

Louis De Clerck

L'administration coloniale belge sur le terrain  
au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962)

*Publié dans l'Annuaire d'Histoire administrative européenne N° 18/2006*

Avant de devenir une colonie belge, le Congo a été, de 1885 à 1908, un Etat indépendant, créé à l'initiative personnelle du roi Léopold II. C'est aussi à titre personnel que le souverain belge a gouverné cet Etat qui n'avait d'autre lien juridique avec la Belgique que le fait qu'il avait le même souverain. Lorsqu'en 1908 l'Etat Indépendant du Congo (E.I.C.) est devenu une colonie belge, celle-ci a reçu une personnalité juridique distincte de celle de la Belgique, et elle a été régie par des lois particulières. Tout comme l'E.I.C., la colonie du Congo belge a eu une administration, chargée d'exécuter sur le terrain la politique coloniale du gouvernement belge, distincte de l'administration belge.

Le Ruanda-Urundi, administré par la Belgique sous le régime du Mandat de la Société des Nations et ensuite sous celui de la Tutelle de l'Organisation des Nations Unies, a été uni administrativement au Congo belge en 1925.

Je m'attache, dans la présente contribution, à tracer l'histoire de l'administration coloniale belge, plus particulièrement l'administration territoriale, et à décrire la politique indigène du gouvernement belge et son application sur le terrain(1).

### ***I. L'administration d'Afrique***

Dès la création de l'E.I.C., le 1<sup>er</sup> juillet 1885, il existait un embryon d'administration dans le territoire du nouvel Etat. Le Roi Léopold II avait envoyé en 1879 Henry Morton Stanley dans cette région à la tête d'une mission pour y fonder des stations au nom de l'Association internationale africaine, devenue ensuite l'Association internationale du Congo, et y faire reconnaître la souveraineté de l'Association par les chefs locaux en concluant des traités de protectorat. Lorsque les Etats-Unis d'abord, de nombreuses puissances européennes ensuite, ont reconnu la souveraineté de l'Association, Léopold II proclame l'existence de ce nouvel Etat, dont il devient le Roi Souverain(2)

(1) En ce qui concerne la façon dont la Belgique a gouverné et administré sa colonie depuis Bruxelles et depuis Léopoldville, la capitale congolaise, voir J. Vanderlinden, Le gouvernement du Congo belge (1908-1960), une aigle doublement bicéphale?, dans ce volume

(2) Voir A. Stenmans, Le statut international et les lois fondamentales du Congo. in: L'ordre Juridique Colonial Belge en Afrique Centrale — Eléments d'Histoire Recueil d'études Bruxelles (Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer), 2004, p.9-65.

Cet Etat a une capitale, Boma, dans l'estuaire du fleuve Congo, à une centaine de kilomètres de son embouchure. L'administrateur général de l'Association internationale du Congo, Sir Francis de Winton, reçoit le titre de gouverneur général en 1887. Les agents de la défunte Association internationale du Congo deviennent les premiers fonctionnaires du nouvel Etat. En 1885 ils sont au nombre de 160. Ils sont Belges, Suisses, Suédois, Danois, Italiens, Norvégiens<sup>3</sup>. La première préoccupation du Roi Souverain est de faire reconnaître son autorité sur l'ensemble de ce pays de 2 345 000 km<sup>2</sup>, en grande partie inexploré. Il s'avère rapidement que cela ne se réalisera pas toujours pacifiquement. Si, dans une grande partie du territoire, les communautés autochtones sont morcelées et ne peuvent s'opposer par la force à l'autorité du nouvel Etat, ailleurs celui-ci sera confronté à des royaumes organisés qu'il faudra parfois soumettre de force. Dans l'est du pays, des « seigneurs de guerre » venus de Zanzibar, trafiquants d'esclaves et d'ivoire, sont solidement implantés. Il faudra une longue campagne militaire pour les chasser du pays. L'E.I.C. aura donc surtout besoin d'officiers et de sous-officiers. Ils commanderont la Force publique, bras armé de l'Etat, mais seront souvent aussi commissaires de district et chefs de zone. Il y aura fatalement des confusions entre pouvoir administratif et militaire.

Depuis 1888 l'E.I.C. est divisé en districts, plus tard divisés eux-mêmes en zones et secteurs. Le commissaire de district a une fonction politique et administrative. Il doit faire respecter l'autorité de l'Etat dans toute l'étendue de son district. Il commande la Force publique. Il est assisté des sous-commissaires de district et des commis. Ces fonctionnaires de l'E.I.C. ont fait œuvre de pionnier, dans des conditions extrêmement difficiles. Ils ont construit les premiers postes, dressé les cartes, relevé les frontières, assuré les communications, créé les transports fluviaux, jeté les bases de l'infrastructure sanitaire. Ils ont également été chargés de l'exploitation du domaine privé de l'Etat<sup>4</sup>, ordonnée par Léopold 11 pour faire face aux dépenses budgétaires du jeune Etat, qui s'élèvent à un multiple du montant des recettes. Ce système d'exploitation a provoqué des abus qui ont déclenché une violente campagne de critiques d'une partie de l'opinion internationale et belge, et ont amené la Belgique à mettre fin à l'E.I.C. pour en faire une colonie belge.

<sup>3</sup> Entre 1885 et 1922, 112 officiers et 120 sous-officiers italiens ont servi dans l'administration au Congo. Les Scandinaves ont également été très nombreux à servir l'E.I.C.: entre 1878 et 1914, 126 officiers et 25 sous-officiers, et environ 500 civils ont fait partie de son administration, dont 38% sont décédés en service, la plupart de maladie. 648 officiers et 1612 sous-officiers belges ont servi l'Association Internationale du Congo et l'E.I.C. de 1878 à 1908. Ces chiffres sont donnés par *L.H. Gann/ IP Duignan, The Rulers of Belgian Africa, Princeton (New Jersey), 1979, p. 60.*

<sup>4</sup> En vertu d'une ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1885, toutes les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'Etat. Nul n'a le droit de les occuper sans titre, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent. A ce sujet, voir *L. De Clerck, Le régime foncier, le régime minier et le droit des biens, in: L'ordre Juridique Colonial Belge (n.2), p. 253 s.*

Un décret du 6 octobre 1888 fixe le règlement cadre du personnel de l'E.I.C., mais ne lui accorde aucune garantie statutaire. Les fonctionnaires, militaires et civils, sont engagés pour une période de trois ans. Leur réengagement est soumis à la décision du secrétaire d'Etat. Le personnel de l'E.I.C. est logé, soigné et nourri gratuitement, et les traitements sont versés mensuellement, par moitié respectivement à la Caisse d'épargne et entre les mains d'un mandataire à Bruxelles. Il n'a pas droit à une pension, mais "ceux qui se distinguaient dans l'accomplissement de leur devoir" recevaient une rente. Léopold II traitait le personnel de son Etat comme un homme d'affaires traite ses collaborateurs et son personnel, fort peu comme un chef d'Etat traite ses fonctionnaires.

L'E.I.C. devient colonie belge en 1908. La Belgique reprend le Congo dans un climat de méfiance envers les méthodes d'exploitation de l'E.I.C. et envers ses fonctionnaires. Le traité de cession du 28 novembre 1907 prévoit néanmoins que ceux-ci restent en place et gardent les droits résultant de leur contrat d'engagement. Ils sont au nombre de 1428, dont 899 sont belges<sup>(5)</sup>.

Le premier ministre des Colonies, Jules Renkin, après avoir fait un voyage d'inspection de cinq mois au Congo, entreprend de vastes réformes. La première consiste en la création d'une véritable administration d'Afrique, qui devra être progressivement "démilitarisée", et qui sera composée de fonctionnaires spécialisés, ayant reçu préalablement une formation adéquate. Cette administration sera dotée d'un statut à caractère légal et réglementaire. Pour que les fonctionnaires coloniaux puissent devenir des spécialistes, il faut prolonger la durée de leurs services et veiller à leur formation. L'arrêté royal du 20 juin 1910 prévoit une carrière de dix années, par termes de deux ans, portés ultérieurement à trois ans, suivis de six mois de congé, avec possibilité de faire un ou plusieurs termes supplémentaires. Les traitements sont liquidés mensuellement à concurrence de 85%. 15% étant versés à un compte à la Caisse d'épargne. La nourriture n'est plus fournie par la colonie. Les agents autorisés à se faire accompagner de leur épouse reçoivent une indemnité. Le gouvernement de la colonie veut de la sorte encourager l'installation de ménages légitimes.

Suite à l'évolution des conditions de vie au Congo et au Ruanda-Urundi, aux modifications structurelles de l'administration d'Afrique, et aux revendications sociales du personnel, le statut de 1910 a été remplacé à six reprises, en 1912, 1921, 1929, 1934, 1947, et enfin en 1959. Il s'applique à l'ensemble du personnel expatrié de l'administration d'Afrique, y compris les officiers et sous-officiers, à l'exception des magistrats et agents de l'ordre judiciaire, qui ont leur propre statut. En vertu de l'union administrative entre le Congo belge et le Territoire du Ruanda-Urundi, ce statut s'applique aussi aux fonctionnaires affectés à ce Territoire. Portée à 18 ans en 1921, avec faculté d'y mettre fin après 12 ans, la durée de la carrière est portée à 23 ans de services effectifs en 1934, avec droit à la retraite après 15 années de services effectifs.

<sup>5</sup> Gann/ Duignan (n 3). p 98

Sous l'effet des dépressions économiques, les traitements ont diminué en 1929, 1931 et 1934, mais ils ont été revalorisés à partir de 1948. Ce n'est que dans la version du statut de 1947 que les conditions d'admission sont définies, réservant notamment le recrutement aux candidats de nationalité belge ou luxembourgeoise(6).

Dès le début de la colonisation, l'administration recrute des collaborateurs africains, des soldats, des ouvriers, mais bientôt aussi des commis, des interprètes, des infirmiers. Le statut du personnel de l'administration d'Afrique, conçu pour des expatriés, peut difficilement être appliqué aux Africains. Ils n'ont d'ailleurs pas, au cours des premières décennies de la colonisation, la possibilité d'acquiescer les diplômes d'études secondaires complètes et d'études supérieures requis pour être admis au recrutement. En 1912, une ordonnance du gouverneur général, remplacée en 1947, crée un statut "des agents de race noire" de l'administration, similaire à celui qui s'applique aux Blancs, avec cadre hiérarchique, barèmes de traitement et régime disciplinaire. Les grades les plus élevés auxquels les Africains peuvent accéder correspondent aux grades inférieurs réservés aux Européens.

En 1910 déjà, le gouverneur général, dans une correspondance avec le ministre des Colonies, insiste sur l'intérêt de former des clercs, des commis, des collecteurs d'impôt et des chauffeurs de camion, afin de les recruter dans l'administration coloniale pour assister les administrateurs territoriaux. Au cours des années leur nombre s'accroît et leurs qualifications augmentent. L'exemple du service médical éclaire à suffisance le rôle important des agents africains: En 1959 il y a 703 médecins au Congo, dont 308 sont des fonctionnaires, les autres étant, pour la plupart, engagés par les sociétés privées et les missions religieuses. Ces 308 médecins fonctionnaires sont répartis dans tout le pays. Il y en a au moins un dans chacun des 132 territoires. Ils sont assistés par 3993 assistants médicaux, infirmiers et infirmières, tous Congolais, Rwandais ou Burundais, qui assurent le service dans les centaines de dispensaires ruraux, permettant l'existence d'un réseau de soins médicaux couvrant l'ensemble du pays(7).

Ce n'est cependant qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1959, six mois avant l'indépendance du Congo, qu'entre en vigueur le "statut unique", après de laborieuses négociations, entamées en 1955 entre le gouvernement de la colonie et les associations professionnelles des fonctionnaires européens et africains. Cette réforme s'est imposée parce que la fonction publique compte déjà de nombreux Africains diplômés de l'enseignement secondaire, d'écoles normales et d'institutions formant des assistants administratifs,

<sup>6</sup> En 1933 il y a encore 20 étrangers dans le service territorial, dont 18 Luxembourgeois, un Français et un Suisse; voir *C. Van Leeuw*. L'administration territoriale au Congo belge et au Ruanda-Urundi. Fondements institutionnels et expériences vécues. 1912-1960, Mémoire de licence, polycopié, Université de Louvain, 1981, 199 p.

<sup>7</sup> Rapport du gouvernement belge sur l'administration du Congo belge durant l'année 1958, présenté aux chambres législatives, p. 170 (document officiel publié par le gouvernement).

des assistants médicaux et des assistants agricoles, et que les premiers diplômés sortent des universités<sup>8</sup>). En vertu de ce statut unique, il n'y a plus qu'un seul cadre. Pour y accéder, tous les candidats, Européens et Africains, doivent répondre aux mêmes conditions. Des dispositions spéciales s'appliquent aux "agents métropolitains". Ceux-ci sont belges ou luxembourgeois, mais ils peuvent être aussi congolais ou ressortissants du Ruanda-Urundi ayant vécu un certain nombre d'années hors d'Afrique. En 1959 plus de 700 Congolais sont promus au grade d'agent territorial. Dans d'autres services aussi, des Africains sont promus à des grades réservés précédemment aux Européens.

Le gouvernement de la colonie a le souci de la formation de ses futurs fonctionnaires. L'École coloniale de Bruxelles est créée en 1910. Elle s'appellera "École d'administration du Congo belge et du Ruanda-Urundi" à partir de 1958. Tous les futurs fonctionnaires doivent suivre les cours de cette institution après avoir réussi l'examen d'admission au Ministère des Colonies. La durée des sessions a été portée progressivement de quatre à six mois. Elles sont suivies d'un examen. Les médecins, les agents sanitaires et les infirmières reçoivent une formation spécifique à l'Institut de médecine tropicale d'Anvers.

En 1920, le ministre Renkin crée l'École coloniale supérieure, qui deviendra l'Université coloniale de Belgique en 1923, et l'Institut Universitaire des Territoires d'Outre mer (INUTOM) en 1949, institution chargée de former les futurs fonctionnaires coloniaux, plus spécialement les administrateurs territoriaux. Il en confie la direction au commandant Charles Lemaire, qui avait servi l'E.I.C. de 1889 à 1905, où il avait été commissaire du district de l'Équateur, et ensuite chargé de missions cartographiques et scientifiques. Lemaire n'avait pas caché sa désapprobation des abus qu'il avait constatés de la part de certains collègues, mais était resté un ardent défenseur de l'œuvre coloniale. Il était particulièrement soucieux de la formation déontologique des futurs administrateurs territoriaux. Son successeur, de 1926 à 1958, est le colonel de réserve Norbert Laude<sup>9</sup>. Docteur en droit et volontaire de guerre, il a participé en qualité d'auditeur militaire à la campagne de la Force publique qui a occupé une partie de l'Afrique orientale allemande en 1916<sup>10</sup>. Le dernier directeur de l'Institut est Georges Schmitt, diplômé

<sup>8</sup> L'Université Lovanium, à Léopoldville, a été fondée en 1954. L'Université d'Elisabethville en 1956. A la même époque, une poignée d'étudiants originaires du Congo et du Ruanda-Urundi terminaient leurs études dans les universités belges.

<sup>9</sup> Pendant la Seconde Guerre mondiale, Lande organisa un vaste réseau de résistance auquel participèrent des professeurs, des membres du personnel et de nombreux étudiants de l'Institution qu'il dirigeait. Arrêté et condamné à mort par l'autorité allemande, il eut la vie sauve grâce à la libération précipitée de la ville d'Anvers par les troupes alliées, le 5 septembre 1944, libération qui fut d'ailleurs grandement facilitée par la résistance dont il avait été un des principaux organisateurs. Voir: Middelheim, mémorial de l'Institut Universitaire des Territoires d'Outre-mer, lieu d'édition non mentionné, 1987, p. 31.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 37.

de l'Université coloniale, qui a gravi tous les échelons de l'administration territoriale jusqu'au grade de gouverneur de province. Ces trois hommes, qui attachaient une importance primordiale aux qualités morales indispensables pour servir dans l'administration territoriale, ont profondément marqué de leur esprit les promotions successives des futurs administrateurs territoriaux.

La sélection des étudiants est sévère: examen d'entrée fort sélectif, accès à la 2ème année réservé à un contingent limité de candidats ayant réussi les examens à l'issue de la première année. L'organisation de l'école s'inspire du modèle anglo-saxon d'éducation collective. Les étudiants vivent en internat, portent l'uniforme et sont soumis à une discipline quasi militaire, et sont tous destinés à exercer les mentes fonctions en Afrique(11). Tout cela contribue à créer un puissant esprit de corps, et à donner aux futurs territoriaux une idée très élevée de leur "vocation". Le programme des cours assure une formation générale en philosophie, littérature, géographie, droit et histoire, ainsi qu'un enseignement spécifique comprenant des matières telles que la politique indigène, le droit du Congo belge et du Ruanda-Urundi, l'ethnographie, la cartographie et les langues bantoues. Environ 1000 étudiants ont été diplômés de l'institution de 1924 à 1962, dont 900 ont servi dans l'administration territoriale (12). Depuis les années 1930, les anciens de l'INUTOM forment le groupe le plus important dans l'administration territoriale, et, après la Seconde Guerre mondiale, ils seront majoritaires dans les échelons supérieurs.

Mais le Ministère des Colonies n'engage pas que des diplômés de l'INUTOM pour le service territorial. Tous les détenteurs d'un diplôme d'enseignement secondaire ou de l'enseignement supérieur peuvent se présenter à l'examen d'entrée. A l'exception de ceux qui sont porteurs d'un diplôme de licencié en sciences politiques et coloniales, les candidats reçus doivent suivre les cours de l'école coloniale de Bruxelles, les diplômés de l'enseignement secondaire pour devenir agent territorial, les détenteurs d'un diplôme universitaire pour devenir administrateur territorial assistant. L'agent territorial peut devenir administrateur territorial assistant si, après un certain nombre d'années de services, ses supérieurs estiment qu'il a les connaissances et capacités nécessaires, et moyennant la réussite d'un examen. Nombreux sont les agents territoriaux qui sont devenus administrateurs de territoire, et plusieurs d'entre eux ont accédé au grade de commissaire de district.

Au 31 décembre 1958, l'ensemble de l'administration d'Afrique compte 10325 fonctionnaires et agents en service, dont environ 1750 dans l'administration territoriale.

(11) Il y eut débat en Belgique sur l'opportunité de ce type d'enseignement, certains estimant qu'il valait mieux préparer les futurs administrateurs territoriaux dans le cadre plus vaste d'une faculté de sciences politiques et sociales.

(12) L'existence de l'administration d'Afrique se termine en 1960 pour le Congo, en 1962 pour le Ruanda-Urundi. L'INUTOM a poursuivi son activité jusqu'en 1962, afin de permettre aux étudiants de terminer leurs études déjà entamées. Il a ensuite été intégré dans l'Université d'Anvers sous la forme de Collège de développement.

Ils ne font pas partie de la fonction publique belge, à l'exception des agents des Postes et Télécommunications, des Douanes et du Service des finances, qui sont pour la plupart détachés de leur ministère belge.

Conformément aux accords passés entre le gouvernement belge et les représentants congolais lors de la conférence de la Table ronde en janvier-février 1960, tous les fonctionnaires de la colonie ont été placés, à partir du 30 juin 1960, date de l'indépendance, à la disposition et sous l'autorité du gouvernement congolais au titre d'assistance administrative(13). Par la loi du 21 mars 1960, la Belgique garantissait l'intégration dans l'administration métropolitaine à ceux qui seraient dans l'impossibilité de poursuivre leur carrière en Afrique. Suite au chaos politique et aux violences qui ont suivi l'accession du Congo à l'indépendance le 30 juin 1960, quasi tous les fonctionnaires belges sont rentrés en Belgique. 8000 d'entre eux ont demandé leur intégration dans l'administration métropolitaine. Le gouvernement belge, soutenu par les syndicats métropolitains, a estimé que son administration était dans l'impossibilité d'absorber brusquement un tel afflux, et que le budget de l'Etat ne pouvait supporter un tel accroissement de dépenses. La loi de réintégration est donc restée lettre morte, et a été remplacée par celle du 27 juillet 1961. Fort en retrait par rapport à la précédente, elle attribue des compensations financières à ceux qui n'ont pas encore l'ancienneté voulue pour faire valoir leurs droits à une pension, et édicte des mesures facilitant au personnel de l'administration d'Afrique l'accès à la fonction publique belge, mais sans qu'il soit tenu compte du grade ou de l'ancienneté acquis. Quelque 1800 fonctionnaires ont fait usage de ces mesures. Les autres se sont reconvertis, le plus souvent avec succès, dans le secteur privé.

## *II. L'administration territoriale*

Quand le Congo devient colonie belge, le territoire est divisé en 12 districts, dirigés par des commissaires de district placés sous l'autorité directe du gouverneur général. Il faut des semaines de voyage pour atteindre le chef-lieu des districts les plus éloignés de la capitale. La nécessité de renforcer la structure de commandement local s'impose et, alors que l'arrêté royal du 27 mars 1912 crée une administration d'Afrique pourvue d'un cadre spécial d'administrateurs territoriaux, un arrêté royal daté du lendemain réforme l'organisation administrative dans laquelle fonctionnera cette administration. L'autorité coloniale ne cache pas ses intentions: "L'étendue du pays rend nécessaire l'existence de gouvernements provinciaux qui permettent une action administrative et disciplinaire plus rapide et plus effective"(14). Le nombre de districts, divisés en territoires, passe à 22.

(13) Arrêté royal du 28 juin 1960, in: Moniteur belge du 27 juillet 1960, p. 5659.

(14) Recueil à l'usage des fonctionnaires et agents du service territorial (ci-après: Rufast), éd. de 1916, p. 21. Le Rufast contenait les principales dispositions législatives ayant trait à l'administration

Dès 1910, le district du Katanga avait été placé sous l'autorité d'un vice-gouverneur général, doté des mêmes pouvoirs législatifs et exécutifs que le gouverneur général (15). En 1914, les autres districts sont regroupés en quatre provinces autonomes, dirigées par des vice-gouverneurs généraux. En 1933 les circonstances ont changé, les communications sont devenues beaucoup plus rapides et aisées, et les impératifs d'une unité politique et administrative l'emportent sur les avantages de la proximité. Le Congo est divisé en six provinces dirigées chacune par un commissaire de province, qui portera le titre de gouverneur à partir de 1941. Mais les gouverneurs de province nom plus le pouvoir législatif qu'avaient les vice-gouverneurs généraux. Ils représentent le gouverneur général dans leur province et exercent le pouvoir exécutif que celui-ci leur délègue. L'administration provinciale, qui assiste le gouverneur, est une réplique de l'administration centrale de Léopoldville. Chaque province est divisée en districts, et ceux-ci en territoires. Le nombre de territoires ne variera plus beaucoup. En 1960, il est de 132. Les provinces constituent un échelon supplémentaire de la hiérarchie par rapport à l'organisation administrative précédente. L'autorité supérieure est de la sorte plus proche des échelons d'exécution, mais cet échelon hiérarchique supplémentaire allonge la chaîne de commandement, et va nécessiter une augmentation sensible du personnel et alourdir la machine administrative.

Les administrateurs territoriaux sont chargés de l'ensemble de l'administration de la population indigène et non-indigène, et de la mise en œuvre de la politique indigène sur le terrain, dans les villes comme dans les régions rurales. En 1959 le cadre territorial du Congo et du Ruanda-Urundi compte 1787 administrateurs territoriaux, cette appellation couvrant les fonctionnaires et agents depuis le grade de commissaire de district jusqu'à celui d'agent territorial (16).

des populations indigènes, ainsi que les instructions émanant du ministre ou du gouverneur général concernant leur interprétation et leur application. Il fut mis à jour et réédité plusieurs fois.

(15) A partir de 1891, le Katanga est administré par une compagnie à charte. A court de moyens pour occuper cette région située dans le sud-est de l'Etat, où les menaces anglaises d'intrusion et même d'annexion se précisent, Léopold II fait appel au capital privé et provoque la création, en 1891, de la Compagnie du Katanga qui deviendra, en 1900, le Comité Spécial du Katanga. Cette compagnie à charte reçoit délégation (révocable) aux fins d'exercer, sous la surveillance d'un commissaire du gouvernement, l'autorité de l'Etat dans cette région, à charge de la mettre en valeur en créant des entreprises agricoles et minières, mais aussi avec l'obligation d'assurer la protection des indigènes et l'amélioration de leur condition, de reconnaître l'existence des chefferies et de concourir à la suppression de la traite des noirs. Le gouvernement se réserve l'exercice de la justice, et l'administration des douanes et des postes. La compagnie a une police annexe, placée sous le commandement d'un officier nommé par le Roi Souverain et soumise à l'inspection de l'Etat. Après la reprise du Congo par la Belgique, il est mis fin à cet état de choses par le décret du 22 mars 1910, et le Katanga est désormais soumis à la seule autorité du gouvernement de la colonie.

16 Annuaire officiel du Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi, éd. de 1959, p. 449 s.; *Van Leuw (n.6)*, p. 8 s.



Mais ils n'ont pas toujours été aussi nombreux. Au Congo ils n'étaient que 140 en 1910, 22 au Ruanda-Urundi en 1922. Leur nombre a augmenté progressivement, sauf pendant les deux guerres mondiales et pendant la crise économique du début des années 1930. Pendant la dernière décennie de la colonisation, le cadre territorial est passé de 1042 à 1787 agents et fonctionnaires. Le nombre d'hommes sur le terrain a donc augmenté, mais la population qu'ils administrent a augmenté rapidement aussi, et les tâches administratives se sont multipliées au cours des années(17).

L'administration territoriale s'est certes démilitarisée au cours de la première décennie qui a suivi la reprise de l'E.I.C. par la Belgique, mais elle a toujours gardé certains aspects de ce passé: le port de l'uniforme et des insignes du grade, le sens du devoir et de l'autorité, et une discipline quasi militaire.

Depuis la réforme de 1933, le commissaire de district est l'intermédiaire entre le gouvernement général et provincial d'une part, et le personnel territorial ainsi que les autorités indigènes d'autre part. Il a essentiellement un rôle de surveillance, et est tenu d'inspecter régulièrement chaque territoire de son district. Il intervient directement dans la politique indigène: il reconnaît les chefferies et les tribunaux de chefferie, et, à partir de 1933, il crée les secteurs et les tribunaux de secteur. Il investit les chefs. Il exerce le pouvoir disciplinaire sur le personnel de l'administration territoriale et sur les autorités indigènes. Il joue un rôle important dans la procédure d'octroi des concessions de terres et dans la fixation du montant de l'impôt de capitation. Il a aussi d'importantes fonctions judiciaires, étant le juge du tribunal de district. Il est assisté d'un ou plusieurs commissaires de district assistants, et d'un personnel technique en matière d'agronomie, de travaux publics etc. Les districts urbains et, plus tard, les villes sont également dirigés par un commissaire de district.

Le territoire est la circonscription de base de l'administration. Le décret du 25 juin 1912, qui crée le grade d'administrateur de territoire, lui attribue la plupart des fonctions exercées précédemment par le chef de zone et de secteur: maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, perception de l'impôt, travaux de salubrité, etc. Le décret de 1910 sur les chefferies lui assigne la tâche énorme des enquêtes préalables à la création de celles-ci, et plus tard, à la création des secteurs. Une autre tâche énorme, le recensement de la population, s'y ajoutera bientôt. Il ne peut cependant plus ordonner des opérations militaires, cette faculté étant réservée au commissaire de district. On devine la méfiance de l'autorité supérieure.

(17) A partir de 1920, le recensement de la population donne des chiffres fiables. En cette année la population indigène recensée du Congo s'élève à 6 555 374, à laquelle il faut ajouter une population estimée à 1 863 000, soit au total 8 421 374. Au 31 décembre 1958 le Congo compte 13 540 182 habitants, dont 10 460 775 vivent en milieu coutumier et 3 079 407 hors milieu coutumier. La population du Ruanda-Urundi est passée de 2 462 612 en 1918, à 4 928 890 en 1960. Ces renseignements sont extraits des rapports annuels du gouvernement aux chambres législatives sur l'administration belge au Congo et au Ruanda-Urundi (publications officielles du gouvernement).

Le ministre des Colonies a affirmé sa volonté de débarrasser l'administration de son caractère militaire(18). Les arrêtés royaux ultérieurs sur l'organisation de l'administration territoriale ne définissent qu'en termes très généraux les tâches de l'administrateur de territoire, mais les instructions de Bruxelles et de Léopoldville sont détaillées. Elles sont contenues dans le "Recueil à l'usage des fonctionnaires et agents de la colonie", en abrégé Rufast, dont chaque administrateur territorial possède un exemplaire.

Conformément à ces instructions, le maintien de l'autorité du gouvernement sur les populations doit être la préoccupation première des administrateurs territoriaux. Vient ensuite le maintien de la paix privée "ce qui est plus que le simple maintien de l'ordre", car "il faut étudier les causes de difficulté entre les communautés indigènes et aplanir les discussions"(19). Bientôt s'y ajoute le devoir d'organiser les chefferies sur des bases durables, d'assurer l'activité régulière de ces communautés et la stricte exécution des obligations imposées à celles-ci par la loi. L'administrateur territorial doit "animer" l'activité des chefferies, mais en exerçant son influence sur les chefs car, comme on lit dans le recueil des instructions en 1918, "actuellement encore, il est presque impossible à l'autorité européenne d'agir directement sur les individualités indigènes"(20). Il faut faciliter à la fois l'évolution morale et l'évolution matérielle de la population, mais, en cette matière, précisent les instructions, les administrateurs territoriaux n'ont pas de pouvoir de coercition. Leur seul moyen d'action est la persuasion. Lorsqu'on lit ce que l'autorité supérieure entend par évolution matérielle, on se rend compte de l'ampleur de la tâche: il faut encourager les cultures d'alimentation et de rapport, accroître l'élevage, encourager la population à construire des habitations hygiéniques en matériaux durables, à adopter une alimentation rationnelle et même à donner des soins rationnels aux enfants. Il faut aussi améliorer les voies de communications, créer des marchés, introduire et intensifier la circulation de la monnaie(21). Tout cela dans le cadre d'une législation qui ne permet à l'administrateur territorial d'intervenir qu'en persuadant les chefs, et seulement "lorsque leurs pouvoirs sont insuffisants ou excessifs". En outre, disent les instructions, "les agents de l'autorité doivent s'appliquer avec zèle à étudier les langues indigènes"(22). L'autorité supérieure a toujours continué d'insister sur l'importance, pour les administrateurs territoriaux,

18 Une circulaire du 11 mai 1915 rappelle que seuls les fonctionnaires du service territorial sont chargés de l'administration des districts et territoires. Il est interdit de confier à des officiers ou des sous-officiers chargés de reconnaissances, d'occupations militaires ou d'opérations de police ou militaires, la mission d'organiser les populations indigènes, d'en effectuer le recensement, ou d'y percevoir l'impôt. Rufast, éd. 1916, p. 32.

19 Rufast, éd. 1916, p. V. 79

20 Rufast, éd. 1918, p. V

21 Rufast, éd. 1916, p. V

22 Ibidem, ff IX.

de connaître la langue des administrés(23). On parle plus de 200 langues ou dialectes différents au Congo. Mais, dans la pratique, l'administration n'en utilisait que quatre dans ses rapports avec la population indigène: le kikongo dans la province du Bas Congo, le tshiluba dans la province du Kasai, le lingala dans le Nord, et le kiswahili dans l'Est du Congo. Certains administrateurs territoriaux parlaient en outre l'idiome propre à la région qu'ils administraient. Au Ruanda-Urundi, ils parlaient le kinyarwanda et le kirundi. Vivant au milieu de la population autochtone, en contact permanent avec elle, les "territoriaux" étaient, avec les missionnaires, les Européens qui parlaient le mieux les langues indigènes.

Le contact avec la population indigène, par l'intermédiaire des chefs, est toujours resté la préoccupation principale des administrateurs de territoire. Veiller à ce que les obligations incombant aux autorités indigènes soient correctement exécutées est resté leur occupation prioritaire. Ils surveillent de très près la vie des circonscriptions indigènes, contrôlant leurs juridictions, présidant les conseils de chefferie ou de secteur, gérant eux-mêmes les caisses des circonscriptions dont ils établissent les comptes et préparent les budgets, dirigeant et animant les programmes agricoles, plus particulièrement les paysannats(24). Ils exercent un pouvoir disciplinaire sur les chefs. Mais ils ont aussi des tâches administratives propres: ils sont responsables de la collecte de l'impôt et des diverses taxes, de la construction et de l'entretien des routes d'intérêt général, des ponts, des bacs ainsi que des terrains d'atterrissage pour avions. Ils vérifient le recensement, délivrent les autorisations de voyager, exécutent le budget des dépenses. Ils procèdent aux enquêtes de vacance de terre pour l'octroi de concessions, autorisent et supervisent le recrutement de la main-d'œuvre par les sociétés privées, et doivent veiller à l'application de la législation sociale en faveur des indigènes dans les sociétés privées. Ils surveillent les marchés, contrôlent les prix et le commerce des armes à feu, créent les centres commerciaux. Ils sont officiers de l'état civil et directeurs de la prison du territoire. Ils commandent le détachement local de la Force publique, dont ils recrutent le contingent. Dans les centres extra-coutumiers, ils commandent également la police territoriale. Et enfin, ils ont d'importantes fonctions judiciaires, étant officiers de police judiciaire, juges de police et présidents des tribunaux de territoire. Ils ont autorité sur le personnel du service de l'agriculture et de l'élevage, et sur les agents d'autres services techniques œuvrant dans leur territoire.

23 La connaissance de la langue indigène entrait en ligne de compte pour l'appréciation des "connaissances professionnelles", qui, au même titre que "l'initiative", "le sens des responsabilités", "la puissance de travail et l'activité", "les aptitudes ou habileté professionnelles" déterminaient le signalement annuel des administrateurs territoriaux. Ce signalement avait un effet sur l'avancement en grade et sur le traitement.

24 Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement de la colonie a entrepris un vaste programme de modernisation de l'agriculture indigène, en introduisant des méthodes nouvelles améliorant l'exploitation du sol et favorisant le passage de l'agriculture extensive à l'agriculture intensive.

Ils administrent la population non-indigène, européenne et asiatique, et doivent veiller aux bonnes relations entre les communautés africaines, asiatiques et européennes. (25)

Les administrateurs territoriaux assistants et les agents territoriaux sont sous l'autorité hiérarchique de l'administrateur de territoire. La réforme de 1947 permet de créer des "postes détachés" afin de renforcer l'occupation territoriale et de rapprocher l'administration de la population. Ce sont des agents territoriaux et des administrateurs territoriaux assistants qui, souvent dès le début de leur premier terme de service, résident dans ces postes détachés et administrent donc une partie du territoire. Ils mènent la plupart des enquêtes judiciaires, car ils sont officiers de police judiciaire. Ils ne deviendront juges de police suppléants que lorsqu'ils auront au moins un an d'ancienneté, et présidents suppléants du tribunal de territoire après trois ou quatre ans. Ils exécutent, par délégation d'office, toutes les tâches dévolues aux administrateurs de territoire(26). Il a été souvent reproché à la haute administration de la Colonie d'imposer beaucoup trop de travaux administratifs et de paperasserie aux administrateurs territoriaux, les empêchant de s'acquitter correctement de leur tâche principale, le contact avec les chefs et la population autochtone.

25 La population européenne et asiatique était concentrée dans les villes. En dehors des agents et fonctionnaires de l'Etat, et des missionnaires, les Européens et les Asiatiques étaient peu nombreux dans les régions rurales. Le Congo n'a jamais été une colonie de peuplement et le Ruanda-Urundi, surpeuplé, encore moins. A la veille de l'indépendance, il y avait au Congo environ 10000 colons, c'est-à-dire des indépendants, dont à peine 20%, soit 1900, étaient des colons agricoles.

26 J'ai été administrateur territorial assistant, puis administrateur territorial assistant principal dans la province du Kasai, de 1953 à 1959. Je possède encore copie de tous les "états d'emploi du temps" que j'ai envoyés mensuellement à mon administrateur de territoire. En mars 1954 je suis depuis peu en charge de la région de Gandajika. J'ai l'aide de deux commis. Je signale dans mon rapport de mars que, pendant le premier trimestre, j'ai enregistré 954 lettres qui m'étaient destinées ainsi que 425 recommandés et colis postaux à distribuer. J'ai envoyé 596 lettres et lancé 1530 convocations (notamment pour remettre à leurs destinataires les recommandés et les colis postaux), et j'ai dressé 223 procès-verbaux en ma qualité d'officier de police judiciaire. Pendant le seul mois de mars, j'ai rendu 12 jugements de police, infligé trois amendes transactionnelles et instruit 12 affaires judiciaires. J'ai visité les champs du village de Kaniama, j'ai fait le recensement de sept villages, soit 3822 fiches contrôlées. J'ai délivré 19 permis de port d'arme, perçu la taxe pour 177 vélos, délivré 126 exemptions à l'impôt, prononcé trois contraintes par corps pour non paiement de l'impôt. Je signale encore qu'à la fin du premier trimestre 60,93% de l'impôt de capitation et 58,43% de l'impôt supplémentaire (dû par les polygames) a été perçu (presque entièrement par les chefs), que j'ai visité l'école de la mission, et que j'ai assisté à une réunion du cercle des évolués dont j'ai été fait président d'honneur. Enfin je résume comment j'ai réglé, ou tenté de régler, six "palabres politiques" (dispute entre deux chefs concernant le droit de percevoir de l'impôt dans un village déterminé, contestation de la légitimité d'un nouveau chef de clan, litige foncier entre deux clans, etc.) qui m'ont été soumises par les intéressés.

Toujours dans le souci d'assurer un contact permanent entre l'administration et la population, les administrateurs de territoire et leurs adjoints sont tenus de résider chacun au moins dix jours par mois hors de leur résidence, dans les gîtes d'étape et maisons de passage construits dans les principaux villages. Les autres administrateurs assistants et les agents territoriaux ne peuvent résider qu'au maximum dix jours par mois dans leur maison; 20 jours par mois au moins, ils doivent être "en route", logeant sous tente, dans les gîtes d'étape ou les maisons de passage.

Chaque administrateur de territoire, chaque administrateur assistant ou agent territorial dans la partie du territoire qu'il administre, est tenu pour responsable de la bonne exécution de toutes les obligations imposées aux circonscriptions indigènes. Les chefs de ces circonscriptions n'étant souvent pas à la hauteur de la tâche, les administrateurs territoriaux ont adopté une attitude paternaliste, ne leur laissant que peu ou pas d'initiative, et faisant souvent le travail à leur place(27).

### *III. La politique indigène*

La politique indigène peut être définie comme l'ensemble des mesures législatives et exécutives prises par le colonisateur afin d'administrer la population autochtone et de la faire évoluer dans le sens souhaité par lui.

Les ingérences du colonisateur dans l'organisation politique de la population autochtone constituent un élément essentiel de la politique indigène. Elles se traduisent, dans le cas du Congo belge et du Ruanda-Urundi, par une reconnaissance, une utilisation et une transformation progressive de l'organisation politique traditionnelle des communautés indigènes. Celles-ci vivaient généralement groupées sous l'autorité d'un chef. Le gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo reconnaissait déjà légalement l'existence des chefferies. En vertu du décret du 6 octobre 1891, les chefs exerçaient leur autorité "conformément aux us et coutumes, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'ordre public, et conformément aux lois de l'Etat"(28). C'est la première ingérence du colonisateur dans l'organisation traditionnelle de la société congolaise.

27 La gestion des "caisses administratives des circonscriptions indigènes" est caractéristique à cet égard.

Le décret de 1933 en a confié la gestion aux autorités indigènes, sous le contrôle de l'administrateur de territoire, mais permet, "à titre transitoire", à celui-ci d'en assurer la gestion aussi longtemps que l'inexpérience des autorités indigènes ne leur permettait pas de le faire. Par souci d'efficacité et par crainte de déboires, les administrateurs de territoire ont continué à gérer les caisses jusqu'en 1960.

28 Au sujet de "la rencontre" de l'ordre juridique colonial et de l'ordre juridique traditionnel, voir J.Vanderlinden, Regards sur la rencontre d'un ordre colonial et d'ordres précoloniaux. Fragment du destin des droits originellement africains dans le système juridique colonial belge, in: L'ordre Juridique Colonial Belge (n.2). p. 359-452.

Les chefs "investis" par le gouverneur général bénéficient de la protection de l'Etat, et le décret du 3 juin 1906 fait de la chefferie une subdivision administrative, et intègre les chefs dans l'administration de l'État. Ils deviennent, bon gré mal gré, des exécutants de sa politique, et sont tenus de faire participer la population aux charges de la mise en valeur du pays.

La reconnaissance de l'autorité des chefs implique la reconnaissance du droit en vertu duquel ils exercent cette autorité: le droit dit coutumier. Celui-ci fait donc partie intégrante du droit de l'E.I.C., et plus tard de celui de la colonie. La loi du 18 octobre 1908, loi fondamentale de la colonie, dispose, en son article 4, que "les indigènes non-immatriculés(29) 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. Le droit coutumier régit le statut personnel des indigènes, sous réserve de la primauté du droit du colonisateur et de l'ordre public qu'il impose. Les décrets ultérieurs sur les chefferies et sur les juridictions indigènes confirment ce principe.

Le décret du 2 mai 1910 remplace la législation de l'E.I.C. sur les chefferies, et confie aux chefs et aux sous-chefs la gestion des intérêts de leurs sujets conformément à la coutume, l'autorité coloniale n'intervenant, aux termes du décret, "que lorsque leurs pouvoirs sont insuffisants ou excessifs". Comme c'était déjà le cas depuis 1906 dans l'E.I.C., les chefs reçoivent un traitement, et sont donc considérés comme des agents de la Colonie, sans faire partie statutairement de l'administration. Le gouvernement de la colonie reconnaît et soutient leur autorité sur leurs sujets, mais leur impose un certain nombre de devoirs envers l'administration.

Après une enquête de l'administrateur de territoire, le commissaire de district reconnaît officiellement l'existence d'une chefferie et d'une sous-chefferie, et investit son chef et son ou ses sous-chefs. Ces derniers ne sont pas des adjoints du chef, mais sont à la tête d'un groupement constitutif de la chefferie. La tâche de constituer en chefferies officielles tous les groupements traditionnels, extrêmement divers dans leur forme et leur organisation, est immense. Le gouverneur général de l'E.I.C. n'avait investi qu'un nombre limité de chefs. En 1917, le nombre de chefs investis atteint déjà 6005. L'investiture des chefs et des sous-chefs a causé beaucoup de déboires à l'administration. C'est, de l'avis même de l'autorité coloniale, "peut-être la plus délicate des tâches imposées à nos fonctionnaires"(30). En principe, l'enquête préalable à la reconnaissance d'une chefferie devait révéler qui était le détenteur du pouvoir politique dans la chefferie. Cependant, une dépêche ministérielle adressée au gouverneur général exposant la politique à suivre dans l'organisation en chefferies de la population indigène, permettait au commissaire de district de désigner, à défaut de chef valable, un clerc ou un gradé de la

29 Créée en 1895 par le Code civil congolais, l'immatriculation permettait aux Congolais d'être assimilés aux non-indigènes au point de vue des droits civils.

30 Rufast, éd. de 1916, p. V.

Force publique<sup>(31)</sup>. Certains commissaires de district ne s'en sont pas privés. Mais ce n'était pas toujours de la faute de l'administration si un homme qui ne détenait pas vraiment le pouvoir en vertu de la coutume était investi. Dans les grandes chefferies, solidement constituées, il n'y avait pas beaucoup de doute quant à la personne à laquelle revenait le pouvoir. Ailleurs le pouvoir des chefs était souvent décadent, et contesté. En outre, soit parce qu'ils ne voulaient pas collaborer avec l'autorité coloniale, soit parce qu'ils ne tenaient pas à se soumettre aux obligations administratives imposées par la charge, certains chefs provoquaient l'investiture d'un proche ou d'un homme de paille, tout en gardant secrètement le pouvoir<sup>(32)</sup>. L'administration a dû admettre que souvent elle n'avait pas investi l'homme qu'il fallait. De nombreuses erreurs ont été corrigées par la suite, mais il est certain que l'investiture des chefs a souvent perturbé profondément l'organisation politique traditionnelle.

Après plus de 20 ans d'expérience, le décret de 1910 sur les chefferies est remplacé par celui du 5 décembre 1933. Le but est, selon la déclaration du ministre des Colonies devant le Conseil colonial, de constituer, dans toute la colonie, des groupements animés d'une vie propre et munis de moyens d'action traditionnels, et ceci dans un double but: pourvoir, selon leurs vues, mais sous la surveillance du gouvernement, aux intérêts communs des membres du groupement, et réaliser les mesures prescrites par le gouvernement pour améliorer les conditions matérielles et morales des indigènes qui en font partie (33). Dans l'esprit du législateur de 1910, l'organisation des chefferies devait permettre aux administrateurs territoriaux d'influencer la population dans le sens du progrès par l'intermédiaire des chefs et des sous-chefs. Celui de 1933 veut que les circonscriptions indigènes prennent leur propre sort en main, l'administration étant là pour les aider, et il veut leur en donner les moyens. Mais le bouleversement sera profond, et causera bien des frustrations. D'abord parce qu'en vertu du décret de 1933 on n'investit plus les sous-chefs, ceux-ci considérant trop souvent, dès qu'ils sont investis, qu'ils sont seuls maîtres dans leur sous-chefferie et n'admettant pas l'autorité du chef. Ensuite parce qu'on va réunir en secteurs les groupements numériquement trop faibles pour constituer une entité capable d'auto-développement.

31 Rufast, éd. 1920, p. 126 bis s.

32 J'ai pu constater moi-même, à l'occasion d'une enquête préalable à l'installation d'un paysannat menée en 1957 sur l'organisation politique et foncière de la chefferie des Benn Tshofwe (territoire de Senterly, province du Kasai), la confusion qui régnait chez les principaux notables de la chefferie au sujet des détenteurs du pouvoir traditionnel. Les rapports des administrateurs de territoire qui avaient investi les chefs de cette chefferie au cours des décennies précédentes révèlent que les vrais chefs se dérobaient systématiquement, et qu'un d'entre eux avait même organisé une cérémonie factice tendant à faire croire à l'administrateur que l'homme qu'il voulait voir investir à sa place était le vrai détenteur du pouvoir.

33 Rapport du Conseil colonial, in: Bulletin officiel du Congo belge. 1933,1, p. 949.

"L'expérience a montré que l'administration se trouve dans l'impossibilité de guider les populations indigènes au moyen d'une armée de fonctionnaires européens, appliquant une législation inspirée de la Métropole. Il faut recourir aux dirigeants indigènes"(34) écrit le ministre des Colonies en 1930, ce qui ne fait que confirmer la politique qui inspirait le décret de 1910, mais la méthode diffère.

La plus grande difficulté à laquelle a été confrontée l'administration territoriale du Congo a cependant été l'incompatibilité entre le rôle traditionnel d'un chef patriarcal et celui de moteur du progrès que la loi et l'administration voulaient lui faire jouer. La plupart des chefs étaient illettrés, et "l'Etat" leur imposait des tâches que la coutume ignorait. A deux reprises, en 1920 et en 1955, le gouvernement de la colonie a tenté d'améliorer la formation des chefs en créant des écoles pour fils de chefs, mais sans succès. La situation était différente au Ruanda-Urundi, où la structure politique de type féodal et le contexte social a permis d'avoir des chefs ouverts à l'évolution et formés aux tâches administratives. Nous y reviendrons.

Le décret de 1933 impose de nombreuses obligations administratives au chef: il doit collaborer au recensement et à la délivrance des passeports de mutation, ainsi qu'à la perception de l'impôt, concourir à la levée des contingents de la Force publique, apporter assistance à l'autorité judiciaire, veiller à l'exécution des mesures d'hygiène et de santé publique, assurer l'exécution des travaux d'utilité publique prescrits, et faire exécuter les cultures imposées(35). Les circonscriptions indigènes sont dotées de moyens financiers propres, constitués essentiellement de taxes et de centimes additionnels à l'impôt.

Mais les chefs continuent aussi d'exercer le pouvoir que leur attribue la coutume. Il faut, affirme encore le ministre, maintenir les populations sous leur autorité et sous l'empire des coutumes ancestrales. "Le maintien des coutumes n'est pas une fin en soi-même. C'est un moyen d'administration" peut-on lire dans les instructions à l'administration territoriale(36). Mais le gouvernement veut avoir un contrôle sur l'application de la coutume. Par le décret du 20 août 1916, et surtout par celui du 15 avril 1926 sur les juridictions indigènes, il met les tribunaux coutumiers sous sa surveillance et son contrôle.

34 Rufast, éd. 1930, p. 8.

35 Dès la reprise du Congo par la Belgique, le législateur belge a supprimé le travail forcé instauré sous l'E.I.C. Cependant, pendant la Première Guerre mondiale, le gouvernement de la colonie a instauré le régime des "cultures d'utilité publique". Le décret de 1933 sur les circonscriptions indigènes inscrit les « travaux agricoles d'ordre éducatif » dans les obligations des circonscriptions indigènes. Il s'agit de cultures vivrières destinées à améliorer l'alimentation de la population, et au Ruanda-Urundi plus particulièrement à prévenir les famines, ainsi que de cultures de produits d'exportation destinées à lui procurer un revenu et à la faire sortir de l'économie d'autosubsistance. L'obligation était individuelle et sa non-exécution pouvait être sanctionnée. L'obligation des travaux d'ordre éducatif a toujours été vivement critiquée dans son principe, mais surtout dans son application. Voir De Clerck (n.4), p. 172 ss.

36 Rufast, éd. 1918, p. IX.



L'administrateur de territoire devient le président du tribunal de territoire, instance d'appel des tribunaux de chefferie, de secteur et de centre extra-coutumier. Il y siège avec des juges assesseurs assumés parmi les juges des tribunaux de chefferie, de secteur ou de centre. Il peut également présider, avec voix délibérative, un quelconque des autres tribunaux indigènes de son territoire. Le commissaire de district a le même pouvoir. Le décret de 1926 introduit des principes d'inspiration européenne dans l'organisation des tribunaux indigènes: il définit et limite leur compétence, règle la procédure et prévoit qu'ils ne peuvent siéger sans le concours d'un greffier nommé par l'administrateur de territoire. Le juge du tribunal de parquet, qui est un magistrat de carrière, doit surveiller la composition et l'action de tous les tribunaux indigènes de son ressort. Il peut annuler, même d'office, mais sans statuer sur le fond, les jugements des juridictions indigènes.

Dans quelle mesure les administrateurs de territoire, présidents des tribunaux de territoire, et les magistrats, juges des tribunaux de parquet ont-ils influencé l'évolution du droit coutumier? En 1958 les tribunaux de chefferie, de secteur et de centre du Congo belge ont rendu 407 159 jugements, les tribunaux de territoire en ont rendu 21213. Il y avait 117 substituts du procureur du roi, dont la fonction de juge du tribunal de parquet n'était qu'une des attributions, la principale étant celle d'officier du ministère public auprès des tribunaux de district et des tribunaux de première instance. Ces chiffres expliquent que l'intervention des juges des tribunaux de parquet auprès des juridictions indigènes n'a été que sporadique. Elle s'est exercée surtout par leurs contrôles des tribunaux de territoire. L'influence des administrateurs territoriaux, qui non seulement président les tribunaux de territoire, mais contrôlent régulièrement le bon fonctionnement des juridictions indigènes, a certainement été plus importante. Dans les milieux ruraux, leur action s'est généralement bornée à éradiquer les coutumes contraires à l'ordre public ou à la loi, en faisant notamment respecter la législation sur l'esclavage, sur la protection de la fille impubère, sur la polygamie et la polyandrie, sur la protection du mariage monogamique, ainsi que les dispositions du code pénal sur les épreuves superstitieuses et les pratiques barbares. Mais, dans les régions rurales du Congo, les administrateurs territoriaux n'ont pas tenté de modifier les coutumes non-contraires à l'ordre public ou à la loi. Leur contact étroit et quotidien avec la société indigène leur apprenait la sagesse du droit coutumier et le danger de désarticuler la vie sociale en interférant en cette matière.

Il en est allé tout autrement dans les cités indigènes et les centres extra-coutumiers ainsi que dans le Territoire du Ruanda-Urundi.

37 Il y a un ou plusieurs magistrats du parquet dans chaque district. Ils assurent le ministère public auprès du tribunal de district. En qualité de juges du tribunal du parquet, ils sont chargés de la surveillance des tribunaux indigènes du ressort, dont ils peuvent annuler, même d'office, les jugements, sans se prononcer sur le fond.

Dans les cités indigènes et les centres extra-coutumiers, des populations d'origines ethniques diverses, et donc ressortissant de droits coutumiers différents, se côtoyaient et se mélangeaient. La jurisprudence des tribunaux de centre a créé, sous l'influence des présidents des tribunaux de territoire et des juges des tribunaux de parquet, une jurisprudence qualifiée de "coutume urbaine", fortement inspirée des principes du droit belge<sup>(38)</sup>.

Au Ruanda-Urundi, à partir des années 1940, bon nombre de chefs qui présidaient les tribunaux indigènes avaient été formés à l'école d'administration d'Astrida (aujourd'hui Butare) par des professeurs belges, souvent des juristes. Par leur formation, ces chefs étaient acquis à une évolution du droit coutumier. En outre, l'ordonnance-loi du 6 avril 1917 du commissaire royal belge dans les Territoires de l'Est africain allemand, ainsi que l'ordonnance du 5 octobre 1943, qui organise les tribunaux indigènes du Ruanda-Urundi, autorisent l'autorité administrante à donner des directives aux juridictions indigènes, ce qu'ils ont fait régulièrement.

Le regroupement des petites chefferies en secteurs a causé beaucoup de mécontentement parmi les chefs qui perdaient leur statut de chef investi et leur traitement. Le processus de regroupement fut laborieux, mais en 1950 il n'y avait plus au Congo que 452 chefferies pour 509 secteurs. La création des secteurs constitue une intrusion importante de l'autorité coloniale dans l'organisation politique traditionnelle: c'est le commissaire de district qui crée le secteur regroupant les petites chefferies; c'est lui qui en désigne le chef et nomme les notables qui composent le conseil de secteur. On est loin du respect intégral de l'organisation coutumière de la société indigène. Dans une note du 6 décembre 1951, le ministre a attiré l'attention de son administration sur "l'effacement - qui paraît insolite et excessif — du régime légal de la chefferie indigène et de l'augmentation parallèle du nombre des secteurs". Dans sa réponse, l'administration reconnaît que dans certains cas c'est abusivement qu'il fût recouru à cette formule, et qu'il s'agit « d'une déviation insidieuse vers de l'administration directe ». Il faut rejoindre la ligne axiale de la politique indigène "qui tend à l'administration des communautés par elles-mêmes"<sup>(39)</sup>.

38 Voir .1 Pauwels. Rechtskeun en Vorming van een Eenvonnige Stadsgewoonte in de inlandse rechtbank te Leopoldstad, in: Annales du Musée royal d'Afrique centrale. 60 (1967), p. 477 s. L'auteur, chargé de cours à la faculté de droit de l'Université Lovanium à Kinshasa, a consacré sa thèse d'agrégation à l'enseignement supérieur à l'étude de la formation d'un droit coutumier citadin uniforme à Léopoldville. Je traduis dans sa conclusion (p. 523): "L'explication la plus satisfaisante de la formation d'un droit uniforme (à Léopoldville) est la volonté de l'autorité européenne locale d'utiliser les tribunaux indigènes dans le cadre d'une politique d'assimilation [...] On ne s'est pas contenté d'utiliser les tribunaux pour assurer une administration de la justice bien ordonnée, on les a utilisés pour introduire à Léopoldville un droit à coloration européenne »

39 Note rédigée par la troisième direction générale du Ministère des Colonies, n. 132/53 du 16 janvier 1952, archives de l'auteur.

L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo et au Ruanda-Urundi

Progressivement se sont formées d'importantes agglomérations, dont la population, généralement composée de ressortissants d'ethnies différentes, échappe à l'autorité des chefs. L'ordonnance du gouverneur général du 12 février 1913 organise la création des cités indigènes. Elles feront partie des circonscriptions urbaines peuplées d'Européens et assimilés, mais l'ordonnance consacre légalement la ségrégation de l'habitat par la création de quartiers réservés à la population noire. Les habitants de ces cités sont soumis à l'autorité directe de l'administration territoriale, tout comme ceux des quartiers réservés aux Blancs. Au début des années 1930, la situation matérielle et surtout morale déplorable des cités indigènes inquiète les instances supérieures, gouverneur général et ministre, et ceux-ci veulent introduire une réforme allant dans le sens de l'administration indirecte. Les autorités provinciales, craignant le désordre, se méfient d'une quelconque autogestion des cités indigènes, et veulent maintenir leur autorité sans partage sur ces cités. Elles parviennent à imposer leur point de vue, car si le décret du 23 novembre 1931, tel que modifié en 1932 et 1934, qui crée les centres extra-coutumiers (c.e.c.) se veut un compromis entre les deux thèses, c'est l'administration directe qui prédomine.

Créés par le gouverneur de province s'il le juge opportun, les c.e.e. sont placés sous la tutelle du gouverneur général, représenté par un administrateur territorial appelé représentant de l'autorité tutélaire. Le chef de centre et son adjoint sont désignés par le gouverneur de province parmi les conseillers de centre. Il existe, depuis 1926, des tribunaux indigènes dans les centres. Les juges de ces tribunaux deviennent d'office conseillers du centre. D'autres conseillers sont nommés par le commissaire de district "en tenant compte de la préférence des habitants"<sup>40</sup>. Le conseil de centre a un rôle uniquement consultatif, et c'est le gouverneur de province qui décide si le centre aura un budget propre et qui détermine les charges auxquelles chaque centre doit faire face. Pour certains actes de gestion, le chef de centre doit obtenir l'assentiment de l'autorité tutélaire. Les chefs de centre ont donc bien moins de pouvoirs que ceux des chefferies et des secteurs. En outre, le représentant de l'autorité tutélaire est installé dans le centre: son pouvoir et son emprise se font sentir bien plus directement et plus visiblement que ceux de l'administrateur territorial dans les chefferies et les secteurs.

Au fil des années, le gouvernement de la colonie prend conscience de la nécessité d'élargir la participation des Congolais à la gestion des chefferies, des secteurs et des centres. Il est convaincu que leur éducation à la vie publique doit se faire au niveau des intérêts locaux. Il veut aussi réduire l'écart entre le degré d'évolution des régions rurales et celui des villes. C'est l'objectif recherché par la réforme introduite par le décret du 10 mai 1957, complétée en 1958 et 1959, qui crée une structure unique pour les chefferies, les secteurs et les centres extra-coutumiers.

49 An. 5 du décret du 23 novembre 1931, in: Bulletin officiel du Congo belge, 1931, I. p. 773.

Les chefs de ces trois sortes de circonscriptions deviennent officiellement représentants du gouvernement dans leur circonscription. Ils sont assistés d'un collège permanent dont les membres sont choisis par le conseil en son sein. Les chefs de chefferie sont, comme précédemment, désignés par la coutume. Les chefs de secteur et de centre sont nommés par le commissaire de district pour des ternies, respectivement, de dix et de cinq ans renouvelables. Les tâches administratives des chefs, telles qu'énoncées par le décret, s'accumulent. Les circonscriptions acquièrent un droit d'initiative accru. La réforme principale est celle de la composition du conseil, qui doit être représentatif des différents intérêts présents dans la circonscription, et dont les membres sont nommés par le commissaire de district sur une liste de candidats établie après consultation des habitants. Cette consultation peut être directe ou indirecte, par désignation de mandataires, et doit se faire par bulletins secrets. C'est le début de la démocratisation. L'administrateur territorial n'a plus qu'un rôle de contrôle et de tutelle de la gestion de la circonscription. Le décret ne l'autorise à assister les autorités indigènes, à titre de mesure transitoire, que « dans les circonscriptions où les circonstances le justifient ». Cette réforme met fin au paternalisme et met les circonscriptions sur la voie d'une véritable administration indirecte.

La volonté politique du gouvernement de la colonie est claire: au Congo, comme au Ruanda-Urundi, la démocratisation doit se faire au sein même des institutions indigènes de base. Mais jusqu'à présent, ni dans les régions rurales, ni dans les villes, Européens et Africains n'ont été impliqués ensemble dans la gestion de leurs intérêts(41). L'arrêté royal du 21 janvier 1957 crée les conseils de territoire et celui du 26 mars de la même année, modifié en 1959, crée les villes. Dans l'esprit du législateur, c'est dans le cadre des circonscriptions indigènes qui constituent le Territoire, et des communes qui constituent la ville, que doit s'apprendre et se développer la démocratie. C'est dans le cadre des conseils de territoire et des conseils de ville que les communautés européennes et africaines doivent apprendre à gérer en commun leurs intérêts, pour faire naître cette "communauté belgo congolaise"(42) que veulent réaliser les autorités coloniales de Léopoldville et de Bruxelles.

Le conseil de territoire, institué en 1957 et démocratisé par le décret du 7 octobre 1959, est composé de deux tiers de membres élus au suffrage universel, et un tiers de membres nommés par le commissaire de district parmi les chefs coutumiers et parmi les représentants des intérêts économiques et sociaux.

41 Depuis 1948, des Congolais ont siégé dans le Conseil de gouvernement et dans les conseils de province, organes consultatifs assistant le gouverneur général et les gouverneurs de province.

42 Aux yeux du gouvernement belge, cette communauté belgo-congolaise devait être "une communauté d'idées et d'intérêts ", les Congolais, sujets belges depuis l'origine de la colonie en 1908. devenant citoyens belges dans le cadre d'institutions politiques autonomes. Lettre du 16 décembre 1953 de l'administrateur général des colonies à M. Pierre X Vigny, membre du Parlement et futur ministre des Colonies; Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Fonds Van den Abeele 3663/198.

Il exerce les pouvoirs réglementaires dévolus précédemment à l'administrateur de territoire, et doit être consulté, principalement sur les sujets qui concernent le programme économique, social et agricole du territoire.

La ville, divisée en communes, est dirigée par un premier bourgmestre, fonctionnaire de l'administration d'Afrique, nommé par le gouverneur de province. Il est assisté par un collège échevinal urbain dont les membres sont élus par le conseil urbain. Ce dernier est composé des bourgmestres des communes, de représentants choisis par les conseils communaux et d'un certain nombre de membres désignés par les groupes d'intérêts, tels que les sociétés à capitaux et les associations professionnelles. L'organisation de la commune est inspirée du régime communal belge: le bourgmestre est nommé par le gouverneur de province sur présentation du conseil communal. Il est choisi de préférence parmi les membres du conseil communal. Celui-ci est élu pour trois ans au suffrage universel, et jouit de vastes attributions concernant toute matière d'intérêt local. Le bourgmestre est assisté d'un collège échevinal élu par le conseil communal en son sein.

Les élections des conseils de territoire, prévues par le décret du 7 octobre 1959, n'ont pas eu lieu, bloquées par les partis nationalistes qui ont obtenu, lors de la conférence de la Table ronde tenue à Bruxelles en janvier 1960, la création des institutions, basées sur des élections générales directes, dont le pays a été doté en quelques mois en vue de son indépendance.

Le Rwanda et le Burundi, qui faisaient partie de l'Afrique orientale allemande, avaient été occupés militairement par la Force publique congolaise en 1916, et placés sous l'autorité d'un commissaire royal, assisté, dans chacun de ces pays, par un résident. En 1924, la Belgique a reçu de la Société des Nations le mandat d'administrer le Territoire du Ruanda-Urundi, devenu Territoire sous tutelle des Nations Unies en 1946. La loi du 21 août 1925 unit administrativement le Territoire du Ruanda-Urundi au Congo belge, dont il constitue un vice-gouvernement général. Elle lui attribue la personnalité juridique, un patrimoine et un budget propres. Les résidents du Rwanda et du Burundi sont assimilés aux commissaires de district congolais. Les administrateurs territoriaux sont assimilés à leurs collègues du Congo.

Une ordonnance-loi du 6 avril 1917 du commissaire royal dispose que "les sultans", c'est-à-dire le mwami (roi) du Rwanda et celui du Burundi, exercent, sous la direction du résident, leurs attributions politiques et judiciaires dans la mesure et de la manière fixées par la coutume indigène et les instructions du commissaire royal. Au début, le commissaire royal, et plus tard, le vice-gouverneur général gouvernant le Ruanda-Urundi, ainsi que les résidents se sont peu mêlés de la gestion politique du pays, pratiquant une politique de protectorat. Au Burundi il fallut préserver l'autorité du jeune mwami Mwambutsa contre les menées des grands féodaux de la famille royale, qui contestaient sa légitimité. Au Rwanda l'autorité belge a vainement tenté de convaincre le mwami Musinga de la nécessité du progrès.

A partir de 1931, l'administration s'efforce de rendre l'organisation politique traditionnelle plus efficace en regroupant les chefferies émiettées et les fiefs dispersés de certains grands chefs. Elle tente de combattre leurs abus et fait effectuer des travaux agricoles pour éviter les famines endémiques dans cette région.

Le mwami nomme et révoque les chefs et les sous-chefs qui sont ses vassaux. Mais l'administration belge s'arroge aussi le droit de destituer les chefs. Petit à petit elle renforce son emprise en destituant ceux qui sont jugés indignes ou rebelles au progrès, les remplaçant par des hommes plus ouverts au progrès. Le mwami Musinga du Rwanda lui-même, incapable de s'adapter au changement, est destitué par le gouverneur du Ruanda-Urundi et remplacé par un de ses fils, qui règnera sous le nom de Mutara.

L'ordonnance du 4 octobre 1943 institutionnalise le système politique existant, ainsi que l'exercice de l'autorité par la puissance mandataire. Elle confirme la pyramide du pouvoir traditionnel, qui va fonctionner en parallèle avec la pyramide de l'administration territoriale: les sous-chefs et les chefs sont sous la tutelle des administrateurs de territoire, le mwami sous la tutelle du résident. Les chefs et les sous-chefs sont nommés par le mwami, conformément à la coutume, et investis par le gouverneur du Ruanda-Urundi. L'organisation féodale de la société, avec sa structure d'autorité pyramidale, permet de mener une politique d'administration indirecte. La législation confie dès lors plus de responsabilités aux autorités indigènes qu'au Congo: elles effectuent le recensement de la population, délivrent les permis de mutation, collectent l'impôt et gèrent les caisses de chefferie. Les chefs incapables de s'adapter aux vues de l'administration sont démis pour être remplacés par de jeunes éléments formés dans l'Ecole pour fils de chefs, qui deviendra plus tard l'Ecole d'administration.

L'autorité tutélaire a donc pratiqué au Ruanda-Urundi une politique d'administration indirecte plus effective qu'au Congo, en laissant plus de responsabilités aux autorités indigènes. Mais elle ne leur a guère laissé plus d'initiative: les chefs et les sous-chefs sont surveillés de très près, considérés et traités comme des fonctionnaires, exécutants ponctuels de la politique prescrite par la puissance administrante (43).

La réforme introduite par le décret du 14 juillet 1952 confirme l'organisation politique existante au Rwanda et au Burundi,

43 La lecture de plusieurs dizaines de dossiers conservés aux archives du Service fédéral des affaires étrangères, contenant les documents officiels concernant les chefs, et la correspondance échangée entre l'administration territoriale et eux, m'a éclairé au sujet de la différence entre la façon dont l'administration traitait les chefs au Congo et au Ruanda-Urundi. Ceux du Ruanda-Urundi recevaient, au cours des dernières années avant la suppression des chefferies en 1960, des instructions très détaillées de l'administration territoriale et devaient rendre compte mensuellement de leur activité journalière. Celle-ci ressemblait souvent plus à celle d'un agent territorial qu'à celle d'un chef traditionnel. Tout manquement était sanctionné de retenues sur le traitement.

L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo et au Ruanda-Urundi

et institutionnalise les conseils de sous-chefferie, de chefferie et de territoire, ainsi que le conseil supérieur du Pays. Le mwami doit obtenir l'avis conforme du conseil supérieur pour un certain nombre de décisions qu'il peut ou doit prendre en vertu du décret, et une députation permanente du conseil l'assiste dans sa tâche. La réforme fait un premier pas, très timide et prudent, dans le sens de la démocratisation de ces institutions: les membres des conseils de sous-chefferie seront choisis au sein d'un collège électoral composé par le sous-chef en tenant compte des préférences des habitants. Une partie des conseillers de chefferie est élue par les conseils de sous-chefferie, et il en va de même au niveau des conseils de territoire et du conseil supérieur du pays. L'objectif est d'obtenir une présence de représentants de l'ethnie hutu, largement majoritaire tant au Rwanda qu'au Burundi, mais quasi pas représentée dans les différents conseils. Ce sera un échec, les Tutsi continuant de monopoliser le pouvoir. C'est pourquoi le gouvernement du Ruanda-Urundi a organisé, en 1956, une consultation populaire au suffrage universel des hommes pour désigner les conseillers de sous-chefferie (44). Au Burundi, c'est la réforme du 25 décembre 1959 qui, en transformant les chefferies en circonscriptions administratives sans pouvoir politique, a mis fin au système féodal. Au Rwanda, la jacquerie de novembre 1959 avait déjà balayé le régime traditionnel.

La ligne directrice de la politique indigène de la Belgique, exprimée dans la législation sur les chefferies, les secteurs, les centres extra-coutumiers et les communes, n'a pas dévié jusqu'à l'approche de l'indépendance du Congo, du Rwanda et du Burundi. L'effort de développement économique et de progrès social a toujours été mené par le biais de ces institutions, en leur attribuant progressivement plus de responsabilités, et en leur confiant progressivement la gestion de leurs intérêts. Mais, au Congo, l'autonomie de gestion ne s'est pas étendue au-delà de ces communautés de base. La démocratisation s'est limitée aux circonscriptions indigènes et aux communes, par méfiance du tribalisme si on créait des entités politiques au niveau des districts ou des provinces. Au Ruanda-Urundi on est allé un peu plus loin, en associant, depuis 1952, le conseil supérieur à la gestion de chacun des deux Pays.

L'administration territoriale s'est efforcée de promouvoir le progrès économique et social de la population, dans le cadre des institutions dictées par la politique indigène, avec des moyens budgétaires très réduits. Pendant les deux guerres mondiales, l'effort de guerre, auquel la population rurale et urbaine a intensément participé, a prévalu sur les investissements sociaux, et, entre ces deux conflits, la dépression économique a durement frappé le Congo et le Ruanda-Urundi, et obéré leurs finances.

44 Le mwami du Rwanda auquel le gouverneur Harroy tentait de faire comprendre la nécessité d'introduire un peu de démocratie dans son royaume, lui rétorqua que la féodalité rwandaise ne pouvait être « un petit peu démocratique, pas plus qu'une jeune fille ne peut être un petit peu enceinte ». J-P Harroy. Burundi 1955-1962. Souvenirs d'un combattant d'une guerre perdue, Bruxelles, 1987. p. 211.

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale, et surtout grâce aux réalisations du Fonds du Bien-être Indigène créé en 1947, et à l'exécution du Plan décennal de développement économique et social lancé en 1952(45), que des moyens substantiels ont permis une amélioration significative du niveau de vie de la population indigène dans les circonscriptions urbaines et rurales.

#### *IV Conclusion*

Une nette distinction s'impose entre l'administration locale de l'E.I.C. et l'administration territoriale de la colonie belge. Les agents de l'E.I.C. ont exercé leurs fonctions dans des conditions matérielles et morales très pénibles, dans un cadre juridique et sous la contrainte d'une politique coloniale tout à fait différents de ceux de la colonie belge. Le gouvernement belge avait en effet une autre conception de la colonisation que celle du Roi Souverain de l'E.I.C., ou en tout cas de la méthode à adopter pour coloniser le pays. Il a élaboré une législation destinée à amorcer le progrès au sein des circonscriptions de base, les chefferies. Pour exécuter cette politique sur le terrain, il a créé un corps de spécialistes dont il voulait qu'il soit un corps d'élite: l'administration territoriale.

La politique indigène du gouvernement de la colonie s'appuyait sur les institutions traditionnelles, et particulièrement sur leurs dirigeants, les chefs. Mais nombreux sont ceux qui se sont dérobés, qui n'avaient pas les capacités voulues, ou qui ne disposaient pas du pouvoir nécessaire pour être les leviers de l'évolution. C'est, pour une bonne part, la cause du paternalisme, qui a été reproché avec raison à l'administration coloniale belge. Dans sa volonté de voir progresser le niveau de vie de la population, l'administration territoriale a exercé une emprise de plus en plus grande sur tous les aspects de sa vie économique, juridique et sociale de la population autochtone. Elle a été le principal moteur du progrès et du développement du Congo, du Rwanda et du Burundi au cours des dernières décennies avant leur indépendance. Mais l'évolution de la structure et du rôle des chefferies, jusqu'à en faire des circonscriptions de type communal et la base de la démocratie, n'a pas connu l'aboutissement espéré. La politique indigène de la Belgique a été rattrapée par le nationalisme africain, et les institutions de base de la colonisation n'ont pas trouvé leur place dans le paysage politique au moment de l'indépendance.

45 Créé afin de remédier à la désorganisation de la vie familiale et sociale des communautés coutumières, amplifié par l'effort de guerre, le Fonds du Bien-être Indigène était destiné exclusivement à concourir au développement de la population rurale du Congo et du Ruanda-Urundi. Ses fonds provenaient principalement du trésor public belge et de la loterie coloniale belge. La loi du 27 mai 1952 a autorisé le ministre des Colonies à exécuter un plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge, et à émettre des titres de la Dette publique congolaise pour un montant de 48114 millions de francs à cet effet. Un plan décennal pour le Ruanda-Urundi a été créé par la suite.