

INDEMNISER LES ANCIENS COLONIAUX

■ *La Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo (1965-1976)*¹

- *Lilian Eyletters* -

En juillet 2021, en Wallonie, de lourdes inondations provoquent la mort de 39 personnes ainsi que la destruction de nombreux biens matériels. Très vite, le gouvernement wallon met en place un système d'indemnisation de ces biens. Ainsi, en janvier 2022, 74 000 dossiers sont introduits dont 60% reçoivent une proposition motivée après analyse. Malgré le mécontentement des sinistrés à propos de la nature partielle de l'indemnisation et de la lenteur de la procédure, les autorités wallonnes et les assurances considèrent l'indemnisation des dommages causés par ces inondations comme un succès.² Il est vrai qu'au regard de certains précédents historiques, les indemnisations à la suite des inondations de 2021 paraissent rapides. Des formulaires à remplir aux évaluations d'experts en passant par les calculs d'indemnités sur proposition motivée, les procédures de 2021-2022 s'appuient sur un cadre légal et des expériences bureaucratiques élaborés dès 1948 pour la réparation des dommages de guerre liés à l'Occupation allemande de la Seconde Guerre mondiale et mobilisées à nouveaux frais à partir de la seconde moitié des années 1960 pour indemniser les anciens coloniaux belges pour les dommages matériels subis à la suite de l'accession à l'indépendance du Congo en 1960. Très largement méconnu, cet épisode d'indemnisation postcoloniale s'est traduit par la création d'une institution *ad hoc*, la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo (ci-après CIDC).

I. Introduction

Le présent article a pour but de dresser un premier tableau historique de cette Commission en retraçant le contexte et les conditions de son instauration et de son fonctionnement dans la Belgique postcoloniale.³ Il s'agira également de déceler comment la CIDC fut perçue par ses principaux usagers, à savoir les anciens coloniaux considérés comme les "sinistrés" de l'indépendance du Congo entre 1965, date de création de la Commission, et 1976, année durant laquelle le Parlement révisé la loi consacrant l'indemnisation des dommages Congo.⁴ Cet article ambitionne également d'ouvrir la voie vers de nouvelles analyses du retour et du devenir des anciens coloniaux en Belgique après l'indépendance du Congo.

Globalement, les historiens se sont emparés depuis peu des problématiques liées au retour des anciens coloniaux. C'est dans le sillage du travail pionnier dirigé par Andréa L. Smith, *Europe's Invisible Migrants*⁵, que différents chercheurs se sont penchés sur cette migration européenne de masse vers l'Europe et sur les différentes politiques natio-

nales qui ont été mises en place pour intégrer les anciens coloniaux dans les sociétés métropolitaines.⁶ Ces études, qui se focalisent sur un cas national ou comparent différents cas nationaux, analysent les politiques d'accueil mises en place par les pouvoirs publics lors du retour des anciens coloniaux, les relations entre la population métropolitaine et les rapatriés venant des anciennes colonies, la constitution de groupes d'intérêt des anciens coloniaux ou encore les initiatives mémorielles de ceux-ci. Il est également à noter que plusieurs chercheurs en sciences humaines ont entrepris des travaux de synthèse étudiant et comparant les différentes politiques de retour et d'installation des coloniaux en Europe.⁷ Tous ces travaux montrent que les débats autour du retour des anciens coloniaux ont animé la vie politique des anciens États coloniaux et ont été l'une des pierres angulaires de leur entrée dans une période « postcoloniale » toujours en cours aujourd'hui.⁸ Ainsi ces ouvrages montrent comment les anciennes puissances impériales européennes se sont confrontées à leur passé colonial et à ses héritages selon des modes variés sur le temps long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle et du début du

1. L'auteur tient à remercier Amandine Lauro, Delphine Lauwers et Valentine Dewulf qui par leurs relectures attentives et leurs conseils ont permis à ce que cet article soit publié.

2. CYNTHIA DESCHAMPS, « Inondations en Belgique, six mois après : 'Pour clôturer tous les dossiers d'indemnisation, on en a encore pour au moins un an' », in *RTBF Info*, mis en ligne le 13 janvier 2022 [en ligne], <<https://www.rtbf.be/article/inondations-en-belgique-six-mois-apres-pour-cloturer-tous-les-dossiers-d-indemnisation-on-en-a-encore-pour-au-moins-un-an-10913952>> (consulté le 13 mars 2022).

3. Cet article se base en partie sur le mémoire de fin d'étude de l'auteur.

4. La loi de 1976 entendait modifier la loi de 1965 en apportant des modifications sur la période durant laquelle les biens pouvaient être indemnisés passant de septembre 1963 à décembre 1964. Cette prolongation permettait d'inclure les sinistrés ayant subi un dommage durant les émeutes de Stanleyville de 1964. Également, c'est en 1976 que des négociations avaient eu lieu entre la Belgique et le Zaïre sur une possible indemnisation en lien à la zaïrianisation-ou la nationalisation- des biens appartenant à des Belges et se situant au Zaïre.

5. ANDREA L. SMITH (ed.), *Europe's Invisible Migrants*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003.

6. *Pour le cas français*, Yann Sciolto-Zürcher, *Devenir métropolitain. Politique d'intégration et parcours de rapatriés d'Algérie en métropole (1954-2005)*, Paris, Editions EHES, 2010; ABDERAHMAN MOUMEN, « De l'Algérie à la France. Les conditions de départ et d'accueil des rapatriés, pieds-noirs et harkis en 1962 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, 60-68. *Pour le cas italien*, PAMELA BALLINGER, *The World Refugees Made. Decolonization and the Foundation of Postwar Italy*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2020. *Pour le Portugal*, KRISTOPH KALTER, *Postcolonial People. The Return from Africa and the Remaking of Portugal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022; MORGANE DELAUNAY, *Les Retornados. Accueil et intégration des rapatriés de la décolonisation portugaise*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2024.

7. ELIZABETH BUETTNER, *Europe after Empire. Decolonization, Society and Culture*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; RON EYERMAN & GIESEPPE SCIORTINO (eds), *The Cultural Trauma of Decolonization. Colonial Returnees in the National imagination*, Cham, Palgrave et Macmillan, 2021; MANUEL BORUTTA & JAN C. JANSEN (eds), *Vertriebene and Pieds-Noirs in Postwar Germany and France. Comparative Perspectives*, Cham, Palgrave Macmillan, 2016.

8. Pour une meilleure connaissance des débats autour des concepts comme postcoloniale, décolonialité, etc, nous renvoyons vers l'article récent d'Anne-Sophie Gijs dans le dossier spécial de la RBHC sur les débats autour de la décolonisation.

ANNE-SOPHIE GIJS, « Décoloniser pour « co-naître » ? », *RBHC*, LII, n°4, 2022, 84-92.

21^{ème}, en même temps qu'ils interrogent ce que le processus de décolonisation a pu signifier depuis l'Europe (et depuis le groupe des colonisateurs).

Pour ce qui est de la Belgique, peu d'auteurs se sont emparés de la problématique. On peut citer les travaux pionniers de Florence Gillet et de Marie-Bénédicte Dembour qui ont travaillé sur la mémoire des anciens coloniaux au début des années 2000⁹, mais dont peu d'auteurs se sont ensuite emparés. Depuis quelques années toutefois, la question du retour des rapatriés en Belgique après les indépendances des territoires colonisés émerge de plus en plus notamment grâce à des travaux de fin d'études. Nous pouvons mentionner le travail de Johan Renotte qui a travaillé sur le Conseiller Général aux Rapatriés (CGR), organisme créé en septembre 1960 afin d'aider les rapatriés à s'installer en Belgique et qui s'est intéressé plus particulièrement au retour des femmes coloniales.¹⁰ Sylvain Clarinval a également travaillé sur le CGR, mais cette fois-ci sous un angle plus institutionnel et s'est intéressé aux différentes politiques mises en place en Belgique concernant l'intégration des rapatriés du Congo et du rôle qu'a joué le CGR entre 1960 et 1965 dans ces politiques d'intégration.¹¹ Nous pouvons aussi citer le mémoire de Florence Notté sur la couverture médiatique belge au moment de l'arrivée massive des coloniaux qui fuyaient les violences à leur rencontre en juillet 1960.¹²

Plusieurs auteurs se sont intéressés à la mémoire des anciens coloniaux et de leur vie au Congo. Rosario Giordano a par exemple participé à l'ouvrage collectif d'Eyerman et de Sciortino en étudiant le retour des anciens coloniaux belges en Europe sous le prisme du traumatisme.¹³ Dans le même sujet, Giordano s'est intéressé à la mémoire des colons italiens qui sont partis vivre au Congo en récoltant leur témoignage.¹⁴ Enfin, nous pouvons également mentionner une série de travaux portant sur la mémoire du passé colonial au sens large dans le contexte belge, parmi lesquels nous pouvons épingler l'ouvrage *The Leopard, the Lion and the Cock* de Matthew Stanard qui aborde en historien les manières dont les différents groupes composant la société belge se sont emparés du passé colonial.¹⁵ Parallèlement à ces travaux, deux projets de recherche sur la mémoire des anciens coloniaux belges ont été mis en place à l'Université Libre de Bruxelles et à l'Université Catholique de Louvain.¹⁶ Ces deux projets adoptent une approche transdisciplinaire en faisant travailler historiens, sociologues ou encore psychologues autour du même sujet qu'est la mémoire des anciens coloniaux.

Le présent article s'inscrit dans cette historiographie à la fois internationale et nationale. Notre recherche ambitionne en effet de présenter un aspect important des politiques publiques instaurées en Belgique au lendemain de l'indé-

9. MARIE-BÉNÉDICTE DEMBOUR, *Recalling the Belgian Congo. Conversations and Introspection*, New York et Oxford, Berghahn Books, 2000; FLORENCE GILLET, « Congo rêvé? Congo détruit... Les anciens coloniaux belges aux prises avec une société en repent. Enquête sur la face émergée d'une mémoire », *CHTP-BEG*, n°19, 2008, 79-133; *id.*, « Lecture des témoignages d'anciens coloniaux ou comment dénouer les nœuds de la subjectivité », *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. 92, f. 2, 2014, 513-526.

10. JOHAN RENOTTE, *Le retour des femmes coloniales (1960-1965). Les Belges revenues d'Afrique à travers les fonds d'archives du 'Conseiller général aux rapatriés'*, mémoire de fin d'étude, Université Libre de Bruxelles, 2017-2018.

11. SYLVAIN CLARINVAL, *Le retour des coloniaux belges en Belgique à la suite de l'indépendance du Congo à travers les fonds d'archives 'Conseiller Général aux Rapatriés' (1960-1965)*, mémoire de fin d'étude, Université Catholique de Louvain, 2023.

12. FLORENCE NOTTÉ, *Entre stéréotypes et solidarité... La couverture médiatique nationale du retour des coloniaux en Belgique après l'indépendance du Congo (juillet et août 1960)*. *La Libre Belgique, Le Soir, De Standaard, Le Peuple et Vooruit*, mémoire de fin d'étude, Université Catholique de Louvain, 2019.

13. ROSARIO GIORDANO, « Beyond 'the trauma': Legitimization and Revenge of the Anciens du Congo (Belgian Congo 1908-1960) », in RON EYERMAN & GIUSEPPE SCIORTINO (eds.), *The Cultural Trauma of Decolonization. Colonial Returnees in the National Imagination*, Cham, 2020, 111-136.

14. ROSARIO GIORDANO, *Belges et Italiens du Congo-Kinshasa. Récits de vie avant et après l'indépendance*, Paris, L'Harmattan, 2008.

15. MATTHEW STANARD, *The Leopard, the Lion and the Cock. Colonial Memories and Monuments in Belgium*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2019.

16. Site du projet ARC HERICOL de l'ULB : <https://hericol.ulb.be/?page_id=37>; Site du projet ARC REMEMBER de l'UCL : <<https://re-member.be/home-fr/>>.

pendance du Congo pour favoriser la ré-intégration des désormais « anciens » coloniaux en retraçant l'histoire des indemnités accordées à ces derniers pour les dommages subis au Congo dans le contexte de l'indépendance. La recherche s'intéressera à la mise en place de cette politique et de la Commission qui l'a incarnée, plusieurs années après la décolonisation, ainsi qu'à sa perception par les principaux acteurs concernés par ces mesures : d'une part les anciens coloniaux en tant que sinistrés ; d'autres part les concepteurs et agents de la CIDC chargée d'indemniser les premiers. A partir de cette analyse historique, nous montrerons que la Belgique n'a pas fait figure d'exception dans l'Europe post-coloniale ; elle aussi a été confrontée au retour de ses ressortissants après les indépendances et à la nécessité de gérer leur réinstallation – en termes concrets et non pas seulement en termes mémoriels ou symboliques. L'article entend montrer que la question de l'indemnisation des dommages du Congo s'inscrit dans une double temporalité : non seulement celle de la décolonisation, mais aussi celle de la plus longue durée des politiques d'indemnisation développées en Belgique dès le début du 20^{ème} siècle. L'article a également pour ambition de démontrer que la politique d'indemnisation des dommages s'inscrit dans un cadre politico-juridique plus large, touchant au retour des anciens coloniaux. L'ampleur de cette problématique n'avait pas été anticipée par les autorités belges à l'approche de l'indépendance du Congo. Le législateur et l'exécutif belge ont donc dû réfléchir assez rapidement à des lois et des services inédits. Aussi, parfois, l'État belge a « recyclé » des services administratifs déjà existants mais qui ont été mis au service de l'aide apportée aux anciens coloniaux, c'est notamment le cas de l'Administration de la Reconstruction comme nous le verrons. Enfin nous le verrons aussi, cette histoire s'inscrit par ailleurs dans un contexte qui dépasse le cadre

belgo-belge. En effet, les négociations pour financer cette politique d'indemnisation ont impliqué la Belgique, le Congo et l'Organisation des Nations Unies (ONU). En retour, elles ont constitué un aspect non négligeable de l'apaisement des relations entre ces trois acteurs sur la scène internationale à la suite de la Crise du Congo.

Pour rédiger cet article, nous nous sommes essentiellement appuyé sur les archives inédites de la CIDC conservées aux Archives générales du Royaume (ci-après AGR 2)¹⁷. Ces archives se composent de deux grands ensembles. Le premier est constitué par les dossiers individuels introduits par les sinistrés. Ceux-ci offrent une fenêtre sur les objectifs contradictoires des différents acteurs de cette politique d'indemnisation : d'un côté les anciens coloniaux qui estiment qu'il est normal que l'État belge leur offre une compensation financière pour les dommages et les pertes matérielles qu'ils ont subis ; de l'autre côté, les institutions étatiques qui ont certes vocation à venir en aide aux coloniaux mais qui souhaitent n'y consacrer que des moyens limités et qui sont préoccupées de ne pas trop favoriser les sinistrés du Congo au détriment des sinistrés des deux conflits mondiaux. Ces documents nous offrent en outre des instantanés passionnants sur les conditions matérielles des coloniaux à la veille de l'indépendance du Congo et sur leurs conditions de réinstallation en Belgique. Le second ensemble est constitué par les archives liées au fonctionnement et à la gestion même de la CIDC (cadre légal, organisation institutionnelle, personnel, etc.).

L'article est construit en trois parties. La première partie procède à une double mise en contexte : sur l'immigration européenne au Congo à la veille de l'indépendance et sur le retour des coloniaux en Belgique à la suite des troubles qui suivent le 30 juin 1960 tout d'abord, sur l'histoire des poli-

17. L'auteur de cet article a réalisé un inventaire aux normes de ce fonds d'archives, qui jusqu'alors n'en disposait pas. Nous profitons de cette note pour remercier Marie Van Eeckenrode, cheffe de travaux aux Archives de l'Etat pour son aide et pour ses précieux conseils qui ont permis la publication de cet inventaire. LILIAN EYLETTERS, *Inventaire des archives du Ministère des Travaux publics, Administration de la Reconstruction, Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo (dossiers généraux) 1946-2001*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2024. Accessible en ligne gratuitement via la plateforme de recherche en ligne des Archives de l'Etat AGATHA <AGATHA – L'environnement de recherche des Archives de l'Etat>.

tiques d'indemnisation en Belgique et de leurs précédents institutionnels ensuite. La deuxième partie s'arrête sur les négociations qui ont entouré l'instauration d'un système d'indemnisation des sinistrés du Congo. Celles-ci ont eu lieu aussi bien au niveau international entre la Belgique, le Congo et l'ONU qu'au niveau national belge. La troisième partie présente la CIDC ainsi que ses membres, son fonctionnement, ses différentes missions et la manière dont les sinistrés la perçoivent.

II. L'immigration européenne au Congo jusqu'à l'indépendance du Congo

Que ce soit à l'époque de l'État Indépendant du Congo (1885-1908) ou à celle du Congo belge (1908-1960), la colonie belge n'a jamais été conçue comme une colonie de peuplement. D'un point de vue démographique, la présence européenne y fut toujours limitée en raison de ce choix de politique coloniale. Après la Seconde Guerre mondiale, la population européenne résidant au Congo s'accroît certes de manière inédite, mais dans des proportions limitées au regard d'autres territoires coloniaux. De 24 000 individus européens installés au Congo en 1947, on passe au nombre de 109 000 personnes au Congo en 1960 parmi lesquels 89 000 Belges. Cette population est principalement concentrée en deux lieux : la province du Katanga et celle de Léopoldville.¹⁸ Des études plus récentes en démographie donnent des chiffres plus précis du nombre d'Européens à la veille de l'indépendance. Selon, ces recherches, en 1959, il y avait 115 157 d'Européens vivant au Congo.¹⁹ Cette augmentation de la population coloniale se traduit également par une plus forte présence

de femmes et d'enfants européens au sein de la colonie, présence estimée à environ 35% de la population totale européenne à la veille de l'indépendance.²⁰ Cette croissance peut s'expliquer par plusieurs facteurs : accroissement de l'encadrement administratif, développement des infrastructures de développement économique, initiatives étatiques visant à encourager l'immigration vers le Congo (octrois de terres, conditions facilitées d'emprunts, etc.) et l'émergence d'une nouvelle génération de coloniaux qui a été bercée depuis l'enfance par la propagande coloniale officielle vantant les mérites d'un Congo « modernisé ».²¹

La volonté des autorités coloniales de ne pas faire du Congo une colonie de peuplement se traduit en outre par un faible taux d'installation à durée indéterminée au Congo. En effet, à l'exception des colons, c'est-à-dire des personnes qui désirent s'établir « pour de bon » au Congo en établissant un commerce à leur nom et d'une frange de la population missionnaire, peu de coloniaux s'installent dans la longue durée sur place. La plupart des fonctionnaires de l'administration publique et des employés des entreprises, labellisés sous le terme de coloniaux pour les distinguer des colons, quittent le Congo à la fin de leur(s) terme(s) ou de leur contrat pour rentrer définitivement en Belgique. Cet état de fait est favorisé par des politiques volontaristes de la part des autorités métropolitaines qui tout au long de la période coloniale contrôlent les flux migratoires vers la colonie et limitent les installations de colons et d'individus issus de milieux modestes.²²

À la fin des années 1950, alors que la perspective de l'indépendance s'amorce, la question de

18. Près de 34 000 Européens vivent au Katanga et 32 000 dans les environs de Léopoldville ; le reste de la population européenne est dispersée dans le reste du territoire de la colonie autour des centres urbains comme Stanleyville.

ROSARIO GIORDANO, « Beyond 'the trauma', 114-117.

19. JEAN-PAUL SANDERSON, *Démographie coloniale congolaise. Entre spéculation, idéologie et reconstruction historique*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2022, 74-76.

20. FLORENCE GILLET, « Congo rêvé? Congo détruit », 85-86.

21. MATTHEW STANARD, *Selling the Congo. A History of European Pro-Empire Propaganda and the Making of Belgian Imperialism*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2011.

22. JEAN-LUC VELLUT, « Matériaux d'Europe et d'Afrique pour une image du Blanc en colonie », in : J. PIROTTE (éd.), *Stéréotypes nationaux et préjugés raciaux aux XIX^e et XX^e siècles*, Louvain La Neuve, Faculté de philosophie et lettres, 1982, 91-116 ; MATTHEW STANARD, « Belgium, the Congo, and Imperial Immobility : a Singular Empire and the Historiography of the Single Analytic Field », *French Colonial History*, vol. 15, 2014, 87-110.

la pérennité de cette présence européenne sur le sol du (futur) Congo indépendant se pose, bien que dans des termes flous. Les représentants des associations de colons ne participent pas aux négociations de la 'Table ronde' qui se tiennent à Bruxelles en janvier-février 1960. Alors que délégués belges et congolais s'accordent sur une date d'indépendance et sur le maintien de relations de coopération étroites entre la métropole et son ancienne colonie, les colons sont encouragés à rester en Afrique après la transition institutionnelle du 30 juin, afin d'aider les Congolais à gérer leur futur État indépendant.

Pourtant au regard des archives et des nombreux témoignages des sinistrés présents dans les dossiers individuels de la CIDC, les violences à l'encontre des Européens n'ont pas éclaté du jour au lendemain quelques jours après l'indépendance du Congo. En effet, Congolais et Européens vivaient dans un climat de méfiance sous haute tension durant les mois qui ont suivi la Conférence de la Table ronde de Bruxelles jusqu'à l'éclatement de la révolte de la Force Publique. Le moindre évènement était source de confrontation entre colonisateurs et colonisés électrisés par des agitateurs politiques.²³ Ainsi les sinistrés font le récit d'épisodes de lynchage dans leurs dossiers d'indemnisation. Par exemple, Pierre L., colon à Vista à proximité de Matadi, raconte comment il a dû intervenir pour venir en aide à un autre colon belge qui a malencontreusement renversé un jeune Congolais avec sa voiture. L'accident s'étant déroulé en avril 1960 à côté d'un chantier où une dizaine de travailleurs congolais étaient en pause, le conducteur de la voiture a rapidement été physiquement pris en partie par la foule qui pensait que l'accident était volontaire. Pour disperser la foule, Pierre L. a utilisé son arme à feu en tirant en l'air et aux pieds des Congolais. Pour son geste,

Pierre L. a reçu les félicitations de l'administrateur de territoire, mais il explique qu'en juillet 1960, il est rapidement devenu une cible de la population congolaise qui s'en est rapidement pris à lui et à sa propriété.²⁴

De tels récits sont donc très communs dans les témoignages des sinistrés qui ont vécu dans les grandes villes de la colonie. Toutefois, même si les Européens pouvaient être l'objet de brimades par les Congolais, ils pouvaient compter sur les forces de l'ordre pour les protéger. Ce qui était plus difficile pour les Européens vivant dans les zones reculées de la colonie et peu peuplées. En effet, plusieurs témoignages racontent qu'avant même l'indépendance certains points de passage, par exemple les ponts, étaient contrôlés par des Congolais qui faisaient alors payer les Européens pour passer en voiture ou à pied. D'autres sinistrés racontent que des bandes de pillards se rendaient déjà dans les propriétés des Européens pour emporter des meubles ou même du bétail.²⁵ Face à ces évènements, les autorités coloniales, étant nettement en infériorité numérique par rapport à la population congolaise, ont de plus en plus de mal à maintenir l'ordre dans ces territoires. Ainsi, au travers des rapports de causalités de la CIDC, nous apprenons que les administrateurs de territoire incitaient les Européens à quitter leur maison pour pouvoir se rendre dans la grande ville la plus proche pour pouvoir se mettre en sécurité, et certaines familles européennes ont préféré quitter le Congo quelques semaines avant l'indépendance.²⁶

Il faut toutefois préciser que ces témoignages présents dans les dossiers d'indemnisation doivent être pris avec précaution. En effet, ces témoignages, certes très intéressants, nous montrent seulement le point de vue des Européens, alors que celui des Congolais est totalement

23. Désiré W., « Note explicative de l'origine et de l'évolution du bien sinistré », 13 février 1968 (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 36-W. A).

24. Lettre de Pierre L. du 17 octobre 1961, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 92-L).

25. A. Dewinter et G. Doornaert, « Note technique », 20 novembre 1974 (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 787-A).

26. P. Ledoux, « Rapport général de causalité n° 123/2. Territoire de Dimbelenge » (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 541-B).

absent de ces dossiers. Nous pouvons supposer qu'il était dans l'intérêt des sinistrés d'accentuer les événements vécus au moment de l'indépendance dans l'optique de sensibiliser les membres de la CIDC pour obtenir une indemnisation conséquente. Il est également important de se placer du point de vue des Congolais pour tenter de comprendre les événements qui ont abouti à la révolte de la Force Publique de juillet 1960. En effet, les Congolais étaient enthousiastes à l'annonce de la future indépendance du Congo considérant que cette dernière allait mettre fin au système de domination entre eux et les Européens. Pourtant, plus la date de l'indépendance approchait, plus les Congolais constataient que l'administration coloniale et les Européens s'accrochaient aux privilèges que la colonisation du Congo leur avait octroyés. Ainsi l'administration coloniale a fait en sorte de retarder son démantèlement en empêchant l'africanisation des cadres – c'est-à-dire le fait de former des Congolais à des postes importants au sein de l'administration ou bien au sein de l'armée coloniale qu'était la Force Publique. Ce qui a eu pour conséquence que très peu de Congolais ont été réellement formés pour prendre en main le Congo une fois l'indépendance du Congo proclamée. Cet état de fait a ainsi donné l'impression aux Congolais que les Européens considéraient que l'indépendance n'allait pas modifier fondamentalement la société du Congo, ce qui a créé un sentiment de méfiance à l'égard des Européens et a ainsi approfondi les dissensions entre Européens et Congolais à la veille l'indépendance.²⁷

L'éclatement de la révolte de la Force Publique quelques jours seulement après la cérémonie d'indépendance change cependant radicalement la donne. Plus que l'indépendance elle-même, c'est bien cet épisode qui entraîne le départ massif des coloniaux européens du Congo, dans un contexte marqué par des violences inédites contre les Européens et par la rupture des relations diplomatiques entre la Belgique et le Congo à la suite de l'intervention des forces armées belges sur le sol congolais sans autorisation des autorités congolaises désormais souveraines. De plus, la crise du Congo se déroule sur fond de guerre froide. Afin d'éviter d'éventuelles ingérences de la part des États-Unis ou de l'URSS, et dans une volonté d'apparaître comme le nouveau garant de la paix internationale, l'ONU décide d'intervenir militairement en envoyant des contingents internationaux à la demande du premier ministre congolais Patrice Lumumba afin de rétablir l'ordre.²⁸ Dans ce climat de violence et d'affrontements, un grand nombre d'Européens quittent le Congo dès juillet 1960 principalement par voie aérienne grâce au rôle joué par la Sabena. Au total, rien qu'en juillet, 34 484 personnes, principalement des femmes et des enfants, quittent le Congo. À ce nombre s'ajoutent encore les Européens qui quittent l'ancienne colonie belge par voie maritime ou terrestre.²⁹

III. Le retour des coloniaux en Belgique

Voyant ce retour massif de compatriotes (très couvert par les médias belges), une partie de la popu-

27. JEAN OMASOMBO & GUY VANTHEMSCHE, « 1960: la fin de la colonisation du Congo? », in: IDESBALD GODDEERIS, AMANDINE LAURO & GUY VANTHEMSCHE (éd.), *Le Congo colonial. Une histoire en questions*, Waterloo, 2020, 81-93, 88-91.

28. ANNE-SOPHIE GIJS, *Le pouvoir de l'absent. Les avatars de l'anticommunisme au Congo*. Bruxelles, Peter Lang, vol.2, 2016; EMMANUEL GÉRARD, « La Crise du Congo (1960-1963): la démonstration d'une décolonisation ratée? », in: IDESBALD GODDEERIS, AMANDINE LAURO & GUY VANTHEMSCHE (éd.), *Le Congo colonial. Une histoire en questions*, Waterloo, 2020, pp. 95-109; MICHEL DUMOULIN, « Du voyage de Baudouin I en 1955 au 30 juin 1960 », in: MICHEL DUMOULIN, ANNE-SOPHIE GIJS, PIERRE-LUC PLASMAN & CHRISTIAN VAN DE VELDE (éd.), *Du Congo belge à la République du Congo 1955-1965*, Bruxelles, 2012, 27-42, 34-35; sur le rôle de l'ONU dans la période de décolonisation et la fin des empires européens, nous renvoyons vers MARGOT TUDOR, *Blue Helmets Bureaucrats. United Nations Peacekeeping and the Reinvention of Colonialism, 1945-1971*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

29. En juillet 1960, environ 7520 Européens, dont 74 % sont belges, ont rejoint les pays limitrophes du Congo comme la Zambie, la Rhodésie du Sud, le Congo Brazzaville, le Soudan, le Ruanda-Urundi et l'Afrique du Sud. LAZLO PASSEMIERS, « Apartheid South Africa's Reaction to Congo's White Refugee Seekers, 1960-61 », *Africa Today*, n°69, vol. 1 et 2, 2022, 37-61, 43-45; FRANCIS BALACE, « Regroupements et lobbies des agents coloniaux et des colons belges (1960-1962) », in: MICHEL DUMOULIN, ANNE-SOPHIE GIJS, PIERRE-LUC PLASMAN & CHRISTIAN VAN DE VELDE (éd.), *Du Congo belge à la République du Congo 1955-1965*, Bruxelles, 2012, 135-146, 137-138.

lation belge vient en aide aux coloniaux dans un élan de solidarité. Florence Notté a montré que la population belge s'était mobilisée via des collectes de dons organisées à l'initiative de la famille royale ou encore de la Loterie nationale.³⁰ Diverses associations se développèrent également rapidement tel le « Fonds Solidarité Congo », créé dès août 1960. Cette association sans but lucratif s'était notamment donnée pour mission de venir en aide aux coloniaux dans leur recherche de logement ou de travail une fois de retour en Belgique.³¹

Cet élan de solidarité de la population métropolitaine envers leurs compatriotes fuyant le Congo peut paraître surprenant au regard des relations parfois compliquées entre la population coloniale et la population métropolitaine et des aprioris négatifs qu'ont les deux groupes par rapport à l'autre. En effet, durant toute la période coloniale, les Belges vivant au Congo sont plutôt mal vus par ceux qui sont restés en Belgique. Ces derniers voient les coloniaux comme des aventuriers qui ont fait le choix de partir de la Belgique pour une vie plus facile en Afrique. Ces préjugés viennent avant tout d'une forme de jalousie des métropolitains envers les coloniaux. Pour les premiers, le Congo était vu comme un *eldorado* où il était facile de de s'enrichir avant de rentrer en Belgique pendant les congés et ainsi faire étalage de son argent gagné au Congo.³²

Face à ce retour massif qui n'a pas été du tout prévu et envisagé, le monde politique belge a dû réfléchir à comment réintégrer cette population au sein de la société métropolitaine. Le gouvernement belge met rapidement en place des organes institutionnels spécifiques, au premier rang desquels le Conseiller Général aux Rapatriés, chargé

d'accompagner les anciens coloniaux dans leur réinstallation en Belgique.³³ Sylvain Clarinval qui a travaillé sur les archives du CGR a ainsi montré que ce service a accompagné les rapatriés dans différents secteurs: dans tout ce qui est lié à la législation sociale (allocations, chômage, pensions), et surtout dans leur recherche d'emploi. Recherche qui peut s'avérer difficile au vu du nombre de demandeurs d'emploi – Sylvain Clarinval donne le chiffre de 19 000 chercheurs d'emploi dans tous secteurs professionnels confondus en mai 1961³⁴ – et de la configuration du marché de l'emploi en Belgique qui ne se superpose pas à celui du Congo belge. Un exemple qu'on peut citer est celui du cas des anciens fonctionnaires d'Afrique. Ces derniers sont le seul groupe professionnel à avoir pu bénéficier d'une loi leur garantissant un poste dans l'administration métropolitaine avant même que l'indépendance ne soit proclamée avec la loi du 27 mars 1960. Mais avec cette loi, le gouvernement belge pensait qu'un faible nombre de fonctionnaires allait rentrer en Belgique. Face à cet afflux massif de rapatriés, il a fallu revoir la loi de mars 1960 en réduisant son champ d'action. De plus, il était parfois nécessaire de proposer des emplois moins bien rémunérés aux rapatriés en comparaison de leur emploi en Afrique. Cette modification de cette loi a ainsi créé une rupture entre le gouvernement belge et les rapatriés du Congo.³⁵

Aussi, la Belgique a peut-être fait preuve d'un manque d'ambition dans ses actions en faveur de l'intégration des rapatriés du Congo entre 1960 et 1962. En effet, il a été rapidement décidé que cette intégration devait se faire dans le cadre des lois et institutions belges déjà existantes et basé sur le principe d'assimilation.³⁶ Cette posi-

30. FLORENCE NOTTÉ, *Entre stéréotypes et solidarité*, 45-118.

31. Il semblerait que dans les premiers temps après sa création, le Fonds Solidarité Congo était principalement financé par la Loterie Nationale, des subsides venant de l'État et par des dons de particuliers. *Annexes au Moniteur belge du 18 août 1960*.

32. FRANCIS BALACE, « Regroupements et lobbies des agents coloniaux et des colons belges (1960-1962) », 136; ROSARIO GIORDANO, « Beyond 'the trauma', 124-125.

33. JOHAN RENNOTTE, *Le retour des femmes coloniales (1960-1965)*, 8-13.

34. SYLVAIN CLARINVAL, *Le retour des coloniaux belges en Belgique*, 46.

35. *Ibid.*, 65.

36. Par assimilation, nous entendons par là toute action ou politique à considérer certaines situations, groupes ou entités comme équivalentes ou similaires à d'autres aux fins de traitement juridique ou de bénéfiques. *Ibid.*, 61-62.

tion s'explique par la crainte de créer un régime particulier en faveur des rapatriés risquant de les mettre en porte-à-faux par rapport au reste de la population belge.³⁷ Toutefois, avant 1960, la Belgique n'a jamais été confrontée à tel afflux massif de ses ressortissants de son histoire et il a fallu réfléchir à leur intégration le plus rapidement possible avec les moyens déjà existants. Ce qui peut donner l'impression aux personnes concernées que la Belgique ne se donne pas les moyens nécessaires pour leur venir en aide. De plus, durant cette période entre 1960 et 1962, la réintégration des rapatriés doit se faire « en dehors de toute idée d'indemnisation des pertes matérielles ou professionnelles subies au Congo par les rapatriés ».³⁸ Ce qui montre que la question de l'indemnisation n'est pas la priorité absolue du gouvernement belge puisqu'il faut d'abord trouver un terrain d'entente avec le Congo sur la scène diplomatique comme nous le verrons plus bas.

Un élément qui démontre de l'impréparation de la Belgique à l'égard du retour massif de ses ressortissants est l'absence de texte législatif définissant le statut de ses rapatriés. Contrairement à la France qui a légiféré sur le statut des rapatriés venant principalement d'Algérie avec la loi Boulin du 26 décembre 1961, la Belgique n'a pas de texte juridique définissant le statut des rapatriés du Congo et reprenant les droits auxquels ils peuvent prétendre.³⁹ De ce fait, les anciens coloniaux se retrouvent dans un flou juridique ne leur permettant pas de se rassembler sous un statut officiel reconnu par la loi. Par ailleurs, il est commun que les rapatriés se définissent comme réfugiés ayant

fui les violences commises à leur rencontre dans les nouveaux états indépendants.⁴⁰ Toutefois, la Belgique n'a pas élaboré de texte de loi octroyant le statut de réfugiés à ses rapatriés. En effet, à l'époque le seul texte voté et approuvé par la Belgique est la convention de Genève sur le statut des réfugiés.⁴¹

Face à l'essoufflement de l'élan de solidarité et des atermoiements de l'exécutif belge à leur égard, les rapatriés belges vont se rassembler en associations et en lobby afin de défendre leurs intérêts à l'instar de l'Association Belges des Indépendants en Afrique (ABIA) et l'Organisation National des Anciens Coloniaux (ONACOL).⁴² Pour les anciens coloniaux concernés, la désaffection des médias et du monde politique à leur égard est renforcée par les tensions nées des différences de visions (et de priorités) quant aux « aides » qui devaient être apportées aux Belges fraîchement retournés du Congo et quant aux formes qu'elles devaient prendre. La question des indemnisations est au cœur de ces tensions entre le gouvernement et les lobbies. Alors que l'objectif premier des initiatives gouvernementales et non-gouvernementales est d'assister les coloniaux dans leur retour en Belgique et de faciliter leur réinstallation dans la métropole, une des préoccupations principales de ce groupe est de pouvoir bénéficier d'une « juste » indemnisation pour les biens mobiliers et immobiliers qu'ils ont perdus au Congo. La création de la CIDC s'inscrit dans ce contexte de solidarité, de ré-intégration et de revendications même si elle ne verra le jour que quelques années plus tard.

37. *Ibid.*, 62.

38. SYLVAIN CLARINVAL, *Le retour des coloniaux belges en Belgique*, 61.

39. ABDERAHMAN MOUMEN, « De l'Algérie à la France », 65-66.

40. Nous renvoyons vers l'étude de Christoph Kalter sur les *Retornados*, plus précisément vers le chapitre 1 qui analyse les débats ayant eu lieu au Portugal sur le statut de réfugiés revendiqués par les *Retornados* : CHRISTOPH KALTER, *Postcolonial People*, 26-99.

41. Définition du statut de réfugié selon la convention de Genève : « Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. », Loi du 28 juillet 1951 : Convention relative au statut de réfugié [en ligne] <Convention relative au statut des réfugiés> OHCHR> (consulté le 27 octobre 2024).

42. FRANCIS BALACE, « Regroupements et lobbies des agents coloniaux et des colons belges », 135-146.

IV. Une brève histoire des politiques d'indemnisation en Belgique

La mise sur pied de la CIDC s'inscrit également dans une temporalité plus longue : celle des politiques d'indemnisation élaborées en Belgique à la suite des deux guerres mondiales. La notion d'indemnisation est étroitement liée à celle de 'sinistré', qui peut se définir de manière générique comme « toute personne ayant subi un dommage matériel, mobilier ou immobilier ». ⁴³ Le fait qu'un état indemnise ses citoyens pour des dommages est un phénomène relativement récent. En effet, jusqu'à la Première Guerre mondiale, ne pas demander une réparation financière pour un dommage subi en période de conflit était considéré comme une participation à l'effort de guerre. L'idée d'une prise en charge de dommages à l'initiative du législateur illustre une évolution du droit qui suit celle de la société : la guerre est désormais considérée comme un risque social devant être couvert par l'État en vertu du principe de solidarité nationale. ⁴⁴ Cette nouvelle conception se développe avec les deux conflits mondiaux qui ont provoqué des destructions sans précédent. ⁴⁵

Dès septembre 1914, le gouvernement belge en exil au Havre commence à planifier la question des réparations. Il met en place un premier programme d'aide aux civils sinistrés qui postule qu'en cas de victoire de la Belgique et de ses alliés, ce sera aux vaincus de payer les réparations. Les circonstances politiques de la fin du conflit font que cette ambition ne sera finalement

pas rencontrée. ⁴⁶ Ce n'est qu'au lendemain de la Seconde guerre mondiale que la Belgique se dote réellement d'un organisme public chargé d'indemniser les sinistrés belges qui ont subi un dommage matériel durant le conflit. Cette initiative étatique s'inscrit dans la mise en œuvre du Plan Marshall mis en place en 1947. La loi du 6 juillet 1948 organise la politique d'indemnisation et crée l'Administration de la Reconstruction placée sous la tutelle du Ministère de la Reconstruction et par la suite de celui des Travaux publics. Cette nouvelle administration est chargée d'analyser les dossiers de réparation et de proposer une indemnisation aux sinistrés belges. ⁴⁷ A sa création en 1965, la CIDC sera placée sous la tutelle de cette Administration de la Reconstruction – et non pas sous celle du Ministère des Affaires africaines ou étrangères comme on aurait pu s'y attendre. ⁴⁸

V. L'indemnisation des dommages du Congo en Belgique

Les négociations avec l'ONU

De par son rôle joué dans la crise du Congo via l'envoi de casques bleus afin de rétablir l'ordre dans le nouvel état indépendant en proie à une intervention étrangère menée par la Belgique et à une guerre civile avec les sécessions du Kasai et du Katanga ⁴⁹, l'ONU se révèle un interlocuteur concerné par l'indemnisation potentielle des biens endommagés des anciens coloniaux belges. En effet, ce processus d'indemnisation ne s'est pas

43. ERIC DUHAMEL, « Les sinistrés : objet et enjeux politique », in : DOMINIQUE BARJOT, DANIELE VOLDMAN & RÉMI BAUDOÛI (réd.), *Les reconstructions en Europe 1945-1949*, Bruxelles, 1997, 233-246, 233.

44. FRANÇOIS ANTOINE, « Des dossiers de dommages de guerre et des stratégies de recherches », in : PIERRE-ALAIN TALLIER (réd.) « Une brique dans le ventre et l'autre en banque ». *L'indemnisation des dommages aux biens privés causés par des opérations de guerre et assimilés. Sources pour une histoire plurielle du XX^{ème} siècle*, Bruxelles, 2012, 31-42, 31.

45. ERIC DUHAMEL, « Les sinistrés », 234-235.

46. DELPHINE LAUWERS, "Rebuilding. A national order", in : PIERRE LIERNEUX & NATASJA PEETERS (eds), *Beyond the Great War, Belgium 1918-1928*, Racine, 2018, 115-120.

47. JOACHIM DERWÆL & LISE OOMEN, *Inventaire des archives du Ministère de la Reconstruction. Archives de l'Administration des Dommages aux biens privés. Série centrale, province de Liège. 1940-1960*, Bruxelles, Archives Générales du Royaume, 2014.

48. Comme nous le verrons plus loin dans l'article, nous supposons que le gouvernement belge a préféré confier cette mission à une administration qui a déjà été confrontée à la question de l'indemnisation, domaine dans lequel le Ministère des Affaires étrangères était complètement inexpérimenté.

49. Pour un aperçu complet du rôle joué par l'ONU durant la Crise du Congo, nous renvoyons vers l'ouvrage de JOHN KENT, *America, the UN, and Decolonisation. Cold War Conflict in the Congo*, London & New York, Routledge, 2011 ; MARGOT TUDOR, *Blue Helmets Bureaucrats*.

uniquement mis en place entre la Belgique et son ancienne colonie, mais a aussi impliqué l'organisation internationale dont les agents en déploiement ont pu s'adonner au pillage et à la réquisition de biens lors de leurs interventions militaires.

Dès l'automne 1961, l'ONU reconnaît avoir une responsabilité morale dans les dommages qu'ont fait subir les soldats onusiens en dehors des opérations militaires aux ressortissants belges. Le 17 octobre 1961, l'ONU invite ainsi, par voie de presse écrite et radiophonique, les Belges ayant subi des dommages à remplir un formulaire. Ce document est ensuite envoyé à Léopoldville par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères pour y être examiné par des agents de l'ONU chargés de déterminer si l'Organisation internationale avait oui ou non joué un rôle dans les dommages subis par les demandeurs.⁵⁰ Entre 1961 et 1964, 1298 dossiers sont ainsi envoyés à Léopoldville en vue d'être étudiés par les agents de l'ONU.⁵¹ Parmi ceux-ci, 68 seulement concernent des dommages à des personnes; leur écrasante majorité est donc relative à des dommages à des biens matériels. Selon les estimations présentes dans les dossiers, le montant total des dommages aux personnes s'élèverait à 150 millions de francs, et à 850 millions de francs pour les dommages matériels.⁵² Ce chiffre de 1258 dossiers peut paraître minime au regard du nombre de personnes qui se sont adressées au CGR. En effet, Sylvain Clarinval montre dans son étude que 19 000 chercheurs d'emploi se sont adressées au CGR rien que pour la même année 1961 alors que cette expédition de dossiers

d'indemnisation s'étale sur plusieurs années.⁵³ On peut avancer que les personnes qui se sont adressées à l'ONU pour les dommages causés par les casques bleus s'avèrent être un nombre très minime parmi le groupe des rapatriés belges et que leurs demandes d'indemnisation sont bien spécifiques par rapport aux dommages subis par le reste des rapatriés.

Si l'ONU reconnaît une responsabilité dans les dommages causés par ses agents, c'est parce qu'elle craint que sa responsabilité juridique ne soit engagée par les affaires évoquées dans les dossiers d'indemnisation. En effet, si certains sinistrés s'étaient décidés à porter plainte, l'ONU risquait d'être poursuivie (et condamnée) devant les tribunaux. L'engagement dans une politique d'indemnisation apparaît donc comme un moyen d'éviter cela, ce qui n'empêche pas l'Organisation de négocier âprement les modalités et le montant de cette politique avec la Belgique. Pour ce faire, l'ONU n'hésite pas à s'appuyer sur des précédents eux aussi liés au Congo. Les juristes onusiens vont ainsi par exemple mobiliser une affaire qui s'est passée en décembre 1961 au Katanga. A cette époque, dans le cadre des opérations militaires se déroulant dans la région, les soldats du contingent éthiopien de l'ONU tuent involontairement trois ressortissants européens parmi lesquels le Suisse George Olivet, alors représentant de la Croix Rouge au Congo. Malgré les doutes quant à l'établissement d'une responsabilité ferme de l'ONU dans ces meurtres, l'Organisation consent à octroyer une somme de 250 000 francs suisses aux familles des victimes, distribuée par l'intermé-

50. J. Westhof, Note sur la question formulée par le sénateur Rollin en vue de la réunion de la commission sénatoriale des affaires étrangères, 7 janvier 1962 (Archives du SPF Affaires étrangères, *Afri*, 136). A noter que l'ambassadeur belge informe plusieurs députés conservateurs de la Chambre des Communes sur cette procédure avec l'ONU. Il se peut que d'autres Européens ayant subi un dommage matériel causé par l'ONU ont pu aussi demander une demande d'indemnisation. Malheureusement, les archives n'en font pas mention. Jacques De Thier, télégramme au Ministre Spaak, 12 février 1962 (Archives du SPF Affaires étrangères *Afri* 136).

51. Il faut mentionner que nous n'avons pas d'information sur le profil des sinistrés qui se sont adressés à l'ONU en 1961. Les archives diplomatiques du cabinet Spaak donnent seulement ce chiffre de 1258 dossiers envoyés à Léopoldville. Toutefois, si on regarde les dossiers individuels de la série ONUC conservée aux AGR2, qui sont donc les dossiers qui ont été retenus pour que l'ONU les indemnise, on retrouve principalement des colons indépendants vivant au Katanga et au Kasai qui sont les deux principales provinces où l'ONU a déployé ses forces; ainsi que des entreprises privées très influentes au Congo comme la SABENA, l'UMHK, ou encore la BCK.

52. Projet de loi 1009-2 (annexes), (*Documents Parlementaires de la Chambre des Représentants année 1964-1965*, p. 1-7, p. 4).

53. SYLVAIN CLARINVAL, *Le retour des coloniaux belges en Belgique*, 46.

dière de la Croix Rouge. L'ONU va donc proposer en 1963 à la Belgique une solution analogue dans le cadre du contentieux relatif aux dommages matériels en négociant un accord sur une somme forfaitaire qui servirait à l'indemnisation des Belges ayant subi un dommage causé uniquement par des agents onusiens. En effet, à défaut d'engager sa responsabilité juridique dans chacune des affaires où elle serait responsable, l'Organisation se reconnaît un devoir de « solidarité internationale envers les victimes en versant une somme d'argent en guise de réparation ». ⁵⁴ D'autre part, la solution d'une somme forfaitaire que l'ONU octroierait à la Belgique intervient aussi dans le cadre d'enjeux diplomatiques plus vastes : elle est perçue de part et d'autre comme une base pour le rétablissement de relations diplomatiques « saines » entre l'ex-puissance coloniale et l'Organisation internationale. En effet, le paiement de cette somme forfaitaire est perçu par certains acteurs politiques belges comme une contrepartie suffisante pour que la Belgique puisse s'engager à payer les cotisations devant servir à participer aux différents programmes internationaux mis en place par l'ONU, cotisations que le Royaume refuse de payer depuis juillet 1960. ⁵⁵

Au terme d'âpres négociations, les accords du 20 février 1965 règlent officiellement le contentieux concernant l'indemnisation des ressortissants belges pour les dommages causés par l'ONU au Congo. Ces accords prévoient la remise d'une somme globale et forfaitaire, suite au refus de l'ONU de mettre en place une procédure juridictionnelle durant laquelle tous les cas de sinistre auraient été étudiés un à un. Cette somme, fixée à 1,5 millions de dollars – soit environ 74.445.000 de francs belges – doit couvrir l'ensemble des dossiers retenus par l'ONU, soit ceux dans lesquels la responsabilité des agents de l'Organisation

est établie. Cette somme est versée à la Belgique pour qu'elle indemnise elle-même les sinistrés. En outre l'Organisation accepte que les dossiers rassemblés à Léopoldville depuis 1961 soient transmis aux autorités belges. Enfin, l'ONU précise à la Belgique que ces 1,5 millions de dollars constituent l'unique versement auquel consentirait l'ONU en vue d'indemniser les dommages du Congo. Une fois ces accords votés et approuvés par la Belgique, l'ONU considérera ce problème définitivement réglé. Ce sera chose faite avec la loi du 7 mai 1965 consacrant et approuvant officiellement les accords conclus trois mois plus tôt entre la Belgique et l'ONU. ⁵⁶ Il faut préciser que c'est l'ONU qui fixe les indemnités pour les dossiers où elle reconnaît sa responsabilité. La Belgique reçoit bien cette somme d'1,5 million de dollars, mais elle se contente de contacter et de verser la somme octroyée par l'ONU aux sinistrés si ces derniers acceptent l'indemnité qui leur est proposée. En somme, la Belgique n'a aucun rôle décisionnel dans les indemnisations de l'ONU. ⁵⁷

Il est intéressant de voir que la question de l'indemnisation des dommages matériels portés par l'ONU est au cœur des enjeux et un des points de friction (parmi d'autres) qu'il faut régler afin de retrouver des relations plus apaisées entre la Belgique et l'ONU. L'indemnisation proposée par l'ONU reste cependant assez limitée, non seulement en termes de montant mais aussi en termes de spectre des dommages concernés. En effet, l'ONU insiste pour exclure de sa politique d'indemnisation les dommages potentiellement causés au cours des combats, arguant que ces préjudices, aussi tragiques soient-ils, étaient « légitimes » dans le cadre de l'opération militaire. Seuls les dommages en lien avec des pillages ou encore des réquisitions des bâtiments devaient donc, selon l'ONU, être indemnifiés par ses soins.

54. Télégramme de Walter Loridan à Paul-Henri Spaak sur les dommages causés par l'ONU, 7 mars 1963 (Archives SPF Affaires étrangères, *Afri*, 138).

55. J. Bassompierre, « Note sur les réparations des dommages causés à des ressortissants belges au Congo par les forces et les agents de l'ONUC », 12 février 1963 (Archives du SPF Affaires étrangères, *Afri* 138).

56. *Moniteur belge*, 29 juillet 1965, 9069-9072.

57. *Moniteur Belge*, 6 juillet 1965, 7144-7146.

Les négociations entre la Belgique et le Congo

Contrairement aux négociations avec l'ONU, qui ont commencé relativement tôt (fin 1961), celles avec le Congo doivent attendre le rétablissement des relations diplomatiques rompues depuis l'intervention militaire belge sur le territoire congolais en juillet 1960. L'histoire des processus d'indemnisation est en fait étroitement liée à celle des deux contentieux financiers majeurs qui opposent la Belgique et le Congo en cette période postindépendance : le contentieux dit du « Portefeuille » congolais et celui associé au règlement de la dette du Congo belge.

Comme Guy Vanthemsche l'a expliqué, le « Portefeuille » congolais désigne les actions détenues par le Congo belge dans les grandes entreprises belges au Congo depuis l'époque de l'État Indépendant du Congo de Léopold II. En 1960, ces actions étaient évaluées à 37,3 milliards de francs belges. Alors que l'indépendance se profile, les autorités belges redoutent les conséquences d'un transfert pur et simple qui amènerait l'État congolais à entrer en possession de la majorité des actions des entreprises belges se trouvant au Congo. La crise congolaise bloque ensuite toute perspective de transfert⁵⁸ et ce n'est qu'en février 1965 que les Accords Spaak-Tshombé finalisent le transfert du Portefeuille vers le Congo. La Belgique a également accepté de prendre en charge une partie de la dette extérieure du Congo belge, évaluée à 23 milliards de francs belges, avec une contribution de 11 milliards. Le reste de la dette est pris en charge par le Fonds belgo-congolais d'Amortissement et de Gestion, organe binational financé par les deux pays.

Si nous évoquons ici ces accords, c'est parce qu'ils comportent une clause peu connue relative à l'indemnisation des dommages subis au Congo :

il y est prévu que la Belgique reçoive de la part du Congo des bons du Trésor d'une valeur équivalente à 750 millions de francs belges destinés à indemniser les Belges victimes d'un dommage lié aux événements de l'indépendance. En contrepartie, les Belges qui bénéficieraient ainsi d'une indemnisation doivent renoncer à réclamer toute forme d'indemnisation auprès de l'état congolais lui-même. Il est convenu que cette somme soit gérée par le Fonds belgo-congolais d'Amortissement et de Gestion. Précisons toutefois que cette somme de 750 millions est émise sous la forme d'obligations.⁵⁹ Par conséquent, les sinistrés ne reçoivent pas de l'argent en tant que tel, mais des obligations dont la valeur est sensée correspondre au montant établi au moment de la transaction. Il revient ensuite aux sinistrés de vendre ces obligations – s'ils souhaitent en retirer rapidement de l'argent liquide; ils dépendent ainsi de la valeur changeante de ces obligations.

La loi du 14 avril 1965

L'indemnisation des dommages du Congo et la CIDC trouvent leur fondement légal dans la loi du 14 avril 1965. Après la signature des accords de principe signés en 1964 par la Belgique et le Congo, une commission interministérielle est chargée de proposer un projet de loi pour organiser l'indemnisation et sa distribution.⁶⁰ Cette commission confie à l'Administration de la Reconstruction, forte de son expérience acquise avec l'indemnisation des dommages de la Seconde Guerre mondiale, la tâche de formuler des propositions. L'avant-projet de loi est rédigé par l'Administration de la Reconstruction, puis le Cabinet Spaak réunit les représentants des anciens coloniaux pour recueillir leur avis. Cependant, en raison de nouveaux troubles survenus avec la révolte de Stanleyville de 1964 et de la suspension des pourparlers belgo-congolais sur le contentieux

58. GUY VANTHEMSCHE, *La Belgique et le Congo. L'impact de la colonie sur la métropole*, Bruxelles, Le Cri, 2012, 268-269.

59. Résumé des décisions prises au cours des conversations belgo-congolaises du 17 au 20 mars 1964 (Archives du SPF Affaires étrangères, *Afri*, 140).

60. Cette commission interministérielle réunit les ministères des Finances, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Fonction publique ainsi que des Travaux publics.

financier, l'élaboration du projet de loi est suspendue. Les accords de Bruxelles signés le 6 février 1965 relancent le processus d'élaboration de la loi. À partir de cette date, la procédure est accélérée pour permettre un vote rapide avant la dissolution des chambres parlementaires prévue le 16 avril 1965. Le texte de loi est donc peu débattu et peu amendé afin d'assurer son adoption avant les élections de mai 1965.⁶¹

À l'instar des précédentes politiques d'indemnisation mises en place à la suite des deux conflits mondiaux, le principe sur lequel repose en théorie la loi est celui de la solidarité nationale. Il était cependant difficile de l'appliquer tel quel aux dommages du Congo puisque l'ensemble des fonds financiers devant permettre cette indemnisation vient du Congo. En réalité, dès lors que c'était la Belgique qui avait obtenu les 750 millions de francs du Congo, le gouvernement belge a opportunément considéré que l'on pouvait considérer que ces fonds étaient bien « belges ». Enfin, il est intéressant de placer ce principe de solidarité nationale dans une perspective européenne. En effet, la Belgique n'est pas le seul pays à l'avoir revendiqué dans le cadre de l'intégration des anciens coloniaux après la fin des empires. Nous pouvons citer les exemples du Portugal et de la France qui ont eux-aussi utilisé l'argument de la solidarité nationale comme base de leur politique d'intégration. Ainsi, que ce soit en Belgique ou ailleurs en Europe, la solidarité nationale légitime les ressources employées par les gouvernements afin de financer des politiques de ré-intégration des anciens coloniaux.⁶²

L'indemnisation accordée par l'État belge aux anciens coloniaux prend la forme d'une libéralité. En raison du montant limité de 750 millions de francs octroyés par le Congo, cette indemnisation ne vise qu'à indemniser partiellement,

et non totalement, les anciens coloniaux.⁶³ Afin de permettre une indemnisation du plus grand nombre de sinistrés congolais possible, le législateur belge a mis en place des limitations et des conditions. Tout d'abord, seuls les dommages matériels, qu'ils soient immobiliers, mobiliers ou agricoles, sont visés par la loi. De plus, ces dommages doivent avoir été subis entre le 30 juin 1960 (date de l'indépendance du Congo) et le 1^{er} septembre 1963 (date approximative de la fin des troubles liés à l'indépendance). Cela exclut donc les dommages liés aux violences à Stanleyville en 1964 et à la révolte des mercenaires du Katanga de la même année, considérés comme des troubles « internes ». La loi restreint également l'indemnisation aux seules personnes de nationalité belge avant le 30 juin 1960, excluant ainsi les 20 000 étrangers expatriés vivant au Congo au moment de la décolonisation. En revanche, il est prévu que certaines personnes morales, telles que les sociétés et les entreprises, puissent être indemnisées à condition que la majorité de leurs parts ou actions soit détenue par des Belges. Étant donné la difficulté d'examiner minutieusement l'étendue de chaque dommage en raison de la distance entre la Belgique et le Congo, la loi propose une évaluation approximative des dommages subis. Au nom de la solidarité nationale et l'équité entre les sinistrés, le législateur exclut aussi les dommages inférieurs à 20.000 francs et prévoit d'appliquer des coefficients réducteurs aux dommages supérieurs à cette somme pour déterminer le montant à indemniser. Enfin, les sinistrés sont informés dès le départ que cette loi n'a pas pour objectif de reconstituer le patrimoine et les richesses perdus au Congo, mais de témoigner du soutien de l'État belge envers les anciens coloniaux.

Il paraît clair que l'État belge a imposé ces limitations dans le but de limiter le nombre de personnes qui auraient pu prétendre à une indemnisation.

61. Stevigny, Document établi en octobre 1967 à l'attention de la Commission interministérielle chargée par Monsieur le Vice-premier Ministre et Ministre du Budget de l'étude des problèmes relatifs aux rapatriés du Congo, octobre 1967, pp. 2-3. (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°19).

62. CLAIRE ELDRIDGE, CHRISTOPH KALTER & BECKY TAYLOR, "Migrations of Decolonization, Welfare and the Unevenness of Citizenship in the UK, France and Portugal", *Past and Present*, n° 259, 2023, 155-193, 175-176, 182-183.

63. Projet de loi n°998-1 session du 8 mars 1965, p. 1-2 (*Documents parlementaires de la Chambre des Représentants*).

En ce qui concernent les limites chronologiques, au vu de la situation congolaise qui était explosive encore à l'époque, la Belgique a pu craindre de voir un nombre sans fin de sinistrés demandant par vagues successives en fonction des tensions politiques au Congo. En même temps, ces limitations génèrent des contradictions. Les limitations temporelles créent une distinction entre des personnes qui ont subi le même genre de dommages mais à des périodes différentes. La préférence nationale introduite par la loi, si elle correspond au principe de solidarité nationale, est aussi en contradiction avec le caractère cosmopolite de la société coloniale du Congo. L'exclusion de ressortissants d'autres pays européens qui avaient subi des dommages similaires à ceux des Belges a notamment provoqué des situations surprenantes quand il a fallu indemniser des couples mixtes. La CIDC a certes décidé d'indemniser les couples composés d'un.e Belge et d'un.e étranger.e, mais en réduisant de moitié l'indemnité proposée, sur base du principe consistant à indemniser la personne belge et non pas le couple en tant que tel.⁶⁴

Dans l'ensemble, les parlementaires ont bien accueilli le projet de loi vu comme nécessaire pour venir en aide aux anciens coloniaux. Néanmoins, certains parlementaires ont émis des critiques sur le périmètre de la loi, demandant pour certains le report de la date limite à l'année 1965 afin d'inclure les événements de Stanleyville ou pour les autres la possibilité de permettre aux étrangers ayant fait

une demande de naturalisation avant 1965 d'être indemnisés.⁶⁵ Mais la critique qui revient le plus est le manque d'ambition du projet de loi. En effet, le projet de loi s'inspire des anciennes politiques d'indemnisation liées aux deux conflits mondiaux. Or une des spécificités des dommages occasionnés au Congo tient dans l'abandon des biens en raison du départ précipité des coloniaux du Congo ne pouvant pas tout emporter avec eux. Puisque que l'abandon de biens n'était pas prévu par les précédentes politiques d'indemnisation, il n'est pas repris dans le projet de loi.⁶⁶ Une autre critique concerne le fait de ne pas s'être davantage inspiré des autres pays européens confrontés au problème d'indemniser leurs populations à la suite d'épisodes d'extrême violence. Ainsi, certains parlementaires socialistes mentionnent les cas de la Finlande après la guerre avec l'URSS, de la RFA avec le retour des *Vertriebene* après la chute du III^{ème} Reich⁶⁷, ou encore le cas de la France qui prépare sa propre loi pour indemniser les Pieds noirs d'Algérie.⁶⁸ Ces interventions nous montrent que les parlementaires n'ont pas seulement en tête les précédentes politiques d'indemnisation mises en place par la Belgique, mais qu'ils regardent également chez leurs voisins européens afin d'élaborer une politique d'indemnisation plus spécifique à la décolonisation.

Enfin, une dernière critique émise par les parlementaires concerne le montant des 750 millions de francs devant servir à indemniser les sinistrés. Cer-

64. Dossiers individuel 636-F-B (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*).

65. Parmi ces parlementaires, nous pouvons citer Antoine Saintraint, le rapporteur du projet de loi. Avant de se lancer en politique, Saintraint a mené une carrière coloniale en tant qu'administrateur de territoire. Rentré en Belgique durant l'été 1960, Saintraint se donne pour objectif de défendre les intérêts des anciens coloniaux. Ainsi, nous le retrouvons comme intermédiaire entre les anciens coloniaux et le Conseiller Général aux Rapatriés chargé d'installer ces derniers en Belgique. Une fois élu comme parlementaire, Saintraint continue à défendre les anciens coloniaux et à faire en sorte que la question de leur reclassement soit débattu au Parlement. Ce n'est donc pas très étonnant de le retrouver comme rapporteur. Pour plus d'informations sur Antoine Saintraint : Archives générales du Royaume, *Archives du Ministère des Colonies, Administration métropolitaine, Service du Personnel d'Afrique, série Métropole*, dossier n°18597 Saintraint Antoine ; JOHAN RENNOTTE, *Le retour des femmes coloniales*, 12.

66. Discussion et vote du projet de loi n°998, p. 6-7 (*Annales parlementaires*, séance du 30 mars 1965).

67. Ce terme fait référence aux Allemands qui vivaient dans les pays de l'Est, tels les Sudètes de Tchécoslovaquie, et qui furent expulsés au lendemain de la Seconde guerre mondiale et déplacés vers la RFA ou la RDA. Pour plus d'informations, nous renvoyons vers CLAIRE TROJAN, *L'identité interdite. Les expulsés allemands en RDA (1945-1953)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014 ; ROBERT MOELLER, *War Stories. The Search for a Usable Past in the Federal Republic of Germany*, Oakland, University of California Press, 2003. Nous remercions Pieter Lagrou pour ces références.

68. Discussion et vote du projet de loi n°998, p. 6-7 (*Annales parlementaires*, séance du 30 mars 1965).

tains craignent que la somme ne soit pas suffisante pour indemniser tout le monde. Le député libéral Mundeeler propose ainsi de prélever 95 millions de francs additionnels du budget consacré à l'aide extérieure accordée aux pays dits « sous-développés ». Selon Mundeeler, « l'aide belge aux décolonisés ne doit pas se faire au détriment des victimes de la décolonisation ».⁶⁹ Cette proposition du député Mundeeler n'a pas été retenue au final. Il est toutefois intéressant de constater que pour certains, la politique d'indemnisation est en quelque sorte concurrencée par les politiques d'aides au développement des pays anciennement colonisés, quitte à mettre en balance les sinistrés belges, présentés comme les victimes de la décolonisation, et les Congolais qui auraient pu s'en prendre aux premiers. Malgré ces critiques, la loi est votée à l'unanimité par les deux chambres parlementaires au début du mois d'avril 1965.

VI. La Commission d'indemnisation des Dommages du Congo

Son fonctionnement

La loi du 14 avril 1965 met en place la CIDC, placée sous la tutelle de l'Administration de la Reconstruction dépendant du Ministère des Travaux Publics. La CIDC entre en fonction le 1^{er} janvier 1967. Puisqu'elle a déjà eu à traiter les dommages de la Seconde Guerre mondiale, l'Administration de la Reconstruction met en place une procédure similaire pour les préjudices en lien avec l'indépendance du Congo.

Toute la procédure à suivre pour se faire indemniser est définie par la loi du 14 avril 1965. Cette procédure est basée sur une démarche de conciliation entre le sinistré et un agent de l'État jouant le

rôle de conciliateur. Ce dernier est chargé d'examiner les formulaires et la documentation fournie par le sinistré attestant du sinistre subi. Afin d'évaluer le dommage et de proposer l'indemnisation la plus juste, le conciliateur s'appuie sur l'avis d'experts techniques engagés par la CIDC et spécialisés dans différents domaines comme les biens immobiliers, mobiliers, matériels agricoles. Au terme de l'analyse du dossier, le conciliateur revient auprès du sinistré avec une estimation du dommage et une proposition d'indemnisation. Le sinistré a ensuite le choix d'accepter l'offre qui lui est proposée ou bien de la contester et de réclamer un nouvel examen de son dossier. Les sinistrés peuvent aller jusqu'à l'avis du Conseil d'État pour l'analyse du dossier s'il n'est pas satisfait des propositions faites par la CIDC.⁷⁰

Cette procédure va susciter deux critiques principales: sa lenteur et sa complexité administrative. En effet, quand la CIDC entre en fonction le 1^{er} janvier 1967, les anciens coloniaux attendent depuis 1960 pour se faire indemniser. Pourtant, la procédure d'indemnisation étant très complexe, les sinistrés doivent parfois attendre plusieurs années avant de se faire indemniser. Ainsi les sinistrés ont le sentiment que cette lenteur est purement volontaire afin de dégoûter les anciens coloniaux de se faire indemniser, ce qui permettrait à la Belgique d'indemniser un nombre réduit de personnes.⁷¹ Tandis que les formulaires à remplir, la documentation à fournir et les nombreux examens requis avant de se faire dédommager attestent de la lenteur d'une complexité bureaucratique et administrative à laquelle les sinistrés n'ont pas eu l'habitude. Il arrive parfois que les sinistrés se perdent dans les démarches administratives à accomplir.⁷² Ce qui peut leur porter préjudice au moment d'obtenir une proposition d'indemnisation loin de leurs attentes parce qu'ils n'ont

69. Ibid., 9-10.

70. *Moniteur Belge*, 26 mai 1965, 6338-6340.

71. Lettre de Pierre L. à Joseph Praet du 24 mai 1974, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 92-L).

72. « Déclaration d'Auguste K. lors de la séance du 18 juin 1974, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 16-K.).

MINISTERIE VAN OPENBARE WERKEN
BESTUUR VAN WEDEROPBOUW

STRUCTUUR EN DIRECTIE DER DIENSTEN - JULI 1968

ALGEMENE DIRECTIE

Directeur-generaal: M. STINNY
Inspecteur-generaal: L. LEJEUNE
Adviseur KONGO: W. CASTELIN

BILAGE BIJ 1^{ste} ANNEKSEM VAN 8.7.1968
aan de directie nota D.G. 67/1

DE DIRECTIE-GENERAAL,

M. M. STINNY

GESCHILLEN		
w.d. Inspecteur-generaal: J. DECLERQ Directeur: R. PENEN		
JURIDISCHE EN FINANCIËLE GESCHILLEN	TECHNISCHE GESCHILLEN	TECHNISCHE GESCHILLEN
EVOCATIES en VERVALEN	CONTROLE AKKOORDEN en BESLISSINGEN	RECUPERATIE KREDIETEN
Adj. Adviseurs: L. DUBBEN, A. DE SMEDT, J. DE VRIJDEBART	Bestuurssecr.: P. DUPONT	Bestuurssecr.: L. WENCKEN (P) P. REHAULT (A)
Bestuurssecr.: L. MICHELESEN ekt. HERMAN		
A. VAN DER STAMMEN ekt. DE RIQUER (P) P. REHAULT (A)		

VERGOEDING DER KONGO-SCHADE	
DIRECTEUR: Adjunct Adviseur: J. CASSEUR	
VERZOENERS en Bestuurs secret.: (ambtenaar)	EXPERTISE DIENSTEN
KAMER I: G. DE ROO (e.a. Vert.), F. LEVYER, A. ROUS	ADVISEUR v. Exp.: J. DEFFUSSEAU
KAMER II: H. DE BRANT, P. COURTOIS, A. VYVEREN	GEBOUWEN: LANDBOUW
KAMER III: E. HAYOIT, L. VAN BERTU	ADV. v. Exp.: P. BARREL (V), C. WITTEVONGEL, P. SEPELIERE, P. VIN
KAMER IV: J. SPRAET, H. GOBERT	BERYF- en WERK- ting en STOCKS
KAMER V: M. PIERE, T. J. DE VRIJDEBART	ADV. v. Exp.: W. DORMAL, P. LEBOUX
KAMER VI: E. DE JAMBLINE, G. MELIX, J. J. BELLE	F. DE WINTER, E. STX, F. ROBERFROID
	SECRETARIAAT
	Bestuurssecr.: M. GIAMARELLI
	GRIFPIE en INLICHTINGEN
	Bestuurssecretaris: L. FOLLIT
	BIJZONDERE COMMISSIE voor KUNSTEN PRIORITYETEN. Secretaris: M. NARQ (Levens Joliet met het secretariaat van verzoeningskamer)

BETALINGEN EN DIVERSE DIENSTEN		
DIRECTEUR: R. MOTTART		
BETALINGEN	OPZOEKINGEN en REGULARISATIES	ALGEMENE DIENSTEN
Adjunct Adviseur: A. BERTAUX	Bestuurssecret.: A. SAENEN	Bestuurssecret.: R. DOMS
Bestuurssecret.: A. VAN CAENEGHEM		Personnel- en Account- Statistiek en G. DEVOS ekt. PALLAY
		CENTRALE GRIFPIE ARCHIEF
		W. KOSTER, E. MOLLEKENS

COMMISSIE voor BEROEP voor OORLOGSCHADE		
BEROEP	PROTIEFIS	HEROENLIDING
A. SOLANS	P. DEFOON	M. OHLERS
GRIFPIE	GRIFPIE	GRIFPIE
A. SOUVERAINT	R. HALLEK	M. PENEN

HOOGERE VERGOEDINGS COMMISSIE KONGO-SCHADE	
VOORZITTER: P. BONDIE	
G. G. GRIFPIER: P. VANDERBEEKEN	
GRIFPIER: P. MACHETRIAN, A. VAN WAMBEKE	

VERGOEDINGS-COMMISSIE voor KONGO-SCHADE	
VOORZITTER: L. ZUYDERHOFF	
e.a. GRIFPIER: O. VANDENBOSSCHE	
GRIFPIER: C. BRATBANT, D. MELON	

PROVINCIALE DIRECTIE der OORLOGSCHADE BRABANT - RIJK		
DIRECTEUR G.J.: F. VAN OMMESLAGHE		
VERGOEDINGS KAMERS	EXPERTISE DIENSTEN	GRIFPIE - DIVERSE DIENSTEN
NEDERLANDTALIGE Kamerhoofd: F. VAN OMMESLAGHE	ADVISEUR voor Exp.: T. HUMBLIET	Bestuurssecretaris: N. DILS
FRANS- en DUITSTALIGE Kamerhoofd: G. BELLIS	Adj. Adviseur voor Exp.: F. DE DECKER, R. VANDENBERGHEM	
Rechtskundige Adv.: P. GENELLI		Diverse opmerkingen
		Adjunct Adviseur: M. DONCKER-WOLCKE

Organigramme de l'Administration de la Reconstruction à la date de juillet 1968. L'organigramme reprend à la fois les services de la CIDC (au centre) ainsi que les quelques services qui travaillaient encore sur les dommages de guerre (Archives Générales du Royaume 2 Dépôt Joseph Cuvelier, Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo).

pas fourni suffisamment de preuves de leur dommage, ce que les conciliateurs leur reprochent.⁷³ Ce à quoi les sinistrés se défendent « d'avoir agi comme des non-initiés qui se sont perdus dans le labyrinthe la Justice par maladresse ».⁷⁴ Ces suppositions des anciens coloniaux témoignent du décalage existant la lenteur administrative d'une politique publique de grande ampleur telle que celle l'indemnisation des dommages du Congo, et les aspirations des anciens coloniaux qui espèrent profiter dans les plus brefs délais d'une indemnisation qu'ils ont attendue depuis plusieurs années.

Le personnel de la CIDC

Etant donné que la CIDC est une administration récente créée uniquement pour sa mission première d'indemniser les anciens coloniaux, il a fallu recruter un personnel conséquent pour examiner les dossiers introduits par les sinistrés. Pour cette tâche, la CIDC va recruter des anciens coloniaux, principalement des anciens fonctionnaires d'Afrique. En effet, l'arrêté royal du 25 mai 1967 qui définit les fonctions des conciliateurs précise que ceux qui ont déjà travaillé au sein de l'Administration de la Reconstruction pendant au moins 10 ans, ainsi que ceux qui ont fait carrière en Afrique dans l'administration ou dans la magistrature, peuvent être éligibles au grade de conciliateur de la CIDC.⁷⁵ Cohabitent ainsi au sein de la CIDC des fonctionnaires de l'Administration de la Reconstruction qui ont

déjà travaillé sur l'indemnisation des dommages de la Seconde guerre mondiale et des anciens fonctionnaires d'Afrique qui ont passé le gros de leur carrière dans l'administration coloniale, carrière interrompue à cause des indépendances des territoires sous domination belge. Nous pensons que cette cohabitation est liée à plusieurs facteurs. Tout d'abord, les membres de l'Administration de la Reconstruction n'avaient jusque-là aucune expérience avec le Congo avant de travailler pour la CIDC. L'intégration d'anciens coloniaux permet ainsi à la CIDC de s'appuyer sur une expertise spécifiquement coloniale. La direction générale de l'Administration de la Reconstruction recommande explicitement de faire appel aux anciens coloniaux pour les cas qui nécessitent une connaissance particulière – des installations agricoles tropicales ou des langues africaines par exemple.⁷⁶ Le second facteur qui peut expliquer cette cohabitation est celui de la mise à l'emploi des anciens fonctionnaires d'Afrique que permettait ces recrutements. En effet, depuis les lois du 21 mars et 27 juin 1960, les fonctionnaires d'Afrique s'étaient vu assurer la garantie de retrouver un emploi en Belgique si tel était leur choix⁷⁷, mais encore fallait-il matérialiser cela par des opportunités concrètes, en particulier pour les plus hauts cadres.

Certaines trajectoires professionnelles révèlent même à quel point certaines figures ont pu, au cours des années 1960 voire 1970, se reconverter dans l'assistance aux anciens coloniaux qui

73. Paul V. S., « Récit sur le sinistre », 23 septembre 1965, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 152-V. S).

74. Intervention d'Auguste K. lors de l'audience du 18 juin 1974, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 16-K.).

75. Les magistrats des auditorats militaires sont également éligibles pour travailler dans la CIDC. *Moniteur belge*, 9 juin 1967, p. 6225. A noter que cet arrêté royal modifie un premier arrêté royal en date du 8 novembre 1966 portant sur le même sujet. Ce précédent arrêté, n'indique uniquement comme personne éligible au poste de conciliateur celui qui a travaillé pour l'Administration de la Reconstruction. La mention au personnel d'Afrique est également présente dans ce premier arrêté mais en toute fin comme une annexe. La modification de ce premier arrêté royal semble indiquer qu'il était nécessaire de montrer que les membres du personnel d'Afrique peuvent postuler un poste à la CIDC. *Moniteur Belge*, 24 novembre 1966, 11695.

76. Note de service « Informations susceptibles d'être fournies par les anciens fonctionnaires et magistrats de l'administration d'Afrique, actuellement attachés aux Services de la Reconstruction », 15 février 1972, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°33).

77. Précisons que ces lois ne vont pas avoir un rôle fondamental dans le reclassement des fonctionnaires en raison de l'afflux sans précédent de rapatriés fuyant les violences à leur rencontre et du manque de préparation de la Belgique pour les accueillir. Il a fallu attendre la création du CGR en 1962 pour que les anciens fonctionnaires d'Afrique soient redirigés professionnellement. JOHAN RENNOTTE, *Le retour des femmes coloniales*, 7-8.

apparaît dès lors comme un prolongement aux carrières coloniales. Prenons le cas de Willy Castelein. Si on se fie à l'organigramme qui se trouve plus haut, nous voyons qu'il fait partie de la Direction générale en tant que « conseiller Congo ». En 1960, Castelein occupait un poste de commissaire de district dans le Kivu. Une fois rentré en Belgique, Castelein avait aussi été placé à la tête du Conseiller Général aux Rapatriés (CGR), depuis sa création en septembre 1960 jusqu'à sa dissolution en septembre 1965.⁷⁸ Pour rappel, le CGR avait pour mission d'assister les anciens coloniaux dans leur reclassement et leur réinstallation en Belgique. Il est probable que l'Administration de la Reconstruction ait recruté Castelein une fois sa mission auprès du CGR terminée pour son expérience et son expertise dans des matières liées à l'assistance aux anciens coloniaux. Les seuls qui font exception sont les juges de la Commission supérieure, qui semblent n'avoir aucune expérience directe dans les anciennes colonies. Le fait que les juges de la Commission supérieure soient assistés par un ancien fonctionnaire colonial afin de rendre leur décision semble bien nous indiquer que les cadres dirigeants de la CIDC estimaient qu'il était nécessaire de placer une personne ayant connu le Congo au côté d'un juge ne connaissant pas l'ancienne colonie afin de lui faire profiter de son expérience coloniale et l'assister pour fournir la décision la plus juste aux sinistrés.

Ainsi, nous pouvons dire que la CIDC « recycle » d'anciens fonctionnaire et membres du personnel d'Afrique en les recrutant en son sein.⁷⁹ D'une certaine façon, ce sont donc des anciens coloniaux qui examinent et estiment l'indemnisation dont d'autres anciens coloniaux peuvent bénéfi-

cier. De plus, certains membres de la CIDC ont eux-mêmes introduit un dossier d'indemnisation.⁸⁰ Même Antoine Saintraint, rapporteur de la loi d'avril 1965, a pu introduire un dossier d'indemnisation.⁸¹ On peut dès lors légitimement s'interroger sur l'existence de conflits d'intérêts lors de l'examen de certaines demandes d'indemnisation...

Le coût de la loi du 14 avril 1965

Dès l'élaboration du projet de loi, le coût de sa mise en œuvre est une question centrale. En effet, le gouvernement belge veut être certain que les 750 millions de francs octroyés par le Congo suffiront à indemniser un maximum d'anciens coloniaux. L'Administration de la Reconstruction estime alors que le total des dommages indemnifiables pourrait s'élever à 2,3 milliards de francs. Sur cette base, on estime que le coût de la loi atteindrait les 900 millions voire le milliard de francs soit un supplément d'un peu plus de 200 millions de francs aux 750 millions de francs octroyés par le Congo. Ce dépassement est accepté par le ministère des Finances à la condition que le supplément soit pris en charge par le Fonds belgo-congolais d'Amortissement et de Gestion.⁸² Comme son nom le suggère, ce fonds binational était financé conjointement par la Belgique et le Congo; une fois encore, il ne s'agit donc pas d'argent uniquement belge mais aussi congolais. Ainsi, l'indemnisation des dommages du Congo, qui se présente comme une libéralité de l'État belge afin de marquer son soutien à ses ressortissants, est en grande partie financée par le Congo.

78. *Ibid.*, 9.

79. Nous empruntons le terme « recycler » à l'ouvrage de VÉRONIQUE DIMIER, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy. Recycling Empire*, Cham, Palgrave Macmillan, 2014.

80. C'est notamment le cas du greffier Désiré Melon et des assesseurs techniciens Albert Allaert et Alphonse Glenisson. Dossier individuel 57-Melon 3125-Allaert et 1100-Glenisson (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'indemnisation des dommages du Congo*).

81. Dossier individuel 20810-Saintraint (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*).

82. Stevigny, Document établi en octobre 1967 à l'attention de la Commission interministérielle chargée par Monsieur le Vice-premier Ministre et Ministre du Budget de l'étude des problèmes relatifs aux rapatriés du Congo, octobre 1967, p. 2-3. (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°19).

Telles étaient les estimations dans la théorie; dans la pratique, elles se révéleront vite dépassées. En 1967, la CIDC recense déjà 6387 demandes jugées recevables. En additionnant les montants des dommages déclarés par les sinistrés, on atteint alors la somme de 7,1 milliards de francs, soit le triple du montant des dommages envisagés en 1964. Pour expliquer ce décalage de plusieurs milliards de francs, le directeur général de l'Administration de la Reconstruction a plusieurs hypothèses. La première est liée au fait que la possibilité d'indemniser certaines entreprises n'a pas été prise en compte en 1964. La deuxième est celle d'une mauvaise compréhension de la loi par les sinistrés quand ces derniers doivent déclarer le montant des dommages subis dans les formulaires. En effet, quand ils doivent remplir les formulaires, les sinistrés déclarent des dommages subis jusqu'en 1965 et 1966. Or, la loi couvre seulement les dommages subis jusqu'au 1^{er} septembre 1963. Cette date dépassée, la CIDC ne prend pas en compte les dégradations que les biens endommagés ont pu continuer à subir. La dernière hypothèse est que de nombreux sinistrés incluent dans leur estimation la perte de la jouissance du bien. Or, la CIDC indemnise seulement les dégâts matériels *stricto sensu*.⁸³ Dès 1967, la direction de l'Administration de la Reconstruction déclare que le coût de la loi dépassera non seulement les 750 millions de francs octroyés par le Congo, mais aussi la somme complémentaire octroyée par le ministère des Finances; elle estime que l'indemnisation des Dommages du Congo pourrait atteindre les deux milliards de francs.⁸⁴

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de proposer une estimation concrète du coût de la politique d'indemnisation des dommages du Congo depuis sa mise en place en 1965 et au-delà de l'année 1976. Toutefois, les archives de la CIDC

nous permettent d'avoir un aperçu des moyens financiers investis durant l'année 1970. En cette année, la CIDC avait déjà reçu 6913 demandes d'intervention. L'addition des dommages déclarés dans chacune de ces demandes s'élève à 7,5 milliards de francs belges. La CIDC a estimé que le coût total d'intervention pour chacune de ces demandes allait être entre 1,5 et 1,8 milliard de francs en valeur nominale du fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion. Cependant, ces chiffres proviennent du nombre de demandes reçus à l'époque prenant en compte les demandes pas encore traitées et celles en cours de traitement. Ces montants sont donc des estimations faites à une période donnée alors que l'examen des dossiers est encore en cours. Pour avoir un aperçu plus concret du coût de la politique d'indemnisation, nous pouvons alors nous intéresser aux sommes octroyées aux dossiers considérés comme clôturés au stade de la conciliation et qui ont fait l'objet d'une proposition motivée, ou qui ont fait l'objet d'une indemnisation provisoire le temps de l'examen du dossier. Ainsi, pour les 6913 demandes reçues à la date de novembre 1970, 4980 demandes étaient considérées comme clôturées. Le montant des dommages déclarés pour ces dossiers était alors estimé à 1 milliard et 232 millions de francs. Quant aux indemnités proposées, le montant s'élevait alors 611 millions de francs en valeur nominale. Cette somme doit ensuite être subdivisée en fonction de la nature et du type de l'indemnisation. Ainsi, pour ce qui est des indemnisations octroyées par proposition motivée, et donc clôturées, le montant s'élève à 149 millions de francs. En ce qui concerne des indemnisations dites « provisoires », comme les décisions en matière d'avance et les allocations d'attente⁸⁵, les montants respectifs sont estimés à 249 millions et 213 millions de francs.⁸⁶

83. *Idem*, p. 10-12.

84. *Idem*, p. 14-20.

85. En février 1969, le Parlement a voté un projet de loi devenu la loi du 3 avril 1969. Cette dernière complète la loi du 14 avril 1965 par l'instauration d'une procédure qui permet l'octroi à tous les sinistrés d'une allocation réduite, appelée « allocation d'attente », représentant sous forme d'acompte à valoir sur l'indemnité définitive une aide financière susceptible de leur permettre de faire face à leurs besoins les plus immédiats. *Moniteur belge*, 30 avril 1969, 4083-4084.

86. Application de la loi du 14.05.1965. Situation et prévisions au 1^{er} novembre 1970. Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo, n°41*.

	Estimations par rapport au nombre de demandes reçues au total	Estimations par rapport au nombre de demandes clôturées
Nombre de demandes	6913	4980
Montant des dommages déclarés (en francs belges)	7.500.000.000	1.232.000.000
Coût de l'indemnisation (en obligation du fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion)	Entre 1.500.000.000 et 1.800.000.000	611.000.000

Données statistiques du coût de la loi du 14 avril 1965 en date du 1^{er} novembre 1970. Application de la loi du 14.05.1965. Situation et prévisions au 1^{er} novembre 1970. Archives générales du Royaume, Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo, n°41).

Evidemment, ces chiffres sont à prendre avec précaution. En effet, ces données concernent seulement l'année 1970, une année certes durant laquelle la CIDC était déjà bien établie et qu'elle tournait à plein régime dans l'examen des demandes d'indemnisation, mais ne nous n'apprennent pas sur le coût final de la politique d'indemnisation des dommages du Congo qui va se dérouler jusque les années 1980. De plus, même si les données des demandes clôturées nous permettent de savoir concrètement les montants déjà engagés dans l'indemnisation, elles concernent uniquement les demandes d'intervention déjà examinées au stade de la conciliation. Il est plus que probable qu'un nombre non négligeable de ces dossiers ont fait l'objet d'un recours au niveau de la section du contentieux de la CIDC; et comme nous l'avons vu, un réexamen du dossier à ce niveau permet de modifier le montant de l'indemnisation proposée par le service de la conciliation.

Quoi qu'il en soit, ce montant de 611 millions de francs indique clairement que le budget de base des 750 millions de francs était déjà plus qu'engagé en novembre 1970 et que des rallonges budgétaires étaient nécessaires pour mener à bien l'examen des demandes d'indemnisation jusqu'au bout comme l'ont annoncé les agents de l'Administration de la Reconstruction en 1967.

Enfin, l'ONU ne doit pas être oubliée dans ce calcul des coûts. Elle aussi indemnise les dossiers dans lesquels elle se reconnaît une responsabilité morale. Notons cependant que l'indemnisation de la CIDC et celle de l'ONU ne se cumulent pas. Le législateur belge considère certes que les sinistrés belges ayant subi un dommage par des agents de l'ONU sont en droit de s'adresser à la CIDC en plus de leur demande auprès des Nations Unies et qu'ils sont autorisés à être indemnisés pour un seul et même dommage par deux organisations différentes, mais sans effet cumulatif. Prenons un exemple: Germaine B. a vu sa maison d'Elisabethville être pillée par des agents de l'ONU en 1961. Alors qu'elle estime devoir toucher 248 000 francs, le conciliateur de la CIDC lui propose comme indemnisation 40 945 francs. Or, Germaine B. a déjà reçu de l'ONU une indemnisation s'élevant à 39 595 francs. En faisant la soustraction entre le montant proposé par le conciliateur et celui de l'ONU, Germaine B. ne reçoit donc que 1350 francs de la part de la CIDC.⁸⁷ Cet exemple nous permet d'une part de voir le décalage qui peut exister entre les estimations faites par une sinistrée et celle de la CIDC et d'autre part à quel point le système d'indemnisation «partagé» entre l'ONU et la CIDC double indemnisation ONU-CIDC permet à cette dernière de faire de substantielles économies.

⁸⁷. Proposition motivée du 11 mai 1971. (Archives générales du Royaume, Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo, dossier individuel 274-B.).

La CIDC et les anciens coloniaux

Dès son entrée en fonction, la CIDC est l'objet des critiques de la part de ses principaux usagers : les anciens coloniaux. Leur critique principale est que la CIDC ne s'intéresse qu'aux dommages matériels en excluant les pertes liées à l'abandon de biens. Ce choix du législateur était en grande part lié aux liens de la loi de 1965 avec celle de 1948 et avec le précédent de la Seconde Guerre mondiale.⁸⁸ Le législateur craint que si la loi de 1965 s'éloigne trop de sa grande sœur de 1948, cela créerait une distinction entre les sinistrés du Congo et ceux du second conflit mondial en instaurant un régime de faveur pour les anciens coloniaux. Les membres de la CIDC craignent que les sinistrés de l'Occupation allemande revendiquent de recevoir le même régime d'indemnisation que les anciens coloniaux, ce qui relancerait les tensions (et les dépenses) autour des dommages de guerre.⁸⁹

Envisageant dès le départ des difficultés avec les anciens coloniaux, la CIDC avait pourtant tenté d'améliorer la mise en œuvre de la loi de 1965 en invitant des associations d'anciens coloniaux à donner leur avis sur les processus d'indemnisation. De ces discussions émanent plusieurs revendications. La première est d'inclure les dommages survenus à la suite des indépendances du Rwanda et du Burundi en 1962. Pour les autorités belges, cela aurait cependant impliqué de nouvelles négociations avec ces deux pays, ce qui n'était pas à l'ordre du jour de la diplomatie belge à l'époque. La deuxième revendication des anciens coloniaux est d'utiliser une partie du budget alloué à l'aide au développement des pays d'Afrique centrale pour indemniser davantage de sinistrés et pour proposer des indemnisations plus élevées. Les anciens coloniaux craignaient qu'une fois les 750 millions de francs octroyés par le

Congo dépensés, l'indemnisation des dommages cesserait. La troisième revendication est d'inclure les étrangers ayant fait la demande de nationalité belge avant 1965 parmi les bénéficiaires de la loi. La quatrième revendication concerne la modification du tableau de coefficient. En effet, les anciens coloniaux estiment que certains coefficients réduisent trop le montant de l'indemnisation. Enfin, la demande la plus frappante des anciens coloniaux est la suppression pure et simple de la CIDC, dont le fonctionnement coûterait selon eux trop cher. En confiant la question de l'indemnisation à des chambres spéciales auprès des tribunaux des grandes villes du pays, le coût qu'aurait engendré la mise en place et le fonctionnement de la CIDC pouvait être alloué à l'indemnisation des anciens coloniaux. Bien entendu, les membres de la CIDC s'y sont totalement opposés.⁹⁰

Ces revendications trahissent la crainte, alors largement partagée parmi les anciens coloniaux, que tous les sinistrés ne soient pas indemnisés à cause des nombreuses limitations prévues par la loi du 14 avril 1965. Il n'est donc pas étonnant que des demandes de subsides supplémentaires soient formulées. Les anciens coloniaux voient ainsi d'un mauvais œil les politiques de coopération au développement envers les États indépendants anciennement colonisés qui, selon eux, sont mises en place à leur détriment. Comme le souligne un ancien colon dans une lettre adressée à la CIDC et au ministre Pierre Harmel, « il est inconcevable que le gouvernement belge continue à allouer un nombre considérable de millions au Congo alors que celui-ci nous vole tranquillement le fruit honnêtement acquis par de très nombreuses années de labeur ».⁹¹ Les revendications, a priori paradoxales, en faveur d'une dissolution de la CIDC, sont également à inscrire dans ce souci de bénéficier de davantage de ressources, et bien

88. Stevigny, Notes d'examen des chapitres I et II du cahier des revendications remis le 17 novembre 1967 par la délégation ONACOL-ABIA à la commission interministérielle chargées de l'étude des problèmes relatifs aux rapatriés du Congo, p. 1-3 (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°19).

89. *Ibid.*, p. 3.

90. *Ibid.*, pp. 3-11.

91. Lettre de Joseph S. au ministre des Affaires étrangères du 25 octobre 1970 (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 22-S).

sûr dans un discours critique plus vaste de la Belgique qui ne ferait pas « assez » pour ses anciens coloniaux. Une certaine amertume transparait de ces critiques, et la politique d'indemnisation est souvent présentée par les anciens coloniaux comme une « aumône »⁹², ou comme une « monnaie de singe »⁹³ n'étant pas à la hauteur des réels dommages subis.

En 1967 quelque mois après l'entrée en fonction de la CIDC, Stevigny, le directeur général de l'Administration de la Reconstruction, dresse quant à lui le constat que le principal problème réside dans l'absence d'un véritable organisme de constatation des dommages sur place, au Congo. Mais selon lui, c'est aux anciens coloniaux eux-mêmes qu'il faut attribuer cette faiblesse : si les organisations défendant les intérêts des anciens coloniaux avaient pris la peine de lister les dommages subis par leurs affiliés et de faire jouer leurs réseaux au Congo, cela aurait largement simplifié le travail de la CIDC. Néanmoins, Stevigny reconnaît qu'il aurait fallu avoir l'appui du gouvernement congolais pour que des agents belges puissent circuler librement sur le territoire congolais et être protégés par l'armée congolaise dans les zones à risque.⁹⁴ En un sens, cette remarque de Stevigny peut être interprétée comme un aveu de faiblesse de l'Administration de la Reconstruction. En effet, même si l'Administration a une expérience inégalée dans la politique d'indemnisation à la suite de la Seconde guerre mondiale, elle se trouve dans une position délicate pour constater les dommages en raison de la distance géographique entre la Belgique et le Congo désormais indépendant. Alors qu'il était aisé pour

ses agents de circuler à travers la Belgique pour constater les dommages après le second conflit mondial, il est nécessaire de trouver des financements pour envoyer des agents au Congo avec qui les relations sont très fluctuantes depuis l'arrivée au pouvoir du général Mobutu, dont la collaboration est indispensable afin d'assurer la sécurité des agents belges.

La CIDC confie en 1970 à l'entreprise belge S.A. Fernand Courtoy-AGRER le soin d'envoyer des agents au Congo afin qu'ils puissent procéder à des constats pour 1.200 dossiers concernant des dommages particulièrement importants. Pendant six mois, sept binômes d'agents belges ont ainsi parcouru le Congo sous la protection d'officiers congolais en vue de rédiger des rapports adressés à la CIDC. Il faut toutefois préciser que les agents ne peuvent que constater les dommages. En échange du soutien congolais dans leur mission, il a été convenu qu'ils ne peuvent pas enquêter sur l'identité des responsables de ces dommages.⁹⁵ Les agents belges ont ainsi fourni à la CIDC des rapports de constatation accompagnés de photos des biens endommagés.

Durant l'année 1975-1976, les discussions entre les anciens coloniaux et la CIDC prennent une nouvelle tournure, alors qu'un projet de loi devant revoir la loi d'avril 1965 est en cours d'écriture. Cette fois-ci, l'Association Belges des Indépendants en Afrique (ABIA) sert de principal interlocuteur à l'Administration de la Reconstruction. Il n'est pas surprenant de trouver l'ABIA comme interlocutrice de la CIDC.⁹⁶ Cependant, les discussions vont rapidement tour-

92. Lettre d'Albert K. au Conseil d'État du 8 février 1973, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 16-K.).

93. Lettre de M. à Penen du 11 juillet 1968, (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, dossier individuel 615-M.).

94. Stevigny, Document établi en octobre 1967 à l'attention de la Commission interministérielle chargée par Monsieur le Vice-premier Ministre et Ministre du Budget de l'étude des problèmes relatifs aux rapatriés du Congo, octobre 1967, pp. 24-29. (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°19).

95. Lettre de Stevigny à Louis Zuyderhoff sur le programme de travail de la mission AGRER en RDC du 16 avril 1970. (Archives Générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°326, voir aussi n°39 sur l'organisation de la mission AGRER).

96. Le fait de retrouver une association d'anciens coloniaux, comme l'ABIA qui regroupe les anciens indépendants ou colons comme interlocutrice à la CIDC est une caractéristique des relations entre anciens coloniaux et administration belge où les associations d'anciens coloniaux se présentent comme celles qui défendent les intérêts de leurs adhérents. FLORENCE GILLET, « Congo révélé », 110.



Photo faite de la villa de Joseph. S. près de Boma durant la mission AGRER en 1970. Sur cette photo, on voit la maison laissée à l'abandon depuis le départ du propriétaire. La végétation commence à se développer autour de cette maison. (Dossier individuel 22-S., Archives générales du de la Commission Royaume, Archives d'Indemnisation des Dommages du Congo).



Photo prise d'un bâtiment de l'hôtel d'Anna. B. au Kasai durant la mission AGRER en 1970. Les agents belges étaient accompagnés par des soldats congolais chargés de les protéger durant leur tournée d'inspection. Sur cette photo, on voit un soldat congolais devant le bâtiment endommagé tenant dans sa main le panneau portant la référence du dossier ainsi que le numéro du cliché (Dossier individuel 541-B., Archives générales du Royaume, Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo).

ner au dialogue de sourd entre l'Administration de la Reconstruction, qui est favorable à quelques modifications de la loi d'avril 1965 ne devant pas modifier les fondements de la politique d'indemnisation de la Belgique, et de l'autre côté l'ABIA, qui défend des modifications plus radicales en faveur des anciens coloniaux. L'ABIA défend l'idée d'une indemnisation globale des dommages du Congo. Par l'indemnisation globale, les anciens coloniaux entendent tous les types de dommages subis au Congo: les dommages matériels, les abandons, les pertes de biens incorporels et autres. L. Lejeune qui a entretemps succédé à Stevigny à la tête de l'Administration de la Reconstruction, est formellement opposé à cette proposition, qui signifierait une réfutation pure et simple de toute la jurisprudence en matière d'indemnisation des dommages mise en place par la Belgique depuis le premier conflit mondial.⁹⁷ Néanmoins, malgré le fait que les anciens coloniaux et la CIDC campent sur leur position, ils sont d'accord sur le fait qu'il faut réviser la loi de 1965 afin de satisfaire un maximum de sinistrés en revoyant certaines limitations devenues trop restrictives avec le temps sans toutefois dépasser le cadre légal général mis en place depuis des décennies. Cette révision de la loi peut être interprétée comme un moyen pour les autorités politiques belges de montrer qu'elles continuent, plus de quinze ans après la décolonisation, de prendre en compte le sort des anciens coloniaux, mais qu'en même temps elles restent fidèles à leur volonté de réintégrer les anciens coloniaux dans le cadre légal existant sans trop le modifier.

Les lois de juillet 1976

La loi du 12 juillet 1976 modifie la loi d'avril 1965 en prenant en compte les critiques émises par les anciens coloniaux. Les principaux changements sont temporels, avec un élargissement des

bénéficiaires de la loi et des aspects techniques de cette dernière. Tout d'abord, les changements concernent la date limite de la période durant laquelle les biens endommagés peuvent être indemnisés. Cette dernière passe du 1^{er} septembre 1963 au 31 décembre 1965 afin d'inclure les événements de Stanleyville qui ont eu lieu durant l'année 1964 ainsi que leurs répercussions. La loi de juillet 1976 autorise également les étrangers ayant obtenu la nationalité belge avant le 14 avril 1965 à bénéficier de l'indemnisation et à constituer un dossier auprès de la CIDC. À côté de ces nouveautés, la nouvelle loi apporte quelques précisions techniques relatives à la procédure d'introduction et d'examen des dossiers, ainsi que la modification du tableau de coefficient selon les desiderata des sinistrés.⁹⁸ Malgré ces modifications, il semblerait que les anciens coloniaux n'aient pas réussi à faire entendre l'ensemble de leurs revendications. L'Administration de la Reconstruction, qui souhaite élargir son action aux quelques individus qui n'ont pas pu profiter de l'indemnisation en vertu des critères établis par la loi du 14 avril 1965, a pu imposer son point de vue et éviter toute remise en cause de la législation concernant la réparation des dommages causés par les deux conflits mondiaux. L'idée était pour les autorités de clore définitivement la question de l'indemnisation des dommages du Congo en accédant aux revendications des anciens coloniaux jugées raisonnables.

La révision de la loi du 14 avril 1965 a pu profiter d'un calendrier diplomatique favorable pour la question de l'indemnisation des dommages du Congo. En effet, en juillet 1976, la Belgique et le Zaïre de Mobutu parviennent à un accord concernant l'indemnisation des biens zaïrianisés des Belges.⁹⁹ Cette indemnisation est cette fois-ci cofinancée par la Belgique et le Zaïre; mais il revient au Zaïre d'évaluer et de proposer

97. Lejeune, Note présentée à la Commission interministérielle sur l'avant-projet de loi présenté par l'ABIA relatif à une indemnisation globale des dommages subis au Congo le 17 décembre 1975, p. 1-3. (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°19).

98. *Moniteur belge*, 13 août 1976, 10166-10169.

99. Par biens zaïrianisés, nous parlons des biens (propriétés, entreprises, etc) qui ont été nationalisés par le Zaïre au début des années 1970 durant la période de Zaïrianisation caractérisée par un retour des origines du Congo.

une indemnisation aux personnes qui en font la demande.¹⁰⁰ Ainsi, aussi bien dans les années 1960 que dans les années 1970, la question de l'indemnisation des dommages du Congo se situe dans des débats tant nationaux qu'internationaux. Ces débats internationaux montrent que le retour des anciens coloniaux est loin d'être un sujet uniquement belge. De plus, le fait que l'indemnisation des dommages du Congo soit encore débattue en 1976, soit 16 après l'indépendance du Congo, nous incite à considérer l'étude du retour des anciens coloniaux sur une plus longue durée que la période allant de 1960 à 1963 englobée par l'appellation de la Crise du Congo.

VII. Conclusion

À travers cet article, nous avons montré que la politique d'indemnisation des dommages du Congo s'est inscrite dans un double contexte historique. D'une part, la Belgique a déjà mis en place des politiques d'indemnisation à la suite des deux conflits mondiaux. En effet, à partir de la Première Guerre mondiale, on assiste à un basculement des mentalités, la guerre étant désormais perçue comme un risque social dont l'État doit assumer les conséquences, notamment sous forme d'aides et d'indemnisations allouées à ses ressortissants qui en ont été les victimes. Ces deux précédents en matière de politique d'indemnisation par l'État belge ont également été développés sur base de l'argument de la solidarité nationale. Par ce principe, l'État entend monter qu'il viendra en aide à ses citoyens, en se montrant le plus impartial et égalitaire possible. D'autre part, la politique d'indemnisation des dommages du Congo s'inscrit dans un ensemble de mesures juridico-législatives plus large mis en place depuis juillet 1960 par l'État belge permettant la réintégration des

rapatriés belges du Congo ayant fui les violences commises à leur rencontre.

On aurait pu penser que la question de l'indemnisation des dommages du Congo soit une question belgo-belge, mais ce n'est clairement pas le cas comme le montrent les négociations menées par la Belgique avec d'une part le Congo et d'autre part l'ONU. Ainsi, l'indemnisation des dommages était une question diplomatique délicate qu'il a fallu plusieurs années pour résoudre et que les différents acteurs de la Crise du Congo retrouvent des relations plus saines. Également, le fait que ce soient principalement l'ONU et le Congo, et non pas la Belgique, qui financent principalement la politique d'indemnisation peut être interprété comme une reconnaissance du rôle joué par l'ancienne colonie et de l'organisation internationale dans les violences commises sur les ressortissants belges, même si ce sont principalement les dommages matériels qui sont concernés par cette indemnisation.

Toutefois, le fait que le Congo ait financé grandement la politique d'indemnisation pour les ressortissants de son ancienne métropole atteste de la survivance des relations de domination entre la Belgique et son ancienne colonie désormais indépendante. En effet, le Congo a accepté de verser 750 millions de francs à la Belgique après avoir négocié en sa défaveur la répartition de la dette publique du Congo belge entre lui et la Belgique pour pouvoir enfin récupérer le Portefeuille congolais qui aurait dû lui revenir depuis le 30 juin 1960. Mais cette pratique de faire payer l'ancienne colonie pour des violences commises contre la métropole et ses ressortissants est loin d'être un cas unique belge. En effet, quand la France a voulu légiférer sur la question de l'indemnisation des biens perdus par les pieds noirs en Algérie, elle a voulu faire

¹⁰⁰. *Moniteur belge* du 28 août 1976, Loi du 16 juillet 1976 et Protocole entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges (Archives générales du Royaume, *Archives de la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo*, n°13). La Belgique a conservé des copies des dossiers qui ont été envoyés au Zaïre. Ces dossiers d'indemnisation relatifs à la Zaïrianisation sont conservés aux archives du SPF Affaires Étrangères à Bruxelles sous l'appellation de fonds « Zaïrianisation ». Il n'existe pas d'inventaire pour les dossiers généraux de ce fonds, mais il existe un listing des dossiers individuels.

payer l'Algérie. Ce à quoi l'État algérien a refusé et ainsi obligé la France à financer elle-même sa politique d'indemnisation.¹⁰¹ Au travers de ces exemples, nous pouvons envisager que les anciennes métropoles européennes ont tenté de maintenir leurs relations de domination à l'égard de leurs anciennes colonies afin de financer les politiques publiques en la faveur de leurs rapatriés parce qu'elles considéraient leurs anciennes colonies responsables des afflux massifs d'Européens vers les métropoles à la suite des indépendances.

Après avoir examiné cette politique d'indemnisation, il nous paraît évident que l'indemnisation des dommages du Congo qui a émergé dans les années 1960 trouve un écho avec l'actualité belge relative à la question des réparations envers les pays et les populations anciennement colonisés. Sans émettre un avis sur cette question délicate, il nous a semblé intéressant de constater que les politiciens belges, du moins qui se situent à la droite de l'échiquier politique, semblent frileux d'octroyer ces réparations, *a contrario* du Congo qui, comme nous l'avons vu dans l'article, a accepté de déboursier 750 millions de francs pour indemniser les sinistrés belges pour les dommages en lien avec l'indépendance du Congo.

La question de l'indemnisation des dommages du Congo est également révélatrice des personnes que la Belgique souhaite (ré)intégrer à sa communauté nationale. Les colonies ont été le lieu de rencontre et de mélanges entre différentes communautés européennes alors qu'à la même période se constituaient les États-nations en Europe. Le Congo belge n'échappe pas à ce phénomène. A côté des Belges, cohabitaient Portugais, Italiens, Grecs et d'autres étrangers ayant les mêmes droits que les Belges par leur statut d'Européens. Pourtant, lorsque l'indépendance du Congo est survenue et que les Européens ont dû abandonner leurs biens et leur vie qu'ils ont construite au Congo

dans la précipitation, la Belgique a fait le choix de venir en aide uniquement à ses nationaux en se basant sur le principe de la solidarité nationale. La loi du 14 avril 1965 n'échappe pas à ce choix comme le prouvent les nombreuses conditions liées à la nationalité auxquelles il fallait répondre pour espérer se faire indemniser.

Bien entendu, la Belgique n'est pas le seul pays à avoir fait ce choix. La France a avant tout favorisé l'intégration des pieds noirs avant celui des harkis par exemple.¹⁰² C'est également le cas du Portugal avec ceux qu'on appelle les *Retornados*.¹⁰³ Ainsi, lorsque les empires européens ont disparu les uns après les autres, les anciennes métropoles ont dû, en plus accueillir et mettre en place des lois et des services publics pour permettre la réintégration des rapatriés venant de leur empire, réfléchir à la constitution d'une nouvelle communauté nationale postimpériale. En effet, avec la fin des empires, disparaissaient les communautés multinationales et cosmopolites dites « d'outre-mer » qui ont cherché à se faire une place dans les communautés nationales métropolitaines après leur départ forcé à la suite des indépendances. Se pose alors la question qui peut faire partie de ces nouvelles communautés nationales. De ce fait, le critère de la nationalité joue un rôle prépondérant pour déterminer qui peut jouir des politiques publiques mises en place après les indépendances. Toutefois, même si cette question traverse l'Europe post-impériale, elle trouve un écho particulier en Belgique puisque le pays voit à partir des années 1960 une métamorphose progressive de sa communauté nationale en même temps qu'émergent les revendications régionalistes et communautaristes qui vont s'intensifier dans les années 1970 et 1980 avec la régionalisation dans un premier temps et la communautarisation dans un second temps des compétences de l'État belge unitaire.¹⁰⁴ Ainsi, la proposition des associations d'anciens coloniaux de faire disparaître la CIDC en vue de

101. YANN SCIOLODO-ZÜRCHER, « L'indemnisation des biens perdus des rapatriés d'Algérie: politique de retour ou innovation post-impériale? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol.29, n°3, 2013, 1-14, 9.

102. ABDERAHMAN MOUMEN, « De l'Algérie à la France », 66-67.

103. CHRISTOPH KALTER, *Postcolonial People*, 100-177.

104. MATTHEW STANARD, *The Leopard, the Lion and the Cock*, 95-138.

confier ses compétences à des administrations locales et décentralisées trouverait son fondement dans cette transformation de la société belge.

Même si la politique d'indemnisation des dommages du Congo a été fortement critiquée par les anciens coloniaux, il est important de la resituer par rapport à ses objectifs initiaux. Alors que les sinistrés et les associations défendant leurs intérêts souhaitaient une indemnisation globale prenant en compte aussi bien les dommages matériels que l'abandon de biens et d'obtenir une indemnisation se rapprochant de la somme des dommages subis, la Belgique entendait avant tout indemniser le plus grand nombre de sinistrés afin de marquer son soutien à cette partie de sa population qui ont vu la perte de leurs biens. De ce point de vue, la CIDC a accompli la tâche qui lui a été donnée. Mais ce que reprochent les anciens coloniaux à la loi du 14 avril 1965 est son manque d'ambition en se calquant trop sur la loi antérieure des dommages de guerre. Mais ce manque d'ambition qu'a eu le législateur belge à l'égard des rapatriés du Congo est présent dès juillet 1960 puisque le retour des rapatriés belges devait se faire dans le cadre législatif existant sans trop le modifier comme l'a montré Sylvain Clarinval.¹⁰⁵ Il ne faut pas oublier que le législateur belge devait composer avec la réaction de la population belge dans son ensemble. En effet, déjà que les Belges vivant au Congo étaient mal considérés par leurs compatriotes métropolitains, il aurait été difficile à ces derniers d'accepter de voir les rapatriés être mieux considérés qu'eux. Par conséquent, durant les années qui ont suivi le retour des coloniaux belges, l'État a tenté d'accomplir son devoir d'aider les coloniaux mais sans trop les favoriser au risque de mettre ces derniers en porte-à-faux par rapport au reste de la population belge.

Enfin, il est aussi intéressant de voir les anciens coloniaux critiquer le manque d'ambition de la loi du 14 avril 1965, alors que cette même loi a

trouvé une petite renommée internationale quand certains parlementaires portugais vont prendre l'exemple de la loi belge pour réfléchir à mettre en place une politique d'indemnisation en faveur des *Retornados*. En effet, bien que conscients des nombreuses imperfections de la loi du 14 avril 1965, les parlementaires portugais vont mettre en évidence la tentative de la Belgique d'avoir essayé de mettre en place une telle politique en faveur de ses rapatriés du Congo ce que le Portugal n'a jamais mis en place pour marquer son soutien à ses ressortissants.¹⁰⁶

Au terme de cet article, il nous semble important de resituer la politique d'indemnisation des dommages du Congo dans un cadre législatif plus large: celui des politiques de gestion de la réinstallation des anciens coloniaux du Congo en Belgique. En effet, en isolant la Commission d'Indemnisation des Dommages du Congo de cet ensemble, la politique d'indemnisation mise en place à partir d'avril 1965 en Belgique peut sembler très limitée, et n'avoir eu qu'un impact minime sur la vie des anciens coloniaux. Mais c'est sans tenir compte de l'ensemble des mesures prises et des organismes fondés par ailleurs en vue de favoriser l'installation des Belges revenus du Congo dans les années qui ont suivi l'indépendance de l'ancienne colonie belge. Parmi ces initiatives, on peut citer la création du Conseiller Général aux Rapatriés, ou celle de l'asbl Fonds Solidarité Congo. Au point de vue législatif, des mesures sont également prises rapidement, notamment avec la loi du 21 mars 1960 qui garantit à chacun des fonctionnaires de l'administration coloniale de retrouver un emploi en Belgique s'ils souhaitent quitter le Congo après l'indépendance. Il serait également pertinent de prendre en compte les mouvements de soutien qui ont vu le jour dès juillet 1960, alors que la population belge se mobilise pour venir en aide aux coloniaux à leur arrivée en Belgique – bien que cette mobilisation ait été de courte durée. Enfin, l'histoire de

¹⁰⁵. SYLVAIN CLARINVAL, *Le retour des coloniaux belges en Belgique*, 62.

¹⁰⁶. CHRISTOPH KALTER, *Postcolonial People*, 249; *id.*, « Réparations for Settlers? The « Despoiled » from Africa and Postcolonial Portugal (1975-2021) », *e-Journal of Portuguese History*, n°22, 2024, 331-366, 346.

la CIDC est ponctuée par des discussions avec les anciens coloniaux. Même si ces derniers sont très critiques de la CIDC, cela montre que la relation CIDC-anciens coloniaux est loin d'être verticale où la CIDC décide seule de ce qui est nécessaire et juste pour les anciens coloniaux. Le cas de la CIDC semble indiquer la Belgique a tenté d'inclure les anciens coloniaux dans les débats relatifs à leur retour en Belgique afin de leur assurer la meilleure intégration dans le pays.

Par conséquent, il nous semble essentiel d'aborder la question de l'indemnisation des dommages du Congo comme un des éléments de cet ensemble législatif, administratif, et social qui avait pour principal objectif d'assurer la meilleure intégration possible des anciens coloniaux en Belgique. Il est donc primordial d'analyser les politiques de réinstallation des anciens coloniaux au-delà de « l'analyse de l'échec », comme Christoph Kalter l'a fait pour le cas portugais¹⁰⁷, entre les ambitions des États européens post-impériaux, les revendications des anciens coloniaux, et entre ce qui a été réellement mis en place. Il nous paraît dès lors nécessaire d'étudier les mesures mises en place par l'État belge, et notamment la politique d'indemnisation des dommages du Congo, comme une politique gouvernementale pragmatique ayant pour but d'intégrer un groupe de personnes clairement défini par le critère de la nationalité

et ayant eu des liens étroits avec la métropole avant l'indépendance du Congo par l'intermédiaire d'une bureaucratie étatique secondée par un ensemble d'acteurs privés et associatifs créés spécifiquement à cet effet.

De ce fait, il serait intéressant de mener tout d'abord une étude sur la mise en place de cette politique d'intégration des anciens coloniaux en étudiant les politiques, de logement, de remise à l'emploi, des aides sociales qui leur ont été apportées. Cette étude pourrait également s'intéresser à comment la population belge a vécu le retour des anciens coloniaux revenant d'un territoire qu'ils n'ont pas vraiment connu à part au travers de la littérature, des expositions et par le récit de ceux qui s'y sont rendus; et si l'accueil était favorable ou hostile. Enfin cette étude pourrait s'intéresser à comment les anciens coloniaux ont vécu et perçu cette politique d'intégration les concernant. Cette étude devra à la fois resituer le cas belge dans un cadre international en s'intéressant aux différentes politiques de ce type dans les autres métropoles européennes tout en la resituant dans la longue durée et non pas s'arrêter à la période allant de 1960-1963. Pour finir, il serait possible de croiser les archives aux témoignages des anciens coloniaux. Une histoire qui reste encore largement méconnue et qui mériterait indubitablement d'être écrite.

Lilian Eyletters est diplômé en histoire à l'Université Libre de Bruxelles. Il travaille actuellement aux Archives de l'État sur le Projet « Résolution-Métis » en tant qu'archiviste et s'intéresse à l'histoire, la production, la gestion et la conservation des archives coloniales. Dans le cadre de son mémoire de fin d'étude, il s'est intéressé à la politique d'indemnisation mise en place par la Belgique à l'égard des anciens coloniaux qui ont subi des dommages matériels lors des événements ayant suivi l'indépendance du Congo en 1960. Lilian.Eyletters@arch.be

107. CHRISTOPH KALTER, *Postcolonial People*, 176-177. Cette réflexion trouve son origine dans la proposition de Gary Wilder d'aller au-delà de « l'analyse de l'échec » pour étudier les politiques gouvernementales françaises développant la protection sociale dans les colonies durant l'Entre-deux-guerres entre ce qui a été annoncé et qui a été mis en place: GARY WILDER, *French Imperial Nation-State: Négritude and Colonial Humanism between the Two World Wars*, Chicago, University of Chicago Press, 2005, 76-81.

