

**BANNING** (*Emile-Théodore-Joseph-Hubert*), Directeur général au Ministère des Affaires étrangères (Liège, 12.10.1836-Bruxelles, 13.7.1898). Etudes secondaires au collège communal de Saint-Trond de 1848-1855. Etudes supérieures à l'Université de Liège de 1855 à 1860. Lauréat du Concours Universitaire de 1858-1859. Docteur en Philosophie et Lettres (1860).

Issu d'une famille hollandaise, Banning opta, dès sa majorité, pour la patrie belge. Après d'excellentes études moyennes au collège communal de Saint-Trond, il conquiert brillamment, à l'Université de Liège, le diplôme de docteur en philosophie et lettres, avec une thèse sur le Sénat romain. Physiquement disgracié, il possédait un cœur fier et une intelligence lucide. Des deuils successifs assombrirent son enfance et son adolescence. A vingt-deux ans, il dut pourvoir à l'entretien de sa famille. Malgré ce surcroît de labeur, il poursuivit son activité scientifique et obtint une bourse de voyage. Il put ainsi suivre, un semestre durant, les cours de l'Université de Berlin. A son retour, il espéra pouvoir entamer les recherches en vue d'une thèse d'agrégation. Mais il fallait vivre avant tout. Il sollicita un emploi à la Bibliothèque Royale. Charles Rogier, qui avait lu le rapport qu'il avait rédigé à son retour d'Allemagne, appuya sa candidature. C'est ainsi que Banning eut l'occasion de perfectionner ses connaissances bibliographiques, dont il tira, plus tard, un si grand profit. Dans ces fonctions, il fut remarqué par Paul Devaux, qui l'engagea comme secrétaire particulier. Son avenir se décida à cette époque. Devaux le présenta à Rogier, qui, en 1863, lui offrit la place d'archiviste-bibliothécaire au Ministère des Affaires étrangères. En trente-cinq années de services, Banning y conquiert tous les grades, jusqu'à celui de directeur général. Un Bénédictin eût pâli à la seule vue du labeur quotidien auquel s'astreignait celui qui fut la cheville ouvrière d'un de nos plus importants départements ministériels. Chargé du service de la bibliothèque et des archives, Banning rédigea quantité de rapports et de mémoires diplomatiques, véritables modèles du genre. Pas une négociation ne fut entamée avec un gouvernement étranger sans qu'il y prêtât le concours de ses merveilleux dons d'historien.

Les questions de politique intérieure suscitèrent toujours son intérêt. Lors de la guerre scolaire, il rédigea, à la demande de Frère-Orban, un rapport sur les relations de la Belgique avec le Vatican. Ce mémoire fut son chef-d'œuvre. Il consacra définitivement sa valeur. Deux ans plus tard, en 1882, il se rallia aux vues du général Brialmont sur les fortifications de la Meuse. Prévoyant le danger allemand, il défendit vigoureusement le principe du service militaire personnel, si cher à Léopold II, mais si âprement combattu par la Droite parlementaire et son chef l'avocat Woeste.

Bien que sollicité par un immense labeur, il a trouvé le temps de méditer sur les grands problèmes politiques, philosophiques et moraux de son époque. A un spiritualisme intense, à des convictions profondément chrétiennes s'alliaient en lui les nobles idées modernes de liberté et de tolérance. Chrétien de foi, Banning fut libéral en politique. Pareille attitude répondait, d'ailleurs, aux principes de base de sa philosophie. « Il est deux hommes dans tout homme, écrivait-il, le mystique et le rationaliste. »

Dès sa plus tendre jeunesse, Emile Banning s'était intéressé aux destinées du vaste et mystérieux continent noir. Les *Voyages de Levailant dans l'intérieur de l'Afrique* avaient produit sur lui une vive et lumineuse impression. Au collège de Saint-Trond, en 6<sup>e</sup> année, un magnifique ouvrage était venu récompenser ses beaux

résultats : *L'Afrique*, du géographe allemand Karl Ritter. La lecture de ce monument de la science germanique exerça dans l'élaboration de la pensée de Banning une influence décisive.

A l'âge d'homme, Banning revint à son livre lorsqu'il voulut connaître les origines et les effets de la traite des nègres. Sa bonté se révoltait à l'idée que des êtres humains étaient encore, en plein XIX<sup>e</sup> siècle, voués à l'esclavage. A vingt ans, il avait écrit un long poème intitulé *La Traite*. Evoquant le martyre des populations noires décimées par les chasseurs d'hommes, il lance un appel pathétique à la conscience européenne. Dès qu'il accède à la vie publique, il poursuit, parmi d'autres nobles idéaux,

celui de faire triompher la civilisation en Afrique. Un des premiers articles qu'il publie dans *l'Echo du Parlement* est consacré à l'ouvrage de L. Goethe : *Les Esclaves*. A la même époque, il écrit un nouveau poème, dans lequel il demande aux femmes de se faire les apôtres de la croisade du XIX<sup>e</sup> siècle. Cet idéal purement humanitaire va bientôt s'allier à une pensée plus essentiellement belge, patriotique et nationale : la colonisation. En 1865, Banning, dont l'érudition est connue du duc de Brabant, grâce à Devaux et Van Praet, est chargé d'une étude sur l'île Formose. La même année, commentant l'ouvrage de Van Brujssel : *Histoire du Commerce et de la Marine en Belgique*, il exhorte ses compatriotes à élargir le champ de leur activité. A intervalles réguliers, il écrit des articles sur les Etats-Unis, le Mexique, la Plata, l'île de Crète. L'idée coloniale est dans l'air, mais le moment n'est pas encore venu de lui donner forme. A la fin de l'année 1867, Banning est présenté au Roi. Les premiers entretiens roulent sur le projet de créer un journal destiné à faire connaître aux Belges les débats des Parlements étrangers. Il semble qu'on soit loin de la colonisation. Non pas. Dans *l'Echo du Parlement* du 7 septembre 1868, Léopold II lit des phrases qui le satisfont fort : « C'est par de vaillants efforts, par de plus lointaines conquêtes que nous devons assurer l'avenir ». L'article est signé E. B. Le Roi sourit. On allait enfin pouvoir faire du bon travail ! Depuis une quinzaine d'années, Léopold II avait caressé de nombreux projets d'expansion. Différentes parties du monde avaient successivement retenu son attention : l'Asie Mineure, les îles Fidji et Salomon, l'Amérique, l'île Formose, les Philippines. En 1871, il charge Banning de rédiger une série de mémoires historiques sur les Compagnies des Indes aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles. Il avait projeté la création d'une grande compagnie commerciale qui pourrait jouir de privilèges souverains dans les régions colonisées. Banning montre qu'il faut abandonner cette conception périmée et formule la théorie libre-échangiste appliquée aux relations des pays européens avec leurs colonies.

En 1873-1874, la Chine est l'objet des plans d'expansion léopoldiens. Mais, au début de l'année 1876, Banning écrit trois articles rétentissants dans *l'Echo du Parlement*. Il fait connaître au public deux ouvrages allemands : celui du géographe et cartographe Kiepert et celui de l'explorateur Schweinfurth. En des lignes prophétiques, il ébauche la destinée du continent africain : « Le désert livre ses secrets, le grand mystère de l'Afrique intérieure se révèle de jour en jour... ; une génération ne s'éteindra plus que le voile ne soit levé et la lumière faite ». Ces articles constituèrent les linéaments des futures Conférences de Bruxelles et de Berlin.

D'après les Souvenirs de Banning, c'est au cours de l'été de 1876 que « le Roi conçut le dessein de réunir au Palais les principaux voyageurs africains et des géographes notables de l'Europe, en leur associant un certain nombre de compatriotes ». Léopold

II choisit Banning en qualité de secrétaire de l'Assemblée. Dans une réunion préparatoire, ce dernier propose, après avoir déterminé les régions inexplorées de l'Afrique, d'inviter les nations européennes à se partager la tâche, à agir « dans la sphère correspondant à leurs intérêts politiques et coloniaux ». Afin de se prêter un appui réciproque, les Etats de l'Europe formeront une Association. La pensée internationale est ainsi combinée avec l'action nationale. Mais les hommes politiques belges de 1876 répugnent à toute entreprise coloniale. Le Roi recommande la prudence à son collaborateur, tout en approuvant ses plans. Il est d'accord avec lui quand il écrit : « Le système européen laissera la Belgique revenir les mains vides d'une entreprise dont elle aura pris l'initiative. Le système national nous fait, au contraire, notre place sur le continent africain ». Banning honnit les préjugés à courte vue : « Les nations sans aspirations élevées et lointaines, les nations qui abdiquent toute ambition sont des nations sans avenir. Un peuple qui s'attache obstinément au sol natal, qui s'effraie du moindre effort extérieur, qui redoute jusqu'à l'ombre d'un conflit n'a pas le cachet des races supérieures ».

La Conférence géographique siégea trois jours, du 12 au 14 septembre. Les procès-verbaux des séances furent rédigés par Banning. C'est au Palais de Bruxelles, le 6 novembre suivant, que fut institué le Comité belge. Afin de tirer l'opinion publique de sa torpeur, l'ex-secrétaire de la Conférence écrivit en moins de six semaines un ouvrage de 150 pages : *L'Afrique et la Conférence Géographique de Bruxelles*.

Banning y révèle les buts humanitaires et scientifiques de l'assemblée de septembre. Il étudie l'Afrique au triple point de vue historique, physique et social. Les explorations du XIX<sup>e</sup> siècle sont évoquées, celles de Livingstone et de Cameron particulièrement. La traite des nègres, enfin, suscite l'horreur et la pitié de l'auteur. Comment parviendra-t-on à « planter définitivement l'étendard de la civilisation sur le sol de l'Afrique centrale » ? Par la création d'un système de stations permanentes, hospitalières, scientifiques et pacificatrices. Pour réaliser cette tâche grandiose, Banning lance un vibrant appel à la Belgique, qui « se souviendra des fières traditions de son passé... ne laissera pas s'amoindrir entre ses mains la glorieuse mission que lui destine l'initiative de son Souverain ». Léopold II loua le « beau talent » et le « zèle patriotique » de son collaborateur. A Paris, Ferdinand de Lesseps, à Amsterdam, le président de la Société de Géographie exprimèrent leur admiration au grand fonctionnaire belge.

Le Comité national belge avait reçu ses statuts de Banning. Jusque'en mai 1877, les autres comités se constituèrent. Sur les conseils de Nachtigal, la pénétration européenne en Afrique centrale fut entamée à la côte orientale, de Zanzibar en direction du lac Tanganika. Le télégramme de Stanley du 17 octobre 1877 annonça la traversée d'Est en Ouest du continent africain. Cette prouesse sans précédent fit réfléchir Banning sur les moyens d'accès au centre de l'Afrique. Dans un rapport remis au Roi en mai 1878, il préconise l'abandon de Zanzibar et la route vers le Tanganika. D'accord avec le baron Greindl, secrétaire du Comité belge, il attire les regards vers le Cameroun et pose les premiers jalons de cette grande conception politique et commerciale que sera l'Etat du Congo. Dès janvier 1878, alors que Stanley débarquait à Marseille est accueilli par les délégués du Roi des Belges, il prévoit l'installation de comptoirs sur les rives du Congo et insiste sur la nécessité de communications entre Boma et le confluent du Kwango. Est-ce une souveraineté mixte qui s'établira en Afrique centrale ou un Etat doté de la neutralité ?

Le Comité d'Etudes du Haut-Congo, fondé le 25 novembre 1878 à Bruxelles, se donne pour tâche la construction d'un chemin de fer destiné à tourner les cataractes du Bas-Congo. Les conceptions de Banning triomphent. Jusqu'à la fin de l'année 1882, le Comité, qui s'est entendu avec Stanley, multiplie les traités avec les indigènes, réussissant « à fonder le long du fleuve une chaîne ininterrompue de stations hospitalières et civilisatrices et à acquérir, sans abus ni violence, les droits de souveraineté de la plupart des chefs nègres ».

Mais il s'agit d'éloigner tout soupçon des entreprises belges d'Afrique. Banning proclame que le drapeau de l'Association Internationale est neutre, que les stations établies sont une œuvre européenne. Le Comité ne se livre à aucune opération mercantile. « Il ne s'agit pas de faire des conquêtes territoriales au profit d'une nation, ni de lui procurer des avantages commerciaux exclusifs ». Malgré ces assurances, l'œuvre belge en Afrique attirait bientôt les convoitises de puissances qui, à tort ou à raison, s'arrogeaient des droits sur le centre du continent noir. Le Portugal et la France, en particulier, suscitèrent au Comité d'études, devenu à la fin de 1882 l'Association Internationale du Congo, d'énormes difficultés. Mais Banning veille. Il soutient le Roi de ses conseils, l'aide de ses rapports, de son travail diplomatique. Le conflit avec la France, issu des négociations de Savorgnan de Brazza avec un chef Bateke du Pool, s'apaise le 16 octobre 1882 : Paris s'engage à ne pas entraver l'œuvre de l'A.I.C. L'intervention portugaise, elle, faillit anéantir les efforts belges. Aux temps glorieux d'Henri le Navigateur, des caravelles lusitaniennes avaient atteint le Congo et remonté ses rives jusqu'à l'actuelle Matadi. Depuis lors, c'est-à-dire depuis quatre siècles, le Portugal s'était désintéressé des quelques comptoirs qu'il avait fondés à l'embouchure du grand fleuve africain. Banning comprend, néanmoins, que l'affaire est grave et propose à Frère-Orban d'arborer le drapeau belge en Afrique. Le ministre acquiesce, mais Léopold II refuse : il craint des complications internationales. Il préfère s'entendre avec des personnalités anglaises et, grâce à leur entremise, faire renoncer le cabinet britannique à sa politique favorable à Lisbonne. D'autre part, il prie Banning de défendre les droits de l'A.I.C. Un mémoire paru à Paris, au début de 1883, est aussitôt traduit en anglais et distribué aux journaux londoniens par chapitres détachés, aux membres du Parlement et aux Chambres de Commerce. Banning y condamne les prétentions portugaises. Léopold II est très satisfait. Jules Devaux félicite son auteur pour « ce travail d'Hercule ». Le but est atteint : le traité anglo-portugais du 26 février 1884 n'est reconnu ni par la France ni par l'Allemagne. Ainsi, « la question devint européenne, et une entente des puissances parut indispensable pour la régler. Ce fut le salut de l'entreprise belge ». Le 17 avril, Bismarck invite le Cabinet de Paris à se joindre à lui pour aplanir les difficultés par un accord général. A la même époque et à l'insu de Banning, le Roi des Belges offre aux Etats-Unis, en échange de la reconnaissance du pavillon de l'Association, la liberté absolue du commerce et de la navigation dans le bassin du Congo. A la France il accorde, pour le même prix, le droit de préemption pour les territoires acquis dans la région susdite. Double et grave faute : tel est le sentiment de Banning à l'annonce de cette nouvelle. Peut-être ne comprit-il pas, comme l'écrit le comte de Lichtervelde, « la combinaison audacieuse et profonde du Roi ». Quoi qu'il en soit, en septembre 1884, l'Allemagne, la France et, officiellement, la Grande-Bretagne « sont d'accord sur le principe de la fondation d'un Etat du Congo occupant le

bassin de ce fleuve ». Faisant sienne la thèse américaine, le Gouvernement de Berlin reconnaît, le 8 novembre, la souveraineté de l'Association. Huit jours plus tard, les délégués de quatorze Etats se réunissent dans la capitale allemande.

Ce fut en juin 1885 que Banning écrivit la partie de ses Mémoires relative à la Conférence de Berlin. Il les revisa et les compléta en 1894. Les documents du « Reichsarchiv » et les « Sanford Papers » corroborent la véracité de son exposé, dont il ne souhaitait pas la publication avant 1895.

Le baron Lambermont, envoyé à Berlin pour collaborer avec l'ambassadeur de Belgique, réclame le concours de Banning, spécialisé dans les questions de régime fluvial. Dans sa serviette, celui-ci emporte les textes complets d'un Acte de navigation du Congo et du Niger. Avant leur départ, les délégués belges doivent surmonter mille obstacles créés par des hommes politiques qui craignent de voir leur pays entraîné dans une aventure coûteuse.

Jusqu'à la fin de décembre 1884, les débats de l'assemblée roulent sur la liberté commerciale, la navigation fluviale et la protection des indigènes. Lambermont et Banning sont la cheville ouvrière de toutes les questions techniques. On leur confie la rédaction de tous les rapports. Ils fixent le sens des clauses des conventions, commentent les textes, résument les discussions. Appelé à décrire l'étendue réelle du bassin du Congo, Banning propose de la prolonger jusqu'au lac Tanganika. Vers le Nord, il cherche, mais en vain, à faire combler une brèche que le Gouvernement français se refuse à constater : la crête de la Bénoué, affluent du Bas Niger. Il rédige le projet relatif à la traite et à la protection des indigènes. D'accord avec Lambermont, il est partisan de l'exclusion de tout monopole ou privilège, ainsi que de l'interdiction des droits de sortie et de consommation. Le Roi ne se rallie point à leurs conceptions et, déjà, apparaissent les prodromes de la mésentente qui séparera, sept années plus tard, Léopold II de son collaborateur. Finalement, « la liberté d'entrée fut garantie, mais avec faculté d'une révision au terme de vingt ans. Les droits de sortie furent admis dans l'intérêt fiscal ». Banning reconnaît que les nécessités financières peuvent imposer la révision du régime de l'entrée, mais ce ne peut être qu'une solution temporaire. La pensée subsiste « de faire de l'Afrique centale un libre champ d'expansion de toutes les initiatives commerciales et agricoles ». La délégation belge propose aussi la restriction immédiate du trafic des munitions de guerre et des spiritueux. Mais trop d'intérêts sont en jeu. Seuls des vœux sont émis.

« Sans le chemin de fer, avait dit Stanley, le Congo ne vaut pas un penny. » Conscient de cette nécessité, Banning, dès octobre 1884, a élaboré un projet d'après lequel la Commission Internationale est chargée de la construction du chemin de fer des Cataractes. A cette Commission, il attribue la souveraineté et l'exterritorialité. Grand mécontentement de Léopold II : « C'est ma ruine que vous stipulez », dit-il à Banning. Le Roi comptait sur l'appui financier d'un banquier berlinois et était persuadé que l'exploitation du chemin de fer serait rapidement productive. Banning tente de le convaincre de son erreur, mais en vain. Son projet, remanié par ordre royal, n'est pas agréé par la Conférence. C'est tout au plus si Banning parvient à faire adopter le principe de l'assimilation au régime fluvial des voies terrestres doublant des sections non navigables. « Les dispositions concernant la Commission Internationale, écrit-il, sont la partie la plus faible de l'œuvre de la Conférence... La plupart des Puissances ont contribué à cet échec ; la France et le Portugal en sont responsables

au premier chef. »

C'est en dehors de la Conférence que furent poursuivies les négociations purement politiques. Il s'agissait de faire reconnaître l'Association par la France. Dans ce but, Banning et Pirmez se rendent à Paris le 30 décembre 1884. Lambermont les y a précédés. Ils rencontrent deux fois Jules Ferry, sans parvenir à une entente. Banning doit repartir pour Berlin, où la Conférence a repris ses travaux. D'importantes questions restent à régler : les occupations, la neutralité et la contexture générale du traité. Lambermont et son collaborateur proposent l'établissement d'un régime de neutralité dans le bassin du Congo : « Les Etats

ou colonies qui viendraient à s'y constituer... auraient le droit de se déclarer neutres, et... s'ils usaient de cette faculté, leur neutralité serait reconnue par les Puissances contractantes. » L'accord se fait le 20 février 1885. Banning rédige aussitôt les clauses de neutralité. Il coordonne ensuite l'ensemble des dispositions adoptées de concert avec Lambermont en vue de la rédaction d'un Acte Général. A Paris, les négociations ont été poursuivies depuis le départ de Banning. Elles sont ardues. Enfin, grâce à l'intervention du collaborateur de Lambermont, la France reconnaît, le 5 février 1885, la souveraineté de l'Association. Avec le Portugal, la situation est plus d'une fois tendue. Un conflit armé menace d'éclater. Lambermont et Banning expriment leurs dernières conditions. Une détente se produit le 15 février et, après tant de labeurs et de peines, l'Acte Général est signé le 26 février. Il consacre le triomphe des principes de Banning : liberté de commerce et de navigation dans le bassin du Congo, exclusion de tout traitement différentiel, assimilation des étrangers aux nationaux sous le rapport civil et commercial, interdiction des droits d'entrée pour vingt ans, condamnation de la traite. Une seule ombre au tableau : l'œuvre africaine n'a pas le caractère international qu'il aurait désiré.

Banning prépara l'exposé des motifs du projet de loi approuvant l'Acte Général et de celui relatif à la reconnaissance de l'Etat Indépendant du Congo, au milieu d'un désintéressement complet de l'opinion publique. Il avait horreur des situations ambiguës. Aussi, à la mi-avril 1885, fit-il paraître dans la *Revue de Belgique* une étude où il préconisait l'union personnelle, défendait la politique coloniale et finissait par un énergique appel au pays. Le Gouvernement fut convaincu et le chargea de préparer la formule de l'union dynastique belgo-congolaise. Discutée au Parlement d'une manière « terne et incolore, sans souffle politique, sans ampleur de vues », elle fut finalement adoptée et parut au *Moniteur* le 2 mai. « Aux manifestations européennes des 23 et 26 février, si solennelles dans leur expression, si imposantes par leur cadre, la Belgique officielle répondait en se dérochant. »

Pendant que les grandes Puissances se partageaient pacifiquement l'Afrique, Banning continuait sa collaboration avec le Roi-Souverain, répondant à toutes les attaques dont il était l'objet. En juin 1888, il publia un ouvrage qui peut être, à juste titre, considéré comme un modèle de mémoire historique et diplomatique : *Le partage de l'Afrique d'après les transactions internationales les plus récentes*. Ce livre fut salué avec admiration par une partie de la presse belge et étrangère. « Ce fut, a pu écrire M. Vander Smissen, le livre de chevet pour tous ceux qui se sont occupés par la suite de retracer l'histoire de la fondation du Congo. »

L'Acte de Berlin avait émis le vœu de voir combattre l'esclavagisme arabe dans le Centre africain. Cette délicate question fut abordée à la Conférence Africaine de Bru-

nelles, réunie à l'initiative de l'Angleterre. Elle siégea du 18 novembre 1889 au 2 juillet 1890, sous la présidence du baron Lambert. L'horizon politique s'était obscurci depuis 1885. Banning espérait néanmoins que les idées morales, « supérieures aux préoccupations du jour comme aux compétitions nationales », domineraient de haut les débats de l'assemblée. Il fut chargé de faire l'historique de la traite pour fournir les matériaux nécessaires aux délibérations de la Conférence. Bien vite, il s'aperçut de la mauvaise volonté de certaines Puissances, la France et le Portugal notamment. Il déplora la lenteur des travaux, qui ne prirent une direction pratique que dans les premiers mois de 1890. Il conçut et rédigea les deux premiers chapitres de l'Acte Général concernant la répression de la traite sur terre. Les débats de 1889 furent décourageants. Les puissances essayaient d'échapper aux charges financières imposées par la lutte contre l'esclavagisme et tentaient, la plupart, d'éluider les dispositions relatives au régime des armes et des munitions. Quel martyre pour l'idéalisme de Banning ! Quelle déception devant tant de préjugés presque mesquins ! Dès 1890, on peut suivre quotidiennement les discussions, grâce au journal de Banning. Chaque jour apporte des difficultés que ce dernier s'efforce d'aplanir en de longues conversations avec les délégués anglais, français ou congolais. Le 10 mai, enfin, le projet relatif aux droits d'entrée dans le bassin du Congo est approuvé par tous les Etats, sauf par les Pays-Bas et les Etats-Unis. Ces derniers contestent la compétence de la Conférence pour proposer des droits d'entrée au Congo et reviser l'Acte de Berlin, tout en avançant qu'ils n'ont pas ratifié celui-ci. Sachant l'impatience du Roi, désireux d'obtenir, dans le plus bref délai, des ressources financières, Banning propose de joindre à l'Acte Général une déclaration accordant les droits d'entrée. Les Puissances qui accepteraient, signeraient immédiatement. On poursuivrait les négociations avec les opposants. Il serait ainsi possible de clôturer la Conférence et de signer l'Acte Général. Toutefois, les droits d'entrée ne pourraient être perçus que lorsque toutes les Puissances auraient donné leur adhésion. Le Roi est mécontent. Il déclare qu'en cas de non-acceptation des droits d'entrée, l'Etat du Congo ne signera pas l'Acte Général. Gros émoi pour Banning, qui se rend chez le Roi le 11 juin et parvient, non sans peine, à établir une entente. Le 18, la disjonction des deux Actes est unanimement admise par la Conférence. La proposition de Banning l'emporte, mais les Pays-Bas, refusant de signer le deuxième protocole, — celui relatif aux droits d'entrée, — s'attirent la colère de Léopold II. « Le Roi, écrit Banning, veut que nous nous croisions les bras et laissons les Puissances se débrouiller. C'est oublier les périls qui peuvent venir en ce cas d'agents impropres à diriger une négociation aussi délicate. » Le Roi refuse tous les plans proposés par les délégués belges et, jusqu'au 2 juillet, l'Assemblée de Bruxelles vit dans la fièvre. L'Acte Général est néanmoins signé ce jour, sauf par les Pays-Bas.

Au début de juillet, Banning rédigea l'exposé des motifs de la convention intervenue entre le Roi et Beernaert et prévoyant, après un terme de dix ans, la reprise du Congo par la Belgique, qui prêterait 25 millions à l'Etat africain. Il voit le Roi à Ostende, mais est bientôt rappelé d'urgence à Bruxelles, où de mauvaises nouvelles sont parvenues de Paris. La France agite le droit de préemption, qu'elle ferait valoir au cas où la Belgique ne reprendrait pas le Congo. Un accord provisoire intervient et, à la fin de juillet, le Parlement belge vote la convention de reprise. A Middelkerke, au mois d'août, Banning dissuade le Roi de notifier la con-

vention aux Puissances. A la même époque, il a à faire front à de grosses difficultés avec le Portugal et les Pays-Bas. La question portugaise, soulevée par la création du district du Kwango oriental, ne reçoit point une solution immédiate. En réponse aux attaques violentes de la « Compagnie Africaine de Rotterdam », Banning, en septembre, écrit une brochure intitulée : *La Conférence de Bruxelles et les Pays-Bas, par un ami de la vérité*. Il y rappelle que l'abolition des droits d'entrée prévue en 1885 ne devait avoir qu'une durée limitée. Les événements ont marché plus vite et les Puissances se sont trouvées devant la nécessité de compléter l'œuvre de Berlin. Les droits d'entrée ont été établis pour pouvoir lutter contre la traite. La protestation hollandaise ne vient pas du Gouvernement, mais d'une société anonyme. En terminant, Banning adjure les Pays-Bas d'adhérer à l'Acte Général. Au mois d'octobre, il essaie de persuader le Roi de ne pas se montrer indifférent à l'égard de ce protocole et d'agir, non pas, comme le recommande le Souverain, sur les sociétés antiesclavagistes, mais sur les Chambres de Commerce anglaises, beaucoup plus influentes. Montrer le même entêtement que la Hollande serait néfaste à la grande œuvre africaine. Entretemps, Banning a lu à l'Académie une étude sur la Conférence de Bruxelles. « Au moment, conclut-il, où l'Afrique devient un patrimoine européen... il est juste, il est nécessaire qu'une législation unique, dictée par les plus hautes considérations de justice et de charité, vienne régir ce monde nouveau et en bannir à jamais le fléau d'une servitude héréditaire. »

La Commission du tarif du bassin du Congo allait se réunir sous de défavorables auspices. L'Etat Indépendant venait de publier des décrets instaurant des droits de sortie, des impôts directs et la licence des alcools. La tâche de Banning ne se trouva guère facilitée. Il put néanmoins élaborer un projet de tarif et les bases d'une législation douanière. Pour ne pas donner prise aux attaques hollandaises, il réussit à faire prévaloir un tarif limité dans ses articles et bas dans ses taux. Mais le Roi désire l'étendre et l'élever. A la Commission, réunie le 5 novembre, la France provoque une grave crise, que n'apaisent point les intrigues de la Compagnie de Rotterdam. Cette dernière essayait d'entraîner le commerce anglais dans son sillage. Banning, avec la collaboration de Droogmans, réussit à parer le coup. Il publie un article sensationnel dans le *Times*, sous le pseudonyme de « Spectator ». Le commerce britannique reste étranger à la campagne anticongolaise. Cependant, à Rotterdam, paraît un nouveau pamphlet, auquel Banning réplique en moins de cinq jours dans sa brochure : *L'Etat Indépendant du Congo et la Compagnie de Rotterdam. Réplique d'un ami de la vérité* au « Négociant hollandais ».

La France reste l'écueil le plus sérieux en réclamant la liberté de tarifier dans les limites de 10 %. Elle entrave toutes les négociations. Banning voit le Roi le 20 novembre et lui demande des concessions sur les droits de sortie. Celui-ci refuse catégoriquement. « Laisser périr le Congo et l'Acte Général contre la traite pour quelque cent mille francs de recettes, s'exclame Banning, cela ne se peut pas, cela ne sera pas. » Le 29 novembre, il croit surprendre le fond de la pensée royale et s'en effraie : le Congo aurait été conçu « comme un vaste domaine privé, exploité en régie par des fonctionnaires et agents belges. Les bénéfices de l'opération auraient servi à défrayer l'entreprise : la colonie serait venue après ». Le doute pénètre dans l'esprit de Banning, doute affreux qui va peu à peu l'éloigner de celui à qui il a sacrifié la paix de son existence et les dons d'une splendide intelligence.

Enfin, les Pays-Bas se décident à signer les deux Actes du 2 juillet. 30 décembre 1890 : « La scène... a une portée politique et morale considérable. L'Acte Général et la Déclaration... sont maintenant acquis : il ne reste qu'à achever la négociation avec la France, le Portugal et les Etats-Unis ». Les premiers jours de 1891 apportent de nouveaux déboires du côté de la France, qui n'entend point se laisser lier par un tarif commun et qui, en s'opposant aux décrets de l'Etat Indépendant, s'érige en protectrice des intérêts belges au Congo. Cela, Banning ne peut l'admettre. Si le Roi a commis des fautes, c'est au Gouvernement belge à protéger ses nationaux. Le 10 janvier, au cours d'un dîner chez Beernaert, Banning lui confie que l'œuvre diplomatique tire à sa fin et que son action auprès du Roi est bien près d'être épuisée : « Le rôle du Gouvernement belge commence : c'est à lui qu'il appartiendra de sauvegarder le développement économique du Congo, par l'initiative privée et en protégeant les capitaux belges engagés dans l'entreprise ». La politique du Roi est percée à jour à l'étranger. De tortueuses négociations aboutissent néanmoins à la signature d'un traité de commerce entre le Congo et les Etats-Unis, et, un mois plus tard, à un accord franco-luso-congolais sur le Tarif. Le 20 février, Banning met la dernière main à l'exposé des motifs du projet de loi approuvant l'Acte Général de Bruxelles et la Déclaration sur les droits d'entrée. Le 5 mars, coup de théâtre : le Sénat américain rejette l'Acte Général à une forte majorité. Aussitôt Banning met tout en œuvre pour hâter les ratifications des autres Puissances, afin d'isoler les Etats-Unis. Un article du *Times*, du 20 mars, blâmant violemment l'Etat du Congo, provoque la riposte de Banning, qui, malgré sa rancœur, entend poursuivre la défense de l'œuvre royale en Afrique. Quand un conflit semble apaisé, un autre renaît : avec la France, à propos des occupations de Van Gèle; avec les Pays-Bas, au sujet de l'affaire de la Compagnie de Rotterdam; avec le Portugal,

pour le Lunda; avec l'Angleterre, pour le Bahr-el-Ghazal et le Katanga. A la fin de mai, cependant, la plupart des ratifications ont été acquises, sauf celle de la France. A Paris, l'Acte en lui-même n'est pas l'objet d'attaques, mais on réclame une atténuation du régime fiscal congolais.

En quelques heures, le 8 juin, Banning achève une brochure, qui paraît le 11 à Paris, sous le titre : *L'Acte Général de Bruxelles devant les Chambres françaises*. Tout en admettant les droits d'entrée, y écrit-il, Paris veut se rattraper en faisant annuler ou modifier le décret du 19 février 1891, qui fixait pour dix ans les impôts intérieurs et les droits de sortie dans l'Etat Indépendant du Congo. Cette campagne est l'œuvre de la maison de commerce Daumas et Cie, qui a des intérêts au Congo français. Il ne peut concevoir que les Chambres françaises puissent ajourner ou approuver conditionnellement l'Acte de Bruxelles. Elles feraient donc de la ratification du traité une arme contre l'un des signataires « dans le but de le réduire à sa merci ».

Le 15 juin, au cours d'une réunion tenue chez Lambert avec les administrateurs du Congo, Banning propose d'entamer avec le Roi l'examen approfondi de la question du commerce de l'Etat Indépendant. Ce projet n'a pas de suite. Le Souverain consent toutefois à réduire les droits de sortie. Aussitôt la Commission parlementaire française adopte le projet de loi de ratification de l'Acte Général, mais la Chambre refuse de le ratifier immédiatement. Pour parer le coup, Banning suggère deux formules. L'une, internationale : le traité garanti par les Puissances ratificatrices suffit pour appliquer l'Acte Général, sauf les droits d'entrée. L'autre, nationale :

chaque Puissance africaine appliquera le traité dans sa sphère propre. Il réclame la convocation des délégués des Etats signataires pour le 2 juillet, afin de procéder à l'échange des ratifications au Ministère des Affaires étrangères. Mais « le Roi s'isole et devient de moins en moins accessible à nos conseils. La reprise du Congo par la Belgique apparaît de plus en plus comme une éventualité qui s'impose ».

Le 2 juillet, la France et le Portugal n'ont pas répondu à l'appel. L'atmosphère est peu réconfortante. On décide de proroger le délai de ratification. Le lendemain, le Roi voit Lambermont et Beernaert et leur expose son plan d'une société pour l'exploitation de ce que Banning appelle « le prétendu domaine ». Le grand serviteur de la monarchie supplie Lambermont

de ne pas approuver ce projet. Il frémit en songeant que Léopold II est sur le point de se lancer dans « une politique d'aventure et de conquête, entraînant des dépenses excessives et aboutissant à écraser l'initiative privée sous des charges intolérables ». Le major Cambier, rentré d'Afrique, dépeint la situation économique congolaise sous un jour peu favorable. « Les sociétés belges sont en péril... Deux fléaux pèsent sur l'œuvre et la compromettent : la politique financière qui exagère les impôts et la politique d'agrandissement qui exige des dépenses qu'on veut couvrir par le drainage de l'ivoire. » Il est temps, proclame Banning, de renoncer au régime de l'autocratie. Beernaert considère comme impossible, pour lors, la reprise du Congo par la Belgique. Banning lui suggère les réformes à réclamer au Roi : cessation du trafic de l'Etat et de l'octroi des primes, diminution des impôts. Le Souverain, de son côté, serait assez disposé à offrir la reprise de l'Etat Indépendant à la Belgique.

Le 19 août, Banning rencontre Léopold II sur la plage de Middelkerke et le met au courant des négociations avec la France. Une conversation semblable a lieu le 5 septembre. Le Roi s'y montre plus que jamais attaché à des doctrines domaniales, exige une attitude énergique vis-à-vis de la France et parle de reprendre sa liberté, si l'on exige trop de lui. Nouvel entretien le 10 septembre sur l'estran. Léopold II accepte, en principe, le taux de 10 % comme droit de sortie pour l'ivoire et le caoutchouc, et celui de 3 à 4 % pour les autres marchandises, mais il déclare ne pouvoir renoncer à la recette du domaine. Quatre jours plus tard, il remet à Banning une note au sujet du domaine et des achats d'ivoire, ainsi que la réponse du juriconsulte Bara sur ses droits de propriétaire des terres vagues. Afin de combattre l'ingérence inadmissible de la France dans les affaires de l'Etat Indépendant, Banning accepte de rédiger un memorandum affirmant les droits du Gouvernement congolais sur le domaine public. Il y interprète l'Acte de Berlin, qui défend de concéder, non d'exercer un monopole, et repousse l'assertion que l'Etat fait du trafic, « la recette provenant de l'ivoire allant au trésor et faisant office d'impôt ». Ce sont les dernières concessions qu'il fera au Roi, à qui il a soin de faire remarquer que la concurrence de l'Etat décourage le trafic privé et que les agents du Congo, séduits par les primes, auront tendance à développer leur fonction commerciale au détriment de leur caractère public. Les achats d'ivoire ne violent pas l'Acte de 1885. Soit. Autre chose serait la traite de l'ivoire avec un système de primes aux fonctionnaires de l'Etat. Le 28 octobre, Banning envoie au Roi le projet d'une note pour servir d'instruction à Beyens, ministre de Belgique à Paris. Elle stipule que l'Etat ne fait pas le commerce et que, plutôt que de subir une intervention étrangère, il renoncerait aux droits d'entrée et reviendrait au *statu quo*

d'avant la Déclaration du 2 juillet 1890. Le 11 novembre, la France accepte le projet de règlement du Tarif du Congo et renonce à soulever la question du trafic de l'Etat. Mais la police de la traite devient, cette fois, la pierre d'achoppement. On négocie jusqu'à la mi-décembre. Enfin, le 22, la Chambre française ratifie l'Acte de Bruxelles et la Déclaration, sous réserve de quelques articles. C'est à Lisbonne maintenant que des difficultés surgissent. Le Portugal fait connaître qu'il ne pourra pas ratifier l'Acte le 2 janvier, date de l'expiration du délai de prorogation acceptée en juillet 1891. Lambermont et Banning proposent de faire admettre par Lisbonne l'attitude suivante : adopter à bref délai l'Acte Général et continuer la négociation pour le Tarif. Le 2 janvier 1892, dans une atmosphère pleine de gêne et d'humiliation, est signée, au Ministère des Affaires étrangères, le protocole constatant les ratifications autrichienne, russe et turque, ainsi que la ratification partielle de la France. Le Portugal réclame un délai d'un mois. « Le régime nouveau, écrit Banning, doit nécessairement porter un coup redoutable à la traite, transformer l'aspect politique et économique de l'Afrique et ouvrir sur le continent noir une ère nouvelle. » On apprend, le 12 janvier, que le Sénat américain a voté l'Acte de Bruxelles et le traité avec l'Etat Indépendant. Un nouveau délai est accordé à Lisbonne : le 2 avril. Le 7 mars, cependant, Banning peut se réjouir de la ratification portugaise, qui, votée aux Cortès, parvient à Bruxelles le 28. Le Portugal signe le Tarif le 8 avril. Désormais, pour un terme de dix ans, sont réglés, sur des bases communes, les droits d'entrée et de sortie de l'Etat du Congo.

Au cours de toutes ces négociations, compliquées par des rivalités politiques et économiques, Lambermont et Banning durent déployer tous leurs talents diplomatiques. D'après ce dernier, ce furent les exigences du Congo relatives aux droits d'entrée qui paralysèrent les efforts des délégués belges. « Le but humanitaire fut obscurci ; le prestige moral était amoindri ; la médisance eut son prétexte de dénigrement. L'Etat du

Congo, qui avait grandi l'Acte de Berlin compromit l'Acte de Bruxelles. » Banning vit avec amertume les compagnies privées quitter le Congo, cédant à l'ingérence envahissante des agents de l'Etat dans le trafic de l'ivoire et du caoutchouc. Néanmoins, « quelque regrettable, quelque pénible que soit même cette situation après tant d'énergiques efforts et de généreux sacrifices, le 2 avril 1892... restera... une date historique ». Un jour viendra, prochain sans doute, où « le sentiment moral de l'Europe se réveillera... Le siècle futur verra se lever la moisson qui apportera le pain de vie à un continent nouveau ».

C'est par ces mots qu'à Spa, le 16 août 1892, Banning terminait la partie de ses *Mémoires* relatifs à la Conférence de Bruxelles. Huit jours auparavant, dans une note à Beernaert, il préconisait une intervention du Gouvernement belge en vue de la reprise du Congo, ou, tout au moins, de l'organisation d'un contrôle. Le Ministre des Affaires étrangères belge aurait dirigé les affaires extérieures de l'Etat. Celles de l'intérieur auraient été confiées à Camille Janssen, ancien Gouverneur Général du Congo.

Le 4 septembre, Banning écrit à Lambermont : « L'état de guerre persiste entre le Gouvernement du Congo et les compagnies... Tout cela me remplit de tristesse et d'appréhensions. » La « Société anonyme belge pour le Commerce du Haut-Congo » fut choisie comme porte-parole pour protester contre la théorie domaniale de l'Etat. G. Brugmann, président, prononça, le 19 octobre, un discours condamnant la politique gouvernementale congolaise, témoin d'un vieux système colonial monopolisateur. Il

critiqua violemment l'extension exagérée donnée par l'Etat à l'expression « terres vacantes ». Alors entre en lice Banning, le cœur plein d'amertume, mais résolu à défendre ses principes envers et contre tous. Il rédige, à la demande de Beernaert, un mémoire étendu intitulé : *La liberté commerciale dans le bassin du Congo d'après l'Acte de Berlin*. Il y précise les bases de la liberté commerciale consacrées en 1885. Il montre que le régime économique instauré par l'Etat Indépendant est en contradiction flagrante avec ses principes, de même qu'avec les droits d'occupation et l'émancipation des indigènes. Il affirme que la prospérité d'un Etat dépend uniquement de la concurrence des commerçants. Le Roi se montra extrêmement irrité du mémoire de Banning. A la réception du jour de l'an, en 1893, il tint son ancien collaborateur visiblement à l'écart.

La disgrâce de Banning fut diversement commentée. D'après Gossart, les deux hommes, partis avec le même idéal, se séparèrent sur le choix des moyens. Leurs caractères, d'ailleurs, différaient foncièrement. Léopold II, rendu optimiste par ses premiers succès, crut pouvoir abuser de sa bonne fortune et gouverner le Congo à sa guise. Banning, de nature plutôt inquiète et pessimiste, appréhendait les obstacles, recommandait la prudence, restait attaché à la doctrine du libéralisme économique. Le comte de Licherfeld, tout en reconnaissant que « la ligne de conduite suivie par Léopold II n'était pas sans inconvénients ni sans dangers », affirme que cette politique a permis plus tard à la Belgique de recueillir intact l'héritage congolais.

En 1896, Banning taxe encore d'« avortement lamentable » la transformation de l'Etat Indépendant en une vaste affaire commerciale et agressive. Dès 1890, il avait songé à la reprise du Congo par la Belgique. En 1894, « elle était une mesure de salut public » ; la convention du 12 mai avec l'Angleterre, l'affaire des contrats North et Browne de Tiège avaient acculé l'Etat Indépendant à une impasse. Deux mois durant, Banning travailla avec acharnement au traité de cession, qui fut signé le 9 janvier 1895. Le comte de Mérode-Westerloo, Ministre des Affaires étrangères, prêta son appui à son directeur général, qui rédigea la plus grande partie de l'exposé des motifs du projet de loi approuvant le traité, déposé à la Chambre le 12 février. Une campagne diffamatoire fut orchestrée par les partis radical et socialiste, auxquels se joignit une fraction des catholiques. A la fin de juin, le gouvernement capitulait, renonçant à la reprise et versait des subsides au Roi. Banning était définitivement vaincu. « Ce m'eût été une satisfaction de finir ma carrière sur ce grand acte, écrit-il, ... il en advint autrement. » Il déplora le manque d'une action décisive de la Couronne, d'une volonté calme, sincère et persévérante au Gouvernement et à la Chambre. « La reprise par la Belgique aurait étendu les rapports avec les Puissances étrangères en y faisant régner le respect des droits et des obligations réciproques ; elle aurait ouvert, en y ramenant le bon sens, le contrôle, la publicité, de meilleures perspectives à l'administration intérieure en Afrique. »

La seule joie réservée au grand commis de la monarchie belge fut de recevoir, à la veille de sa mort, la nouvelle de l'achèvement du chemin de fer de Matadi à Léopoldville. Mais Banning expira sans avoir pu espérer une reprise rapide du Congo par la Belgique, sans avoir éprouvé la fierté et la joie de donner son nom — Banningville — à la localité de Bandundu, chef-lieu du district du Kwango.

*Décorations de Banning.*

Commandeur de l'Ordre de Léopold (Bel-

gique).

Officier de la Légion d'Honneur (France).

Commandeur de l'Ordre de l'Immaculée Conception (Espagne).

Grand-Officier de l'Ordre de Charles III (Espagne).

Grand-Officier de Notre-Dame de Villa Viciosa (Portugal).

Commandeur avec plaque de l'Ordre royal de la Couronne Royale d'Italie (Italie).

Grand-Officier de l'Etoile de Zanzibar (Afrique).

Commandeur de l'Ordre de Sainte-Anne (Russie).

Commandeur avec plaque de l'Ordre de François-Joseph d'Autriche (Autriche).

Commandeur avec plaque de l'Ordre de l'Aigle rouge (Allemagne).

Commandeur avec plaque de l'Ordre de la Couronne Royale de Prusse (Allemagne).

Chevalier de l'Ordre des Saints-Maurice et Lazare (Italie).

13 juillet 1947.

M. Walraet.

Pour la bibliographie du sujet, consulter :  
Walraet, Marcel, *Emile Banning. Un grand Belge (1856-1898)*, Office de Publicité, Bruxelles, 1945 (*Collection Nationale*, 5<sup>e</sup> série, n° 58).