

Texte de la conférence donnée par Louis De Clerck, Président de l'UROME,  
le 2 mars 2010, à la Maison Africaine

## EVOLUTION DE L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU CONGO

Mesdames, Messieurs,

Notre cycle de conférences a pour thème général : **Indépendance du Congo, rupture ou continuité ?** Quand le Congo est devenu indépendant, son organisation politique et administrative a été profondément bouleversée. Mais le passé ne s'efface pas facilement. Certains aspects de l'organisation politique et administrative de ce pays se sont imposés à travers les régimes qu'il a connus successivement, et ce sont souvent les leçons du passé qui inspirent les réformes.

Nous tenterons ce soir, M. Kapia Kalubi et moi-même, de tracer l'évolution de l'organisation politique, administrative et territoriale du Congo au cours de son histoire, depuis 1885. Je m'attacherai, pour ma part, à la période précédant l'indépendance.

### **L'Etat Indépendant du Congo**

Et il nous faut commencer par l'E.I.C. car l'organisation politique et administrative de cet Etat créé par Léopold II inspirera celle de la Colonie du Congo belge lorsqu'elle prendra sa succession.

Lorsque la création de l'E.I.C. est proclamée le 1<sup>er</sup> juillet 1885, il n'y a sur place que 160 agents de l'Association internationale du Congo, fondée quelques années auparavant par Léopold II. Ils ont créé quelques « postes » ou factoreries et signé des « traités » de protectorat avec quelques centaines de chefs de tribus locales. A Bruxelles, le Roi est seul avec quelques personnes privées associées à cette entreprise colossale. Il a reçu l'assentiment du Parlement pour devenir souverain de ce nouvel Etat, mais l'Etat Belge n'est pas associé à l'entreprise coloniale du Roi.

Celui-ci commence par créer un gouvernement de l'E.I.C. à Bruxelles, dirigé par un secrétaire d'Etat assisté de secrétaires généraux.

Il y a trois départements : affaires étrangères, finances et intérieur. Le Roi détient le pouvoir législatif, qu'il exerce par décret, et le pouvoir exécutif. Il nomme un gouverneur général au Congo, auquel il délègue le pouvoir exécutif sur place, et auquel il accorde un pouvoir législatif limité : le gouverneur général peut prendre des ordonnances qui cessent leurs effets après six mois s'ils ne sont approuvés par décret dans ce délai, et qui peuvent suspendre des décrets en cas d'urgence.

Il crée aussi un noyau d'organisation judiciaire : Cour d'appel et Tribunal d'instance qui siègent à Boma. Le Conseil supérieur, à la fois organe consultatif et cour de cassation, siège à Bruxelles.

Le pays est divisé en districts. Leur nombre a été modifié à plusieurs reprises ; en 1908 ils sont au nombre de 12. Plus tard, lorsque le nombre d'agents de l'Etat augmente, certains districts sont divisés en zones. Le Commissaire de district est responsable de l'ordre, de la paix et de la tranquillité, et dirige son district conformément aux décrets royaux et aux ordonnances et règlements du gouverneur général, ainsi qu'aux instructions royales. Certains services spéciaux dépendent directement du gouverneur général : le service sanitaire, celui des finances, des postes, du transport et des titres fonciers.

Le gouvernement de l'E.I.C. reconnaît et protège dès le début de la colonisation l'autorité des chefs indigènes, à condition qu'ils soient investis par l'Etat. Le décret du 3 juin 1906 fait de la chefferie légalement reconnue une subdivision administrative de l'Etat. Le chef exerce son autorité « conformément à la coutume », il a droit de justice et est rémunéré par l'Etat. Outre son rôle traditionnel il a des obligations administratives : il devient un collaborateur de l'autorité coloniale.

Le professeur Cattier, un des observateurs les plus objectifs et les plus perspicaces de la politique de Léopold II, avait déjà prévu en 1898 que cette organisation de l'Etat qui concentrait tout le pouvoir entre les mains d'une seule personne (qui n'a de comptes à rendre à personne), convenait parfaitement pour obtenir rapidement des résultats dans cette colossale entreprise, mais qu'elle contenait des vices et des dangers, notamment en ce qui concerne la sauvegarde des droits des indigènes et, ce que Cattier appelle « les lois de l'humanité ».

On connaît les critiques violentes contre les dérives du régime Léopoldien, qui ont conduit, en 1908, à la reprise du Congo par la Belgique.

### **La colonie du Congo belge**

En 1908 l'E.I.C. devient la colonie du Congo belge

Elle sera immédiatement dotée d'une **loi fondamentale, la Charte coloniale** du 18 octobre 1908, qui détermine notamment son organisation politique et administrative.

### **Organisation politique**

La reprise du Congo par la Belgique fut le résultat de longues négociations entre le roi et son gouvernement. Léopold II voulait bien céder le Congo à la Belgique, mais en continuant à le gouverner seul. Le gouvernement belge et le parlement s'y opposèrent.

En vertu de la Charte coloniale :

- Le Parlement belge se réserve le droit d'intervenir en toute matière.
- Le roi exerce le **pouvoir législatif** par décret, sur proposition du ministre des Colonies.
- Comme en droit constitutionnel belge, tout acte du Roi doit être contresigné par le ministre des Colonies, qui de ce fait en prend la responsabilité.
- Le ministre des colonies, membre du gouvernement, doit rendre compte au Parlement, qui fixe aussi le budget de la Colonie.
- Dans l'exercice du pouvoir législatif, le roi et le ministre sont assistés par le Conseil colonial, qui doit donner son avis préalable sur tout projet de décret, et dont les membres sont nommés en partie par le Roi et en partie par le Parlement.
- Le roi, donc en fait le ministre des Colonies, exerce aussi le **pouvoir exécutif** par voie d'arrêtés. Il est représenté au Congo par le gouverneur général assisté d'un ou plusieurs vice-gouverneurs généraux. Ceux-ci ont un pouvoir exécutif délégué et un pouvoir législatif réduit : ils peuvent prendre des ordonnances qui doivent cependant être confirmées par décret dans les six mois.

Comme à l'époque de l'Etat indépendant du Congo, **le pouvoir politique est concentré à Bruxelles**, et il le restera jusqu'à la veille de l'indépendance. Mais, contrairement au régime absolutiste de Léopold II, le gouvernement de la Colonie se fait sous contrôle parlementaire.

Cette concentration du pouvoir à Bruxelles, voulue par le pouvoir politique belge en 1908 s'explique pour différentes raisons :

1° La Belgique veut réformer profondément le système Léopoldien :

- en mettant fin à l'exploitation du domaine public par l'Etat
- en démantelant les grandes concessions accordées par le roi pour attirer les capitaux étrangers
- en supprimant l'impôt sous forme de travail pour le remplacer par un impôt en argent
- en créant une administration civile, avec des fonctionnaires sous statut, pour remplacer les agents de l'E.I.C, qui étaient souvent des militaires, et dont on se méfie à Bruxelles.

Toutes ces réformes exigent un pouvoir fort.

Il y a donc à **Bruxelles** :

***Le Parlement***

***Le ministre des colonies***, assisté d'une administration, le ministère des colonies

***Le conseil colonial***

Il y a **au Congo** :

***Le gouverneur général et les vice-gouverneurs généraux***

***Le Conseil de gouvernement et les Conseils de province***, organes consultatifs, créés en 1914, dans lesquels sont représentées les différentes composantes de la société : l'administration, les colons, les employeurs et les employés, ainsi que les Congolais. Leur composition et leurs compétences seront progressivement étendues. Ils assistent le gouverneur général et les gouverneurs de province. A partir de 1947 des Congolais sont nommés au sein de ces conseils. Leur nombre augmentera progressivement ; à partir de 1957 ils comptent un nombre environ égal de Blancs et de Noirs.

C'est en 1957 seulement que débute un **processus de démocratisation** : la réforme des conseils de Centre et des conseils de Territoire, le décret sur les villes créent des organes élus au suffrage universel.

Je ne m'étends pas là-dessus. Les conférenciers suivants en traiteront lorsqu'ils évoqueront les réformes qui ont précédé et préparé l'indépendance.

A côté du pouvoir législatif et exécutif il y a certes, ***le pouvoir judiciaire***. Le législateur de la Colonie a développé une organisation judiciaire qui a progressivement couvert l'ensemble du pays. C'est l'organisation du pouvoir judiciaire qui a été la moins modifiée depuis l'indépendance.

**Organisation administrative et territoriale**

Le roi est représenté dans la Colonie par le **gouverneur général**, assisté d'un ou plusieurs **vice-gouverneurs généraux**. Ce sont des fonctionnaires, hiérarchiquement subordonnés au ministre des Colonies. Mais le gouverneur général est plus qu'un simple exécutant des instructions du ministre. Il dispose d'un pouvoir législatif non négligeable. La Charte coloniale lui confie des devoirs directement liés aux obligations imposées aux puissances coloniales par la Conférence de Berlin : il doit notamment veiller « à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence, et favoriser l'expansion de la liberté individuelle ». Les gouverneurs généraux n'ont pas été que des exécutants de la politique coloniale dictée par Bruxelles. Des personnalités comme Pierre Ryckmans et Léon Pétillon ont eu un impact important sur la politique coloniale.

En 1912, le Congo est divisé en **22 districts eux-mêmes divisés en territoires**, mais le Katanga dès 1910, et, en 1914, l'ensemble du territoire sont divisés en **quatre provinces dirigées par des vice-gouverneurs généraux**. Ces provinces sont divisées en districts et territoires. Le gouvernement de la Colonie a voulu de la sorte rapprocher l'autorité de la réalité du terrain : la capitale est à Boma, et il est difficile à cette distance d'administrer efficacement un pays aussi vaste. Les vice-gouverneurs généraux disposent des mêmes pouvoirs que le gouverneur général, et ils correspondent directement avec le ministre des Colonies.

Mais, dès que l'amélioration des moyens de communication le permettent, il est mis fin à cette structure administrative décentralisée. En 1933, le Congo est divisé en **six provinces dirigées non plus par des vice-gouverneurs généraux mais par des commissaires de province**, qui porteront le titre de gouverneurs de province à partir de 1941. Ils ne disposent pas du pouvoir de prendre des ordonnances, mais ont seulement un pouvoir exécutif et réglementaire délégué. Ils sont en fait les représentants du gouverneur général dans leur province.

Les provinces sont divisées **en districts et ceux-ci en territoires**. C'est l'échelon de l'exécution de la politique du gouvernement de la colonie sur le terrain. Les districts et territoires sont administrés par un cadre spécial de fonctionnaires, spécialement formés à cet effet : les administrateurs territoriaux. Dès la reprise du Congo par la Belgique, le Gouvernement de la Colonie a progressivement remplacé les agents de l'E.I.C., qui étaient engagés sous contrat et étaient pour la majorité des militaires belges et étrangers, par des fonctionnaires sous statut. Dorénavant les districts ne seront plus sous l'autorité d'un officier, mais d'un fonctionnaire. Les administrateurs territoriaux sont, en grande majorité, issus de l'Ecole coloniale supérieure, créée en 1920, qui deviendra l'INUTOM en 1949.

Dans sa politique indigène, le gouvernement de la Colonie a toujours donné un rôle important aux institutions politiques traditionnelles du Congo, communément appelées **les chefferies**.

Dès 1910 le législateur colonial veut « organiser les collectivités indigènes afin qu'elles puissent satisfaire elles-mêmes à leurs besoins sociaux respectifs ». Les chefs et sous chefs sont investis par l'autorité coloniale. Les chefferies, dont certaines seront regroupées en secteurs, deviennent les circonscriptions de base de la pyramide administrative.

En 1920 le ministre des colonies Franck décrète officiellement **l'administration indirecte** : le développement, dans les régions rurales doit partir de la base, et se faire dans le cadre des chefferies et des secteurs, entités administratives décentralisées, jouissant de la personnalité civile et disposant de moyens budgétaires propres.

La politique indigène du gouvernement de la colonie a poursuivi un double objectif. D'une part éviter la dislocation du tissu politique et social traditionnel en respectant, dans la mesure du possible, l'organisation coutumière de la société, et gouverner par l'intermédiaire des autorités et institutions traditionnelles. D'autre part intégrer les chefs dans l'administration de la colonie et créer, dans le milieu rural une dynamique de développement politique, économique et social.

En 1957 les réformes des circonscriptions indigènes sont décrétées dans le but d'en faire des circonscriptions de type communal et la base de la démocratie. En janvier 1959, le gouvernement belge manifeste son intention de faire des conseils de territoire la base d'une pyramide afin d'élire des conseils de province et un conseil général, ébauche d'une chambre des représentants. Ce projet n'a pas connu l'aboutissement espéré. La politique indigène de la Belgique a été rattrapée par le nationalisme africain.

Que conclure de tout ceci ?

Que le Congo a connu un régime absolutiste et centralisé de 1885 à 1908, efficace, certes, mais avec les dérives fatales à un régime de ce type ; qu'il a été gouverné sous un régime tout aussi centralisé (sauf la période de 1910 à 1933) par un pouvoir concentré à Bruxelles, les habitants du Congo, noirs et blancs, n'ayant qu'une voix consultative, sauf à l'échelon local depuis 1957.

Qu'il a, bien tardivement, en 1959, entamé une réforme démocratique, mais qui a été balayée, en ce qui concerne l'organisation politique, par les exigences des partis nationalistes qui ont conduit le pays vers l'indépendance.

Louis de Clerck  
2/03/2010