

82. — 29 mars 1911. — Loi modifiant les articles 22 et 24 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge. (Monit. du 31 mars 1911; Bull. off. du Congo, 1911, p. 358.)

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

Art. 1^{er}. L'article 22 et le deuxième alinéa de l'article 24 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge sont remplacés comme suit :

« Art. 22. Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés.

« Le gouverneur général et, dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général exercent par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi leur délègue.

« La délégation du pouvoir législatif est interdite.

« Le gouverneur général et, dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général peuvent, s'il y a urgence, suspendre temporairement l'exécution des décrets et rendre des ordonnances ayant force de loi. Les ordonnances ayant cet objet cessent d'être obligatoires après un délai de six mois si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret.

« Les ordonnances ayant force de loi et les ordonnances d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiées dans les formes prescrites par décret.

« Art. 24, alinéa 2. Le ministre des colonies préside le conseil. Il y a voix délibérative et, s'il y a partage, prépondérante. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un vice-président choisi par le Roi au sein du conseil. »

Art. 2. La présente loi entrera en vigueur, en Belgique et au Congo belge, le quarantième jour après celui de sa publication au *Moniteur*.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le Ministre des colonies, M. J. RENKIN.)

Exposé des motifs.

D'importants changements ont été introduits dans l'administration des territoires que l'Etat Indépendant du Congo avait placés sous l'autorité du Comité spécial du Katanga.

Aux termes de l'article 22 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, la mission administrative confiée au Comité spécial devait prendre fin le 1^{er} janvier 1912 si le pouvoir législatif de la colonie n'y avait mis un terme à une date moins éloignée.

Au lendemain de l'annexion de l'Etat Indépendant du Congo, une des premières préoccupations du gouvernement fut de replacer sous sa direction immédiate les régions soumises au régime exceptionnel. Toutes les mesures nécessaires ayant été prises, un décret du 22 mars 1910 a retiré au Comité spécial, plus d'un an avant la date fixée par le législateur métropolitain, celles de ses attributions qui relevaient de la puissance publique.

Le décret du 22 mars 1910 devait avoir pour corollaire la réorganisation administrative du district du Katanga. Le rapide développement de ce district exigeait parallèlement l'intervention prompte et efficace des pouvoirs publics, attentifs à prendre sans retard les mesures commandées par les besoins nouveaux. Ces considérations ont amené le gouvernement à substituer au Comité spécial un vice-gouverneur général, investi, dans le domaine du pouvoir exécutif et sous le contrôle de son chef hiérarchique, de tous les droits attribués au gouverneur général de la colonie.

Le nouveau régime a reçu sa consécration de l'arrêté royal du 22 mars 1910.

Pour permettre au vice-gouverneur général du Katanga de parer à toutes les éventualités, une seconde réforme était nécessaire.

Lorsqu'il s'est agi de déterminer dans la loi coloniale les pouvoirs du gouverneur général, les Chambres législatives ont estimé que, dans des cas urgents, il importait de permettre à ce haut fonctionnaire d'intervenir en matière législative, de suspendre temporairement l'exécution des décrets et de rendre des ordonnances ayant force de loi.

Les raisons invoquées à cette époque militent pour l'attribution des mêmes pouvoirs aux vice-gouverneurs généraux spécialement chargés de l'administration d'un territoire. Pour le vice-gouverneur général du Katanga comme pour le gouverneur général de Boma, il est vrai de dire que « l'intérêt et la sûreté de la colonie réclament parfois des décisions énergiques et promptes, dépassant la portée des actes ordinaires d'administration, sans que le gouvernement ait le temps d'en référer à Bruxelles, d'y faire connaître la situation dans tous ses détails et de provoquer les mesures nécessaires de la part du pouvoir suprême ». (Exposé des motifs du projet de loi déposé le 7 août 1901.)

Le projet de loi soumis à la Chambre des représentants a pour premier objet d'investir les vice-gouverneurs généraux qui administrent un territoire du pouvoir législatif exceptionnellement exercé par le gouverneur général.

L'amendement diffère du texte actuel en ce qu'il prévoit une attribution directe du droit de légiférer et ne se borne pas à donner au Roi la faculté de faire cette attribution. Du moment que la nécessité absolue de la délégation est reconnue par la loi, c'est-à-dire par le commun accord des Chambres législatives et du chef du pouvoir exécutif, il est peu rationnel de demander au Roi une seconde manifestation de volonté.

Le premier alinéa de l'article 22 ne comprend plus l'ancienne réserve, désormais sans raison d'être depuis la suppression des pouvoirs politiques du Comité spécial du Katanga.

Le deuxième alinéa, relatif au pouvoir exécutif du gouverneur général, a été complété en vue de le mettre en harmonie avec les dispositions qui ont trait aux attributions législatives de l'autorité locale. Cette dernière modification est de pure forme : elle ne change rien à la situation présente, la première phrase de l'article actuel permettant déjà la délégation du pouvoir exécutif au vice-gouverneur général.

L'article 24 de la loi sur le gouvernement du Congo belge, qui défère au ministre des colonies la présidence du conseil colonial, omet de désigner le suppléant du président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci.

Lorsque le conseil colonial n'est pas présidé par le ministre titulaire ou intérimaire, il y a intérêt à confier à l'un des membres du conseil même la direction de ses débats. Nul mieux que le conseiller ne connaît la jurisprudence, la procédure, les usages et les traditions du collège dont il fait partie.

Cette solution, depuis longtemps dans les vœux du gouvernement, n'a pu être réalisée jusqu'à ce jour à cause de la disposition prohibitive de l'article 22 de la loi coloniale, défendant la délégation des droits du pouvoir exécutif aux personnes qui ne lui sont pas hiérarchiquement subordonnées. L'amendement proposé à l'article 24 a pour objet de lever cet obstacle.

Le ministre des colonies,

J. RENKIN.

Projet de loi.

Conforme au texte qui a passé dans la loi, sauf les dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER.

Avant-dernier alinéa :

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

ARTICLE 2.

La présente loi entrera en vigueur, en Belgique et au Congo belge, le 1^{er} février 1911.

Rapport fait, au nom de la commission de la Chambre des représentants (1), par M. Tibbaut.

Messieurs,

Le projet de loi a un double objet.

Il propose d'abord de modifier l'article 22 de la charte coloniale et cette modification a elle-même une double portée.

En vertu de l'article 22 de la loi coloniale « le gouverneur général de la colonie exerce, par voie d'ordonnance, le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue. La délégation du pouvoir législatif est interdite. Toutefois, le Roi peut l'autoriser, s'il y a urgence à suspendre temporairement l'exécution des décrets et à rendre des ordonnances ayant force de loi; les ordonnances ayant cet objet cessent d'être obligatoires après un délai de six mois si elles ne sont,

avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret. »

Comme on le voit, la charte coloniale fait une délégation directe du pouvoir exécutif au gouverneur général et elle autorise une délégation indirecte du pouvoir législatif.

Le projet de loi propose d'abord d'attribuer directement, aux vice-gouverneurs généraux qui seront créés au Congo, la délégation du pouvoir exécutif déjà attribuée au gouverneur général. Il ne soulève aucune objection en ce point; car il est de l'essence d'un vice-gouvernement d'exercer le pouvoir exécutif.

Le projet de loi propose aussi d'attribuer directement au gouverneur général et aux vice-gouverneurs généraux la délégation exceptionnelle du pouvoir législatif qui peut actuellement être consentie par le Roi.

On semble unanime pour approuver la tendance à la décentralisation que marque cette disposition; les divergences ne portent que sur une question de modalité.

Un vice-gouverneur général est créé déjà au Katanga; il est logique de prévoir que d'autres régions pourront être érigées en vice-gouvernements généraux, et il est tout naturel qu'on prévienne la délégation exceptionnelle du pouvoir législatif à ces vice-gouvernements généraux.

Mais cette délégation du pouvoir législatif doit-elle être de droit, c'est-à-dire attribuée d'avance par la loi à tout vice-gouvernement général à créer au Congo; ou bien serait-il suffisant d'assimiler purement et simplement les vice-gouverneurs généraux au gouverneur général à qui le Roi peut déléguer le pouvoir législatif?

Un membre fait remarquer que cette assimilation atteindrait pleinement le but visé. Pourquoi aller au delà? Chaque fois qu'un vice-gouverneur général serait nommé dans des conditions à pouvoir utilement user de la délégation du pouvoir législatif, tel le vice-gouverneur général du Katanga, l'arrêté royal qui le nomme lui consentirait la délégation. Ce serait un seul et même acte.

On objecte qu'il vaut mieux prendre une disposition attribuant d'avance cette délégation à tout vice-gouverneur général, quelles que soient les conditions de sa nomination. C'est plus simple.

Mais on répond qu'on peut se représenter des cas où la délégation du pouvoir législatif peut être inutile. Si, par exemple, le Congo belge était décentralisé à l'exemple des colonies françaises voisines, qui ont un gouverneur général sur place, et sous lui autant de vice-gouverneurs que de régions constituées en colonies, la délégation du pouvoir législatif serait inutile pour le vice-gouverneur général administrant éventuellement le district de Boma, parce qu'à Boma résiderait déjà le gouverneur général investi du pouvoir législatif.

Il serait inutile d'avoir dans une même localité deux personnes investies du pouvoir législatif.

Dans ces conditions, la délégation du pouvoir législatif faite de droit serait plutôt une gêne.

La question qui se pose, suivant ce membre, est donc celle-ci : Pourquoi bouleverser inutilement la charte coloniale? Pourquoi y introduire une disposition qui peut devenir une gêne dans l'hypothèse où la décentralisation suivie son développement logique qui a donné de si bons résultats dans l'Afrique française occidentale et l'Afrique française équatoriale (ancien Congo français)? Pourquoi faire attribuer d'avance par la loi un pouvoir que peut attribuer le Roi sous la responsabilité ministérielle? Ne vaut-il pas mieux garder plus de liberté et aussi la plénitude de la responsabilité ministérielle?

Pour éclaircir ce point controversé, une question a été posée à M. le ministre des colonies. Nous la reproduisons avec la réponse.

(1) La commission était composée de MM. Harnignie, président, de Becker-Remy, De Sadeleer, Hambursin, Royer, Vander Linden, Tibbaut.

QUESTION.

Monsieur le Ministre, la section centrale qui examine le projet de loi relatif aux articles 22 et 24 de la loi coloniale voudrait savoir si vous ne seriez pas disposé à maintenir l'intervention du Roi pour la délégation du pouvoir législatif au gouverneur général et aux vice-gouverneurs généraux. Le caractère plus radical du projet pourrait être atténué dans ce sens par un amendement emprunté au libellé actuel de l'article 22.

RÉPONSE.

L'exposé des motifs du projet de loi indique en ces termes les raisons de la modification sur laquelle s'est particulièrement portée l'attention de la commission spéciale :

« L'amendement diffère du texte actuel en ce qu'il prévoit une attribution directe du droit de légiférer et ne se borne pas à donner au Roi la faculté de faire cette attribution. Du moment que la délégation est reconnue par la loi, c'est-à-dire par le commun accord des Chambres législatives et du chef du pouvoir exécutif, il est peu rationnel de demander au Roi une seconde manifestation de volonté.

« Lors de l'examen du budget colonial de 1910, de vives instances ont été faites dans les deux Chambres pour que le gouvernement du Congo belge adoptât une politique résolument décentralisatrice. Le rapporteur de la commission spéciale, notamment, a longuement parlé dans ce sens.

« Ce ne serait pas favoriser cette politique de décentralisation que de se rallier à la proposition formulée au sein de la commission spéciale. Elle tend à maintenir la concentration du pouvoir législatif entre les mains de l'administration centrale qui, en s'abstenant de déléguer ou en multipliant les formalités, pourrait contrarier à son gré l'œuvre décentralisatrice désirée par le législateur métropolitain. »

Cette réponse n'a pas apporté de nouveaux éléments de discussion.

Un membre a proposé un amendement réalisant les idées exposées ci-dessus et reprenant le texte de la charte coloniale tout en y introduisant l'assimilation des vice-gouverneurs généraux aux gouverneurs généraux au point de vue de la délégation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

En voici le texte :

Modifier comme suit l'article 22, alinéa 4 :

Toutefois, le Roi peut autoriser le gouverneur général et, dans les territoires constitués par le Roi en un vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général, s'il y a urgence, à suspendre temporairement, etc.

Mis aux voix, il a été repoussé par quatre voix contre trois.

Le texte du gouvernement a été adopté par cinq voix contre deux.

Le second objet du projet de loi concerne la vice-présidence du conseil colonial ; l'article 24 de la charte coloniale n'en parle pas. Il importe cependant de pourvoir au remplacement du ministre président lorsque celui-ci est empêché. Le projet de loi propose de le remplacer par un vice-président qui serait choisi par le Roi au sein du conseil.

Cette disposition n'a pas rencontré d'opposition. Elle a été adoptée par six voix contre une.

Le rapporteur,
EM. TIBBAUT.

Le président,
HARMIGNIE.

Rapport de la commission des colonies
du Sénat (1).

Messieurs,

Les modifications proposées à l'article 22 de la loi du 18 octobre 1908 sont des mesures de décentralisation qui tendent à élargir le pouvoir des autorités coloniales. Elles tiennent en deux points :

1^o En cas d'urgence, elles confèrent au gouverneur général le pouvoir législatif par attribution directe : il pourra suspendre temporairement l'exécution des décrets et rendre des ordonnances ayant force de loi, sans recevoir une délégation spéciale du Roi.

Jusqu'ici, le pouvoir exécutif seul lui était attribué directement. Pour le pouvoir législatif, en cas d'urgence, il fallait l'intervention royale ;

2^o Les mêmes pouvoirs et dans les mêmes conditions sont conférés au vice-gouverneur général dans les territoires érigés par le Roi en vice-gouvernement général.

Jusqu'ici, les termes restrictifs de la charte ne permettraient pas d'appliquer l'article 22 au vice-gouverneur général.

Ces innovations sont heureuses ; nous ne pouvons qu'y applaudir. Elles empêchent qu'un gouvernement trop centralisateur ne refuse éventuellement la délégation pour conserver tout le pouvoir entre ses mains.

L'honorable ministre a fait remarquer à la Chambre que le caractère décentralisateur du projet pourrait être considérablement renforcé par un amendement qui conférerait au gouverneur général et au vice-gouverneur général le pouvoir de prendre des ordonnances ayant force de loi, même en dehors des cas d'urgence.

La commission du Sénat tient à déclarer que, si le gouvernement jugeait opportun de marcher dans cette voie, elle s'empresseait de le suivre.

Les modifications proposées à l'article 24 portent sur la présidence du conseil colonial. En cas d'absence ou d'empêchement de la part du ministre des colonies, il sera remplacé par un vice-président que le Roi choisira au sein du conseil. Jusqu'à ce jour, cette solution ne pouvait être adoptée, parce que l'article 22 de la charte défendait la délégation des droits du pouvoir exécutif aux personnes qui ne lui sont pas hiérarchiquement subordonnées.

La Chambre a voté le projet par 77 voix contre 18 et 6 abstentions.

La commission vous propose de l'adopter également.

Le rapporteur,
E. KEESSEN.

Le président,
COMTE DE RIBAUCOURT.

83. — 1^{er} avril 1911. — Armée. —
Contingent de 1911. — Répartition.
(Monit. du 26 avril 1911.)

Un arrêté royal en date du 1^{er} avril 1911 détermine la répartition des inscrits de la levée de 1911 entre les différentes armes.

Pour extrait conforme :
Le général-major, directeur général
du personnel et du recrutement,
ALB. KEUCKER.

(1) Présents : MM. le comte de Ribaucourt, président ; le baron Whettnall et Keesen, rapporteur.