voix) et la forme qu'il affectera (celle d'un rapport motivé) et fixent, en outre, les délais dans lesquels ces rapports seront publiés.

Les deux premières propositions furent admises par la Commission, mais la fixation des délais ayant paru arbitraire, une proposition d'insérer dans le texte les mots « dans le délai fixé par son règlement organique » fut adoptée.

En outre, un membre proposa de rendre obligatoire l'indication du nombre des opposants ainsi que les motifs de leur opposition.

Ces diverses dispositions rencontrèrent l'adhésion de la Commission et furent maintenues dans le texte de l'article par le Gouvernement, sauf qu'il proposa la suppression de l'obligation pour le Conseil de donner son avis à la majorité absolue des suffrages. Il en donna une raison que la Commission fit sienne. Il peut y avoir trois ou quatre opinions en présence. Le rapport qui doit les relater toutes, en indiquant le nombre de leurs partisans, fera suffisamment connaître l'opinion prédominante.

V. — L'alinéa 7 concernant la publication des décrets non conformes à l'avis du Gouverneur général ou à celui du Conseil colonial, avec rapport motivé de la part du Ministre des colonies, a été admis tant par la Commission que par le Gouvernement, moyennant une modification de rédaction de la part de ce dernier, rendue nécessaire notamment par suite de la suppression de l'avis du Gouverneur général.

Ajoutons qu'au sein de la Commission se produisit cette observation fondée qu'il importait de prévoir le cas où le Conseil, quoique saisi, ne se prononcerait pas. On retrouve en texte la solution qui fut admise. Elle autorise dans ce cas le Roi à passer outre, sur rapport motivé du Ministre des colonies.

VI. — Enfin l'alinéa 8 règle la publicité des décrets pris d'urgence. Le Gouvernement a généralisé ce texte en l'étendant notamment au rapport du Conseil colonial et, éventuellement, au rapport du Ministre des colonies, et il a ajouté un paragraphe final ordonnant la publication du rapport du Conseil au plus tard un mois après la publication du décret, ceci pour prévenir l'abus de la déclaration d'urgence. En première lecture, ces diverses dispositions avaient été adoptées par 14 voix et 2 abstentions. En seconde lecture, avec les amendements du Gouvernement, elles n'ont rencontré aucune opposition.

Article 22.

Le Conseil colonial demande au Gouvernement tous les renseignements qu'il juge utiles à ses travaux.

Il peut lui adresser des vœux.

S'inspirant d'un droit reconnu au Conseil des Indes dans la législation coloniale anglaise, un membre de la Commission a proposé de reconnaître au Conseil un certain droit d'initiative en l'autorisant à formuler des vœux.

Ni la Commission ni le Gouvernement n'ont vu d'obstacle à l'adoption de cette motion.

CHAPITRE V. — DES RELATIONS EXTÉRIEURES.

Article 23.

Le Roi fait les traités concernant la colonie.

Les dispositions de l'article 68 de la Con-

stitution belge relatives aux traités s'appliquent aux traités qui concernent la colonie.

Cet article n'a fait l'objet ni de discussion ni de vote.

Article 24.

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.

On s'est demandé si cet article et le précédent avaient quelque raison d'être. La colonie sera une dépendance placée sous la souveraineté belge. Le texte constitutionnel qui est général trouvera donc son application et est suffisant.

L'article doit être maintenu parce qu'il tranche une question de compétence. Le projet de loi crée un Département ministériel spécial, le Ministère des Colonies. L'article en discussion réserve au Ministre des Affaires Étrangères ce qui est relatif aux traités et aux relations avec les puissances étrangères au sujet des possessions coloniales.

Ces articles évitent ainsi une confusion et tranchent une controverse possible.

CHAPITRE VI. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Article 25.

Les décisions rendues en matière civile et commerciale par les tribunaux belges et les sentences arbitrales exécutoires en Belgique ont dans la colonie l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Les actes authentiques exécutoires en Belgique ont exécutoires de plein droit dans la colonie.

Les jugements rendus en matière civile et commerciale par les tribunaux siégeant dans la colonie et les sentences arbitrales exécutoires dans la colonie ont en Belgique l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires s'ils réunissent les conditions suivantes : 1° que la décision ne contienne rien de contraire à l'ordre public ou aux principes du droit public belge ; 2° que, d'après la loi coloniale, elle soit passée en force de chose jugée ; 3° que, d'après la même loi, l'expédition qui en est produite réunisse les conditions nécessaires à son authenticité ; 4° que les droits de la défense aient été respectés.

L'exequatur est accordé par le tribunal civil du lieu où l'exécution doit être poursuivie.

Les actes authentiques exécutoires dans la colonie sont exécutoires de plein droit en Belgique.

La seule controverse qui ait été soulevée au sujet des points spéciaux que traite cet article a été celle de savoir si les jugements rendus par les tribunaux coloniaux doivent être rendus exécutoires de plein droit en Belgique ou s'il n'est pas préférable de les soumettre à une obligation d'exequatur comportant l'examen des conditions spéciales requises par la Convention franco-belge en cette matière.

A l'appui de cette dernière exigence on peut invoquer le fait de savoir si les jugements de plein droit en Belgique une décision prononcée au Congo est, dans la situation actuelle, chose bien grave.

Saura-t-on seulement où et comment le jugement a été rendu?

Sans doute des efforts constants et consciencieux sont faits pour recruter en faveur de la colonie de bons magistrats; mais il est certain qu'à cette heure des débuts des décisions bien imparfaites peuvent encore être rendues.

D'ailleurs, les conditions à rechercher et à examiner, qui sont strictement limitées, tout en étant essentielles, ne sont pas nombreuses et si on les exige dans les relations entre pays voisins et civilisés, n'est-il pas rationnel d'étendre la mesure à des territoires où, par la force même des choses, bien des imperfections doivent encore se rencontrer.

La Commission, à l'unanimité de ses membres, reconnu le bien-fondé de cette argumentation et modifia l'article en conséquence. En même temps elle substitua aux mots « tribunaux coloniaux » les mots « tribunaux siégeant dans la colonie », pour faire droit à l'objection qui avait consisté à prétendre que la mesure ne serait pas justifiée pour les décisions qui seraient éventuellement rendues par le Conseil supérieur siégeant à Bruxelles.

Malgré toutes ces bonnes raisons, le Gouvernement dans ses amendements n'a pas cru devoir suivre la Commission.

Pour maintenir le système de l'exécution de plein droit de ces décisions en Belgique, il a objecté que les Chambres auraient peine à ratifier cette mesure de défiance prise à l'égard de magistrats belges, docteurs en droit, dont les décisions se trouvent être plus suspectées que celles rendues par nos consuls en pays hors-chrétiété. Ceux-ci, sans avoir le diplôme qui atteste les connaissances juridiques de ceux-là, rendent des jugements de plein droit exécutoires en Belgique.

Mais cette argumentation n'a pas davantage convaincu la Commission. Celle-ci constate qu'il n'est rien répondu aux considérations si graves qui ont légitimé la modification introduite par elle dans la loi et elle ajoute que lorsque le Gouvernement invoque ce qui se passe quant aux décisions rendues par les consuls de pays hors-chrétiété, il fait une assimilation qui ne peut être faite de façon complète, les décisions rendues par ces magistrats d'exception étant susceptibles d'appel en Belgique à partir d'une somme de cent francs.

Dans ces conditions la Commission a maintenu son amendement.

Article 26.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise dans la colonie, sera trouvé en Belgique, y sera jugé par les tribunaux belges conformément à la loi pénale coloniale, mais dans les formes prévues par la loi belge.

La chambre des mises en accusation pourra renvoyer l'inculpé, soit à sa demande, soit sur la réquisition du ministère public, devant la juridiction coloniale; dans ce dernier cas, la décision doit être prise à l'unanimité. Le cas échéant, la chambre prolongera, pour autant que de besoin, la durée de la validité du mandat d'arrêt.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise en Belgique, sera trouvé sur le territoire de la colonie, sera livré à la justice belge pour être jugé conformément aux lois belges.

L'inculpé, si l'autorité belge n'en a pas réclamé la remise, pourra se faire représenter devant la juridiction belge par un fondé de pouvoir spécial.

Les décisions rendues en matière pénale par la justice belge ou la justice coloniale ont sur le territoire belge et sur le territoire colonial l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Toutefois, l'individu condamné par les tribunaux belges à une peine privative de la liberté d'au moins six mois de durée, subira cette peine en Belgique, s'il en fait la demande.

Quand une infraction se compose de faits accomplis en partie sur le territoire belge et en partie sur le territoire colonial, elle sera considérée, au point de vue de la compétence, comme ayant été accomplie là où l'auteur a été trouvé.

S'il y a plusieurs coauteurs, dont les uns sont trouvés sur le territoire belge et les autres sur le territoire colonial, les tribunaux belges sont seuls compétents.

Le tribunal compétent à l'égard des auteurs principaux est également compétent à l'égard des complices.

Au point de vue de l'application des lois répressives, le projet de loi ne prévoyait qu'un seul cas : celui du crime ou du délit commis sur le territoire colonial par un Belge qui, ensuite, s'est réfugié en Belgique, et décidait que, dans ce cas, cet inculpé y serait jugé conformément à la loi belge.

Cette disposition signalait d'elle-même une lacune. Elle imposait, par opposition de situation, de rechercher quelle serait la mesure à appliquer dans le cas d'un inculpé qui, ayant commis un crime en Belgique, se serait réfugié dans une possession coloniale.

Le Gouvernement compléta l'article en y introduisant la prévision de ce second cas.

Dès lors, l'article soumis aux premières délibérations de la Commission portait :

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise dans une colonie, se sera réfugié en Belgique, y sera jugé conformément aux lois belges.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise en Belgique, se sera réfugié sur le territoire d'une colonie, sera livré à la justice belge pour être jugé conformément aux lois belges.

Ces questions, dans l'état actuel des choses, se trouvaient réglées par un traité réciproque d'extradition. Mais, une fois le Congo annexé, il ne peut plus en être question, l'extradition trouvant sa base dans une entente entre deux Etats, entre deux Souverainetés distinctes, et la colonie par suite de l'annexion perdant ce caractère.

La première de ces deux dispositions ne souleva en principe aucune opposition. Mais, en ce qui concerne son application, la Commission y introduisit une double modification :

A. A l'expression « conformément aux lois belges » elle substitua les mots « conformément au droit pénal colonial », sur l'observation qui fut faite et reconnue fondée qu'il peut y avoir au Congo des infractions inconnues en Belgique et conséquemment ignorées par son droit pénal, comme par exemple la traite, ou des infractions prévoyant des conditions spéciales ou différentes de celles requises pour la même infraction en Belgique, comme par exemple l'âge en matière d'attentat à la pudeur, etc.

B. L'inculpé peut avoir intérêt à être jugé là où l'infraction a prétendument été commise. Ne fallait-il pas lui laisser tout au moins la faculté de solliciter son renvoi dans la colonie aux fins d'y être jugé? La Commission a estimé que semblable demande peut être justifiée et c'est pourquoi elle ajouta à l'article

une disposition reconnaissant à la chambre des mises en accusation la faculté de faire droit à une demande de renvoi produite par l'inculpé.

Quant à la seconde proposition, elle fut adoptée telle qu'elle était proposée, sauf le remplacement du mot « réfugié » par le mot « trouvé » qui, à raison de sa généralité, prévoit mieux les divers cas à envisager.

L'observation fut faite qu'il importait de faire ressortir que des décrets devraient compléter ces principes et en organiser l'application. La Commission se rangea à cet avis, mais cependant, en ce qui concerne la force exécutoire des décisions rendues et l'endroit où les peines appliquées devraient être subies, elle estima que la détermination des règles à suivre trouveraient opportunément leur place dans la loi organique. Aussi, elle adopta un amendement ajoutant à l'article des dispositions aux termes desquelles les décisions rendues en matière répressive, soit en Belgique, soit au Congo, seraient exécutoires dans les deux territoires; que les peines prononcées en Belgique y seraient subies et dans les colonies celles y prononcées, sauf le cas où le condamné serait trouvé en Belgique.

Voici comment était conçu l'article issu de ces divers remaniements :

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise dans la Colonie, sera trouvé en Belgique, sera jugé par les tribunaux belges conformément au droit pénal colonial.

A la demande de l'inculpé, la chambre des mises en accusation pourra le renvoyer devant la juridiction coloniale.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise en Belgique, sera trouvé sur le territoire de la Colonie, sera livré à la justice belge pour être jugé conformément aux lois belges.

Les jugements rendus en matière pénale en Belgique ou dans les possessions coloniales seront exécutoires sur le territoire belge et sur le territoire colonial.

Quiconque sera condamné par les tribunaux belges subira sa peine en Belgique.

Quiconque sera condamné par les tribunaux coloniaux subira sa peine dans les Colonies, à moins qu'il ne soit trouvé en Belgique.

Après examen, le Gouvernement, à son tour, modifia encore assez sensiblement ce texte.

Il soumit aux délibérations de la Commission la rédaction suivante :

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise dans les possessions coloniales, sera trouvé en Belgique, y sera jugé par les tribunaux belges conformément à la loi pénale coloniale, mais dans les formes prévues par la loi belge.

La chambre des mises en accusation pourra renvoyer l'inculpé, soit à sa demande, soit sur la réquisition du ministère public, devant la juridiction coloniale. Le cas échéant, la chambre prolongera, pour autant que de besoin, la durée de la validité du mandat d'arrêt.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise en Belgique, sera trouvé sur le territoire des possessions coloniales, sera livré à la justice belge pour être jugé conformément aux lois belges.

L'inculpé, si l'autorité belge n'en a pas réclamé la remise, pourra se faire représenter devant la juridiction belge par un fondé de procuration spéciale.

Les décisions rendues en matière pénale par la justice belge ou la justice coloniale ont sur le territoire belge et sur le territoire colonial l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Toutefois, l'individu condamné par les tribunaux belges à une peine privative de la liberté d'au moins six mois de durée, subira cette peine en Belgique s'il en fait la demande.

Les divers changements qui s'y rencontraient étaient motivés comme suit :

ALINÉA 1^{er}. — Les mots ajoutés à la fin de l'alinéa se justifient par ce principe général que les tribunaux doivent suivre dans l'examen des affaires les règles de procédure en vigueur sur le territoire où ils se trouvent.

ALINÉA 2. — Il n'y a aucune raison de refuser au ministère public le droit que l'alinéa 2 de la Commission attribue à l'auteur de l'infraction. L'intervention de la chambre des mises en accusation donne toute garantie contre les demandes abusives.

La deuxième phrase est ajoutée en prévision d'un retard dans le départ ou la navigation du bateau belge de transport.

ALINÉA 4. — L'exécution des jugements répressifs étant permise sur les deux territoires (alinéa 5), il fallait donner à l'inculpé poursuivi en Belgique pour des faits de peu de gravité l'occasion de se défendre sans avoir à entreprendre un voyage ruineux. Autrement, sa situation aurait été plus désavantageuse que celle du délinquant établi à l'étranger, lequel peut tout au moins échapper à une condamnation par défaut en ne repassant pas la frontière belge.

ALINÉA 5. — Il ne suffit pas de rendre les jugements exécutoires sur les deux territoires. Il faut veiller aussi à l'application de la règle *non bis in idem*.

L'alinéa 4 de la Commission a été modifié dans ce sens.

ALINÉA 6. — Ce texte prévoit au principe de l'alinéa 5 la seule dérogation que l'humanité commande.

Le dernier alinéa de la Commission est inutile, car on ne peut s'imaginer un gouvernement assez peu soucieux de ménager les deniers publics pour envoyer un prisonnier de la colonie en Belgique ou vice-versa, alors qu'il peut faire subir la peine sur place (alinéa 5).

La Commission approuva l'ensemble de ces changements et, pour plus de garantie, exigea que, lorsque le renvoi de l'inculpé dans la colonie est requis par le ministère public, il ne peut être prononcé par la chambre des mises en accusation que par décision unanime des magistrats qui la composent.

Elle fixa aussi dans la loi les règles de la compétence :

I. — Pour le cas où une infraction se compose de faits accomplis en partie sur le territoire belge et en partie sur le territoire colonial : dans ce cas, le tribunal compétent sera celui où le prévenu est trouvé.

II. — Pour le cas où des coauteurs sont trouvés les uns en Belgique, les autres dans la colonie : dans cette hypothèse, les tribunaux belges sont seuls compétents.

III. — Pour le cas de complicité : le tribunal compétent à l'égard des auteurs principaux le sera également à l'égard des complices.

Dans ces diverses prescriptions légales le terme générique « infraction » qui est employé ne vise que les crimes et les délits.

Article 27.

En toutes matières, la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des personnes domiciliées ou résidant dans la colonie est soumise en Belgique aux règles générales relatives à la signification des actes destinés aux personnes domiciliées ou résidant à l'étranger. Toutefois, le Ministre des Colonies intervient, le cas échéant, au lieu et place du Ministre des Affaires étrangères.

Réciproquement, la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des personnes domiciliées ou résidant en Belgique est soumise dans la colonie aux règles générales relatives à la signification des actes destinés aux personnes domiciliées ou résidant à l'étranger.

Les commissions rogatoires émanées de l'autorité compétente belge ou coloniale sont exécutoires de plein droit sur le territoire belge et sur le territoire colonial.

Le Gouvernement qui a pris l'initiative de cet article a fait valoir les considérations suivantes pour en demander l'adoption :

Ces règles relatives à la signification des actes, s'inspirent de la législation française.

Elles sont nécessaires parce que les dispositions légales actuellement en vigueur en Belgique ne concernent que les significations à faire sur le territoire de la Belgique continentale et celles à faire en pays étranger.

Le projet de loi rend exécutoire sur les deux territoires les jugements rendus sur l'un d'eux. *A fortiori*, faut-il donner cette force obligatoire aux commissions rogatoires qui ne font que préparer les décisions.

La Commission a adopté l'article sans observations.

Article 28.

Les fonctionnaires et les militaires belges, autorisés à accepter des emplois dans la colonie tant avant qu'après l'annexion de celle-ci, conservent leur ancienneté et leurs titres à l'avancement dans l'administration ou l'arme qu'ils ont temporairement quittée.

Cet article se trouve-t-il à sa place dans une loi organique ?

La question a été posée. La Commission et, après elle, le Gouvernement l'ont résolue affirmativement pour éviter qu'on ne puisse soutenir que le Gouvernement n'a pas le droit de suivre cette règle.

Le texte a été adopté sans autres observations.

Article 29.

Indépendamment du drapeau et du sceau de la Belgique, la colonie du Congo peut faire usage du drapeau et du sceau dont s'est servi l'Etat du Congo.

Cet article n'a rencontré ni contradiction, ni opposition.

Article 30.

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.

Cet article du projet de loi primitif a subi l'épreuve des diverses revisions de ce projet sans subir de modifications.

Article 31.

Chaque année, il est présenté aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration de la colonie. Ce rapport est joint au projet de budget.

Il contient tous les renseignements propres à éclairer la représentation nationale sur la situation politique, économique, financière et morale du Congo belge.

Le seul changement subi par cet article a consisté dans l'ajoute, après l'alinéa 1^{er}, des mots : « Ce rapport est joint au projet de budget. » En l'insérant, la Commission a fait droit à cette observation que le rapport sur l'exercice écoulé, s'il était communiqué en même temps que le projet de budget à dresser, servirait à justifier celui-ci et à éclairer le Parlement sur sa portée.

IV. — CONCLUSION.

Ce projet de loi, tel qu'avec la collaboration du Gouvernement il est sorti des délibérations de la Commission, constitue une œuvre de législation coloniale des plus progressive et des plus avancées. Il applique à des contrées à peine connues, quelques-unes encore inexplorées, des principes que l'expérience de nombreuses années, voire même de siècles, a lentement fait introduire — et encore avec des modalités restrictives — dans la législation de quelques pays étrangers.

Ce qui caractérise spécialement le régime qu'il consacre, c'est l'ingérence directe du Parlement belge dans l'administration générale de la colonie par le vote de son budget.

L'avenir dira si cette initiative hardie a été justifiée et pratique. Mais, ce qui dès à présent est certain, c'est qu'elle ne sera telle que sous la condition que cette intervention de la Métropole soit circonspéct et mesurée dans son application.

Ce serait faire injure à la sagesse et aux traditions du Parlement que de soupçonner seulement que son action ne sera pas toujours inspirée et guidée par ces exigences de la situation.

Son intervention ne sera ni tatillonne, ni cassière.

Il comprendra que dans la gestion d'une colonie, bien des mesures échappent à la compétence de ses membres et doivent relever exclusivement de l'appréciation et de la décision de ceux qui, sur place, ont la charge et la responsabilité de l'administration.

La colonie est née des initiatives éclairées, tenaces, généreuses et patriotiques du Roi.

Elle a grandi grâce aux efforts et aux sacrifices de nos vaillants soldats et de nos admirables missionnaires.

Elle s'est développée sous l'impulsion d'une direction administrative prévoyante et dévouée.

C'est le concours de toutes ces bonnes volontés qui a fait du Congo la colonie enviée qu'elle est déjà aujourd'hui.

Ce concours, dans lequel, à partir du vote du projet de loi, le Parlement aura sa participation décisive, ne lui fera pas défaut pour l'avenir.

Sans heurts, sans froissements, sans recherches de prédominance, toutes ces mêmes bonnes volontés convergeront vers un but unique, un seul objectif : le développement du bien-être moral et matériel des populations indigènes ; les progrès rapides et constants de la colonie dans la voie de la civilisation et, comme conséquence, la prospérité, la grandeur de la Patrie belge.

Le projet de loi a été adopté par 11 voix contre 2 et 1 abstention.

Nous prions la Chambre de lui réserver également un vote favorable.

**Rapport de la Commission spéciale du Sénat (1) chargée d'examiner le Projet de Loi
sur le gouvernement du Congo belge.**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

GÉNÉRALITÉS.

PREMIÈRE PARTIE. — ÉCONOMIE DU PROJET
DE LOI.

CHAP. I^{er}. — *De la situation juridique du Congo
belge.*

CHAP. II. — *Des droits des Belges, des étrangers
et des indigènes*

Droits publics de tous les habitants de la colonie.

Droits civils.

Organisation civilisatrice.

Moralisation.

Liberté individuelle. Travail forcé. Impôt en
nature.

Droits réels des indigènes.

CHAP. III. — *De l'exercice des pouvoirs.*

I. — Pouvoir législatif.

Les budgets

Les comptes.

Les emprunts

Les cas de responsabilité ministérielle.

L'approbation des Traités.

II. — Pouvoir exécutif.

III. — Pouvoir judiciaire.

CHAP. IV. — *Du Ministre des colonies et du Conseil
colonial.*

CHAP. V. — *Des relations extérieures.*

CHAP. VI. — *Dispositions générales.*

DEUXIÈME PARTIE. — DISCUSSION DES ARTICLES
ET DES AMENDEMENTS.

CHAP. I^{er}. — *De la situation juridique du Congo
belge.*

Art. 1^{er}. — Personnalité de la colonie

CHAP. II. — *Des droits des Belges, des étrangers
et des indigènes.*

Art. 2. — Droits des habitants et des indigènes.

Art. 3. — Langue.

Art. 4. — Droits civils des Belges et des indigènes.

Art. 5. — Mission de protection du gouverneur
général.

Art. 6. — Commission permanente de protection des
indigènes.

CHAP. III. — *De l'exercice des pouvoirs.*

Art. 7. — Pouvoir législatif.

Art. 8. — Pouvoir exécutif.

Art. 9. — Contre-seing ministériel.

Art. 10. — Impôts.

Art. 11. — Monnaie.

Art. 12. — Budget.

Art. 13. — Cour des comptes.

Art. 14. — Emprunts et garanties.

Art. 15. — Cessions et concessions.

Art. 16. — Contingent.

Art. 17. — Pouvoir judiciaire.

Art. 18. — Organisation de la magistrature

Art. 19. — Indépendance du pouvoir judiciaire. Etat
de siège.

Art. 20. — Des tribunaux.

Art. 21. — Du gouverneur général et des vice-gouver-
neurs généraux.

Art. 22. — Des délégations des pouvoirs.

CHAP. IV. — *Du Ministre des colonies et du Conseil
colonial.*

Art. 23. — Du Ministre.

Art. 24. — Du Conseil colonial. Nomination de ses
membres. Incompatibilités. Exercice de ses attri-
butions.

Art. 25. — Des attributions du Conseil colonial.

Art. 26. — De sa compétence d'initiative.

CHAP. V. — *Des relations extérieures.*

Art. 27. — Des Traités.

Art. 28. — Des relations avec les puissances étran-
gères.

CHAP. VI. — *Dispositions générales.*

Art. 29. — De la force exécutoire des décisions ren-
dus en matière civile ou commerciale.

Art. 30. — De la compétence en ce qui concerne les
poursuites en matière répressive.

Art. 31. — De la signification des actes judiciaires
ou extrajudiciaires.

Art. 32. — Incompatibilités avec les fonctions de
membre des Chambres législatives, de membre
du Conseil colonial, de gouverneur général et de
vice-gouverneur général.

Art. 33. — Ancienneté et titres à l'avancement des
fonctionnaires et militaires belges autorisés à
accepter des emplois dans la colonie.

Art. 34. — Engagement dans l'armée coloniale.

Art. 35. — Drapeau et sceau.

Art. 36. — Décrets, règlements et autres actes actuel-
lement en vigueur au Congo.

Art. 37. — Rapport annuel aux Chambres.

DISPOSITION TRANSITOIRE.

Art. 38. — Fonctionnaires actuels du Congo.
Conclusion.

(1) La Commission spéciale était composée de MM. le
vicomte Simonis, *président*; Braun, Delannoy, le comte
Werner de Merode, le comte de Renesse, le baron de Selys
Longchamps, Devolder, le baron d'Huart, le comte d'Ur-

sel, le comte Goblet d'Alviella, Hanrez, Lafontaine, Le
Clef, le comte d'Kint de Roodenbeke, Verspreuwen, Wie-
ner et Claeys Bouuaert, *rapporteur*.

La Chambre des Représentants a abordé en même temps la discussion des projets de loi relatifs :

1° Au transfert à la Belgique de l'Etat Indépendant du Congo;

2° A l'Acte additionnel au traité de cession de l'Etat Indépendant du Congo à la Belgique;

3° Au Gouvernement du Congo belge.

Questions bien graves, peut-être les plus importantes sur lesquelles le Parlement belge ait eu à délibérer depuis l'origine de notre nationalité.

Ces trois projets de loi sont soumis dans un même ensemble à l'appréciation de la Haute Assemblée.

Divers par leur objet propre, ils sont intimement liés entre eux. En effet, si l'on ne peut comprendre la reprise d'une colonie sans savoir d'après quelles règles elle sera gouvernée, il est de toute évidence que, pour annexer le Congo belge, il faut être fixé sur la loi organique qui réglera le sort de cette future colonie.

La discussion des trois projets de loi se fit aussi simultanément à la Commission des XVII, nommée par la Chambre des Représentants en 1906. A cette date, la Section centrale avait été complétée par l'adjonction de membres pris parmi les chefs des divers partis et érigée en Commission spéciale.

La Commission des XVII a fait un travail des plus approfondis et des plus consciencieux; elle a élucidé toutes les questions si complexes et si épineuses que soulevaient les projets de loi. Avec la collaboration du Gouvernement, elle a fait subir au projet primitif de loi coloniale des modifications profondes, spécialement en ce qui concerne le contrôle de la Législature et la responsabilité du pouvoir à l'égard des Chambres.

Le caractère plus absolutiste du premier projet a fait place à des dispositions plus conformes à nos institutions, à une combinaison heureuse des principes d'autorité et de liberté qui ont assuré à la Belgique, depuis près de quatre-vingts ans, une ère de bonheur et de prospérité.

Les délibérations et les décisions de la Commission des XVII ont été parfaitement commentées et résumées par les deux rapporteurs choisis : l'honorable M. Léon De Lantsheere, pour les traités de reprise et l'acte additionnel, l'honorable M. Begeerem, pour la Charte coloniale.

Le texte voté en seconde lecture par la Commission des XVII a servi de base à la discussion.

Celle-ci a été ouverte par la Chambre des Représentants le 15 avril 1908; poursuivie jusqu'au 6 mai, elle a été interrompue à cette date pour être continuée pendant la session extraordinaire.

La reprise eut lieu le 19 juin 1908. Elle avait été précédée par la discussion d'une motion de l'honorable M. Destree, modifiée par MM. Neujean et consorts, proposant d'ajourner l'examen des projets relatifs au Congo jusqu'à la session ordinaire de 1908-1909. Le vote sur cette motion eut lieu le 18 juin : 121 membres y prirent part, 68 la repoussèrent, 58 lui donnèrent leur adhésion.

A la séance du 8 juillet, l'honorable M. Lemonnier proposa d'ajourner indéfiniment la discussion du projet de loi réalisant le transfert. Après un long échange de vues, cette proposition fut rejetée, le 10 juillet, par 89 voix contre 49.

Une autre motion d'ajournement *sine die*, faite le même jour par MM. Masson et consorts, et basée sur l'absence des derniers documents diplomatiques, fut repoussée par 79 voix contre 60.

Enfin, le 6 août, la Chambre a rejeté, par 86 voix contre 47, une proposition de l'honorable M. Destree tendant à reporter du 14 août au premier mercredi d'octobre la continuation du débat.

La discussion générale a été close à la date du 16 juillet 1908.

Plus de cinquante discours avaient été prononcés, tant par les partisans de l'annexion que par les

adversaires de la reprise et de la politique coloniale.

Dans la plupart de ces discours dominait la note patriotique.

La Chambre des Représentants entama le lendemain, 17 juillet, la discussion des articles.

Un grand nombre d'amendements ont été proposés, tant par le Gouvernement que par divers membres. Nous y reviendrons plus loin.

La discussion en première lecture a été terminée le 14 août.

Le vote des amendements adoptés en première ou en seconde lecture n'a pas modifié l'esprit du Projet de Loi, qui demeure une législation progressive, plus avancée que celle de la plupart des autres pays colonisateurs.

Le mérite de la loi résidera évidemment dans l'application qui en sera faite, application qui devra être ferme, sage et mesurée, appropriée aux circonstances et aux besoins de la colonie.

Le vote sur l'ensemble eut lieu le 20 août 1908.

143 membres y prirent part : 90 ont voté pour; 48 ont voté contre l'adoption; 7 se sont abstenus.

Le Sénat a jugé opportun de constituer, dès le 9 avril 1908, une Commission spéciale, également composée de dix-sept membres, pour l'examen des trois projets de loi.

La Commission spéciale s'est immédiatement réunie pour faire choix de ses rapporteurs. Elle a désigné l'honorable Comte t Kint de Roodenbeke pour les projets relatifs au traité de reprise et au traité additionnel. Nous n'aurons donc pas à toucher ici aux questions qui s'y rapportent.

Après quelques considérations générales, nous étudierons l'économie du Projet de Loi coloniale, telle qu'elle ressort du texte voté par la Chambre des Représentants, en suivant l'ordre des chapitres, mais en rattachant à ceux-ci les articles traitant de questions connexes. Ce sera la première partie.

Nous terminerons par la discussion des articles et des amendements qui fera l'objet de la seconde partie du rapport.

GÉNÉRALITÉS.

Le projet de charte coloniale, tout comme le traité de reprise, a rencontré d'ardents adversaires et des défenseurs enthousiastes. Sans nous ranger aucunement parmi les détracteurs, nous hésitons à prendre rang parmi les apologistes absolus.

Sans doute l'œuvre est belle et grandiose, mais elle laisse bien des questions en suspens. L'avenir seul pourra montrer si les principes ont été parfaitement posés et si leur application parviendra à mettre un terme aux abus et aux dangers qui ont été signalés. Ce n'est pas que la crainte de ces abus et de ces dangers doive effrayer au point de nous faire reculer.

Des abus peuvent se glisser partout, même les plus graves, souvent à l'insu de ceux qui ont pour mission de les combattre et qui, par suite des circonstances, n'ont pas été à même de s'en rendre compte, surtout quand il s'agit de possessions aussi lointaines et aussi vastes, d'une contrée de 24½ millions d'hectares, occupée par des populations encore sauvages, dépourvue de toute organisation.

En présence d'excès et d'abus, il faut prendre la résolution énergique de les réprimer, de les extirper, mais non recourir à un abandon qui pourrait être taxé de faiblesse, voire même de lâcheté.

Et, d'ailleurs, il n'est pas conforme à la justice de confondre des faits isolés, quelque regrettables ou coupables qu'ils soient, avec le magnifique ensemble que présente le Congo belge, dans sa situation

actuelle, comparée avec ce qu'elle était il y a vingt ou trente ans.

Quelles que soient les difficultés de l'heure présente et celles que nous réserve l'avenir, la Belgique ne peut, sous peine de déchéance vis-à-vis des autres nations, reculer devant la tâche si généralement et si grandement entreprise par Léopold II, si glorieusement et si noblement poursuivie par nos officiers et par nos missionnaires, en si grand nombre, après les héroïques efforts et les sublimes dévouements qui donneront, dans les annales de l'histoire, une auréole magnifique au Roi et à la Nation belge.

**

Pour déterminer dans quel esprit, d'après quelles règles fondamentales, la loi coloniale doit être conçue, il est nécessaire de se placer au point de vue le plus élevé, répondant d'ailleurs aux préoccupations de tous, supérieur aux questions de parti, supérieur même en un certain sens aux questions nationales et patriotiques.

La Belgique se trouve devant un problème social et humanitaire, devant l'accomplissement d'une véritable mission civilisatrice.

C'est ce qui a été reconnu et voulu par le Roi-Souverain dès avant l'acte de naissance de l'Etat Indépendant du Congo.

Voici dans quels termes élevés Léopold II a défini le but à poursuivre, en 1876, lors de la Conférence géographique de Bruxelles :

« Ouvrir à la civilisation la seule partie du globe où elle n'ait point encore pénétré, percer les ténèbres qui enveloppent des populations entières, discuter et préciser les voies à suivre, les moyens à employer pour planter définitivement l'étendard de la civilisation sur le sol de l'Afrique centrale. »

L'Acte de Berlin de 1885, dans son article 6, a consacré les mêmes règles, de l'assentiment de toutes les puissances possédonnées dans le bassin conventionnel du Congo, parmi lesquelles figurait l'Association internationale, origine de l'Etat Indépendant.

Tels sont les principes directeurs, conformes aux textes et à l'esprit de la Charte coloniale, que la Belgique, maîtresse de ses destinées, veut donner à l'administration du Congo belge, dans son entière indépendance, dans la plénitude de ses droits souverains, conformément à la justice.

PREMIÈRE PARTIE.

ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI.

Il importe d'observer que le Projet de Loi coloniale n'est pas une charte constitutionnelle au sens de notre pacte fondamental. Des lois postérieures pourront le modifier et, en tout cas, il y aura lieu de le compléter dans la suite sur biens des points.

CHAPITRE PREMIER. — DE LA SITUATION JURIDIQUE DU CONGO BELGE.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, du Projet énonce un principe dont les conséquences sont des plus importantes : le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole.

Le Congo belge n'est pas la Belgique, il ne s'identifie pas avec elle; il n'en constituera pas une province.

Les indigènes du Congo seront sujets belges; ils ne deviendront pas citoyens belges; ils pourront acquérir cette qualité par la naturalisation ou un autre mode d'acquisition de la nationalité belge à régler par la loi.

Les lois qui régissent la Belgique ne sont pas

applicables à la colonie; celle-ci sera régie par des lois particulières (art. 1^{er}, § 2), par des lois spéciales qui devront être appropriées aux besoins matériels et moraux de la colonie et conformes aux intérêts matériels et moraux de la mère-patrie.

La colonie aura donc son autonomie, son existence propre.

Il en résulte que les charges et les ressources de la colonie ne sont pas identifiées avec celles de la métropole, que l'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés (art. 1^{er}, § 3).

Il existera donc une démarcation bien nette entre les finances de la Belgique et celles de la colonie, entre les engagements de la Belgique et ceux de la colonie.

Celle-ci doit pouvoir agir par elle-même, sous le contrôle et la sauvegarde de la mère-patrie.

Elle doit chercher à se suffire, à trouver dans les ressources qui lui appartiennent en propre, de quoi subvenir aux dépenses qui seront nécessitées.

La métropole n'a pas, sauf exception, à lui fournir aide, garantie ou subsides, de même que la mère-patrie n'aura à pas chercher des voies et moyens dans l'excédent éventuel du budget colonial.

Il peut certes se présenter des circonstances où la colonie aura besoin d'une subvention, d'un secours extraordinaire, d'une garantie. Dans ce cas, il appartiendra à la métropole de décider dans quelles conditions cette aide sera accordée.

C'est ce qui a déjà eu lieu pour l'Etat Indépendant, dans la proportion que tous connaissent, lors de la période la plus pénible et la plus difficile, celle de la création et de l'organisation.

Le passé peut répondre ici pour l'avenir.

La Belgique n'assume donc pas les dettes du Congo. Les créanciers de la colonie sont prévenus qu'ils n'auront pas d'action directe contre la Belgique pour les emprunts futurs, à moins d'une garantie expressément stipulée par une loi.

Que fallait-il décider pour les dettes passées?

La question est plus délicate parce qu'elle se complique de celle de savoir à qui passent, lors du transfert, l'actif et le passif de l'Etat Indépendant.

En principe, l'Etat qui succède à un autre Etat reprend l'actif et le passif de l'Etat qui disparaît.

Or, objectera-t-on, la Belgique succède à l'Etat Indépendant. C'est exact pour ce qui concerne la souveraineté, mais l'actif et le passif de l'Etat Indépendant seront échus au Congo belge et non à la Belgique.

Il en résulte que la Belgique ne doit pas même répondre pour les dettes antérieures du Congo, ni pour le capital des dettes, ni pour le service de la rente congolaise.

La Belgique n'a rien de l'actif de la colonie; rien de son passif ne peut lui venir en charge, ni capital, ni service de la rente congolaise, à moins qu'une loi n'en décide autrement (art. 1^{er}, § 4).

Telles sont les règles qui régissent le régime financier de la colonie. On ne peut les trouver contraires à l'équité : les créanciers du Congo n'auront pas à se plaindre; leur gage n'est pas diminué par l'annexion; ils profitent, au contraire, des décisions prises au sujet de la Fondation de la Couronne.

Tels sont aussi les principes admis par les autres Etats coloniaux, même par ceux, telle la France, qui ont suivi d'abord une politique différente.

**

La solution du droit strict, quelque équitable qu'elle soit, n'exclut pas l'obligation morale, pour l'hypothèse où le Congo belge, malgré tous les sacrifices et tous les efforts, ne parviendrait pas à se suffire.

Maîtresse du budget colonial qu'elle réglera et votera à sa guise (art. 40) et sur lequel elle exercera

un contrôle direct et complet (art. 12 et suiv.), la Belgique ne consentira pas à se soustraire aux conséquences des actes voulus par elle.

Dans certaines circonstances, à part l'obligation morale, la métropole, soucieuse de son propre intérêt, n'hésitera pas, lorsque le besoin se fera sentir, à intervenir en faveur de la colonie, à donner sa garantie ou à faire des avances.

Un exemple tout récent vient à l'appui de cette manière de voir.

La France, après une longue existence commune, a séparé, par une loi du 19 décembre 1900, son budget de celui de l'Algérie, pour l'actif comme pour le passif.

La colonie avait demandé l'autorisation de contracter un emprunt et une loi du 28 février 1908 avait permis au gouverneur général de l'Algérie de conclure un emprunt de 175 millions, précisant en même temps toutes les conditions. Or, l'emprunt ainsi conçu n'a pu être réalisé. L'Algérie qui en éprouvait un sérieux préjudice, s'est adressée à la mère-patrie et la France vient de lui consentir une avance de 25 millions à 3 1/2 p. c.

Il se pourrait que la Belgique soit appelée dans la suite à intervenir de cette manière ou autrement pour aider sa colonie. Mais cette considération ne forme pas obstacle au principe absolu de la séparation, de l'autonomie financière telle qu'elle est conçue par l'article 1^{er}.

CHAPITRE II. — DES DROITS DES BELGES, DES ÉTRANGERS ET DES INDIGÈNES.

Cette matière est des plus vastes et des plus complexes : elle touche aux droits politiques et aux droits civils.

Le projet primitif ne s'en expliquait pas. La Commission des XVII a relevé l'omission. Il était, en effet, indispensable de définir la situation politique et juridique qui sera faite dans la colonie, soit aux Belges, soit aux étrangers, soit aux indigènes.

Un grand nombre de décrets règlent ces points, mais de manière incomplète et sans la fixité que comporte une loi organique. Celle-ci pourra, il est vrai, être modifiée dans la suite, mais uniquement par une loi et non par de simples décrets.

La Chambre des Représentants a complété et remanié le texte de la Commission des XVII.

Il y a lieu d'examiner séparément d'abord les droits publics de tous les habitants de la colonie, puis les droits civils des Belges, des étrangers et des indigènes, suivant les distinctions admises.

Droits publics de tous les habitants de la colonie.

Le Congo est territoire belge, mais les règles de la Constitution ne lui sont pas applicables, sauf par suite d'une loi édictée par vote spécial.

Les garanties constitutionnelles suivantes sont reconnues à tous les habitants de la colonie. Nous les indiquons en citant les articles mêmes de la Constitution énumérés dans le Projet de Loi.

ART. 7, §§ 1^{er} et 2. — Liberté individuelle, droit de n'être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et suivant la forme légale.

Il a été reconnu que l'alinéa 3 de l'article 7, relatif aux règles d'arrestation, hors le cas de flagrant délit, ne sont pas applicables au Congo, les officiers ministériels y étant peu nombreux et les distances énormes.

En cas de délit, la liberté individuelle est garantie par le décret congolais du 27 avril 1889.

ART. 8 et 9. — Droit de conserver son juge légal et de ne se voir appliquer que les peines édictées par la loi.

ART. 10. — Inviolabilité du domicile.

ART. 11. — Droit de n'être privé de sa propriété que pour des raisons d'utilité publique.

ART. 12. — Suppression de la peine de la confiscation des biens.

ART. 13. — Abolition de la mort civile.

ART. 14 et 15. — Liberté des cultes.

ART. 16, § 1^{er}. — Liberté des ministres du culte. — L'alinéa 2, qui impose l'antériorité du mariage civil, était inapplicable en fait.

ART. 17, § 1^{er}. — Liberté d'enseignement. — L'alinéa 2 se rapporte à l'enseignement donné aux frais de l'Etat.

Les articles 18 (liberté de la presse), 19 (droit de réunion) et 20 (droit d'association) n'ont pas été reconnus applicables à tous les habitants d'un pays non civilisé pour lequel pareil octroi offrirait bien des inconvénients, sinon de graves dangers.

Il en a été autrement pour les articles suivants :

ART. 21. — Droit de pétition.

ART. 22. — Inviolabilité du secret des lettres.

ART. 24. — Droits d'exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics pour faits de leur administration, sans autorisation préalable.

Quant à l'article 23, l'emploi facultatif des langues est reconnu et doit être réglé législativement, de manière à garantir les droits des Belges et des Congolais. Les Belges jouiront, sous ce rapport, au Congo de garanties similaires à celles qu'ils ont en Belgique, et ce, d'après les lois ou décrets qui seront promulgués à cet effet au plus tard dans un délai de cinq ans (art. 3, § 2).

La rédaction et la publication des décrets et règlements de caractère général se fera en français et en flamand (art. 3, § 3).

Les deux textes sont officiels (art. 3, § 3).

Tels sont les droits publics reconnus à tous les habitants de la colonie.

Droits civils.

Il y a lieu de faire une distinction entre les droits des Belges, des Congolais immatriculés et des étrangers, et ceux des autres indigènes :

1^o *Les Belges, les Congolais immatriculés et les étrangers* jouissent de la plénitude des droits civils reconnus par la législation du Congo. De plus, leur statut personnel est régi par leurs lois nationales, en tant que celles-ci ne sont pas contraires à l'ordre public congolais, c'est-à-dire à l'ensemble des règles admises au Congo comme relevant de l'organisation sociale, des intérêts supérieurs de la société (art. 4, § 1^{er}).

Aucune distinction n'est faite entre les Belges de la métropole et ceux qui sont immatriculés dans la colonie.

Sont compris sous le terme *étrangers* : 1^o tous ceux qui n'habitent pas dans les contrées avoisinantes ; 2^o les habitants de ces contrées qui sont immatriculés.

Les Congolais immatriculés dans la colonie y sont assimilés aux Belges. Ils ont tous les droits reconnus aux civilisés et, de fait, par l'immatriculation ils se sont rapprochés de la civilisation. (Décrets du 4 mai 1895 et du 18 mai 1900.)

Il y a plusieurs catégories d'immatriculés :

1. Les immatriculés d'office. (Décret du 30 juillet 1891.) Ce terme comprend les soldats ;

les indigènes recueillis dans une institution philanthropique ou religieuse et y résidant ; les travailleurs au service d'un établissement depuis deux ans et y résidant ;

2. Les habitants naturalisés congolais et n'étant pas de race africaine ;

3. Les indigènes qui ont un état civil constaté, soit par inscription aux registres de l'état civil (naissance, reconnaissance, mariage), soit aux registres de l'autorité publique tenus pour les populations civilisées.

Les nègres immatriculés doivent se soumettre au

droit écrit et ne peuvent plus se revendiquer de la coutume, dans les matières prévues par le droit civil, à moins qu'ils n'invoquent le bénéfice de celle-ci dans leurs rapports avec des indigènes non immatriculés. Le droit écrit a encore de nombreuses lacunes et dans ce cas force est à la coutume d'intervenir. Une ordonnance du 14 mai 1886 porte ce qui suit : « Quand la matière n'est pas prévue par un décret, un arrêté ou une ordonnance déjà promulguée, les contestations qui sont de la compétence des tribunaux du Congo seront jugées d'après les coutumes locales, les principes généraux du droit et de l'équité ».

La question de l'application des coutumes demande à être bien étudiée : il pourrait être imprudent et injuste de priver certaines catégories d'indigènes du bénéfice de leurs coutumes, à moins de mettre le droit écrit en parfait accord avec ces coutumes. En général, le sauvage tient à ses coutumes et il y a lieu de respecter le droit coutumier dans tout ce qu'il a de juste.

2° Les indigènes non immatriculés sont en principe soumis à leurs coutumes locales, en tant que celles-ci ne sont contraires ni à la législation ni à l'ordre public et exceptionnellement, moyennant la décision expresse du législateur, à la loi écrite. (Art. 4, § 2.)

Il n'était pas possible de mettre tous les indigènes sur le même pied que les Belges et les étrangers.

Les décrets antérieurs sont maintenus. Plusieurs de ces décrets, surtout les plus récents, notamment le décret du 3 juin 1906, tendent à l'amélioration du sort des indigènes.

Ce serait une étrange illusion de croire que la législation européenne puisse être d'un bloc transportée au Congo. D'autre part, il était impossible de légiférer en une fois sur tout ce qui intéresse les nègres. De là la disposition finale de l'article 2 qu'il faut mettre en relation avec les articles 5 et 6.

Nous touchons ici aux questions les plus délicates de la loi coloniale, à l'organisation civilisatrice.

Il n'a pas été admis de discuter le système actuellement en vigueur, critiqué sur plusieurs points par la commission d'enquête, par le motif que l'Etat Indépendant vient à disparaître et que la bonne administration de la colonie dépendra de la direction que lui imprimeront les décisions de la Chambre belge.

Organisation civilisatrice.

Aux yeux d'un grand nombre la reprise du Congo ne se justifie et ne s'admet comme belle et désirable qu'en raison du but de civilisation tendant à améliorer les conditions morales et matérielles des malheureuses populations du Congo.

Sans doute, celles-ci ont été soustraites par l'initiative géniale et hardie du Roi-Souverain, aux abominations de la traite des Arabes et aux horreurs de l'esclavage, sans doute l'anthropophagie et le cannibalisme ont presque totalement disparu et l'envahissement délétère de l'alcool a été arrêté; mais que de réformes à opérer encore pour arriver à une situation normale et satisfaisante!

Le but et les moyens d'y atteindre sont indiqués dans les articles 5 et 6 du Projet.

Le Gouverneur général doit veiller à la conservation et à l'amélioration des indigènes. Il doit protéger et favoriser toutes les institutions créées à cette fin, etc.

Il doit protéger spécialement les missionnaires chrétiens, les savants, etc. (art. 5).

De plus, une Commission spéciale est instituée. Elle doit veiller au même but (art. 6, § 1^{er}).

Les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 6 en règlent l'organisation.

Les membres de la Commission ont la charge de dénoncer, même individuellement, les abus et les illégalités dont les indigènes seraient victimes (art. 6, § 6). La Commission spéciale a exprimé à ce sujet le vœu que le droit d'enquête fût accordé à la Commission permanente.

Plusieurs membres de la Commission spéciale émettent également le vœu que la Commission permanente comprenne des missionnaires.

La Charte coloniale établit donc un contrôle étroit, et on peut espérer qu'il sera mis obstacle aux erreurs et aux abus dans lesquels tombent les gouvernements coloniaux.

Mais quelle sera l'application de toutes ces mesures théoriques? Bien des difficultés subsistent, bien des observations devraient être formulées.

Nous nous bornerons à en indiquer quelques-unes relativement à la moralisation, à la liberté individuelle, aux droits réels des indigènes.

Moralisation.

Il est stipulé à l'article 5 que le Gouverneur général favorise l'abandon progressif de la polygamie. Sous ce rapport, il serait désirable que l'on étende aux réservistes la défense faite aux soldats en service actif d'avoir plus d'une femme. Mais comment justifier que le Code congolais soit muet en ce qui concerne la répression de l'adultère, même commis entre les indigènes?

D'après les coutumes congolaises, l'adultère est sévèrement puni; le coupable, pour se racheter, doit payer la valeur de trois hommes. D'après le Code en vigueur, le coupable est indemne! Cette impunité est injustifiable et de nature à affaiblir les quelques notions morales restées dans l'esprit de ces peuples arriérés. Pour les indigènes, il faudrait confirmer par une sanction la juste rigueur des usages locaux; pour les blancs, la répression devrait être conforme à celle des Codes français et belge.

Les formalités prescrites pour le mariage entre indigènes devraient être simplifiées. Actuellement, quantité de certificats et de pièces sont requis. Pourquoi ne pas reconnaître, comme le fait l'Angleterre, les effets du mariage religieux? Aux Indes le mariage chrétien est reconnu, ce qui donne un grand prestige aux ministres de la religion.

Les agents amenant au Congo leur femme légitime devraient être favorisés notamment par une augmentation de traitement.

L'avenir est dans la bonne éducation des jeunes nègres. L'abus le plus criant est l'exploitation de l'âge faible. A cet égard, il faut regretter que l'âge d'emploi pour les boys, qui forment souvent le plus mauvais élément, ait été abaissé. Au Congo français, la limite est fixée par un décret récent à 15 ans.

Léopoldville et les centres où campent les travailleurs de l'Etat et des compagnies voient affluer une foule de petits vagabonds qu'attend là une perversion complète. Il pourrait être mis fin à ce vagabondage et à ces excès par une application plus rigoureuse des décrets du 12 juillet 1890 et du 4 mars 1892, qui déferent à l'Etat la tutelle des enfants délaissés ou abandonnés et permettent de les confier à des institutions philanthropiques ou religieuses. Une bonne mesure serait de faire vider les camps par un agent de l'Etat; une autre, de défendre au personnel de prendre en service des mineurs sans en référer à leurs parents ou à leurs chefs respectifs.

Le Gouverneur doit se préoccuper de l'instruction des indigènes (art. 5). A cet égard, une certaine contrainte devrait être permise, vu l'apathie connue

des nègres qui ne se rendent nullement compte des avantages de l'éducation. Les décrets cités plus haut en fournissent le moyen. La Commission d'enquête proposait même dans ce but de décréter l'instruction obligatoire, formule un peu naïve, quand il s'agit du Congo, mais marquant une juste préoccupation.

La question de la civilisation des nègres est de la dernière importance. Si le nègre est démoralisé, il devient rebelle à tout règlement, à tout principe d'ordre. Au lieu d'un peuple fruste et barbare, on a des êtres corrompus dont les ressources vitales et morales sont épuisées et qui résistent à tous les efforts.

L'expérience de l'histoire le démontre à l'évidence.

**

Le Gouverneur général doit favoriser et protéger spécialement les missionnaires chrétiens (art. 5, § 2).

Le principe est excellent, car ces missionnaires, qui donnent au Gouvernement l'aide la plus franche et la plus généreuse, fournissent le meilleur élément de civilisation.

Peut-on assurer qu'un concours vrai et complet leur est toujours acquis, que les égards nécessaires leur sont toujours témoignés, qu'ils n'ont jamais été entravés dans l'exercice de leur ministère apostolique? Pour peu qu'on apprécie l'état des choses au Congo, on ne peut douter de l'influence qu'a sur un peuple enfant et ignorant la déférence accordée par le pouvoir à ceux qui se présentent à eux pour les civiliser.

L'hommage rendu par la loi à ces hommes qui se donnent tout entiers à la cause civilisatrice est des plus mérités, et il est à souhaiter que des instructions précises leurs assurent les égards dus à leur dévouement et à leur sublime mission.

Liberté individuelle. — Travail forcé. Impôt en nature.

Aux termes de l'article 5, le Gouverneur général doit favoriser l'expansion de la liberté individuelle des indigènes. Le bien de la race noire et l'avenir même de la colonie exigent le respect scrupuleux des droits des indigènes. Or, ces droits ne sont pas reconnus partout.

Les soldats et les travailleurs que l'Etat renvoie de force dans leurs tribus devraient avoir la faculté de se fixer là où ils peuvent compléter leur instruction. De même, réintégrer de force les malheureux qui se sont échappés dans les régions arabisées de l'Est, c'est déroger à la règle suivie ailleurs par l'Etat pour supprimer l'esclavage. La pratique, qui permet aux nègres de vendre leurs filles en vue du mariage, sans le libre consentement de celles-ci, maintient une espèce de servitude et ravaie la femme au rang d'une esclave.

La liberté individuelle doit être garantie aux indigènes de même que la sécurité de leurs personnes, de leurs familles et de leurs biens.

Comment concilier ces principes avec le travail forcé? Sans contredit, pour relever le niveau intellectuel et moral de l'indigène, comme pour augmenter son bien-être physique, il importe de lui enseigner, de lui faire accepter la loi du travail, et une certaine contrainte sera à cet égard admissible. Mais l'action de l'Etat, jointe à celle de tous les facteurs civilisateurs, doit être paternelle, persuasive, semblable à celle qu'on exercerait dans un établissement d'instruction, servir à encourager le nègre, à lui prouver l'avantage qu'il retire du travail par un paiement sérieux, opéré non en nature, mais en monnaie, de façon qu'il puisse se libérer plus facilement de l'impôt.

La contrainte doit être restreinte dans les limites

les plus étroites possibles et se trouver dans les attributions de fonctionnaires de confiance, comme les commissaires de district.

L'administration du Congo tendra à l'extinction la plus prompte possible du travail forcé, spécialement de l'exploitation du travail féminin.

En tout cas, le travail forcé ne peut être exigé qu'au point de vue de l'impôt, uniquement par l'Etat et jamais par des sociétés commerciales ni par des particuliers (art. 2, § 3).

Plus aucune compagnie ne possède la délégation nécessaire pour recouvrer l'impôt en travail.

L'impôt, en principe, se perçoit en argent; les prestations en nature ne sont exigées qu'à défaut de prestations pécuniaires.

Actuellement, l'impôt en nature est presque le seul possible, à défaut de circulation monétaire et de règlement en argent.

Interdire du coup l'impôt en travail équivaldrait pour ainsi dire à supprimer l'impôt. Or, l'Etat vit de l'impôt.

L'impôt en travail devra donc être maintenu pendant un certain temps, ainsi que l'a déclaré la Commission d'enquête, à titre de « moyen temporaire et provisoire qui ne peut durer que le temps nécessaire à l'introduction d'un régime plus satisfaisant ».

Par le développement de l'action économique et du travail libre, par l'extension du commerce, par l'abondance et la variété de la matière commerciale, les transactions deviendront plus régulières et l'emploi de la monnaie se généralisera.

En attendant, il importe de faire disparaître les abus qui aggravent si fortement l'application de l'impôt en travail.

L'impôt pour être juste doit être réparti le plus également possible entre les contribuables.

Or, au Congo, la disproportion est parfois énorme.

Des exemptions sont abusivement accordées aux tribus récalcitrantes, à ceux qui vont se plaindre chez les missionnaires protestants, à d'autres encore, ce qui rend la charge commune d'autant plus lourde et plus odieuse.

Ce n'est pas tout. L'impôt dit des quarante heures, supportable en certains endroits, est souvent des plus excessifs.

S'il se paye assez facilement près des villes et des endroits habités, il en va tout autrement dans d'autres régions, notamment dans celles où se récolte le caoutchouc.

Là, l'indigène est obligé chaque mois de passer quinze jours et parfois davantage dans la forêt, loin de son village et des siens.

Certes, le travail est un élément civilisateur, mais pas entendu de cette façon, qui doit être abolie sans retard, si l'on ne veut pas que le travail devienne pour le nègre un épouvantail.

Des protestations énergiques ont été élevées à ce sujet, et les honorables Ministres de l'Intérieur et de la Justice, mandataires du Gouvernement, ont annoncé une série de réformes aussi indispensables pour le bien-être des indigènes que pour la prospérité du Congo et pour le bon renom de la Belgique.

**

On est d'accord pour reconnaître qu'aussi longtemps que l'emploi de la monnaie ne sera pas généralisé, l'indigène ne pourra, en général, s'acquitter de l'impôt que par son travail.

Or, jusqu'ici, la monnaie n'a été introduite au Congo que dans une proportion fort restreinte. Le Gouvernement n'a fait frapper que 990,000 francs en écus et 910,000 francs en monnaies divisionnaires; il s'en faut de beaucoup que toute cette frappe ait été mise en circulation.

Sans doute, il est absolument impossible de tout faire en un trait dans ces possessions lointaines,

dépourvues de civilisation et d'une étendue colossale. Mais il importe d'activer le mouvement et de rechercher les meilleurs moyens de parvenir au but.

L'article 11, § 4, donne au Roi le droit de frapper des monnaies de billon en cuivre, en nickel ou autre métal, spéciales pour la colonie. C'est un commencement de régime monétaire. Ces monnaies contribueront à habiter les peuplades d'Afrique à la monnaie. Mais il faut aller plus loin et obtenir que l'usage des espèces monnayées ayant cours en Belgique (art. 11, § 1^{er}) soit répandu au Congo.

Cette question présente, au point de vue de la situation de la Belgique dans l'Union latine, des côtés très intéressants; nous y reviendrons dans la seconde partie.

Droits réels des indigènes.

L'Acte de Berlin a, par son article 6, consacré l'engagement pris par toutes les puissances possédant le bassin conventionnel du Congo d'améliorer le sort des nègres.

L'Association internationale du Congo, origine de l'Etat Indépendant, a adhéré à cet Acte et aux obligations qu'il énonce, au même titre et sous les mêmes conditions que les autres puissances intéressées, l'Angleterre, l'Allemagne, la France et le Portugal.

L'honorable M. Schollaert, chef du Cabinet, a déclaré que la Belgique succédant à la souveraineté de l'Etat du Congo remplira sans faiblesse et largement toutes les stipulations de l'Acte de Berlin.

L'article 5 du projet impose au Gouverneur général de favoriser le développement de la propriété des indigènes.

Mais comment y parvenir, comment régler ces droits?

Le régime de la propriété au Congo est encore fort obscur, fort peu connu, principalement parce qu'il varie de tribu à tribu.

Ici, les nègres sont presque nomades; là, existe une propriété privée, individuelle, bien définie; généralement, la propriété est commune et appartient à la tribu, la répartition du sol se fait par les chefs indigènes.

Dans certaines régions, comme dans la forêt équatoriale, des terres sont vacantes; ailleurs, l'existence de terres vacantes est contestée.

Au Kwango, existe une véritable propriété collective des villages: les terres sont *banales*, mais par certains modes elles peuvent devenir *particulières*.

Il faudra donc procéder avec prudence, par sélection et décisions séparées, après une étude d'ensemble.

Par suite d'abus constatés, le régime foncier du Congo a dû être modifié par le décret du 3 juin 1906 sur l'extension des terres à donner aux indigènes.

Ce décret reconnaît leurs droits d'occupation et d'usage; les terres occupées par les indigènes sont celles qu'ils habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, conformément aux coutumes et usages locaux. L'attribution des terres vacantes à l'Etat n'a pu les priver de leurs droits.

Les indigènes ont la pleine propriété et la libre disposition des produits naturels de leur sol. En vendant ces produits, soit à l'Etat, soit aux compagnies, soit aux Portugais ou à d'autres, ils se procurent peu à peu la monnaie indispensable pour améliorer leur sort et la production équivalra bientôt à celle que fournit le travail forcé.

Pour encourager les cultures, le Gouverneur général ou le Commissaire de district peut attribuer à chaque village une superficie de terre triple et même au delà sous certaines conditions.

Le mode primitif de culture des indigènes demande en général plus que le triple pour changer de terrains

quand ceux qu'ils exploitent sont épuisés. Certains terrains ne se reconstituent pas en dix ans.

Le but à atteindre est l'acquisition individuelle de la propriété terrienne par ceux qui perfectionnent leur culture, en s'entendant avec leurs chefs, entente qui s'établirait facilement moyennant une légère indemnité, et serait d'autant plus désirable qu'en violant la propriété collective, on donnerait le fâcheux exemple d'une autorité qui ferait fi du droit reconnu par les indigènes.

Le droit coutumier doit être respecté et appliqué dans tout ce qu'il a de juste.

* *

Les concessions accordées par l'Etat Indépendant l'ont été sous réserve expresse ou tacite, mais toujours entendue, des droits des indigènes, propriété, droit d'usage ou d'occupation, de cueillette, de chasse, de pêche, etc.

D'après le décret du 1^{er} juillet 1885, antérieur à toutes concessions, « nul n'a le droit d'occuper sans « titre des terres vacantes, ni de déposséder des « indigènes des terres qu'ils occupent ».

La vérification des droits terriens des indigènes aurait, en général, dû précéder l'octroi des concessions aux Belges ou aux étrangers.

Dans les territoires où les concessions ont été accordées, soit environ le cinquième de l'Etat, les droits octroyés aux concessionnaires doivent donc fléchir devant les droits primordiaux des indigènes.

Tous ces principes ont été formellement et à maintes reprises proclamés par les mandataires du Gouvernement.

Il ne peut donc subsister aucun doute sur l'esprit dans lequel est conçue la Charte coloniale, ni sur les obligations qui incomberont au législateur en ce qui concerne le régime foncier de la colonie.

CHAPITRE III. — DE L'EXERCICE DES POUVOIRS.

La souveraineté de la colonie appartiendra non au Roi, c'est-à-dire au Gouvernement, mais à la Nation belge.

Ce principe est indiscutable bien qu'il n'en soit pas fait mention dans le projet de loi.

Léopold II est le souverain absolu de l'Etat Indépendant du Congo. Cet Etat venant à disparaître par le fait de l'annexion, la souveraineté échoit à l'Etat annexant, c'est-à-dire à la Belgique.

Des différences notables existent pour l'exercice du pouvoir souverain entre le régime de la métropole et celui de la colonie. Ces différences sont nécessitées par la situation spéciale de la colonie qui ne peut être gouvernée par les règles administratives usitées dans les provinces belges. Mais nous trouvons dans les deux législations les trois pouvoirs: le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

I. — Pouvoir législatif.

Ce pouvoir appartient en principe aux Chambres belges et au Roi.

Le projet primitif portait que le pouvoir législatif appartenait au Roi. Cette rédaction était incorrecte et a dû être modifiée.

Le pouvoir législatif sera exercé par le Roi dans les conditions prévues par la loi.

La distinction est essentielle.

Le Roi est le mandataire de la Législature pour les matières qu'elle ne s'est pas réservées ou ne se réservera pas dans l'avenir.

Il n'y a pas de domaine réservé aux décrets; le pouvoir législatif, tel qu'il est prévu par l'article 26 de la Constitution, conserve en tout et partout son droit éminent.

Le pouvoir conféré au Roi, c'est-à-dire au Gouvernement, peut être modifié, suspendu, même retiré comme tout pouvoir de mandataire.

Il y aura donc une véritable délégation du pouvoir législatif, délégation nécessaire pour obtenir la rapidité, la concordance et l'unité dans la législation coloniale.

Des mesures législatives requerront célérité; il n'était pas possible de retarder leur exécution par les délais ordinaires de la procédure parlementaire, alors surtout que l'éloignement de la colonie rendrait ces délais encore plus regrettables.

D'autre part, pour légiférer en matière coloniale, une compétence spéciale est requise; jusqu'ici elle ne paraît pas acquise aux Chambres belges. Cette compétence peut seule obtenir et maintenir l'unité nécessaire dans la législation.

Le pouvoir laissé au Roi est exercé par voie de décrets (art. 7, § 2), qui seront rendus sur la proposition du Ministre des Colonies (art. 7, § 4), le Conseil colonial entendu en son avis (art. 23).

Ces décrets auront force de loi et ne peuvent être confondus avec les arrêtés ou règlements généraux portés en vertu de lois ou de décrets.

Les décrets royaux qui seraient contraires à la loi coloniale ou aux principes fondamentaux de la Constitution, visés dans la loi, seront nuls de plein droit. Ils ne seront pas appliqués par les tribunaux (art. 7, § 6).

D'après les règles suivies, les décrets ne seront obligatoires qu'après leur publication (art. 7, § 3).

Le système du projet de loi répond dans ses grandes lignes à l'organisation actuelle de la plupart des grands pays colonisateurs, où le pouvoir exécutif est en même temps le législateur ordinaire de la colonie, mais sous le contrôle du Parlement, qui conserve le droit d'intervenir et de légiférer sur toutes matières quand il le juge nécessaire.

Le Roi ne peut sous-déléguer le pouvoir législatif qu'il exerce. Toutefois, en cas d'urgence, il est autorisé à donner au Gouverneur général le droit de suspendre l'exécution des décrets et de rendre des ordonnances ayant force de loi (art. 22, § 3).

Le pouvoir législatif au Congo pourra donc être réalisé par trois modes distincts :

1° *Par une loi*, c'est-à-dire par les Chambres belges et le Roi (art. 26 de la Constitution);

2° *Par décrets*, c'est-à-dire par le Roi assisté du Ministre des Colonies;

3° *Par ordonnance*, c'est-à-dire par le Gouverneur général dans les conditions prévues à l'article 22, § 3.

La délégation dévolue au Roi est limitée. Enumérons d'abord les matières réservées par la loi au pouvoir législatif belge, à savoir : les budgets (art. 12), les comptes (art. 13), les emprunts (art. 14), les cas de responsabilité ministérielle (art. 23) et l'approbation des traités (art. 27).

Reprenons chacun de ces points.

Les budgets.

Un projet antérieur prévoyait deux espèces de budget colonial : l'un, afférent aux recettes et aux dépenses de la colonie, arrêté chaque année par le Roi et soustrait au vote du Parlement; l'autre, concernant l'administration centrale, y compris le traitement du Ministre des Colonies, soumis annuellement au vote du Parlement.

Le Gouvernement a proposé le retour au budget unique, voté par la Chambre conformément à l'article 115 de la Constitution.

Le budget doit être communiqué aux Chambres quatre mois au moins avant l'ouverture de l'exercice (art. 12, § 2).

Si le budget n'est pas voté cinq jours avant l'ouverture de l'exercice, le Roi, vu l'urgence, arrête les recettes et ouvre de trois en trois mois au Ministre

des Colonies les crédits provisoires nécessaires (art. 12, § 3).

Le Roi, par voie d'arrêté royal, ou son représentant dans la colonie, le Gouverneur général, par voie d'ordonnance, ordonne les virements et, en cas d'urgence, les dépenses supplémentaires nécessaires. Dans les trois mois, le Ministre des Colonies doit transmettre aux Chambres l'arrêté royal ou l'ordonnance; s'il s'agit de dépenses supplémentaires, il doit déposer en même temps un projet de loi d'approbation (art. 12, § 4). Même obligation lui est imposée en cas de virements (art. 12, § 4).

Les comptes.

Le compte général doit être arrêté par la loi après vérification de la Cour des comptes (art. 13, § 1er). D'après le projet primitif, toute intervention de la Cour des comptes était écartée.

La Cour doit examiner si aucune dépense autorisée n'a été dépassée et si les dépenses supplémentaires et les virements ont été approuvés par la loi (art. 13, § 2).

Tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions doivent lui être fournis par le Ministre des Colonies (art. 13, § 3).

Le compte général est communiqué aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes (art. 13, § 4).

Ces dispositions sont la conséquence du régime consacrant l'intervention du Parlement dans le règlement du budget des recettes et des dépenses.

Les emprunts.

Le projet primitif donnait au Roi la direction complète des affaires coloniales et, partant, l'autorité souveraine en matière d'emprunts. Il fut d'abord proposé, comme garantie, de n'autoriser les emprunts qu'après la proposition des Ministres délibérant en conseil.

Puis une loi d'autorisation fut exigée pour tout emprunt dépassant 5 millions, ou pour toute garantie d'intérêts dont le service était supérieur à 200,000 fr. par an.

Enfin, le Gouvernement proposa de biffer ces formalités et de soumettre à la loi tous les emprunts et toutes les garanties soit de capital, soit d'intérêts. Même disposition pour l'exécution de travaux sur ressources extraordinaires.

C'est le système du projet de loi (art. 14).

Il découle également du principe posé en ce qui concerne le vote du budget par le Parlement.

..

En cas de besoin, le Roi a la faculté d'émettre ou de renouveler des bons du Trésor, à l'échéance de cinq ans au plus, jusqu'à concurrence de 10 millions. Mais le produit de ces bons ne peut être affecté qu'à des dépenses régulièrement votées (art. 14, § 2).

Les cas de responsabilité ministérielle.

L'article 23 rend applicables au Ministre des Colonies les articles 86 à 91 de la Constitution.

Or, l'article 90 stipule à l'alinéa 2 qu'une loi déterminera les cas de responsabilité des Ministres, etc., ainsi que les peines à infliger et le mode de procéder.

Cette matière ne peut donc être traitée par décrets.

L'approbation des traités.

Le Roi fait les traités concernant la colonie, aux termes de l'article 27. Mais cet article applique aux

traités, qui concernent la colonie, l'article 68 de la Constitution.

Or, l'alinéa 2 de l'article 68 dispose que les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Cet assentiment est exprimé par la loi.

* *

Parmi les matières réglées par la Charte coloniale, il en est où le pouvoir législatif est délégué au Roi, c'est-à-dire au Gouvernement, mais sous certaines restrictions : les impôts et taxes (art. 10), les cessions et les concessions (art. 15).

Les taxes et impôts sont établies par mesure législative, c'est-à-dire par la loi ou par décret. Le Roi a donc le pouvoir d'en établir, mais, restriction importante, le décret entrera seulement en vigueur en même temps que la loi budgétaire qui en fera la première application (art. 10, § 4).

Des exemptions temporaires d'impôts peuvent être accordées aux indigènes même par le Gouverneur et les agents à ce autorisés (art. 10, § 2).

Les concessions. — En attendant une loi spéciale réglant cette matière, le Roi autorise par décret les cessions et concessions de terre d'une étendue de dix hectares au maximum et par décret toutes les autres cessions et concessions. Mais le pouvoir qui lui est délégué subit une restriction pour les cessions et concessions de certaine importance, en ce sens qu'il doit y avoir dépôt préalable avec toutes les pièces justificatives, pendant trente jours de session, sur les bureaux des deux Chambres, de tous projets de décrets, concernant :

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.

L'article 15 établit ainsi un régime transitoire. Le projet de Charte coloniale indique certaines règles, mais on ne pouvait y inscrire toutes les conditions diverses des concessions. Ce soin est laissé au pouvoir exécutif, qui, sous sa responsabilité, doit prendre soin des intérêts de l'Etat.

II. — Pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif appartient, dans la colonie comme en Belgique, au Roi, c'est-à-dire au gouvernement. Il est exercé par voie de règlement ou d'arrêté (art. 8).

L'arrêté a un caractère plus spécial et plus temporaire que le règlement.

Les règlements et arrêtés doivent être conformes aux lois et aux décrets régissant la colonie, sinon les cours et tribunaux ne les appliqueront pas (art. 8, § 2).

C'est la sanction de l'article 107 de la Constitution.

Le projet de loi applique les mêmes règles de droit public pour la publication des arrêtés et règlements (art. 8, § 3), ainsi que pour le contreseing du Ministre et la responsabilité ministérielle (art. 9).

Le Roi agit par l'intermédiaire du Ministre des Colonies (art. 19) et du Gouverneur général (art. 21).

En principe, le Roi est pour toutes matières représenté dans la colonie par le Gouverneur général. Mais les officiers du ministère public sont placés sous l'autorité du Ministre des Colonies, représenté par le Procureur général près le tribunal d'appel (art. 17, § 2).

Le Gouverneur général est assisté d'un ou de plu-

sieurs vice-gouverneurs généraux (art. 21, § 1er). Peuvent seuls être appelés à ces fonctions, les Belges ou les personnes qui ont administré en l'une ou l'autre de ces qualités l'Etat indépendant du Congo (art. 21, § 2).

Le Gouverneur général exerce la délégation du pouvoir exécutif par voie d'ordonnance (art. 22, § 2).

Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits souverains qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés (art. 22, § 1er).

Exception est faite provisoirement pour la délégation consentie par l'Etat indépendant au Comité spécial du Katanga (art. 18), mais le décret supprimant cette délégation doit paraître avant le 1er janvier 1912 (art. 22, § 1er).

Ce Comité a un personnel considérable et possède la délégation, d'après plusieurs décrets de 1900, 1902 et 1903, sous la surveillance d'un commissaire du Gouvernement pour tous les territoires du Katanga.

La mesure de transition est nécessitée par l'intérêt des finances de la colonie, jusqu'à ce que le personnel du Comité puisse être remplacé par celui de l'Etat.

Plusieurs membres de la Commission spéciale expriment le regret de ce qu'il n'ait pas été créé, à côté du Gouverneur général, un Conseil exécutif analogue à celui qui existe aux Indes anglaises et à Java.

III. — Pouvoir judiciaire.

La justice civile et la justice militaire sont organisées par les décrets que le Roi édicte en vertu de son pouvoir législatif (art. 17).

Les points essentiels de l'organisation judiciaire sont réglés par le Projet lui-même (art. 18 et suiv.). Au surplus, les Chambres ont le droit de légiférer en cette matière, comme en toute autre, pour le cas où elles n'approuveraient pas les décrets.

Le ministère public est mis sous l'autorité du Ministre des Colonies, représenté dans la colonie par le Procureur général près du tribunal d'appel (art. 17, § 2).

Le Procureur général est indépendant du Gouverneur général. Les juges, comme tels, ne dépendent que du Ministre des Colonies.

Le Roi nomme et révoque les magistrats de carrière (art. 18, § 2).

Ce terme vise la magistrature debout comme la magistrature assise. La révocation n'exige pas un jugement, mais des garanties sont données contre l'arbitraire du pouvoir (art. 18, § 2).

Pour qu'un magistrat de carrière puisse être révoqué, trois conditions sont requises :

1° Proposition du Procureur général;

2° Cause prévue par un décret;

3° Avis conforme du tribunal d'appel siégeant dans la colonie.

Le déplacement du magistrat de carrière ne peut avoir lieu, sans son consentement, que par mesure provisoire et pour besoins urgents (art. 18, § 4).

Le principe de l'immovibilité et de l'indépendance de la magistrature n'est appliqué dans la colonie que dans ces conditions.

La nomination se fait après un stage de trois ans pour dix années (art. 18, § 1). Ce terme écoulé, le magistrat est pensionné (art. 18, § 3).

Le droit de révoquer et de suspendre le Procureur général appartient au Roi sans condition (art. 18, § 2).

* *

Le pouvoir judiciaire ne peut être empêché, arrêté ou suspendu dans son action par l'autorité administrative (art. 19), sauf suspension de ses pouvoirs

pour un territoire et un temps déterminé, s'il y a lieu de proclamer l'état de siège (art. 19, § 2).

Dans ce cas, la juridiction militaire remplace les tribunaux civils, mais uniquement au point de vue de l'action répressive.

Il résulte des déclarations faites par le Gouvernement qu'il ne pourra jamais y avoir immixtion d'un autre pouvoir dans les attributions de la justice proprement dite. Ce serait une violation du principe de la séparation des pouvoirs. De même, il ne peut être question d'introduire dans la colonie des juridictions étrangères, consulaires ou autres.

Il échet encore de remarquer que le Congo occupe le premier rang quant au nombre proportionnel de magistrats en fonctions.

* *

Aux termes de l'article 20, la justice est rendue au nom du Roi. Cette expression paraît peu exacte. Le pouvoir judiciaire est rendu au nom du pouvoir souverain, c'est-à-dire de la nation légalement organisée.

Les décisions de justice sont exécutées au nom du Roi, chef du pouvoir exécutif.

Le Projet suit les règles ordinaires en ce qui concerne la publicité des audiences, le huis-clos, l'obligation de motiver les jugements et de les prononcer en audience publique (art. 20, §§ 2 et 3).

Les cours et tribunaux n'appliquent les règlements et arrêtés que pour autant qu'ils soient conformes aux lois et aux décrets; de même, ils n'appliquent les décrets que pour autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois (art. 7).

Le droit de grâce est un attribut exclusif du Roi ou de son délégué (art. 20, § 4).

* *

Les questions relatives à l'exécution des décisions de justice, aux actes authentiques et aux significations, sont réglées par les articles 29 et suivants.

Les décisions rendues en matière civile et commerciale par les tribunaux siégeant dans la métropole et les sentences arbitrales exécutoires en Belgique ont au Congo l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit (art. 29, § 1^{er}).

Les actes authentiques exécutoires en Belgique le sont de plein droit dans la colonie (art. 29, § 2).

La réciprocité n'existe pas pour les actes authentiques exécutoires dans la colonie. Ils ne sont exécutoires en Belgique que moyennant les conditions suivantes :

1° Qu'ils ne renferment rien de contraire à l'ordre public et aux principes du droit public belge;

2° Qu'ils réunissent les conditions nécessaires à leur authenticité (art. 29, *in fine*).

Pour les décisions des tribunaux siégeant dans la colonie, l'exequatur n'est accordé en Belgique, d'après le prescrit de l'article 29, § 3, que s'ils réunissent les conditions exigées par la loi du 31 mai 1900, approuvant la Convention franco-belge pour l'exequatur des jugements français, savoir :

1° Que la décision ne contienne rien de contraire à l'ordre public ou aux principes du droit public belge;

2° Qu'elle soit passée en force de chose jugée, d'après la loi coloniale;

3° Que, d'après cette loi, l'expédition produite réunisse les conditions d'authenticité;

4° Que les droits de la défense aient été respectés.

L'exequatur est accordé pour les décisions de justice, par le tribunal civil compétent; pour les sentences arbitrales et les actes authentiques, par le président du dit tribunal (art. 29, paragraphe final).

Les jugements des tribunaux siégeant dans la colonie sont donc assimilés à des jugements rendus

en France. Cette disposition a été motivée par la situation actuelle du Congo.

* *

En matière pénale, le projet primitif disposait que le délinquant poursuivi pour infraction commise dans la colonie et trouvé en Belgique serait puni d'après les lois belges.

Le Projet maintient les règles de la procédure pénale belge, mais applique la loi pénale coloniale (art. 30, § 1^{er}). Le motif en est que l'infraction peut se rapporter à des faits prévus par la loi coloniale, mais non par la loi belge.

L'inculpé peut, sur sa demande, être renvoyé devant la juridiction coloniale, il peut l'être aussi sur réquisition du ministère public, mais, dans ce cas, la décision de la Chambre des mises en accusation doit être unanime et rendue en séance publique (art. 30, § 3).

La personne poursuivie pour infraction commise en Belgique et trouvée au Congo doit être livrée à la justice belge et jugée conformément aux lois belges (art. 30, § 3). Il en était de même avant l'annexion dans les cas prévus par les traités d'extradition.

Les décisions rendues en matière pénale, soit en Belgique, soit dans la colonie, sont respectivement exécutoires de plein droit, soit au Congo, soit en Belgique (art. 30, paragraphe final).

Les alinéas 6, 7 et 8 fixent les règles de compétence pour les cas :

1° Où les faits délictueux ont été commis, partie en Belgique et partie au Congo. — Tribunaux belges (art. 30, § 6);

2° Où les coauteurs sont trouvés en Belgique et au Congo. — Tribunaux belges (art. 30, § 7);

3° Où il y a des complices. — Tribunal compétent à l'égard des auteurs principaux (art. 30, § 8).

Les peines de servitude pénale prévues par la loi pénale coloniale sont remplacées, suivant leur durée, par des peines d'emprisonnement, de réclusion, ou de travaux forcés de même durée (art. 30, § 2).

* *

La signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des personnes domiciliées ou résidant au Congo se fait en Belgique d'après les règles suivies pour les personnes domiciliées ou résidant à l'étranger, sauf une modification : le Ministre des Colonies intervient au lieu et place du Ministre des Affaires étrangères (art. 31, § 1^{er}).

La réciprocité est admise pour les significations émanées du Congo (art. 31, § 2).

Les commissions rogatoires sont respectivement exécutoires en Belgique et au Congo (art. 31, § 3).

CHAPITRE IV. — DU MINISTRE DES COLONIES

ET DU CONSEIL COLONIAL.

Le Ministre des Colonies a la même situation politique que les autres Ministres du Roi. Il a les mêmes droits et les mêmes obligations. Il est nommé et révoqué par le Roi et fait partie du Conseil des Ministres (art. 23).

Les articles 86 à 91 de la Constitution lui sont applicables (art. 23, § 2).

Les attributions du Ministre des Colonies sont des plus importantes. Elles comprennent tout ce qui a rapport à la colonie dont il a la direction générale et qu'il administre avec l'aide du Conseil colonial (art. 24, § 2).

Il a sous ses ordres le Gouverneur général, le Procureur général et tous les fonctionnaires coloniaux.

Le Gouverneur général représente le Roi dans la colonie. Il est assisté d'un ou de plusieurs vice-Gouverneurs généraux (art. 21, § 1^{er}).

Les Belges seuls peuvent être nommés à ces fonctions, mais exception est faite pour ceux qui ont administré l'Etat Indépendant du Congo en l'une ou l'autre de ces qualités (art. 21, § 2).

Le Gouverneur général exerce dans la colonie, par voie d'ordonnance, le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue (art. 22, § 2).

Le Ministre des Colonies a, de même que les autres Ministres, le contreseing sans lequel le Roi ne peut agir (art. 9). Sa responsabilité couvre l'irresponsabilité du Roi.

Les décrets émanés du Roi doivent être rendus sur la proposition du Ministre des Colonies (art. 7, § 4).

En cas de virements ordonnés par le Roi ou par le Gouverneur général et en cas de dépenses supplémentaires, non prévues au budget, le Ministre des Colonies doit, dans les trois mois, transmettre aux Chambres, une expédition de l'arrêté royal ou de l'ordonnance, et déposer un projet de loi d'approbation (art. 12, § 4).

Le Ministre des Colonies doit délivrer à la Cour des comptes tous les états, pièces comptables et renseignements nécessaires pour la vérification du compte général de la colonie (art. 13, § 3).

Chaque année, quatre mois avant l'ouverture de l'exercice, le Ministre des Colonies fait distribuer aux membres des Chambres le projet de budget (art. 12, § 2).

En même temps il présente aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration du Congo belge, contenant tous les renseignements concernant la situation politique, économique, financière et morale de la colonie (art. 37).

Le traitement du Ministre des Colonies est rattaché au budget métropolitain des colonies. C'est la conséquence des principes admis par la loi coloniale.

**

Le Conseil colonial est composé d'un président et de quatorze conseillers (art. 24, § 1^{er}).

Huit membres sont nommés par le Roi. Six sont choisis par les Chambres, trois par chacune d'elles, au scrutin secret et à la majorité absolue (art. 24, § 3).

La durée du mandat est de huit ans pour les premiers, de six ans pour les autres.

Le roulement est fixé par l'alinéa 4.

Le projet n'indique pas de droit de révocation; les conseillers sont donc irrévocables.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller et celles de membre des Chambres (art. 24, § 3). Le sénateur ou représentant élu devrait faire option.

Les fonctionnaires de la colonie en service actif ne peuvent être nommés membres du Conseil (art. 24, § 6).

Le Ministre des Colonies préside le Conseil avec voix délibérative et, en cas de partage, avec voix prépondérante (art. 24, § 2).

**

Le Conseil colonial est purement consultatif. Il est consulté sur tous les projets de décret. Exception est faite seulement pour les cas d'urgence (art. 23, § 2). Les projets doivent lui être soumis par le Roi avec exposé des motifs (art. 23, § 2).

En outre, le Conseil délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi (art. 25, § 1^{er}).

Pour donner plus d'autorité aux avis du Conseil, il est exigé lorsque la consultation est relative à un décret :

1^o Que le rapport du Conseil soit motivé, indique le nombre des opposants ainsi que les motifs de leur opposition (art. 23, § 3);

2^o Que si le projet de décret est contraire à l'avis du Conseil, le Ministre des colonies joigne un rapport motivé (art. 23, § 4);

3^o Que les rapports soient publiés (art. 23, § 5);

4^o Que les décrets pris d'urgence soient soumis au Conseil dans les dix jours de leur date et que le rapport du Conseil soit publié au plus tard dans le mois de la communication du décret (art. 23, § 6).

Un membre de la Commission spéciale émet le vœu que le Conseil colonial renferme dans son sein des personnalités telles que des consuls généraux ayant acquis dans les colonies anglaises ou dans d'autres pays une grande expérience des affaires coloniales.

**

Le Conseil colonial peut adresser des vœux au Gouvernement et lui demander tous les renseignements qu'il juge utile à ses travaux (art. 26).

CHAPITRE V. — DES RELATIONS EXTÉRIEURES.

Conformément aux principes constitutionnels, le Roi fait les traités dans les conditions fixées par l'article 68 de la Constitution (art. 27).

Les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la colonie sont dans les attributions, non du Ministre des Colonies, mais du Ministre des Affaires étrangères (art. 28).

CHAPITRE VI. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Les dispositions relatives aux articles 29, 30 et 31 ont été examinées au chapitre traitant du pouvoir judiciaire.

Pour les articles suivants, nous croyons pouvoir renvoyer à la seconde partie.

DEUXIÈME PARTIE.

DISCUSSION DES ARTICLES ET DES AMENDEMENTS.

Le projet de loi coloniale déposé par le Gouvernement avait pour titre : « Le Gouvernement des possessions coloniales de la Belgique ». La Commission des XVII l'a remplacé par celui de « Gouvernement du Congo belge ».

CHAPITRE PREMIER. — DE LA SITUATION JURIDIQUE DU CONGO BELGE.

Article premier.

Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole.

Il est régi par les lois particulières.

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.

Dans le projet de la Commission des XVII, cet article ne comprenait que les trois premiers alinéas.

Nous avons indiqué dans la première partie du rapport les motifs pour lesquels le 4^{me} alinéa a été ajouté.

Une longue discussion a été engagée, à la Chambre des Représentants, sur le point de savoir si la Belgique aurait eu une responsabilité directe vis-à-vis des créanciers du Congo, soit pour les dettes contractées par l'Etat Indépendant, soit pour les dettes postérieures à l'annexion.

Pour ces dernières, il y avait accord, la colonie seule en répondait.

Quant aux dettes antérieures à l'annexion, le Gouvernement avait répondu, à la date du 18 mars 1908, sur une question de l'honorable M. Vanderveelde : « La dette de l'Etat Indépendant du Congo est et restera distincte de la dette publique belge. Mais l'Etat belge, reprenant l'actif et les engagements actuels de l'Etat Indépendant, se trouve engagé à assurer le service de la dette antérieure à la reprise dans le cas où la colonie serait dans l'impossibilité d'y faire face. »

Se fondant sur cette réponse, l'honorable M. Renkin, Ministre de la Justice, distinguait entre les dettes antérieures et les dettes postérieures à l'annexion et admettait pour les premières l'intervention de la Belgique.

Un grand nombre d'orateurs se sont prononcés en sens contraire. Ils faisaient valoir que ce n'était pas la Belgique, mais la colonie elle-même qui reprenait l'actif et le passif de l'Etat Indépendant.

L'honorable Ministre de la Justice, soutenu par l'honorable M. De Lantsheere, rapporteur du projet sur le traité de reprise, a observé que la loi coloniale n'aurait pu produire ses effets avant le vote du traité de reprise, et que cette loi, pour produire pareils effets, aurait même dû être votée avant la date la conclusion du traité, soit le 29 novembre 1907; qu'en effet, la ratification d'une convention rétroagit jusqu'au jour où elle a été signée. Il en résultait d'après lui que la Belgique, annexant le Congo, reprenait et faisait siennes les obligations de l'Etat Indépendant (art. 1er du traité de transfert), au moins provisoirement jusqu'à la transmission faite par elle à la colonie et partant était engagée dans le sens de la réponse du Gouvernement.

Il a été répondu que le traité de reprise ne comportait cette conclusion ni dans son texte ni dans son esprit; que la Commission des XVII avait interprété le traité dans un autre sens sans rencontrer de contradiction; que la Belgique succédait à la souveraineté de l'Etat Indépendant, mais sans en retenir ni actif ni passif, lesquels passaient directement et entièrement à la colonie.

Qu'au surplus, il serait peu logique de rendre la Belgique responsable pour des engagements auxquels elle n'avait pas participé, alors qu'elle serait complètement déchargée pour les dettes résultant de dépenses approuvées et votées dans le budget par la Législature. Qu'il fallait admettre de deux choses l'une, ou la séparation des patrimoines, et, dans ce cas, les engagements contractés de part et d'autre demeuraient bien distincts; — ou la confusion des patrimoines et, dans ce cas, le gage étant commun, les dettes devaient être communes pour l'avenir comme pour le passé.

Les opinions défendues à la Chambre étant divergentes, l'honorable M. Woeste, pour empêcher toute équivoque, proposa comme amendement le 4^{me} alinéa. Ce texte fut adopté par 74 voix contre 44. D'après ce texte rien ne s'oppose à ce que la Belgique accorde sa garantie ou fasse des avances à la colonie, en cas de besoin, mais ce sera la loi qui décidera.

En seconde lecture, le Gouvernement, qui ne s'était pas rallié à l'opinion contraire, proposa, tout en laissant subsister le texte voté, un nouvel amendement, qui fut écarté par 75 voix contre 54 et 6 abstentions.

Répondant à une question de l'honorable M. Wauwermans, l'honorable Ministre de la Justice a déclaré que le siège du gouvernement colonial sera à Bruxelles et que les questions de compétence et de procédure devaient être réglées non par la Charte coloniale, mais par des décrets spéciaux.

CHAPITRE II. — DES DROITS DES BELGES, DES ÉTRANGERS ET DES INDIGÈNES.

Article 2.

Tous les habitants de la colonie jouissent des droits reconnus par les articles 7, alinéas 1^{er} et 2, 8 à 15, 16, alinéa 1^{er}, 17, alinéa 1^{er}, 21, 22 et 24 de la Constitution belge. Les mots « la loi », mentionnés dans les articles 7, alinéa 2, 8, 9, 10, 11, 17, alinéa 1^{er}, et 22 de la Constitution belge sont remplacés, en ce qui concerne la colonie, par les mots « les lois particulières ou les décrets ».

Aucune mesure ne peut être prise, en matière de presse, que conformément aux lois et aux décrets qui la régissent.

Nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit de particuliers ou de sociétés.

Des lois régleront à bref délai, en ce qui concerne les indigènes, les droits réels et la liberté individuelle.

Article 3.

L'emploi des langues 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.

Les Belges jouiront au Congo, en ces matières, de garanties semblables à celles qui leur sont assurées en Belgique. Des décrets seront promulgués à cet effet au plus tard dans les cinq ans qui suivront la promulgation de la présente loi.

Tous les décrets et règlements ayant un caractère général sont rédigés et publiés en langue française et en langue flamande. Les deux textes sont officiels.

Article 4.

Les Belges, les Congolais immatriculés dans la colonie et les étrangers 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.

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. Les indigènes non immatriculés des contrées voisines leur sont assimilés.

Ces articles ont donné lieu à un grand nombre d'amendements et à une discussion très approfondie qui s'est prolongée du 23 au 31 juillet.

Le texte primitif a été plusieurs fois remanié tant par le Gouvernement que par des membres de la Chambre.

Lors de la seconde lecture, l'article 2 a été divisé en trois parties formant les articles 2, 3 et 4. Le dernier alinéa, ajouté à l'article 22 en première lecture, est devenu le second alinéa de l'article 2.

La Commission des XVII avait fixé les libertés constitutionnelles garanties à tous les habitants de la colonie; en énumérant les articles y relatifs de notre pacte fondamental, le Gouvernement a ajouté à cette énumération l'article 17, § 1^{er}, proclamant la liberté d'enseignement.

MM. Vandervelde et consorts ont proposé d'y comprendre aussi les articles 18 (liberté de la presse), 19 (liberté de réunion) et 20 (liberté d'association). Ils voulaient accorder ces libertés politiques, contrairement aux autres législations coloniales, même aux indigènes non civilisés et aux étrangers.

Quant aux citoyens belges, il importe d'observer que le fait de ne pas proclamer ces libertés dans la loi organique n'emporte pas prohibition. Le Parlement belge, conservant au Congo le pouvoir législatif, pourra les édicter dans la suite, sauf à les réglementer; mais des inconvénients et même des dangers y font obstacle dans la situation actuelle. Les législations pour être bonnes et durables doivent s'adapter aux nécessités et aux réalités variables.

L'adjonction de l'article 18 de la Constitution a été rejetée par 70 voix contre 52 et 5 abstentions (dont 2 pour cause de pairage).

Un amendement subsidiaire de l'honorable M. Mechelynck visait la liberté de la presse, restreinte uniquement dans les cas prévus par une loi ou par un décret; il a été écarté par 64 voix contre 47 et 3 abstentions (dont 2 par suite de pairage). L'honorable M. Beernaert s'est abstenu, quoique ayant proposé par ses amendements une liberté de la presse réglementée, parce que la liberté de la presse n'était nullement condamnée et parce qu'il tenait compte des concessions faites à ses idées.

Cet amendement adopté à l'ancien article 22 a été inséré dans l'article 2.

L'adjonction de l'article 19 a été repoussée par 73 voix contre 49.

Celle de l'article 20 par 66 voix contre 48.

Un amendement subsidiaire de l'honorable M. Destree, stipulant que les Belges ne pouvaient être privés de leurs droits politiques, même quand ils étaient établis au Congo, a été écarté par 61 voix contre 47 et 3 abstentions. L'honorable M. Janson a donné comme motifs d'abstention qu'il ne reconnaissait pas à la Chambre le droit de délibérer sur le point de savoir si elle peut priver les Belges se trouvant dans un territoire annexé à la Belgique des droits qui leur sont garantis par la Constitution.

Il a été entendu que les mots *les Belges* signifiaient les citoyens belges, par opposition au terme général de sujets qui s'applique aussi aux Congolais.

* *

Le texte nouveau de l'article relatif à l'emploi des langues a obtenu l'adhésion de MM. Henderickx et consorts qui ont retiré une proposition dont le but était de défendre les droits de la langue flamande.

Un sous-amendement de MM. Bruyninx et consorts ajoutant les mots *les deux textes sont officiels*, a été admis par 80 voix contre 27 et 5 abstentions.

* *

Les amendements proposés à l'article 4 (ancien article 2) ont été retirés.

Les mots *colonies limitrophes* ont été remplacés par les mots *contrées voisines* dont le sens plus étendu pouvait comprendre les Soudanais, les Sénégalais, les Zanzibarites, etc.

Un amendement de MM. Vandervelde et consorts établissant pour les étrangers une distinction qu'il aurait été impossible de réaliser par les décrets a été écarté par 82 voix contre 41.

* *

Le dernier alinéa de l'article 2 a été inséré sur

l'initiative de l'honorable M. Beernaert, malgré qu'il ait plutôt le caractère d'un vœu, pour bien marquer les intentions de la Chambre au sujet des réformes à introduire par la loi relativement aux droits réels et à la liberté individuelle des indigènes.

A ce dernier alinéa se rattachait une série d'amendements.

L'honorable M. Lorand a proposé le texte suivant : « Les lois, décrets et règlements auront pour objet de garantir efficacement aux indigènes la sécurité de leur personne, de leur famille et de leurs biens, la libre disposition de leur travail et de son produit, la liberté individuelle et la jouissance d'une propriété foncière suffisante pour assurer leur subsistance. »

Cet amendement a été rejeté par 72 voix contre 47 et 6 abstentions (dont un pairage).

L'honorable M. Beernaert et quatre de ses collègues se sont abstenus parce que les principes proposés étaient impliqués dans d'autres dispositions de la loi et parce que l'amendement ne réunissait pas les conditions de précision nécessaires pour un texte de loi.

Un amendement de MM. Vandervelde et consorts, interdisant le travail forcé, même à titre d'impôt, et autorisant les indigènes à récolter les produits naturels dans tout le territoire sur les terres domaniales, soulevant ainsi tout le problème foncier du Congo, a été repoussé par 78 voix contre 46.

MM. Royer et consorts ont déposé un amendement subsidiaire ainsi conçu :

« Nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit de sociétés commerciales ou de particuliers. Nul ne pourra, notamment, être contraint à la récolte des produits qui, aux termes des conventions intervenues le 12 septembre 1906 entre l'Etat Indépendant du Congo et les Sociétés Abir et Anversoise du Commerce au Congo, doivent être cédés à ces Sociétés. »

« De même, nul ne pourra être contraint au travail dans les territoires exploités par l'Etat pour compte de la Compagnie des Grands Lacs aux termes de la Convention du 4 janvier 1902. »

La première phrase énonçait un principe qui a rallié l'unanimité de la Chambre et est devenu le troisième alinéa de l'article 2.

Le reste a été retiré sur les observations de l'honorable M. Monville, qui préférait ne pas atténuer, par l'indication d'exemples, la portée générale et précise du vote émis sur la première phrase.

Un autre amendement de l'honorable M. Destree était conçu dans les termes suivants :

« Les terres vacantes appartiennent à l'Etat. La détermination des terres vacantes se fera en tenant compte des droits d'occupation individuels ou collectifs des indigènes, appréciés au point de vue de leurs droits, coutumes et besoins. »

« Tout habitant de la colonie pourra, avant cette détermination, lors de celle-ci et dix ans après son accomplissement, réclamer la reconnaissance des droits individuels ou collectifs des indigènes, soit contre l'Etat, soit contre tout tiers concessionnaire ou détenteur. »

Il a été rejeté par 72 voix contre 51 et 9 abstentions.

L'honorable M. Van Marcke a donné comme motif d'abstention que l'état actuel de la documentation sur la situation de la colonie ne permettait pas d'entrer dans les détails d'organisation. L'honorable M. Beernaert s'est abstenu, quoique très favorable au développement de la propriété indigène, parce que le Gouvernement avait admis son amendement relatif au règlement administratif à bref délai de tout ce qui concernait les droits réels et la liberté individuelle au Congo, se réservant l'initiative nécessaire à cet égard.

L'honorable M. Denis avait proposé un amendement comprenant deux parties et ainsi conçu :

« Le décret du 3 juin 1906, autorisant à astreindre

un contingent de travailleurs à l'exécution de travaux publics pendant une durée de cinq ans, est abrogé.

« En matière fiscale, aucune contrainte par voie de détention ne peut être ordonnée sans l'intervention de l'autorité judiciaire. »

La première partie a été rejetée par 65 voix contre 58 et 2 abstentions; la seconde par 66 voix contre 58 et 3 abstentions, dont un pairage. Les honorables MM. Beernaert et Mabille se sont abstenus au vote sur la deuxième partie, tout en étant d'avis qu'aucune détention ne peut être ordonnée que par l'autorité judiciaire; ces dispositions devaient trouver place dans la loi promise sur la liberté individuelle.

Article 5.

Le gouverneur général 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.

Les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections sont l'objet d'une protection spéciale.

Article 6.

Il est institué une commission permanente de sept membres chargée de 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.

La commission est présidée par le procureur général. Les autres membres sont 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. La commission nomme son secrétaire dans son sein.

Elle se réunit au moins une fois chaque année; son président la convoque.

Tous les ans la commission adresse au Roi un rapport collectif sur les mesures à prendre en faveur des indigènes. Ce rapport est publié.

Les membres de la commission dénoncent, même individuellement, aux officiers du ministère public, les abus et les illégalités dont seraient victimes les indigènes.

Les articles 5 et 6 édictent les obligations et les attributions du Gouverneur général et d'une Commission permanente de sept membres en ce qui concerne la protection due aux indigènes et le respect de leurs droits.

Ces points ont été développés dans la première partie.

Le texte voté émane de la Commission des XVII. Il était conforme aux prescriptions de l'Acte de Berlin et provenait d'amendements divers proposés par les honorables MM. Vandervelde, Schollaert et Verhaegen. La Chambre des Représentants l'a

voté, sauf une modification proposée par l'honorable Ministre de la Justice.

L'honorable M. Destree avait critiqué l'expression « développement de la propriété *privée* » et demandé que la sollicitude du Gouverneur général et de la Commission s'étendit aussi à la propriété *collective* des nègres, très en usage parmi eux. Pour couper court à toute difficulté, l'honorable M. Renkin accepta la suppression du mot « *privée* », donnant ainsi un caractère général à la disposition.

Cette suppression entraîna le retrait d'un sous-amendement des honorables MM. Destree et Buisset conçu dans le même sens.

Un amendement de MM. Vandervelde et consorts proposait de supprimer la mention « *institutions religieuses* » et de substituer le mot « *humanitaires* » au mot « *charitables* ». Il a été rejeté par assis et levé.

Une pétition des supérieurs des missions belges au Congo, adressée le 1^{er} novembre 1907 à la Commission des XVII, demandait d'ériger une Commission de protection des indigènes à la hauteur d'une institution fondamentale de la colonie. L'honorable M. Vandervelde fit sienne cette demande qui devint l'article 6.

MM. Lorand et consorts proposèrent un amendement à cet article, d'après lequel la Commission aurait été composée de quatre membres, dont deux élus par la Chambre et deux par le Sénat; cette Commission aurait pu envoyer des inspecteurs en Afrique avec les pouvoirs d'enquête les plus étendus, mais n'aurait eu aucune responsabilité ni envers les électeurs ni à l'égard du Gouvernement. Au vote, 75 membres répondirent non, 52 répondirent oui.

Un amendement des honorables MM. Mechelynck et Monville tendait à ajouter à l'article 6 la mention suivante :

« La loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires est applicable à la colonie. »

La Chambre des Représentants l'a rejeté par assis et levé sur les observations de l'honorable Ministre de la Justice qui fit remarquer que la Chambre a le droit d'enquête, en vertu de l'article 40 de la Constitution, dans la colonie comme dans la métropole, mais que les dispositions de la loi du 3 mai 1880 ne pouvaient s'adapter ni au territoire ni aux lois de la colonie.

CHAPITRE III. — DE L'EXERCICE DES POUVOIRS.

Article 7.

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.

Toute loi a pour effet, dès sa publication, d'abroger de plein droit les dispositions des décrets qui lui sont contraires.

Les décrets sont rendus sur la proposition du Ministre des Colonies.

Aucun décret n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans les formes prescrites par décret. Indépendamment de cette publication, il sera, dans le mois de sa promulgation, inséré au « Moniteur belge ».

Les cours et les tribunaux n'appliquent les décrets qu'autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois.

Nous avons discuté dans la première partie les modifications essentielles apportées par la Commission des XVII au texte primitif.

La rédaction de la Commission des XVII a proposé quatre amendements émanant des honorables MM. Mechelynck, Hoyoïs, Mélot et Vandervelde.

L'amendement de M. Mechelynck remplaçait le premier alinéa du texte de la Commission ainsi conçu : « Le Roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets, sauf quant aux objets qui sont ou qui seront réglés par la loi », par la mention suivante :

« Le pouvoir législatif s'exerce conformément à l'article 26 de la Constitution. Néanmoins, le Roi règle par voie de décrets les objets qui ne sont pas ou ne seront pas réglés par la loi. »

L'expression était plus exacte, car le pouvoir législatif s'exerce non par le Roi seul, mais concurremment par la Chambre des Représentants, le Sénat et le Roi, conformément à l'article 26 de la Constitution.

Lors de la première lecture, l'honorable Ministre de la Justice se mit d'accord avec les honorables MM. Mechelynck et Monville sur la rédaction suivante :

« Le Roi règle par voie de décrets les objets qui ne sont pas ou qui ne seront pas réglés par la loi. »

L'amendement fut retiré, mais ayant été repris par l'honorable M. Denis, il fut rejeté par 38 voix contre 37 et 6 abstentions. Celles-ci étaient motivées par le retrait et par l'accord intervenu.

En seconde lecture, la rédaction de l'article a été remaniée pour bien marquer que la loi intervient souverainement en toute matière et éviter toute équivoque pour les articles où il ne serait fait mention que des décrets.

* *

Le principe consacré par la nouvelle rédaction est l'inaliénabilité du droit du Parlement belge de légiférer en matière coloniale, tout en admettant le Roi comme législateur colonial ordinaire par la délégation octroyée au pouvoir exécutif, à raison des nécessités du régime colonial.

Cette délégation n'enlève pas au pouvoir législatif le droit de légiférer en toute matière, et les lois qu'il édictera lieront non seulement la colonie, mais aussi le législateur colonial.

C'est en raison de ce principe que l'honorable Ministre de la Justice s'est rallié à l'amendement proposé par l'honorable M. Mélot et qui constitue le dernier alinéa de l'article 7.

Par l'introduction de cet alinéa se trouvent nettement marquées la souveraineté du législateur belge et l'obligation imposée au législateur congolais de conformer ses décisions aux lois votées par les Chambres, à peine de voir repousser l'application des décrets par les magistrats coloniaux.

* *

L'honorable Ministre de la Justice s'est également rallié à l'amendement de M. Hoyoïs, sous-amendé par MM. Mechelynck et Monville, exigeant la publication dans les formes prescrites par décret et l'insertion au *Moniteur belge*, devenu l'alinéa 3 de l'article 7.

* *

Quant à l'amendement de MM. Vandervelde et consorts, la première partie donnant le pouvoir législatif à un conseil colonial fut rejetée par 72 voix contre 38. — la seconde partie réservant toute une série de dispositions exclusivement à la loi, et nécessitant le vote immédiatement de divers codes pour le Congo, fut repoussée par 56 voix contre 33.

Article 8.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi. Il est exercé par voie de décrets et d'arrêtés.

Les cours et les tribunaux n'appliquent les règlements et les arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux lois et aux décrets.

Aucun règlement ou arrêté n'est obligatoire qu'après avoir été publié.

Cet article n'a pas été amendé, sauf une légère modification de texte proposée par le Gouvernement.

Au lieu des mots « aucun règlement d'administration générale ou arrêté », il a été mis « aucun règlement ou arrêté ».

Article 9.

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.

Sont également soumises à cette formalité les dépenses faites au moyen du fonds spécial de 50,000,000 de francs dont le montant est attribué au Roi et à ses successeurs par l'article 4, alinéas 3 et 4, de l'acte additionnel du 5 mars 1908.

Les annuités fixées par cet acte additionnel sont affectées par le Roi, dans les proportions qu'il indique, aux destinations énumérées dans l'alinéa 5 de l'article 4 du même acte.

Cet article est la reproduction textuelle de l'article 64 de la Constitution.

Le Roi ne peut agir sans le contreseing d'un ministre qui se rend responsable, le Roi demeurant irresponsable.

La question du contreseing a été vivement discutée au sujet du fonds spécial de 50 millions prévu dans le traité de reprise comme témoignage de gratitude envers le Roi.

Pour trancher la controverse, MM. Hymans et consorts ont proposé l'amendement suivant à ajouter à l'article :

« Aucune dépense ne peut être engagée par le Roi à l'aide des annuités prévues par l'article 4 de l'acte additionnel au traité de cession de l'Etat indépendant du Congo à la Belgique que moyennant le contreseing d'un ministre. »

Cet amendement a été combattu par l'honorable M. Renkin, Ministre de la Justice, comme non recevable, parce qu'il tendait à ajouter par la loi aux stipulations de l'acte additionnel, et comme inadmissible, s'il ajoutait quelque chose au traité, ou inutile, s'il n'y ajoutait rien.

Toutefois, pour donner des garanties de contrôle, l'honorable M. Renkin, tout en distinguant les dépenses ordinaires, pour lesquelles le Ministre propose et le Roi approuve, des dépenses relatives au fonds spécial de 50 millions, pour lesquelles le Roi propose et l'exécutif approuve, a fait insérer par amendement les dispositions ajoutées au texte de la Commission des XVII.

Ce sont les alinéas 2 et 3 de l'article 9.

La dépense y afférente sera donc engagée et liquidée sous le couvert de la responsabilité du Ministre des Colonies, qui sera une responsabilité de contrôle et non de décision, le contreseing étant un contreseing de contrôle et non de décision.

Ainsi est sauvegardé le principe constitutionnel de la nécessité du contreseing et de l'irresponsabilité royale.

Le mot *formalité* est pris, suivant la déclaration de l'honorable Ministre de la Justice, dans son sens juridique et exprime une *formalité substantielle*.

L'amendement de MM. Hymans et consorts, maintenu par ses auteurs, a été écarté par 74 voix contre 57.

Article 10.

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.

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.

Le produit des douanes et impôts est exclusivement réservé aux besoins de la colonie.

Cet article consacre les principes des articles 110 et 112 de la Constitution. Le texte de la Commission des XVII portait ce qui suit :

« Aucune taxe douanière, aucun impôt ne peuvent être établis ni aucune exemption d'impôt accordée que par décret. »

Divers amendements y ont été proposés.

L'honorable M. Denis a demandé de ne laisser établir les impôts que par la loi, par le motif, déjà rejeté par la Chambre des Représentants, qu'il y avait plus de garantie dans le législateur métropolitain.

Cet amendement a été écarté par 75 voix contre 53.

M. Hoyoïs, de même que MM. Destree et Royer, a proposé une modification dans le but de préciser le pouvoir qu'aura le Gouverneur général d'accorder des exemptions aux indigènes.

Le Gouvernement s'est rallié à l'amendement de l'honorable M. Hoyoïs. En Belgique, nul privilège ne peut exister en matière d'impôt, mais la situation des indigènes imposera parfois des modérations et des exemptions temporaires et celles-ci ne doivent pas être réservées à la loi et aux décrets. Cette rédaction a passé dans l'article 10.

La Chambre des Représentants a admis un changement demandé par le Gouvernement au sujet de l'époque de la mise en vigueur du décret.

Le texte de la Commission des XVII disait que le décret n'était exécutoire qu'après le vote du budget. Le mot *exécutoire* était impropre, car tout acte législatif devient exécutoire de par sa promulgation. D'autre part, sans réserver aux Chambres le droit de voter les taxes, comme elles ont seules le droit de voter les budgets, il était admissible que le décret établissant les nouvelles taxes entrât seulement en vigueur en même temps que la loi budgétaire qui en fera la première application. C'est ce qu'exprime le deuxième alinéa.

Article 11.

Les monnaies d'or et d'argent ayant cours en Belgique ont cours aux mêmes conditions dans la colonie.

Un arrêté royal fixera la date à laquelle les monnaies d'argent frappées par l'Etat Indépendant du Congo n'auront plus cours et ne seront plus échangées par la trésorerie coloniale.

Le bénéfice qui pourra résulter de la frappe des monnaies belges nécessaires à la colonie sera attribué au budget colonial.

Il est loisible au Roi de frapper des monnaies de billon spéciales pour la colonie; ces monnaies n'ont pas cours en Belgique.

Un amendement de l'honorable M. Wauwermans

tendait à ne donner cours dans la colonie qu'aux monnaies d'argent à effigie belge.

Le but était de débarrasser la Belgique, par l'absorption qu'en ferait le Congo, de l'excédent considérable des écus d'argent (environ 200 millions) qu'on devrait liquider avec grande perte en cas de dissolution de l'Union latine.

L'honorable M. Liebaert, Ministre des finances, a fait observer que l'on devait se préoccuper avant tout d'instaurer au Congo le système le plus propre à y répandre l'usage de la monnaie et, partant, prendre pour base l'union monétaire, telle qu'elle avait été conclue entre les pays affiliés à l'Union latine.

D'après l'honorable Ministre, l'exclusion des autres écus d'argent ne se justifierait ni au point de vue monétaire, parce que le fait serait plus fort que le droit et que les autres monnaies circulaient au Congo malgré leur exclusion, — ni au point de vue économique, parce que l'absorption des écus belges ne serait pas plus grande et qu'au surplus rien ne faisait prévoir la dissolution de l'Union latine.

Quant aux monnaies divisionnaires, l'amendement de M. Wauwermans demandait également que, seules, celles à effigie belge fussent admises dans la colonie. L'honorable Ministre des finances objectait que ce système serait directement préjudiciable, parce qu'il appauvrirait le stock déjà insuffisant de nos monnaies divisionnaires et puis parce que, en assimilant la population du Congo à celle de la Belgique pour la détermination du contingent de monnaies divisionnaires prévu par l'Union latine, on pouvait être admis à fabriquer en plus un bon nombre de millions de monnaies divisionnaires par million d'habitants.

M. Wauwermans se rallia à un amendement de MM. Franck et Masson, admettant d'autres monnaies que celles à effigie belge en cas de réciprocité ou d'entente. La Chambre des Représentants rejeta cette proposition par assis et levé.

Une modification de rédaction, suggérée par le Gouvernement, fut admise, sur appel nominal, par 97 voix contre 6 et 2 abstentions.

Article 12.

Le budget des recettes et des dépenses de la colonie est arrêté chaque année par la loi.

Quatre mois au moins avant l'ouverture de l'exercice, le projet de budget est imprimé et distribué aux membres des Chambres législatives par les soins du Ministère des Colonies.

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.

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 dispose un projet de loi d'approbation.

Les deux premiers alinéas de l'article n'ont pas été amendés.

L'alinéa 3 du texte de la Commission des XVII permettait au Roi d'ouvrir des crédits provisoires si les Chambres n'avaient pas voté le budget « avant le 20 décembre ». L'honorable M. Mechelynck a fait remplacer ces mots par ceux-ci : « cinq jours avant l'ouverture de l'exercice ».

D'après l'alinéa 4 du même texte, le Ministre des Colonies devait déposer un projet de loi d'approbation pour les dépenses supplémentaires, mais non pour les *virements*. L'honorable M. Beernaert a fait observer que la même disposition était indispensable pour les virements, sinon la faculté illimitée de virer aurait été la négation même du principe régissant le budget qui aurait pu être complètement bouleversé non seulement par le Roi, mais par le Gouverneur général.

La modification s'imposait depuis qu'il était admis que le budget était arrêté non par le Roi, mais par le Pouvoir législatif.

Un amendement présenté en ce sens par l'honorable M. Beernaert a obtenu l'adhésion du Gouvernement et a été inséré dans l'alinéa 4.

..

L'honorable M. Denis a proposé l'amendement suivant :

« L'année financière commencera le 1^{er} avril. »

L'honorable Ministre de la Justice l'a combattu par le motif que la loi coloniale avait à régler les principes généraux de la colonie et non le détail des mesures d'application. Or, la fixation de la date d'ouverture de l'année financière est du ressort de la loi de comptabilité ou d'un décret sur la comptabilité coloniale.

L'amendement a été rejeté par 72 voix contre 28 et 13 abstentions.

L'honorable M. Fléchet a indiqué les motifs d'abstention : il estimait que la modification de la date du commencement de l'année budgétaire était désirable, mais que la réforme dans les circonstances actuelles présentait des difficultés pratiques.

Un autre amendement de MM. Denis et Royer demandait de remplacer les alinéas 3 et 4 par la disposition suivante :

« Les crédits provisoires sont votés par les Chambres. »

Il a été écarté par 74 voix contre 43.

Article 13.

Le compte général de la colonie est arrêté par la loi après la vérification de la cour des comptes.

La cour examine si aucun article des dépenses du budget n'a été dépassé et si les virements et les dépenses supplémentaires ont été approuvés par la loi.

La cour des comptes se fait délivrer par le Ministère des Colonies tous états, pièces comptables, et donner tous renseignements et éclaircissements nécessaires au contrôle de la recette et de la dépense des deniers.

Le compte général de la colonie est communiqué aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes.

Cet article a été amendé par le Gouvernement, qui a ajouté au second alinéa les mots : « et si les virements ».

Un amendement de l'honorable M. Malempré, demandant que communication fût donnée aux membres des Chambres de tous les documents et pièces comptables, a été retiré sur la déclaration de l'honorable Ministre de la Justice que les membres des Chambres auraient, en matière de communication de pièces, les mêmes droits qu'ils ont relativement aux affaires de la métropole.

L'honorable M. Mechelynck a proposé d'ajouter à l'article les deux dispositions suivantes :

« La Cour a juridiction sur les comptables.

« La comptabilité coloniale est organisée par la loi. »

Il a retiré le second amendement, mais maintenu le premier qui a été écarté par assis et levé.

Article 14.

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.

Toutefois, si le service du Trésor colonial l'exige, le Roi 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 dix millions de francs et leur produit ne pourra être affecté qu'au paiement des dépenses régulièrement votées.

Le texte de la Commission des XVII ne comportait que le premier alinéa.

Le Gouvernement a proposé d'ajouter le second alinéa. La dernière phrase de cette proposition était ainsi conçue : « Les bons du Trésor en circulation ne pourront excéder 15 millions de francs. »

L'honorable M. Beernaert a sous-amendé la proposition et fait admettre la disposition finale du second alinéa aux termes de laquelle les bons du Trésor ne pourront dépasser 40 millions de francs et ne pourront être affectés qu'à des dépenses régulièrement votées.

Article 15.

Une loi spéciale déterminera les règles relatives aux concessions de chemins de fer et de mines, aux cessions et aux concessions de biens domaniaux.

En attendant, 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 est consentie ou autorisée par décret.

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.

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.

Tout acte accordant une concession la limitera à un temps déterminé, renfermera une clause de rachat et mentionnera les cas de déchéance.

Le texte de la Commission des XVII a été remanié en première lecture par divers amendements éma-

nant tant du Gouvernement que de divers membres de la Chambre.

MM. Hymans et consorts ont fait admettre l'alinéa premier d'après lequel une loi spéciale déterminera les règles relatives aux concessions, etc. Le Gouvernement a fait substituer l'expression « *cessionnaire ou concessionnaire* » à l'expression « *partie intéressée* » dans l'avant-dernier alinéa. Quant aux chiffres des littéras B et C, MM. Hymans et consorts ont obtenu au littéra B le remplacement du chiffre de 25,000 par celui de 10,000 hectares, et au littéra C le remplacement du chiffre de 100,000 hectares par celui de 25,000 hectares.

Au littéra C, le terme de trente ans proposé par le Gouvernement a été maintenu, au lieu de celui de dix ans préconisé par MM. Hymans et consorts; en revanche, ces derniers avaient fait admettre l'alternative « *ou* » au lieu de la conjonctive « *et* » en ce qui concerne les conditions d'étendue et de durée, mais en seconde lecture la conjonctive a été rétablie par le motif que, d'après l'autre disposition, la loi exigerait davantage pour la concession de la jouissance que pour la cession de la propriété.

Un amendement subsidiaire de MM. Royer et Denis exigeant dans tout acte de concession une clause de rachat et la mention des cas de déchéance a été admis par le Gouvernement. Il a été décidé en outre que cet acte accordant une concession limitera celle-ci à un temps déterminé.

Une autre proposition de MM. Royer et Denis portant « *Il ne peut être concédé de terres dépendant des villages indigènes* », combattue par l'honorable Ministre de la Justice parce que la législation congolaise, fort claire sur ce point, n'admet pas la concession de terres occupées par les indigènes, a été rejetée par 74 non contre 50 oui et 14 abstentions.

L'honorable M. Hymans a déclaré au nom des absténants qu'il était partisan du principe, mais que ce principe était déjà consacré par diverses dispositions votées dans le Projet en discussion.

Article 16.

Le contingent de la force publique est fixé annuellement par décret.

Cet article est dû à un amendement subsidiaire que MM. Destree et Royer ont proposé à l'ancien article 8 et auquel s'est rallié le Gouvernement.

Article 17.

La justice civile et la justice militaire sont organisées par décret.

Les officiers du ministère public exercent leurs fonctions sous l'autorité du Ministre des Colonies, représenté dans la colonie par le procureur général près le tribunal d'appel.

L'honorable M. Mélot avait demandé que les officiers du ministère public exerçassent leurs fonctions sous l'autorité non du Gouverneur général, mais du procureur général.

Le Gouvernement a repris son amendement en le modifiant dans le sens du deuxième alinéa accepté par l'honorable M. Mélot.

L'honorable M. Denis a proposé l'organisation de la justice par la loi au lieu de décret. L'honorable Ministre de la Justice et l'honorable Rapporteur, M. Begerem, ont fait observer qu'il est nécessaire d'organiser la justice civile et la justice militaire par décret, parce que ce système est plus rapide et mieux approprié aux besoins du Congo; que, d'ailleurs, le décret n'empêche nullement l'intervention ultérieure de la loi.

Cet amendement a été rejeté par 73 voix contre 26.

Article 18.

Après avoir été désignés provisoirement pour une période dont la durée ne peut excéder trois ans, les magistrats de carrière sont nommés définitivement par le Roi pour un terme de dix ans.

Le Roi a le droit de suspendre et de révoquer le procureur général près le tribunal d'appel. 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.

A l'expiration de leur terme de dix ans, les magistrats de carrière sont admis à la pension.

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.

Les traitements, congés et pensions sont fixés par décret.

De nombreux amendements ont été opposés au texte de la Commission des XVII. Le Gouvernement, après avoir remanié ce texte sous plusieurs rapports, a fini par s'y rallier, sauf une modification. Ayant admis que le procureur général seul avait le droit de proposer des peines disciplinaires, il y avait lieu de soumettre ce magistrat à révocation sans condition; ce droit de révocation a été donné au Roi; sinon, toute mesure disciplinaire contre le procureur général étant soumise à la proposition de ce magistrat, ce dernier n'aurait jamais pu être révoqué ni puni. De la l'insertion de la première phrase de l'alinéa 2 proposée par le Gouvernement.

L'honorable M. Mélot avait demandé que la révocation fût toujours prononcée par le jugement. Il s'est rallié à l'avis du Gouvernement, qui demandait que la révocation fût prononcée par le pouvoir exécutif, mais de l'avis conforme du tribunal d'appel de la colonie.

L'honorable M. Mechelyneck avait déposé un amendement tendant à réduire la durée du stage de trois ans à deux ans; il y a renoncé sur l'observation de l'honorable Ministre de la Justice que le terme de trois ans était une limite maxima qui, en tenant compte des congés, ne serait guère dépassée.

Article 19.

L'autorité administrative ne peut empêcher, arrêter ou suspendre l'action des cours et tribunaux.

Toutefois, le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre, dans un territoire et pour un temps déterminés, l'action répressive des cours et tribunaux civils et y substituer celle des juridictions militaires.

L'article n'a pas été amendé. MM. Royer et consorts avaient proposé un amendement d'après lequel un rapport devait être fait à la Chambre, chaque année, sur tous les cas où la mesure prévue à l'alinéa 2 aurait été prise.

Les auteurs l'ont retiré sur l'observation du Ministre de la Justice que l'amendement faisait double emploi avec l'article 31, prévoyant un rapport annuel complet.

L'article a été adopté sur appel nominal par 73 voix contre 21.

Article 20.

La justice est rendue et ses décisions sont exécutées au nom du Roi.

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.

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Le Roi a le droit de remettre, de réduire et de commuer les peines.

Article 21.

Le Roi est représenté dans la colonie par un gouverneur général, assisté d'un ou de plusieurs vice-gouverneurs généraux.

Sauf les personnes qui ont administré en l'une ou l'autre de ces qualités le territoire de l'Etat Indépendant du Congo, nul ne peut être nommé aux fonctions de gouverneur général ou de vice-gouverneur général s'il n'est Belge de naissance ou par grande naturalisation.

Ces deux articles ont été adoptés sans observation.

Article 22.

Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés. Toutefois, la délégation consentie par l'Etat Indépendant du Congo au comité spécial du Katanga restera valable jusqu'au 1^{er} janvier 1912, à moins qu'un décret n'y mette fin à une date antérieure.

Le gouverneur général de la colonie exerce par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue.

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.

Les ordonnances ayant force de loi et les ordonnances d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiées.

Le texte de la Commission des XVII portait au premier alinéa : « exercice de ses droits souverains ». Ce dernier mot a été supprimé par suite d'un amendement de l'honorable M. Mechelynck, auquel le Gouvernement s'est rallié. Le premier alinéa a été ensuite adopté par 76 voix contre 46. Le terme du 1^{er} janvier 1910 admis par la Commission des XVII a été prorogé, sur la demande du Gouvernement, au 1^{er} janvier 1912.

Les autres alinéas n'ont pas été amendés.

L'honorable M. Mechelynck a maintenu dans son amendement la disposition suivante :

« Aucune mesure ne peut être prise en matière de presse que conformément aux lois et décrets qui la régissent. »

L'honorable Ministre de la Justice l'a accepté, mais sous réserve de le rattacher à l'article 2, ce qui a été fait lors de la seconde lecture.

CHAPITRE IV. — DU MINISTRE DES COLONIES ET DU CONSEIL COLONIAL.

Article 23.

Le Ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du conseil des Ministres.

Les articles 86 à 91 de la Constitution belge lui sont applicables.

Cet article n'a pas été amendé, mais en seconde lecture le premier alinéa : « Il est créé un Ministère des Colonies », a été supprimé comme inutile.

Article 24.

Il est institué un conseil colonial composé d'un président et de quatorze conseillers.

Le Ministre des Colonies préside le conseil. Il y a voix délibérative et, en cas de partage, prépondérante.

Huit conseillers sont nommés par le Roi. Six sont choisis par les Chambres législatives : trois par le Sénat et trois par la Chambre des Représentants ; ils sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

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. Les conseillers sortent d'après leur rang d'ancienneté ; le rang de ceux qui ont été nommés le même jour est déterminé par un tirage au sort. Les conseillers sortants peuvent être renommés.

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.

Le Gouvernement a demandé qu'un des conseillers nommés par le Roi et un des conseillers nommés par les Chambres sortent chaque année, afin que la durée du mandat de conseiller ne fût pas trop longue.

L'honorable M. Destree a posé la question de savoir ce qu'il y aurait lieu de faire pour le cas d'élection de conseiller, si la majorité absolue n'était pas atteinte. L'honorable Ministre de la Justice a répondu que les règles ordinaires seraient suivies.

Un amendement de MM. Vandervelde et consorts proposait de laisser la nomination de tout le Conseil, composé de 12 membres, aux Chambres législatives, par moitié. Il a été rejeté par 76 voix contre 41.

Un autre amendement de MM. Mechelynck, Masson et Monville, proposant la nomination de quatre membres par le Roi, quatre membres par le Sénat et quatre par la Chambre des Représentants, a été écarté par 63 non contre 47 oui.

En seconde lecture, l'honorable M. Mechelynck a proposé d'exprimer que les conseillers nommés par

les Chambres sortiraient alternativement, l'une année un conseiller nommé par les Représentants, l'autre année un conseiller nommé par les Sénateurs. (Voir l'alinéa 4.)

Article 25.

Le conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi.

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.

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.

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.

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.

Le rapport du conseil colonial et, éventuellement, le rapport du Ministre des colonies sont publiés en même temps que le décret.

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 26.

Le conseil colonial demande au Gouvernement tous les renseignements qu'il juge utiles à ses travaux.

Il peut lui adresser des vœux.

Ces articles n'ont pas été amendés.

CHAPITRE V. — DES RELATIONS EXTÉRIEURES.

Article 27.

Le Roi fait les traités concernant la colonie.

Les dispositions de l'article 68 de la Constitution belge relatives aux traités s'appliquent aux traités qui concernent la colonie.

Article 28.

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.

Même observation.

MM. de Brouchoven de Bergeyck et cinq de ses collègues proposaient un article nouveau tendant à imposer à tous les fonctionnaires du Congo la connaissance du néerlandais et du français, après un délai de cinq ans.

Cet amendement a été écarté par assis et levé.

CHAPITRE VI. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Article 29.

Les décisions rendues en matière civile et commerciale par les tribunaux siégeant dans la métropole et les sentences arbitrales exécutoires en Belgique ont dans la colonie l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Les actes authentiques exécutoires en Belgique sont exécutoires de plein droit dans la colonie.

Les décisions rendues en matière civile et commerciale par les tribunaux siégeant dans la colonie et les sentences arbitrales exécutoires au Congo ont en Belgique l'autorité de la chose jugée et y sont rendues exécutoires si elles réunissent les conditions suivantes : 1° que la décision ne contienne rien de contraire à l'ordre public ou aux principes du droit public belge; 2° que, d'après la loi coloniale, elle soit passée en force de chose jugée; 3° que, d'après la même loi, l'expédition qui en est produite réunisse les conditions nécessaires à son authenticité; 4° que les droits de la défense aient été respectés.

Les actes authentiques exécutoires dans la colonie sont rendus exécutoires en Belgique s'ils réunissent les conditions suivantes :

1° Que les dispositions dont l'exécution est poursuivie n'aient rien de contraire à l'ordre public ou aux principes du droit public belge;

2° Que d'après la loi coloniale ils réunissent les conditions nécessaires à leur authenticité.

Les décisions de justice sont rendues exécutoires par le tribunal civil, les sentences arbitrales et les actes authentiques par le président du tribunal civil du lieu où l'exécution doit être poursuivie.

Le Gouvernement a proposé des amendements au texte de la Commission.

Son système reposait sur l'assimilation complète à faire pour les décisions rendues en Belgique et pour les décisions rendues dans la colonie, de même que pour les actes authentiques intervenus soit en Belgique, soit dans la colonie.

Cette assimilation n'a pas été admise. Mais les observations du Gouvernement ont été reconnues fondées en ce qui concerne les sentences arbitrales qui ne doivent pas être soumises à l'exequatur de la même manière que les décisions de justice.

Ce dernier point a été réglé par la disposition insérée à l'alinéa final d'après laquelle l'exequatur est donné pour les sentences arbitrales et les actes authentiques par le président du tribunal compétent.

D'après le texte de la Commission, les actes authentiques exécutoires dans la colonie étaient au même titre exécutoires en Belgique, comme les actes authentiques exécutoires en Belgique étaient de plein droit exécutoires dans la colonie.

Un amendement de MM. Franck et Beernaert, auquel le Gouvernement s'est rallié, a fait rejeter cette réciprocité.

Les actes authentiques exécutoires dans la colonie ne sont plus exécutoires en Belgique que moyennant les deux conditions énumérées dans l'avant-dernier alinéa de l'article 29.

Les mots « sentences arbitrales » avaient disparu par erreur à la première lecture des 1^{er} et 3^e alinéas. Ils ont été rétablis à la seconde lecture.

Article 30.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise dans la colonie, sera trouvé en Belgique y sera jugé par les tribunaux belges conformément à la loi pénale coloniale, mais dans les formes prévues par la loi belge.

Les peines de servitude pénale prévues par la loi pénale coloniale sont, suivant leur durée, remplacées par des peines d'emprisonnement, de reclusion ou de travaux forcés de même durée.

La chambre des mises en accusation pourra renvoyer l'inculpé, soit à sa demande, soit en vertu d'une décision unanime rendue en séance publique sur la réquisition du ministère public, l'inculpé entendu ou dûment cité, devant la juridiction coloniale. Le cas échéant, la chambre prolongera, pour autant que de besoin, la durée de la validité du mandat d'arrêt.

Quiconque, poursuivi pour une infraction commise en Belgique, sera trouvé sur le territoire de la colonie sera livré à la justice belge pour être jugé conformément aux lois belges.

L'inculpé, si l'autorité belge n'en a pas réclamé la remise, pourra se faire représenter devant la juridiction belge par un fondé de pouvoir spécial.

Quand une infraction consiste en faits accomplis en partie sur le territoire belge et en partie sur le territoire colonial, elle sera considérée comme ayant été commise en Belgique.

S'il y a plusieurs coauteurs dont les uns sont trouvés sur le territoire belge et les autres sur le territoire colonial, les tribunaux belges sont seuls compétents.

Le tribunal compétent à l'égard des auteurs principaux est également compétent à l'égard des complices.

Les décisions rendues en matière pénale par la justice belge ou la justice coloniale ont sur le territoire belge et sur le territoire colonial l'autorité de la chose jugée et y sont exécutoires de plein droit.

Divers amendements ont été proposés à cet article.

La décision de la Chambre des mises en accusation, prévue au 3^e alinéa, devait être rendue à l'unanimité; un amendement de l'honorable M. Mechelynck, accepté par le Gouvernement, a ajouté que la décision devait être rendue en séance publique, l'inculpé entendu ou dûment cité.

Un amendement du Gouvernement a intercalé les trois derniers alinéas du texte de la Commission après le 4^e alinéa du texte voté en première lecture.

En seconde lecture, l'honorable M. Mechelynck a proposé de remplacer, lorsque les tribunaux belges auraient à appliquer la loi pénale coloniale, les peines de servitude pénale, suivant leur durée, par des peines d'emprisonnement, de reclusion ou de travaux forcés. L'amendement a été adopté et constitue le second alinéa.

L'honorable M. Janson a demandé la suppression du 3^e alinéa. Au vote par appel nominal, cet alinéa a été adopté par 82 voix contre 63.

Au second vote, la Chambre a supprimé, comme inutile, la disposition finale suivante : « Toutefois, l'individu condamné par les tribunaux belges à une peine privative de la liberté d'au moins six mois de durée subira cette peine en Belgique, s'il en fait la demande. »

Article 31.

En toutes matières, la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des personnes domiciliées ou résidant dans la colonie est soumise en Belgique aux règles générales relatives à la signification des actes destinés aux personnes domiciliées ou résidant à l'étranger. Toutefois, le Ministre des colonies intervient, le cas échéant, au lieu et place du Ministre des affaires étrangères.

Réciproquement, la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires destinés à des personnes domiciliées ou résidant en Belgique est soumise dans la colonie aux règles générales relatives à la signification des actes destinés aux personnes domiciliées ou résidant à l'étranger.

Les commissions rogatoires émanant de l'autorité compétente belge ou coloniale sont exécutoires de plein droit sur le territoire belge et sur le territoire colonial.

Cet article a été adopté sans observation.

L'honorable M. Mechelynck a déposé un amendement fondé sur la dissolution du Conseil supérieur du Congo. L'honorable Ministre de la Justice a fait observer que l'on ne pouvait régler l'organisation judiciaire du Congo par la loi coloniale. Du reste, le Conseil supérieur du Congo doit continuer à exister. Certaines de ses attributions sont transférées par la loi au Conseil colonial, mais les attributions judiciaires du Conseil supérieur du Congo subsistent. L'organisation judiciaire actuelle demeure provisoirement, sauf à être soumise ultérieurement à une réorganisation générale par voie de décret. L'honorable M. Mechelynck a retiré sa proposition.

Article 32.

Les membres des Chambres législatives ne peuvent être en même temps fonctionnaire salarié, employé salarié ou avocat en titre de l'administration coloniale.

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.

Cette dernière interdiction s'applique également aux membres du Conseil colonial, au gouverneur général, aux vice-gouverneurs généraux, aux magistrats et aux fonction-

naires au service de l'administration coloniale.

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.

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.

Cet article a été ajouté sur la proposition du Gouvernement et avec des modifications demandées par les honorables MM. Woeste, Lepaige, Mechelynck et Franck.

En seconde lecture, l'expression de l'avant-dernier alinéa : « fonctions incompatibles avec le mandat législatif », a été remplacée par les mots : « fonctions sujettes aux interdictions qui précèdent ».

Article 33.

Les fonctionnaires et les militaires belges, autorisés à accepter des emplois dans la colonie tant avant qu'après l'annexion de celle-ci, conservent leur ancienneté et leurs titres à l'avancement dans l'administration ou l'arme qu'ils ont temporairement quittée.

Cette disposition a été adoptée sans changement.

Article 34.

Les Belges mineurs ne peuvent s'engager dans l'armée coloniale sans le consentement écrit de leur père ou de leur mère veuve, ou, s'ils sont orphelins, de leur tuteur. Ce dernier devra être autorisé par délibération du conseil de famille.

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 loi sera considérée comme nulle et non avenue.

Cet article qui constituait les alinéas 2 et 3 de l'ancien article 30, lors du vote en première lecture, est du à un amendement de l'honorable M. Hoyois auquel le Gouvernement s'est rallié et qui a été adopté par assis et levé.

L'honorable M. Hubin avait proposé un autre amendement ainsi conçu : « Il est interdit à tout sous-officier, caporal ou soldat de l'armée belge de contracter un engagement dans l'armée coloniale moins d'un an après l'obtention de son congé illimité. » Cette proposition a été rejetée par 74 voix contre 48 et 5 abstentions.

En seconde lecture, les deux derniers alinéas de l'article 30 ont été détachés pour former l'article 34.

Article 35.

Indépendamment du drapeau et du sceau de la Belgique, la colonie du Congo peut faire usage du drapeau et du sceau dont s'est servi l'Etat du Congo.

Adopté sans observation.

Article 36.

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.

Un amendement de l'honorable M. Wauwermaans n'ayant pas été maintenu, l'honorable M. Mechelynck a demandé d'indiquer la date jusqu'à laquelle les décrets auraient pu être publiés pour être obligatoires. L'honorable M. Renkin, Ministre de la Justice, a répondu que c'était la date de la promulgation, et que les décrets qui n'auraient pas été publiés au moment où la loi actuelle serait mise en vigueur viendraient à tomber.

L'honorable Ministre a ajouté qu'un arrêté royal interviendra pour fixer la date à laquelle les pouvoirs effectifs seront transmis à la Belgique; après cette date, il ne pourra plus être publié d'autres décrets que ceux pris par le pouvoir nouveau, mais tous les décrets antérieurs qui ne seront pas contraires à la loi coloniale et qui auront été légalement publiés continueront à sortir leurs effets.

Article 37.

Chaque année, en même temps que le projet de budget colonial, il est présenté aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration du Congo belge.

Ce rapport contient tous les renseignements propres à éclairer la représentation nationale sur la situation politique, économique, financière et morale de la colonie.

Il rend compte de l'emploi pendant l'exercice écoulé de l'annuité prévue par l'article 4 de l'acte additionnel au traité de cession de l'Etat Indépendant du Congo à la Belgique.

Le texte a été modifié par le Gouvernement d'accord avec la Commission.

Plusieurs membres de la Commission spéciale émettent le vœu que le Rapport renseigne notamment les modifications apportées à l'état de la propriété indigène et énumère les districts où le travail forcé a été aboli.

Le dernier alinéa a été inséré à la suite d'un amendement de MM. Hymans et consorts, auquel le Gouvernement s'est rallié.

DISPOSITION TRANSITOIRE.

Article 38.

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.

Cette disposition transitoire a été proposée par le Gouvernement et n'a pas rencontré d'opposition.

Votre Commission spéciale estime que le Projet de Loi coloniale, tel qu'il a été voté par la Chambre des Représentants, renferme les bases d'une législation sage, féconde et éminemment civilisatrice; en conséquence, elle a l'honneur de vous en proposer l'adoption, par dix voix contre trois et deux abstentions.

Le Rapporteur,
CLAEYS BOÛAERT.

Le Président,
VICOMTE SIMONIS.

DISCOURS DE M. LE MINISTRE DE LA JUSTICE
AU SÉNAT.

M. RENKIN, *ministre de la justice*. — Une controverse s'est élevée à propos de l'article 1^{er} de la loi coloniale.

Il importe que le gouvernement donne sur ce point des explications complètes.

Le principe de la séparation financière n'a jamais été contesté par nous. Ce principe est devenu l'a, b, c de la science coloniale.

Donc le patrimoine de la colonie est distinct du patrimoine de la métropole; les engagements de la colonie sont distincts des engagements de la métropole.

Si la métropole était amenée à intervenir, ce ne pourrait être que par voie d'avances remboursables ou de garanties données à un emprunt de la colonie.

Sur ce point, aucun doute n'est possible.

Mais un dissentiment a surgi à propos de la dette antérieure à l'annexion.

La Belgique est-elle tenue de cette dette?

La commission des XVII de la Chambre a posé sur ce point une question au gouvernement.

Celui-ci a répondu :

« La dette de l'Etat Indépendant est et restera distincte de la dette publique belge. Mais l'Etat belge, reprenant tout l'actif et tous les engagements actuels de l'Etat Indépendant, se trouve engagé à assurer le service de la dette antérieure à la reprise dans le cas où la colonie serait dans l'impossibilité d'y faire face. »

La Belgique ne devient donc pas, à notre avis, débitrice directe de la dette de l'Etat Indépendant antérieure à la reprise. La colonie en demeure débitrice et devra y faire face par ses propres moyens.

Mais en supposant que la colonie fût, par impossible, impuissante à faire face aux charges de cette dette — la dette antérieure à l'annexion — la Belgique serait, d'après nous, tenue de les assurer, sauf à se rembourser sur l'actif de la colonie.

M. HANREZ. — Quelle plaisanterie!

M. RENKIN, *ministre de la justice*. — Le gouvernement ne demande aucune modification au texte voté par la Chambre.

Ce texte est le suivant : « 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. »

La Chambre des Représentants a voté en même temps le traité tel qu'il était présenté par le gouvernement.

Les droits et les obligations de la Belgique vis-à-vis de l'Etat Indépendant du Congo et des tiers intéressés sont déterminés exclusivement par le traité.

Ce traité est une convention internationale.

Une convention ne peut être valablement interprétée que par l'accord des deux parties ou, en cas de dissentiment, par le juge. Elle ne peut l'être par une des parties intéressées à l'exclusion de l'autre.

Cela est élémentaire.

L'honorable M. Schollaert a clairement déterminé le sens du traité, aux termes duquel la Belgique reprend « la souveraineté des territoires composant l'Etat Indépendant du Congo avec les droits et obligations qui y sont attachés ».

Il a déclaré que l'interprétation de l'Etat du Congo concordait avec celle du gouvernement belge.

La Belgique ayant repris l'Etat Indépendant est nécessairement garante de la dette existante.

Il est vrai qu'elle ne conserve ni l'actif ni le passif de l'Etat Indépendant, qu'elle constitue sa colonie en personne distincte, à qui elle remet le patrimoine de l'Etat disparu.

Mais cela ne peut modifier les obligations qui dérivent juridiquement de l'annexion.

Si la Belgique était tenue, ce n'est pas à raison de l'existence d'un actif, mais à raison de la convention par laquelle elle a repris la souveraineté avec les droits et obligations qui y sont attachés. Qu'elle conserve ou ne conserve pas l'actif, cela ne modifie pas ses obligations.

C'est seulement dans le cas où elle céderait la souveraineté qu'elle perdrait les droits et serait dégagée des obligations qui en sont l'accessoire.

Supposons qu'ayant hérité d'un parent l'abandonne à un tiers le patrimoine qui m'est dévolu par succession, à charge par lui d'en payer les dettes. Supposons que ce tiers dissipe l'actif de la succession et n'en paye pas les dettes. Les tiers créanciers de la succession n'auront-ils pas action contre moi? Evidemment oui, car ayant disposé de la succession j'ai fait acte d'héritier et suis tenu des dettes.

Il n'en est pas autrement ici.

Comme la lumineusement établit l'honorable M. Léon De Lantsheere dans la séance du 19 août 1908, la Belgique s'est internationalement engagée à reprendre le passif de l'Etat du Congo.

Il dépend de la Belgique d'adopter pour l'administration intérieure de la colonie telles dispositions qu'elle veut. Mais ces règles ne concernent qu'elle-même. Elles ne peuvent déroger aux stipulations internationales, surtout quand elles intéressent des tiers.

En un mot, le droit public interne ne peut modifier les conventions de droit international.

La loi coloniale, œuvre exclusive du législateur belge, ne peut modifier la portée d'un traité approuvé par ce même législateur.

Le texte de l'amendement Woeste dit que le service de la rente congolaise demeure exclusivement à la charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement.

La pensée de l'honorable M. Woeste était que la Belgique n'avait pas l'obligation morale d'intervenir en cas de besoin. Nombre des représentants qui ont voté l'amendement admettaient, au contraire, l'obligation morale, mais contestaient l'obligation juridique.

D'autres qui ont voté l'amendement admettent l'obligation juridique.

Quelques jours après le vote, M. Verhaegen, précisant sa pensée, déclarait au *Bien public* :

« Supposons que l'actif de la colonie soit englouti dans quelque catastrophe, que les richesses de la colonie s'évaporent, personne ne conteste que la Belgique demeurera tenue de la dette de sa colonie; ... ce que la Chambre a voulu éviter, c'est que le pouvoir exécutif à lui seul ne puise dans la caisse de la Belgique au profit de la colonie. »

Sur ces points nous sommes parfaitement d'accord.

Il s'est produit ici un dissentiment purement théorique, résultat de la confusion qu'on a faite entre droit international et droit public interne.

Je dis que le dissentiment est théorique.

Qu'on admette, en effet, l'obligation juridique de la Belgique ou que l'on soutienne que cette obligation est purement morale, on aboutit toujours à conclure qu'en cas de besoin la Belgique interviendrait pour l'exonération des charges de la dette antérieure.

Et dans l'un et l'autre système il est bien évident que l'intervention ne peut se produire qu'en vertu d'une loi.

Il est donc certain que, quel que soit le système auquel on se rallie, le pouvoir exécutif ne pourra jamais faire à la colonie, pas plus qu'à un Etat quelconque, une avance financière sans le vote d'une loi.

(Séance du Sénat du 4 septembre 1908.)