

PIERRE RYCKMANS

DOMINER

POUR

SERVIR

NOUVELLE ÉDITION

Revue et augmentée

DU MÊME AUTEUR :

La Politique Coloniale. — Éditions Rex, Bruxelles, 1934. (Épuisé.)

Allo ! Congo ! Le Congo vous parle. Chroniques radiophoniques. — L'Édition Universelle, Bruxelles, 1935.

Messages de Guerre. — Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1945.

Étapes et Jalons. — Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1946.

Barabara. — Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1947.

L'ÉDITION UNIVERSELLE, S. A.
53, RUE ROYALE, BRUXELLES
1948

PRÉFACE
DE LA NOUVELLE ÉDITION

Ce livre est épuisé depuis longtemps et depuis longtemps on me demande d'en donner une nouvelle édition.

Malheureusement, en le relisant, nous nous sommes aperçus, mes éditeurs et moi, que certains chapitres dataient. Depuis 1931, le Ruanda-Urundi a tant changé que personne ne le reconnaîtrait dans ma description du Pays et des Gens et dans mon étude du Problème politique. Le chapitre intitulé La Crise congolaise fut écrit avant la crise et je le reproduirais volontiers; mais la satisfaction d'avoir annoncé certains événements est un plaisir que le lecteur ne partagerait pas. Les Famines auxquelles je consacrais un autre chapitre ne sont plus aujourd'hui qu'un problème de transport et d'argent.

Restent du volume original quatre études : Envoleurs et Sorciers; Criminels indigènes et Justice européenne; Familles Africaines; Le Primitif et ses trésors religieux. Il y est question des hommes et ce qu'on en dit reste vrai toujours.

DOMINER POUR SERVIR.

Pour remplacer les chapitres omis, j'ai ajouté deux conférences : La Loi et l'Homme et Demi-vérités et Mortelles Erreurs, ainsi qu'une étude sur les Colonies dans le Monde actuel.

Du volume présenté au lecteur il y a dix-sept ans, il ne reste donc qu'une moitié.

Une moitié du texte... et le titre. Allions-nous conserver le titre : « Dominer pour servir »... Dominer ? A une époque où les colonies l'une après l'autre s'émancipent ? Quand il n'est question que du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de tutelle internationale ? « Un titre qui est tout un programme » disait-on quand le livre a paru. Le programme d'alors, oserait-on encore le défendre aujourd'hui ? Ne sent-il pas l'impérialisme de temps révolus ? Ne date-t-il pas, comme certaines parties du livre lui-même ?

Eh bien, non. Je conserve le titre. Le programme vaut toujours. Il répond aux réalités. La domination est un fait. Le service l'est aussi, et doit l'être toujours davantage — jusqu'à ce que l'Œuvre soit achevée et la domination devenue inutile.

30 janvier 1948.

PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION

Dominer pour servir...
C'est la seule excuse à la conquête coloniale; c'en est aussi la pleine justification.

Servir l'Afrique, c'est-à-dire la civiliser. Pas seulement faire naître des besoins nouveaux et fournir le moyen de les satisfaire; pas seulement exploiter, pas seulement enrichir; mais rendre les gens meilleurs, plus heureux, plus hommes.

Pour *pouvoir* servir, il faut connaître; pour *vouloir* servir, il faut aimer. Et c'est en apprenant à connaître les noirs qu'on apprend à les aimer; car aimer, ce n'est que comprendre, comprendre jusqu'à l'héroïsme.

Comme les langues indigènes qu'on prenait jadis pour d'informes jargons, pauvres en vocabulaire, sommaires en moyens d'expression et qui se révèlent à l'étude incroyablement riches et subtiles, ainsi les recherches ethnographiques et le contact de l'âme noire réservent au blanc d'Afrique d'étonnantes surprises. Le zèle ignorant est naturellement destructeur, parce qu'il ne voit pas qu'il détruit : il croit simplement déblayer pour le grandiose monument de ses rêves. La compréhension des coutumes, au contraire, en inspire le respect. Quand il a discerné qu'au chaos apparent de la société primitive un ordre profond préside, le colonial est saisi d'un salutaire effroi; il se gardera désormais de bouleverser l'ordre en croyant ordonner le chaos. Non que l'expérience le conduise à douter de soi-même et de sa mission, à sombrer dans un « à quoi bon ? » sceptique et paralysant. Mais c'est une main moins présomptueuse qu'il portera sur la vieille maison. Telle quelle, branlante, menaçant ruine, elle tient debout et abrite ses hôtes. A nous de la restaurer, de

la rendre habitable, de l'embellir; et s'il faut reconstruire un *mar croulant*, l'étayer d'abord et de ne l'abattre qu'après.

La politique indigène n'a pas d'autre objet et ne peut se proposer de plus larges ambitions. Raser tout pour construire aux noirs un palais sur les plans du nôtre paraît certes un travail plus glorieux; mais avant qu'il soit achevé, les pauvres noirs auraient eu le temps de mourir à la belle étoile.

Dégager l'édfice, en explorer quelques recoins, en rechercher les points faibles, y proposer les restaurations nécessaires sans compromettre la solidité de l'ensemble, — tel est le souci qui a inspiré, à diverses époques, les études qu'on va lire. Pour disparates qu'elles paraissent, elles tirent de là leur unité.

I

LES COLONIES DANS LE MONDE ACTUEL

ÉTATS SOUVERAINS ET TERRITOIRES DÉPENDANTS

L'Organisation des Nations Unies compte à l'heure actuelle cinquante-sept États membres. Quatre de ces États possèdent de grands empires coloniaux : Grande-Bretagne, France, Pays-Bas, Belgique. Cinq autres administrent à des titres divers des territoires dépendants de moindre importance : États-Unis, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Danemark. (Rappelons que le Portugal et l'Espagne, puissances coloniales, ne font pas partie de l'ONU.)

Au total, neuf États membres qui ont des responsabilités coloniales; quarante-huit qui n'en ont pas.

La majorité des États sans colonies connaissent cependant le « régime colonial »; mais c'est pour l'avoir subi au début de leur histoire. Ils l'ont subi à une époque où les principes admis par la Charte de San Francisco n'étaient pas en vigueur; où les puissances coloniales, loin de reconnaître comme elles le font aujourd'hui la primauté des intérêts des habitants des territoires dépendants, pratiquaient en fait et proclamaient en droit le « pacte colonial », revendiquaient la primauté absolue des intérêts de la métropole.

La plupart de ces anciennes colonies ont conquis leur indépendance par la révolution violente, après avoir vainement tenté d'obtenir l'autonomie par des voies pacifiques. Par exemple, sur les vingt-deux États membres que comptent les Amériques, il n'y en a que deux qui

ne soient pas nés de l'insurrection : le Canada s'est vu octroyer de bonne grâce le statut de Dominion (et c'est, trait significatif, le seul qui ait conservé des liens avec son ancienne métropole); le Brésil a obtenu l'indépendance par sécession pacifique. Les vingt autres se sont libérés par la force des armes.

Un bloc nombreux d'États vient à peine d'entrer dans le concert des nations souveraines : Indes, Pakistan, Philippines, Syrie, Liban, Éthiopie depuis la dernière guerre; Irak, Égypte, Arabie Séoudite après 1914; Cuba depuis le début du siècle. On peut inclure dans ce groupe la Chine, jusqu'à hier soumise au régime des traités inégaux, Haïti récemment encore occupé par les forces américaines. Toutes les sympathies de ces États sont acquises d'avance — est-il nécessaire de le dire? — aux aspirations nationales de pays encore dépendants qui voudraient accéder au statut souverain.

Les peuples de couleur, objet dans de nombreux pays de certaines discriminations raciales, représentent comme population plus de la moitié de l'humanité; comme voix à l'Assemblée Générale des Nations Unies, une minorité déjà forte et active — et qui le deviendra de plus en plus. Il suffit de mentionner les candidats à une admission prochaine : Transjordanie, Palestine, Indonésie, Birmanie, Ceylan, Corée — tous iront grossir les rangs anticoloniaux.

Ce sont là des faits dont il faut se souvenir si l'on veut comprendre ce qui se passe à Lake Success, siège provisoire des Nations Unies. Le « régime colonial » — et c'est bien naturel — n'y jouit pas d'un préjugé favorable.

* * *

Ce préjugé défavorable pourrait être assez vite dissipé si l'on s'entendait sur le sens des mots. Il n'en est malheureusement rien. Les mots « colonie », « régime colonial »

« populations dépendantes » évoquent des idées très différentes suivant la nationalité de celui qui les emploie. Nous ne parlons pas le même langage.

Pour nous Belges, dont l'unique colonie est située au cœur de l'Afrique équatoriale, « aller aux colonies » signifie aller dans des pays tropicaux habités par des sauvages. Une maison « de style colonial », c'est une case en pisé couverte de chaume. Les « peuples dépendants » sont des peuples primitifs, inaptes par définition à se gouverner eux-mêmes; c'est parce qu'ils sont arriérés qu'ils sont dépendants.

Dans l'esprit d'un Anglais, la notion est plus nuancée. Il y a des colonies arriérées et tropicales, comme les colonies africaines. D'autres sont tropicales mais beaucoup plus avancées, comme les Bahamas ou la Jamaïque par exemple. Il y en a aussi — Malte, Gibraltar, Chypre — qui sont de civilisation européenne et de climat tempéré.

Pour l'Américain moyen, le mot « colonies » a un sens bien précis : c'est la Nouvelle-Angleterre au temps de la Déclaration d'Indépendance. Quand je dis « la Nouvelle-Angleterre » c'est, bien entendu, les *colons blancs de la Nouvelle-Angleterre* que je veux dire; car jamais l'Américain ne se place au point de vue des tribus indiennes. « Style colonial » n'évoque pas l'idée d'un wigwam de Peau-Rouge, mais la somptueuse résidence d'un planteur de Virginie à l'époque de la Révolution. Les « colonies », ce sont des établissements d'outre-mer où des colons, de même souche et de même civilisation que la population de la Métropole, sont tenus par celle-ci dans une injuste dépendance politique et économique; les Colonies, ce sont les États insurgés qui en adhérant à la Déclaration d'Indépendance ont fondé la nation américaine.

Enfin pour la catégorie nombreuse des pays récemment émancipés, « régime colonial » est synonyme de « domi-

nation étrangère »; un joug dont ils viennent à peine de se débarrasser et sous lequel « gémissent » encore des populations voisines. Un Indien pense à l'Inde — et à l'Indochine; un Égyptien à l'Égypte — et à la Tunisie; un Cubain à Cuba — et à Porto-Rico; un Haïtien à Haïti — et à la Jamaïque; un Philippin aux Philippines — et à l'Indonésie. Ce qu'il entend dire du « régime colonial », chacun l'interprète non pas en fonction de l'état de développement de la colonie considérée, mais dans le cadre de l'idée qu'il se fait des « colonies » d'après son expérience personnelle. S'il n'y pas d'enseignement supérieur en Papouasie, un Indien gradué de l'Université d'Oxford s'en indigne comme si le bénéfice de l'éducation lui avait été refusé à lui-même, sans penser qu'il s'agit de sauvages hier encore coupeurs de têtes. Quand il apprend que des tribus du centre de l'Afrique ne votent pas pour élire leurs députés, un politicien d'Haïti se demande comment il eût fait carrière sous pareil régime... Ces transpositions arbitraires faussent évidemment les données des problèmes; et nous pouvons prévoir d'avance que les jugements portés dans ces conditions seront des condamnations sans recours. Pour la grande majorité des membres de l'Assemblée Générale c'est un axiome que le régime colonial est une institution surannée, « obsolète », aussi surannée que le seraient dans le monde démocratique d'aujourd'hui les monarchies de droit divin.

* * *

En réalité, le « régime colonial » contre lequel les descendants émancipés des colons d'Amérique conservent d'héritaires préventions n'a rien de commun avec le « régime colonial » tel qu'il existe aujourd'hui au centre de l'Afrique et notamment au Congo belge. Le problème colonial n'est pas celui des rapports entre les colons belges du Congo et la Belgique, mais bien celui des rapports

entre Noirs et Blancs. Si une comparaison pouvait être faite entre l'Afrique du xx^e siècle et l'Amérique du xviii^e, il faudrait considérer les choses non pas du point de vue des Virginiens ou des Canadiens du xviii^e siècle, mais bien du point de vue des Iroquois et des Hurons d'alors et de leurs relations avec les *Européens*, peu importe que ces Européens fussent nés en Angleterre ou en Virginie, en France ou au Canada.

Ainsi compris — et c'est ainsi qu'il devrait être compris — le problème colonial existe ailleurs que dans les territoires coloniaux. Il se pose partout où il y a des populations dépendantes; il confine à celui des minorités.

A la quatrième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies — celle qui s'occupe des questions coloniales et de tutelle — le représentant de la Belgique n'eut qu'à se tourner vers ses voisins pour citer des exemples. Il avait à sa gauche le délégué de l'Australie, puis celui de l'Argentine; à sa droite ceux de la Bolivie, du Brésil, du Canada, de la Chine. Tous sont responsables de populations dépendantes. Seule l'Australie est considérée comme puissance coloniale, parce qu'elle administre la colonie de Papouasie et le territoire sous tutelle de Nouvelle-Guinée; mais a-t-elle moins de devoirs vis-à-vis des aborigènes du continent australien que vis-à-vis des Papous? L'Argentine a ses Patagons et ses Fuégiens; la Bolivie et le Brésil, des tribus indiennes plus primitives que les plus arriérées des peuplades congolaises; le Canada, des Peaux-Rouges et des Esquimaux; la Chine, des Lolos et d'autres populations non Chinoises. Ces peuples dépendants — et bien d'autres — les Nations Unies les ignorent. Pourquoi?

enthousiasme à peu près unanime. Elle rencontrait les tendances anticoloniales des peuples de couleur et de l'opinion américaine. Même dans les métropoles coloniales, elle trouvait une certaine faveur : l'internationalisation des colonies figurait au programme de la Fabian Society, porte-parole du socialisme intellectuel en Angleterre; de nombreux travailleurs en étaient partisans. L'Australie donnait, estimait-on, un magnifique exemple en offrant de renoncer à ses droits souverains sur la Papouasie pour l'administrer désormais sous le même régime que le territoire à mandat de la Nouvelle-Guinée, ancienne colonie allemande. Ne pouvait-on espérer que les grandes puissances coloniales entreraient dans la même voie? La conscience moderne n'admettait plus l'exploitation des colonies au profit des métropoles; la Charte de l'Atlantique avait proclamé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes...

Les puissances coloniales accueillirent la proposition avec froideur. En Angleterre, le gouvernement de coalition était toujours au pouvoir, sous la direction de Churchill que ne tentait nullement le rôle de fossoyeur de l'Empire. La France et la Belgique n'étaient pas davantage disposées à abdiquer leurs droits.

Il était impossible de forcer la main aux puissances coloniales : l'adhésion à la Charte ne pouvait être que volontaire. Il fallait donc élaborer un texte qui ne donnerait peut-être satisfaction à personne, mais qui pourrait être signé par tout le monde. C'est ce qui se fit au cours d'échanges de vues officieux, en marge des séances des commissions et sous-commissions.

La seule trace qui demeure de ces discussions, dans les documents publiés par le secrétariat de la Conférence, est le texte même de la Charte et ce passage du procès-verbal de la quinzième séance du Comité II/4 du 18 juin

II

LES TERRITOIRES DÉPENDANTS A LA CONFÉRENCE DE SAN FRANCISCO

On se souviendra peut-être qu'avant la Conférence de San Francisco, qui se réunit au printemps de 1945 pour élaborer la Charte des Nations Unies, il avait été question d'adjoindre à la délégation belge un expert colonial. Cette précaution fut toutefois considérée comme superflue : la conférence préparatoire de Dumbarton Oaks n'avait mis à l'ordre du jour d'autre question coloniale que la succession de la Commission permanente des Mandats, appelée à disparaître avec l'ancienne Société des Nations. Il était d'ailleurs entendu que la non-intervention dans les affaires intérieures des États membres serait une règle de base du nouvel organisme; et il a toujours été admis en droit international que les relations entre une métropole et ses colonies relèvent de la juridiction interne.

Contre toute attente, la question des colonies fut soulevée à la Conférence. Elle le fut par la délégation australienne, qui proposa de placer obligatoirement toutes les colonies sous contrôle international : le régime du Mandat — ou le régime de la Tutelle, qui allait le remplacer — serait ainsi étendu à tous les territoires dépendants.

Cette proposition, qui prenait les puissances coloniales au dépourvu, fut accueillie à la Conférence avec un

1945 : « Le délégué des États-Unis annonce que la *consultation officieuse qui se poursuit depuis quelque temps* à la suite des propositions faites par la Délégation australienne et des opinions exprimées par les délégués des Philippines et d'autres délégués, s'est terminée par un accord. »

Pour l'intelligence de ce qui va suivre, il est bon d'expliquer ici comment, depuis San Francisco, on entend les compromis internationaux, les textes transactionnels.

Une transaction, en droit civil, est un contrat par lequel les parties mettent fin à une contestation qui les divise, en renonçant à tous leurs droits et à toutes leurs prétentions antérieures pour créer entre elles un lien de droit nouveau qui seul les obligera désormais. C'est une solution antijuridique : la solution juridique consistait à laisser le juge dire le droit, quelles qu'en puissent être les conséquences pour les parties. Mais à raison de l'obscurité de la loi ou de la complexité du litige, aucune des parties n'est sûre de l'emporter; et l'on fait une cote mal taillée. Désormais on saura exactement à quoi s'en tenir. C'est la clarté d'une transaction et son caractère final qui constituent son seul mérite.

Dans les discussions aux Nations Unies, rien de pareil. Loin de terminer un litige, la transaction l'entretient en ajournant sa solution. Elle cache le désaccord sous un masque d'équivoque. La transaction est purement verbale : on renonce non pas à une prétention mais seulement à la manière de la formuler.

Les exemples abondent. Une partie accuse l'autre d'avoir violé un accord et propose une motion condamnant cette violation. L'autre estime ne pas avoir violé l'accord et rejette la motion. La solution paraît simple : ou l'Assemblée considère que l'accord a été violé et vote la

motion de blâme; ou elle considère que l'accord n'a pas été violé et repousse la motion. Mais non. Des amis communs s'interposent et formulent des amendements. L'un propose de supprimer les mots : « considérant que l'accord a été violé ». Un autre suggère de modifier dans le dispositif : « condamne les violations commises par tel État » et de dire : « condamne toute violation ». Un autre, sans condamner personne, « invite les États membres à se conformer ». Et l'on finit par voter à l'unanimité un texte « transactionnel » se bornant à réitérer le vœu exprimé à une session antérieure... L'accusé l'accepte parce qu'il n'est plus question de « condamnation »; l'accusateur s'en contente parce que la confirmation d'un vœu antérieur implique que ce vœu n'avait pas été suivi d'exécution... Tous signent — parce que chacun peut signer en demeurant exactement sur ses positions. Rien n'est résolu; personne n'a renoncé à rien. L'accusation n'est pas retirée, elle sera reprise à la première occasion; l'accusé n'a pas vu reconnaître son innocence...

A ce jeu, celui qui prend l'offensive gagne toujours. Le terrain conquis par sa première attaque demeure conquis. La position où le défenseur entend arrêter sa retraite et combattre jusqu'à la dernière cartouche n'est, pour l'assaillant, que le parallèle de départ d'une offensive nouvelle. On nous l'a bien fait voir depuis San Francisco : les droits des puissances coloniales n'ont cessé d'être battus en brèche. Et ce n'est pas fini...

En présence de la proposition australienne, quelle attitude allaient prendre les puissances coloniales ?

Cette proposition comportait deux points : l'affirmation des principes qui devaient présider à l'administration des colonies dans l'intérêt de leurs habitants et dans l'intérêt du monde entier; et l'application de ces principes sous contrôle international.

Sur le premier point, les puissances coloniales étaient d'accord. La bonne administration des territoires dépendants, nul ne peut le contester, est d'un intérêt vital pour la paix du monde et pour la prospérité de tous les peuples. Et les principes qui régissent le régime de tutelle sont admis aujourd'hui dans la doctrine coloniale de toutes les métropoles : pas d'exploitation des colonies au profit de la mère-patrie; primauté des intérêts des autochtones; participation croissante des populations à la direction de leurs affaires; évolution progressive vers l'autonomie ou l'indépendance.

C'est sur le deuxième point, le contrôle international, qu'éclatait le désaccord. Les puissances coloniales ne pouvaient l'admettre, pas plus que les autres États ne l'admettent sur la manière dont ils s'acquittent de leurs devoirs vis-à-vis de leurs minorités ethniques ou religieuses.

Les puissances coloniales, se basant sur la règle de non-intervention dans les affaires relevant de la juridiction nationale, auraient pu opposer une fin de non-recevoir pure et simple; mais une telle attitude eût prêté à mal-entendu. On eût pu la comprendre comme un refus d'appliquer dans leurs colonies les principes qu'elles acceptaient d'appliquer dans les territoires soumis au régime de tutelle. Pour écarter le malentendu elles consentirent à un compromis. Ce compromis, c'est le chapitre XI de la Charte.

La proposition australienne tendait à placer les colonies sous contrôle international. La règle de non-intervention, prise à la lettre, aurait dû faire écarter de la Charte toute mention des colonies. Puisque les puissances coloniales admettaient les principes mais n'admettaient pas que l'application leur en fût imposée, elles affirmeraient ces principes comme étant à la base de leur politique coloniale *volontairement adoptée*.

La matière des territoires dépendants fut donc divisée en deux sections : le Chapitre XI contenant une *déclaration* des puissances coloniales relative à tous les territoires dépendants; les Chapitres XII et XIII organisant pour certains territoires le régime international de tutelle.

Comme nous l'avons dit plus haut, les discussions relatives à la rédaction des textes sur lesquels la Commission eut à se prononcer ne furent pas publiques. Il n'existe donc pas de travaux préparatoires sur lesquels on puisse s'appuyer pour expliquer la raison d'être et le sens précis de chaque expression. Nous savons seulement que les mots furent épluchés un à un, que là où la rédaction du Chapitre XI s'écarte de la rédaction des Chapitres XII et XIII, cette différence fut voulue. L'absence de comptes rendus des débats est regrettable; elle a permis des interprétations qui, de toute évidence, sont contraires aux intentions des auteurs de la Charte.

tutelle internationale, instituée dans leur intérêt et dont le but principal sera de les conduire à l'autonomie ou à l'indépendance. C'est le « Trusteeship », le Régime international de Tutelle.

Ce régime présente — quoiqu'on se défende d'avoir copié : Genève n'a pas bonne presse à Lake Success — beaucoup d'analogie avec celui des Mandats de la Société des Nations; il s'en écarte cependant sur quelques points importants.

Le traité de Versailles ne disposait que pour certain territoires déterminés : les colonies allemandes et les provinces turques. Les États successeurs — les Mandataires — étaient déjà désignés. La Charte des Nations Unies, au contraire, a voulu s'élever au-dessus des cas d'espèce actuels pour établir les principes d'un régime susceptible de s'adapter à toutes les éventualités futures. Elle crée un statut nouveau en droit international : le « territoire sous tutelle »; et elle crée dans le « Conseil de Tutelle » l'organisme compétent pour prendre en charge non seulement les territoires actuellement sans souverain, mais tout autre territoire dépendant que la puissance responsable de son administration voudrait lui confier. Les enthousiastes ne cachent pas leur espoir de voir toutes les puissances coloniales amenées par une douce mais active persuasion à placer toutes leurs colonies sous le régime du « Trusteeship ». D'où la nécessité d'un système beaucoup plus souple que celui des Mandats. Celui-ci ne prévoyait que la tutelle exercée par un seul État. La Charte prévoit la tutelle exercée soit par un seul État, soit par deux ou plusieurs États, soit encore par l'Organisation des Nations Unies elle-même, qui devra créer les cadres nécessaires à cet effet. La Charte n'établit que les bases fondamentales, constitutionnelles pourrait-on dire, du régime. Les détails du statut de chaque

III

LE RÉGIME INTERNATIONAL DE TUTELLE

L'idée de placer les peuples arriérés sous tutelle internationale n'est pas neuve. Les quatorze points du Président Wilson, proclamés en 1918, excluaient les annexions de territoire; les colonies allemandes conquises pendant la guerre et les provinces dont les Turcs avaient été chassés ne pouvaient donc être purement et simplement partagées entre les vainqueurs. Le traité de Versailles organisa, pour l'administration des populations encore inaptes à se gouverner elles-mêmes, le système des Mandats sous le contrôle de la Société des Nations.

La Société des Nations ne survécut pas à la deuxième guerre mondiale; son acte de décès fut signé en avril 1946. Avec elle disparut son organe, la Commission Permanente des Mandats. Les anciens territoires à mandat se trouvaient ainsi « en l'air ». D'autres problèmes d'ailleurs sont nés de la dernière victoire : il faut régler le sort des anciennes colonies italiennes et des îles japonaises occupées par les forces américaines — anciennes colonies allemandes sous mandat et autres. Comment organiser l'administration de ces territoires ?

En vertu du principe, inscrit dans la Charte de l'Atlantique, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les peuples jugés aptes à s'administrer sans aide extérieure recouvrèrent leur indépendance ou la recouvreront : c'est le cas de l'Éthiopie. Les autres seront soumis à une

territoire seront déterminés dans un « accord de tutelle » à soumettre à l'approbation des Nations Unies par les « États directement intéressés ».

Autre différence importante. La Société des Nations était assistée dans sa tâche par un collège d'experts internationaux : la « Commission permanente des Mandats ». Les membres de cette Commission étaient désignés à titre personnel par le Conseil de la Société des Nations. Ils étaient choisis pour leur compétence et n'étaient pas mandataires de leur Gouvernement. Le souci d'impartialité et de compétence présidait à la composition de la Commission. Le souci d'équilibre, au contraire, préside à la composition du Conseil de Tutelle. C'est un collège politique; les membres sont des États qui se font représenter par des délégués de leur choix. Ces délégués devront être, précise la Charte, des « personnes particulièrement qualifiées ». Sont membres de droit les Cinq Grands et les États qui administrent des territoires sous tutelle. Le Conseil est complété par des États élus pour trois ans, en nombre tel qu'il y ait parité entre les membres qui administrent et ceux qui n'administrent pas.

La Commission permanente des Mandats contrôlait sur pièces; son action était discrète, elle ne se manifestait pas dans le territoire. Le Conseil de Tutelle, au contraire, doit organiser des visites sur place, et la Charte n'exclut pas des enquêtes à fins déterminées. Aucune limite n'est mise au droit de pétition; le Conseil pourra même entendre, à son siège ou sur place, des pétitions orales.

En ce qui concerne l'administration des territoires, la Charte consacre deux innovations importantes. Sous le régime du mandat, les territoires sous mandat étaient obligatoirement démilitarisés. Sous le nouveau régime, ils sont au contraire appelés à jouer leur rôle dans l'orga-

nisation d'ensemble de la sécurité internationale. Nous verrons que des divergences irréductibles se sont manifestées quant à l'interprétation de ces dispositions. Enfin, le régime du Mandat érigait en règle absolue l'égalité de droits entre ressortissants des États membres de la Société des Nations, sans privilège pour personne — ni pour la puissance mandataire ni pour les habitants du territoire placé sous mandat. La Charte, au contraire, reconnaît *dans tous les territoires dépendants* — donc, a fortiori, dans les territoires sous tutelle — la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Sous cette réserve, l'égalité de traitement doit être assurée à tous les ressortissants d'États membres.

La Charte prévoit le cas où un accord de Tutelle désignerait tout ou partie d'un territoire comme « zone stratégique » : toutes les fonctions de l'Organisation sont, pour ces zones, exercées par le Conseil de Sécurité, qui aura recours à l'assistance du Conseil de Tutelle.

Le régime de tutelle, dont la Charte organise ainsi les grandes lignes, s'appliquera aux territoires qui viendraient à y être soumis en vertu d'accords ultérieurs. Pour chaque territoire, un accord particulier déterminera les termes du régime qui lui sera applicable. Ces « accords de tutelle », de même que les modifications et amendements à y apporter, sont soumis à l'approbation de l'Assemblée Générale ou, dans le cas de zones stratégiques, du Conseil de Sécurité.

concerne le progrès politique, les puissances coloniales acceptent « d'assurer le progrès politique » des populations (§ a); de « tenir compte de leurs aspirations politiques (§ b); de « les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques » (§ b); de « développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes » (§ b). Toutes ces prescriptions, qui semblent cumulatives, ne sont au fond que des variantes d'une même pensée et l'on eût pu se contenter de la première expression : « assurer le progrès politique ».

Mais citons le chapitre tout entier :

CHAPITRE XI

Déclaration relative aux territoires non autonomes.

ARTICLE 73

Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes, reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent, comme une mission sacrée, l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :

a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus;

b) de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement;

IV

LA CHARTE ET LES COLONIES

Le chapitre XI de la Charte est, nous l'avons vu, le résultat d'une transaction entre deux thèses extrêmes : celle qui voulait placer toutes les colonies sous contrôle international et celle qui estimait qu'en vertu de la règle de non-intervention dans les affaires intérieures des États, la Charte n'avait pas à s'en occuper.

Le chapitre XI s'intitule : « Déclaration relative aux Territoires non autonomes ». Il ne comporte que deux articles. Dans l'article 73, les « Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes » — c'est par cette périphrase de rédaction vraiment pénible que l'on désigne les puissances coloniales — affirment les principes qui gouverneront leur politique coloniale. Ils « reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent, comme une mission sacrée, l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité... et à cette fin :... »

Suivent cinq paragraphes où l'on a repris, un peu pêle-mêle, les suggestions faites par les diverses délégations; comme chacun préférerait sa rédaction à celle de la voisine, on les a maintenues toutes en se disant qu'abondance de biens ne nuit pas... C'est ainsi qu'en ce qui

c) d'affermir la paix et la sécurité internationales;
 d) de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager des travaux de recherche, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteront, avec les organismes internationaux spécialisés, en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent article;

e) de communiquer régulièrement au Secrétaire Général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les chapitres XII et XIII.

ARTICLE 74

Les Membres de l'Organisation reconnaissent aussi que leur politique doit être fondée, autant dans les territoires auxquels s'applique le présent chapitre que dans leurs territoires métropolitains, sur le principe général du bon voisinage dans le domaine social, économique et commercial, compte tenu des intérêts et de la prospérité du reste du monde.

* * *

Les paragraphes a, b, c et d de l'article 73 et l'article 74 n'appellent que peu de commentaires. Le paragraphe b de l'article 73 portait, dans le projet initial, « de développer le self-government » et ces mots ont été omis parce qu'ils auraient pu être interprétés comme excluant l'indépendance au terme de l'évolution politique.

Le paragraphe e, au contraire, mérite toute notre attention, car c'est le seul qui comporte pour les puissances coloniales une obligation précise.

Les puissances chargées de l'administration des territoires placés sous le régime international de tutelle sont tenues de fournir chaque année à l'Assemblée générale

un rapport sur leur activité. Le rapport est rédigé suivant un questionnaire dressé par le Conseil de Tutelle et portant sur les progrès dans les domaines « politique, économique, social et de l'instruction »; il est examiné par le Conseil de Tutelle.

Le contrôle international implique tout naturellement l'obligation de fournir ce rapport. Mais les colonies, à la différence des territoires sous tutelle, ne sont pas placées sous contrôle international; il n'y avait donc aucune raison de prévoir des rapports sur leur administration. Et cependant le délégué des États-Unis (le Commander Stassen), à la suite des « consultations officieuses » dont il a été fait mention plus haut, proposa l'adoption de ce paragraphe nouveau. La portée exacte du texte est indiquée par le délégué australien, M. Forde, qui déclara, le 21 juin : « Bien que notre proposition de prévoir l'obligation de fournir un rapport aux Nations Unies sur l'administration des territoires coloniaux n'ait pas été adoptée, une mesure très importante, que nous avons proposée comme alternative, a été acceptée : l'obligation de transmettre régulièrement à l'Organisation des statistiques et d'autres informations de nature technique concernant le développement économique et social des habitants... » (Doc. 1144.)

La proposition de fournir un rapport a donc été écartée. Les puissances coloniales ont refusé, comme le leur permet l'article 2, § 7 de la Charte, de soumettre au contrôle international l'administration de leurs territoires coloniaux. Elles ont refusé de rendre des comptes par la fourniture de rapports. Elles ont toutefois consenti à transmettre à l'Organisation certains renseignements, à condition que cette transmission, qui sort du droit commun, soit entourée d'une série de restrictions qui en limitent la portée.

C'est ainsi que, à la différence des dispositions prévues par les chapitres XII et XIII concernant les territoires sous tutelle, la documentation à fournir concernant les colonies consistera en *renseignements*, et ne prendra pas le caractère de *rapports*.

Les renseignements — statistiques et autres — seront exclusivement de *nature technique*.

Les renseignements ne porteront que sur les domaines *économique, social et éducatif*, à l'exclusion du domaine *politique*.

Les renseignements seront fournis au *Secrétaire Général* et non à l'*Assemblée Générale*.

Enfin les renseignements seront transmis à *titre d'information* et non en *vue d'études et de commentaires par des organes des Nations Unies*.

Nous sommes ici dans une matière exceptionnelle et les exceptions sont de stricte interprétation. On verra plus loin que cette interprétation limitative des textes n'a cessé d'être contestée au cours des deux sessions de l'Assemblée Générale.

* * *

A quelles populations s'étend l'application du chapitre XI? La Charte n'a que partiellement résolu cette question, pourtant d'importance capitale.

Nous avons vu par quelle lourde périphrase l'article 73 désigne les « puissances coloniales ». Il eût semblé plus simple de dire : « les États responsables de populations dépendantes »; mais pareille expression eût fait tomber sous l'application du chapitre XI toutes les populations dépendantes; et la majorité ne se sentait une vocation de protection vis-à-vis des peuples dépendants que lorsqu'ils dépendaient des autres, en l'espèce des puissances coloniales.

La sollicitude de la Charte ne s'étend pas aux peuples

dépendants *parce que dépendants*, ni aux peuples arriérés *parce que arriérés*, ni même aux peuples opprimés *parce que opprimés*. Le critère n'est pas dans la situation du peuple, mais dans la situation du territoire que ce peuple habite. Dès lors que le territoire est englobé dans les frontières d'un état souverain, les Nations Unies s'interdisent toute intervention et toute curiosité. Les limites *métropolitaines* des États circonscrivent le domaine inviolable de la juridiction nationale — quel que soit le degré d'évolution et le statut politique des peuples qui vivent dans ces limites, que ces peuples jouissent ou non de l'égalité de droits, qu'ils participent ou non à l'administration de leurs propres affaires et au gouvernement central du pays. Le chapitre XI, en tant qu'il s'occupe des relations entre un État et des peuples dépendants, déroge à l'article 2, § 7 qui interdit l'intervention dans les « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État »; mais cette dérogation ne joue pas *du fait qu'un État administre des peuples dépendants*; elle n'a lieu que lorsqu'un État administre *des territoires extérieurs où vivent des peuples dépendants*.

La distinction, basée sur des circonstances purement géographiques, est évidemment arbitraire. Il en résulte d'étranges anomalies.

La Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France sont tenus de fournir des renseignements sur leurs colonies de Guyane, parce que ces territoires sont administrés par des métropoles d'outre-mer. Mais la Guyane brésilienne est administrée de Rio, la Guyane vénézuélienne est administrée de Caracas, donc ces pays ne sont pas des territoires dépendants et les Nations Unies n'ont pas le droit d'exiger des renseignements sur le sort de leurs populations. Les Indiens des Guyanes américaines sont-ils plus civilisés, mieux nourris, plus instruits, mieux administrés

que ceux des Guyanes européennes? C'est possible, mais les Nations Unies n'en savent rien et n'ont pas le droit de s'en informer. A-t-on assez reproché à l'Australie, au cours de la première session de l'Assemblée, le fait que certaines peuplades de Nouvelle-Guinée en sont encore à l'âge de la pierre! Il y a des tribus tout aussi primitives, tout aussi peu connues, dans les forêts à peine explorées de la Haute-Amazonie — et personne ne songerait à en demander compte aux États responsables de leurs destinées.

La république indépendante du Libéria et la colonie française de Côte d'Ivoire administrent, sur leur frontière commune, des tribus autochtones de même race et de même niveau culturel. Elles ont à résoudre des problèmes identiques. Rien ne prouve que la politique indigène du Libéria soit plus éclairée ou plus libérale que la politique indigène de la France, que les fonctionnaires du Libéria soient mieux formés, plus compréhensifs, plus intégrés que les fonctionnaires français. Mais pour les Nations Unies, les affaires indigènes du Libéria relèvent de la politique interne d'un Etat souverain, les affaires indigènes de la Côte d'Ivoire relèvent de la politique coloniale d'une puissance coloniale — et cela fait toute la différence.

De par cette distinction arbitraire entre territoires considérés comme métropolitains et possessions extérieures, de nombreuses populations dépendantes se trouvent privées de la protection réservée par les Nations Unies aux seules populations coloniales. Si l'on faisait le compte, on trouverait probablement qu'une majorité des États membres administrent des populations dépendantes. En Amérique, le Canada a ses Esquimaux; les États-Unis ont leurs Peaux-Rouges, sans parler des nègres. Presque tous les États de l'Amérique latine comptent des « Indios bravos », tribus primitives non assimilées qui ne parti-

cipent pas à la vie politique de la nation. En Asie, la Turquie, l'Irak et l'Iran semblent rencontrer des difficultés dans l'administration de leurs populations arméniennes, kurdes et azerbaïdjanaises. Parmi les Dravidiens de l'Inde, il subsiste encore des animistes à peu près sauvages. Le Pakistan refuse d'accepter la responsabilité de l'invasion du Cachemire par des tribus venues de son territoire. Les Malais du Siam, les Lolos de Chine peuvent-ils être considérés comme faisant partie du peuple dirigeant? En Océanie, les Igorotes des Philippines, les aborigènes d'Australie, les Maoris de Nouvelle-Zélande sont des peuples dépendants; et les coupeurs de tête de Bornéo et de Nouvelle-Guinée ne cesseront pas de l'être parce qu'ils passeront de la domination hollandaise à la domination indonésienne. En Afrique, il y a presque autant de noirs autochtones en Union Sud-Africaine qu'au Congo belge; il y en a plus au Libéria qu'en Côte d'Ivoire; et sur le frontière de l'Éthiopie et du Kenya, les indigènes gouvernés d'Addis-Abeba ne sont pas plus indépendants que les indigènes gouvernés de Londres. L'Union Sud-Africaine, le Libéria et l'Éthiopie n'ont aucun renseignement à fournir; la France, la Belgique et l'Angleterre en fournissent. Si demain les Anglais évacuaient le Soudan, Nuers et Shillouks changeraient de maîtres; la domination égyptienne leur serait aussi étrangère que la domination britannique — et leur serait peut-être moins bienvenue; mais ils auraient cessé d'habiter un « territoire dépendant » et les Nations Unies cesseraient de s'intéresser à leur sort...

Les anomalies ne s'arrêtent pas là. Si le chapitre XI de la Charte ne s'applique qu'à des populations habitant des territoires *extérieurs*, il ne s'applique pas à toutes. C'est ainsi que les Nations Unies, qui reçoivent des informations sur les possessions polynésiennes de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis, n'en

reçoivent pas sur l'île polynésienne de Rapa Nui (île de Pâques), dépendant du Chili. La Chine ne fournit aucun renseignement sur Formose. L'Union Soviétique n'en fournit aucun sur les Kouriles. Pourtant ces territoires sont séparés de leur métropole par de vastes étendues d'Océan; et il ne semble pas qu'ils puissent être considérés comme « s'administrant complètement eux-mêmes ». Et personne n'a songé à protester parce que la documentation prévue à l'article 73^e de la Charte n'est pas parvenue au secrétariat général; cette omission a paru toute naturelle. Pourquoi? Si paradoxale que puisse paraître la réponse, on n'en voit qu'une seule : parce que seules certaines puissances sont *considérées* comme « coloniales », que seules les possessions extérieures de ces puissances sont visées par le chapitre XI, et que, parmi ces puissances, a priori suspectes, le Chili, la Chine et l'Union Soviétique ne figurent pas. S'il y a une autre explication, je ne l'ai pour ma part jamais découverte.

Cette distinction entre populations dépendantes visées par le chapitre XI et populations dépendantes auxquelles les Nations Unies ne s'intéressent pas, outre qu'elle prive de protection certains peuples qui, plus que les habitants des colonies, en auraient besoin, aggrave le malentendu entre les puissances coloniales et la majorité de l'Assemblée. Elle limite la documentation en excluant des éléments de comparaison qui jetteraient de la lumière sur bien des problèmes. Elle énerve chez les membres non-coloniaux le sens des responsabilités : leurs recommandations ne s'adressent qu'à autrui; peut-être hésiteraient-ils à les faire s'ils devaient se les appliquer à eux-mêmes. Enfin elle enlève aux puissances coloniales, trop souvent attaquées à la légère, cette suprême garantie de pouvoir au moins montrer la poutre dans l'œil de qui vous reproche la paille...

V

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NOUVELLES : L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES ET LES TERRITOIRES SOUS TUTELLE

La Conférence de San Francisco avait organisé le Régime International de Tutelle, successeur du système des Mandats de l'ancienne Société des Nations.

Au cours de la première partie de la première session de l'Assemblée Générale, tenue à Londres au début de 1946, les puissances coloniales, à l'exception de l'Afrique du Sud — mandataire pour l'ancien Sud-Ouest Africain Allemand — annoncèrent leur intention de soumettre à l'Assemblée des accords de tutelle relatifs aux territoires qu'ils administreraient sous le régime du mandat.

Par une résolution du 9 février 1946, l'Assemblée accueillit ces déclarations avec satisfaction et invita tous les États administrant des territoires sous mandat à prendre, de concert avec les autres États directement intéressés, les mesures nécessaires pour soumettre ces accords à l'Assemblée au plus tard pendant la deuxième partie de la première session.

La Charte n'avait pas défini les « États directement intéressés ». Elle se bornait à dire — ce qui, semble-t-il, allait de soi — « les États directement intéressés y compris la puissance mandataire dans le cas d'un territoire sous mandat ». Quels étaient les autres États « directement intéressés » ? La qualification de *directement* a un sens restrictif; elle exclut de l'accord les États qui n'auraient qu'un intérêt indirect. La Belgique considéra que, sans aucun doute, la Grande-Bretagne était directement intéressée au Ruanda-Urundi, et parce que limitrophe, et parce que partie à des négociations entreprises, à l'initiative de la Société des Nations, pour proposer à celle-ci les limites des mandats britannique et belge sur l'ancienne Afrique Orientale Allemande. Elle consulta donc la Grande-Bretagne; mais pour être sûre de n'oublier personne elle communiqua pour information aux Cinq Grands son avant-projet d'accord de tutelle. Cette communication ne fut suivie d'aucune réaction, sinon de la part des États-Unis. Ceux-ci firent certaines observations et quelques suggestions d'amendements — dont la Belgique tint compte. La France, pour ses mandats sur le Togo et le Cameroun, consulta la Grande-Bretagne; la Grande-Bretagne consulta la France pour ses mandats sur le Togo et le Cameroun, la Belgique et l'Afrique du Sud pour son mandat sur le Tanganyika Territory. L'Australie et la Nouvelle-Zélande se consultèrent entre elles et consultèrent la Grande-Bretagne pour leurs mandats sur la Nouvelle-Guinée et le Samoa occidental. Ces tractations prirent quelques mois, et les projets d'accords de tutelle furent présentés au début de la deuxième partie de la première session de l'Assemblée Générale, qui se réunit à New York en octobre 1946. Les projets intéressaient tous les anciens territoires à mandat, à l'exception de la Transjordanie dont la Grande-Bretagne venait de reconnaître l'indépen-

dance, de la Palestine, de Nauru sous mandat australien (pour lequel un accord fut soumis en 1947) et du Sud-Ouest Africain sous mandat de l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud, pour expliquer son abstention, communiqua à l'Assemblée le résultat de ses consultations avec les habitants du Sud-Ouest Africain : la quasi unanimité des Européens et la majorité des indigènes demandaient l'incorporation du territoire à l'Union Sud-Africaine.

L'Assemblée Générale renvoya les questions de tutelle à l'examen de sa quatrième Commission.

Les débats y furent interminables — et pénibles pour les puissances mandataires.

Celles-ci avaient conscience d'avoir administré depuis vingt-cinq ans les territoires sous mandat dans l'esprit de la Charte. Le « nouveau régime » ne les effrayait nullement, puisqu'il n'était pas nouveau. C'est précisément parce que la politique de tutelle, d'administration dans l'intérêt des populations indigènes était conforme à leur doctrine qu'elles n'avaient pas hésité à placer volontairement les territoires à mandat sous le statut de la tutelle. De même un tuteur qui n'a rien à se reprocher dans la gestion des biens de ses pupilles n'aurait aucune objection à voir le législateur édicter de nouvelles mesures de contrôle, rendre légaux des principes de désintéressement qui sont depuis toujours sa règle de conduite. Mais, dans ces conditions, il était assez déplaçant d'entendre saluer la mise en vigueur du régime international de tutelle comme la première lueur d'espérance pour des peuples jusque là sans espoir, d'entendre insister sur le devoir primordial de constituer, sans le moindre délai, le Conseil de Tutelle; comme si, en attendant sa réunion, les indigènes devaient être condamnés à demeurer les victimes sans défense de la plus odieuse exploitation...

Pour nous, le texte des accords de tutelle avait beaucoup moins d'importance que l'esprit dans lequel nous étions décidés à les appliquer. Nous nous considérons comme les tuteurs des indigènes du Ruanda-Urundi, nous n'avons aucune intention de les dépouiller de leur patrimoine. La Commission de Lake Success, elle, semblait voir, dans les termes de l'accord de tutelle, la seule garantie pour les autochtones, le seul frein à notre soif de tyrannie et d'annexion. La conscience même avec laquelle elle en étudiait chaque mot pour en éliminer toute possibilité d'équivoque était outrageante pour les mandataires.

Au lieu de voir dans les accords des actes définitifs soumis tels quels à l'Assemblée Générale qui n'aurait qu'à se prononcer par oui ou par non sur leur approbation — à peu près comme un Parlement ratifie ou non un traité déjà signé — la Commission considéra les textes comme des projets dont chaque mot cachait un piège, rédigés par des hommes de loi retors avec l'arrière-pensée de se réserver d'injustes avantages; et dans l'intérêt des peuples opprimés, elle se mit en devoir de les améliorer. Une pluie d'amendements s'abattit sur la table — deux cent vingt-neuf en tout — pour les huit accords examinés. Tantôt, soupçonnant un traquenard dans l'engagement de « favoriser le développement des institutions politiques » — car après tout une tyrannie totalitaire est une institution politique — on proposait de dissiper toute équivoque en ajoutant le mot « libres institutions politiques »... Tantôt, pour parer au danger de voir le tuteur endetter son pupille afin de différer son émancipation, on proposait d'ajouter une clause suivant laquelle, le moment venu, toutes les installations existant sur le territoire devaient être remises à celui-ci, quittes et libres, ce qui aurait interdit la réalisation de grands travaux publics sur fonds d'emprunt...

Les puissances mandataires acceptèrent un certain nombre d'amendements; d'autres n'obtinrent pas la majorité; d'autres encore furent votés par la Commission mais rejetés par les Mandataires. Dans leur forme définitive, les accords de tutelle furent approuvés à une forte majorité. Succès plus apparent que réel. Un certain nombre de délégations expliquèrent leur vote favorable comme un vote de résignation : les accords leur paraissaient défectueux; mais, en rejetant l'approbation, on eût retardé la mise sur pied du régime de tutelle; et cette carence eût été pour les peuples des territoires sous mandat un mal plus grand que des accords imparfaits...

A l'Assemblée Générale, le délégué de l'Union Soviétique déposa une résolution rejetant les accords de tutelle. Ceux-ci étaient, disait-il, inacceptables parce que violant la Charte. Ils n'avaient tout d'abord pas été conclus entre États directement intéressés, comme le prescrit l'article 79, avant d'être soumis à l'Assemblée. Sans doute, à défaut d'une définition des États directement intéressés, les mandataires ne pouvaient prouver les avoir consultés tous; mais de même, à défaut de définition, aucun État — sauf le mandataire expressément mentionné à l'article 79 — ne pouvait établir sans conteste son droit de participer à l'accord; et de toute façon, le vice — si vice il y avait — pourrait être couvert par l'approbation de l'Assemblée.

La délégation soviétique soutenait en outre que la clause des accords, autorisant la puissance tutélaire, à administrer le territoire sous tutelle « comme partie intégrante » de son propre territoire, constituait un acte d'annexion. L'expression n'a nullement cette portée : elle n'a pour but que d'asseoir, sur une base incontestable, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que la puissance administrante exerce « comme

si le territoire faisait partie intégrante » de son territoire national — ce qui implique bien qu'il n'en fait pas partie.

La résolution soviétique se basait sur l'article 84 pour estimer que les accords violaient la Charte en autorisant, sur le territoire soumis à la tutelle, l'établissement de bases et d'ouvrages militaires. Cet article dispose que « l'autorité chargée de l'administration a le devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin, elle peut utiliser des contingents volontaires, les facilités et l'aide du territoire sous tutelle pour remplir les obligations qu'elle a contractées à cet égard envers le Conseil de Sécurité ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous tutelle ». Dans notre interprétation, l'article n'a d'autre but que de limiter le droit de la puissance administrante d'imposer des charges au territoire. Celui-ci ne pourra être mis à contribution que pour des obligations contractées envers le Conseil de Sécurité et pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre; encore les contingents recrutés à cet effet dans le territoire ne pourront-ils être composés que de volontaires. Mais l'article n'interdit nullement à la puissance administrante d'établir, en vue de sa propre défense, des ouvrages militaires sur le territoire, à condition de fournir elle-même les effectifs et les ressources.

Enfin l'Union Soviétique rejetait les accords parce que, contrairement à sa proposition, les puissances mandataires n'avaient pas voulu y introduire une clause de révision automatique après un délai déterminé. Les mandataires estimaient au contraire que, pas plus que la constitution d'un État, les accords de tutelle ne devaient prévoir une date de révision; que s'il s'avérait que les

textes étaient dépassés par les événements, il appartenait au Conseil de Tutelle de le signaler à la puissance administrante pour l'inviter à négocier une modification.

La résolution soviétique fut repoussée par 34 voix contre 6 et 11 abstentions; et l'Assemblée approuva les accords le 13 décembre 1946 par 41 voix contre 6 — le bloc soviétique — et 5 abstentions.

* * *

L'Afrique du Sud, à la suite de ses consultations avec les habitants du Sud-Ouest Africain, demanda à l'Assemblée Générale comment elle pourrait « donner satisfaction aux vœux de la population », qui réclamait l'incorporation du territoire à l'Union Sud-Africaine.

Après des débats passionnés au cours desquels certaines délégations tirèrent argument, contre le projet d'incorporation, de la politique indigène suivie par l'Afrique du Sud sur son propre territoire, tandis que d'autres affirmaient — contrairement nous semble-t-il aux termes très clairs de la Charte — que la mise sous tutelle des territoires à mandat était obligatoire, l'Assemblée vota au cours de sa session de fin 1946, une résolution invitant le Gouvernement Sud-Africain à soumettre un accord de tutelle pour le territoire du Sud-Ouest Africain.

Aucune suite ne fut donnée à cette invitation. L'Afrique du Sud déclara cependant son intention de ne pas procéder à l'incorporation; elle continuera d'administrer le territoire suivant les termes du mandat.

Au cours de sa session de 1947, l'Assemblée Générale renouvela son invitation, exprimant l'espoir qu'un accord de tutelle serait soumis pour examen *au cours de la session de 1948*. La Belgique vota contre cette résolution, estimant qu'en l'absence d'obligation prévue par la Charte, il était inopportun de fixer un délai précis qui risquait d'engager l'Assemblée dans une impasse.

travaux du Conseil en poussant les deux parties à la modération. Toute proposition vraiment inacceptable pour les Puissances administrantes était rejetée d'avance, et l'on s'abstint d'en présenter ou tout au moins d'y insister. Et d'autre part, les Puissances administrantes eurent à cœur de ne pas s'exposer, en abusant de leur majorité de hasard, aux critiques de l'opinion publique. Les débats furent d'une tenue qui se rencontre rarement aux Nations Unies. Beaucoup de votes furent unanimes, aucun ne fut acquis « Administrants » contre « Non-administrants ».

Pourtant l'ordre du jour comportait des questions sinon vraiment brûlantes, du moins vivement controversées. La tendance assez naturelle des non-administrants est de gonfler l'importance du Conseil de Tutelle; la tentation est forte de s'immiscer dans l'administration, de considérer le Conseil comme une instance suprême, comme un supergouvernement. Les représentants des puissances chargées de l'administration se rendent mieux compte des difficultés qu'un partage de l'autorité peut causer aux gouvernements locaux; ils insistent — tout naturellement eux aussi — pour que le Conseil s'en tienne à la mission de contrôle que lui a confiée la Charte et ne *provoque* pas, par des interventions intempestives, une agitation dont les territoires sous tutelle seraient les premiers à souffrir. Tel serait le cas si, par exemple, le droit de pétition était considéré comme une voie de recours contre des décisions judiciaires, si l'admission de pétitions orales était érigée en règle, si les missions de visite aux territoires sous tutelle dégénéraient en commissions d'enquête chargées de rechercher et de découvrir d'éventuels griefs...

A l'ordre du jour figurait l'adoption du règlement d'ordre intérieur du Conseil. Une Commission prépara-

VI

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NOUVELLES : LE CONSEIL DE TUTELLE

Le Conseil de Tutelle tint sa première session en mars-avril 1947. Y siégeaient les cinq Puissances administrantes : Australie, Belgique, France, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni (c'est le titre sous lequel la Grande-Bretagne est désignée à Lake Success); et, du côté des Puissances non-administrantes, la Chine et les États-Unis, membres de droit, l'Irak et le Mexique, membres élus. L'Union Soviétique, membre de droit, ne s'était pas fait représenter, sans donner officiellement l'explication de son abstention.

Le Conseil élut, comme Président, pour un mandat d'un an, Mr. Francis B. Sayre (États-Unis) et comme Vice-Président Sir Carl Berendsen (Nouvelle-Zélande).

Du fait de l'absence de l'Union Soviétique, l'équilibre entre États administrants et autres se trouva rompu. En outre, au cours de la session, les États-Unis passèrent, par l'approbation de leur accord de tutelle sur les îles du Pacifique sous mandat japonais, dans la catégorie « administrante » qui disposa dès lors d'une majorité de six à trois. Cette disparité — contraire cependant aux intentions de la Charte — facilita sans aucun doute les

toire avait établi à Londres, en 1946, un avant-projet qui servit de document de travail. Cet avant-projet prévoyait diverses activités que n'avait pas envisagées la Charte. Bien entendu, le fait de *prévoir* parcelles activités ne comportait aucune obligation de s'y livrer, et la mention qu'en aurait fait le règlement pouvait paraître anodine; mais on n'eût pas manqué de conclure de cette mention que le règlement interprétait l'esprit de la Charte et recommandait toutes les activités prévues... Les puissances administrantes, sans prétendre que seules les activités prévues par la Charte étaient permises au Conseil de Tutelle, insistèrent pour que le règlement se bornât actuellement à organiser le travail imposé par la Charte. Si, plus tard, d'autres interventions paraissent désirables, il sera toujours temps d'en discuter et de compléter le règlement...

Le règlement fut adopté à l'unanimité.

Le Conseil adopta également par un vote unanime — moins l'abstention du délégué de la Belgique — un questionnaire provisoire type, destiné à servir de guide dans la rédaction des rapports annuels. Ce questionnaire comporte 242 questions; l'abstention belge fut inspirée par la crainte que des rapports dressés sur cette base seraient d'une extension démesurée, hors de toute proportion avec les possibilités de territoires peu évolués et de personnel restreint.

Le Conseil examina une série de pétitions émanant de sujets allemands et italiens qui sollicitaient l'autorisation de demeurer ou de retourner au Tanganyika Territory. A l'unanimité, la politique poursuivie par la puissance administrante fut approuvée.

Enfin, à la suite d'une pétition de notables du Samoa Occidental sous tutelle de la Nouvelle-Zélande, demandant la proclamation de l'indépendance de ce territoire,

le Conseil adopta la proposition néo-zélandaise tendant à envoyer sur place une mission chargée d'étudier la situation et de faire rapport au Conseil.

La deuxième session du Conseil de Tutelle s'ouvrit en novembre 1947. Le Conseil comprenait six membres « administrants », les États-Unis étant passés dans cette catégorie. L'Assemblée Générale, pour porter à six le nombre des membres non-administrants, avait au cours de sa session de 1947 élu Costa Rica et les Philippines. Comme à la première session, l'Union Soviétique s'abstint d'envoyer un représentant.

Parmi les questions à l'ordre du jour figurait l'examen du rapport de la mission envoyée par le Conseil à Samoa, et l'examen d'une pétition d'indigènes des Togo britannique et français, demandant la réunion sous une administration unique de tous les territoires habités par les tribus Ewe.

La mission à Samoa, composée du Président du Conseil de Tutelle, Mr. Francis B. Sayre, du représentant de la Belgique au Conseil, M. P. Ryckmans et (à défaut des représentants au Conseil de la Chine et de l'Irak qui n'avaient pu, à raison d'autres devoirs, accepter de faire partie de la mission) du sénateur chilien E. Cruz-Coke, avait déposé un rapport unanime. Ce rapport, sans conclure à l'octroi de l'indépendance pour laquelle le peuple samoan n'a pas encore la maturité nécessaire, proposait de profondes réformes constitutionnelles et une participation beaucoup plus large des Samoans à l'administration du territoire. Le Gouvernement néo-zélandais venait d'ailleurs d'introduire au Parlement des projets de loi rencontrant, à quelques détails près, les vues de la mission. Le Conseil approuva à l'unanimité les conclusions générales du Rapport.

C'est de même à l'unanimité qu'il adopta une résolu-

tion permettant aux Gouvernements britannique et français de rechercher, dans le cadre de l'organisation politique actuelle, une solution acceptable au problème Ewe. Certes, les Ewe avaient sujet de se plaindre : le partage de leur territoire entre puissances européennes — le Gold Coast britannique et le Togo allemand en 1884, suivi de la division du Togo en Mandat britannique et Mandat français en 1919 — avait été fait sur des bases géographiques sans souci des frontières ethniques. Mais avant de proposer des remaniements territoriaux qui, de proche en proche, pourraient remettre en question toutes les limites politiques des colonies africaines, il fallait examiner si des aménagements frontaliers ne sont pas susceptibles de supprimer les barrières gênantes et de donner satisfaction aux vœux légitimes des indigènes sans pour cela modifier la carte politique.

VII

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NOUVELLES : LES COLONIES A LAKE SUCCESS

Dans le chapitre XI de la Charte, les puissances coloniales ont défini leur politique, qui peut se résumer en une formule : administrer les territoires dépendants dans l'intérêt de ces territoires et non dans l'intérêt des métropoles. Tout en rappelant que l'article 2, § 7 de la Charte — la règle de non-intervention dans les affaires qui relèvent de la juridiction nationale — s'applique aux rapports entre métropole et colonies, tout en refusant de soumettre au contrôle international les possessions extérieures sur lesquelles elles exercent leur souveraineté, elles ont accepté de fournir au Secrétariat général des Nations Unies, à titre d'information, des renseignements de nature technique sur la situation des colonies dans les domaines économique, social et éducatif.

Aussitôt le malentendu éclate. Ce que les puissances coloniales ont accordé comme le maximum des concessions possibles, les adversaires de la colonisation l'acceptent comme un strict minimum : le minimum en-dessous

duquel la lettre de la Charte ne permet à personne de descendre mais que l'esprit de la Charte conseille à tous de dépasser. Limite pour nous, pour eux point de départ. Exception de stricte interprétation pour nous, pour eux règle dont il faut chercher à étendre l'application. Énumération limitative pour nous, exemplative pour eux. C'est ce qu'on appelle à Lake Success « implementing the Charter » — réaliser l'esprit de la Charte.

Dès la première partie de sa première session, l'Assemblée Générale prescrivait au Secrétaire général d'inclure dans son rapport annuel, un résumé des renseignements qui lui seraient transmis en vertu de l'article 73^e. Décision apparemment sans portée, que tout le monde pouvait approuver. C'était un premier pas. La documentation fournie au *secrétariat* à titre d'information, l'Assemblée s'en trouvait désormais saisie par le résumé que lui en présenterait le rapport du Secrétaire général...

La suite était à prévoir. Au cours de la deuxième partie de la première session, on se demanda ce que l'Assemblée allait faire de ces renseignements? En vain fîmes-nous remarquer que, lorsque des renseignements sont fournis à titre d'information, c'est parce qu'on estime qu'il suffit que le destinataire en soit informé — sans plus. On répondit que si la Charte avait imposé aux gouvernements de soixante-quinze territoires l'énorme travail de fournir cette documentation, ce ne pouvait être à seule fin de la laisser dormir dans les cartons. Ce qui démontre combien on se leurre en acceptant des transactions purement verbales « qui n'engagent à rien ». Une sous-commission où toutes les puissances coloniales étaient représentées vota un texte prescrivait au Secrétaire général d'*analyser et de classer* les renseignements et de les communiquer aux institutions spécialisées. La Charte avait prescrit la transmission des renseignements

à titre d'information et non aux fins d'analyse; elle était donc d'ores et déjà dépassée. L'engrenage, où nous n'avions consenti à engager que le petit doigt, mordait... Mais la Commission plénière ne s'en tint pas là. Par 23 voix contre 12, elle vota la création d'un organisme nouveau, un Comité *ad hoc* paritaire, chargé de se réunir, quelques semaines avant l'Assemblée Générale, pour assister celle-ci dans l'examen de ces renseignements. A l'Assemblée Générale, ce vote fut confirmé par une forte majorité : 28 voix contre 15 abstentions pour les paragraphes rejetés par les puissances coloniales, 27 voix contre 7 et 13 abstentions sur l'ensemble.

Au cours de la même session, l'Assemblée eut à s'occuper d'un projet de résolution, déposé par la délégation des Philippines, invitant le Conseil Économique et Social à réunir une conférence mondiale de délégués des peuples dépendants, pour permettre à ceux-ci d'exprimer leurs aspirations. L'intention du projet fut exprimée sans ambages par le délégué des Philippines : « Les peuples non-autonomes doivent avoir le droit de donner des renseignements sur les conditions qui règnent dans leur territoire, au même titre que les puissances administrantes, afin que les Nations Unies, organisme impartial, obtiennent un tableau complet et non pas celui d'un seul auteur, et qu'elles soient ainsi en mesure de tirer des conclusions justes et équitables pour les deux parties. » En d'autres termes, les renseignements transmis « pour information » devenaient l'occasion d'un débat contradictoire où, entre les puissances coloniales, accusées et les délégués des peuples dépendants, accusateurs, les Nations Unies jugeraient.

Sous cette forme, la proposition était si évidemment attentatoire à la souveraineté des puissances coloniales que, malgré les préjugés anti-coloniaux de la majorité.

il y avait chance de la voir repousser. Mais, comme toujours, des bonnes volontés s'interposèrent pour faire édulcorer la proposition; son auteur la retira et la remplaça par une autre, plus modérée, qui se bornait à inviter les puissances coloniales à réunir des conférences de représentants régionaux. Votée par une sous-commission, cette résolution fut amendée en commission plénière dans un sens absolument inacceptable pour les puissances coloniales : le Conseil économique et social était invité à convoquer, d'accord avec les autorités administratives intéressées, des conférences régionales de représentants des territoires non-autonomes, dans le but de donner aux populations l'occasion d'exprimer leurs désirs et leurs aspirations. Ce texte fut adopté par 18 voix contre 15 et 2 abstentions. A l'Assemblée Générale, nouveaux amendements : le texte finalement adopté ne faisait plus mention du Conseil économique et social; les représentants des peuples non-autonomes seraient « choisis, ou préféablement élus, de façon à assurer la représentation du peuple dans la mesure où le permettront les conditions particulières du territoire considéré, afin de réaliser l'esprit et la lettre du chapitre XI de la Charte et de permettre ainsi aux sentiments et aux aspirations de populations non autonomes de s'exprimer. » L'amendement fut voté par 23 voix contre 14 et 17 abstentions; l'ensemble par 31 voix contre 1 et 21 abstentions. Vote caractéristique : dans la lassitude d'une fin de session, les puissances coloniales cessèrent de s'opposer, se contentant des restrictions qui leur permettaient de tenir compte des « conditions particulières » de chaque territoire... On ne voit pas bien, cependant, en quoi les désirs et les aspirations des délégués « préféablement élus » s'exprimeraient mieux dans des conférences régionales que dans les assemblées locales des diverses colonies.

La session de 1947 vit se développer devant l'Assemblée, suivant la même technique, l'offensive contre le système colonial.

Au Comité *ad hoc* qui s'était réuni avant l'Assemblée, les puissances coloniales avaient laissé entamer leurs positions. Placées devant des propositions inacceptables, et plutôt que d'adopter une attitude d'opposition intrinsèque, elles s'étaient résignées à des formules transactionnelles un peu moins mauvaises mais qui sacrifiaient des principes. Elles avaient voté l'adoption d'un questionnaire détaillé qui faisait des « renseignements techniques » de véritables rapports. Elles avaient reconnu que la transmission *spontanée* de renseignements politiques « répond entièrement à l'esprit de la Charte » alors qu'à San Francisco la transmission de renseignements de cette nature avait été délibérément écartée. Les renseignements fournis « à titre d'information », elles avaient accepté de les faire *étudier* par un Comité spécial qui en ferait rapport à l'Assemblée...

Cet esprit de conciliation fut bien mal récompensé. La Commission plénière trouva trop modérées les résolutions proposées par le Comité *ad hoc* et les amenda. Le Comité *ad hoc* avait admis que le Secrétaire Général pourrait faire des comparaisons entre les territoires dépendants et d'autres territoires — dépendants ou autonomes — voisins. La Commission écarta la comparaison avec des territoires autonomes voisins — comparaison qui pourrait être favorable aux administrations coloniales et mettre en assez mauvaise posture des États souverains limitrophes; par contre elle invita le Secrétaire Général à établir des comparaisons entre les colonies et leurs métropoles — alors que des comparaisons entre territoires de conditions aussi différentes n'ont évidemment aucune signification. La Commission « recom-

manda » — au lieu de se borner à l'approuver — la fourniture de renseignements politiques. Enfin elle proposa la création d'une Commission spéciale, élue par l'Assemblée pour deux ans, et chargée d'étudier les renseignements et de faire des recommandations à l'Assemblée : un nouveau Conseil de Tutelle, en somme...

L'Assemblée n'alla cependant pas aussi loin. Les amendements proposés par la Commission furent rejetés — certains à de faibles majorités — et les textes du Comité *ad hoc* rétablis. Peut-on considérer comme un succès d'avoir évité un plus grand mal? Ne faut-il pas plutôt voir un grave échec dans le fait qu'un peu plus, une fois encore, les positions des puissances coloniales ont été « grignotées »? A San Francisco, nous avions refusé de rendre compte aux Nations Unies de notre administration de nos Colonies; et nous avions obtenu gain de cause. En 1948, une Commission spéciale fera rapport à l'Assemblée sur son étude des réponses fournies par les puissances coloniales à un questionnaire détaillé. Reconnaissons que les adversaires du régime colonial ont parcouru un bon bout de chemin...

Enfin l'Assemblée eut à se prononcer sur une motion, proposée par la délégation de l'Inde, invitant les puissances coloniales à placer volontairement tout ou partie de leur domaine colonial sous le régime de la tutelle. Si la motion avait été votée, une nouvelle résolution un peu plus insistante aurait suivi l'an prochain. Adoptée en Commission par 25 voix contre 23, la motion fut rejetée en Assemblée plénière, à parité de voix : 24 contre 24. Partie remise...

VIII

DÉFENSE DE LA COLONISATION

On ne pourrait mieux résumer l'attitude de la majorité de l'Assemblée devant le fait colonial que par cette phrase de M. John Foster Dulles, délégué des États-Unis à l'ONU : « The colonial system is obsolete and should be done away with as soon as possible. » « Le régime colonial est un régime suranné, il faudra qu'il disparaisse le plus tôt possible. » Formule qui fut chaudement applaudie et citée avec complaisance. Appliquée au cas concret qui nous intéresse, on pourrait la traduire brutalement : « L'autorité exercée par la Belgique sur le Congo est surannée et il faut aussitôt que possible mettre fin à ce régime. »... Qu'un homme jouissant de l'autorité de M. Dulles ait pu faire pareille déclaration doit donner à réfléchir. Notre patrimoine colonial est menacé.

Je sais bien que le slogan de M. Dulles supporte une interprétation moins malveillante; car la phrase renferme au moins deux équivoques. Il a pu vouloir mettre entre guillemets « régime colonial » et dire simplement que les puissances coloniales doivent pratiquer, de nos jours, une autre politique que la politique d'exploitation au

profit des métropoles caractérisée par le « pacte colonial » d'autrefois; mais ce régime n'existe plus, il n'y avait pas lieu de souhaiter qu'il y soit mis fin. De même, les puissances coloniales pourraient souscrire à la formule si « le plus tôt possible » signifie « aussitôt que les peuples dépendants auront atteint une maturité politique suffisante pour se gouverner eux-mêmes » : personne n'a jamais prétendu que le stade colonial doive être éternel.

Mais ceux qui citent et applaudissent la formule ne l'entendent pas ainsi. C'est le principe même de l'hégémonie des puissances coloniales sur leurs territoires d'outre-mer qu'ils condamnent comme un abus à supprimer sans retard. Ce sont tous nos droits sur le Congo qui sont d'ores et déjà contestés. Voilà le fait.

Comment allons-nous nous défendre?

Si vraiment M. John Foster Dulles a voulu donner à sa déclaration une portée générale, il a fait preuve d'une ignorance totale des conditions qui règnent dans certains territoires coloniaux, et notamment en Afrique équatoriale. Dans les milieux internationaux, cette ignorance est à peu près universelle. On y définirait volontiers la colonie comme « un territoire à qui la métropole refuse l'autonomie ». On ignore dans quelle profonde sauvagerie nous avons trouvé l'Afrique. On ignore ce que nous y avons fait. On ignore ce qu'elle redeviendrait sans nous.

A nous de nous efforcer de dissiper cette ignorance.

Pas un homme connaissant l'Afrique — qu'il soit Belge ou Américain ou Congolais cultivé — n'a jamais songé à soutenir que le contrôle européen soit au Congo une institution « surannée ». Ceux qui nous ont vus à l'œuvre nous rendent un témoignage dont nous avons le droit d'être fiers. Nous avons réalisé des progrès qui se comparent à tout ce qu'on a fait de mieux ailleurs — si l'on tient compte que nous sommes partis de zéro.

N'exaltons ni nos mérites ni notre génie; disons simplement que les Belges sont un peuple de travailleurs et de gagne-petit. Pour un moindre salaire, nous travaillons plus que d'autres — et cela compte dans un pays pauvre et neuf. Des capitaux modestes de nos entreprises et des faibles ressources des budgets africains nous avons tiré le maximum.

Eût-il été possible de faire mieux, d'aller plus vite? Les Américains rappellent volontiers l'exemple des Philippines. Moins d'un demi-siècle après la conquête, ils ont pu se retirer, après avoir reconnu l'indépendance de leur ancienne colonie. Invoquer ce précédent, c'est oublier que l'histoire des Philippines n'a pas commencé avec l'occupation américaine : l'Université de Manille avait un siècle d'existence quand fut fondée Johns Hopkins, la doyenne des universités des États-Unis; et déjà sous la domination espagnole, Aguinaldo dirigeait un mouvement autonomiste. C'est oublier aussi qu'il restait quelque chose à faire quand les Américains sont partis, qu'aujourd'hui encore la civilisation de l'élite est loin d'avoir pénétré à un degré égal toutes les couches de la population.

Nous n'irions pas assez vite? Peut-être ferions-nous bien d'inviter quelques touristes et correspondants de presse à s'écarter des itinéraires classiques pour séjourner dans des villages de brousse. Ils y verraient un aspect du tableau qu'on ne soupçonne pas dans les centres : l'inertie et même l'hostilité active opposées à tout progrès par les sociétés indigènes solidement organisées; et ailleurs au contraire, l'inquiétante désagrégation, au contact de l'Occident, des tribus moins attachées à leurs traditions ancestrales. Ils entendraient les cris d'alarme de ceux qui se demandent si nous n'avons pas voulu aller trop vite, faire trop bien, brûler les étapes...

Si les Philippines et les colonies africaines ne sont pas comparables, il n'en faut pas moins reconnaître aux États-Unis le mérite d'avoir les premiers rompu avec le dogme séculaire de l'autonomie des budgets coloniaux. Au lieu de limiter leur responsabilité à l'emploi judicieux des ressources locales, ils ont accepté de suppléer à leur insuffisance et dressé les budgets sur la base des besoins et non sur la base de recettes encore embryonnaires; et c'est là un exemple dont nous ferons bien de méditer les leçons.

Nous aurons aussi à maintenir avec les autres puissances coloniales, et notamment avec nos voisins d'Afrique, un contact beaucoup plus étroit que par le passé. Nous sommes solidaires devant l'opinion mondiale. La moindre erreur de l'un d'entre nous sera mise au passif du « régime colonial » et reprochée à tous; et une réalisation plus heureuse vaudra moins d'éloges à son auteur que de critiques à ceux qui n'en ont pas fait autant. On a vu, et à juste titre, dans la fourniture des renseignements, la source d'une saine émulation entre puissances coloniales. Il faut que nous mettions en commun nos études et notre expérience, les enseignements que comportent nos réussites et nos erreurs.

Et le cas échéant, que nous opposions un front unique à toute tentative de porter atteinte à nos droits en violation de la Charte.

IX

LES THÉORIES COLONIALES D'HIER
ET D'AUJOURD'HUI

Nous unir pour défendre nos droits. Faire comprendre l'immensité des problèmes que nous avons à résoudre. Montrer au monde tout le bien que nous avons fait. Réfuter les critiques injustes...

Est-ce tout?

Certes non. Restent les critiques fondées. N'ayons pas la présomption d'affirmer que notre œuvre est sans défauts : aucune œuvre humaine ne l'est. Et pour corriger ces défauts, n'attendons point que des juges sans indulgence nous en aient fait reproche.

La Charte de San Francisco a placé à la base du droit public colonial un principe nouveau : celui de la primauté des intérêts des habitants du territoire sur les intérêts de la métropole. Reconnu déjà par la doctrine, ce principe n'était pas encore inscrit dans la législation. Il y figure désormais : le vote de ratification a fait de la Charte une loi nationale belge. Cette loi oblige le législateur ordinaire, le Ministre des Colonies, le Gouverneur Général. Nous avons à faire notre examen de conscience, à rechercher

de près s'il n'existe dans nos codes aucun texte, dans notre administration et dans nos mœurs aucune pratique, contraires aux principes nouveaux.

Il serait, on peut l'affirmer a priori, surprenant que nous n'en trouvions point; car le Congo belge a été fondé et développé suivant d'autres principes.

Au début de l'époque moderne, la colonisation s'identifiait avec le droit de conquête. Les terres conquises étaient la chose de la Mère-Patrie, exploitée par elle à son profit; la primauté absolue des intérêts de la métropole n'était même pas discutée. La résistance des indigènes déclenchait des guerres qui furent souvent des guerres d'extermination. Une société européenne nouvelle s'éleva sur les ruines des sociétés autochtones; et l'émancipation des vieilles colonies ne fut pas l'émancipation des indigènes mais celle des colons — sauf en Haïti où, par un ironique retour des choses, les colons blancs qui avaient exterminé les Indiens furent à leur tour exterminés par les esclaves qu'ils avaient importés d'Afrique...

Le grand mouvement colonial que fut au XIX^e siècle le partage de l'Afrique noire est basé, lui, non plus sur le droit de *conquête*, mais sur le droit d'*occupation*.

Sur un vaste continent presque vide, quelques dizaines de millions de sauvages vivaient perdus dans l'immensité des forêts et des savanes, tolérés par un milieu physique qu'ils ne dominaient point, menant — pour ainsi dire en marge de la nature — une existence précaire et comme dérobée. Les richesses du sol et du sous-sol étaient ignorées, laissées à l'abandon, sans maître...

A côté de ces hommes qui en occupaient si peu, il y avait en Afrique place pour tout le monde, une large place libre que l'on pouvait prendre sans bousculer personne, sans troubler les indigènes dans leur paisible possession, sans léser aucun droit existant.

4

Formulée ou implicite, c'est cette conception qui inspira les débuts de la colonisation belge en Afrique : l'occupation, sous réserve des droits indigènes. N'occuper que les biens sans maître — dans tous les domaines : droits vacants, terres vacantes, richesses inexploitées. Remplir les places vides; et compléter, par l'apport de la colonisation européenne, l'occupation rudimentaire des indigènes.

Ce souci du respect des droits exercés par les natifs se retrouve à chaque pas dans la législation congolaise.

Une ordonnance de l'Administrateur Général, datée du 1^{er} juillet 1885 — le jour même de la proclamation de l'État Indépendant — dispose, dans un même article, que nul n'a le droit de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent et que les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'État. Le Code civil, dans son livre II, article 12, est plus général et plus précis : « Toutes les choses sans maître appartiennent à la Colonie, sauf le respect des droits coutumiers des indigènes... » D'après le Décret du 14 septembre 1886, les terres occupées par les indigènes sous l'autorité de leurs chefs continuent d'être régies par les coutumes et usages locaux. Le Décret du 21 mai 1935 dispose qu'aucune concession de terre ne peut être accordée sinon après une enquête qui a pour but de « constater la vacance ainsi que la nature et l'étendue des droits que les indigènes pourraient avoir sur ces terres ». Le Décret minier dispose que les indigènes peuvent continuer l'exploitation de leurs mines dans les conditions où elle se pratiquait à la date de l'entrée en vigueur du Décret.

Les principes ne sont pas différents dans le domaine politique. Toute l'organisation existante est respectée. Le Décret sur les Circonscriptions indigènes « n'intervient pas », dit son exposé des motifs, « dans la vie interne des

communautés indigènes où la coutume reste souveraine ». La hiérarchie politique indigène ne connaissait pas d'échelon supérieur à la tribu. En assumant l'autorité suprême, l'État n'a évincé aucune autorité coutumière, mais simplement comblé un vide dans les institutions politiques.

De même pour les exploitations économiques. Les indigènes ont vu confirmer les droits qu'ils exerçaient coutumièrement. Si dans une palmeraie spontanée, ils coupaient des fruits pour leurs besoins ménagers, s'ils tiraient d'un gisement de cuivre une tonne de croissettes ou d'une saline une tonne de sel, l'État ne s'est reconnu le droit de concéder à des tiers l'exploitation intégrale de la palmeraie, de la mine ou de la saline que sous réserve des droits coutumiers des indigènes. On leur fournira même, le cas échéant, toute l'huile dont ils ont besoin, leur tonne de croissettes toutes faites, leur tonne de sel tout emballé...

Pour résumer d'un mot l'étendue des droits reconnus aux indigènes, c'est *le maintien du statu quo*. Ils continuent d'exercer les droits qu'ils exercent en vertu de la coutume; mais on ne leur garantit aucune extension de ces droits. Leur situation se rapproche de celle de l'usager dans le Code Napoléon. Le titulaire du droit d'usage continue de se servir du bien comme il l'avait toujours fait. L'habitant occupe toujours sa maison. Tant qu'il se borne à vivre comme il avait vécu jusque là, il ne s'aperçoit même pas qu'il n'est pas propriétaire. Mais il découvrira la limite de son droit s'il s'avise de faire acte de disposition... L'indigène aussi, s'il veut jouir de son bien d'une manière que n'avait pas prévue la coutume...

C'est par là que le système porte en soi le germe de sa propre destruction. Si équitable en apparence, si simple, si logique, l'idée de colonisation dans le respect

des droits indigènes repose sur un postulat que nous avons fait mentir : celui de la *stagnation des natifs*.

Bien entendu, la conscience moderne n'admettrait pas que le colonisateur jouît, sans contrepartie, des avantages que lui procure la colonisation — même s'il n'a spolié personne et s'il n'a violé aucun droit. Elle exige que nous ne laissions pas le Noir dans sa barbarie, que nous le tirions de son ignorance, que nous lui fassions partager les bienfaits de notre civilisation. Ce devoir, la Belgique l'a rempli aussi bien que quiconque : le progrès, au Congo, a marché à pas de géant.

Mais les droits coutumiers qu'exerçaient les indigènes sauvages ne répondent plus aux aspirations d'indigènes en voie d'évolution; la place qu'ils occupaient dans leur pays avant notre venue, les Noirs formés par nos leçons ne peuvent plus s'en contenter; le maintien du statu quo devient vite insuffisant. Sans doute, la législation offre une solution théoriquement adéquate : l'indigène peut adopter le statut européen en se faisant inscrire aux registres de la population civilisée — et il sera en tout assimilé au Blanc. Solution purement théorique qui ne résout pas le problème; car l'immatriculation comporte renonciation au statut coutumier et ce sont précisément les droits des sociétés coutumières dont les indigènes veulent voir reconnaître l'extension.

J'ai parlé de respect des droits *exercés* par les indigènes, par opposition aux droits *revendiqués*, parce que le fondement de la reconnaissance est l'exercice et non la revendication. Le mot *exercés* ne figure pas dans les textes. A l'origine, d'ailleurs, revendication et exercice se confondaient en fait : les indigènes ne pouvaient concevoir — et peut-être le législateur ne prévoyait-il pas — la revendication d'autres droits que ceux qu'ils connaissaient pour les pratiquer suivant la coutume.

Quoi qu'il en soit, on constate, à lire attentivement les textes, que seuls les droits *coutumiers*, c'est-à-dire « exercés suivant une longue et commune pratique », sont expressément protégés par la loi. D'où conflits en perspective le jour où les indigènes se rendront compte que la terre peut être l'objet d'autres droits.

Sont *indigènes* les terres occupées par les indigènes. Sont *occupées*, aux termes du Décret du 3 juin 1906, les terres que les indigènes « occupent, cultivent et exploitent d'une manière quelconque conformément aux coutumes et usages locaux ». La généralité de l'expression « d'une manière quelconque » est encadrée d'une double restriction : il faut qu'il y ait *exploitation*, et *exploitation conformément à la coutume*. Le Décret du 21 mai 1935 reconnaît d'ailleurs que l'exercice de certains droits ne fait pas obstacle à la vacance, puisque l'enquête doit précisément déterminer la nature et l'étendue des droits que les indigènes pourraient avoir sur les terres *vacantes*. Un droit de passage n'est pas une *exploitation*. Chasser sur une terre, est-ce l'*exploiter*? Abattre un arbre pour y creuser une pirogue, est-ce *exploiter* la forêt? A l'autre extrême, abattre des arbres pour vendre des grumes à une scierie, est-ce exploiter la forêt *conformément à la coutume*? On voit les difficultés d'interprétation qui vont surgir.

Supposons ces difficultés résolues. Une terre reconnue comme *exploitée par les indigènes conformément à la coutume* n'est pas domaniale et ne peut être concédée par l'État. Elle est *indigène* et, comme telle, elle « continue d'être régie par les coutumes et les usages locaux ». Et nous voilà devant le même problème. Quel est au juste le statut de cette terre? Les indigènes pourront-ils mettre en adjudication le droit de coupe dans la forêt? Pourront-ils vendre la terre à une société de plantation? Non,

sans aucun doute, si la coutume n'autorise pas pareils actes; et aucune coutume ne les avait prévus avant l'occupation européenne. Mais aujourd'hui?

Nous tournons dans un cercle vicieux. Les indigènes ne revendiquaient pas les richesses de leur sol parce qu'ils étaient incapables de les mettre en valeur. Nous avons déclaré ces richesses « biens sans maître » parce que personne n'y exerçait aucun droit. Le système tient, tant que les indigènes demeurent à leur stade primitif. Mais, grâce à nous, ils en sont sortis. Grâce à nous, leurs richesses ont pris une valeur actuelle; et, grâce à nous, ils connaissent cette valeur. Rien d'étonnant qu'ils se mettent à revendiquer les richesses naguère dédaignées.

Or la loi ne garantit aux indigènes que le respect des droits *coutumiers* sur les terres qu'ils occupent. Les terres qu'ils n'occupent pas, et les droits non coutumiers — c'est-à-dire les richesses qu'ils ignoraient — la loi les déclare « biens sans maître » et les attribue à l'État.

La coutume au contraire n'attache aucune portée juridique au fait qu'une terre soit occupée ou non. Elle ne connaît que la distinction entre terres *tribales* sur lesquelles la tribu a tous les droits, et terres *étrangères* sur lesquelles elle n'en a aucun.

Pendant longtemps les indigènes n'ont pas pu se rendre compte que la loi n'était pas d'accord avec la coutume. En effet, tout semblait confirmer cet accord. Quand un Blanc voulait s'installer sur leurs terres tribales, l'Administration faisait une enquête. Si la terre était inoccupée, les indigènes consentaient volontiers : pour quoi auraient-ils refusé? Par contre s'ils occupaient la terre eux-mêmes, ils refusaient leur consentement et jamais l'Administration ne passait outre à leur refus.

Leurs droits paraissaient donc intégralement reconnus. En réalité cependant, l'enquête ne portait pas sur le point

de savoir si les indigènes consentaient ou non mais sur le point de savoir si la terre était occupée ou non; et si les indigènes refusaient de céder une terre occupée, l'Administration s'inclinait, non à raison du *refus* mais à raison de l'*occupation*. Comme il ne venait pas à l'esprit des indigènes de refuser la cession d'une terre inoccupée, la contre-épreuve était impossible.

Mais il arrive de nos jours — cela se voit notamment au Bas-Congo — qu'à la question de l'enquête : « cette terre est-elle occupée ? » les indigènes répondent : « non, mais nous ne voulons pas la vendre à moins de tant l'hectare »; ou tout simplement : « non, mais elle est à nous et nous ne la cédon pas ». Si l'Administration passe outre au refus — et la loi l'y oblige puisque la terre inoccupée est domaniale et concessible — le malentendu apparaît, le conflit de droits éclate. L'indigène apprend que les termes « terres tribales » du droit coutumier et « terres indigènes » du droit écrit ne sont pas synonymes, et qu'à foriori « droits coutumiers sur les terres indigènes » ne veut pas dire « propriété de toutes les terres tribales ». Il se sent lésé, d'autant plus qu'il voit dans cette attitude un revirement de l'Administration, jusque là respectueuse de ses droits. Comment lui expliquer que nous respectons ses droits coutumiers *d'il y a cinquante ans*? A quoi bon, répondra-t-il, l'avoir tiré de sa barbarie si après l'en avoir délivré nous nous réservons le droit de l'invoquer contre lui? A quoi bon lui faire entrevoir un Eden dont les portes lui demeureront fermées? Ce que nous avons donné d'une main, allons-nous le reprendre de l'autre?

Ainsi la théorie de la colonisation par *occupation dans le respect des droits existants*, juste à l'origine, s'avère à la longue intenable; elle aboutit à la contradiction, à l'impasse et au conflit.

Au critère du *respect des droits existants*, la théorie contemporaine, reprise par la Charte des Nations Unies, substitue le critère de la *primauté des intérêts des habitants du territoire*. S'ils sont encore incapables de se gouverner par eux-mêmes, les peuples dépendants n'en ont pas moins le droit d'être gouvernés pour eux-mêmes.

C'est à cette pierre de touche de la *primauté des intérêts des habitants* que nous devons essayer nos institutions et notre conduite — dans tous les domaines : législation et pratique administrative; régime fiscal, foncier, minier; politique économique, politique d'immigration, politique de main-d'œuvre...

Primauté des intérêts des habitants, cela ne veut pas dire — comme certains l'ont prétendu à Lake Success — que la colonie doive être administrée dans l'intérêt *exclusif* de ses habitants, que les intérêts métropolitains doivent être sacrifiés ou ne puissent être pris en considération; mais bien que l'État, au Congo, c'est le Congo et non la Belgique. C'est au Congo que les fonctionnaires prêtent serment et c'est au Congo qu'ils doivent leur premier loyalisme.

Dire que rien n'est changé, qu'il en a toujours été ainsi, serait rendre au pays un mauvais service. C'est pour la Belgique que Léopold II a fondé le Congo, c'est la Belgique qu'il voulait servir. Ceux qui poursuivent son œuvre servent toujours la Belgique, mais indirectement : en développant pour lui-même un pays qui sera pour nous un fournisseur productif et un riche client; en méritant la gratitude d'un peuple qui, après avoir cessé d'être notre pupille, demeurera notre ami.

ment admis que les Colonies ne pourront jamais se suffire à elles-mêmes que dans la mesure où une aide généreuse vienne favoriser le développement de leurs ressources... » C'est en effet une vérité qui crève les yeux. La Palisse l'exprimerait en disant que les colonies sont trop pauvres pour se sortir, par elles-mêmes, de leur pauvreté; comme un affamé qui serait trop affaibli par la faim pour pouvoir se traîner jusqu'au riche dépôt de vivres où il trouverait le salut. J'ai montré, dans un discours qui a fait quelque bruit, que le Congo se trouve à cet égard dans la même situation que le reste de l'Afrique noire¹.

Devant cette situation, l'Angleterre a inauguré une politique nouvelle. Malgré des difficultés financières infiniment plus graves que les nôtres, elle a créé un Colonial Welfare and Development Fund, doté de cent vingt millions de livres à dépenser en dix ans. (Compte tenu des populations respectives, ce montant représenterait pour le Congo et le Ruanda-Urundi environ cinq milliards de francs belges.) Au lieu de se borner, comme elle l'avait fait jusque là, à payer de sa personne en gérant au mieux les ressources propres — grandes ou petites — de chacun de ses pupilles, elle intervient désormais de ses deniers pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté coloniale. L'idée maîtresse est de répartir sagement les subventions entre dépenses sociales et investissements économiques, pour que l'accroissement de ressources créé par ceux-ci suffise à maintenir celles-là quand la période d'assistance aura pris fin. Les subventions sociales doivent permettre aux colonies de vivre, pendant dix ans, au-dessus de leurs moyens; les inves-

1. Conférence prononcée à Léopoldville le 6 juillet 1946, reproduite dans *Étapes et Jalons*, IX, pp. 199-225. Bruxelles, Ferdinand Larcier, 1946.

X

LES TACHES DE DEMAIN

Quand les adversaires de la colonisation votèrent, à la quatrième Commission de l'Assemblée Générale de l'ONU en 1947, un amendement soviétique prescrivant au Secrétaire Général d'établir des comparaisons entre les renseignements fournis au sujet des territoires dépendants et les données correspondantes relatives à leurs métropoles, ils songeaient à la propagande anticoloniale qu'on pourrait tirer de pareilles comparaisons : la métropole, riche marâtre bien nourrie, somptueusement vêtue, ne manquant de rien; la Colonie, Cendrillon en guenilles, mourant de faim, dénuée de tout. Comparaison injuste, évidemment. On pourra répondre que les puissances coloniales ne sont pas responsables de la pauvreté de leurs possessions; celles-ci seraient bien plus dénuées encore si elles étaient privées de l'appui des métropoles. Un tuteur doit gérer en bon père de famille les biens de son pupille, il n'a pas le devoir de partager avec lui sa propre fortune. Le contraste n'en fournira pas moins un thème fécond pour harangues anti-impérialistes.

« Aujourd'hui », écrivait récemment Sir Bernard Bourdillon, ancien Gouverneur de Nigérie, « il est universelle-

tissements économiques doivent porter, au bout de dix ans, leurs moyens au niveau de ce train de vie relevé. Un conseil composé de personnalités de tout premier plan aura pour mission de rechercher et de maintenir ce délicat équilibre.

La France s'est ralliée, en principe, à une politique analogue. Le désordre de ses finances, l'instabilité de sa monnaie et de son économie n'ont toutefois pas permis jusqu'ici de chiffrer d'avance l'intervention métropolitaine.

Nous avons dit que les États-Unis avaient, pendant la durée de leur occupation des Philippines, admis la solidarité budgétaire de la métropole et largement subventionné le territoire.

La Belgique, elle, adopte une politique différente. Elle a écarté le principe d'une dotation métropolitaine. Un Fonds du Bien-Être indigène a cependant été créé. Il tirera ses ressources de la mobilisation d'une créance de guerre sur la Belgique, de la loterie coloniale et d'inscriptions éventuelles au budget ordinaire. La loterie coloniale existe depuis près de vingt ans, et la prise en charge, par la Belgique, des dépenses militaires engagées pour son compte par le Congo en-dehors des frontières de la colonie ne peut vraiment pas être présentée comme une largesse... D'autre part, le programme économique, qui fait tout l'intérêt du plan britannique, est absent du plan belge. Celui-ci se réduit en somme à l'intention solennellement affirmée d'affecter par privilège à des dépenses sociales une certaine somme annuelle provenant des ressources normales de la Colonie. Comme effort métropolitain, c'est peu.

Le Gouvernement des États-Unis demande au Congrès de voter dix-sept milliards de dollars d'impôts — quelque huit cent milliards de francs belges — pour aider à

relever l'Europe. Il invoque pour justifier ce sacrifice non un devoir de philanthropie, mais seulement l'intérêt national : la renaissance de l'Europe est une condition de la stabilité et de la prospérité de l'Amérique.

Le proverbe dit qu'un bienfait n'est jamais perdu. Mais qui, avant Marshall, eût osé conseiller, comme un risque raisonnable, un *don* de dix-sept milliards de dollars? C'est par l'énormité de ses chiffres que le plan Marshall fait date dans l'histoire. Un précédent aussi sensationnel ne fera-t-il pas réfléchir chez nous? Si l'Amérique, *dans son propre intérêt*, donne dix-sept milliards de dollars à l'Europe sans faire dépendre ce don d'aucune concession d'ordre politique, économique ou stratégique, ne peut-on espérer voir la Belgique accueillir, autrement que par un haussement d'épaules, la proposition de donner, *dans son propre intérêt*, une somme cent cinquante fois moindre à son Congo? Quand le Gouvernement écarte une solution que les autres puissances coloniales ont jugée nécessaire, n'est-on pas en droit d'attendre à tout le moins qu'il s'en explique? Estime-t-il, contrairement à l'opinion que Sir Bernard Bourdillon croit « universellement admise », qu'à la différence des autres colonies, le Congo *peut* se suffire à lui-même sans « aide généreuse »? Ou bien doute-t-il de l'efficacité d'une assistance financière pour accélérer le développement du Congo? Ou bien juge-t-il devoir maintenir, par principe, la politique de stricte séparation des patrimoines, excluant toute responsabilité financière de la mère-patrie? Ou bien, tout en reconnaissant l'opportunité des méthodes adoptées ailleurs, se voit-il dans l'impossibilité d'adopter les mêmes méthodes parce qu'elles dépassent les moyens d'un petit pays appauvri par la guerre? Ou bien enfin redoute-t-il simplement l'impopularité de mesures fiscales auxquelles

l'opinion est insuffisamment préparée? La question est assez grave pour mériter d'être débattue.

Accélééré grâce à l'assistance financière de la métropole ou freiné par la pauvreté de ses ressources propres, le développement de la Colonie ne la conduira au stade civilisé que moyennant un accroissement très considérable de son revenu national. Ce revenu dépend de sa productivité et du volume plus ou moins grand de ses paiements à l'étranger.

Si déplaçant que soit le mot, il faut bien reconnaître qu'en vertu de la Constitution qui consacre la séparation des patrimoines, les capitaux belges investis au Congo doivent être appelés des capitaux étrangers. Presque tous les revenus de capitaux publics et privés, presque tous les profits de la production sont exportés : arrérages de la dette, pensions, dividendes, économies. Les bénéfices réinvestis eux-mêmes se transforment en capital étranger. J'ai appelé cela une « économie d'écuinoire » et le terme m'a été reproché comme s'il constituait une injure à notre honneur national — alors qu'il n'est que la constatation d'un fait, la reconnaissance d'une situation parfaitement légitime.

Personne n'a jamais songé à reprocher à l'Angleterre d'avoir investi ses capitaux dans les mines d'or du Transvaal : les Boers n'avaient pas de capitaux et eussent été bien empêchés de mettre leurs mines en exploitation. L'économie de l'Afrique du Sud n'en était pas moins, elle aussi, une « économie d'écuinoire » tant que le plus clair des profits des mines d'or allait à des actionnaires anglais. Qu'on s'imagine la situation de la Belgique si tous les emprunts de l'État avaient été placés à New York, si tous les pensionnés vivaient sur la Côte d'Azur, si tous les administrateurs et actionnaires de nos sociétés touchaient à Paris leurs tantièmes et leurs dividendes —

quitte à fonder, à Paris, de nouvelles sociétés belges pour placer profitablement leurs économies. Ne serait-on pas en droit d'appeler l'économie belge — sans aucune intention péjorative — une « économie d'écuinoire » ?

L'Afrique du Sud a bâti son économie propre sur une taxation judicieuse des mines d'or. Le Congo doit, lui aussi, se faire une économie par une exploitation rationnelle de son domaine et par une fiscalité adéquate. Il le ferait évidemment s'il était gouverné par ses propres habitants; il doit le faire de même si c'est nous qui le gouvernons pour ses habitants.

Cela réalisé, reste le principal : accroître la productivité du pays jusqu'à lui donner un standard de vie civilisé.

Sans entrer dans le détail, on peut affirmer, *grasso modo*, que la productivité de la population engagée dans des entreprises européennes est en mesure de supporter sa part d'un budget normal. Cela représente à peu près quinze pour cent de la population totale.

Par contre, il est tout à fait certain que la masse des indigènes des chefferies, soit quatre-vingt-cinq pour cent du total, est absolument incapable, dans les conditions actuelles, de produire assez pour vivre une vie décente. Des gens faibles, mal nourris, ignorants de toute technique, éloignés des voies de transport, ne bénéficiant d'aucun capital accumulé par les ancêtres, construisant leurs maisons de leurs mains, ne pratiquant aucune division du travail, sont absolument incapables de tirer de la terre qu'ils travaillent sans autre outil que la houe, une production suffisante pour manger à leur faim, se loger et se vêtir décentement, payer leur part de ce que coûte l'administration, la justice, les travaux publics, l'hygiène, l'enseignement, la sécurité sociale...

C'est une évidence que personne, semble-t-il, ne peut mettre en doute.

Que faire dans cette conjoncture ?

Voici comment, dans le discours déjà cité, j'esquissais une solution :

« Je vise aussi la valorisation de l'immense somme de labeur — souvent si peu efficace — consacrée par les indigènes à leurs cultures économiques. Une besogne bien faite ne demande pas beaucoup plus d'effort qu'une besogne gâchée; et quelle différence dans les résultats ! Comparez le rendement d'une plantation européenne occupant cent travailleurs avec celui des cent parcelles dispersées d'un village de brousse ! Comme une mesure de fermeté fait lever toute la pâte, il suffit de la compacité d'un homme pour faire réaliser, par cent auxiliaires ignares, le travail de cent hommes compétents. Quelle transformation dans la vie rurale, si chaque village se trouvait propriétaire de sa plantation ! Ce résultat peut être atteint, dans le cadre strictement coutumier, sans recrutements, sans déracinement, sans trouble à la vie familiale. C'est dans l'action coopérative sous direction européenne, permettant la division du travail, la spécialisation et l'emploi de matériel, qu'est l'avenir de notre paysannat. Le succès dépendra d'une propagande bien faite et d'un cadre bien étoffé. »

L'excellent discours, prononcé par le Vice-Gouverneur Général Pétilon à l'ouverture du Conseil de Gouvernement de 1947, reprend ces idées et les développe en un programme concret, résultant des conférences entre le Ministre des Colonies et les autorités locales. Il complète ce programme — et il a mille fois raison — en préconisant l'expansion des échanges intérieurs. Trop exclusivement orientée vers l'exportation, l'économie congolaise est à la merci d'une baisse — prévisible sinon prochaine — des cours des matières premières.

Unanimentement applaudi au Congo parce qu'il traduit

des vérités unanimement reconnues, ce discours a soulevé, en Belgique, dans certains milieux d'affaires coloniales, des protestations dont le Ministre des Colonies a d'ailleurs fait bonne justice.

Le programme tient et, pour l'honneur de la Belgique, il sera réalisé.

Deux redoutables écueils seront à éviter dans l'exécution.

Le premier : l'excès de zèle. N'oublions pas la fatigue des indigènes. Il y a une limite à l'effort que nous pouvons leur demander, même s'il s'agit d'un travail entrepris dans leur intérêt exclusif.

Le second : l'accaparement du programme au profit d'intérêts européens. On a connu de ces projets de « coopération » qui camouflaient en « coopérateurs » de simples travailleurs payés à la pièce. Les indigènes fournissaient la terre et le travail, l'Européen fournissait « tout le reste » : un capital aussi gonflé que possible, la direction, les semences, l'outillage, la réalisation... Le produit devait rémunérer et amortir le capital, au bénéfice industriel; le solde serait partagé entre le coopérateur blanc et les « coopérateurs » noirs... La rémunération de ces derniers serait à peine supérieure au salaire des travailleurs agricoles. Une coopérative *indigène* vraie doit faire l'inverse : au lieu de limiter la participation des Noirs à ce que le Blanc ne peut faire par lui-même, réserver aux Noirs tout ce dont ils ne sont pas incapables et limiter l'intervention européenne au strict nécessaire. Le Fonds de Crédit agricole, alimenté par les encaisses des circonscriptions, peut fournir le fonds de roulement; en cas de besoin, un emprunt garanti par l'État — au taux d'intérêt des emprunts d'État, — suppléerait à son insuffisance. Seule la direction technique doit être assurée par des Européens appointés

— fonctionnaires ou privés — encouragés éventuellement par une participation modeste aux bénéfices.

* * *

Le problème politique ne se pose pas encore au Congo. Il n'est pas temps de le résoudre mais il est temps déjà d'y penser, de prévoir et de préparer l'avenir.

L'histoire a peut-être connu des émancipations prématurées. Peut-être l'Angleterre eût-elle pu maintenir un peu plus longtemps son autorité sur le Canada, sur l'Australie, sur la Nouvelle-Zélande, sur l'Afrique du Sud; quoi qu'il en soit, elle n'a pas à regretter d'avoir remplacé le lien de dépendance par un lien de libre amitié.

Des émancipations tardives, l'histoire n'en a jamais connu — parce que quand l'heure est venue, les peuples n'attendent pas. Si l'on tarde, ce n'est plus l'émancipation qui termine la crise : c'est la haine, la révolte, la rupture.

Janvier 1948.

II

REGARDS SUR L'ÂME NOIRE

l'enceinte et à la faire tomber dehors par-dessus les fils. Puis je la traînai au milieu du chemin. Le vol était consommé, la preuve faite.

Le petit soldat me regardait faire, bouche bée, n'y comprenant goutte.

J'allai vers lui, je touchai son fusil.

— C'est ton fusil, ça ?

Son visage s'éclaira.

— Oui, mon fusil.

— Montre ?

Il me le donna sans difficulté.

— Et des cartouches ? Tu as des cartouches aussi ?

Il ouvrit une cartouchière aussi large que son sourire.

Un seul chargeur ; mais enfin c'étaient de vraies cartouches.

— Donne !

Je le dépouillai de ses munitions.

— Et comment fait-on pour les introduire dans le canon ?

Il m'aïda à glisser le chargeur.

Le moment était venu de tirer la morale de l'aventure.

— Eh bien, mon garçon, tu ne m'as pas demandé le mot.

Tu m'as laissé voler dans un parc dont tu avais la garde. Tu

m'as livré tes armes... Si maintenant j'étais un Allemand, si

je te tuais ?...

Un Allemand ? Le pauvre conscrit comprenait de moins en moins et se mit à trembler.

Le sergent n'avait rien dit jusque-là. C'était un vieux briscard qui en avait vu de toutes les couleurs. Je me tournai vers lui comme pour le prendre à témoin de ce que valent aujourd'hui les recrues... Il eut un haussement d'épaules désabusé, puis, amer, méprisant comme les spectateurs du cirque quand ils abaissaient le pouce, laissa tomber :

— Èè, buma ye ! C'est ça, tue-le !...

C'est ainsi qu'il concevait l'autorité du chef, les droits de l'homme qui dicte la loi.

Au fond de la brousse, chez les sauvages non évolués, on va plus loin.

En temps de famine, dans l'Urundi, les voleurs de récoltes n'étaient livrés à la justice qu'après plusieurs jours de tortures.

V

LA LOI ET L'HOMME ¹

Au cours de notre offensive de 1916 dans l'Est Africain, l'évacuation de Kigoma par les Allemands avait valu à nos troupes un butin immense : matériel, outillage, approvisionnements à n'en plus finir. Tout cela était parqué aux fins d'inventaire dans une enceinte de barbelés, sous la garde de recrues à peine dégrossies qu'on n'osait pas encore conduire au feu.

Une nuit, je faisais ma ronde d'officier de semaine, escorté d'un vieux sergent qui portait la lanterne, quand à un coin de rue le bruit caractéristique d'un fusil empoigné à deux mains pour la mise en garde m'annonça le voisinage d'une sentinelle. J'attendais le réglementaire « Gwatara kiwif » Halte-là ! Qui vive ? — Au lieu de cela, ce fut une mince petite voix apeurée qui vint à moi du fond de la nuit : « Nini kuna ? »

— Puisqu'on le prenait sur un ton si peu militaire, je répondis paternellement : « Rien, un blanc de chez vous ». — Ah ! Bo !, fit la voix rassurée ; et le jeune guerrier se rangea pour me livrer passage. Je m'avançai vers l'enceinte, il me laissa faire. Je franchis le barbelé sans être inquiété. Il fallait voler quelque chose, quelque chose de visible, d'exemplaire, de frappant... C'est cela : une enclume ! Une petite enclume prétendument portative ; mais ce qu'elle était lourde ! A grand effort, je la soulevai ; je parvins à la porter jusqu'à

1. Discours prononcé le 16 janvier 1932, à la séance solennelle de rentrée de la Section de Droit Colonial et Maritime de la Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles.

On traînait à la prison des épaves humaines, des malheureux mourant de faim, couverts de plaies, garrottés comme des bêtes, qui souvent succombaient malgré tous les soins. Quelquefois même, on ne nous les amenait pas du tout : les habitants exaspérés rendaient eux-mêmes une atroce et sommaire justice.

Un jour, je réunis les chefs pour mettre fin à ces pratiques. Je leur fis une théorie ponctuée de froides menaces : « Les voleurs de récoltes ici, et intracts. C'est le blanc qui punit, et les voleurs seront punis. Mais si on les torture, si on les mutile, si on les tue — vous, les chefs, responsables. Donnez des ordres. »

Ils s'en allèrent tenir conseil. C'est facile à dire, donner des ordres ! Mais s'ils ne sont pas obéis ? Les Barundi sont fous de rage quand on pille leurs champs... Comment empêcher ces explosions de colère collective ? Il fallait prévoir des excès malgré tout ; et alors ? Payer le prix du sang, sept vaches, pour de misérables voleurs ?

Ils discutèrent longtemps. Quand ils revinrent, je vis à l'air épanoui de leur vieux porte-parole qu'ils avaient trouvé la solution.

— Vraiment, me dit-il, vous ne voulez plus qu'on torture les voleurs de récoltes ? Alors, c'est bien simple : décidez que dorénavant vous les ferez tous pendre. Proclamez-le partout. Et nous vous garantissons qu'on vous les amènera intacts !

J'aurais édicté cette loi, là, sur-le-champ, de ma seule autorité — on m'acclamait comme le sauveur du peuple...

Cela malgré l'existence bien connue du Gouverneur et du Ministre, malgré les portraits du Roi président au mur des salles d'audience, malgré les jugements rendus au nom de la loi, malgré le Code ostensiblement feuilleté avant le prononcé, malgré les réserves même dans les sentences de mort : vous serez pendu — à moins que le Roi n'en décide autrement...

La Loi!... On nous l'a définie à l'Université comme la règle juridique établie par un acte exprès de l'autorité. Cette définition vaut pour la brousse aussi, si l'on entend par

« autorité » l'Européen qui porte au casque un insigne officiel. La Loi, c'est « l'ordre de Boulamatari ». Mais qu'il s'agisse d'une règle fondamentale solennellement proclamée dans la Charte de notre indépendance, qu'il s'agisse d'une loi votée par les deux Chambres et revêtue de la sanction royale ; qu'il s'agisse d'un décret, d'un arrêté royal, d'une ordonnance du gouverneur, d'une décision du commissaire de district ou d'une fantaisie de l'administrateur, — c'est toujours un ordre de Boulamatari, transmis aux populations suivant les mêmes formes, publié par proclamation sommaire dans le même jargon. Il est impossible à l'indigène de rétablir la hiérarchie des valeurs. Il réagit de même à tous les ordres, quels qu'ils soient ; il leur réserve à tous une égale obéissance, — à moins que ce ne soit un égal mépris. Et vous voyez d'ici la tentation qui s'annonce : l'infraction la plus facile à commettre en brousse, avec le plus de chance d'impunité, c'est l'abus de pouvoir des fonctionnaires ; parce que si nul n'est censé ignorer la loi, personne ne la connaît ; si nul indigène n'est censé ignorer ses devoirs, aucun n'est capable de connaître ses droits ; parce que l'administré ne peut pas ne pas confondre les ordres qu'un chef transmet avec ceux qu'il donne, la loi qu'il applique avec la loi qu'il fait.

Ajoutez à cela que dans les circonstances graves de sa vie, le Code ne tracera pas au fonctionnaire de brousse la conduite à suivre.

Condamner un homme à mort est une lourde responsabilité, une responsabilité qu'on n'assume pas sans angoissants débats de conscience — plus encore peut-être qu'en Europe, dans cette Afrique où les choses sont d'une simplicité terrible, où quelquefois celui qui a rendu la sentence devra présider à son exécution. Mais cette sentence, le juge ne l'a pas voulue. Un jugement, c'est un acte d'intelligence, non un acte de volonté. Quand il a reconnu que les faits évoqués devant lui constituent l'infraction qualifiée par la loi, le juge s'abrite derrière cette loi qu'il a fait serment de servir. Il prononce — sous peine de forfaiture il *doit* prononcer, — mais c'est la loi qui condamne. S'il se prépare peut-être des cauchemars, du moins est-il sûr de ne pas se préparer des remords.

Dans la carrière de tout chef territorial, même du plus humble, il y a le souvenir de décisions autrement redoutables que des condamnations à mort. Des nœuds gordiens qu'il a fallu trancher — et trancher sur-le-champ — et trancher d'un coup, en jouant à la fois non seulement sa carrière et sa vie, mais d'autres vies humaines avec la sienne.

Je me souviens d'un jour... oh, rien de sensationnel, rien d'extraordinaire : une révolte, comme il en éclate quelquefois, comme il y en a plus d'une aujourd'hui même, dont personne ne parle, dans cet immense Congo... J'étais en route sur les confins de la zone révoltée, avec quatre soldats d'escorte, pour un voyage annoncé depuis longtemps. Pendant mon absence, la situation s'était brusquement aggravée. A l'appel d'un prophète, des foules d'indigènes se soulevaient contre les chefs fidèles, pillaient et brûlaient leurs kraals. Chaque jour, des chefs partaient en dissidence; d'autres hésitaient, prêts à voler au secours de la victoire. Sur les rapports qui m'étaient parvenus, j'avais appelé des troupes. Un matin, comme je me préparais à lever le camp, un message m'apporte une lettre. Nouvelles alarmantes : mon adjoint, surpris sans munitions, a dû se replier vers le chef-lieu; les rebelles enhardis l'ont suivi et menacent le poste. Chaque nuit des flèches enflammées sont lancées sur les toits de chaume; les grands tambours sauvages battent du crépuscule à l'aube.

Que faire? Le message attend. Les indigènes accroupis autour de moi attendent, et guettent sur mon visage l'effet des nouvelles que sans doute ils connaissent déjà. Retourner en arrière? Poursuivre ma route? — Vite, il faut décider. — Les miens sont là-bas. Y courir? Mais je suis annoncé ailleurs. — Vite, il faut décider. Poursuivre? Alors si la révolte s'étend, je suis un homme perdu. Retourner? C'est confirmer, dans la région où l'on attendra en vain ma venue, les bruits les plus sinistres; et la révolte ne pourra manquer de s'étendre. — Vite, il faut choisir. — Les nouvelles sont vraies; mais si je poursuis tranquillement mon chemin, je prouve qu'elles sont fausses, ou tout au moins je démens leur gravité. Le fait seul que je sois là, sans troupes, suffira peut-être à rassurer tout le monde, à maintenir tout le Nord du

pays dans l'obéissance. — Vite, il faut choisir. — Les ordres sont donnés depuis plusieurs jours, les renforts sont en route. En attendant, le poste peut se défendre... Quatre soldats de plus au chef-lieu n'y changeront rien. Cent mille révoltés de plus dans la brousse pourraient faire une rude différence... Le message attend. Je replie la lettre : « C'est bon, cela va bien. En avant!... »

De l'autre côté de la vallée, là-bas, sur le Kihinga, les lourdes fumées des incendies roulent lentement dans le ciel... En route!...

Sur mon passage, la révolte ne s'est pas étendue.

Des incidents comme celui-là ne sont pas quotidiens; mais tout broussard en a vécu de pareils; et même dans sa vie de tous les jours, le représentant de la loi a autre chose à faire que de trancher des difficultés juridiques. Le recensement. L'impôt. L'étude de la langue et des coutumes. Des routes à tracer, des maisons à construire. Des conseils à donner pour les cultures — des haines entre tribus à éteindre — une épidémie inconnue qui soudain éclate... La famine qui menace par ici — et par là des colons qui se plaignent de manquer de main-d'œuvre. Un grand chef qui meurt et ses héritiers se disputent. Il faudrait achalander ce marché que les indigènes désertent. Là-bas un féticheur s'agite; nous allons à la révolte si l'on n'intervient pas à temps. Tel marais à ponter où les caravanes s'embourbent. Et les porteurs qui abandonnent leur charge et les contribuables absents et les criminels en fuite à qui tout le monde donne asile!... Civiliser les noirs, on ne le fait pas à coups de décrets; ce n'est pas dans les Codes qu'on trouve les formules d'action. Certains, au contraire, disons-le tout bas, y trouvent parfois des prétextes pour ne pas agir.

Voici une chefferie en état d'insoumission collective. Pas de révolte violente; mais on refuse l'impôt, on chasse les messagers, on fait rebrousser chemin aux caravanes. Il faut manifester l'autorité de l'État; et l'administrateur ordonne sa première opération de police. Il va se servir des armes que la loi lui met entre les mains. Quelles sont ces armes, au juste? Quels sont les pouvoirs exceptionnels dont dispose dans des

représentant de l'État, il l'infligera peut-être bien quelque fois comme... disons comme gérant d'affaires pour le compte du chef...

C'est là un très grave danger. Une bonne loi n'est bien-faisante que dans la mesure où elle est appliquée; une loi mauvaise est toujours mauvaise, aussi bien lorsque certains l'appliquent en se lavant les mains que lorsque d'autres la violent d'une conscience tranquille : car la violation d'une loi entraîne au mépris de la loi. Et quand on voit, d'autre part, quelle triste marchandise le pavillon du respect de la loi peut couvrir, on comprend, si on ne l'excuse pas, que les broussards fassent quelquefois bon marché des codes. « Le culte du parapluie », comme on dit en argot congolais. La terreur des responsabilités. Le malheureux pour qui un problème est redoutable non quand il est grave, mais quand il est nouveau; qui préférera toujours un mauvais précédent à une initiative heureuse; qui compulse au lieu de réfléchir; qui n'a que des dossiers comme expérience et comme principes que des circulaires; qui n'agira jamais sans être couvert par un ordre, une lettre, un petit papier — fût-ce au crayon, à la rigueur, mais il lui faut son petit papier. Et il se pare de sa veulerie comme d'une gloire, comme d'une conscience : moi, je ne connais que le règlement.

Le pis est qu'on finit par le prendre au sérieux. D'honnêtes gens finissent par croire que vraiment son respect de la loi est la tare secrète qui explique son incurable faiblesse. De là à faire du mépris de la loi une vertu, il n'y a qu'un pas vite franchi. Des formules lapidaires, si lapidaires qu'elles ne veulent plus rien dire, sont détournées de leur sens. « Il faut savoir désobéir » s'interprète « il faut ne pas savoir obéir »; et à force de se convaincre que les hommes ne sont pas faits pour les règlements, on en vient à croire que les règlements ne sont pas faits pour les hommes. Les « hommes », les « anciens » sont ceux qui ont secoué cette routine légale; tant qu'on n'a pas su s'en affranchir, on n'est qu'un « légiste », un « code-en-main », un « porte-plume »; une fois même, j'ai entendu dire « un Poincaré » : l'interlocuteur se croyait Mussolini. « Mépris de la loi », devient synonyme de « soit

circunstances exceptionnelles un commandant d'opération de police? Fébrilement, il compulse le code et les circulaires; mais c'est en vain qu'il interroge la Sibylle : la Sibylle demeure muette. Avant de commencer les opérations, il devra faire une proclamation; après les avoir terminées, il devra faire un rapport. Et entre les deux? Entre la proclamation et le rapport? Rien. Si : il pourra faire usage des armes en cas de légitime défense. Cela, on n'avait pas besoin de le lui dire. Mais le code n'ajoute pas qu'après le rapport il y a l'enquête. Toutes les initiatives — aucun droit — toutes les responsabilités. Comme le sabre de Joseph Prudhomme, dont il jurait de se servir pour défendre les institutions ou au besoin pour les combattre, la Loi menace celui qui s'en sert au moins autant que ceux contre qui on la brandit. Ordonner une opération de police, c'est attirer l'attention sur les erreurs que l'on va peut-être commettre. Le succès ne justifie pas les moyens — mais l'insuffisance des moyens ne fera pas pardonner l'échec.

Et alors? Ou bien l'administrateur ferme son code et va de l'avant. Faut-il s'étonner si une autre fois il néglige de le rouvrir? Ou bien il s'installe dans sa chaise-longue, laisse les indigènes se moquer de lui et rosser ses messagers; ses rapports idylliques ne parleront de rien jusqu'à ce qu'un jour, brutale, sanglante, la révolte éclate.

Il y a plus encore. La loi est violée et on ne voit pas comment, dans certaines circonstances, elle ne le serait pas. Un agent territorial sans pouvoirs spéciaux est détaché en petit poste. Survient une rixe au marché, ou un menu larcin. Avec des vociférations qui feraient croire à un assassinat, le coupable est traîné devant le blanc. Que va faire celui-ci? Envoyer prévenu et témoins devant l'administrateur, à six jours de là? Renvoyer les plaignants pour avoir au marché du lendemain des batailles rangées? Si le chef indigène est présent, la chose sera vite réglée :

— Chef!

— Oui blanc! — Capita, six coups.

Mais si le blanc n'a pas de chef sous la main, le châtement nécessaire qu'il n'a pas le droit d'infliger comme

des responsabilités » ; on l'érige en dogme premier de la grande école. On se réclame d'un nom prestigieux, de Lyautey.

* * *

Lyautey est le plus grand des coloniaux vivants, notre maître à tous ; que ceux qui l'égalent l'imitent ! Mais le Ciel nous préserve de ses pastiches ! C'est une noble passion que la soif des responsabilités ; mais à l'étancher sans mesure on sombre — si on n'a pas la tête bien solide — dans une irresponsable ivresse qui s'appelle tyrannie. Les Lyautey au petit pied, les « bons tyrans » ne sont trop souvent que des tyrans tout court, de pauvres petits tyrans, des malades, victimes de la plus pernicieuse des fièvres tropicales : l'hypertrophie du « moi ».

Comment des fonctionnaires territoriaux peuvent-ils succomber à cette fièvre, eux qui devraient trouver dans leur métier l'antidote de quotidiens rappels à la modestie ? Je ne vois point de carrière où l'homme qui pense puisse souffrir davantage de l'écart sans mesure entre sa force et son fardeau, entre sa valeur et sa responsabilité. Civiliser les autres ! Il faudrait commencer par être soi-même le civilisé total. Il faudrait tout savoir et avoir tout compris.

En Europe, chacun tient sa petite partie et fait de son mieux en comptant sur les autres pour lui donner la réplique. Le blanc d'Afrique est seul en scène et doit regretter chaque jour de ne pas savoir tous les rôles. Le cuisant souvenir de ses fautes et de ses maladroites d'hier lui enlève jusqu'à l'espoir d'éviter les erreurs de demain.

Que peuvent changer à cela grades, galons, rosettes et le salut de la garde qui sort au son des clairons, — automatique hommage à l'ancienneté grisonnante, triste annonce de la vieillesse qui vient ? Que peuvent changer à cela les flatteries des indigènes prosternés devant la force dont vous n'êtes que l'image ? Mais non. La vanité humaine se grise des plus vulgaires encens, elle veut croire aux protestations d'amour que prodiguent de sournois esclaves ; et tout le monde connaît le type du vieux colonial qui fait un détour pour passer

devant le corps de garde — comme s'il avait besoin de ce que les règlements appellent les « marques extérieures du respect » pour retrouver l'estime de soi-même et démentir la secrète conscience de sa nullité...

Maladie coloniale, cette hypertrophie du « moi » ? Nullement ; le virus existe partout, en Europe aussi. Ce virus, c'est la Force — la dangereuse, la trompeuse Force. La Force qui finit par affaiblir parce qu'elle commence par aveugler ; qui aveugle parce qu'elle dément l'expérience, parce qu'elle fausse les leçons de la vie, parce qu'elle donne le succès sans mérite et permet les erreurs sans sanction. La Force qui prétend tenir lieu de sagesse, la Force qui égare la raison ; pierre de touche où se dénoncent les grands de peu sincère aloi, piège où se sont perdus tant d'illustres destins. Mais ce qui est colonial, c'est l'atmosphère, le milieu, bouillon de culture qui favorise une monstrueuse prolifération de l'orgueil. Rares sont après tout, en Europe, les hommes à qui tombent en partage l'autorité sans discussion, la force sans contrepoids, le pouvoir sans frein. Tandis que là-bas ! En bangala ou en kiswahili, « quia nominor leo » se traduit : « parce que je suis Blanc ! ».

L'hiver dernier, j'étais au Congo, en brousse. J'avais été amené par mes recherches démographiques à examiner la situation légale des familles nombreuses. Le décret sur l'impôt indigène exempte les contribuables monogames qui ont au moins quatre enfants en vie. Mais il y a certaines difficultés d'interprétation. D'un poste à l'autre, je cherchais vainement les comptes rendus du Conseil Colonial, dont les travaux préparatoires auraient pu m'éclairer. Un jour je trouvai dans un village quatorze pères de famille qui tous, sans discussion possible, livrets bien en règle, devaient être exempts d'impôt. Tous avaient payé. Je leur demandai pourquoi ils n'avaient pas réclamé l'exemption. Ils répondirent en chœur : « Nous n'oserions jamais. Donne-nous un papier ». — « Mais vous n'avez pas besoin de papier, Boulamatari ne veut pas de votre argent ! C'est un ordre général ! C'est la même chose partout ! » — « Ailleurs, peut-être, dit le chef, mais pas chez nous ! Tu ne connais pas notre commandant. Ici, l'ordre est

que tout le monde paye »... Et je ne pouvais m'empêcher de me dire : pendant ce temps la lourde machine tourne, le législateur légifère, les rapporteurs amendent les textes, corrigent les termes impropres, déplacent les virgules mal mises... A quoi bon si l'homme refuse d'appliquer la loi? A quoi bon si la machine tourne à vide, si à l'autre bout l'exécutif n'exécute pas?

Ne parlons pas des grands abus, des abus criminels : ils sont si rares, si vite réprimés! S'il n'y avait qu'eux, le Congo serait un pays charmant. Mais parlons des petits abus commis chaque jour de bonne foi par de braves gens, quand les grise la volupté du pouvoir et qu'à cette passion dévorante entre toutes ils ne savent pas poser comme limite infranchissable le respect des droits et de la liberté d'autrui.

La supériorité du blanc sur le monde où il règne est si évidente dans bien des domaines qu'il est tenté de la considérer comme un dogme, de croire que dans ses rapports avec l'indigène il ne pourrait pas ne pas avoir raison. Et de fait, comme il est le maître, il finira toujours par avoir raison, même quand il a tort. Aucune expérience n'est là pour entamer sa foi; au contraire, une infailible réussite couronne à tout coup ses entreprises, parce que bon gré mal gré les indigènes doivent bien obéir à ses ordres et se plier à ses fantaisies. Qui mieux que le blanc dans sa sagesse jugera de ce qui convient aux noirs pour assurer leur bonheur? Et le blanc travaille au bonheur des noirs. C'est cela qui le rend redoutable; car la méchanceté peut se laisser fléchir, mais le fanatique est inflexible parce que sa conscience l'approuve. De là, chez certains administrateurs, ces interventions maladroites, vexatoires, saugrenues quelquefois, qui lassent les indigènes au point de leur empoisonner l'existence — toujours pour leur bien, toujours pour les rendre heureux. Les huttes légères en rameaux de palmier sont vraiment par trop primitives : on va construire un beau village en pisé. Dans six mois, la récolte faite, les huttes auraient été brûlées pour en élever d'autres près des nouveaux champs. Dans cinq ans, le beau village neuf devenu vieux sera toujours là, lépreuses mesures aux toits percés, infestées de vermine, inhabitables? Qu'im-

porte, le bon blanc aura eu son jouet. — Ce village perdu au fond de la brousse, loin des communications, loin de tout, nous allons l'aligner au bord de la grand'route où vous serez si bien. Sur la crête battue par les tornades, chaque coup de foudre fera des victimes? Qu'importe, le bon blanc aura eu son jouet. — Et les routes qui demeureront vierges de toute ornière parce que jamais rien qui roule n'y pourrait passer! Et les digues qui s'enfoncent parce que malgré les avertissements des indigènes on les a jetés sur des marais mouvants! Et les cultures d'essai mal faites dans des terrains mal choisis où pas une herbe ne prend racine! Et pour tant d'autres tentatives vouées d'avance à l'échec, tant de milliers de travailleurs toujours bénévoles, toujours résignés, toujours prêts... Rien n'échappe à l'importune Providence. Sa sollicitude tracassière s'étend à toute la vie. Elle s'occupe de la date d'une chasse; elle impose le choix d'une résidence; elle réglemente la mode; elle arrange des fiançailles; elle se mêle des menus... J'ai connu un administrateur qui lutait contre la criminalité en décourageant la culture du sorgho, plantation trop haute propice aux embuscades; et un autre qui prétendait introduire dans le harem d'un grand chef polygame... un tour de mouchoir plus équitable!...

C'est ainsi que l'on devient un tyran. Écoutez l'anecdote que m'a contée un médecin. Il arrive un soir, à l'improviste, dans un petit village-doublure, une de ces succursales que les villages déplacés le long des grand'routes entretiennent en brousse à proximité des plantations et où demeurent les vieillards avec quelques gardiens. En passant devant une hutte, il entend des caquetages assourdissants; il se fait ouvrir la porte et trouve la hutte... pleine de coqs! Il demande le pourquoi de ce bizarre rassemblement — et on lui explique : l'administrateur, le « Commandant », loge ce même soir au village officiel à deux heures de là; et le chef a fait évacuer tous les coqs. Leur chant trop matinal pourrait troubler le sommeil olympien du maître... — Vous riez? Mais dans la hutte voisine, on avait rassemblé de même tous les petits enfants!... Bien entendu, l'Européen à qui les noirs faisaient cette réputation d'odieuse tyrannie était

étranger à la mesure; peut-être un jour, énérvé par les pleurs d'un bébé, avait-il donné ordre de « faire taire ce moutard », et avec son renom de sévérité, il n'en avait pas fallu davantage. Mais songez à la haine des mères!

* * *

Nous nous plaignons, et à juste titre, de l'incompréhension, de l'inertie, de la paresse, de la mauvaise volonté des noirs. N'ont-ils, eux, jamais à se plaindre de nous, de notre zèle maladroit, de notre agitation fébrile, de notre inconstance, de nos à-coups? Quelles leçons si le maître pouvait entendre ce qu'ils disent de lui, le soir, autour des feux! L'arrivée d'un nouvel administrateur est pour les indigènes une date aussi importante que l'était pour les peuples, au temps des dynasties absolues, l'avènement d'un nouveau souverain. Comme on épie ses premiers gestes! Comme on commente ses premières paroles! Comme on discute les moindres indices révélateurs de son caractère! C'est qu'on y voit des présages de bonheur ou d'infortune pour tous. Un changement de ministre, une volte-face de la politique métropolitaine ont sur les villages indigènes une répercussion moins profonde qu'une simple mutation dans le personnel territorial... Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, c'est un fait : en pays neuf, en brousse, l'homme pèse plus que la loi.

Ce déséquilibre entre la loi et l'homme est dans une large mesure inévitable. Nous pouvons concevoir, dans nos pays, des lois si exactement adaptées aux hommes et aux circonstances, des lois si bien faites que pour les appliquer sagement il suffise de les bien connaître sans qu'il soit besoin de sagesse. En Afrique, non. Pour cette poussière de peuples aux stades les plus divers de leur évolution, les lois générales se révèlent trop rigides. Ou elles brûlent les étapes pour les uns, ou elles marquent le pas pour les autres. La loi qui est bonne ici, par cela même qu'elle est bonne ici doit être mauvaise ailleurs; et quand elle est mauvaise elle est violée, avec tout l'arbitraire que sa violation entraîne. Au lieu d'une règle à suivre, le législateur ne peut proposer qu'un idéal à poursuivre. D'un échelon à l'autre, depuis le Parlement jusqu'à l'administrateur

territorial, les autorités doivent consentir à l'échelon inférieur de larges délégations de pouvoirs.

Décentraliser... Encore une de ces étiquettes dont chacun couvre les produits de sa firme. Pour le fonctionnaire, quelle que soit sa place dans la hiérarchie, cela veut dire : faire descendre la coupe du pouvoir jusqu'à ce qu'elle passe à portée de sa propre main, — et puis arrêter la descente. Quand le ministre élargit l'initiative des préfets, les sous-préfets trouvent qu'il centralise. Le dernier biographe du maréchal Lyautey rappelle avec finesse qu'avant d'accepter le commandement du cercle d'Ain-Sefra, le colonel Lyautey demanda son indépendance absolue vis-à-vis de la division d'Oran. Mais le premier geste du général Lyautey, divisionnaire à Oran, fut de revendiquer son autorité sur le cercle d'Ain-Sefra. Et quelques années plus tard, devenu Résident général au Maroc, il soutiendra les prétentions de l'Empire chrétien sur ce territoire contesté. — Illogisme? demande Maurois. — Non; simple conscience de sa valeur : l'autorité au plus capable; et le plus capable, il savait bien que ce serait toujours lui. Encore une fois, que ceux qui l'égalent l'imitent; mais le Ciel nous préserve de ceux qui l'imitent sans l'égaler...

Répartir les rôles entre celui qui commande sur place et ceux qui à tous les degrés dirigent de loin n'est pas tout. Après avoir dosé ce qu'il faut chez l'exécutant d'onces d'initiative et de grains d'obéissance, il s'agit de faire respecter le dosage : de maintenir l'obéissance et de diriger l'initiative. Dans la stratégie civilisatrice, le problème du contrôle est un des plus graves et peut-être le plus difficile à résoudre. On ne le résout pas avec les recettes d'Europe.

Ne comptons pas trop sur la justice. Sans doute, l'action de la magistrature est-elle indispensable pour sanctionner les infractions, les grands abus; mais quand elle se mêle des petits, elle est inadéquate. Car ce n'est pas contre l'illegalité que le noir a besoin de protection, c'est contre l'injustice; et si le magistrat peut réprimer — s'il réprime quelquefois, on lui en fait grief — une illégalité bienfaisante, il demeure désarmé devant une injustice légale. Une détention de vingt-quatre heures peut être arbitraire, salutaire et punie;

dix convocations coup sur coup sous des prétextes futiles sont infiniment plus vexatoires, mais elles sont légales et le juge n'a rien à dire.

Quant aux contrôles de l'opinion, tout-puissant en Europe, il s'exerce au Congo par la voie discrète et bienfaisante de la Commission de protection des indigènes, et par la voix moins discrète de la presse.

Messieurs, quand on porte notre robe, on ne fait pas bon marché de la liberté. Et pourtant ! Il faut bien reconnaître que la question de la liberté de la presse se pose autrement en Afrique qu'ici. Ici nous sommes entre nous, entre blancs, on peut s'entendre, chacun sait ce que parler veut dire. Qu'un journaliste se borne à traiter un adversaire politique d'« homme néfaste », c'est qu'il le considère comme un excellent homme au fond — et tout le monde comprendra. Mais là-bas ? Quand on a surpris les regards furtifs, les sourires sournois, les gestes de cachotterie coupable avec lesquels des noirs à demi-civilisés se passent sous le manteau tel article corrosif attaquant un gouverneur ou un haut magistrat, on songe aux responsabilités de la presse avant de songer à sa liberté. Car si le journaliste se frotte les mains devant un papier bien fait, qui a du mordant, qui a de la griffe ; s'il oublie que derrière le blanc pour lequel il écrit, il y a les noirs pour lesquels il n'écrit pas, mais qui le lisent par-dessus l'épaule du blanc, et si pour l'avoir oublié il récolte un jour la tempête, il n'aura pas le droit de jeter les bras au ciel et de dire : « Je n'ai jamais voulu cela, je n'avais semé que le vent !... »

Reste l'action du chef, le contrôle que l'administration exerce sur ses propres organes par sa propre hiérarchie. Action efficace parce que totale ; le chef surveille tout, dirige tout ; il répare et ne se borne pas à punir. Contrôle qui ne porte pas atteinte au principe d'autorité : car si l'indigène ne peut admettre, ne peut comprendre la séparation des pouvoirs, il connaît depuis toujours la subordination hiérarchique.

Quelqu'un l'a dit un jour — et depuis, hélas, trop de gens l'ont répété : « C'est en apprenant à obéir qu'on apprend à commander ». Formule creuse, évidemment, recours suprême

des « supérieurs » qui ne sont pas des « Chefs », qui achètent le respect de leur galon par la promesse de tardives revanches. Mais quand même elle serait vraie, elle ne nous fournirait pas encore la recette pour susciter des chefs. Car donner des ordres n'est pas l'essentiel du commandement. Ce n'est pas parce que l'on parvient à se faire obéir qu'on a l'âme d'un chef : on peut y réussir fort bien et n'avoir que l'âme d'un caporal. Le chef a mieux à faire que d'asservir les volontés pour forcer des obéissances maussades. Il doit être au contraire un éveilleur d'énergies. Il doit gagner à ses desseins et consacrer au service de son œuvre un faisceau d'adhésions sans réserves et de dévouements passionnés. Après les dernières notes d'un chef-d'œuvre, quand l'auditoire conquis éclate en applaudissements, on voit parfois les musiciens eux-mêmes se lever tous ensemble, comme sortant d'un rêve, pour acclamer leur chef. Ils lui doivent l'orgueil de s'être sentis transportés hors d'eux-mêmes, au-dessus d'eux-mêmes, d'avoir donné plus qu'ils n'auraient jamais cru pouvoir donner ; ils l'en remercient en lui renvoyant les bravos de la foule, parce que c'est à lui que les bravos sont dus. Voilà le chef ; on ne dira pas pour son éloge qu'il a « su se faire obéir ».

Faire obéir ? — Non, faire agir. — Punir ? — Oui ou non ; mais corriger : que le coupable regrette la faute non pas seulement parce qu'elle a été découverte, mais parce qu'elle a été commise. Ce magnétisme créateur d'énergies, redresseur de volontés, c'est cela le don du commandement. Qui ne l'a pas reçu ne l'aura jamais ; il peut se révéler, il ne s'enseigne pas. Il ne s'exerce pleinement que dans le contact personnel. L'action du chef rayonne, pourrait-on dire, comme la lumière, suivant l'universelle loi : en raison directe de sa force, mais en raison inverse du carré de sa distance... distance dans le temps ou dans l'espace, peu importe, le résultat est pareil : immobile et lointain, le chef n'est plus qu'une loi, il a perdu sa valeur humaine. Un journal citait naguère tel territoire congolais où il s'écoula sept ans entre deux inspections du commissaire de district ! Sept ans — la durée d'un règne — pendant lesquels l'administrateur livré à lui-même a connu toutes les tentations de la force, de l'isolement et de l'orgueil.

Sept années de lumière ! Il ne faut pas cette distance pour qu'un astre soit devenu lumineux...

Des chefs mobiles supposent des chef-lieux sans paperasses. Les verrons-nous jamais ? Mais même un chef mobile ne peut être partout ; et y fût-il, que sous ses yeux des fautes se commettent contre lesquelles il demeure impuissant. J'ai reçu un jour plainte en bonne forme d'un administrateur qui se jugeait diffamé parce qu'un notable avait interjeté appel de sa décision... A ce compte, que de diffamations en ce palais, contre ces Messieurs du Tribunal devant ces Messieurs de la Cour !... La leçon me servit ; et plus d'une fois, par la suite, je conseillai la résignation à un plaignant plutôt que de l'exposer, en lui donnant raison dans une petite affaire, à des représailles que je ne serais pas toujours là pour empêcher. *De minimis non curat praetor*. Triste maxime, et fausse, si l'on veut dire que les petites iniquités laissent le chef indifférent : au contraire, elles le privent souvent de sommeil. Mais amèrement vraie si l'on entend qu'il doit quelquefois s'interdire de les redresser pour éviter un plus grand mal. Le chef lui-même ne peut rien contre la carence ou l'incapacité de ses collaborateurs.

Ainsi le cycle de nouveau se referme. Où qu'on se tourne, en pays neuf on est toujours ramené à l'homme. Quels que soient les doctrines, les programmes et les lois, toute l'œuvre coloniale repose en fin de compte sur la valeur des exécutants. Chiffons de papier que les codes les plus parfaits s'ils sont mal appliqués par des hommes médiocres. Mieux vaudraient des lois mauvaises et un personnel de choix ; car les bonnes lois n'améliorent pas les hommes qui les appliquent, tandis que les hommes peuvent améliorer les mauvaises lois qu'ils doivent appliquer. La loi ne fait que traduire une doctrine ; et comme les règlements militaires se dégagent de l'expérience des combattants, la doctrine coloniale se crée chaque jour par les observations et les rapports des colons.

Des lois, sans doute. Mais des hommes d'abord. Et l'on pourrait souhaiter que la Colonie, pour le recrutement du grand métier territorial, fit un plus large appel aux jeunes hommes qui ont été formés par les disciplines du droit, si

fortes à la fois et si profondément humaines. Ils ont appris, suivant la belle formule du vieil auteur, « l'art de discerner ce qui est équitable et bon ». Ils ont été nourris non pas dans le culte d'une légalité étroite, mais dans le respect du Droit qu'ils n'oublieront jamais. Beaucoup d'entre eux — la guerre l'a prouvé — n'en conservent pas moins le goût du risque, de l'aventure, de l'action virile. Plus que des lois, ce sont des hommes comme ceux-là que notre Congo demande : des hommes complets, qui sachent voir clair, juger droit, et quand il le faut, vouloir — dur.

Pourtant, sur les lieux du naufrage on croit voir flotter des bouées. Dans le désarroi universel, on se raccroche à quelques vérités premières, à quelques idées maîtresses : conclusions si souvent répétées qu'on ne songe même plus à en vérifier les prémisses; axiomes qui sonnent comme d'essentiels mots d'ordre.

Eh bien, parmi ces vérités il en est qui ne sont que des demi-vérités. Parmi ces idées fondamentales certaines sont de fausses idées claires. Et dans les rangs des axiomes se sont glissés quelques postulats...

En voulez-vous des exemples, mille fois entendus? Les noirs paresseux. Les noirs grands enfants. Le communisme bantou. Il faut produire : c'est un crime de laisser gaspiller les richesses naturelles. Transporter, c'est coloniser...

Tout cela paraît évident. Tout cela est à *peu près* vrai. Mais une demi-vérité peut devenir, si on la comprend mal, une mortelle erreur.

Que les noirs soient paresseux, personne n'en doute. Moi non plus. Nous sommes d'accord : les noirs *sont* paresseux. Je croirais même qu'ils sont plus paresseux que les blancs, ce qui n'est pas peu dire. Encore faut-il s'entendre.

Tous les coloniaux savent que les indigènes sont des flemmards sans pareils, d'imbattables tire-au-flanc. Verrait-on jamais, en Europe, des villages où les hommes passent leur journée étendus sur des nattes, à ne rien faire, à laisser couler le temps? Des équipes de terrassiers accroupis devant une petite corbeille, qui la remplissent de sable avec leurs mains et puis se font assister d'un camarade pour charger sur leur tête ce dérisoire fardeau? Des casseurs de pierres qui travaillent en chantant une chanson tous ensemble et attendent le refrain pour laisser tomber la masse? Des balayeurs de rues qui balaient assis?

— Vous riez?... Quels paresseux que ces noirs! — Mais verrait-on jamais en Europe un portefaix bruxellois prendre une lourde malle sur le dos, s'en aller à pied la porter à Paris, revenir au bout d'un mois — toujours à pied, pour un salaire qui lui permettra tout juste de s'acheter une chemise? Non, n'est-ce pas? il aimerait mieux se passer de chemise... Eh

VI

DEMI-VÉRITÉS ET MORTELLES ERREURS ¹

Si j'ai accepté l'aimable invitation du Jeune Barreau, c'est sans doute tout d'abord pour témoigner ma gratitude à l'Ordre dont m'éloignent de nouveaux devoirs. Mais c'est aussi pour servir la Colonie. Je la servirais mal en vous développant, à la veille de mon départ, des programmes théoriques.

Que vous dire alors, qui ne soit pas inutile?

Devant cet auditoire où l'élite du monde colonial coudoie l'élite de l'intelligence métropolitaine, l'occasion est vraiment trop belle de faire quelques mises au point pour que je néglige d'en tirer parti. Le Congo n'est pas la chasse réservée des seuls coloniaux, de ceux qui s'y sont établis ou y ont placé leurs capitaux. Le Congo est la chose de tous les Belges, et tous les Belges en sont responsables. Les guides de l'opinion doivent avoir sur les problèmes congolais des notions saines et claires pour pouvoir juger une politique coloniale.

La crise, aujourd'hui, bouscule violemment les vicilles théories, impose la révision de maintes idées depuis toujours reçues. Improvisations plus ou moins efficaces, remèdes empiriques qui ne faisaient pas grand mal tant que le malade n'était pas en danger, gaspillages qui au temps des vaches grasses pouvaient se pardonner comme simples peccadilles — tout est remis en question, tout passe au crible; et c'est normal.

¹ Conférence faite le mardi 30 octobre 1934 à la Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles.

bien, ce sont là des choses qui se voient tous les jours en Afrique. Pourtant les noirs ne disent pas : « Quels paresseux que ces blancs !... »

Je me souviens d'un soir, sur le lac Kisale. Nous étions bloqués dans les papyrus flottants. Du haut de la dunette du steamer on voyait, très loin, par-dessus le moutonnement de la plaine verte, la double fumée d'un remorqueur qui essayait de se frayer un passage pour nous porter secours. Il était peut-être à cinq kilomètres de nous. Le capitaine appela un de ses hommes d'équipage, lui remit un billet. « Tu vois le *Louis Cousin* là bas ? lui dit-il. Va porter cette lettre au capitaine ». Très simplement, le noir prit le papier, le fixa sur sa toison crépue par une ficelle passée sous le menton et se laissa couler à l'eau. Il allait lentement, s'enfonçant tantôt jusqu'à la ceinture, tantôt jusqu'aux aisselles, tantôt jusqu'au cou, se faufilant entre les tiges lisses, cherchant de son pied nu les souches mouvantes... Tous les passagers, accoudés au bastingage, le suivaient d'un regard angoissé : cet homme perdu dans la haute végétation, sans repère pour se diriger, seul — et le lac infesté de crocodiles et la nuit qui venait. Pendant quelques minutes, nous suivîmes sa trace au balancement des panaches remués; puis plus rien, la solitude l'avait englouti. A minuit, il rapportait la réponse. Le capitaine lui donna cinquante centimes; et le noir dit merci. Ce sont des choses qu'on ne voit pas souvent en Europe.

J'ai assisté dans la forêt du Sankuru au retour des hommes d'un village Bankutshu, un jour de chasse au filet. (Il n'y a pas plus paresseux que ces Bankutshu. Demandez aux rares entreprises européennes de la région : pas un ne s'engage comme travailleur). Ils étaient partis avant l'aube, tous, sauf les très vieux. Ils rentraient à la nuit close, ployant sous la charge des lourds filets et des bêtes capturées; mais ils étaient joyeux malgré leur fatigue et ils chantaient, parce qu'il y aurait de la viande dans les huttes.

Tout le monde connaît aux Stanley-Falls les pêcheries des Wagenya, l'immense barrage de troncs entrelacés où ils fixent leurs nasses. Les ingénieurs vont le regarder de près et s'émerveillent devant le prodigieux travail...

Dans l'Urundi, il y a des gens qui vivent à deux cents mètres au-dessus du niveau de la source et qui chaque jour, matin et soir, descendent jusqu'au fond du ravin pour puiser l'eau, remontent chargés d'une lourde cruche; qui trouvent tout naturel de faire douze heures de marche pour rapporter de la forêt un fagot de bois de soixante kilos. S'ils ne plantent pas d'arbres, êtes-vous bien sûr que ce soit par paresse? Quand les pois se vendaient bien, il y a quelques années, on en achetait à Usumbura jusqu'à deux mille charges par jour. A cinquante kilomètres de là, au camp des Pois, par les nuits de lune, l'incessant défilé des caravanes empêchait de dormir. Les hommes marchaient très vite, de leur pas glissant, avec trente kilos sur la tête, et ils chantaient. Mais parfois, quand le factorien n'acceptait pas leur tarif, ils refaisaient cinquante kilomètres pour ramener leur charge à la maison... Ah! oui, vraiment, quels paresseux que ces noirs!...

L'administrateur de Nyanza, sur le Tanganika, me montra il y a quelques années sa collection de fausse monnaie. Elle aurait fait le clou d'un musée de police. Il y avait — chose banale — des pièces de cinq centimes où l'on avait coulé du fer pour boucher le trou et en faire une pièce de dix sous. Il y avait des pièces d'un franc à l'effigie de Léopold II dont on avait très habilement limé la barbe pour les faire ressembler à des francs du roi Albert, parce qu'entre indigènes deux francs « imberbes », les *franka na Madame*, comme on les appelait, s'échangeaient contre trois francs « barbus ». Il y avait enfin d'anciennes pièces belges de deux centimes dont on avait patiemment usé la tranche sur une pierre pour réduire leur diamètre à celui plus petit d'un heller allemand. Le heller valait au cours du change deux centimes et trois dixièmes... Eh bien, l'homme qui sait se donner tant de mal pour un si maigre quoique si criminel profit, vous pouvez dire peut-être que c'est un dangereux faussaire; vous pouvez croire sans doute que c'est un rude imbécile — mais vous n'avez pas le droit de le traiter de paresseux!

Nous pourrions multiplier les exemples. Avez-vous jamais songé au travail formidable que représente pour les indigènes la construction d'une grande pirogue? C'est à des kilomètres

de la rive, parfois, au cœur de l'impénétrable forêt, que l'on va choisir le tronc d'arbre idone. On installe sur place un campement précaire. Abattre le colosse, l'écorcer, l'ébrancher à la machette, le creuser, copeau par copeau, avec des herminettes de fer doux, cela dure des mois. Et puis, si tout s'est bien passé, si le tronc n'était pas vermoulu, si aucun faux coup n'a fait échouer l'opération — il faudra qu'on se mette deux cents pour traîner l'embarcation jusqu'au fleuve, sans charroi, sans bêtes de trait, à travers la jungle sans routes...

* * *

Je vous ai parlé jusqu'ici d'efforts à but utilitaire; mais il en est de désintéressés. Allez admirer, au Musée de Tervuren, les grandes pagaises finement sculptées : simples outils de travail dont on se sert tous les jours et qu'on a laborieusement ornés par seul souci de beauté. Voyez les appuie-tête, les armes, les statuettes, les poteries si fragiles, les innombrables parures. Considérez, même, les heures passées à la toilette : une coiffeuse de femme noire représente plus de travail qu'une permanente — et la coiffeuse opère pour rien, à charge de revanche.

On savait le noir peu ménager de son temps. A le regarder vivre de très près, reconnaissons qu'il n'est pas avare de sa peine non plus. Mais seulement lorsque, *dans son jugement*, le résultat « vaut » la peine. Est-il en cela si différent de nous ? Travaillons-nous si volontiers pour rien ? Nous cherchons à équilibrer sagement notre désir et notre effort. Lui aussi; mais nos désirs ne sont pas les siens et il mesure sa peine autrement que nous. Tel travail le rebute, qui nous est familier; tel objet nous attire, qui lui paraît vain. Soyons justes. Ce que nous avons à vaincre pour amener le noir au travail, ce n'est pas tant sa paresse. C'est son dégoût pour *notre* travail, c'est son indifférence pour *notre* salaire.

La « généreuse nature tropicale » n'est pas si maternelle qu'on le dit. Au Congo comme ailleurs, l'homme ne mange qu'à la sueur de son front — ou du front de sa femme. Et croyez-moi, il en coûte plus de sueur pour défricher à la houe un coin de forêt vierge avant d'y planter son maïs que

pour labourer un champ à la charrue et y répandre quelques tonnes d'engrais. Mais si le noir, pas plus que nous, ne peut vivre sans travailler, il peut fort bien vivre à *sa manière* sans travailler *pour le blanc*. Dans ce sens, il est vrai de dire qu'en présence de nos demandes de main d'œuvre il échappe à la loi d'airain. Il est un homme libre sur le marché du travail. Il peut se passer de notre salaire sans être condamné à mourir de faim. Mais n'oublions pas que chez nous aussi un mineur sans travail refusera de s'engager comme valet de ferme tant qu'il touche l'allocation de chômage.

En m'efforçant de démêler le vrai du faux dans cet aphorisme classique du « noir-paresseux », je ne me livre pas à un simple jeu de l'esprit. La mise au point est d'une immense portée pratique. Elle éclaire tout le problème de la main-d'œuvre indigène...

Car s'il s'agit en fin de compte, comme certains le pensent, d'obliger au travail des gens qui n'en veulent pas, on ne voit pour y parvenir d'autre moyen que la contrainte pure et simple. S'il s'agit au contraire — et je crois vous avoir montré que telle est bien la vraie position du problème — de résoudre l'antinomie entre travail impopulaire et salaire peu tentant, on aura recours à d'autres méthodes. On agira, suivant les circonstances, tantôt sur le travail tantôt sur le salaire; sur le travail, en remplaçant par exemple le salariat agricole par la production autonome; sur le salaire, en augmentant quand c'est possible une rémunération jugée insuffisante, ou en croissant son attrait par une étude — si souvent négligée — des goûts de la clientèle indigène. Que ces moyens soient efficaces, l'expérience le prouve. Au temps du boom du copal, il a fallu interdire la récolte par décret, sous peine de prison et d'amende, aux femmes et aux enfants en tous temps, aux hommes pendant quatre mois de l'année. Attirée par les hauts prix du copal, la population sacrifiait à cette malsaine récolte sa santé et jusqu'à ses cultures vivrières. Et tel planteur, qui ne paie pas mieux que ses voisins, trouve toute la main-d'œuvre qu'il veut simplement parce que sa cantine est plus intelligemment achalandée.

Quelquefois cependant il ne suffira pas d'agir sur le travail

et sur le salaire, il faudra bien agir sur le travailleur. En pleine brousse, chez des sauvages obstinément ancrés dans leurs coutumes, les offres d'emploi du blanc ne rencontrent que le vide. Une mine qui demande des bras, c'est comme un prédicateur devant des musulmans fanatiques ou comme un bonze bouddhiste qui attendrait les bons chrétiens à la sortie de la grand'messe pour les inviter à reconnaître leur erreur. Si vous me permettiez d'illustrer la situation dans le style des caricatures américaines, je la décrirais comme ceci. A droite, un village de paillottes, avec des indigènes tout nus. A gauche, en contre-bas, une boutique avec à l'étalage des cotonnades bariolées. Entre les deux, un mur très haut sur lequel on lit : Méfiance. Et un siphon qui va du village à la boutique en passant par-dessus le mur. Légende : « Comment amorcer le siphon ? »

Je vous le dis franchement : je suis prêt à adopter la pression administrative pour faire sauter la consigne de boycottage systématique, pour établir le contact, pour « amorcer le siphon ». Et je le ferai d'une conscience tranquille. Mais pour amorcer un siphon, non pour faire fonctionner une pompe ; pour rendre possible le jeu des lois économiques, non pour le contraindre. A l'employeur de faire en sorte qu'une fois amorcé le siphon débite.

Il y a loin de cette solution nuancée, assignant à l'État un rôle d'initiation discrète, à la solution simpliste du recours à la force comme moteur permanent de la machine économique ! Pourtant c'est la solution simpliste que vous entendez proposer chaque jour quand on vous dit avec un haussement d'épaules : « Que voulez-vous ? Comment fait-on aller à l'école un enfant paresseux ? Et les noirs sont de grands enfants ! »

* * *

Les noirs « grands enfants » ! Il me vient un scrupule. Car je devais vous parler de demi-vérités...

Quand je faisais mes premières armes au service territorial, dans l'Urundi, j'ai pris des leçons chez une femme remarquable. Nous avions conquis ce pays sur les Allemands et nous en savions bien peu de chose. Les archives avaient été em-

portées, dispersées, on ne devait en retrouver des bribes que plus tard. Nous tâtonnions dans un dédale d'intrigues.

Ndirikomutima, grand'mère du petit roi de l'Urundi, venait me voir souvent, toujours avec le même cérémonial. On la portait accroupie sur une litière de vannerie. Un vieux parapluie verdâtre et distendu la protégeait des regards indiscrets ; devant le parapluie, les indigènes détournait la tête avec un respect craintif. Les porteurs se détachaient de la foule, pénétraient dans la cour du fortin, glissaient le brancard jusque dans mon bureau. La suite se retirait, fermait la porte et montrait la gardé devant. Alors seulement la reine-mère découvrait son visage. De la main gauche elle soulevait pour me la tendre sa fine main droite au poignet chargé de lourds anneaux et le palabre commençait.

Ndirikomutima avait un visage ridé de vieille Indienne : profil aquilin, grande bouche aux lèvres minces obstinément serrées. Son regard voilé ne voulait rien dire ; elle parlait d'une voix lente et lasse.

Je sentais confusément que cette vieille femme énergique était l'âme de la résistance passive opposée de toutes parts à nos efforts. Mes plaintes étaient toujours les mêmes : chefs qui ne répondaient pas à mes convocations, porteurs en fuite, marchés délaissés, caravanes en souffrance... Ndirikomutima répondait en me demandant justice. On méconnaissait son autorité. Elle n'avait plus rien à dire dans le pays maintenant que les assassins de son fils pouvaient la narguer impunément.

Le roi Mutaga était mort quelques mois avant la conquête. Malarien, disaient les Allemands ; — envoûté, prétendaient les indigènes. Les envoûtés, c'était la famille des Abavubikiro ; et pendant les dernières semaines de l'occupation allemande une quarantaine de ses membres avaient été massacrés ; leurs terres et leurs vaches confisquées au profit de la famille régnante. Quelques-uns avaient pu s'échapper, et reparaissaient maintenant, l'ordre revenu, pour demander justice eux aussi...

Ndirikomutima ignorait tout. Elle ne vivait que pour sa douleur. Autrefois, oui, elle aurait pu me donner satisfaction. Des vivres, des porteurs, tous les chefs à mes pieds sur un

signe d'elle... Mais dans ce temps-là on n'aurait pas vu circuler librement dans le pays les assassins d'un roi... Aujourd'hui, son pouvoir bafoué, elle était impuissante... Elle venait mettre sous ma protection l'enfant de son fils, le petit roi menacé à son tour, victime demain, comme son père, de la haine tenace des Abavubikiro...

J'écoutais sans rien dire. Je me demandais que penser d'une autre version, reconstituée bribe à bribe, sur la mort du dernier souverain. Une affreuse histoire d'amour incestueux et de sang fraternel... J'avais recueilli des bruits étranges; j'avais feint d'en savoir un peu plus long; j'avais inventé des détails pour les faire démentir. Et voici ce que je finis par apprendre :

Informé par son tailleur, un certain Nsebero, le roi aurait surpris son frère avec sa femme préférée. Il se jeta sur le coupable; mais celui-ci eut le temps de se mettre en garde et avant d'être abattu porta au roi un grand coup de lance au bas-ventre. Le roi refusa de se laisser soigner et mourut quelques jours après. La femme fut exécutée et le témoin, l'unique témoin, scella de sa vie ses promesses de silence...

Mais alors, cette malaria, qu'au dire des missionnaires, les médecins allemands avaient reconnue dans le sang du roi? L'infirmier envoyé pour la prise de sang n'avait pas, me dit-on, soulevé la couverture... Stoïque et méprisant, le roi tendit son doigt à la piqûre inutile, cachant sa douleur et l'affreuse plaie par où s'écoulait sa vie. Mais il avait fallu brûler dans la hutte sombre des bâtonnets de bois odorant pour rendre la supercherie possible... De la malaria, on en trouve dans le sang de n'importe qui...

Rien ne me garantissait l'authenticité de cette histoire, que personne d'ailleurs n'eût osé me raconter en entier. Il fallait bien pourtant finir par l'éprouver. Et un jour que la pauvre mère revenait à la charge, je lui dis : « Oui. Tu as raison. Il faut que justice soit faite. Les meurtriers du roi seront pendus. » Et j'ajoutai à voix très basse, d'un air pensif, comme me parlant à moi-même : « Je les prendrai à la même potence que les assassins de Nsebero. »

Je dis cela très simplement, sans le moindre accent de

triomphe, sans la moindre ironie. Elle n'accusa pas le coup. Pas un muscle de son visage ne tressaillit; je ne surpris même pas une flamme de haine dans son regard. Elle omit simplement de me demander qui était ce Nsebero dont elle devait ignorer la mort... Plus jamais, entre nous, il ne fut question de venger le roi. Dès le lendemain, les porteurs commençaient d'affluer, mes magasins se remplissaient de vivres...

Depuis, quand j'entends répéter que les noirs sont de grands enfants, je me souviens de Ndrikomutima, et je souris. Je souris tout en battant ma coulpe : car je l'ai dit comme les autres, parfois, pour dire quelque chose, pour souligner un trait plus ou moins enfantin de psychologie noire, par paresse de préciser ma pensée. Je souris — et je tremble — en songeant aux effroyables méprises que doit commettre un brave garçon d'administrateur nouveau venu qui prendrait au sérieux le conseil de traiter les noirs comme des potaches, qui s'en irait, muni de pareil viatique, se mesurer avec une assemblée de notables ou avec un vieux féticheur. Sans doute y a-t-il des erreurs plus grossières. Vous entendrez parfois — rarement — un incorrigible déclarer, en hochant la tête devant quelque nègre : « Ces noirs, ce sont quand même des macaques! » Erreur plus grossière mais, à tout prendre, moins dangereuse. Car l'équation : noir égale macaque est si manifestement absurde qu'elle ne peut tromper personne; tandis que l'équation : noir égale grand enfant vous a un air si objectif, si raisonnable, qu'on s'en inspire pour formuler des règles d'action.

Le noir n'est pas un grand enfant. Dans sa psychologie se retrouvent quelques traits qu'il partage avec la mentalité de l'enfance : inconstance, gaieté facile, soumission résignée aux influences du milieu. Mais qu'il est vieux par ailleurs, irrémédiablement vieux! Quelle sagesse déabusée dans ses dictons et dans ses fables! Quelle astuce dans ses manœuvres! Et surtout — j'en atteste quiconque a pratiqué les indigènes de près — est-il rien de moins enfantin que le traditionalisme obstiné des noirs, leur attachement irréductible au passé, à la norme, aux vieilles routines; que leur méfiance de tout ce qui est neuf, que leur indifférence à toute curiosité scientifique?

Au total, s'il me fallait choisir une formule simple, négli-

geant les nuances, une de ces formules qui sans être rigoureusement exacte, sans permettre de pousser à la dixième décimale, suffise pour les calculs de tous les jours; s'il me fallait résumer à l'usage des débutants mon expérience déjà vieille en une recette empirique sommaire, je leur donnerais ce conseil peut-être inattendu, peut-être hardi mais dont ils pourraient s'inspirer sans se préparer des regrets : « Essayez donc de les traiter comme des *hommes* ! »

* * *

C'était pourtant si commode de les traiter comme de grands enfants ! Cela vous donnait, à toutes les réactions du blanc mis en présence des noirs, un caractère assez sympathique de paternité ! Corrections paternelles et paternelle contrainte... J'admets la contrainte, je vous l'ai dit, pour initier les indigènes à des activités nouvelles dont ils refusent de faire l'essai. Mais je ne puis l'admettre comme un moyen permanent de leur imposer ce que d'aucuns appellent, pour les besoins de la cause, la « sainte loi du travail », du travail qui ennoblit les hommes.

Le travail ennoblit. C'est vrai — mais pas toujours. Ce qui ennoblit, c'est l'effort productif et prévoyant, l'effort un peu plus grand que les besoins immédiats, l'effort qui par le labeur d'aujourd'hui achète pour l'humanité les loisirs de plus heureux lendemains. Mais le travail stérile, le travail sans espoir et sans issue est un travail sans noblesse. La galère abêtit. D'ailleurs, ne nous payons pas de mots. Parlons franc. Si nous avons ouvert des mines en Afrique, si nous y avons semé des plantations, si nos entreprises demandent des bras et notre commerce des produits, ce n'est pas pour ennoblir le noir, c'est pour enrichir le blanc. Dessein parfaitement légitime, si légitime qu'il n'a pas besoin de se masquer d'hypocrisie. Je me méfie du colporteur qui veut me vendre sa pacotille à perte, simplement par altruisme, pour me rendre service : je suis sûr d'avance d'être volé.

Mais n'oublions jamais que le travail n'est pas un but en soi. Il n'a de sens et de noblesse que s'il améliore la condition du travailleur. Et c'est pourquoi je voudrais remplacer la consigne

traditionnelle de « faire produire » par le mot d'ordre de « faire consommer ». — « C'est la même chose », me direz-vous ? « Le noir ne pourra consommer que dans la mesure où il produit. » — Sans doute. Mais pour exalter le courage des combattants, on ne leur parle pas des beautés de la guerre, on leur vante les joies de la paix. La consommation est un but; la production n'est que le moyen. En insistant sur le but, on rétablit la hiérarchie des valeurs; on rappelle que le travail à enseigner aux noirs n'est pas celui par lequel ils produisent le plus, mais celui qui les paie le mieux.

« Il faut exploiter les richesses naturelles » — vous dit-on, comme si c'était un devoir essentiel de l'humanité. Et pourquoi donc ? Les gaspiller n'est pas toujours un crime. On vous parle avec attendrissement des milliers de tonnes de fruits de palme qui pourrissent chaque année au pied des palmiers dans les coins perdus de la forêt congolaise, parce que personne ne se donne la peine de les récolter. Des milliers de tonnes d'huile sont perdues parce que les indigènes l'extrait par des moyens primitifs alors que dans une usine moderne on extrait le double. C'est vrai, et c'est bien regrettable. Mais ce n'est pas toujours un gaspillage. Le fétichisme de l'exploitation intégrale conduit à un gaspillage bien plus scandaleux que celui des richesses naturelles, au gaspillage du labeur humain. Transporter à dos d'homme jusqu'à l'usine, sur une longue étape, une charge de fruits qui se paie un franc, c'est une prodigalité plus ruineuse que de la laisser pourrir...

* * *

Et nous voici amenés tout naturellement au grand problème de la colonisation, celui des transports. « Transporter, c'est coloniser ». On pourrait aussi bien dire le contraire. Je viens de vous montrer par un exemple frappant que « le transport tue la colonisation », parce que la distance stérilise la richesse, parce que les kilomètres grignotent les valeurs jusqu'à n'en rien laisser. Pour coloniser, il faut non pas transporter, mais *éliminer le facteur transport*. On n'a pas résolu le problème quand on a construit à grands frais une ligne de chemin de fer. Nous en faisons au Congo la douloureuse expérience. Le

transporteur est l'éternel ennemi avec qui l'on ne conclut que de brefs armistices. On l'appelle comme un sauveur; et dès qu'il est là, on le maudit comme un parasite. Le transport n'est plus un service, c'est une nuisance, c'est une rançon intolérable sur le producteur. Je me souviens des péages qui dans mon enfance existaient encore sur certaines routes de campagne. Quand nous rentrions en ville par les soirs d'hiver, le cocher arrêta son cheval devant l'auberge de la Barrière. La portière s'ouvrait, une bouffée de froid et de pluie pénétrait dans la caisse tiède, réveillant les enfants endormis; et une main calleuse se tendait pour recevoir la pièce. Je vivais l'histoire de Cartouche dévalisant les diligences...

Tous les transporteurs congolais sont des Cartouche — à en croire leurs clients. J'ajouterai, pour être juste, que leurs actionnaires, sevrés de dividendes, ne les traitent pas mieux. Quant à l'État, qui a garanti leurs emprunts, il souffre et paie en silence.

Tel qu'il est posé, le problème est insoluble. Vouloir rémunérer des capitaux énormes de premier établissement par le tribut prélevé sur un trafic embryonnaire, c'est rechercher la quadrature du cercle. En Europe, les pouvoirs publics ont racheté les péages. Aux automobilistes qui prennent la route du littoral on ne réclame rien pour l'amortissement des capitaux investis depuis quelques siècles. Si chaque allège, avant d'entrer dans le canal Albert, devait commencer par payer vingt francs la tonne pour l'intérêt des frais de creusement, jamais une allège n'y flotterait. Comme les routes et les canaux d'Europe, les voies de communication du Congo doivent être amorties dès leur ouverture. Il faudra bien qu'on y vienne tôt ou tard et que l'État prenne en charge le premier établissement. Alors seulement l'adage : « Transporter c'est coloniser » cessera d'être une demi-vérité pour devenir une vérité tout court.

Mais je m'égarer... J'allais m'aventurer sur le terrain brûlant des finances coloniales, vous parler peut-être de la séparation des patrimoines entre la Belgique et le Congo. Et cela, ce n'est plus une demi-vérité, c'est un dogme nettement hérétique... Arrêtons-nous ici...

J'ai choisi quelques exemples pour vous montrer que les problèmes coloniaux ne se résolvent pas par des formules faciles, par des phrases toutes faites. Il faut aller plus à fond, sous l'égide du souverain bon sens. Nous n'amènerons pas les noirs à un travail productif si nous partons du postulat qu'ils sont d'incorrigibles paresseux. Nous ne les gouvernerons jamais bien tant que nous persisterons à les prendre pour de grands enfants. Nous n'aurons résolu le problème des transports que le jour où nous aurons supprimé le problème de la rémunération des capitaux investis.

... Et comme le vieux Caton qui terminait chacun de ses discours et donnait son avis sur n'importe quel projet par le coq-à-l'âne immortel de sa *delenda Carthago*, je tire une conclusion dont je n'ai pas posé les prémises. La Belgique doit aider le Congo en soulageant ses finances. Le lien qui les unit n'est pas un mariage avec séparation de biens, mais une *maternité*, avec tout ce que cela comporte de devoirs pour la mère patrie tant que la Colonie fait sa croissance, et d'avantages pour la Belgique quand, grâce à elle, la Colonie sera en mesure de l'assister à son tour.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE DE LA NOUVELLE ÉDITION	5
PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION	7

I

LES COLONIES DANS LE MONDE ACTUEL

I. États souverains et territoires dépendants . . .	11
II. Les territoires dépendants à la Conférence de San Francisco	16
III. Le régime international de tutelle	22
IV. La Charte et les colonies	26
V. L'assemblée générale des Nations Unies et les territoires sous tutelle	35
VI. Le Conseil de tutelle	42
VII. Les colonies à Lake Success	47
VIII. Défense de la colonisation	53
IX. Les théories coloniales d'hier et d'aujourd'hui .	57
X. Les tâches de demain	66

II

REGARDS SUR L'ÂME NOIRE

I. Envoyeurs et sorciers	77
II. Criminels indigènes et justice européenne . . .	103
III. Familles africaines	127
IV. Le primitif et ses trésors religieux	147
V. La loi et l'homme	158
VI. Demi-vérités et mortelles erreurs	176