

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 21 DÉCEMBRE 1910.

Projet de loi modifiant les articles 22 et 24 de la loi du 18 octobre 1908
sur le Gouvernement du Congo (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), 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.

(1) Projet de loi, n° 13.

(2) La Commission était composée de MM. Harmignie, président, de Becker-Remy, de Sadeleer, Hambursin, Royer, Vander Linden, Tibbaut.

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 prévoie 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'imitation 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 suive 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.

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 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.

» 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.

(4)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 21 DECEMBER 1910.

**Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 22 en 24 der wet van 18 October 1908
op het Bestuur van den Belgischen Congo (1).**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE (2) UITGEBRACHT DOOR DEN HEER TIBBAUT.

MIJNE HEEREN,

Het doel van het wetsontwerp is tweevoudig. Eerstelijk, wordt daarin voorgesteld, artikel 22 der koloniale grondwet te wijzigen en deze wijziging zelve is van tweeërlei aard.

Uit krachte van artikel 22 der koloniale wet « oefent de gouverneur-generaal der kolonie door middel van ordonnantiën de uitvoerende macht uit, hem door den Koning opgedragen.

» De opdracht van de wetgevende macht is verboden. Echter mag, ingeval van dringende omstandigheden, de Koning den gouverneur-generaal machtigen tijdelijk de uitvoering der decreten te schorsen en ordonnantiën uit te vaardigen die kracht van wet hebben. De ordonnantiën, met dit doel genomen, houden op verbindend te zijn na een tijdsverloop van zes maanden, indien zij niet, vóór het verstrijken van dezen tijd, bij decreet zijn goedgekeurd. »

Men ziet het, de koloniale grondwet draagt de uitvoerende macht rechtstreeks op aan den gouverneur-generaal en zij laat eene onrechtstreeksche opdracht van de wetgevende macht toe.

Het wetontwerp stelt voor, in de eerste plaats, de opdracht van de uitvoerende macht, reeds toegekend aan den gouverneur-generaal, rechtstreeks toe te kennen aan de ondergouverneurs-generaal die in Congoland zullen benoemd worden. Dit punt verwekt geene tegenwerping, want het ligt in den aard van een onder-gouvernement, dat het de uitvoerende macht uitoefent.

(1) Wetsontwerp, n^o 15.

(2) De Commissie bestond uit de heeren Harmignie, voorzitter, de Becker Remy, de Sadeleer, Hambursin, Royer, Vander Linden, Tibbaut.

Het wetsontwerp stelt insgelijks voor, de uitzonderlijke opdracht van de wetgevende macht, waarin de Koning thans kan toestemmen, rechtstreeks toe te kennen aan den gouverneur-generaal en aan de ondergouverneurs-generaal.

Algemeen schijnt men het goed te keuren, dat deze bepaling er toe strekt, den weg van decentralisatie te betreden; verschil van meening bestaat enkel omtrent de wijze van zijn.

Er is reeds een ondergouverneur-generaal in Katanga; redelijk is het te voorzien, dat nog andere gewesten zullen worden ingericht tot ondergouvernementen-generaal en het is heel natuurlijk dat de uitzonderlijke opdracht van de wetgevende macht aan die ondergouvernementen-generaal te gemoet wordt gezien.

Doch moet deze opdracht van de wetgevende macht van rechtswege geschieden, dat is door de wet vooraf worden toegekend aan elk in Congo in te stellen ondergouvernement-generaal? Of is het voldoende de ondergouverneurs-generaal eenvoudig gelijk te stellen met den gouverneur-generaal, aan wien de wetgevende macht kan worden opgedragen door den Koning?

Een lid doet opmerken, dat deze gelijkstelling het beoogde doel volkomen zou bereiken. Waarom verder willen gaan? Telkens als een gouverneur-generaal zou worden benoemd onder omstandigheden waarin hij met nut kan gebruik maken van de opdracht der wetgevende macht, zooals de ondergouverneur-generaal van Katanga, zou het koninklijk besluit, waarbij hij wordt benoemd, hem de opdracht verleen. Het zou eene en dezelfde akte zijn.

Er wordt tegengeworpen, dat het beter is eene bepaling aan te nemen waarbij die opdracht vooraf wordt toegekend aan elken ondergouverneur-generaal, onder welke omstandigheden ook hij benoemd wordt. 't Is eenvoudiger.

Daarop wordt geantwoord, dat men zich gevallen kan voorstellen waarin de opdracht van de wetgevende macht nutteloos kan zijn. Werd, bij voorbeeld, de Belgische Congo gedecentraliseerd, zooals de naburige Fransche koloniën, die een gouverneur-generaal ter plaatse hebben, met, onder dezes bevelen, zooveel ondergouverneurs als er gewesten zijn ingericht als kolonie, dan zou de opdracht van de wetgevende macht nutteloos zijn voor den ondergouverneur-generaal, bij voorkomend geval het district Boma beheerende, omdat te Boma reeds zou verblijven de gouverneur-generaal, wien de wetgevende macht is opgedragen. 't Ware nutteloos, twee personen, met dezelfde wetgevende macht bekleed, in eene zelfde localiteit te bezitten. Onder die omstandigheden, zou de van rechtswege gedane opdracht van de wetgevende macht veeleer een hinderpaal zijn.

Volgens dat lid moet de vraag aldus worden gesteld: waarom de koloniale grondwet nutteloos overhoop halen? Waarom daarin opnemen eene bepaling welke een hinderpaal kan worden voor 't geval dat de decentralisatie de logische ontwikkeling erlangt, die tot zulke goede uitslagen leidde in Fransch-West-Afrika en in Equatoriaal-Fransch-Afrika (vroegere Fransche Congo)? Waarom vooraf door de wet eene macht doen toekennen,

welke de Koning mag toekennen onder de ministerieele verantwoordelijkheid? Is het niet beter, meer vrijheid en tevens de ministerieele verantwoordelijkheid in haar geheel te behouden?

Tot oplossing van dit betwiste punt werd eene vraag gesteld aan den Minister van Koloniën. Zij volgt hier, met het antwoord :

VRAAG.

Mijnheer de Minister, de Middenafdeeling, die belast was met het onderzoek van het wetsontwerp betreffende de artikelen 22 en 24 van de koloniale wet, verlangt te weten of gij niet geneigd zoudt zijn de tusschenkomst van den Koning te handhaven tot het opdragen van de wetgevende macht aan den Gouverneur-Generaal en aan de Ondergouverneurs-Generaal. De meer radicale aard van het ontwerp kon in dezen zin worden verzacht door middel van een amendement, ontleend aan den thans bestaanden tekst van artikel 22.

ANTWOORD.

« De memorie van toelichting van het wetsontwerp geeft in de volgende bewoordingen de redenen op van de wijziging waarmede de aandacht van de Bijzondere Commissie vooral werd bezig gehouden.

« Deze wijziging verschilt van den huidige tekst, waar zij eene recht-
» streeksche toekenning voorschrijft van het recht om wetten te maken en
» zich niet beperkt, aan den Koning de volmacht te geven dit recht toe te
» kennen. Zoodra de volstreckte noodzakelijkheid der opdracht is erkend
» door de wet, 't is te zeggen door de onderlinge overeenstemming van de
» Wetgevende Kamers en van het hoofd der uitvoerende macht, is het
» weinig redelijk aan den Koning te vragen eene tweede maal zijnen wil te
» kennen te geven. »

« Tijdens het onderzoek van de koloniale begrooting voor 1910, werd in beide Kamers levendig aangedrongen opdat het Bestuur van den Belgischen Congo eene bepaald decentraliseerende politiek zou aannemen.

» De verslaggever van de Bijzondere Commissie, met name, sprak breedvoerig in dien zin.

» Zich aansluiten bij het voorstel, door de Bijzondere Commissie gedaan, zou de politiek van decentralisatie niet bevoordeelen, zij strekt er toe de samentrekking van de wetgevende macht te behouden aan het hoofdbestuur, dat, door geene opdracht te doen of door de formaliteiten te vermenigvuldigen, naar goedvinden het decentraliseerende werk, door den wetgever van 't Moederland verlangd, zou kunnen belemmeren. »

Dit antwoord heeft geene nieuwe elementen voor de beraadslaging aangebracht.

Een lid heeft een amendement voorgesteld tot verweczenlijking van de hierboven uitgedrukte denkbeelden. Hij neemt den tekst van de koloniale grondwet over, doch stelt de ondergouverneurs-generaal gelijk met de

gouverneurs-generaal wat betreft de opdracht van de uitvoerende en van de wetgevende macht.

Ziehier den tekst van dit amendement :

Artikel 22, lid 4, te wijzigen als volgt :

Echter kan de Koning den gouverneur-generaal en in de gewesten, door den Koning ingericht als ondergouvernement-generaal, den ondergouverneur-generaal machtigen, ingeval de omstandigheden het dringend vereischen, tijdelijk de uitvoering der decreten te schorsen, enz.

Dit amendement werd, bij de stemming, verworpen met vier stemmen tegen drie.

De tekst der Regeering werd aangenomen met vijf stemmen tegen twee.

Het tweede punt van het wetsontwerp geldt het ondervoorzitterschap van den Kolonialen Raad; daarover zwijgt artikel 24 der koloniale wet. Er dient nochtans te worden voorzien in de vervanging van den Minister-voorzitter, wanneer deze verhinderd is. Het wetsontwerp stelt voor, hem te vervangen door een ondervoorzitter, door den Koning te verkiezen uit het midden van den Raad.

Deze bepaling werd niet bestreden. Zij werd aangenomen met zes stemmen tegen één.

De Verslaggever,

EM. TIBBAUT.

De Voorzitter.

HARMIGNIE.

