

Première partie : Fondation et institutions centrales

Chapitre premier

La fondation de l'État indépendant du Congo

Ce chapitre introductif parcourt depuis l'indépendance de la Belgique les différentes étapes qui ont permis à Léopold II à planter son drapeau sur le continent africain. Elles permettent en effet de mieux saisir certaines caractéristiques de l'ÉIC qui pèseront tout au long de son histoire. Les entreprises coloniales ne commencent cependant pas sous l'impulsion de Léopold II mais bien sous le règne de son père, Léopold I^{er}. Nous aborderons donc d'abord ces tentatives qui ont été timides et ont rapidement avortées. En effet, les élites du petit pays neutre ne sont pas enclines à se lancer dans l'expansion ultramarine. Dès lors, un quart de siècle s'écoule entre la première affirmation publique de Léopold II sur le projet colonial et la fondation de l'ÉIC.

Ce temps ne peut être réduit à une traversée du désert. Bien au contraire, le Roi cherche les opportunités et affine sa propre doctrine coloniale. L'analyse de cette pensée coloniale constitue le deuxième axe de ce chapitre. Souvent réduite à une motivation économique, elle intègre *in fine* une ambition personnelle allant de pair avec un programme de règne, où intérêt de la Couronne et celui de la Belgique finissent par se confondre. Agissant comme une personne privée, il intègre dans son dessein les conceptions de l'internationalisme et de la mission civilisatrice. Ce deuxième élément se transforme en un leitmotiv qui traversera de part en part la destinée du Congo léopoldien.

Enfin, l'histoire du Congo ne peut être séparée des exploits d'Henry Stanley. Toutefois, les exploits de l'explorateur ne peuvent se pérenniser que grâce à une reconnaissance officielle de l'entreprise léopoldienne. Ce travail tout aussi gigantesque forme la dernière partie de ce chapitre. Au-delà des principes généreux suscitant la sympathie, Léopold II fait des promesses et avance des pièces juridiques en vue de transformer une association privée en un État colonial.

I. De l'attrait pour l'Orient à l'intérêt pour le cœur de l'Afrique

1. Les projets coloniaux sous le règne de Léopold I^{er} (1831-1865)

A. Des regards portés au-delà des mers

Dans une perspective d'histoire nationale rendant « hommage à nos pères », il aurait été de bonne école de revenir sur les prémices des entreprises coloniales belges et de souligner en ce sens l'attrait pour le continent noir. Les voyages de Jacob van Brugge puis ceux de Willem van der Haegen, entrepris sous les auspices d'Henri le Navigateur, pour l'occupation des îles des Açores auraient été sans aucun doute les premiers événements à souligner. En chaussant des bottes de sept lieues, la Compagnie Générale Impériale des Indes et son sabordement par Charles VI d'Autriche au nom d'intérêts dynastiques auraient dû être également évoqués. Pour l'objet qui nous intéresse, il aurait été sans aucun doute pertinent de mentionner également le sort similaire

en 1785 de la Compagnie d'Asie et d'Afrique, au nom ambitieux, mais dont l'action ne proposait que la colonisation des îles Brabant ou Tristan da Cunha, au sud-ouest du Cap de Bonne-Espérance¹. Il aurait été également de bon ton de mentionner la tragique épopée en 1597 « *d'un groupe de douze cents Flamands révoltés* » contre Philippe II d'Espagne qui, « [...] *préférant l'insoumission dans l'exil à l'esclavage, s'embarquèrent pour les terrae incognitae du Sud...* » et arrivèrent vers Saint-Paul de Loanda, les derniers survivants allant cependant succomber aux Açores². Sans aucun doute, un tel récit héroïque n'a pas la simple vocation de la construction d'un récit national ; il devait servir également la propagande coloniale désireuse de convaincre les Belges de la nécessité d'« une plus grande Belgique » et de leurs capacités à coloniser³.

Plus proche de notre thématique, il est pertinent de souligner que Léopold II ne fut pas le premier Roi des Belges à porter son regard au-delà des mers. Sous le règne de son père, des tentatives coloniales ont été expérimentées. La formation du royaume uni des Pays-Bas avait permis à nos compatriotes de participer à l'administration et à l'exploitation des Indes néerlandaises. L'un d'eux, Léonard du Bus de Ghisignies, avait même occupé le poste de commissaire général des Indes orientales entre 1825 et 1830⁴. En 1830, le gouverneur général Johannes van den Bosch reprit les rênes du pouvoir et fit entrer les possessions néerlandaises dans une ère de prospérité. Sa gestion de la masse laborieuse indigène influa largement les idées de Léopold II dans le domaine de l'économie coloniale. Il faudra y revenir. La révolution ayant fait son œuvre, le Gouvernement provisoire refusa l'offre faite à la Conférence de Londres via le protocole du 27 janvier 183, qui consistait à bénéficier des mêmes droits et avantages que les Hollandais dans leurs possessions⁵. En août 1831, la nouvelle se répandit cependant que les soldats et officiers belges à Batavia s'étaient révoltés et avaient pris le contrôle de l'île. Léopold I^{er} voulut saisir l'occasion et fit mander aux Chambres de commerce les moyens qu'elles mettraient en œuvre pour rendre effective la prise de possession. Cependant, l'événement héroïque se révéla rapidement n'être qu'une fausse nouvelle due à une mauvaise appréciation de l'ambassadeur belge à Londres van de Weyer⁶.

Toutefois, les projets d'expansion ultramarine ont été pensés et parfois menés vers tous les horizons : Afrique, Amérique, Antilles, Europe, Océanie, etc. Les forces hostiles, en particulier dans les milieux bourgeois et industriels, sont loin d'être des facteurs négligeables, mais divers incitateurs ont permis l'émergence d'un foisonnement de projets coloniaux. La crise de 1838-1839 ralentit l'activité économique notamment dans l'industrie linière. La situation s'aggrave en 1848 avec la crise de la trésorerie entraînant la suspension des paiements par la Banque de Belgique. En outre, la crise agricole de 1845-1846 accentue la misère et les provinces flamandes en ressentent durement les effets. De plus, le traité de 1839 démobilise l'armée belge et une série

¹ L. GOFFIN, *Histoire du Congo*, in *Encyclopédie du Congo belge*, Bruxelles, t. I, s.d. [1951], pp. 10-13.

² P. DAYE, *L'empire colonial belge*, Bruxelles, 1923, p. 10.

³ À titre d'exemple : A. DE HAULLEVILLE, *Les Aptitudes colonisatrices des Belges et la Question coloniale en Belgique*, Bruxelles, 1898. Voir en particulier le chapitre II : L'expansion des Belges à l'étranger depuis huit cents ans, pp. 67-89.

⁴ Lors de son mandat, la colonie néerlandaise était en proie à la révolte menée par Diponegoro, fils du sultan de Yogyakarta. Java coûtait dès lors cher et rapportait peu. Toutefois, du Bus de Ghisignies parvint à réduire le montant des dépenses publiques, ce qui ne passa pas inaperçu. Guillaume I^{er} le fit ministre d'Etat et comte. Notice de L de Bus de Ghisignies dans A. J. VAN DER AA, *Biographisch woordenboek der Nederlanden*, v.1, Haarlem, 1852, p. 502.

⁵ La condition était que la Belgique eut pris à charge les 16/31 de la dette publique commune. Ch. DE LANNON, « La politique coloniale en Belgique de 1830 à 1848 », in *Bulletin de la Société belge d'études coloniales*, 1920, p. 170.

⁶ J.-R. LECONTE, *Les tentatives d'expansion coloniales sous le règne de Léopold I^{er}*, Anvers, 1946, pp. 13-16.

de jeunes officiers peu satisfaits de la vie casernière se montrent prêts à parcourir le monde à la recherche de gloire et d'aventure. Enfin, il ne faut pas négliger l'impact psychologique qu'a pu jouer la perte d'une partie du Limbourg et du Luxembourg.

Sans nul doute, la Belgique était au début de sa jeune existence « *a prospective colonial power* ». L'idée-force est de remédier à la situation du royaume en s'assurant des débouchés commerciaux en dehors de l'Europe et d'y drainer le surplus de populations. Les projets d'expansion sont nombreux. Albert Duchesne évalue autour d'une cinquantaine le nombre d'îles et de contrées qui ont été l'objet de différents projets entre 1831 et 1865¹. Évidemment, la distinction doit être établie entre les projets florissants autour de Léopold I^{er} et ceux qui seront soutenus de son vivant par son fils. Cependant et considérant la situation globale du pays, l'émulation des projets expansionnistes entre 1830 et 1848 est grande et il serait difficile de les qualifier de phénomène négligeable². Les plans, les projets et autres tentatives émanent le plus souvent de particuliers qu'ils soient agents diplomatiques, commerçants ou officiers. Le Roi et le Gouvernement s'intéressent aux projets coloniaux qui leur sont soumis, ils les soutiennent parfois et plus rarement ils les suscitent. Le cas des îles Féroé en 1841-1842, que le Danemark céderait à la Belgique, est typique de l'attitude gouvernementale. En effet, cette prospection illustre les raisons de l'intérêt du Gouvernement – les Féroé devant servir de base à notre flotte de pêche –, mais également de son attitude hésitante et frileuse³. Deux autres tentatives d'une ampleur très différente sont généralement bien mieux connues. Il s'agit d'une part de la question de l'Abyssinie et d'autre part de la cession des rives du Rio Nunez.

Édouard Blondeel van Cuelebroeck, qui avait été confidentiellement chargé par Léopold I^{er} d'acquérir l'île de Candie, est nommé consul général en Égypte en 1837⁴. Dans l'un de ses rapports de 1839, il préconise la fondation sur la côte occidentale de la Mer Rouge d'un établissement de colonisation belge et de faire la liaison avec l'Abyssinie chrétienne. Le consul en informe le ministre de Theux qui temporise son agent vu les négociations sur le statut international de la Belgique. Blondeel réitère ainsi sa demande l'année suivante et réclame de surcroît le concours de l'armée belge. Simultanément, le capitaine Eenens obtient un congé pour voyager en Égypte et rapidement il demande à être attaché au consulat général. La requête de l'artilleur est une manne tombée du ciel pour Blondeel qui insiste auprès du Gouvernement pour accomplir un voyage d'exploration avec l'officier. L'autorisation lui est accordée en août 1840. Les objectifs sont définis comme visant à jeter les premiers fondements d'un établissement durable ainsi que l'organisation de comptoirs de commerce. La question de la cession d'un territoire se trouve au cœur même des initiatives à prendre. Blondeel et Eenens se rendent d'abord à Jérusalem pour rencontrer une délégation abyssine en pèlerinage, mais l'officier malade ne poursuivra pas longtemps sa mission. Entre 1840 et 1842, le consul parcourt l'Abyssinie et

¹ A. DUCHESNE, « Hommage au roi Léopold I^{er}, précurseur de l'expansion de la politique d'expansion belge », in *Biographie coloniale belge*, t. V, Bruxelles, 1958, pp. XIX-XX. En se basant sur un rapport d'E. Banning de 1896 *Emigration et colonisation*, Leconte établit une liste dénombrant 36 projets. J.-R. LECONTE, *op. cit.*, pp. 18-34.

² Ch. DE LANNOY, *op. cit.*, p. 170.

³ L'idée était morte née et n'a jamais fait l'objet de négociations directes. Le fait même de la vente des Féroé par le Danemark était infondé. Voir : B.G. GOOCH, « Belgian interest in Danish possessions during the reign of Leopold I », in *L'expansion belge sous Léopold I^{er}. Recueil d'études*, ARSOM, Bruxelles, 1965, p. 199-215.

⁴ A. DUCHESNE, *A la recherche d'une colonie belge: le consul Blondeel en Abyssinie (1840-1842): contribution à l'histoire précoloniale de la Belgique*, IRCB, Bruxelles, 1953. Voir sa notice biographique : *Biographie nationale*, t. XXXI, Bruxelles, 1962, cc. 93-96.

entre en négociation à Debra Tador et à Gondar avec le ras Ali et l'impératrice Wozero Minen. Les pourparlers ont trait principalement au district d'Aghâmé, une région propice grâce à un climat clément et un sol fertile. Blondeel revient porteur de différents traités qui permettraient à la Belgique de fonder des établissements coloniaux. Néanmoins, le cabinet Nothomb hésite et classe le dossier en 1844. Six ans plus tard, le ras Ali propose cette fois gratuitement le district d'Aghâmé à la Belgique, mais le gouvernement fait savoir qu'il ne fera pas les débours nécessaires pour l'installation.

B. La tentative de la colonisation économique sur le Rio Nunez

La tentative de la colonisation du Rio Nunez¹, estuaire du fleuve Tinguilinta de la Guinée actuelle, préfigure, par certains aspects l'action future des associations de Léopold II. Elle trouve son origine dans les agissements d'un négociant marseillais Abraham Cohen spécialisé dans le commerce avec la Sénégambie. Ruiné, Cohen émigre en Belgique et se met au service de commerçants notamment le Hollandais Sigrist associé par la suite avec les armateurs gantois De Cock pour lesquels le Français part en expédition sur la côte africaine. Face aux difficultés rencontrées, Cohen estime que la Belgique doit posséder ses propres établissements pour mener des opérations d'envergure en Sénégambie et il pense plus particulièrement à la plaine du Rio Nunez. Sigrist entretient de la question le ministre des Affaires étrangères d'Hoffschmidt. Faisant suite à cette rencontre, le capitaine Van Haverbeke de la *Louise-Marie* est chargé de fournir un rapport détaillé sur ces régions. Par contre, l'officier ne reçoit pas d'accréditation en vue d'acquérir des territoires au nom de la Belgique. Cependant, la goélette belge jette l'ancre devant le centre économique et politique du Rio-Nunez, le village de Boké qui est l'objet d'une guerre de succession dans laquelle se mêlent les intérêts des commerçants anglais et français. Mayoré de Boké bénéficie du soutien des Français, tandis que les Anglais accordent leur aide à Tongo des environs de Wakarya. Un troisième chef se place sur l'échiquier, Lamina, le chef suprême des Nalou qui occupent la plaine du Rio Nunez. Lamina vient en aide au parti des Français et Mayoré finit par être élu par une assemblée de notables indigènes. Toutefois, le chef nalou ne reçoit pas le cadeau promis par les Français et décide de se tourner vers une autre puissance européenne, la Belgique². Van Haverbeke reçoit ainsi la proposition d'une cession territoriale, qui dans le contexte politique local, est une offre des plus intéressantes. Un tel traité implique une contrepartie sous la forme de cadeaux et de redevances. Or, l'officier belge n'a pas de crédits à affecter pour de tels objets et la solution est apportée par Cohen qui fait personnellement les avances. Le traité belgo-nalou du 4 mars 1848 est le premier du genre pour la Belgique. Moins d'un demi-siècle plus tard, les entreprises de Léopold II multiplieront les accords avec les chefs locaux sans qu'il y ait d'indices que le traité de 1848 serve de modèle.

¹ J.R. LECONTE, *op. cit.*, p. 141-148 ; P. LEFEVRE, « Les voyages de la Marine royale belge au Sénégal, en Gambie et en basse Guinée. Récits des médecins qui accompagnèrent les navires de guerre belges "Louise-Marie" et "Duc de Brabant" (1847-1856) dans le cadre de colonisation au Rio Nunez », in *Revue belge d'histoire militaire*, t. XXII, 1978, pp.559-583, 647-668 ; t. XXIII, 1979, p. 39-64, 137-148 ; R. MASSINON, *L'entreprise du Rio-Nunez*, in *L'expansion belge sous Léopold 1^{er}* (...), p. 310-360.

² Le traitant anglais Bicaise, un ami de Lamina, craignait de voir le pays nalou annexé par les Français et que ceux-ci lui fassent payés les difficultés suscitées lors du conflit de succession. Il encouragea donc Lamina à traiter avec le capitaine de la goélette belge. R. MASSINON, *op. cit.*, p. 319.

Ce traité est particulier à un double titre. Son article douze prévoit la possibilité de la non-ratification par le Gouvernement belge et permet dès lors la reprise de la concession par Cohen. Cependant, l'élément le plus gênant pour le Gouvernement réside dans la teneur de l'article neuf. Celui-ci accorde à Lamina une protection par des troupes ou des navires belges contre toute agression. Au sein du cabinet, l'enthousiasme est de mise et d'Hoffschmidt s'arrange de telle manière à ce que le traité ne doive pas être ratifié par les Chambres. Afin d'y arriver, le traité est modifié unilatéralement espérant l'approbation de Lamina *a posteriori*. L'article neuf est supprimé et il est ajouté que le Roi des Belges peut résilier unilatéralement le traité. La seconde mission du *Louise-Marie* sera couronnée d'un succès au-delà de toute espérance. Le chef nalou accepte sans difficulté les modifications apportées au traité et l'équipage belge est le fer de lance de l'action armée et victorieuse contre Mayoré, qui avait fini par expulser tous les commerçants européens de Boké. Cette situation révèle la nécessité d'une présence permanente d'un corps de police dans le Rio Nunez pour assurer la protection des entreprises. Les Affaires étrangères n'ont pas les budgets pour faire face à de telles dépenses et puisque le ministre d'Hoffschmidt refuse de solliciter les Chambres, rien ne sera entrepris par le Gouvernement. Le monde des affaires gantois, par contre, n'est pas en reste Cohen et Henri Serigiers, spécialiste du commerce au long cours, fondent le Comité pour l'exploitation des expéditions commerciales vers la côte occidentale d'Afrique. Le bilan des affaires n'est pas bon et Cohen démissionne en 1852, prétextant le refus du Gouvernement de contribuer à la constitution d'une société anonyme et l'impossibilité d'assurer l'ordre au Rio Nunez. En outre, le relèvement du commerce extérieur national diminue la nécessité de rechercher des débouchés outre-mer. Le 11 mai 1855, le ministre Vilain XIII annonce la résiliation du traité.

C. La tentative de colonie de peuplement à Santo-Tomas

Dans la mise en place et le déroulement de ces projets, l'action ou le soutien royal ne transparait pas de manière importante. Pour le projet abyssin, Léopold I^{er} prête son attention – il soutient notamment la demande d'Eenens pour son congé –, mais l'intérêt ne se maintiendra pas par la suite. De même pour le Rio Nunez, le Roi n'intervient guère. Il accueille certes avec bienveillance les considérations de Cohen, mais lorsque ce dernier sollicite une souscription royale pour son comité, le Palais ne donne pas de suite positive se ralliant à l'avis du ministre des Affaires étrangères. Si, pour le professeur Jean Stengers, Léopold I^{er} n'a déployé que des efforts intermittents dans le domaine colonial¹, Duchesne remarque avec une égale justesse que le Roi consulte les projets qui lui sont soumis, les annote d'une courte apostille sous forme d'une remarque approbative ou d'une demande de complément d'information. Ainsi l'intérêt du souverain connu, « *un nombre grandissant de lettres, de mémoires, de demandes d'audience affluent soit au Palais soit dans les ministères [...] pour signaler l'intérêt que paraissent devoir présenter pour la Belgique l'occupation de telle région, l'expédition vers telle île, voire un protectorat sur telle autre...* »². Le premier Roi des Belges s'engage par contre complètement dans la tentative de colonisation du district de Santo-Tomas au Guatemala³. Une compagnie à charte anglaise, The Eastern Coast of Central

¹ J. STENGERS, « Postface », in *L'expansion belge sous Léopold I^{er}* (...), p. 810.

² A. DUCHESNE, *Hommage au roi Léopold I^{er}* (...), p. XX-XXI.

³ J. FABRI, *Les Belges au Guatemala (1840-1845)*, Mémoires de l'ARSC, N.S. t. II fasc 1., Bruxelles, 1955 ; J. FABRI, *Auguste T'Kint (1816-1878), Commissaire spécial de la Compagnie belge de colonisation*, in *L'expansion belge sous Léopold I^{er}* (...),

America Commercial and Agricultural Company, avait reçu en concession, par des accords en 1834 et 1838, la province de la Vera Paz. En difficultés financières, la compagnie cherche à transmettre une partie de sa concession et son agent à Bruxelles, Louis Obert, n'hésite pas à la fois à harceler le ministre de l'Intérieur et le Roi, mais aussi à diffuser un grand nombre de brochures. Finalement, une Société belge de colonisation notoirement protégée par le souverain est créée en 1840. Les fondateurs se réunissent à l'hôtel de Mérode le 25 février 1841, afin de mettre sur pied la Compagnie belge de colonisation¹. Léopold I^{er} s'y fait représenter par Théophile de Hompesch qui en est le président. Deux ans plus tard, elle institue à son tour une Communauté de l'Union à Santo-Tomas. Cette tentative de colonisation est un échec dont le souvenir est prégnant dans l'opinion publique belge lors de la seconde phase des projets coloniaux initiés par le futur Léopold II. Les causes de cet échec sont multiples et les acteurs de l'époque se rejettent d'ailleurs mutuellement la faute. La première d'entre elles se trouve assurément dans l'insalubrité des lieux. Leconte cite le nombre de deux cent dix-neuf personnes décédées en l'espace de deux ans² ; l'historien Fabri parle d'une moyenne d'un mort tous les deux jours parmi la maigre population de la colonie³. L'impréparation des lieux joue également un rôle important : rien n'avait été fait pour accueillir les premiers colons. De surcroît, il faut ajouter les conflits personnels et une relative incompétence de plusieurs directeurs qui se sont succédé à Santo-Tomas, sans compter les qualités mêmes des colons. Avec quelques décennies de recul, Pierre Forthomme, qui avait été consul au Guatemala et sera un grand défenseur du Katanga, porte un jugement positif non pas sur l'expérience, mais sur ses suites : « *Ceux qui sont restés au Guatemala et leurs descendants sont très estimés par la population locale ; ils se sont si bien adaptés aux conditions de leur nouvelle patrie qu'ils en ont perdu toute attache avec l'ancienne [...] ils ont aussi gardé plusieurs des qualités de notre race : la ténacité, l'économie et l'amour du travail.* »⁴

Dans sa thèse, Jan Vandersmissen, revient sur l'influence exercée par Léopold I^{er} sur son fils⁵. La référence aux travaux d'Albert Duchesne est évidente : Léopold II a reconnu lui-même l'empreinte de son père sur l'importance d'acquérir des possessions outremer pour assurer la prospérité nationale⁶. Le « quand » et le « comment » sont deux questions plus complexes à dénouer. Le premier Roi des Belges est resté, tout au long de sa vie, fidèle à ses convictions. Fort de son expérience, il met en garde le duc de Brabant contre les dangers qui menacent les entreprises coloniales : l'insuffisance de soutien financier et politique, l'impréparation des projets et le manque de sérieuses études préalables, la défiance de l'opinion publique, les capacités

p. 216-250. Les travaux du père Fabri sont primordiaux mais d'une part, il n'y a pas de trace des archives royales et d'autre part, l'appartenance de l'auteur à l'ordre des jésuites oriente quelque peu la trame de ses travaux. J.R. LECONTE, *op. cit.*, p. 120-141.

¹ Les auteurs ne différencient pas la Société belge de colonisation de la Compagnie belge de colonisation. Il doit probablement s'agir de la même société anonyme dont le nom a évolué entre le projet de négocier avec la Compagnie anglaise et la constitution devant le notaire Van Evenpoel le 17 septembre 1841.

² J.R. LECONTE, *op. cit.*, p. 133.

³ J. FABRI, *Les Belges au Guatemala (...)*, p. 222.

⁴ P. FORTHOMME, *Colons anglais et colons belges*, in *Revue générale*, janvier 1932, p.22.

⁵ Celle-ci a été publiée sous le titre *Koningen van de wereld. Leopold II en de aardrijkskundige beweging*, Leuven, 2009. Son directeur de thèse était le pr. Luc François et les membres du comité d'accompagnement étaient les pr. Robert Halleux et Daniel Vangroenweghe.

⁶ A. DUCHESNE, « Les leçons de l'expérience de son père ont-elles entraîné Léopold II dans la voie de la colonisation ? », in *La Conférence géographique de 1876. Recueil d'études*, ARSOM, Bruxelles, 1976, p. 257-301.

d'adaptation physique des colons et leur qualité morale. Il n'est pas étonnant que sur la base de ces considérations, le vieux souverain trouve le plus souvent les projets de son fils irréalisables.

Pour Vandersmissen, Léopold I^{er} contribue d'une manière radicale à la formation intellectuelle de son fils et à en faire un homme du monde¹. Le Roi se situe sur son terrain privilégié, l'Europe, où il occupe incontestablement une place centrale dans les relations diplomatiques et dynastiques. Le jeune Léopold, dès sa majorité, reçoit des collaborateurs de son père, Conway et Van Praet, ainsi que les rapports diplomatiques portant sur les questions et les conflits internationaux. Léopold encourage même son fils à s'intéresser aux importantes questions des années 1850. Le prince se plonge alors dans la Question d'Orient. L'Homme malade de l'Europe tombe en lambeaux et l'appétit impérialiste du jeune Léopold se sustenterait bien de l'un ou l'autre morceau. L'éventuelle participation à la guerre de Crimée est bien connue et cette attirance pour la situation turque n'est pas si extraordinaire puisque l'Europe entière a les yeux braqués sur elle. Cependant, les attitudes du père et du fils sont radicalement opposées. Le duc de Brabant n'a pas la prudence diplomatique de son père. Son comportement pose d'ailleurs parfois problème comme lors de son voyage à Constantinople en 1860 où il emporte quelques objets précieux du sultan, ce qui provoque un certain remous dans la presse. Mais il reste que malgré les réprimandes paternelles, les deux souverains s'accordent sur l'importance des questions commerciales et industrielles et sur la nécessité de convaincre les milieux belges de prospecter et de s'étendre en dehors des frontières nationales. L'opinion est toute autre dans les milieux dirigeants belges – économiques ou politiques – qui considèrent que le développement économique de la Belgique ne pose aucun problème et qu'il est aussi dangereux qu'inutile de tenter l'aventure coloniale².

2. La pensée coloniale de Léopold II (1860-1885)

L'historiographie officielle et/ou traditionnelle s'est attachée à périodiser l'« œuvre du Roi » avec des balises se situant autant sur le théâtre européen que sur la scène africaine. La Conférence géographique de Bruxelles de 1876 figure indéniablement comme le *terminus ad quo* de l'action du monarque belge s'intéressant au continent noir même si son discours au Sénat en 1860 – en tant qu'héritier du trône – dévoilait non seulement à la classe politique, mais aussi à l'opinion publique belge son intérêt pour le développement de la Belgique en outre-mer, bien que la portée du discours échappa largement à ses destinataires. Accédant au trône en 1865, Léopold II ne porta donc pas directement son intérêt sur l'Afrique, ce ne fut que vingt ans plus tard qu'il lui accordera une part léonine.

A. Le mouvement géographique en Belgique

La thèse de Jan Vandersmissen, citée plus haut, revient sur toute l'historiographie coloniale belge et met en balance les travaux d'illustres prédécesseurs comme Auguste Roeykens ou Jean Stengers. L'historien gantois a eu sous la main un matériel riche et inédit avec les archives Goffinet. Mais la nouveauté se trouve principalement dans l'étude du mouvement géographique en Belgique et des relations entre celui-ci, Léopold II et ses collaborateurs. Vandersmissen

¹ J. VANDERSMISSEN, *Koningen van de wereld (...)*, p. 301-306

² J. STENGERS, *Congo. Mythes et réalités*, Racine, Bruxelles, 2007, p. 47. (article : *Léopold II et la fondation de l'Etat indépendant du Congo*). La première édition de ce livre a été le fruit des éditions Duculot en 1989.

déconstruit entièrement l'idée selon laquelle le souverain a échafaudé en penseur solitaire sa doctrine coloniale. Au contraire, il met en avant non seulement les différentes influences, mais également l'utilisation du mouvement géographique par le souverain. « *Leopold dacht en handelde zélf als een geograaf van zijn tijd* », comme il le résume parfaitement¹

Il faut donc revenir sur ce qu'était un géographe et le mouvement géographique² durant la seconde moitié du XIX^e siècle. La géographie connaît d'importantes évolutions tout au long du siècle. L'optique se développe de plus en plus dans une perspective économique, à savoir : une volonté non seulement de connaître le monde, mais surtout de le transformer et de mettre à profit ses ressources pour les transformer en richesses et en progrès. L'élément capitaliste est évidemment prédominant. Le développement de nouveaux secteurs industriels et l'accroissement considérable de la production, qui impliquent des changements radicaux en matière de transports, commerce et communications, poussent dans cette direction. Le monde géographique belge n'échappe pas à cette évolution. Dans les années 1860-1870, son organisation se forme autour de deux sociétés de géographie, l'une à Bruxelles, l'autre à Anvers. Le rôle pionnier de Charles-Xavier de Saintelette est d'une cruciale importance par son rôle de fondateur de la Société belge de géographie. C'est par ce biais qu'il entrera en relation avec Léopold II. Sans conteste, nous devrons revenir sur ce personnage, car dès l'instauration du Conseil supérieur du Congo en 1889, il en sera un des conseillers. Le thème de l'expansionnisme économique – dont Saintelette est un ardent défenseur³ – détonne alors dans le milieu libéral, mais devient rapidement un sujet majeur dans le monde géographique belge. La principale raison se situe dans la situation économique même du Royaume qui dépend de ses voisins, et principalement de la France, et de la nécessité de trouver des débouchés pour la surproduction industrielle. Les géographes mettent en avant l'importance de développer des relations commerciales avec de nouveaux et lointains partenaires. Pour atteindre cet objectif, des idées sont formulées et dorment en somme la base possible d'un programme d'action. La création d'une flotte de commerce importante doit en être le premier jalon. Celle-ci doit être bien évidemment protégée – la piraterie n'étant pas circonscrite aux abords de la côte somalienne en 2008-2009 – par une force navale, qui était déjà à l'époque le parent pauvre de l'armée belge. Sur place, les relais doivent exister et par conséquent la multiplication du nombre de consulats est plus que souhaitable. À côté, le mouvement géographique plaide également pour un investissement plus important dans les grands travaux améliorant la navigation en haute mer comme les canaux de Panama ou de Suez ou encore simplement dans l'exploration du continent africain. De même, le capital devrait être plus investi dans les lignes maritimes ou ferroviaires pour lesquelles l'industrie belge peut répondre à la plupart des besoins.

¹ *Ibidem*, p. 458.

² Vandersmissen définit le mouvement géographique comme « *l'ensemble des personnes, des publications et des projets qui peuvent être rattachés aux sociétés géographiques qui ont fleuri au XIX^e siècle. Leur fonction était à la fois scientifique et sociale. Leurs membres élargissaient leur horizon au-delà de l'Europe aux confins du monde.* » J. VANDERSMISSEN, « Léopold II et sa doctrine coloniale : du Duc de Brabant à 1885 », in V. DUJARDIN (éd) e.a., *Léopold II entre génie et gêne. Politique étrangère et colonisation*, Bruxelles, 2009, p. 86.

³ *Il a développé une obsession pour placer son capital dans les sociétés de transports, utilisant les technologies de pointe comme les lignes de bateaux à vapeur et des compagnies ferroviaires. En outre, il s'attendait à trouver une confirmation de ses projets expansionnistes grâce à une analyse statistique approfondie du commerce mondial.*[notre traduction] J. VANDERSMISSEN, *Koningen van de wereld (...)*, p. 139-140.

B. Les recherches de Léopold II et ses moyens

Léopold II aura continuellement le même intérêt que le mouvement géographique pour la promotion du commerce comme fer de lance de la modernité. « *Hij ontwikkelde een obsessie voor het plaatsen van zijn kapitaal in transportbedrijven die de nieuwste technologie in de praktijk brachten, zoals stoombootlijnen en spoorwegmaatschappijen. Hij verwachtte dat men een bevestiging van de expansionistische inzichten zou vinden in een doorgedreven analyse van statistieken over de wereldhandel.* »¹ Le chercheur gantois insiste surtout sur le caractère systématique de la formation intellectuelle de Léopold II. La doctrine coloniale du Roi s'est forgée à partir de contacts avec des spécialistes, qu'ils soient des membres des sociétés de géographie, explorateurs ou encore entrepreneurs rencontrés lors de voyages, tel Ferdinand de Lesseps. Les voyages sont eux-mêmes des programmes d'étude qui permettent de voir et de confronter les différents modèles d'administration et d'exploitation économique. Enfin, il réunit autour de lui la documentation la plus complète possible sur le phénomène colonial, un corpus qu'Adrien Goffinet est chargé de classer au sein de ce qu'il appelle l'« arsenal ». Il s'agit bien plus qu'un simple centre de documentation dans lequel le futur Roi nourrit sa réflexion ; il y a autour de lui un bureau d'étude dont la figure centrale est Goffinet, mais d'autres collaborateurs ont joué un rôle bien plus important comme Alexis Brialmont, qui non seulement travaille de manière systématique sur les questions d'expansion, mais également de défense nationale. Cette cellule d'étude se disloque après la montée sur le trône de Léopold, ses membres sont appelés à prendre d'autres responsabilités. Ce n'est pas pour autant que le réseau d'information et d'étude disparaît complètement. Émile de Borchgrave, l'historien et le diplomate, remplace Goffinet. Et deux grands personnages des Affaires étrangères, le secrétaire général Auguste Lamermont et Émile Banning seront de plus en plus sollicités. Le zèle et l'intelligence de Banning constitueront des armes redoutables notamment à la Conférence de Berlin. Le prestige et la carrure de Lamermont feront de lui une pièce centrale sur l'échiquier du Roi.

Cette perspective semble se placer en position diamétralement opposée à celle développée par Stengers. « Pour tout ce qui a trait au problème colonial, écrit-il, en effet, l'effort d'information systématique, l'étude, au sens propre du mot, n'est venue chez le duc qu'après qu'il a pris la décision d'agir. Il y a chez lui une progression que, en forçant un peu les choses, on pourrait caractériser en trois mots : la réflexion, puis la décision, puis l'étude. »² L'opposition, nous semble-t-il, se trouve à la première lecture. La thèse de Vandersmissen est allée très loin dans le détail et donc a bien su préciser le développement de la pensée léopoldienne. Ce dernier remarque une « scienticité » chez Léopold II, c'est-à-dire que le futur Roi systématise et mathématise davantage sans pour autant élaborer une méthode fondée sur des arguments ou des théories scientifiques³. Tandis que Stengers a travaillé sur un seul aspect dominant : l'influence du modèle hollandais. Il y a donc une adaptation certaine, qui consiste à mettre bien plus en avant la notion d'étude systématique chez le souverain. Toutefois, il ne faut pas non plus oublier que Stengers a étudié l'ensemble de l'action royale, aussi bien en Belgique qu'en outremer.

¹ *Ibidem*, p. 458-459.

² J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 13 L'extrait est tiré de l'article intitulé *La genèse d'une pensée coloniale : Léopold II et le modèle hollandais*.

³ J. VANDERSMISSEN, « Léopold II et sa doctrine coloniale (...) », p. 94.

L'impulsivité du Roi, qui transparait dans le discours de Stengers, est une constante dans le comportement de Léopold II et est liée à son tempérament hyperactif. Ce dernier est constamment à l'affût de toutes les possibilités coloniales même après la fondation de l'ÉIC. Son engagement dans l'action, il est vrai, ne repose pas toujours au préalable sur une étude fouillée. Il réagit du moins sur la base d'un faisceau indiciaire, voire à chaud. L'occupation du Katanga est certainement un bon exemple. En 1890, sur base d'articles parus dans *The Times* ou dans le *Graphic*, il pousse Thys à presser l'expédition Delcommune et à précipiter la constitution d'une société commerciale¹.

C. La focalisation sur la donne économique

Le discours du prince au Sénat, le 17 février 1860 figure comme un point de repère évident. Sa nature le rend facilement détectable aux observateurs même si Léopold est celui qui parmi les souverains belges a pris le plus souvent la parole au sein de la Haute assemblée. Ses discours traitent de grands thèmes annonciateurs de son règne : défense nationale, expansion commerciale, développement de la flotte marchande, urbanisme des grandes villes². Jean Stengers considère le discours de 1860 comme le premier grand discours de Léopold³. Il entretient les sénateurs de la nécessité de promouvoir le commerce belge à l'étranger. Le prince avance diverses solutions telle la fondation de comptoirs en Orient. Pour la première fois, il parle des colonies en passant en revue les expériences des pays européens. Lorsque le duc de Brabant, en 1858-1859, commence à entreprendre sa quête coloniale, son regard n'est pas directement tourné vers le continent noir. Il n'y a d'ailleurs que peu de colonies européennes en Afrique avant 1870. Le terrain d'action privilégié se trouve à cette époque en Asie.

L'Inde est considérée comme *the jewel of the crown* de l'Empire britannique ; même l'Algérie est supplantée par l'Indochine dans la politique coloniale française. Les possessions européennes en Asie seront en fait bien plus importantes que celles d'Afrique, même si l'impérialisme européen sera en fait plus spectaculaire en Afrique⁴. L'attrait de Léopold s'oriente avant tout vers la Méditerranée et l'Extrême-Orient. S'il n'est pas séduit par l'Afrique du Nord française, il s'attache par contre à Séville en 1862 à étudier la comptabilité des colonies espagnoles pour mieux entrevoir les possibilités des Philippines et de Cuba pour conforter son argumentaire économique sur la possession de colonies. Le jeune Léopold observe les possibilités de faire fructifier sa fortune dans les parties de l'Empire ottoman où l'autorité est plus nominative que réelle. Les schémas projetés se réfèrent à des projets de lignes maritimes, à des colonies de cultures ou encore à une société concessionnaire. D'autres idées sont nourries par celles d'autres, notamment de Blondeel van Cuelebroeck rencontré plus haut. Le rêve se forme alors de placer le comte de Flandre sur un nouveau trône à Constantinople, et d'établir une nouvelle puissance neutre sur une poudrière. Ses voyages et ses réflexions lient de plus en plus sa destinée à celle de sa patrie. Cette interpénétration des deux destinées dépasse largement la simple conception politique d'« une plus grande Belgique » et des logiques d'action qui en découlent. Il est certes dangereux

¹ MRAC, papiers Thys, carnet 26, notes du Roi à Thys, 28 et 30 /4/1890 ; carnet 27, note du Roi, 5/7/1890.

² Léopold II montera quinze fois à la tribune. V. DUJARDIN, *Le duc de Brabant (1835-1865)*, in V. DUJARDIN (e.a.), *op. cit.*, p. 76-80.

³ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 11.

⁴ H. WESSELING, *The European Colonial Empires 1815-1919*, Harlow, 2004, p. 147.

pour l'historien de quitter la voie bien balisée de l'analyse des faits, mais incontestablement la prise en compte d'éléments de la psychologie du Roi dans ses projets d'expansion permet de jeter un regard aussi intéressant que pertinent sur sa gouvernance au Congo¹.

En attendant, la réflexion princière et royale se focalise sur l'analyse économique et la rencontre avec les architectes du canal de Suez démontre que les œuvres titanesques ne sont pas que de simples utopies. La pièce centrale de la pensée princière paraît sous la forme d'un livre, paru en 1861 en deux volumes à Londres chez Hurst and Blackett, *Java, or, How to Manage a Colony : Showing a Practical Solution of the Questions Now Affecting British India*. L'auteur, James Money, un avocat anglais résidant à Calcutta, avait visité Java et il compare le système en vigueur dans la colonie batave avec celui en cours en Inde. Money est admiratif du modèle hollandais et le trouve nettement supérieur. Ce modèle repose sur le *kultuurstelsel* introduit par le gouverneur Van den Bosch. Ce système consiste à obliger la population à travailler des cultures dont le produit est sollicité sur les marchés mondiaux. Il s'agit principalement du café, du thé, du sucre et de l'indigo. Un cinquième des terres agricoles y est affecté et la population doit y travailler un maximum de soixante-six jours pour un salaire fixé par le Gouvernement. Il revient par ailleurs aux chefs de villages de recruter les travailleurs et ils touchent tout comme les administrateurs un pourcentage sur les profits. Les conséquences pour les indigènes résident dans l'établissement d'un véritable travail forcé, concernant la moitié de la population, et d'une exploitation par des administrateurs intéressés par les hauts rendements².

Dans son étude bien documentée, Money n'oublie pas de traiter évidemment du fameux *batig slot* qui résulte du *kultuurstelsel*. Java rapporte plus qu'elle ne coûte et les excédents sont offerts à la métropole. En 1834, six millions de florins sont versés au Trésor public ; en 1857, il s'agit de quarante-cinq millions. Au total entre 1831 et 1877, le système rapporte 823 millions de florins, assez pour payer un quart des dépenses de l'État. La Haye y puise pour diminuer la dette publique et construire routes et chemins de fer. Le *batig slot* favorise l'essor de la Nederlandse Handel-Maatschapij qui a le monopole du commerce et du transport des produits. D'autres secteurs de l'économie sont dopés, la construction navale prend un nouvel essor et l'industrie textile de la région de Twente trouve un nouveau marché aux Indes néerlandaises³. Ce bilan favorable ne peut que fasciner Léopold II. L'enthousiasme l'emporte, la presse se montre généralement favorable même si certains digèrent mal la critique qui est faite au système anglais⁴. Le prince rencontre Money, demande des informations complémentaires aux diplomates belges du Jardin et de Borchgrave en poste à La Haye.

Pourtant, ce système n'est plus à l'époque une évidence aux Pays-Bas. L'opposition libérale gagne en influence et en 1861 le ministre des Colonies J. Rochussen démissionne permettant aux libéraux de prendre le portefeuille délaissé. Peu à peu, le *kultuurstelsel* est aboli. C'est le cas pour le thé dès 1860 puis c'est au tour du poivre en 1862, de l'indigo en 1863 et du tabac en 1864. Le

¹ Stengers dans ses articles fait plusieurs fois allusion à des éléments de psychologie de Léopold II. Dans le chapitre sur la gouvernance léopoldienne, il faudra tenir compte d'une telle analyse et aborder le travail du psychiatre Emile Meurice. E. MEURICE, *Charlotte et Léopold II de Belgique. Deux destins d'exceptions entre histoire et psychiatrie*, Liège, 2005.

² H. WESSELING, *The European Colonial Empires (...)*, p. 107-108

³ *Ibidem*, p. 108.

⁴ C'est le cas du *Saturday review* qui imprimait : « *The result is by no means favourable to our own nation, and is therefore the more deserving our attentive consideration* » J. KIRK, *A supplement to Allibone's Critical dictionary of English literature and British and American authors*, v. 2, Londres, 1902, p. 1126.

sucres et le café resteront les seules denrées cultivées au bénéfice du Gouvernement néerlandais¹. Ainsi, le principal défaut de l'ouvrage de Money réside en son caractère anachronique. Il prône, en effet, une méthode de colonisation qui est en opposition, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, avec les progrès des idées libérales et démocratiques². Toutefois, l'admiration pour Java ne réside pas dans le seul chef du duc en Belgique, mais ce système reposant sur le monopole et le travail forcé, plus que tout autre, le conforte dans sa volonté expansionniste : « *il a contribué*, écrit Stengers, *à donner à Léopold II une confiance qu'on pourrait presque qualifier d'aveugle dans toute colonie généralement quelconque.* »³ Si pour Vandersmissen le livre de Money joue un rôle essentiel dans la doctrine de Léopold II, il attire également notre attention sur le fait que d'autres éléments ont été puisés dans des manuels coloniaux, des rapports diplomatiques sur les modèles de colonies, des articles de presse... Les rencontres sont parfois étonnantes. Ainsi Saintelette confronte Léopold II aux idées de Jules Duval. Cet économiste et journaliste français est un fervent partisan de la colonisation de l'Algérie, mais également un fouriériste convaincu⁴. Il crée en 1847 l'Union du Sig, une exploitation agricole phalanstérienne reposant sur l'association du capital et du travail. L'expérience échoue au bout de quatre ans et Duval revient en France. En 1861, il fonde *L'Economiste français*, l'un des organes les plus influents du parti colonial. Pour Léopold II, Duval peut très bien devenir un bon propagandiste de l'idée coloniale en Belgique⁵.

Différentes étapes jalonnent la formation de la pensée du prince à laquelle s'ajoutent plusieurs éléments dont le modèle des compagnies à charte des XVI^e et XVII^e siècles perçu, pendant un temps, comme le moyen de réaliser des projets personnels⁶. Ce type d'entreprise connaît par ailleurs un renouveau à la fin du XIX^e siècle et sera une source d'inspiration pour les traités avec les chefs locaux. Si toutes ces informations aboutissent à des plans ou des schémas, aucune réalisation pratique ne se concrétise. S'il n'y a pas non plus une trajectoire unique dans la pensée léopoldienne – « *Leopoldine colonialism*, écrivent Gann et Duignan, *at first an ill sorted collection of nebulous design [...]* »⁷ –, la constante réside dans la nécessité d'acquérir des possessions outremer. Elle fait figure d'obsession voire de dogme. Son intronisation modifie sa perception. Il ne mise plus aucun espoir sur une intervention des milieux gouvernementaux pour le soutenir dans sa « marotte » comme le qualifient certains hommes politiques. Le jeune souverain n' imagine plus une participation de l'État belge et s'oriente vers le projet de société internationale possédant de petites bases stratégiques aux points pivots des grandes routes commerciales.

Le champ de prospection de Léopold II se décale également vers l'Afrique. Le continent noir intéresse de plus en plus le mouvement géographique et la « médiatisation » des explorateurs attire le regard de l'opinion publique. Ces explorateurs de plus en plus nombreux deviennent les

¹ H. WESSELING, *The European Colonial Empires (...)*, p. 109.

² E. CHASSIGNEUX, « Van den Bosch », in J-Ch. JULIEN (dir.), *Les Techniciens de la colonisation (XIX^e – XX^e siècles)*, coll. Colonies et Empires, Paris, 1947, p. 295.

³ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 31.

⁴ R. D'AMAT (dir.), *Dictionnaire de biographie française*, t. XII, Paris, 1970, c. 979-980.

⁵ Evidemment pour le futur Roi, Duval se tiendrait dans un canevas défendant l'utilité des colonies pour le pays et le commerce ainsi que de l'intérêt politique que d'en posséder. J. VANDERSMISSEN, *Koningen van de wereld (...)*, p. 392-394.

⁶ Vandersmissen pointe notamment le lien entre la défense belge et l'expansion outre-mer, justification de la violence aux fins d'obtenir des positions commerciales avantageuses, plaidoyer en faveur de l'analyse statistique, études sur l'utilité des colonies pénitentiaires, critique des thèses économiques de l'Ecole de Manchester. J. VANDERSMISSEN, *Léopold II et sa doctrine coloniale (...)*, p. 99.

⁷ L.H. GANN, P. DUIGNAN, *The Rulers of Belgian Africa 1884-1914*, Princeton, 1979, p. 33.

nouveaux héros et ils sont en lien avec les sociétés de géographie. Une interdépendance existe puisque les sociétés servent de bailleurs de fonds pour les explorations et la réputation des sociétés s'accroît parallèlement au prestige des explorateurs. Leur influence devient prépondérante dans le contrôle et la circulation des informations sur l'Afrique. Léopold II n'hésite pas à se rapprocher de la Société géographique de Paris ou de la Royal Geographical Society de Londres (RGS) pour bénéficier du flux d'informations, mais très rapidement lorsque son intérêt pour l'Afrique prédomine, il se mettra directement à la source. De prime abord, l'intérêt royal se porte sur Verney Lovett Cameron qui sous les auspices de la Royal Society entreprend en 1872 un voyage pour retrouver Livingstone. Ayant appris la mort du missionnaire, il poursuit vers le Tanganyika, gagne Nyangwe, trouve le Lualaba, acquiert la conviction qu'il prolonge le Congo et non le Nil et atteint Benguela sur la côte angolaise, le 7 novembre 1875.

D. Le regard vers l'Afrique et la récupération de la mission civilisatrice

L'année 1875 sert généralement de point de repère pour marquer l'intérêt royal sur l'Afrique. Le 22 août, le Roi écrit à Lambermont que les Espagnols refusent de lui céder les Philippines. Il ajoute : « *Ni les Espagnols, ni les Portugais, ni les Hollandais ne sont prêts à vendre. J'ai l'intention d'essayer de voir discrètement s'il n'y a pas moyen de faire quelque chose en Afrique.* »¹ Ce « quelque chose » se dessine dans une note de Léopold II du 26 août intitulée « Afrique ». Si celle-ci est teintée par une certaine utopie², deux éléments essentiels pour la suite s'y retrouvent : d'une part la mise en avant de l'idéal humanitaire – l'abolition de l'esclavage – et d'autre part les possibilités économiques de l'Afrique. Vandersmissen nous met en garde sur les risques d'exclure les projets africains de l'ensemble des plans léopoldiens. Le chercheur gantois a découvert dans les archives Goffinet une autre note du Roi également du 26 août ayant comme titre « Rêves ». Dans ce mémorandum, le souverain revient sur de vieux rêves : un morceau de l'Empire ottoman, l'achat d'îles ou encore une Marine belge au service de l'expansion³. En effet, le mouvement géographique a attiré l'attention sur le continent noir, mais Léopold II reste attentif à la fois à la Méditerranée et à l'Extrême-Orient. Les modèles des Indes néerlandaises ou de l'Inde britannique servent toujours de référents.

Dans ce contexte, les grands fleuves de l'Afrique centrale sont perçus comme les grandes voies de communication pour la Chine. Les anciennes formes de colonisation sont complètement abandonnées, l'accent est mis sur l'internationalisme même si le centre de commande réside en Belgique. Aux alentours de 1875, plusieurs combinaisons sont imaginées pour une expansion en Extrême-Orient. En 1873, le souverain réfléchit avec le neveu du ministre Frère-Orban à un syndicat international dans lequel les maisons de commerce belges s'étendraient sur les marchés orientaux ; le monarque renoue également avec Ferdinand de Lesseps et l'on pense à une voie

¹ J. STENGERS, « Léopold II entre l'Extrême-Orient et l'Afrique (1875-1876) », in *La Conférence de Géographie de 1876. Recueils d'Etudes*, ARSOM, Bruxelles, 1976, p. 303.

² Léopold II s'intéresse notamment « à la question de savoir si l'on peut créer une mer intérieure des îles Canaries à Tombouctou ». Si Stengers pense que le Roi s'est inspiré des plans d'Elie Roudaire qui en 1874 voulait créer une vaste mer intérieure en déversant, par un canal, les eaux du golfe de Gabès dans les chotts du Sud tunisien, Vandersmissen avance la thèse que le souverain a été influencé par Donald Mackenzie qui défend l'idée en été 1875 de l'organisation de l'espace entre la côte marocaine et Tombouctou en vue de la création des voies de communications vers l'Afrique centrale. . J. VANDERSMISSEN, *Koningen van de wereld (...)*, p. 421-422.

³ *Ibidem*, p. 423-424.

ferrée transasiatique¹. En 1875, la Nouvelle-Guinée et le Tonkin sont examinés. La Nouvelle-Guinée servirait de base pour le commerce vers le Japon et l'Australie. Sa mise en valeur est imaginée par Léopold II comme le moyen de détourner les énergies épuisées dans le clivage catholique-libéral et de les réunir dans un projet national. Pour le Tonkin, il imagine la constitution d'une compagnie dont les aspects lucratifs seraient sous le contrôle de Léopold II. Il s'agit pour Vandersmissen d'une formule standardisée de la pensée du Roi : « *de maatschappij moest rendabel zijn via een soort cultuurstelsel, de heffing van belastingen, de controle over de douaneactiviteiten* »²

Le passage de la pensée à l'action expansionniste réussira en Afrique alors qu'elle avait échoué – temporairement – en Extrême-Orient. Cameron et ses projets servent au départ de guide à Léopold II. L'explorateur anglais évoque la possibilité de créer une compagnie commerciale pour la navigation des grands fleuves africains. La forme de la société serait semblable à l'East India Company, mais divers obstacles se dressent devant un tel projet, à commencer par les revendications portugaises sur le Zambèze et le Congo et ensuite la mobilisation d'importants capitaux. Sur la suggestion de l'ambassadeur Solvyns, qui s'implique fortement, le Roi séjourne à Londres entre le 30 mai et le 12 juin 1876. Il y rencontre certes Cameron, mais également des riches philanthropes, des membres importants de la Royal Society et de la Maison royale. À la suite de ce voyage, l'idée se fait jour d'organiser une conférence géographique au palais. L'élite du monde géographique se réunit ainsi à Bruxelles entre le 12 et le 14 septembre 1876³. L'assemblée est impressionnante, car Léopold II a pu mobiliser ses connaissances qui sont des personnages de tout premier plan. L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et la Russie envoient des délégués. Les participants sont principalement des géographes et des explorateurs et non pas les moindres : Cameron pour l'Angleterre, de la Roncière pour la France ou encore Schweinfurth pour l'Allemagne. Une délégation belge est également présente, mais elle n'a pas de caractère officiel et ses membres sont pour la plupart des figurants, les premiers rôles étant réservés contradictoirement à d'autres, issus des Affaires étrangères. Les hommes d'affaires et les commerçants y sont absents, la hauteur des vues de la Conférence n'est donc pas des moindres. Le discours inaugural du Roi en est complètement empreint : « *Je me suis donc laissé aller à croire qu'il pourrait entrer dans vos convenances de venir discuter et préciser en commun, avec l'autorité qui vous appartient, les voies à suivre, les moyens à employer pour planter définitivement l'étendard de la civilisation sur le sol de l'Afrique centrale [...]* »⁴

À travers la Conférence, le souverain arrive à engager le mouvement géographique dans un projet qui répondra *in fine* aux seuls intérêts de la Couronne. Il manipule en quelque sorte ce monde qu'il connaît extrêmement bien. Au cours des années 1860 et 1870, il a accumulé non seulement toutes les données techniques – comme le fonctionnement et le financement des expéditions –, mais il connaît aussi toutes les idées, les propositions qui nourrissent le mouvement géographique et

¹ Le Roi fait travailler Lambermont sur un mémoire en vue de la réunion de l'Iron and Steel Institute qui réunit les grandes métallurgies européennes. Le texte propose la création d'un comité d'étude neutre et international et qui tâcherait d'obtenir des concessions en Chine.

² *Ibidem*, p. 426.

³ Certains auteurs comme Pierre Cornevin citent l'intervalle entre le 12 et le 19 septembre. Mais les décisions finales de la Conférence sont datées du 14 septembre. P. CORNEVIN, *Histoire du Zaïre. Des origines à nos jours*, 4^e édition, Bruxelles-Paris, 1989, p. 138 ; A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel de la législation de l'Etat indépendant du Congo*, t. I, Bruxelles, 1903, p. 2-3.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, , p. 1.

notamment la « mission civilisatrice » qui anime le monde anglo-saxon¹. Il tient un langage qui ne peut que séduire utilisant des termes comme « neutralité », « humanitaire » ou « scientifique ». Le charisme du Roi et le faste déployé ont été certes des adjuvants puissants, mais la préparation de la conférence a joué un rôle capital². Le Roi s'applique à maîtriser les données les plus récentes sur l'Afrique, mais également le parcours de ses invités. Ce n'est pas le travail d'un seul homme. Son Cabinet est mis à forte contribution, mais les véritables chevilles ouvrières sont les personnages-clés des Affaires étrangères, Auguste Lambermont et Émile Banning. Le rôle et l'influence de Banning ont été un sujet de discussion³. Directeur des archives et collaborateur érudit de Lambermont, Émile Banning est animé par des « *romantic and humanitarian impulses* » : il rêve pour son pays d'un magnifique avenir colonial et de faire triompher la civilisation en Afrique. Présenté au Roi en 1867, celui-ci le charge, en 1871, de rédiger une série de mémoires sur les compagnies à chartes des siècles précédents. Sa plume prolifique – dont il ne faut pas dénier l'avantage pour l'éclairage apporté sur l'histoire congolaise⁴ – lui accorde un avantage posthume sur Lambermont qui n'a pas laissé, par exemple, de mémoires⁵. Ses articles de janvier et février 1876 dans *L'Écho du Parlement*, qui sont un acte de foi dans la colonisation et qui expliquent les derniers progrès de la science et de l'exploration, ont même fait prévaloir que Banning était le mentor de Léopold II⁶. Roeykens a étudié minutieusement la préparation et montre le rôle central du secrétaire général des Affaires étrangères. Le 16 août, le baron Lambermont réunit les membres de la délégation belge et il semble que Banning n'y participe pas. À ses auditeurs, le secrétaire général explicite les vues du Roi sur la conférence et leur fait admettre le rôle qu'ils devront y jouer. Une seconde réunion se déroule le 9 septembre, Banning y expose son opinion sur la nécessité de nationaliser les futures stations à établir en Afrique, un processus dans lequel la Belgique devrait prendre une part active. Cette position ne reçoit l'acquiescement ni de la délégation ni du Roi. Cet épisode ne diminue en rien la qualité de collaborateur précieux de Banning. Il est d'ailleurs le secrétaire de la Conférence et il est juste un peu en avance sur son temps. En 1878, Lambermont écrit au Roi : « *Ce qui est permis aux autres nations, l'est-il aussi pour la Belgique ? Assurément et c'est même un devoir* »⁷. En attendant et d'une manière générale, les propositions doivent émaner des autres délégations même si l'inspiration est soufflée à partir du palais de Bruxelles.

Le monarque a évidemment une idée de ce que devront être les conclusions de la Conférence : une structure, un plan d'action et le tout contrôler depuis Bruxelles⁸. La structure sera

¹ Le cas de Cameron a déjà été cité plus haut mais la mention du livre de Georg Schweinfurth, *Im Herzen von Afrika* (1874), est toute aussi pertinente. L'explorateur allemand y plaide pour la création de « *grands Etats nègres qui réuniraient les territoires les plus exposés aux raptés et qui seraient placés sous le protectorat des puissances européennes* ». P. CORNEVIN, *op. cit.*, p. 135.

² Léopold II désire que la plupart des invités soient logés au palais de Bruxelles. Des trains spéciaux sont prévus et les formalités douanières sont abolies pour les participants. B. EMERSON, *Léopold II. Le royaume et l'empire*, Paris-Gembloux, 1988, p. 78.

³ P. CORNEVIN, *op. cit.*, p. 136; J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 51; A. ROEYKENS, « Les réunions préparatoires de la délégation belge à la Conférence géographique de Bruxelles en 1876 », in *Zaire*, octobre 1953, p. 787-827.

⁴ E. BANNING, *Mémoires politiques et diplomatiques : comment fut fondé le Congo belge*, Paris, 1927.

⁵ En ce sens, la biographie écrite par Willequet ne s'attarde pas sur la Conférence. J. WILLEQUET, *Le Baron Lambermont*, Bruxelles, 1971, p. 77-78.

⁶ B. EMERSON, *op. cit.*, p. 77.

⁷ J. WILLEQUET, *op. cit.*, p. 78.

⁸ J. VANDERSMISSEN, *Koningen van de wereld (...)*, p. 440-443.

l'Association internationale africaine (AIA) organisée en trois corps distincts : une commission internationale, un comité exécutif et des comités nationaux. Banning et Lambermont seront les chevilles de la commission internationale. Le frère du Roi, Philippe, préside le Comité belge, mais l'animateur en est Lambermont. La Conférence porte Léopold II à la présidence du comité exécutif de l'AIA, établi à Bruxelles. Les autres membres sont l'explorateur allemand Nachtigal, le diplomate anglais Bartle Frere et le biologiste français Quatrefages. Le Roi devient ainsi une figure dominante de la lutte antiesclavagiste et de l'exploration du cœur de l'Afrique. Le plan d'action consiste à créer une chaîne de stations scientifiques, hospitalières et civilisatrices. L'établissement des stations est approuvé par tous, mais leur implantation est un objet de discussion. S'il est convenu qu'il faut une base de départ sur la côte occidentale (Luanda) et sur la côte orientale (Bagamoyo), l'implantation dans l'interland pose plus de problèmes si bien que deux commissions sont mises en place. Celle présidée par sir Henry Rawlinson met au point un plan de grande envergure, où le réseau des stations relierait les trois fleuves : Congo, Nil et Zambèze. Le plan proposé par la commission de Pierre Semenov est bien plus modeste et s'attache à l'itinéraire suivi par Cameron. Trois postes seraient fondés : un à Bagamoyo, un autre à Ujiji et le dernier à Nyangwe. La déclaration finale s'inspire plus de la deuxième solution tout en gardant en perspective le premier plan. Trois stations seront fondées à Ujiji, Nyangwe et une dans le royaume Lunda¹. La Conférence exprime également le vœu qu'une ligne de communication s'établisse d'un océan à l'autre en suivant l'itinéraire de Cameron et que par la suite, des lignes d'opérations se développent vers le nord et le sud.

La Conférence géographique de Bruxelles est un beau succès enlevé par Léopold II. La première étape vers la constitution de l'État indépendant du Congo est franchie. Pourtant, les solutions mises en œuvre sont loin de faciliter la concrétisation des rêves du Roi qui dans son discours d'intronisation parlait ouvertement de faire une Belgique plus grande et plus belle. Comme l'écrit Wesseling : « *En 1876, une idée avait germé dans l'esprit de Léopold, et en 1885 le souverain belge régnait sur un État qui couvrait près d'un dixième du continent africain. Il se passa bien des choses au cours de cette décennie [...] Au cours de ces années intervinrent deux changements de cap importants. La première transition, qui consista à passer du concept d'association philanthropique internationale à celui de société commerciale privée, eut lieu en novembre 1878. La seconde, qui fut caractérisée par le passage d'une conception commerciale de la colonie à une conception politique, autrement dit par l'avènement de l'État indépendant, se produisit en novembre 1882.* »²

¹ La déclaration finale parle de la résidence du Mwata Yamvo ou d'un point quelconque de son territoire. Le royaume Lunda s'étendait du Katanga à l'Angola oriental et le nord de la Zambie.

² H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique 1880-1914*, coll. Destins croisés, Paris, 1996, p. 127.

II. Des initiatives privées de Léopold II à la Conférence de Berlin

1. La « découverte » du Congo par les Portugais

Avant de revenir sur des faits et des événements qui sont non seulement largement connus, mais également grandement étudiés, il est bon de rappeler que les « blancs » des cartes du XIX^e siècle n'équivalent pas au néant sur place. Il n'en est pas moins vrai que vers 1870, aucun gouvernement ne se soucie de ce bassin d'accès difficile. Les cataractes empêchent la navigation au-delà de l'estuaire. Les intermédiaires africains en relation avec les factoreries européennes protègent leur monopole commercial en empêchant la pénétration des Européens vers l'intérieur. Enfin, le commerce n'a « rien de particulièrement attrayant : de l'ivoire, de l'huile, ou un peu de caoutchouc. »¹ Cette situation change toutefois rapidement, car le XIX^e siècle voit apparaître la constitution de zones de densité de population plus importantes autour du 5^e parallèle Sud grâce aux progrès dans les secteurs agricole et artisanal et dans le secteur des échanges commerciaux. À partir de 1850, le commerce de traite cesse peu à peu de constituer les exportations de l'Afrique centrale vers le reste du monde. Les produits de cueillette – ivoire, cire, copal, huile, café – progressent de manière considérable dans la balance commerciale. Ainsi, la valeur du mouvement commercial des ports angolais est multipliée par sept entre 1865 et 1876. Mais toutes proportions gardées, la valeur des produits de cueillette exportés en 1870 n'atteint que le double du commerce de la traite dans les années 1820².

La présence européenne remonte par ailleurs à près de quatre siècles avant la fondation de l'État indépendant du Congo. Sous l'impulsion d'Henri le Navigateur, le Portugal explore la côte occidentale de l'Afrique à la recherche notamment d'un passage fluvial qui mènerait au royaume du « Prêtre Jean ». En 1483, Diogo Cão atteint l'embouchure d'un grand fleuve, que les marins dénomment Zaïre d'après le terme indigène nzadi (fleuve), mais il ne remonte l'estuaire que lors de son second voyage en 1485 jusqu'aux rapides de Yelela. L'exploration de Cão n'est pas sans rappeler celle plus impressionnante de l'amiral chinois Zheng He qui parcourt l'Océan Indien lors de sept expéditions et dont le but est à la fois diplomatique – faire connaître la grandeur de l'Empereur de Chine – et commercial. En 1412, il aborde la côte orientale africaine. Les contacts avec les populations locales ont été pacifiques et basés sur les échanges commerciaux, mais la situation interne de la Chine précipite la fin de ces périple. Ainsi même si les expéditions chinoises sont bien plus impressionnantes que celle des Portugais, la flotte impériale ne laissera aucune trace profonde tandis que la présence lusitanienne va durablement influencer le royaume africain.

L'apriori portugais sur les Congolais est au début très positif et les premiers contacts finissent par établir une relation d'égal à égal entre Jean II et le Mani Kongo. Le souverain africain exprime le souhait que soient envoyés des missionnaires, mais également des maçons et des charpentiers. Baptisés, le Roi et la Reine adoptent les prénoms des monarques portugais, João et Leonora. Toutefois à la fin de sa vie, le Mani Kongo adjure la foi chrétienne, mais le règne de son fils, Dom Afonso (Ndonfusu), marque l'apogée du royaume Kongo, dont la capitale Mbanza Kongo

¹ H. BRUNSCHWIG, *Le partage de l'Afrique noire*, coll. Questions d'histoire, Paris, 1971, p. 43.

² J.-L. VELLUT, « Le bassin du Congo et de l'Angola », in *Histoire générale de l'Afrique*, vol. 6, in J. FADE AJAYI, *L'Afrique au XIX^e siècle jusque vers les années 1880*, UNESCO, Paris, 1996, p. 331-363.

change de nom pour celui de São Salvador. Afonso est non seulement un roi soucieux du développement de son pays, mais aussi un prosélyte. Au Portugal, Manuel I^{er} est déterminé à encourager les échanges commerciaux et culturels. Il envoie donc les missionnaires, les artisans et les professeurs qu'Afonso réclame¹. Le Kongo n'est donc pas tributaire de la couronne portugaise. Celle-ci aide et conseille le Mani Kongo, tandis que la cour de Lisbonne sert de modèle pour celle de São Salvador. Le royaume n'est pas placé sous la coupe du Portugal. Si des gouverneurs résident en Angola et à Benguella, il n'y en a pas au Congo². Cependant, il s'agit d'une dépendance qui est à la fois un facteur de développement et un élément de décadence par l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures. La monarchie portugaise ne souhaite pas l'indépendance complète du royaume africain. « *Les liens politiques, qui unissaient les deux pays étaient de sujétion voilée, mais réelle.* »³

La sujétion se concrétise tout d'abord sur le plan religieux. Si le Mani Kongo fait du christianisme une religion d'État en vue de consolider son pouvoir, l'évangélisation, par le droit de patronage, reste aux mains des Portugais. Les tentatives pour créer un clergé indigène sont peu soutenues et n'aboutissent pas. Quant aux missionnaires, leur influence auprès des populations locales est assez faible. Généralement, ils ne connaissent ni la langue ni la culture des Bakongos. Se comportant comme s'ils se trouvaient dans un royaume chrétien, ils adoptent des méthodes inappropriées. Trop souvent aussi, les religieux se sont laissé tenter par les possibilités commerciales de la traite⁴. Les besoins du commerce vont radicalement changer la situation. Les plantations de São Tomé e Príncipe puis les colonies sud-américaines et caribéennes nécessitent un apport toujours croissant de travailleurs serviles.

Généralement, les Portugais respectent la noblesse indigène et n'achètent que les esclaves qui leur sont proposés par des intermédiaires africains. Mais pour faire face à la demande, les colons de São Tomé mettent en place des stratégies pour accroître le nombre des esclaves, que ce soit la capture directe ou la provocation de guerres intestines⁵. Pendant près de quatre siècles, l'esclavage dominera les relations entre Européens et Congolais. L'humiliation et la souffrance, qui en résultent, expliquent la classification des hommes en quatre catégories : blancs, noirs, Ba Ngandu (crocodiles) et Portugais⁶. Le commerce des esclaves a été dénoncé par Dom Afonso auprès de son alter ego portugais, mais l'appel reste sans écho. À sa mort, le Kongo s'installe dans une période d'instabilité de près d'un siècle, durant laquelle les successions au trône sont nombreuses. Malgré les tentatives de Dom Pedro IV au début du XVIII^e siècle, la décadence du Kongo est consommée. En outre, dès le XVII^e siècle, le Portugal se désintéresse de plus en plus du royaume africain. L'Angola devient le centre principal de l'activité commerciale et administrative. Les liens sont de plus en plus ténus et la présence missionnaire portugaise se réduit également. Le retrait portugais s'explique principalement par le glissement du commerce des esclaves dans les mains de l'empire Lunda.

¹ F. LATOUR DA VEIGA PINTO, *Le Portugal et le Congo au XIX^e siècle. Etude d'histoire des relations internationales*, Paris, 1972, p.44.

² R. SLADE, *King Leopold's Congo. Aspect of the development of race relations in the Congo Independent State*, Oxford, 1962, p. 5.

³ F. LATOUR DA VEIGA PINTO, *op. cit.*, p. 46.

⁴ *Ibidem*, p. 45; R. SLADE, *King Leopold's Congo (...)*, p. 6-7

⁵ I. NDAYWEL E NZIEM, *Nouvelle histoire du Congo. Des origines à la République Démocratique*, coll. espace Sud, Bruxelles-Kinshasa, 2009, p. 139.

⁶ R. SLADE, *King Leopold's Congo (...)*, p. 11.

2. La mission civilisatrice comme motivation de la colonisation de l'Afrique

L'intérêt européen pour l'Afrique se modifie radicalement au cours du XIX^e siècle. Nous avons déjà perçu que le mouvement géographique – qui bénéficie par ailleurs des progrès techniques comme la navigation à vapeur – s'efforce dans son enthousiasme scientifique à remplir les derniers espaces laissés blancs sur les cartes. Aussi étonnant que cela puisse paraître vu le procès du colonialisme, l'un des puissants incitateurs de l'exploration est d'ordre moral¹. Peu d'historiens acceptent la proposition que la mission civilisatrice réside au cœur de la motivation de l'expansion européenne d'outre-mer. Néanmoins, la plupart d'entre eux valident que le concept – attributif d'une certaine vanité européenne² – soit intervenu dans la formation des politiques coloniales³. Très certainement, les raisons politiques et géopolitiques, mais plus encore les motifs économiques ont largement inspiré la domination européenne ultramarine. L'historien américain, Frederick Cooper explicite que la puissance industrielle du vieux continent nécessite un apport de plus en plus important de minerais, huiles, cotons et autres produits, si bien que l'objectif se fait grandissant de s'assurer ces approvisionnements envers des concurrents européens et malgré le comportement assez imprédictible des populations locales⁴. Comme première puissance mondiale, la Grande-Bretagne s'engage tout au long du XIX^e siècle pour l'établissement d'un impérialisme du libre commerce aussi bien en Amérique latine, en Asie qu'en Afrique. La valorisation économique de l'Afrique intéresse un cercle cependant bien plus large que celui des industriels ou des investisseurs. Avec la découverte du diamant au Transvaal en 1867 et celle de l'or du Rand en 1881, le continent africain gagne sa place aux côtés de l'Amérique et de l'Australie dans l'imaginaire telle une opportunité offerte aux colons aventureux ou courageux à faire fortune⁵. La question est également posée rapporte Cooper de savoir si le XIX^e siècle est celui d'un nouvel impérialisme et il remarque que plusieurs auteurs de l'époque parlent d'un « impérialisme moderne », celui du travail des ingénieurs, marchands, enseignants et docteurs qui n'est pas celui des conquistadors. Cet « impérialisme moderne » veut servir la métropole tout en aidant à civiliser les populations colonisées⁶.

Le concept de mission civilisatrice est associé avec les actions européennes aussi bien en Asie qu'en Afrique. Ses racines plongent dans le christianisme et dans la philosophie du Siècle des lumières. Au XVIII^e siècle, l'abbé Grégoire critique violemment l'oppression coloniale et l'esclavage. Sa vision universaliste propose de faire adopter le modèle européen et chrétien par tout un chacun. Le philosophe Denis Diderot ne partage pas entièrement cette position. Il dénie aux puissances européennes le droit de gouverner les autres et accepte les différences culturelles

¹ Le rôle des philanthropes est de tout premier plan mais leur action sera grandement facilitée par la situation économique globale en métropole qui permet le ralliement des entrepreneurs capitalistes et des nouveaux centres industriels au mouvement abolitionniste. Ce mouvement devient irréversible avec l'adhésion de Liverpool, le principal centre négrier. C. COQUERY-VIDROVITCH, H. MONIOT, *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, coll. L'Histoire et ses problèmes, 5^e éd, Paris, 2005, p. 198.

² V. DIMIER, *op. cit.*, p. 83.

³ R. P. GERACI, « Concept of Civilization », in J. MERRIMAN, J. WINTER (eds.), *Europe 1789 to 1914. Encyclopedia of the age of industry and empire*, vol. 1, Detroit, 2006, p. 462.

⁴ F. COOPER, « Colonialism », in J. MERRIMAN, J. WINTER (eds.), *op. cit.*, vol. 1, p. 499.

⁵ H. BRUNSCHWIG, *op. cit.*, p. 29.

⁶ F. COOPER, « Colonialism » (...), p. 499.

comme partie prenante de l'humanité¹. La maturation de telles idées prend de l'ampleur en Angleterre. Le renouveau évangélique en Angleterre – le méthodisme du pasteur John Wesley – y modifie la conscience sociale en élevant la dignité humaine et déniait par conséquent toute légitimité à l'esclavage. Le Royaume-Uni se place à l'avant-garde du combat abolitionniste, dont la première figure de proue n'est autre que William Wilberforce. Initiateur de ce qui va devenir l'Anti-Slavery Society, il lutte sans cesse pour l'abolition à la Chambre des communes. Son action s'auréole de deux grands succès : en 1807, l'abolition de l'esclavage dans les Antilles britanniques et en 1833, un mois après sa mort, le *Slavery Abolition Act*. La croisade humanitaire éclate au grand jour, mais son internationalisation remonte au Congrès de Vienne où l'Angleterre obtient déjà une déclaration commune sur l'abolition. Celle-ci restera longtemps un vœu pieux, mais la Royal Navy ne reste pas pour le moins inactive à poursuivre les bateaux négriers. Par la suite, le mouvement humanitaire trouve dans les missionnaires de zélés agents parcourant principalement l'Afrique orientale pour lutter contre le trafic d'esclaves, qui paradoxalement s'intensifie dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Rudyard Kipling magnifie cette mission à travers son poème *The White Man's Burden*, publié dans le *Times* du 4 février 1899 et dans les *Sun* et *Tribune* du lendemain. Par ces vers, Kipling appelle les États-Unis à assumer la tâche de développer les Philippines récemment acquises après la guerre hispano-américaine. Le « *white man* » ne revêt pas la simple connotation de la caractéristique d'une peau non pigmentée, il réfère également la qualité d'un « *man with the moral standards of the civilized world*. »² Ces standards renvoient à l'émergence même du concept de civilisation au XVIII^e siècle. Les auteurs ne s'entendent pas sur une définition unique, mais généralement le concept renvoie à plusieurs caractéristiques : langage écrit, supériorité de la raison sur la passion et la superstition, diffusion des connaissances par l'enseignement, monothéisme, organisation politique, maîtrise de l'environnement par la technologie, progrès économiques avec une agriculture moderne, un commerce urbain et l'industrialisation³.

S'il est polysémique en se référant à l'idée d'un degré de développement, il est, pour les philosophes des lumières, universel et démocratique avec la conviction que les sociétés humaines sont unies par la capacité de progresser sur le même chemin⁴. Au XIX^e siècle, la civilisation affirme un état d'un groupe « avancé » qui se distingue de ceux estimés « barbares » ou « sauvages ». La vision lyrique de Kipling trouve l'expression d'un pragmatisme sincère qui pousse à l'action. Gustave Moynier, le président de la Croix-Rouge affirme dans son périodique, *L'Afrique explorée et civilisée*, que : « *La race blanche doit dédommager la race noire [...] et la faire bénéficier des moyens dont dispose la civilisation moderne pour améliorer son sort.* »⁵ Néanmoins, la teneur des discours ne doit pas faire oublier qu'ils sont empreints également de paternalisme et de préjugés raciaux. Cette distinction, soutenue par des considérations scientifiques dans la pensée européenne, se définit même de plus en plus en termes raciaux à la fin du XIX^e siècle⁶. Ainsi pour le poète anglais, il est évident que l'égalité politique entre les individus n'existe pas. Et même s'il ne croit

¹ *Ibidem*, p. 498.

² C. CARRINGTON, *Rudyard Kipling. His Life and Work*, Aylesbury, 1970, p. 334.

³ R. P. GERACI, *op. cit.*, p. 461.

⁴ *Idem*.

⁵ Cité par A. DESTEXHE, *L'Humanitaire impossible, ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, 1993, p. 34.

⁶ F. COOPER, « Colonialism » (...), p. 499.

pas en l'absolue supériorité de certaines « races », il dévoile à ses contemporains l'image d'un monde dans lequel les Britanniques sont indéniablement la nation la plus évoluée et « *in which their standards of conduct prevailed wherever civilisation spread ; in which they were in fact spreading those standards all over the world.* »¹

Des programmes d'action sont développés, notamment par l'économiste français Paul Leroy-Beaulieu, l'un des référents de Léopold II². Dans son livre, *De la colonisation chez les peuples modernes*, qui connaît six éditions augmentées entre 1874 et 1908, il s'attache à démontrer la pertinence de l'investissement des capitaux et la nécessaire implication des États et non de particuliers dans l'expansion ultramarine. Dans sa philosophie de la colonisation, la modalité et l'intensité du processus colonial sont quant à elles définies sur base du niveau d'évolution des populations et plus particulièrement où ce niveau est considéré comme le moins élevé. Dès lors poursuit Leroy-Beaulieu : « *il est ni naturel ni juste que les civilisés occidentaux s'entassent indéfiniment et étouffent dans les espaces restreints qui furent leur première demeure, qu'ils y accumulent les merveilles des sciences, des arts, de la civilisation [...] et qu'ils laissent la moitié peut-être du monde à de petits groupes d'hommes ignorants, impuissants, vrais enfants débiles, clairsemés sur des superficies incommensurables, ou bien à des populations décrépites, sans énergie, sans direction, vrais vieillards incapables de tout effort, de toute action combinée et prévoyante.* »³ Cette domination est justifiée par le motif de l'éducation ou de la tutelle, car il estime que la civilisation – définie comme « *la domination de l'homme sur lui-même et sur la matière, l'esprit d'entreprise et la discipline, le sens de la capitalisation et l'aptitude aux inventions* »⁴ – ne peut se développer spontanément dans certains endroits du monde et notamment en Afrique équatoriale. Il préconise une colonisation des cadres et des capitaux, mais aussi de techniciens qui enseigneraient aux indigènes les procédés modernes. Non seulement les famines disparaîtraient et les maladies reculeraient tandis que les populations locales bénéficiant de l'instruction. Ainsi, les peuples de l'outremer accèderaient peu à peu au progrès sous le contrôle des puissances coloniales qui augmenteraient leur prestige. Leroy-Beaulieu a influencé de hauts fonctionnaires comme Jean de Lanessan en Indochine ou Joseph Gallieni à Madagascar⁵. Le gouvernement de Gallieni de 1896 à 1905 offre d'ailleurs un bon exemple du paradoxe entre l'inspiration de la mission civilisatrice et l'action menée sur le terrain. Annexé à la France en 1896, Madagascar reçoit Gallieni comme premier gouverneur. Sa première mission est la pacification de l'île. En fait, il instaure le travail forcé et la répression qu'il dirige contre la résistance malgache est particulièrement sanglante⁶. D'un autre côté, il est convaincu que le colonisateur doit apporter son aide pour le bien et le progrès des populations locales dans des domaines tels l'administration, l'économie et l'enseignement.

¹ C. CARRINGTON, *op. cit.*, p. 335.

² SPFAE, AA, AE 453 (325), note du Roi, 1/10/1891 ; AA, IRCB, 505, note du Roi, s.d. [août 1892] ; APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 211, brouillon d'une lettre pour la *Chronique*, circa 1892

³ P. LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 4^e édition, Paris, 1891, p. 842.

⁴ *Idem.*

⁵ H. BRUNSCHWIG, *op. cit.*, p. 34-35.

⁶ Dans le cas d'étude de Madagascar la répression de 1947 est généralement retenue et il est peu fait cas de l'occupation de l'île. Ainsi dans le M. FERRO (dir.), *Le Livre noir du colonialisme XVI^e – XX^e siècle : de l'extermination à la repentance*, Paris, 2003, il n'y est pas fait mention. L'historien français le décrit comme un homme se voulant porteur d'un grand dessein mais qui passe, à ses débuts, des populations entières au fil de l'épée. M. FERRO, *Histoire des colonisations des conquêtes aux indépendances XIII^e – XX^e siècle*, édition complétée, coll. Points Histoire, Paris, 2004, p. 124. Dans *The European Colonial Empires* de Wesseling, il parle de Gallieni comme le pacificateur (p. 198)

De manière générale, la mission civilisatrice revient pour les Occidentaux à favoriser l'adoption de normes et de comportements européens et elle se bâtit autour de trois piliers, les « 3C » : christianisme, commerce et civilisation¹. La christianisation est un volet important de l'expansion ultramarine et l'une de ses justifications majeures. À tout le moins, elle ne se confond pas avec le processus de colonisation. Les sociétés protestantes qui se développent à la fin du XVIII^e siècle et les ordres religieux catholiques anciens ou nouveaux – comme la Société des missionnaires d'Afrique fondée par le cardinal Lavigerie en 1868 – sont certes en concurrence, mais ils poursuivent les mêmes buts : sauver les âmes et diffuser les bonnes mœurs². Dès lors, l'action des évangélisateurs est fortement encouragée par la Conférence de Berlin. En outre, le commerce est regardé comme étant un fort levier civilisateur. Il est d'une certaine manière le pendant philosophique et laïc de la mission. David Livingstone les considère tous deux comme les pionniers de la civilisation. Le commerce est pensé comme le « *fondement de l'harmonie entre les peuples* », à l'instar du développement du commerce des produits agricoles et des minerais faisant suite à l'éradication de l'esclavage³. Enfin, le fer de lance de la mission civilisatrice se fixe par contre sur l'éducation qui n'est pas forcément acquise par le cadre scolaire, mais aussi par le travail. Il n'est dès lors pas étonnant que la devise de l'ÉIC et du Congo belge soit : « Travail et progrès ».

Ces aspirations philanthropiques et humanitaires se rajoutent et se placent en compétition avec les intérêts économiques et politiques. Ces courants forment deux lames de fond de la fin de siècle et de la Belle Époque. Le nationalisme incluant la concurrence économique et le racisme plongent leurs racines dans le terreau du romantisme. Par contre, la philanthropie et l'internationalisme sont portés par le Siècle des Lumières. La recherche du profit et l'agrandissement de la Belgique s'inscrivent comme des préoccupations primordiales de la pensée coloniale de Léopold II. Mais de manière tout aussi fondamentale, il reste qu'autant la liberté de commerce que la mission civilisatrice deviennent l'*ultima ratio regis* de Léopold II dans ses tentatives coloniales en Afrique. Ces deux options marqueront dès lors durablement les structures et les politiques de l'État indépendant du Congo et la mixtion entre les deux courants crée une spécificité pour l'État dans un paradoxe de la gouvernance léopoldienne, que nous définirons amplement dans le dernier chapitre.

3. Les explorations « anglaises » et les expéditions de l'AIA (1816-1880)

De toute évidence, les explorations du Congo sont de prime abord motivées par l'intérêt scientifique et humanitaire. Elles sont également essentiellement anglaises et sont menées soit à partir de la zone méridionale de l'Afrique soit à partir de Zanzibar ou encore du haut Nil. L'exploration par la côte occidentale est également tentée, mais elle n'aboutit qu'à un constat d'échec. En 1816, l'expédition Tuckey, chargée par la RGS de vérifier l'hypothèse selon laquelle l'embouchure du Congo ne serait que celle du Niger, ne dépasse pas, tout comme Cão, les rapides de Yelela. James Tuckey tente de poursuivre à pied, mais il meurt de fièvre quelques jours

¹ C. FREDJ, M.-A. DE SUREMAIN, « Un Prométhée colonial ? Encadrement et transformation des sociétés », in P. SINGARAVELOU (dir.), *Les empires coloniaux (XIX^e – XX^e siècles)*, Paris, 2013, p. 262-263.

² *Ibidem*, p. 264.

³ *Ibidem*, p. 264-265.

plus tard ainsi que treize autres membres de l'expédition. Les grandes avancées se réalisent près d'un demi-siècle plus tard avec tout d'abord la découverte des sources du Nil.

La RGS patronne Richard Burton et John Speke qui arrivent au Tanganyika en 1858. Speke découvre également le lac Victoria et se brouille avec Burton. Accompagné de James Grant en 1861, il démontre en descendant le Nil à partir du Victoria que les eaux lacustres sont une source du fleuve. Sur leur route, ils rencontrent en 1863 Samuel Baker à Gondokoro. Ce dernier arrive en 1864 au lac Albert et complète ainsi les découvertes de Speke : les lacs Albert et Victoria sont les deux sources du Nil, ce qui confirme les cartes de Ptolémée¹. David Livingstone s'est intéressé également à l'énigme des sources nilotiques et il accomplit alors son voyage le plus important qui le conduit de Luanda sur la côte occidentale à Quilimane sur la côte orientale. Il pense que le Lualaba prolonge le Nil alors qu'il s'agit du cours supérieur du haut Congo. Il reviendra à Cameron, comme nous l'avons déjà vu, de rectifier cette erreur. Mais son rôle est absolument essentiel dans l'engouement pour l'Afrique qui le suivra. En trente années d'exploration et d'évangélisation, il réunit une foule de connaissances géographiques, techniques, médicales et sociales sur des régions qu'aucun Européen n'a parcourues avant lui.

De 1864 à 1865, il mène une campagne en Grande-Bretagne pour provoquer une action internationale visant à extirper le commerce des esclaves en Afrique orientale. Cette campagne lui permet de repartir et d'accomplir son plus important voyage dont l'un des buts est également de rédiger un rapport sur l'esclavage, problématique qui le préoccupera jusqu'à sa mort. La publication des récits de ses voyages – tout comme ceux d'Heinrich Barth – frappe considérablement l'imagination publique. Durant ces années, il n'est pas étonnant qu'il devienne le sujet d'un immense intérêt en Angleterre et aux États-Unis, ce qui permettra *de facto* la première expédition de Stanley en Afrique. Il meurt à Itembo, en Zambie, en 1873. Après des funérailles nationales à Westminster, un grand nombre de livres et de brochures sont publiés et le transforment en un saint patron de la conquête européenne de l'Afrique. À coup sûr, une stature qu'il n'aurait pas souhaitée, lui dont l'espoir était de faire entrer le continent noir dans l'assemblée des Nations².

Sautant de quelques années et se plaçant dans la lignée des expéditions précédentes, l'Association internationale africaine, en fait principalement le Comité belge, organise plusieurs expéditions, même si conformément aux dispositions de la Conférence des comités nationaux sous la présidence de personnages illustres, tels Ferdinand de Lesseps en France ou le prince Henry aux Pays-Bas, leur efficacité et leur activité seront peu probantes. La Grande-Bretagne, dont les contacts avaient été si riches de promesses, adopte une attitude décevante. La RGS entame les discussions pour fonder un comité national britannique, mais le Foreign Office et le Home Office interviennent dans le débat et soulèvent une série d'objections, notamment à propos de la protection des postes et de la sincérité des buts de l'Association³. Initialement, le prince de Galles avait promis de prendre la présidence du comité et naturellement, au vu de la situation, Léopold II lui écrit. Toutefois les tentatives royales, y compris l'envoi de Lambermont à Londres, échouent et la RGS conclut qu'elle ne peut pas s'associer à un organisme international dont les

¹ P. CORNEVIN, *op. cit.*, p. 115-117.

² K. SHILLINGTON (ed.), *Encyclopedia of African History*, v. 2, New-York, 2005, p. 647-648.

³ B. EMERSON, *op. cit.*, p. 81.

buts ne sont pas entièrement liés à la géographie. Sans doute que l'enthousiasme anglais s'amoindrit également à partir du moment où le Roi commence à mettre fortement en avant l'aspect humanitaire de l'Association. Si la Grande-Bretagne n'ambitionne pas de détenir le monopole abolitionniste, elle ne désire pas du moins que lui soit ravie la première place¹. En 1877, la fondation de l'*African Exploration Fund*, dont l'objectif est également de civiliser l'Afrique, mais en restant au service de l'Angleterre, met le souverain devant le fait accompli².

Plus fondamentalement, « l'internationalisme n'avait aucune chance de s'imposer dans un monde où, en particulier après 1870, le patriotisme était en vogue. Sur le plan économique, l'idéalisme et l'internationalisme n'étaient pas de mise non plus. Dans les années 1870, la dépression commençait à se faire sentir en Europe. [...] l'Afrique ne pouvait plus demeurer longtemps ce qu'elle était jusque-là, à savoir simplement l'objet d'un engouement pour l'exploration et d'un sentiment philanthropique »³. Il est donc peu pertinent d'affirmer que l'AIA est « une contrefaçon d'organisme vouée à l'exploration et à la science. »⁴ Dans la pensée du Roi, l'Association doit effectivement travailler à organiser des expéditions et à compléter l'état des connaissances sur l'Afrique centrale, même si le leadership doit être assuré par Bruxelles. Léopold II joue la carte de l'internationalisme. Nous l'avons déjà vu en abordant le développement de sa pensée coloniale la formule privilégiée d'entreprise coloniale dans les années 1870 est bien la fondation d'une société internationale. Pour Pierre Singaravelou, l'internationalisation sert de « paravent aux ambitions personnelles de Léopold II »⁵. S'il est vrai que Léopold II bâtit sa stratégie sur la base d'arguments de l'Institut de droit international, l'historien français n'a pas perçu que tous ses autres projets du Roi n'avaient pas alors abouti et que l'internationalisme est une stratégie payante pour le continent noir dans lequel il n'y a pas de colonie développée à vendre. Tout est donc à construire et nécessite une entreprise de grande envergure que Léopold II seul n'est pas en mesure de financer.

Ce n'est évidemment pas pour autant que le souverain n'a plus à l'idée d'acquérir une colonie à titre privé. Les mots du Roi en 1877, « il faut nous procurer une part de ce magnifique gâteau africain »⁶, ne laissent subsister aucun doute à ce sujet. Le changement de cap opéré est extrêmement rapide et il donne à penser faussement que Léopold II avait dissimulé ses intentions réelles lors de la Conférence⁷. L'AIA étant pour ainsi presque mort-née, le souverain ne change pas pour autant son discours qui y était lié. « Le décalage, écrit Stengers, par rapport à la réalité de son entreprise est devenu alors complet. Mais le Roi n'a pas pu se détacher d'un discours qui lui était si utile, qui lui valait tant d'applaudissements, tant de sympathies, tant de soutiens. »⁸ Néanmoins, la nouvelle orientation ne

¹ H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 125.

² R. C. BRIDGES, « The R. G. S. and the African Exploration Fund 1876-80 », in *The Geographical Journal*, v. 129, 1963, p. 25-35.

³ H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 125-126.

⁴ G. SHEPHERSON, *The Exploration of Africa in the 18th and 19th Centuries*, Edimbourg, 1971, p. 142. Cité par B. EMERSON, *op. cit.*, p. 80.

⁵ P. SINGARAVELOU, « Les stratégies d'internationalisation de la question coloniale et la construction transnationale d'une science de la colonisation à la fin du XIX^e siècle », in *monde(s)*, n°1, 2012, p. 148

⁶ Lettre du Roi à Solvyns, 17/11/1877. Citée par P. VAN ZUYLEN, *L'Echiquier congolais ou le secret du roi*, Bruxelles, 1959, p. 53.

⁷ Kalala J. Ngalamulume dans l'article Stanley, Léopold II, "Scramble" écrit que « One of the most successful strategies Leopold II used to dissimulate his intentions was the convocation of a geographical conference in Brussels (September 12 – 14, 1876) to examine the economic potential of Africa » Notons au passage que l'auteur insiste sur l'objectif économique alors que celui-ci est absent des dispositions finales de la conférence. K. SHILLINGTON (ed.), *op. cit.*, v. 3, p. 1475-1476.

⁸ J. STENGERS, *Congo mythe et réalités (...)*, p. 60. Article : Léopold II et la fondation de l'Etat indépendant du Congo.

détonnera pas sur le terrain où le drapeau français flotte sur les deux stations fondées par le comité présidé par de Lesseps et le drapeau allemand est hissé également aux mâts des postes établis par le comité germanique¹. Le pavillon belge sera lui aussi arboré un temps par les stations de l'Association internationale congolaise (AIC) dans le bas fleuve en 1885 pour s'imposer devant les Portugais et à l'insu du gouvernement de Bruxelles².

En attendant, le Comité belge organise effectivement des expéditions qui partent de Zanzibar – où se recrutent porteurs et guides – et empruntent la route bien connue des caravanes arabo-swahilies. La majorité de ces chefs sont des officiers de l'armée belge et l'objectif principal est d'établir une chaîne de stations entre la côte orientale et Zanzibar. La mission Crespel-Cambier de 1877 est un succès dans le sens où Ernest Cambier fonde le poste de Karema au bord du Tanganyika, mais elle révèle la dure réalité des difficultés africaines. Crespel et le docteur Maes sont décédés, Cambier doit faire face à l'hostilité de Mirambo, chef africain et trafiquant d'esclaves, sans compter la désertion de ses porteurs. La seconde expédition est menée par Émile Popelin – le frère de la première avocate belge – qui se caractérise par l'emploi d'éléphants remplaçant les bœufs trop sensibles à la trypanosomiase. Ceux-ci mourront cependant assez rapidement. Le but de l'expédition, qui est de fonder une station sur la rive occidentale du Tanganyika, est abandonné à cause de difficultés avec Mirambo et du décès de son chef.

En 1880, une troisième expédition, celle de Ramaekers, est lancée et emprunte la même route que l'expédition allemande Böhm et Reichard qui établit un poste entre Tabora et Karema. Une ligne de stations est donc établie avec Kondoa, Tabora, Kakoma et Karema. La quatrième expédition commandée par le capitaine Storms arrive à Zanzibar en juin 1882. L'officier belge y apprend le décès de Ramaekers et se précipite à Karema. Avec Reichard, il crée le poste de Mpala et la présence européenne met fin au trafic d'esclaves deux ans plus tard. La dernière expédition programmée en 1884, celle de Jérôme Becker, est annulée. Son but était de relier les postes du Tanganyika à ceux fondés par Stanley dans le Haut-Congo. Alphonse Jules Wauters, fin observateur des débuts du Congo, porte un jugement des plus sévères sur ces expéditions : « *les résultats obtenus au cours de ces neuf laborieuses années ne répondirent, ni à la généreuse idée qui créa l'œuvre, ni aux sacrifices qu'exigea son application. Sur les vingt-cinq voyageurs que le comité a envoyés au lac, neuf seulement atteignirent leur but. Le récit de leurs inutiles voyages de Zanzibar à Karema au prix des plus louables dévouements et des plus laborieux efforts, ressemble, par bien des côtés à un martyrologe.* »³

¹ Au final, l'expédition de Brazza pour le compte du comité français de l'AIA a pour conséquence finale la fondation de la colonie du Gabon et du Congo français. Celle de Böhm et Reichard préfigure la prise de la possession de l'Est africain par l'Allemagne. A. J. WAUTERS, *L'Etat indépendant du Congo. Historique – Géographie physique – ethnographie – situation économique – organisation politique*, Bruxelles, 1899, p. 13.

² J.-L. VELLUT, « Les traités de l'Association Internationale du Congo dans le Bas-Fleuve Zaïre (1882-1885) », in *Un siècle de documentation africaine 1885-1985*, Bruxelles, 1985, p. 32.

³ A. J. WAUTERS, *L'Etat indépendant du Congo (...)*, p. 13.

4. Henry Morton Stanley au service du Roi (1879-1884)

« *Il n'y a pas de lumière sans ombre* », a écrit Louis Aragon. Dans le cadre du bilan « désastreux » des explorations belges, la lumière est apportée par Henry Morton Stanley, dont sa biographie a connu un regain d'intérêt¹. Stanley de son vrai nom John Rowlands est né en 1841 à Denbigh au pays de Galles. Des déboires familiaux l'amènent dans un orphelinat en 1847 qu'il s'empresse de fuir, finissant par s'embarquer à destination des États-Unis. À La Nouvelle-Orléans, il est pris sous l'aile d'un négociant de coton Henry Hope Stanley qu'il considère comme son père adoptif ; il change ainsi son nom. Lorsque la guerre de Sécession éclate, il s'engage dans l'armée confédérée. Blessé et fait prisonnier, il passe dans les rangs des Nordistes, mais il n'accomplira jamais son service. Après la guerre, il commence épisodiquement à prendre la plume comme journaliste et en 1867, James Gordon Bennett, propriétaire du *New York Herald*, décide de le mettre à l'épreuve comme correspondant à l'étranger. Les reportages, qu'il accomplit sur la campagne d'Abyssinie et la révolution espagnole, assurent sa réputation de grand reporter. Entretemps, l'inquiétude montait dans l'opinion publique sur le sort de Livingstone. En 1868, Stanley est déjà chargé d'enquêter sur le retour éventuel du missionnaire. L'année d'après, Gordon Bennett lui lance le fameux mot d'ordre : « trouvez Livingstone », mais avant de s'équiper pour une véritable expédition, Stanley doit couvrir une série d'événements, dont l'ouverture du canal de Suez.

Ce n'est finalement qu'au début de 1871 qu'il se met réellement à la recherche de Livingstone. Il le rencontre le 10 novembre à Ujiji et le journaliste acquiert par ce biais une grande notoriété. Porteur d'une lettre de la RGS qui conseille d'explorer le pays au nord du Tanganyika, tous les deux démontrent que la Ruzizi par son cours nord-sud vers le Tanganyika ne peut être une source du Nil. Livingstone poursuit sa quête des sources du Nil, tandis que Stanley retourne aux États-Unis se prêtant à un exercice, un véritable don chez lui, qui assiera définitivement sa réputation de plus grand explorateur de l'Afrique, à savoir : la rédaction d'un très bon récit sur base de l'exclusivité des informations. La consécration finale lui est octroyée avec la réussite de l'Anglo-American Expedition financée par le *New York Herald* et le *Daily Telegraph*. Imaginée par Stanley, l'expédition doit résoudre d'un seul trait toutes les grandes questions encore pendantes sur le cœur de l'Afrique : l'aval du Tanganyika, la description du Victoria et donc la question des sources du Nil, sans oublier que la moitié occidentale du continent africain n'a pas encore été explorée. L'expédition traverse le continent africain non pas en 999 jours comme l'écrit Stanley, mais en 1.002 journées, arrivant à Boma le 9 août 1877. Cette traversée est loin d'être une sinécure. Ses membres doivent faire face aux difficultés du terrain, à la maladie, à la faim et à l'hostilité de certaines populations. Le comportement même de Stanley est mis à caution, il n'hésite pas en position favorable à faire usage de la force armée². À Kassongo, il s'associe même pour une partie de son voyage avec Tippu-Tip, le plus grand trafiquant d'esclaves avec lequel Léopold II devra composer. Ainsi, l'explorateur est le témoin privilégié des rafles et des désastres causés par les Arabo-swahilis. Assurément, Stanley n'était pas Livingstone.

¹ T. JEAL, *Stanley: The Impossible Life of Africa's Greatest Explorer*, Londres, 2007; J. NEWMAN, *Stanley. Entre couronne et empire*, Bruxelles, 2006.

² Il est souvent rapporté l'épisode de l'escarmouche à la baie Maganza où d'un coup de feu Stanley abat cinq Wabembe et en blesse un autre. J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 145.

Le périple de Stanley revêt une importance déterminante pour la suite de l'histoire congolaise. Il a démontré qu'après le Stanley-Pool, le Congo est une excellente voie d'accès pour l'Afrique centrale. La nouvelle de la réussite de Stanley arrive en Europe en septembre 1877 et Léopold II en saisit toute l'importance. C'est alors qu'il parle du « gâteau africain », cité plus haut, et qu'il écrit également à l'ambassadeur Solvyns qu'il veut rencontrer Stanley pour le jauger, récolter des fonds pour créer des stations et les développer en vue de les transformer en établissements belges¹.

En janvier 1878, à son arrivée à Marseille, l'explorateur est accueilli par deux éminents membres de l'AIA, l'ambassadeur Jules Greindl, le secrétaire général, et le général Henry Sanford, membre du comité exécutif, qui l'invitent à passer par Bruxelles. Stanley décline cependant l'offre, car son but est d'aboutir à la prise du bassin du Congo par les Britanniques. Déjà Cameron avait tenté sans réussir d'y intéresser ses compatriotes, Stanley n'arrive pas à un autre résultat. Le Colonial Office trouve ses plans vagues et le Foreign Office les considère comme irréalisables. L'Angleterre démontre en fait peu d'enthousiasme pour Stanley. L'orgueil national avait été blessé par son expédition à la recherche de Livingstone et l'administrateur britannique de Zanzibar, sir John Kirk, n'hésite pas à critiquer fortement Stanley, considérant son expédition comme une « honte pour l'humanité »². Après la rédaction de *Trough the Dark Continent*, Stanley accepte finalement de rencontrer le Roi. L'explorateur avance l'absolue nécessité de construire un chemin de fer pour lever l'obstacle des cataractes et sur le haut fleuve ouvrir des stations commerciales desservies par des steamers. Le projet est grandiose et Stanley n'accepte pas directement de s'engager envers l'AIA, car il doute que les ressources du Roi soient suffisantes³. Le travail de persuasion du souverain fait finalement son œuvre puisque Stanley accepte provisoirement en octobre une proposition pour la direction d'une expédition de cinq ans. Le contrat ne s'établit pas avec l'Association internationale, mais avec une nouvelle structure, le Comité d'études du Haut-Congo (CEHC).

La réorientation vers des objectifs économiques appelle *ipso facto* la création d'une nouvelle structure qui puisse réunir une mise de fonds suffisante. Léopold II se tourne alors vers une société anonyme néerlandaise, l'Afrikaansche Handels-Vereeniging, fondée par Lodewijk Kerdijk et Hendrikus Pincoffs, qui avec ses quarante-quatre factoreries est l'entreprise la plus imposante dans le bassin du Congo. Les entrepreneurs rotterdamois sont membres du comité néerlandais de l'AIA et leur empressement à accepter l'offre du souverain belge tient avant tout à la situation peu brillante de leur société⁴. Le 25 novembre 1878, elle se constitue en société en participation d'un capital à la hauteur d'un million de francs. Les fondateurs prennent une participation de sept-cent-quarante-deux-mille francs, le solde devant provenir de souscriptions. Léopold II, par l'entremise de son banquier Léon Lambert, prend plus d'un quart des actions, la société

¹ P. VAN ZUYLEN, *op. cit.*, p. 53

² J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 170.

³ *Ibidem*, p. 177.

⁴ Les affaires en Afrique – nous l'avons déjà vu avec l'expérience mitigée de Cohen au rio Nunez – sont compliquées et risquées. Pour obtenir la confiance des investisseurs, Pincoffs verse des dividendes élevés (9-10%) et pour le faire, il falsifie les livres de compte et transfère des montants d'une société à une autre. Il voit dans la proposition de l'AIA une planche de salut par laquelle il pourrait céder les affaires africaines. H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 128-130.

hollandaise prend une participation moitié moins élevée que celle du souverain¹. D'autres banquiers participent à la fondation et notamment Georges Brugmann qui avait déjà souscrit à l'AIA et qui continuera à s'investir dans les affaires coloniales. L'assemblée décerne au Roi la présidence d'honneur et quelques semaines plus tard, le colonel Maximilien Strauch, aide du camp du Roi, en devient le président. Il est de même secrétaire général de l'AIA, en remplacement de Jules Greindl nommé ambassadeur à Mexico, résultat du dissentiment existant entre le souverain et son diplomate quant à la faisabilité des projets. Strauch est secondé par un jeune officier, Albert Thys, qui va jouer dans l'histoire économique du Congo léopoldien un rôle de tout premier plan. Celui-ci est depuis un an affecté au secrétariat de l'AIA². Thys s'intéresse grandement à la « découverte » de l'Afrique et est remarqué par le colonel Jolly également passionné de géographie. Jolly le présente à l'un de ses amis, Jules Greindl. Or justement, l'AIA est à la recherche de collaborateurs maîtrisant le contexte africain ainsi que son évolution. Rencontrant tour à tour Greindl et le Roi, la personnalité du Liégeois l'amène directement dans les bureaux de l'Association³.

Venant de Zanzibar et en route avec son équipage vers le Congo, Stanley apprend la faillite de l'Afrikaansche Handels. Une réorganisation complète s'opère alors au sein du CEHC qui devient une coquille vide, puisqu'il se résume pour ainsi dire en la personne du Roi. En outre, l'élément politique commence à poindre dans les instructions communiquées par Strauch. Le secrétaire général s'exprimant au nom du souverain parle de la constitution, à partir des stations à fonder, d'une confédération de « nègres libres »⁴. Ce qui pour l'explorateur anglais est complètement insensé. Il en conclut que Léopold II veut faire du bassin du Congo une dépendance belge⁵. Le germe d'un futur État est certes planté, mais la perspective reste à ce moment-là la fondation d'une grande société de commerce, allant de l'Atlantique à l'Océan Indien, comme le reflètent les privilèges accordés par les premiers traités avec les chefs locaux. Arrivé à Banana le 14 août 1879 et accompagné de treize Européens et deux-cents Zanzibarites, il entreprend de remonter le Congo avec une petite flottille. Le premier établissement fondé se trouve à cent-cinquante kilomètres de la côte et sur une colline. Il s'agit de Vivi, en face de Matadi, qui sera la première capitale de l'ÉIC. La construction avance lentement, il faudra près de quatre mois, et dans l'entretemps, Stanley décide de fonder la deuxième station à Isangila, qui sera reliée à Vivi par une route. La construction de cette voie est un vrai tour de force qui nécessite une année de travail. Le surnom de *Bula Matari* ou plus correctement *Bula Matadi* est attaché à la personne de Stanley par les indigènes. La cause de l'attribution de « casseur de roc », à en croire l'intéressé, proviendrait de l'étonnement des chefs de Vivi devant ses explications sur l'utilisation du marteau de forge servant à pulvériser les rochers⁶. Toutefois comme le fait remarquer le père Frans Bontinck, la connotation peut être également négative puisque la propension congolaise est

¹ *Ibidem*, p. 131.

² A.-J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo belge*, Bruxelles, 1911, p. 30.

³ M. VANCANNEYT, *Een economische geschiedenis van Albert Thys (1876-1908)*, mémoire de maîtrise en histoire, UGent, 2008, p. 40.

⁴ P. CORNEVIN, *op. cit.*, p. 145 ; J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 184 ; H. WESSELING, *The European Colonial Empires (...)*, p. 131.

⁵ J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 184 ; J. STENGERS, *Léopold II et la rivalité franco-anglaise en Afrique, 1882-1884*, in RBPH, v. 47, 1969, p. 428.

⁶ H. M. STANLEY, *Cinq années au Congo. 1879-1884. Voyages – exploration – fondation de l'Etat indépendant du Congo*, Paris, 1885, p. 100.

d'attribuer un surnom sur base de la personnalité¹. Ces premiers jalons coûtent la vie à vingt-deux Africains et six Européens. Cependant à Bruxelles l'impatience se marque dans la correspondance. Strauch insiste pour que l'explorateur se presse vers le Stanley-Pool, car un autre explorateur, Pierre Savorgnan de Brazza, risque bien d'arriver le premier au bief navigable.

En 1875, l'Italo-Français avait déjà remonté l'Ogooué, dans la zone d'influence française. Il fonda Franceville au Gabon et atteignit l'Alima que Stanley identifiera comme un affluent du Congo au-delà du Pool. Prévue pour un an, cette expédition dura en fait trois ans et une grande partie des frais ont été supportés par la famille de l'officier de marine. À son retour, Léopold II tente bien de le placer à son service, mais son patriotisme est trop prononcé pour qu'il puisse obéir au Roi des Belges. Pourtant, Brazza va travailler effectivement pour l'AIA. La Marine ne lui permet pas de monter une seconde expédition et Ferdinand de Lesseps appuie la demande de l'explorateur qui est chargé de choisir les emplacements pour deux stations hospitalières et scientifiques². De retour en Afrique en 1880, il n'est donc chargé d'aucune mission officielle, mais il ne va agir que dans ce sens. Il mène son équipe tambour battant. En juin 1880, la station de Libreville est fondée au confluent de l'Ogooué et de la Passa et il continue en direction du Congo. Le 10 septembre 1880, Brazza conclut le traité qui modifie irrémédiablement l'histoire congolaise³. Makoko, qui n'est pas un nom, mais le titre souverain du roi Iloo des Batékés, cède ses droits héréditaires de suprématie. Arrivé le 3 octobre au Pool, Brazza hisse le drapeau français et réunit les chefs qu'il considère comme vassaux du Makoko pour leur expliquer la prise de possession.

L'explorateur français accomplit donc un acte politique fort et si certains auteurs considèrent que Léopold II a introduit la question politique au Congo⁴, il ne fait pas l'ombre d'un doute que Brazza l'a en fait devancé. La rencontre entre les deux explorateurs se déroule le 7 novembre 1880 dans une atmosphère de franche cordialité au camp de l'Anglais. Brazza ne dévoile pas à son homologue le traité qu'il a en poche, l'animosité de Stanley par la suite n'en sera que plus grande. La littérature d'ailleurs se plaît à mettre en abîme les caractéristiques des deux aventuriers : l'un voyageant avec un encadrement léger et l'autre avec un lourd équipement ; l'un « va-nu-pieds aristocratique » et l'autre « roturier brutal »⁵. La poursuite du travail de Stanley en direction du Stanley-Pool reste lente devant les difficultés et notamment l'hostilité de certaines populations. Toutefois, la station de Manyanga est fondée et l'expédition est renforcée par l'arrivée d'Otto Lindner, considéré comme le plus capable de ses hommes par Stanley. En chemin, l'explorateur se confronte à un sergent sénégalais, Malamine, laissé par Brazza pour défendre les nouveaux droits français. Convaincu que la région autour du bassin est une confédération où aucun chef ne domine un autre, Stanley se concentre sur la rive sud, et choisit un emplacement à cinq-cents mètres de Kintamo. Au sommet d'une colline et en lien direct avec Manyanga, Léopoldville est ainsi fondée. La priorité de l'explorateur est alors de développer le site et d'éviter l'emploi de la violence afin de ne pas mettre en péril les perspectives futures. Il

¹ F. BONTINCK, « Les deux Bula Matari », in *Etudes congolaises*, v. 12, 1969, p. 83-97.

² L'expédition est financée bien entendu par la section française de l'AIA mais aussi par la Société de géographie de Paris. Des subsides sont également versés par le Parlement, la Marine et les Affaires étrangères. J. MEYER, J. TARRADE, A. REY-GOLDZEIGUER, J. THOBIE, *Histoire de la France coloniale*, v. 1 : *Des origines à 1914*, Paris, 1991, p. 598.

³ H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 133.

⁴ H. BRUNSCHWIG, *op. cit.*, p. 45.

⁵ R. CORNEVIN, *op. cit.*, p. 146.

explore notamment le Kwango et obtient les droits de commerce exclusifs. La tentative est faite d'entrer en relation avec les populations du lac baptisé en l'honneur du Roi, mais leur hostilité et la faiblesse de Stanley lui font rebrousser chemin.

Le temps est donc venu de regagner l'Europe. L'explorateur s'embarque le 24 juin 1882 et il est remplacé par l'Allemand, Eduard Peschuel-Lösche. En Belgique, il rappelle aux collaborateurs de Léopold II que le Congo ne vaut rien sans le chemin de fer. Plus impérieux dans la menée des opérations, il souhaite vivement que cessent les ordres contradictoires et rappelle la nécessité d'avoir du personnel européen valable. Sur ce point, il serait désireux qu'un assistant soit désigné pour la gestion des stations du Bas-Congo. De passage à Paris, le bouillant aventurier ne peut s'empêcher d'attaquer Brazza à tous les niveaux et même sur le plan vestimentaire. L'essentiel est pourtant ailleurs. Depuis son retour, l'explorateur français se démène dans une vaste campagne de lobbying afin que le traité passé avec le Makoko soit reconnu par les autorités françaises. Or les conditions sont favorables. Il y a bien sûr la nécessité de répondre aux demandes d'éclaircissements des Anglais et des Portugais sur la position française. La campagne reçoit un écho favorable dans les milieux économiques¹. Enfin pour le monde politique, la possibilité se dessine d'une revanche sur l'humiliation égyptienne². Sur le plan politique, Léopold II tente bien de s'opposer au processus de ratification du traité au nom des intérêts de l'AIA, mais le projet est déposé sur le bureau de l'Assemblée le 18 novembre 1882.

L'exposé des motifs insiste sur la loi du premier occupant, la mission civilisatrice de la France et l'ouverture du commerce « à toutes les nations ». La ratification du traité est une « *menace mortelle* », comme l'explique Stengers. Le seul moyen de s'opposer à la tâche d'huile française est de brandir « *les droits prioritaires d'une autre organisation souveraine* »³. La réponse royale se place sur deux niveaux. Sur le plan institutionnel et avant la ratification du traité Makoko, le CEHC disparaît et laisse la place à l'Association internationale du Congo (AIC). La première mention de l'AIC se retrouve dans une lettre de Léopold II destinée à Strauch et datée du 9 octobre 1882⁴. Selon le *Recueil usuel*, les statuts de l'AIC n'ont pas été publiés et il est sans doute peu probable qu'il y ait eu des statuts écrits⁵. L'AIC n'est donc qu'un « organisme fictif » derrière lequel seul se retrouve le Roi, mais sous le couvert de l'anonymat⁶. La dénomination de l'Association apporte en outre l'avantage que la confusion va se faire entre AIA et AIC. La nouvelle structure bénéficie donc à la fois du prestige philanthropique de la première et reprend à son compte l'image désintéressée de l'internationalisme. La seconde partie de la réponse se déroule en terre africaine et constitue la suite logique de la création de l'AIC. Les contrats que devront faire signer Stanley et ses

¹ Les Chambres de commerce de Paris et de Marseille se prononcent pour un Congo français. Des banques et des firmes comme Daumas lancent des projets de chemin de fer et de sociétés commerciales. MEYER, J. e.a., *op. cit.*, p. 600

² Quelques mois avant la ratification du traité Brazza-Makoko, les nationalistes égyptiens provoquent des troubles contre le contrôle financier franco-britannique. L'Assemblée refuse de voter les crédits pour une intervention si bien que la démonstration de force sera seule anglaise et la France se trouve ainsi évincée de l'Égypte. H. BRUNSCHWIG, *op. cit.*, p. 49.

³ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 62.

⁴ J. STENGERS, « Léopold II et la rivalité franco-anglaise (...) », p. 434, note 3.

⁵ Le doute ne peut cependant à mon sens être complètement levé. En effet, il est pensé pour la proclamation de l'avènement de l'ÉIC que l'AIC transmettrait la direction de l'État à Léopold II. Or dans une lettre à Strauch, le Roi communique les documents constitutifs de l'association. AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, lettre du Roi, 4/5/1885.

⁶ P. JENTGEN, *La terre belge du Congo*, Bruxelles, 1937, p. 28-29.

collaborateurs aux chefs locaux ne seront plus focalisés sur les matières commerciales et chercheront avant tout à obtenir la cession des droits souverains des potentats indigènes.

Stanley repart donc en Afrique en novembre 1882 avec quatorze officiers et un équipement lourd, dont des canons Krupp. Arrivé, il doit faire face à un certain désordre notamment à Vivi ou à Léopoldville qui n'est plus ravitaillée. Cette situation résulte de conflits avec les villages autochtones. L'incendie des cases est récurrent dans les agissements des Européens. Edmond Hanssens, qui est un bon agent, a également utilisé ce moyen à Manyanga, ce qui ne laisse pas sans inquiétude Stanley à propos de l'avenir. Les priorités sont mises sur l'exploration et l'occupation. Le Kouilou-Niari bénéficie de l'envoi de trois expéditions partant de Vivi, Isangila et Manyanga. Ce fleuve traversant le futur Congo français est une voie plus courte que celle de l'Ogooué pour atteindre le Stanley-Pool. Les expéditions visent à occuper les territoires entre le Kouilou et le Congo et gêner par conséquent la progression française. À Léopoldville, Stanley doit faire restaurer les deux steamers laissés à l'abandon. Dès mai 1883, il remonte le fleuve avec sept Européens, septante-trois Africains, six tonnes de ravitaillement, un canon et quelques mitrailleuses. Il dépasse les stations de Kwamouth et de Bolobo qui ont été fondées par Hanssens. Il passe par Lukolela et Irebu où l'accueil est très bon, mais il n'établit pas directement de station. En fait, Stanley recherche à partir de ses souvenirs de sa traversée de l'Afrique un grand affluent du Congo. Ne le trouvant pas, il fonde un poste à Wangata de latitude 0° 1' 0" nord qui prend le nom d'Équateurville développé par deux officiers belges Vangele et Coquilhat, le futur gouverneur général.

De Bruxelles est appelée l'attention de Stanley sur la nouvelle expédition de Brazza. On y recommande d'une part d'armer les stations et d'autre part de privilégier non pas l'établissement de nouveaux postes, mais bien la conclusion de traités avec les chefs aux alentours des Stanley-Falls. Il importe en effet de préparer la création d'une entité politique. La pensée politique du Roi a indéniablement rapidement évolué. En novembre 1882, il parle de la reconnaissance des villes libres sur le modèle des cités hanséatiques ; en février 1883, il mentionne la confédération des stations et des territoires ; quelques mois plus tard, il s'agit des États libres du Congo et enfin en janvier 1884 l'ensemble ne forme plus qu'un seul État¹. Si la vision léopoldienne s'élargit rapidement, Stanley, quant à lui, doit faire face à une multitude de difficultés. Son personnel est de plus en plus réduit par suite de décès, de maladie, de désertion ou encore par les différentes missions. En outre, certaines stations sont abandonnées, comme Kimpoko à la suite d'un conflit avec les indigènes, ou doivent être reconstruites tel Bolobo. Il quitte finalement Léopoldville le 16 octobre 1883. Il devient frère de sang avec Mata Buike, le chef des Bangalas, et lui promet de fonder une station. L'explorateur arrive aux Falls et confie à l'ingénieur Binnie d'y édifier une station. Toutefois, son attention est appelée à l'Équateur où dans un désaccord le chef d'Ikenge a été tué. L'inquiétude se glissant dans la région, Stanley n'hésite pas à faire usage de violence². Les forces de l'Anglais ne suffisent cependant plus et il demande de manière répétitive à pouvoir rentrer. Bruxelles n'est pas sourd à l'appel de son principal agent et a déjà entamé des démarches auprès du général Charles Gordon, qui a sauvé la dynastie mandchoue et a été gouverneur militaire des provinces équatoriales du Soudan. De nature mystique, Gordon Pacha voit dans son

¹ J. STENGERS, « Léopold II et la rivalité franco-anglaise (...) », p. 450-451.

² J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 228.

engagement dans l'Association la possibilité de combattre les esclavagistes, mais le gouvernement britannique le rappelle pour remédier à la situation au Soudan pris sous la coupe des mahdistes.

Un autre britannique, sir Francis de Winton, sera alors engagé et remplacera Stanley avec le titre d'administrateur général. Stanley quitte le Congo le 10 juin 1884 et lors de sa rencontre avec Léopold II, la discussion se porte sur l'avenir de l'AIC, car malgré les vingt-deux stations construites et les nombreux traités, l'Association n'est pas encore un État. Le départ de Stanley ne provoque évidemment pas la fin des explorations. Hanssens reprend la reconnaissance du Haut-Congo. Il signe un traité avec Mata Bwiké et charge Coquilhat de fonder le poste de Bangalas. Hanssens explore également les affluents à droite du Congo : Mongala, Itimbiri et Aruwimi. Dans la lutte d'influence avec Brazza, la partie centrale et méridionale du bassin a été quelque peu négligée. Le Kassai – déjà parcouru par Cameron et ensuite par Paul Pogge – est exploré par un collaborateur de Pogge, Hermann Wissman, futur *Reichkommissär* de l'Afrique orientale allemande, pour le compte de Léopold II. Le « *scramble for Africa* » est dans sa phase de grande maturité et le règlement de la question congolaise se concrétise autour d'une table de négociation dans la capitale de l'Empire allemand.

5. Autour de la Conférence de Berlin (1884-1885)

Au Congo, le Portugal détient indéniablement les droits les plus anciens et notamment la priorité de la « découverte ». Toutefois, la présence portugaise en cette fin de XIX^e siècle est extrêmement limitée et le retour à la seule occupation du littoral est même envisagé¹. Toutefois, l'ambition lusitanienne est toujours vivace à placer sous sa coupe toute l'embouchure du Congo. Jusqu'en 1882, Lisbonne ne doit composer qu'avec son alliée, la Grande-Bretagne, qui lui refuse cette prétention. En effet, les Portugais ont une mauvaise réputation. Ils sont peu pressés à mettre fin à la traite des esclaves. En outre, ils sont des protectionnistes notoires, sans oublier que la corruption est largement répandue. La ratification du traité Makoko-Brazza offre l'opportunité au royaume lusitanien de revenir sur sa demande. En effet, l'affaire égyptienne est encore à l'esprit et l'Angleterre regarde avec circonspection le risque de voir imposer sur ces régions un protectionnisme français. Et puisqu'il est plus facile d'obtenir des avantages commerciaux d'une petite nation, Gladstone décide de négocier avec Lisbonne². Le traité anglo-portugais du 26 février 1884 reconnaît la souveraineté portugaise entre le 8° et le 5° 12' de latitude sud sur la côte occidentale. Toute l'embouchure du Congo est dans les mains portugaises, une situation qui ne réjouit ni la France, ni l'AIC.

L'opposition au traité est cependant générale à commencer par le commerce portugais qui y voit la perte de ses privilèges. Une très large campagne se déploie également en Grande-Bretagne contre l'accord. Un groupe de pression favorable à Léopold II combat vigoureusement le traité. Ses principaux animateurs sont William Mackinnon et James Hutton. Le premier magnat de la marine marchande et grand philanthrope, et le second, président de la chambre de commerce de Manchester, ont été les deux seuls Britanniques à avoir souscrit au CECH. Mackinnon était d'ailleurs déjà présent à la Conférence géographique de 1876. Consul de Belgique, Hutton est

¹ Au Mozambique, Lourenço Marques est le principal établissement. En Angola, l'activité est cantonnée à quelques villes : Ambriz, Luanda, Benguela et Moçâmedes. H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 141.

² F. LATOUR DA VEIGA PINTO, *op. cit.*, p. 184.

l'initiateur de la campagne contre le traité¹. Mais comme le précise Anstey : « *That is not to say that the opposition was a mere puppet show of their creation. The Congo merchants and the British commercial world at large feared the economic consequences of the admission of Portugal to the river, whilst missionaries and humanitarians were not less fearful that Portuguese legislation and maladministration would hinder their work* »² Le traité ne sera jamais soumis au Parlement anglais et il n'en est plus question à la fin juin 1884. L'alerte avait été chaude pour Léopold II. Elle implique pour lui un changement radical dans les options économiques. Comme nous le verrons plus loin dans la perspective de la constitution d'une compagnie commerciale, les traités avec les potentats locaux visent d'abord à obtenir des avantages économiques exclusifs. Mais devant les politiques douanières de la France et du Portugal, le meilleur moyen d'obtenir l'appui des autres Puissances est de devenir le champion du libre-échange. Cette idée semble avoir été insufflée au Roi par John Kirk, son troisième allié anglais. La formule, un État sans douane, est répétée de plus en plus et elle rencontre un écho considérable dans les milieux économiques européens³.

La question de la liberté commerciale se trouve au cœur de la Conférence de Berlin. Si depuis 1878, la capitale du Reich est le centre diplomatique de l'Europe⁴, l'intérêt colonial du chancelier est par contre tout à fait récent. L'Allemagne n'a ni de flotte ni de maisons de commerce permettant le développement de colonies. En outre, des crédits devraient être votés par le Reichstag, ce qui *in fine* renforcerait son pouvoir. Pourtant, l'action de Bismarck va permettre à l'Allemagne d'acquérir la quasi-totalité de son empire colonial. Ses motivations sont à la fois d'ordre politique intérieure et de politique étrangère⁵. Le mouvement colonial allemand de création récente⁶ devient un facteur politique, qui influencerait probablement les élections de 1884. En outre, l'expansion outre-mer peut contribuer à un consensus national et détourner l'attention de l'opinion publique de questions socio-économiques. L'intérêt national prédomine perpétuellement dans la pensée du chancelier, les relations avec l'Angleterre et la France n'y échappent donc pas. Bismarck aspire à une réconciliation avec la France et l'encourage à porter son regard loin, selon l'expression de Jules Ferry, de « *la ligne bleue des Vosges* ». Par contre, l'attitude de l'Angleterre dans le Sud-Ouest africain l'irrite quelque peu. Ayant demandé si celle-ci revendiquait ces régions, la réponse reçue empreinte d'une certaine arrogance s'approche d'une doctrine Monroe à la sauce anglaise. Or un entrepreneur allemand Frans Lüderitz initie la constitution d'un domaine privé à partir du port d'Angra Pequena en Namibie. Ce dernier sollicite la protection du Reich qui la lui accorde le 24 avril 1884. L'Afrique orientale allemande est née et s'étend sur près de mille-cent kilomètres de côte.

¹ R. ANSTEY, *Britain and the Congo in the Nineteenth Century*, Oxford, 1962, p. 65-70, 114-127.

² *Ibidem*, p. 167.

³ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 64-67.

⁴ Les termes du traité de San Stefano mettant fin au conflit entre la Russie et l'Empire ottoman ne plaisent ni à l'Angleterre ni à l'Autriche-Hongrie qui menacent d'ouvrir les hostilités. Bismarck se propose alors d'être le médiateur des différentes parties et de jouer l'« honnête courtier ».

⁵ H.-U. WEHLER, « Bismarck's Imperialism 1862-1890 », in *The Past and Present Society*, n°48, 1970, p. 119-155.

⁶ Le Kolonialverein est fondé en 1882 et son développement est impressionnant. En 1895, elle compte plus de 10.000 membres et son but est d'éduquer les Allemands pour la mission de colonisation. En 1884 est créée la Gesellschaft für deutsche Kolonisation qui a pour but de réunir le capital nécessaire pour fonder une colonie. Les deux fusionnent en 1887 et forment la Deutsche Kolonialgesellschaft. H. WESSELING, *The European Colonial Empires (...)*, p. 135.

Deux jours plus tard, Bismarck fait savoir à l'ambassadeur de France qu'il participerait volontiers à une concertation sur les questions coloniales. Le traité anglo-portugais est particulièrement visé, mais les discussions entre Bismarck et Ferry visent une entente franco-allemande sur les questions d'outre-mer. Dans les discussions qui se déroulent d'entre avril à octobre 1884, ils définissent peu à peu le but et l'agenda d'une Conférence. Dans les entrevues préparatoires, plusieurs questions sont débattues, qui dépassent largement le cadre de l'Afrique centrale : la dissension franco-anglaise sur l'Égypte, la controverse anglo-allemande à propos de la juridiction sur le Cameroun, les Fidji et la Nouvelle-Guinée. Toutes ces questions ont trait à la liberté du commerce international et de la navigation pour lesquelles chacune des Nations craint d'être exclue par une autre. Au début, le chancelier propose qu'une conférence puisse garantir la liberté commerciale pour toutes les terres inoccupées dans le monde. Le but caché est alors de combattre l'établissement d'un empire « informel » britannique¹. En mai, Lisbonne ajoute son poids dans la balance en faveur d'une conférence internationale. Le Portugal est déçu par l'attitude anglaise et voit dans la recherche d'une adhésion des puissances, par le biais d'une conférence, sa planche de salut. L'occasion est très belle pour Bismarck qui dénonce le traité du 26 février et plaide pour la « porte ouverte » dans le bassin du Congo. L'internationalisation de la question congolaise ne gêne pas le cabinet londonien dont la principale préoccupation est la garantie pour la liberté commerciale et la protection de ses ressortissants². Le chancelier a donc à nouveau l'initiative en main, il consulte Paris, puis Londres et Lisbonne sur la tenue d'une conférence internationale à Berlin. L'accueil des quatre capitales à l'invitation est favorable et le cercle est ouvert aux puissances qui ont des intérêts dans les régions concernées : Belgique, Espagne, États-Unis et Pays-Bas. L'Autriche-Hongrie, le Danemark, les États-Unis, l'Italie, la Russie, la Suède-Norvège et la Turquie sont conviés également pour parfaire le vernis international et assurer l'adhésion la plus large aux dispositions finales de la conférence.

La séance inaugurale du 15 novembre, jour de la Saint Léopold, est présidée par Bismarck qui met l'accent sur la mission de la conférence consistant à désenclaver l'Afrique pour qu'elle puisse bénéficier des bienfaits de la civilisation et du commerce. Les travaux se divisent en deux parties : la première, formelle et multilatérale, concernant les principes généraux ; la seconde, informelle et bilatérale, menant à des divisions territoriales. L'ordre du jour officiel consiste dans l'étude de trois principes devant aboutir à une législation collective : premièrement, la liberté de commerce dans le bassin et les embouchures du Congo, où les puissances intéressées doivent traiter toutes les nationalités sur le même pied et ne peuvent établir de monopole ; deuxièmement, la liberté de navigation sur le Congo et le Niger pour tous les pavillons et l'établissement des seules taxes nécessaires aux infrastructures pour la navigation. Enfin, la problématique de l'occupation des territoires est également posée sur la table, mais la Conférence refuse de se prononcer sur les revendications de chacun. Elle se borne à traiter des formalités pour les nouvelles occupations des côtes. Ce qui est inefficace et ne résout pas les problèmes liés à l'hinterland³.

La Conférence définit sur base du premier principe une zone de libre-échange qui sera dénommée communément le bassin conventionnel du Congo. La liberté de navigation des

¹ R. ROBINSON, « *The Conference and the Future in Africa* », in S. FÖRSTER, W. MOMMSEN, R. ROBINSON (ed.), *op. cit.*, p. 3.

² F. LATOUR DA VEIGA PINTO, *op. cit.*, p. 241-246.

³ R. ROBINSON, *art. cit.*, p. 10-11.

fleuves est acquise et le régime est sensiblement le même¹. Son application cependant diffère quelque peu. Une commission internationale est chargée de veiller au respect du principe pour le Congo, tandis que pour le Niger, cette mission est confiée aux « puissances riveraines » et confirme par conséquent la préséance de l'Angleterre sur le Bas-Niger et de la France sur le Haut-Niger. Les discussions sur l'occupation des territoires inscrivent en lettres d'or le principe de l'occupation effective comme preuve de la possession coloniale, principe que l'école de Grotius avait défini au XVII^e siècle. Cette doctrine était alors devenue la base d'un grand nombre de traités. Cependant, la Conférence se refuse de traiter des questions territoriales pour lesquelles le Portugal est directement visé, lui qui réclame une reconnaissance de possessions dont l'occupation est purement fictionnelle. Se limitant aux nouvelles occupations, les délégués ne veulent en aucun cas se prononcer à propos de l'acquisition des terres intérieures à propos desquelles il n'existe pratiquement aucune donnée. Néanmoins, la Conférence consacre l'obligation des puissances occupantes d'être capables d'assurer la paix et d'administrer la Justice. Il est cependant admis qu'un tel devoir ne peut être exigé au départ de la prise de possession. Par l'initiative de la délégation américaine, les débats s'intéressent à un autre aspect du droit international, celui de la neutralité du bassin du Congo. Un objectif pour lequel l'AIC se montre favorable. La neutralité lui est nécessaire au vu de ses propres forces et elle lui serait naturelle puisque le territoire réclamé par l'Association semble appartenir à un genre nouveau d'occupation ultramarine, une colonie internationale.

Le concept de neutralité – soutenu également par l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie et évidemment la Belgique – sera inscrit dans l'acte final, mais sous certaines dispositions dictées par la France. Réunis sous le signe de la civilisation et du progrès qui s'illustrent dans les modes des expéditions Brazza et Stanley, très éloignés de ceux des conquistadors, les travaux de la conférence ne peuvent que dévier sur les questions humanitaires. Dès le 15 novembre, sir Edward Malet, le délégué britannique, attire l'attention des participants sur la nécessité de travailler pour le bien-être des autochtones. Les missions religieuses ou philanthropiques, outil de la propagation civilisatrice, sont protégées. À nouveau, la traite des esclaves est interdite. Le mérite de la conférence est de placer les puissances coloniales devant leurs responsabilités même si souvent les dispositions adoptées ne sont que des décisions de principe. L'interdiction de la vente des boissons alcoolisées est un bon exemple. Proposée par les Anglais, cette mesure ne plait ni aux Allemands ni aux Néerlandais qui ont d'importants intérêts commerciaux. S'ils ne peuvent que difficilement contester le principe de cette mesure, ils expriment du moins leur inquiétude quant aux entraves mises à la liberté commerciale, le sacro-saint concept à Berlin. Si la Conférence permet le contrôle de ce trafic sur le Niger traversant des territoires musulmans, son application est par contre laissée partout ailleurs aux puissances souveraines, qui devront concilier les intérêts commerciaux avec les droits humanitaires². Comme l'écrit Wesseling, c'est une manière compliquée de dire que le commerce est autorisé³.

¹ Ainsi, les taxes pouvant être prélevées sur la navigation se limitent aux services rendus décrits en termes généraux pour le Niger mais sont précisées pour le Congo (droits portuaires, droits de pilotages et taxes pour les dépenses administratives et techniques).

² G. DE COURCEL, « The Berlin Act of 26 February 1885 », in S. FÖRSTER, W. MOMMSEN, R. ROBINSON (ed.), *op. cit.*, p. 247-258.

³ H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p.

Si la Conférence de Berlin n'a jamais eu dans ses préoccupations le découpage de l'Afrique entre les pays européens, les « discussions de couloirs et de salons » amènent la reconnaissance de l'AIC comme une entité de droit international. Par ailleurs, la Conférence est suivie de plusieurs accords bilatéraux. Après l'annexion du Bechuanaland par l'Empire britannique, Londres et Berlin délimitent l'interland d'Angra Pequena. Plus important est le traité anglo-allemand de 1886 concernant Zanzibar. L'île et la plupart de ses dépendances tombent dans l'escarcelle britannique tandis que l'influence allemande est reconnue sur la bande côtière orientale. Le sultan Bargash, le principal intéressé, est contraint d'accepter les termes de cet accord de partage. De même, Paris et Berlin précisent la délimitation de leurs droits sur la côte guinéenne¹. La longueur de la conférence s'explique cependant par les conciliabules ayant trait au futur État léopoldien. Pour Slade, la position du Roi est forte à l'ouverture de la conférence parce qu'il a fort bien joué ses cartes². L'affaire n'était certainement pas dans le sac au 15 novembre, mais il est certain que le souverain belge a bien son jeu en main et qu'il a quelques atouts acquis avant la Conférence.

Le travail diplomatique a commencé bien en amont de novembre 1884. Les États-Unis ont été les premiers à reconnaître l'AIC comme une puissance amie. L'auteur de ce succès est Henry Sanford que nous avons rencontré à Marseille en train d'accueillir Stanley en 1878. Ancien ambassadeur à Bruxelles entre 1870 et 1880, il intègre le cercle des connaissances de Léopold II. Au départ de sir Bartle Frere, il intègre le comité exécutif de l'AIA et désire que son pays natal soutienne l'œuvre du Roi, non seulement pour le but philanthropique qui l'anime mais aussi pour les opportunités commerciales qui pourraient s'offrir aux entreprises américaines. Ses motivations sont guidées également par la possibilité, moins louable, de favoriser l'émigration afro-américaine vers le Congo et de résoudre ainsi *the country's color problem*. D'ailleurs, la propagande congolaise dans la presse américaine insiste sur l'analogie entre le Libéria, fondé par *la Society for the Colonization of Free People of Color of America*, et les territoires de l'Association. Sanford joue un rôle important lorsqu'en 1883, Léopold II décide de s'engager dans la voie de la reconnaissance internationale pour faire face aux prétentions politiques de la France et du Portugal.

Pour ce faire, le souverain sort du concert européen des nations et charge l'ambassadeur américain de la négociation. Ce dernier peut compter sur le soutien du *New York Herald*, ancien employeur de Stanley, et du *New York Times*. Son succès est rapide puisque le 4 décembre 1883, le président Chester, dans son message annuel au Congrès, affirme que les États-Unis ne peuvent rester indifférents devant cette œuvre. Le meilleur appui de Sanford va être celui du sénateur John T Morgan, président du *Foreign Relations Committee*, qui fait voter par le Sénat une déclaration visant à reconnaître le drapeau de l'Association. Le secrétaire d'État, Frelinghuysen, n'a plus qu'à apposer sa signature sur la déclaration, le 22 avril 1884³. Le dévouement de Sanford renvoie de manière plus générale à un atout du jeu du Roi identifié par Stengers : Léopold II a toujours su s'entourer de collaborateurs de premier ordre. Et puisqu'il agit comme une personne privée, mais sous le couvert d'un son aura de souverain et de philanthrope – deux autres atouts – le Roi possède cette force de pouvoir s'entourer d'un réseau international recouvrant des sphères d'activité extrêmement différentes des unes et des autres.

¹ R. ROBINSON, *art. cit.*, p. 14.

² R. SLADE, *King Leopold's Congo (...)*, p. 39-40.

³ Sur Sanford voir : L. E. MEYER, « Henry S. Sanford and the Congo: a Reassessment », in *African History Studies*, v.4, 1971, p. 19-39.

Pour la Conférence, cette capacité se traduit par le privilège que l'AIC – qui, tout en n'étant pas invitée, est représentée – est défendue dans deux délégations. Évidemment, la représentation belge travaille pour le Roi. Le premier ministre Beernaert répond au vœu de Léopold II d'envoyer Banning et Lambermont à Berlin. Léopold II compte principalement sur le secrétaire général, qui est d'ailleurs nommé rapporteur de la conférence, pour diriger la manœuvre et il s'impliquera fortement dans les difficiles négociations avec la France et le Portugal. Tandis que Banning est la tête et la plume de différents textes techniques¹. La seconde délégation à travailler pour le souverain est la représentation américaine. L'ambassadeur John Kasson, qui n'est pas novice dans les questions internationales, pressent Stanley comme conseiller technique et demande à Frelinghuysen de pouvoir associer Sanford².

Aux côtés des États-Unis et une semaine avant le début des travaux, un autre pays reconnaît l'AIC et non des moindres puisqu'il s'agit du pays hôte de la conférence. Les discussions entreprises avec Bismarck permettent à Léopold II d'introduire la question des frontières du futur État. Le monarque revendique d'ailleurs un territoire gigantesque allant d'une côte à l'autre et englobant le Soudan. Par contre, le chancelier ne se laisse pas convaincre par le discours humaniste de l'Association, mais puisque son objectif premier est d'obtenir l'assurance de la liberté commerciale dans les régions explorées par d'autres, il la demande et Léopold II s'empresse de la lui accorder. En retour est soumise à nouveau la problématique de la délimitation des territoires et Léopold II désire recevoir carte blanche, ce que Bismarck ne peut accepter. Avec Stanley, le Roi trace dès lors, début août 1884, une ébauche égalant le territoire actuel du Congo amputé du Katanga. Fin septembre et après quelques hésitations, le chancelier admet ce tracé des frontières. Différentes raisons se trouvent à la base de la décision bismarckienne. Sans doute, existe-t-il un souci du côté allemand d'équilibrer la future convention qui est nettement en leur faveur. Ensuite et de manière plus pragmatique, il n'y a pas de raison de mettre de freins à l'ambition léopoldienne puisque le libre-échange est acquis et que la situation ne peut être que bénéfique pour le commerce allemand³. En outre, la France ne s'opposera pas aux limites pour d'autres raisons. D'une motivation tout aussi égale, Bismarck cherche à travers la Conférence le moyen de diminuer les rivalités dans la région et l'Association pourrait fort bien empêcher des forces plus dangereuses d'occuper le terrain⁴.

La reconnaissance par l'Allemagne est une étape décisive pour le futur État qui doit compter également sur l'appui de l'Angleterre et de la France pour assurer sa constitution. Londres ne se montrait pas très favorable à l'Association et la tournait même en dérision malgré le lobbying d'Hutton et de Mackinnon ou encore les nombreuses interventions de Stanley⁵. Le Foreign

¹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 51-52.

² P. DUIGNAN, L.H. GANN, *The United States and Africa. A History*, Cambridge, 1984, p. 133-134. Léopold II a lui-même délégué Sanford à Berlin pour qu'il fasse rapport sur la Conférence. Par contre, le souverain redoute la participation de Stanley qui n'a pas la finesse d'un diplomate mais le bon accueil de Bismarck le fait changer d'avis. B. EMERSON, *op. cit.*, p. 112. Stanley n'a d'ailleurs qu'une liberté d'action limitée. Il reçoit de Bruxelles des instructions très détaillées car Léopold II est à la manœuvre. J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 53.

³ J. STENGERS, *Léopold II et la rivalité franco-anglaise (...)*, p. 475.

⁴ H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 168.

⁵ Le Foreign Office se méfie de l'Association qui est à la base de l'opposition du traité anglo-portugais. En outre, le caractère philanthropique et libre-échangiste sont également mis à caution à travers les traités mis dans ses mains et le droit de préemption accordé à la France. R. ANSTEY, *Britain and the Congo (...)*, p. 168-185; B. EMERSON, *op. cit.*, p. 113.

Office est cependant conscient de l'appui de plus en plus marqué de l'opinion commerciale britannique en faveur de l'AIC ainsi que du support américain et bismarckien. Or, la Grande-Bretagne a besoin de l'Allemagne pour préserver ses droits sur le Niger, si bien que Bismarck va infléchir la position anglaise en montrant le danger qu'il y aurait dans la transmission des stations de l'Association à la France. Sir Percy Anderson, l'expert africain du Foreign Office, ne veut évidemment en aucun cas que l'expansion française prive l'Angleterre de marchés et augmente la puissance républicaine¹. Dès lors, lord Granville permet, début décembre, à Malet de signer un traité bilatéral, mais dans lequel il n'est pas question des frontières. L'acceptation de celles-ci se déroule au moment de l'envoi de la déclaration de neutralité du Congo au mois d'août 1885. Les hauts fonctionnaires « africains » sont en vacances et le dossier est traité par des subalternes qui croient ne suivre qu'une simple procédure. À son retour, Anderson parlera d'une « *stupid plunder* »².

Les négociations avec la France sont toutes autres puisque la république est la grande rivale de Léopold II sur le terrain. La concurrence est un terreau propice à l'imagination du Roi qui fait exécuter une manœuvre tactique surprenante, mais payante. Le 23 avril 1884, juste après la reconnaissance par les États-Unis, Strauch envoie une lettre à Jules Ferry dans laquelle l'Association s'engage à ne céder qu'à la France ses stations et ses territoires si elle est obligée de se retirer³. Ce droit de préemption n'est pas demandé par la France, mais est accepté par Ferry, ce qui aurait pu être interprété comme une reconnaissance du statut international de l'AIC⁴. La manœuvre vise clairement les prétentions portugaises sur les bouches du Congo et doit inspirer à Lisbonne plus de modération. Si l'abandon du traité anglo-portugais rend caduque l'option tactique, elle se révèle utile auprès de la paire franco-allemande à propos de l'extension des limites de l'État léopoldien⁵.

Cependant, aucun accord de reconnaissance n'est conclu avec la France qui espère bien négocier seule avec l'Association semblable au « petit poucet ». Le traité avec Bismarck arrive comme un chien dans le jeu de quilles français, tout comme les pressions exercées par l'Allemagne et l'Angleterre qui n'ont pas d'intérêt à voir disparaître l'AIC au profit de puissances protectionnistes. Leurs appuis ne sont toutefois pas sans limites, car leur but n'est pas d'aller jusqu'au conflit. Les conversations sont donc longues et orageuses. Ferry s'empporte contre les prétentions de l'Association, considérées comme démesurées. La pierre d'achoppement concerne le territoire du Kouilou-Niari sur lequel Léopold II a le plus de droits tout comme dans le Bas-Congo. Le Roi considère cette région comme l'une des plus riches du bassin et il n'est pas prêt à la laisser partir sans compensations financières. « *Ce n'est pas une question de limites*, écrit Ferry à de Courcel, *c'est purement et simplement une question d'argent* »⁶, mais les positions vont évoluer peu à peu. Paris accepte de traiter avec le souverain, « *dans la crainte de voir se former « une république de nègres américanisés ou de mulâtres » qui serait une menace permanente pour les possessions françaises.* »⁷. Quant au Roi, il envisage d'abandonner le Kouilou le 24 décembre 1884. Seul dans son bureau, Léopold II

¹ R. ANSTEY, *Britain and the Congo (...)*, p. 183; H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 169-170

² J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 79-82.

³ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Documents diplomatiques. Affaires du Congo 1884-1895*, Paris, 1895, p. 1-2.

⁴ J. BRUHAT, « Léopold II », in *Les politiques d'expansion impérialistes*, coll. Colonies et empires, Paris, 1949, p. 87

⁵ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 67-69.

⁶ Ferry à Courcel, 3/1/1885 cité par F. LATOUR DA VEIGA PINTO, *op. Cit*, p. 273.

⁷ J. MEYER e.a., *Histoire de la France coloniale*, v. 1, p. 621.

accomplit un acte important pour la suite de l'histoire congolaise : il modifie les frontières à la recherche d'une compensation et intègre le Katanga. La modification n'est pas une priorité pour lui, mais ni Ferry ni Bismarck ne s'y opposent¹.

Cette « ajoute » donne naissance au « grand tracé », qui sera admis par l'Angleterre au grand dam de ses spécialistes africains. Par ailleurs, la France laisse à l'Association la rive gauche du Congo et l'Oubangui. Sur le plan financier, le président du Conseil refuse de payer la moindre indemnité – cinq millions réclamés par Léopold II – la promesse d'une loterie est toutefois faite. Par sa fiscalité coloniale contraire au libre-échange, la France avait également une collusion d'intérêt avec le Portugal dont l'un des objectifs et non des moindres est de faire échouer les projets de l'Association². Lisbonne est cependant prête à accepter la liberté commerciale entre le 5° 2' et le 8° sud si et seulement si ses prétentions territoriales sont reconnues par les Puissances. L'intransigeance lusitanienne empêche des contacts directs avec l'AIC si bien qu'en décembre 1884, Ferry propose ses bons offices pour une médiation. De surcroît, il devient évident du moment où le bassin conventionnel était défini, il fallait laisser à l'Association un accès à la mer. Les négociations ne se déroulent toutefois pas en faveur de l'AIC. Selon Latour da Veiga, Léopold II n'a notamment pas bien perçu le jeu de Bismarck envers Lisbonne et le 2 février, l'Association cède sur les deux points revendiqués depuis le début par le Portugal : la rive sud jusque Nokki, le seul port en eau profonde pour San Salvador, et l'enclave de Cabinda au nord de Banana. La situation va cependant nettement s'améliorer pour le Roi. La nouvelle parvient en Europe que la marine portugaise occupe les bouches du Congo. Effectivement, le gouverneur de l'Angola avait détaché une corvette qui arrivée devant Boma avait dû faire face à l'hostilité d'une part des commerçants européens et d'autre part des commandants des navires de guerre anglais et français. Dernier informé, le gouvernement portugais est fort ennuyé, car l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne s'accordent à mettre la pression sur lui. Alors que Lisbonne avait revendiqué jusqu'à Vivi, le gouvernement tente en dernier recours de sauvegarder des droits sur Banana. L'argument est que Banana se rattache à Cabinda qui figure dans la constitution comme un apanage de la Couronne. Isolé le Portugal cède en février 1885 et conclut un traité avec l'AIC. Le Portugal abandonne la rive droite jusque Banana et Lunga est établi comme la limite sud de l'enclave. Quant à la rive gauche, la frontière avec l'Angola s'arrête au sud de Matadi, c'est-à-dire à Nokki.

La Conférence de Berlin se termine le 25 février 1885. Le but principal de son initiateur, la liberté commerciale, est acquis. L'Association internationale du Congo adhère de suite aux dispositions de l'Acte général. Aux côtés des négociations diplomatiques et des expéditions aventureuses, l'ÉIC s'est construit également à partir de traités et d'accords qui forment les bases juridiques de sa constitution.

¹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 76-79.

² F. LATOUR DA VEIGA PINTO, *op. cit.*, p. 247-293.

III. Des fondements juridiques de l'État indépendant du Congo

Jean Stengers définit l'État indépendant du Congo comme « *the archetype of a political entity brought into being on African soil completely by the will of a European* »¹. Il n'y a donc pas pour le professeur bruxellois à chercher une base indigène ou une structure africaine pour l'État léopoldien. L'anecdote suivante répétée à l'envi illustre bien la définition de Stengers. En 1897, Léopold II envoie une mission diplomatique en Chine auprès de l'influent grand chancelier Li Hongzhang. Lorsque le vice-roi reçoit les diplomates congolais, il ne peut pas s'empêcher de remarquer la blancheur de leur peau². La considération de Stengers est et reste donc valable tant que l'étude s'attache à la création des structures étatiques – en somme aux pratiques administratives, économiques, diplomatiques, juridiques et politiques qui vont être élaborées en Europe – ainsi que des logiques d'action des hautes sphères gouvernementales. Toutefois, le fonctionnement des échelons inférieurs ou même d'une branche très spécifique de l'État s'est inspiré des pratiques africaines, à l'exemple de l'organisation de la Force publique et des chefferies ou encore du mode de perception de l'impôt en nature. Mais dès que l'intérêt se porte sur le développement d'un projet étatique ou de l'élaboration de la législation, les sources d'inspiration sont exclusivement européennes et largement belges.

Jean Salmon, professeur en droit international, s'est penché sur la nature juridique de cette construction particulière que fut l'ÉIC³. D'emblée, il souligne que ces questions de droit colonial ont retenu l'attention des juristes de l'époque, mais aussi tout au long du XX^e siècle⁴. Si l'on situe le murissement et l'accomplissement d'un projet étatique entre 1879 et 1885, différents textes serviront de matériaux pour l'édification et la reconnaissance du Congo léopoldien. Les premiers d'entre eux sont les traités conclus entre les chefs locaux et les agents de l'Association. Comme l'écrit Vellut : « *L'imagination juridique déployée durant ces années visait les chancelleries d'Europe et des États-Unis. C'est en vue des négociations qu'il fallait des traités au-dessus de tout soupçon. Suivant l'opinion de Lambermont ; en juillet 1884, les traités « constituaient la base sur laquelle Sa Majesté compte édifier la création qu'elle a en vue. Un doute sur le caractère loyal et solide des arrangements dont il s'agit pourrait rendre plus difficile le succès des négociations* » »⁵. Par la suite, avant, pendant et après la Conférence de Berlin, l'Association internationale congolaise conclut des accords bilatéraux avec les États présents à la réunion berlinoise. Ils formalisent la reconnaissance d'une nouvelle entité étatique. Enfin l'AIA adhérant à l'Acte général – elle ne pouvait d'ailleurs ne pas le faire sans se placer dans une position inextricable envers les grandes puissances coloniales – elle impose ainsi *de facto* des restrictions à l'État indépendant du Congo. L'Acte général deviendra le cœur de l'argumentaire juridique dans le conflit qui opposera les sociétés commerciales belges à l'État et sera invoqué lors de la campagne anticongolaise. L'Acte général de la conférence de Bruxelles de 1890 impose également des obligations, mais elle trouvera mieux sa place dans l'étude économique de l'État.

¹ J. STENGERS, « The Congo Free State and the Belgian Congo Before 1914 », in L.H. GANN, P. DUIGNAN (ed.), *Colonialism in Africa 1870-1960*, v. 1, Cambridge, 1969, p. 261.

² J. BRUHAT, *art. cit.*, p. 95 ; P. DAYE, *Léopold II*, Paris, 1934, p. 422-423

³ J. SALMON, « La nature juridique de l'État indépendant du Congo et des entités qui l'ont précédé », in *Le centenaire de l'État Indépendant du Congo. Recueil d'études*, ARSOM, Bruxelles, 1988, p. 147-182.

⁴ Salmon mentionne notamment la problématique liée au Sahara occidental et notamment la déclaration de la Cour internationale de Justice de La Haye. Cette dernière reconnaissait en somme la validité des accords conclus entre les chefs indigènes et les Puissances européennes.

⁵ J.-L. VELLUT, « Les traités (...) », p. 29.

1. Les traités passés entre les Associations privées et les chefs locaux

Ces accords ont été l'objet de recherche de plusieurs auteurs à commencer par Stengers,¹ mais d'autres historiens se sont penchés sur la question avec plus de précision lors des années 1980².

Vellut nous rappelle que ces traités afro-européens ne constituent pas une nouveauté. En effet, de tels accords trouvent leurs origines dans le commerce des esclaves. Dans le Bas-Congo, les traités, à la manière des contrats, liaient les partenaires européens et africains. Ces accords permettaient aux contractants européens la location d'une terre sur laquelle étaient permises des activités commerciales. Il est important de remarquer que ces sociétés ne pouvaient fonctionner « *qu'avec l'aide d'un personnel africain recruter sur place. On y trouvait des esclaves, mais aussi des employés supérieurs, des cadres, qui servaient d'intermédiaires, de représentants de commerce, de négociateurs.* »³

S'il est communément admis que les Associations ont contracté entre quatre cents et cinq cents traités, Willard Tisdell, consul américain à Boma, en dénombre 394 en novembre 1884. Denuit a par ailleurs retrouvé 257 de ces traités. Le premier est celui conclu entre Stanley et les chefs de Vivi le 13 janvier 1880. En observant la dispersion géographique, des zones sont facilement mises en évidence. Comme on peut s'en douter, les deux rives du fleuve du bas et du haut Congo font l'objet d'une attention particulière. Les points stratégiques y sont recherchés tels les confluent. Il faut aussi mentionner la rive occidentale du Tanganyika aux alentours de Karema, ainsi que le Kassaï parcouru par l'expédition Wissmann.

La première caractéristique à mettre en relief est la modification de la dénomination du contractant européen – ce qui est logique –, mais qui du reste est parfois anachronique. Ainsi, le Comité d'Études du Haut-Congo, inopérant dès 1879, sera mentionné dans de nombreux traités jusqu'en 1885 et de manière exclusive, comme le précise Denuit, jusqu'en 1883. Pour Stengers, le Comité joue très clairement de prête-nom pour Léopold II. Des variantes sont apportées par des agents probablement peu au fait des distinctions des différentes associations. Les traités utilisés par Vetch mentionnent l'Association Internationale du Haut-Congo. Par contre, la mention de l'Association Internationale du Congo se retrouve en 1882 sous la main de Léopold II. Quant à l'Association Internationale africaine, elle n'a pas disparu et cette survivance est due notamment à Stanley et à son adjoint Spencer Burns, mais également à Storms, au service de l'AIA, qui la place comme partie contractante encore en janvier et février 1885.

Dans son étude, Stengers a mis en évidence une évolution dans le contenu des traités, qui est parallèle à l'évolution des objectifs des Associations privées. Trois phases y sont distinguées. De 1880 à 1882, la négociation – dans la perspective d'une compagnie de commerce – porte principalement sur la cession de terrains, mais surtout de privilèges d'exploitation exclusifs en faveur du Comité d'études, et ce à l'exclusion de tout étranger. Au départ, il n'y a pas de cession

¹ J. STENGERS, « Léopold II et la rivalité franco-anglaise (...) », p. 425-469.

² C. DENUIT-SOMERHAUSEN, « Les traités de Stanley et de ses collaborateurs avec les chefs africains, 1880-1885 », in *Le centenaire de l'Etat Indépendant du Congo (...)*, p. 76-146 ; M. MWA BAWELE, « Afro-European Relations in the Western Congo Basin c. 1884-1885 », in S. FÖRSTER, W. MOMMSEN, R. ROBINSON (ed.), *op. cit.*, p. 469-489 ; D. VANGROENWEGHE, « Les premiers traités avec les chefs indigènes par Vangèle à Equateur-Station en 1883-1884. D'après des documents inédits », in *Annales Aequatoria*, 1980, n°1, p. 185-211 ; J.-L. VELLUT, « Les traités (...) », p. 25-34.

³ J.-L. VELLUT, « Les traités (...) », p. 24.

de la propriété d'un territoire, mais plutôt la location de celui-ci. Pour les chefs, les terres restent donc les leurs vu la rente qu'ils recevront. Nous sommes donc en présence de contrats similaires à ceux que passaient les maisons de commerce pour installer leurs factoreries, à l'exception des droits exclusifs. Maximilien Strauch nous renseigne sur les privilèges à obtenir par une lettre du 7 juillet 1881 à Otto Lindner¹. En premier lieu se retrouve l'obtention en pleine propriété de terrains aussi étendus que possible. Ensuite viennent les droits exclusifs : exploitation des mines, exploitation des forêts y compris la chasse et la récolte des produits naturels, requérir la force de travail indigène pour les travaux de la station², le droit de commercer librement avec les indigènes. Enfin, une clause tout à fait particulière est l'assurance de la protection par les chefs pour les hommes, la propriété et les biens du comité. Dans ce cadre, il ne peut être affirmé que la volonté du plus fort s'impose à celle du plus faible, encore faut-il reconnaître de l'Européen ou de l'indigène, celui qui est en position de force. Ainsi, les négociations prennent parfois un temps considérable. L'obtention des terrains n'était d'ailleurs possible que pour des terres qui n'étaient ni habitées, ni cultivées.

Dès la fin 1881, note Stengers, Léopold II, inquiet par la campagne menée par Brazza en faveur du traité Makoko, songe à placer les indigènes sous la suzeraineté de l'Association. Sur le terrain, la volonté royale ne se traduit pas immédiatement. Le passage de l'objectif économique à l'objectif politique se fait par palier. L'année 1882 constitue une phase intermédiaire. Au début de l'année, les agents doivent tenter d'obtenir les plus larges concessions possibles mais il est également demandé à Peschuel-Lösche que les traités s'assurent également le droit de conseiller et de se mêler des affaires indigènes, en particulier les disputes et les guerres intestines. En mars 1882, des instructions plus précises sont envoyées de Bruxelles à Stanley. Le modèle proposé est alors celui d'une compagnie à charte anglaise, la British North Borneo Company³. La Compagnie de Bornéo, outre d'avoir obtenu la propriété de territoires importants, avait reçu des privilèges régaliens, comme ceux de battre la monnaie, rendre la justice ou lever des troupes. Cette compagnie, qui est située dans une région bien connue du souverain et qui était de surcroît d'une création récente, ne pouvait que très largement influencer le monarque qui voyait en son modèle la possibilité de faire reconnaître des prérogatives politiques. Strauch enjoint dès lors d'inclure non seulement la cession du plein droit de propriété sur des terrains les plus grands possible, mais aussi la souveraineté sur ces territoires. Stratégiquement, les instructions visent la prise de possession des îles fluviales et des embouchures des rivières navigables.

En octobre 1882, Léopold II est convaincu que le gouvernement français ratifiera tôt ou tard le traité Brazza-Makoko. Dès le 5 octobre, le souverain écrit à Strauch : « *Un de ces jours, il sera important que vous remettiez un modèle de traité avec les chefs soit pour acheter des terres au moyen d'un tribut soit pour leur faire compléter par le même moyen notre protectorat* ». Dix jours plus tard, il précise : « *La lecture*

¹ M. LUWEL, *Otto Lindner 1852-1946. Een weinig bekend medewerker van Leopold II in Africa*, Mémoire de l'ARSC, v. 13, 1959, p. 180-181.

² Une vingtaine de traités précisent la fourniture à charge des chefs ainsi que des travailleurs mis à la disposition de la station. Un autre avantage voulu par le Roi eut par contre plus de difficultés, à savoir : le droit de lever des péages sur les routes établies par le Comité ou la suppression du droit de passage exigé par les chefs. En effet, ces redevances constituaient une source importante de revenus pour les chefs. C. DENUIT-SOMERHAUSEN, *art. cit.*, p. 82-83.

³ A la fin du XIX^e siècle, Alfred et Edward Dent sortent victorieux d'une rivalité commerciale dans ces régions au grand dam des gouvernements espagnol et hollandais. Ils acquirent une grande partie du Nord de l'île pour laquelle ils paient une redevance annuelle au sultan de Brunei. En 1882, ils constituent la British North Borneo Company qui reçoit une charte royale. En 1888, la Grande-Bretagne transforme le territoire en un protectorat.

des traités conclus par Stanley avec les chefs ne me satisfait pas. Il faut y ajouter au moins un article portant qu'ils nous délèguent leurs droits souverains sur les territoires qui font l'objet desdites conventions. [...] Ce travail est important et urgent. Il faut que ces traités soient aussi courts que possible et qu'en un article ou deux, ils nous accordent tout »¹. Sur bases de ces nouvelles instructions, certains agents reviennent chez les chefs qui ont précédemment accordé des cessions de terres pour conclure des traités de souveraineté². Ces traités et ceux qui suivront stipulent la cession de propriété, mais également l'abandon des droits souverains sur la concession. En outre, l'Association se fait, en outre, octroyer avec ce modèle de convention des droits concernant les voies de communication, le commerce et le commerce sur l'ensemble des territoires des chefs. Ceux-ci ne seront toutefois plus exclusifs, ce qui n'empêchera pas quelques agents, sans doute par habitude, d'inscrire le monopole de ces droits dans ces traités.

En contrepartie, les chefs reçoivent certes la protection de l'Association contractante, mais également divers cadeaux. Les premiers traités décrivent dans le détail les biens qui sont offerts. Ainsi, celui du 13 juin 1880 comprend des étoffes, des manteaux militaires, des couteaux, des bonnets, des caisses de gin, un habit en livrée et un collier de corail. Dans divers traités, d'autres produits sont mentionnés comme des barils de poudre, des fusils, des bagues, des miroirs, des parapluies ou des miroirs. Certains de ces cadeaux prendront même la forme d'une rente annuelle en particulier les étoffes et l'alcool³. Par la suite, les listes seront moins détaillées se réduisant même à une formule type : « *in consideration of goods and benefits* ». Par contre, Vangroenweghe note que certains traités conclus par Vangèle dans l'Équateur octroient des contreparties bien moindres en rapport avec la situation du Bas-Congo. L'explication apportée par l'anthropologue est que la rareté de la marchandise européenne dans le Haut-Congo en augmentait *de facto* la valeur⁴. Tant que l'on restait dans le champ des activités commerciales, donc de la cession d'une propriété, les traités étaient équilibrés dans le sens que les deux parties rencontraient leurs intérêts.

Il en va évidemment tout différemment à partir du moment où les traités se consacrent aux cessions de souveraineté. Des auteurs comme Gustave Moynier, cofondateur de la Croix-Rouge et de l'Institut de Droit international, mettent en doute la volonté des indigènes non coutumiers de ces notions de droits. Les traités seraient dénaturés par une forme de vice soit par l'erreur, le dol ou la violence⁵. D'autres auteurs prétendent également que les tribus n'ont pas la capacité de transférer une souveraineté⁶. Même des juristes qui seront par la suite des défenseurs de l'ÉIC, comme Frédéric Fromhold de Martens, considèrent que les populations africaines n'ont pas de statut de droit des gens ; elles sont donc cataloguées comme « non civilisées » et par

¹ papiers Strauch, Léopold II à Strauch, 5 et 15/10/1882. Cités par C. DENUIT-SOMERHAUSEN, *art. cit.*, p. 86-87.

² Il s'agit notamment de Parfonry avec les chefs Massouna-Mampouya et Nzou-Lalou d'Isanghila en novembre 1882, complétant le traité signé avec Swinburne en mai 1882. Toujours dans les environs d'Isanghila, Parfonry fait de même avec le chef Ndombi-Mbongo.

³ Pour la distribution de l'alcool, les régions sont bien déterminées. Il s'agit du Bas-Congo (Boma à Isanghila et embouchure du Kwilu) où ce produit est largement utilisé par les compagnies commerciales. C. DENUIT, *art. cit.*, p. 96.

⁴ D. VANGROENWEGHE, « Les premiers traités (...) », p. 190.

⁵ G. MOYNIER, *La fondation de l'Etat Indépendant du Congo au point de vue juridique*, Extrait du compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques - Institut de France, Paris 1887, p. 14. Voir aussi : F. CATTIER, *Droit et administration de l'Etat indépendant du Congo*, Bruxelles, 1898, p. 35-44.

⁶ P. JENTGEN, *op. cit.*, p. 110.

conséquent ne peuvent transférer des droits qu'elles ne possèdent pas¹. Léopold II sollicita d'autres juristes tel le professeur Égide Arntz de l'ULB, qui défendit que les tribus fussent indépendantes et pouvaient dès lors céder leur souveraineté². Notons que Cattier, également de l'ULB, réfute l'argumentaire d'Arntz et avance que l'origine de l'État du Congo ne se trouve pas dans l'acquisition de la souveraineté par la cession, « *mais à un mode originnaire : l'occupation. Les traités passés avec les indigènes ne constituent pas son titre juridique. Ils n'ont pas d'importance à ce point de vue.* »³ Le point de vue d'Arntz, malgré la flagrante contradiction avec le droit de l'époque, sera adopté autant par les chancelleries que par la doctrine⁴.

Les traités conclus lors de la première phase deviennent un problème aigu pour l'Association, au moment où l'idée de liberté commerciale pour le bassin du Congo bénéficie d'une adhésion de plus en plus grande. En 1883, deux agents de la *Nieuwe Afrikaanse Handels Vennootschap*⁵, Anton Greshof et Ntenvo, se procurent les textes des traités signés dans le Bas-Congo en octobre 1882 et surtout celui signé à Palaballa, sur les hauteurs de Nokki, en janvier 1883. Greshoff communique les textes à C. de Magalhães un officier de la marine portugaise. La réaction du Portugal est véhémente, on assiste à la multiplication des représentations à Bruxelles et à Londres. Tous les textes en sa possession sont publiés dans un livre blanc⁶. L'Association est dès lors obligée de temporiser sa course aux traités et de rassurer les acteurs en présence. Le traité de Palaballa est immédiatement annulé⁷ et des explications « bancales » sont données. Ainsi, les propos de sir Frederic Goldschmid⁸ sont notamment reproduits dans le *Times*. Le général anglais explique que ces traités ne seront jamais appliqués et qu'ils n'ont été signés que pour prévenir toute tentative de monopole⁹. Cette position n'empêche par ailleurs nullement Léopold II d'agir secrètement pour obtenir les droits politiques sur le bas fleuve. Alexandre Delcommune reçoit de Bruxelles en avril 1884 des instructions afin d'obtenir pour cette région les droits de souveraineté le plus rapidement. Dans ses mémoires, Delcommune précise qu'il usa de supercherie en n'expliquant pas aux « rois de Boma » tous les privilèges des droits souverains¹⁰. Parallèlement, Stanley passe un nouvel accord avec les chefs de Palaballa. Bien avant que Delcommune ait fait signer ces traités, Léopold II ne se prive pas de faire savoir au Portugal que l'Association a obtenu la souveraineté autour de Boma. Ce coup de bluff du Roi ne sera ni le premier ni le dernier.

¹ F. H. DE MARTENS, « La conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes », in *Revue internationale et de législation comparée*, v. 18, 1886, p. 147

² E. ARNTZ, *De la cession des droits de souveraineté par des chefs de tribus sauvages*, Bruxelles, 1884, 22 p.

³ F. CATTIER, *Droit et administration (...)*, p. 43.

⁴ J. SALMON, « *La nature juridique (...)* », p. 157.

⁵ Fondée en 1879 et héritière de l'Afrikaanse Handels Vereeniging, cette compagnie de Rotterdam est la plus puissante des entreprises européennes installée dans le Bas-Congo. Elle comptait pas moins d'une cinquantaine de factoreries et de centaines d'employés.

⁶ *Livros Brancos. Negócios externos. A questão do Zaire*, Lisbonne, 1884.

⁷ Les chefs de Palaballa avaient impliqué ou prétendirent impliqué le roi Pedro V de Kongo. Ce qui ne pouvait encore plus refroidir les relations entre l'Association et le Portugal.

⁸ Général anglais âgé de 70 ans, il est chargé par Léopold II en 1883 d'une mission visant à créer une confédération des tribus le long du fleuve sous l'autorité de l'Association. Il tombe malade à Isangila et est obligé de rentrer. R. S. THOMSON, *Fondation de l'Etat indépendant du Congo*, Bruxelles, 1933, p. 104-105. Il est intéressant de noter que dans sa notice nécrologique dans *The Geographical Journal*, il est présenté comme *Administrateur Délégué du Compte de l'Association internationale*. T. H. HOLDICH, « Obituary: General Sir Frederic J. Goldsmid, K. C. S. I., C. B », in *The Geographical Journal*, v. 31, 1908, p. 206.

⁹ *The Times*, 5/1/1884.

¹⁰ A. DELCOMMUNE, *Vingt ans de vie africaine*, v.1, Bruxelles, 1922, p. 165.

Les intermédiaires africains se saisissent de l'opportunité et commencent dès lors à jouer les intérêts européens les uns contre les autres. Les « rois de Boma » récusent dès le mois suivant les accords passés avec Delcommune au cours d'une séance publique à laquelle assistent la plupart des commerçants européens. La situation continue à se dégrader puisqu'en août, Parminter informe le monarque de l'opposition générale dans le Bas-Congo : « *À Boma et à Ponta de Lenha, les noirs ont répudié les contrats conclus avec nous, après des représentations par les firmes du Bas-Fleuve. À Ponta da Lenha, les rois ont signé une déclaration qu'ils ne pouvaient pas vendre leurs souverainetés.* »¹. Pour Parminter, la situation peut se renverser à partir du moment où l'Association se ménage les partenaires européens de ces chefs. L'élément européen s'imposera finalement aux acteurs africains. L'Acte général de Berlin et les négociations parallèles à celui-ci imposeront des balises normatives, qui au fil des années deviendront de plus en plus effectives. En attendant, la contestation se poursuit au Congo et prend une tournure tragi-comique lorsque sir Francis de Winton, administrateur général de l'ÉIC, proclame l'avènement de l'État. À Boma, les chefs refusèrent de se rendre à la cérémonie. Sur le plan diplomatique, le tout premier traité, celui du 13 juin 1880, signé à Vivi, aura même une trajectoire très particulière. En effet, dans sa stratégie de faire reconnaître l'AIC par une puissance extraeuropéenne, Léopold II fait envoyer aux États-Unis un texte falsifié en y ajoutant une clause de cession de souveraineté et en retirant celles concernant les droits exclusifs². C'est donc bien ce faux qui se trouve imprimé dans les publications du Sénat américain³.

2. Les traités bilatéraux entre l'AIC et les Puissances

Pour Salmon, les arguments juridiques de l'entourage de Léopold II en vue de faire admettre que l'Association a acquis des droits souverains sur des territoires sont d'une « *étonnante faiblesse* », si bien que seules des raisons politiques ont amené les Puissances à reconnaître la position du Roi. Les États ne sont pas limités à constater l'existence de l'Association. Ils ont contracté des traités souvent qualifiés de reconnaissances⁴. Ces accords se trouvent annexés au protocole numéro neuf de la Conférence de Berlin, qui se rapporte à la séance du 23 février 1885⁵. Lors de celle-ci, le président de séance lit une lettre de Strauch agissant comme président de l'Association internationale du Congo et faisant part que l'AIC « *avait conclu avec les Puissances à la Conférence (moins une) des traités qui, parmi leurs clauses, contiennent une disposition reconnaissant son pavillon comme celui d'un État ou d'un Gouvernement ami.* »

Dans l'ordre chronologique, il s'agit des États-Unis d'Amérique (22/4/1884) ; de l'Allemagne (8/11/1884) ; de la Grande-Bretagne (16/12/1884) ; de l'Italie (19/12/1884) ; de l'Autriche-Hongrie (24/12/1884) ; des Pays-Bas (27/12/1884) ; de l'Espagne (7/1/1885) ; de la France et de la Russie (5/2/1885) ; de la Suède-Norvège (10/2/1885) ; du Portugal (7/2/1885) et enfin de la Belgique et du Danemark (23/12/1885). Manque donc à l'appel la Turquie qui conclut une

¹ Lettre de G. Parminter au Roi, 12/8/1884 citée par J.-L. VELLUT, « Les traités (...) », p. 32.

² J. STENGERS, « Léopold II et la rivalité (...) », p. 434.

³ *United States Senate, Report n°393*, 48th Congress, 1st Session, 1884, p. 48.

⁴ J. SALMON, « La nature juridique (...) », p. 159.

⁵ Pour les références aux différentes conventions, nous nous référons à J. HOPF, *Nouveau Recueil général de Traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du grand recueil de G. Fr de Martens*, 2^e série, t. X, Gottingue, 1885-86, 1^{er} reprinting, Nendeln, 1967, p. 353-384.

convention avec l'AIC le 25 juin 1885¹. Ces traités pour la plupart sont des conventions, mais quelques-unes sont des déclarations². Les conventions, qui par nature sont des accords conclus entre États et visant à produire des effets juridiques, sont évidemment bien plus détaillées que les déclarations qui sont des prises de décision exprimant nettement une position. En effet, la distinction s'applique particulièrement à la Belgique – en retrait volontaire pour marquer sa position de neutralité – qui se borne à reconnaître le pavillon de l'AIC.

Ces accords bilatéraux ne se coulent pas dans un moule unique. Le temps fait son œuvre. Une évolution est perceptible dans la rédaction des clauses, et ce autour de plusieurs éléments communs. L'échange de déclarations entre les États-Unis et l'AIC prend la figure d'un prototype et elles permettent de s'interroger sur le terme de « reconnaissance » attribué à ces textes. Dans ces traités, il n'est pas question de l'État indépendant du Congo, et même la convention du 25 juin 1885 avec la Turquie est passée avec l'Association. Cette situation soulève la question de la date de la fondation de l'ÉIC, qui sera posée plus loin. Henry Sanford mentionne la cession de territoires dans les bassins du Kwilu et du Congo à l'AIC « *pour l'usage et au profit d'États libres déjà établis ou en voie d'établissement* ». Si la convention avec l'Allemagne reconnaît « *les frontières du territoire de l'Association et du nouvel État à créer* », la déclaration de Strauch à la Grande-Bretagne précise enfin que Léopold II est le fondateur de l'AIC et que « *l'Association est investie de l'administration des intérêts desdits États libres* ». Cette formulation se retrouve également dans les conventions avec les Pays-Bas et l'Espagne. Des termes semblables sont utilisés dans le traité avec l'Italie. Cette référence aux « États libres » tend à disparaître, les Puissances se bornant à reconnaître le drapeau de l'AIC comme celui d'un gouvernement ami ou mieux d'un État ami³. Il n'est fait nulle part mention de l'État indépendant du Congo.

De surcroît, les termes employés pour la déclaration à la Belgique continuent à laisser penser que l'AIC est gestionnaire d'un État : « [...] *il lui a été cédé en toute souveraineté de vastes territoires en vue de l'érection d'un État libre et indépendant [...] la dite Association a adopté comme drapeau de l'État géré par Elle [...]* ». L'évolution est significative, car l'État est exprimé sous une forme singulière. Cependant, cette évolution n'est pas définitive, car la convention avec la Turquie utilise les termes « *États libres* » et place « *les habitants des dits territoires* » comme « *sujets du gouvernement de l'Association* ». Le débat est avant tout juridique puisque la question se propose de déterminer s'il s'agit d'une AIC gérante d'États libres ou plutôt une Association fondatrice d'un État à créer, impliquant ainsi que les États libres n'étaient qu'une fiction. La seconde hypothèse est plus proche des faits et les juristes d'alors n'étaient d'ailleurs pas dupes⁴. À notre sens, cette question aura un impact plus grand sous son aspect politique. En effet, la reconnaissance du pavillon de l'Association est justifiée par le « *but humanitaire et civilisateur* » revêtu par l'AIC. Cet argument avancé dans les

¹ A.-J. Wauters mentionne le 10 décembre 1885 au moment où les ratifications sont échangées. A.-J. WAUTERS, *Carte de l'Etat indépendant du Congo dressée d'après les derniers renseignements avec un résumé chronologique des principaux faits de l'œuvre africaine 1879 à 1887*, Bruxelles, 1888, p. 6. Voir : A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 50.

² C'est le cas pour l'Autriche-Hongrie, la Belgique et les États-Unis. Avec la Grande-Bretagne, il y a à la fois une convention et une déclaration.

³ La convention avec l'Allemagne le 8/11/1884 inscrit pour la première fois le pavillon de l'Association comme celui d'un État ami. La chronologie est importante car les conventions avec les Pays-Bas (27/12/1884) et l'Espagne (7/1/1885) mentionnent toujours l'existence d'États libres.

⁴ « *Cette anomalie s'explique par le fait qu'on voulait voir, dans cette création d'un souverain à vastes et nobles vues, le germe d'un État, un État à naître, comparable au nasciturus du droit privé. On l'a fait naître immédiatement après (...)* » A. RIVIER, *Principes de droit des gens*, t. I, Paris, 1896, p. 49 Cité par J. SALMON, « Les principes juridiques (...) », p. 163.

négociations avec les États-Unis, prenant alors comme modèle pour les « États libres » celui du Libéria, se retrouve dans la déclaration de la Grande-Bretagne, puis dans les conventions avec l'Italie, l'Autriche-Hongrie, les Pays-Bas, l'Espagne et de la Russie. Certaines conventions avec ces pays¹ précisent également l'obligation de supprimer l'esclavage. Cette clause se retrouve aussi dans le traité avec la Norvège-Suède. Le thème de la mission civilisatrice est un levier puissant, mais se révélera être également une épée à double tranchant. La critique du régime léopoldien s'amplifiant au fil des années s'enracinera comme un retour de flamme sur des motifs humanitaires qui deviendront l'exclusive de la campagne de la *Congo Reform Association*.

Comme le précise Salmon, ces textes instituent l'AIC comme un sujet de droit international. En effet, il s'agit de traités internationaux, certaines conventions mentionnant la nécessité de ratification². En outre, ces traités comportent une série de droits et de devoirs auxquels souscrivent les États³. Ces droits et devoirs varient d'une convention à une autre, mais plusieurs sont communes à l'ensemble. La reconnaissance d'un gouvernement en est la seule importante impliquant les Puissances. Les autres engagent l'AIC envers l'autre partie dont celle qui est alors le plus en évidence à l'époque se trouve être le règlement des relations commerciales. Elles sont généralement encadrées par deux points qui se retrouvent dans la première déclaration de l'Association :

« Que ladite Association et lesdits États ont résolu de ne percevoir aucun droit de douane sur les marchandises ou les produits importés dans leurs territoires ou transportés sur la route qui a été construite autour des cataractes du Congo [...] ;

Qu'ils assurent aux étrangers qui se fixent sur leurs territoires le droit d'acheter, de vendre ou de louer des terrains et des bâtiments y situés, d'établir des maisons commerciales et de faire le commerce sous la seule condition d'obéir aux lois. Ils s'engagent, en outre, à ne jamais accorder un avantage quelconque sans l'étendre immédiatement aux citoyens de toutes les autres nations [...] »

À ces deux piliers commerciaux, s'ajoute aussitôt la clause de la nation la plus favorisée, ne se limitant pas qu'aux seules stipulations économiques. Ce pilier triangulaire se retrouve ainsi d'une manière ou d'une autre dans les conventions et dans la déclaration avec l'Autriche-Hongrie.

En observant avec attention la convention avec la Grande-Bretagne, nous pouvons nous rendre compte qu'elle a en fait sa particularité propre. L'objectif n'est pas commercial. Ceci est une évidence depuis que l'Association et Léopold II se sont transformés en champions de la liberté commerciale pour faire échouer le traité anglo-portugais. Le gouvernement anglais cherche et obtient un tout autre avantage, celui de la juridiction exclusive civile et criminelle à l'égard des personnes et de la propriété de ses sujets. Ainsi la Grande-Bretagne a le droit de nommer des consuls, mais en outre ces agents diplomatiques pourront, si leur gouvernement les autorise, établir des tribunaux consulaires. Les sujets britanniques sont donc soumis aux lois de l'État (du Congo) applicables aux étrangers, mais les infractions seront jugées par le tribunal consulaire. Cette exigence de la première puissance mondiale de l'époque n'a rien d'étonnant et la Direction de la Justice à Boma nous explique qu'en fait les Puissances se sont prévaluées de l'article trente-cinq du projet de l'Acte général, l'annexe deux du protocole neuf. Celui-ci stipulait l'obligation

¹ Espagne, Italie et Pays-Bas.

² Conventions avec l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède-Norvège.

³ J. SALMON, « La nature juridique (...) », p. 159-160.

d'assurer l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et la liberté commerciale¹. Les conventions et les déclarations, qui suivent chronologiquement l'accord avec la Grande-Bretagne, inscrivent soit explicitement², soit sous la forme de la clause de la nation la plus favorisée³, l'exercice de la justice consulaire.

Le sujet est très sensible pour le jeune État, car l'exercice de la Justice est non seulement une des trois composantes du pouvoir étatique, mais aussi une partie des prérogatives régaliennes. Avec la perspective de l'établissement d'une justice consulaire, l'intégrité de la souveraineté est mise en balance. L'une des priorités du Gouvernement local sera donc d'assurer l'organisation judiciaire, car les traités bilatéraux mentionnent clairement que la justice consulaire est possible « *jusqu'à ce que l'Association ait pourvu d'une manière suffisante à l'administration de la justice à l'égard des étrangers* ». Cette clause a été expressément demandée par Léopold II en vue de ne pas subir d'influence étrangère sur les affaires de l'État⁴. Cette question reviendra avec l'affaire Stokes-Lothaire en 1895 et il est pertinent de se demander dans quelle mesure le « danger » de l'établissement de tribunaux consulaires a guidé l'attitude du Gouvernement de Léopold II. D'une manière générale, l'assurance de la plénitude de la souveraineté préoccupera les hauts fonctionnaires du nouvel État et se focalisera sur des symboles, à l'instar des règlements administratifs sur les pavillons pouvant ou devant être arborés par les particuliers.

3. L'Acte général de Berlin

Lors des débats et des travaux de la Conférence de Berlin, l'Association n'est pratiquement jamais mentionnée, mais sa présence se projette sans cesse à l'esprit des délégués. Alphonse de Courcel, l'ambassadeur français l'appelle d'ailleurs « *la dame de nos pensées* »⁵. L'adhésion de l'Association à l'Acte final ne faisait donc pas l'ombre d'un doute pour les participants⁶.

L'article 37 de l'Acte général prévoit la possibilité pour les Puissances qui n'ont pas signé l'Acte d'y adhérer par un acte séparé. Lors de la dernière séance de la Conférence, le 26 février 1885, le prince von Bismarck donne lecture avant l'imposition des signatures d'une communication de Strauch agissant comme président de l'AIC stipulant l'adhésion de l'Association à l'Acte général. Commentant cette déclaration, Bismarck formule des vœux de prospérité pour le « *nouvel État du Congo* »⁷. Cette position du chancelier allemand est nette et nous devons y revenir lorsqu'il nous faudra déterminer la date de fondation de l'État indépendant. L'adhésion de l'Association dans sa forme et ses conséquences maintient d'ailleurs la confusion sur sa nature juridique. Président de l'AIC, le colonel Strauch, signe l'adhésion, muni des pleins pouvoirs délégués par Léopold II, qui agit comme fondateur de l'AIC. Ces pouvoirs ne sont pas juridiquement compréhensibles puisqu'il revient au président de signer les pleins pouvoirs et non au fondateur. La première inspiration du Roi était plus compliquée, en ce sens que Lambert – nous retournons ainsi au CECH – confie à Strauch les pouvoirs nécessaires pour se conformer à la mission du fondateur

¹ MRAC, papiers Fuchs, 286, Minute d'un exposé sur l'organisation judiciaire, 1889.

² Italie, Autriche-Hongrie, Pays-Bas, Espagne, Russie, Norvège-Suède, Danemark et Turquie.

³ France, Portugal, Belgique.

⁴ SPFAE, papiers Lambermont, lettres du Roi à Strauch et à Lambermont, 18 et 20/12/1884.

⁵ E. BANNING, *Mémoires* (...), p. 16.

⁶ R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 240.

⁷ J. HOPF, *Nouveau Recueil général de Traités* (...), t. X, p. 413.

principal qu'est Léopold II¹. Pour Moynier, cette adhésion est même techniquement irrégulière puisqu'elle est faite par une société alors que l'article trente-sept ne lie que des gouvernements². Toutefois, le fondateur de la Croix-Rouge convient également qu'on reconnait par ce biais à l'AIC le caractère et les droits d'un être juridique de droit public. L'Association entre *de facto* dans le droit international universel³. L'AIC bénéficie ainsi implicitement la qualité de Puissance, mais « *il n'en demeurerait pas moins qu'il y avait encore beaucoup à faire pour la transformer en État véritable.* »⁴

Dans son intéressante réflexion, Salmon ne s'est malheureusement pas arrêté sur la portée de l'adhésion pour l'ÉIC. Dans le système d'une autocratie, il est malvenu de parler d'une constitution ou d'une loi fondamentale. Cependant, « *le traité de Berlin a tracé des limites à l'autonomie des Gouvernements dans le bassin conventionnel du Congo* » comme l'écrit le baron Lambermont au Roi⁵. Au Conseil supérieur du Congo, Édouard Rolin, rédacteur de la *Revue de droit international et de législation comparée*, l'affirme également très clairement : « *le régime du Congo est celui d'une autocratie pure limitée seulement par les traités internationaux* »⁶. L'avocat du Roi, Sam Wiener, poursuit sur la même idée quelques années plus tard : « *La Souveraineté de l'État du Congo constitue une monarchie absolue. Aucune limitation n'a été apportée à cette Souveraineté, en dehors des restrictions conventionnelles acceptées par l'État du Congo par son adhésion, au moment même de sa reconnaissance, à l'Acte de Berlin.* »⁷ Pour le sénateur libéral, les restrictions sont limitées et relatives à la liberté commerciale, à l'assimilation des étrangers et des nationaux, à l'égalité des cultes. Mais elles ne touchent en aucune manière à l'organisation de l'État que Léopold II peut régler comme il l'entend. Concrètement, les conventions internationales forment des axiomes du droit congolais et donc font partie *ipso facto* de la législation de l'ÉIC⁸. Ainsi, lorsque le cursus de l'École coloniale sera défini, Octave Louwers prévoira une étude approfondie des Actes généraux de Berlin et de Bruxelles⁹.

La portée de l'adhésion à l'Acte général reçoit par ailleurs d'autres interprétations. La note du gouvernement anglais du 8 août 1903 est symptomatique de cette école de pensée. Elle interpelle les Puissances signataires sur le traitement des indigènes par l'administration congolaise et sur l'absence de liberté commerciale. L'Acte général devient ainsi la Charte fondamentale de l'ÉIC et les Puissances – celles qui ont porté l'ÉIC sur les fonts baptismaux – ont dès lors un devoir d'ingérence. En 1907, sir Edward Grey, ministre des Affaires étrangères, déclare à la Chambre des communes que l'annexion du Congo ne peut se faire qu'avec le consentement des Puissances signataires. Cette position revient à affirmer que l'Acte de Berlin a reconnu l'État indépendant du Congo. Stengers parle à ce propos de légendes¹⁰. Une telle position porte à son comble l'énervement du monarque belge qui la considérait comme « *une prétention extraordinaire* » et qu'il fallait par conséquent veiller sur tous les droits et l'indépendance de l'État du Congo¹¹. Alliant le geste à la parole, le Roi-souverain avait réfléchi l'année précédente sur la manière de récupérer le

¹ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 24/10/1884.

² G. MOYNIER, *op. cit.*, p. 28.

³ *Ibidem*, p. 29.

⁴ J. SALMON, *op. cit.*, p. 166-167

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 12, lettre de Lambermont au Roi, 2/10/1891.

⁶ SPFAE, CSC, 763, Rapport d'Edouard Rolin sur la publicité des séances et extraterritorialité du Conseil.

⁷ AGR, papiers Wiener, 12, Note de Wiener sur la succession au Trône du Congo, 11/3/1901.

⁸ G. BLANCHARD, *Etude sur la formation et la constitution politique de l'Etat Indépendant du Congo*, Paris, 1899, p. 89.

⁹ AGR, papiers Louwers, 339, Descriptif du cours colonial.

¹⁰ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 93-96.

¹¹ AGR, papiers Droogmans, 18, copie note de principe du Roi à Droogmans, 2/3/1907.

projet d'un groupe colonial large incluant le prince von Bulöw et Clémenceau dans la fondation d'un journal. Celui-ci aux yeux du souverain aurait comme objectifs à défendre : « *Assurance formelle que le nouveau journal défendra l'État du Congo c'est-à-dire qu'il défendra que l'Acte de Berlin n'ait pas constitué l'État I[ndépendant] n'a donné à aucune puissance le droit d'y intervenir. Que tout État I[ndépendant] est de par le droit des gens maître chez lui. [...]* »¹

Les considérations mêmes du chef de l'État à l'encontre de la portée de l'Acte sont variables dans le temps et selon les problématiques. Léopold II érige l'Acte général en « *loi suprême* » lorsque ce dernier peut servir les intérêts de l'État encore frêle² ou ses propres intérêts. Ainsi en 1899, Cecil Rhodes lui propose de faire exploiter la Rhodésie et le Congo par une seule compagnie anglo-belge, la souveraineté et les relations extérieures restant dans les mains du Roi. Même si le souverain souligne le caractère grandiose du projet, celui ne recevra pas son agrément. Le Roi basera son refus sur l'interdiction des monopoles stipulée dans l'Acte de Berlin³. Toutefois, le respect scrupuleux des clauses de cette convention internationale n'a pas été un souci permanent chez le Roi, qui a forgé sa propre interprétation.

Il nous faut revenir au texte même de l'Acte et examiner de plus près les stipulations qui s'y trouvent⁴. Divisé en sept chapitres, le premier d'entre eux aura sans doute suscité le plus de commentaires et fait l'objet de l'avis de nombreux jurisconsultes. Il a trait à la liberté de commerce dans le bassin conventionnel du Congo. Cette zone géographique ne correspond pas au bassin hydrologique du fleuve Congo, également appelé la cuvette centrale. Le bassin conventionnel est bien plus large. Il regroupe deux zones de libre-échange. La première, celle du bassin du Congo et de ses affluents, s'étend de l'océan Atlantique aux Grands Lacs, avec des limites réduites à la côte (au Nord à 2°30' de latitude Sud et au sud à l'embouchure du Logé). La seconde, la zone orientale, prend place entre les Grands Lacs et l'océan Indien, excepté Zanzibar et sa zone d'influence à la demande de la Grande-Bretagne. Henri Wesseling décrit le bassin conventionnel comme « *une gigantesque saucisse, épaisse au milieu, étroite à une extrémité et dont un énorme morceau avait été mangé à l'autre extrémité par le sultan de Zanzibar.* »⁵

Dans le bassin conventionnel, tous les commerçants étrangers doivent être traités au même titre que les nationaux. De surcroît, aucun droit d'entrée ou de transit ne peut être imposé sur les marchandises importées. L'Acte général prévoit l'éventualité d'une modification pour les droits d'entrée à la fin d'une période de vingt ans. La conférence antiesclavagiste de Bruxelles résoudra la question de façon anticipée permettant l'introduction de ces impôts. Par contre, les stipulations ne concernent que les produits importés et ne traitent pas des exportations. Il est même admis sur les importations de prélever une équitable compensation pour les dépenses utiles au commerce. Cependant, tout monopole ou privilège commercial est rigoureusement interdit. Ce dernier article sera au cœur même d'un désaccord profond entre le Roi-souverain et les sociétés commerciales belges. Entre 1890 et 1892, l'économie congolaise assiste à une complète

¹ APR, papiers Goffinet, correspondance de 1906, note de Goffinet et commentaire du Roi, 23/7/1906.

² Dans les négociations frontalières avec le Portugal en 1889, Léopold II évoque la possibilité d'en appeler à l'arbitrage de Puissances amies comme le permet l'article 12 de l'Acte de Berlin. AGR, papiers van Eetvelde (PVE), Pos 4071, 27, lettre de van Eetvelde et commentaire du Roi du 23/10/1889.

³ APR, Cabinet Léopold II, 1809, Note du Roi sur une entrevue avec C. Rhodes, 3/2/1899.

⁴ Pour la référence à l'Acte général nous nous référons à J. HOPF, *op. cit.*, t. X, p. 417-427.

⁵ H. WESSELING, *Le partage de l'Afrique (...)*, p. 162.

révolution copernicienne : Léopold II établit peu à peu le régime domanial. Il légitimera sa position en considérant toujours que l'Acte de Berlin introduit des restrictions dans ses droits souverains, mais qu'il ne lui empêche pas d'exploiter ses domaines¹. Le Roi reste en fait fidèle à sa pensée. Lorsqu'à Berlin, il faut discuter la déclaration allemande sur la liberté de commerce, Lambermont et Banning demandent de pouvoir plaider en faveur du projet allemand en l'amendant par l'abolition des droits d'exportation. Léopold II refuse d'appuyer un projet aussi libéral et « *il ne voulait même pas s'obliger à exclure les monopoles et privilèges [...]. Il s'en tenait à la déclaration faite aux États-Unis – pas de droits d'importation, pas de traitement de faveur.* »² La position du souverain sera celle qui sera toujours défendue par le Gouvernement central : l'Acte général n'a pas aboli la propriété privée, l'État se trouve dans le droit de s'octroyer les terres vacantes et d'en confier la mise en valeur à un tiers³. Cette position officielle ne sera pas forcément admise par certains proches collaborateurs du Roi qui s'éloigneront alors ou seront éloignés⁴.

Le chapitre premier comporte également des dispositions connexes. L'article six est sans aucun doute celui qui est le plus souvent évoqué. Il se rapporte à la protection des indigènes, mais aussi à la liberté religieuse. La protection des populations locales ne vise pas la simple préservation des indigènes, elle oblige également à l'amélioration des conditions morales et matérielles. En d'autres mots apporter la civilisation ! L'« œuvre civilisatrice » signifie alors européaniser et christianiser, elle vise à reproduire le modèle de la société européenne en Afrique⁵. La conséquence logique est la suppression de l'esclavage qui se résume en un seul article (art. 9) formant le Chapitre deuxième. Dans sa formulation, il n'y a toutefois pas de contraintes afin d'obliger les Puissances souveraines à s'engager activement dans cette lutte. En effet, « *la conférence ne discuta sérieusement ni de la traite des esclaves ni des grands idéaux humanitaires qui étaient censés l'avoir inspirée.* »⁶ Pour certains auteurs, les définitions données à l'esclavage à l'article six et à l'article neuf donnent lieu à une distinction subtile entre l'esclavage et la traite des noirs. Le premier terme se rapporte à l'esclavage domestique en vigueur dans les sociétés africaines ; le second vise quant à lui la traite des êtres humains par l'Islam. Mais pour ces auteurs, le texte ne mentionne pas le travail forcé, une forme déguisée de l'esclavage, qui est une pratique courante des sociétés commerciales. Ainsi, l'article neuf consacrerait la pratique du travail forcé et serait donc à la base de la politique coloniale du travail de Léopold II⁷. Au regard de la législation de l'État indépendant, il nous semble peu raisonnable de se baser sur l'art. 9 de l'Acte de Berlin. Le travail forcé ne trouve pas en fait de véritable justification dans le droit congolais. Rappelons simplement que le premier décret réglementant les impôts en nature, dont le versement a nécessité la mise en place du travail forcé, date de novembre 1903. Cependant, il n'est pas difficile de considérer que les opposants au

¹ AGR, PVE, Pos4071, 28, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 3/8/1891.

² R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 226.

³ SPFAE, AA, AE 453 (325), projet d'un mémoire défensif avec correction du Roi, circa 1891.

⁴ Voir la deuxième partie : La politique économique de l'État indépendant du Congo (1885-1895).

⁵ J.-P. BALAMO MOKELEWA, *Eglises et Etat en République démocratique du Congo. Histoire du droit congolais des religions (1885-2003)*, Paris, 2008, p. 59.

⁶ J.I. NKULU MUTOMBE, *La Question du Zaïre et ses répercussions sur les juridictions ecclésiastiques (1865-1888)*, Kinshasa, 1982, p. 96-97.

⁷ S. AXELSON, *Culture confrontation in the lower Congo. From the Old Congo Kingdom to the Congo Independent State with special reference to the Swedish Missionarie in the 1880's and 1890's*, Falköping, 1970, p. 208-209. Balamo Mokelewa reprend le raisonnement et conclut que l'art 9 est la base sur laquelle Léopold II se base pour le travail force. J.-P. BALAMO MOKELEWA, *op. cit.*, p. 59.

régime léopoldien insisteront au début du XX^e siècle sur les devoirs de l'art. 6 pour justifier l'échec de l'État dans sa mission civilisatrice¹.

Pendant à ces clauses humanitaires, la liberté de culte et la protection des missions trouvent logiquement leur place, puisque les religieux sont perçus, aux côtés des missions scientifiques et charitables, comme les « outils » pouvant apporter la civilisation aux indigènes. La question des missions est un sujet délicat à plus d'un titre pour l'État léopoldien. En effet, le large courant wesleyen et le mouvement abolitionniste ont poussé les missionnaires protestants vers l'Afrique et ce bien avant l'établissement des premières stations de l'Association. La liberté de culte et la tolérance religieuse sont aux yeux de différentes opinions publiques occidentales d'une importance capitale. « *La liberté religieuse, écrit Balaamo Mokelwa, s'inscrit dans une histoire occidentale riche et très mouvementée et octroyée dans la douleur, histoire dont les puissances européennes portent encore des stigmates.* »² Or Léopold II souhaiterait bien recevoir un patronage sur l'Église au Congo et lui faire jouer le même rôle de contrôle social et politique qu'en Belgique. Opérationnellement, les missionnaires seront des agents politiques, ayant notamment la charge de l'état civil. D'une manière ou d'une autre, la mission suppléera l'insuffisance du quadrillage administratif. Qui plus est, la profonde motivation du Roi est de voir un jour la Belgique devenir réellement la métropole d'une colonie africaine. En impliquant les missions religieuses, Léopold II espère bien convertir l'opinion catholique belge à ses projets coloniaux³.

Le souverain va donc porter ses efforts sur la création d'une mission nationale belge. Il y aura une véritable politique de discrimination en faveur des missions catholiques et belges. Cette discrimination positive se trouve inscrite dans le décret du 28 décembre 1888 qui établit la distinction entre les institutions notamment religieuses créées par l'État et les associations privées notamment des œuvres religieuses. Il faut donc parler d'une politique protectionniste de la part des Gouvernements central et local. Le supérieur des scheutistes, le père Van Heck écrivait à ce propos : « *c'est le gouvernement qui a accordé la personnalité civile à chacune des congrégations religieuses établies au Congo ; c'est le gouvernement qui lors de l'érection de chacune des stations religieuses a concédé en toute propriété des centaines d'hectares de terrain à exploiter pour les indigènes de la mission. C'est le gouvernement aussi qui alloue dans son budget une forte somme d'argent à distribuer entre les divers ordres religieux qui possèdent des missions au Congo [...]* »⁴. Il ne faut pas non plus idéaliser les relations entre les missions belges et l'État, mais la préférence gouvernementale leur restera jusqu'au bout largement acquise⁵. De surcroît, la position des missions protestantes se complique outre le fait qu'elles sont anglo-saxonnes, elles vont dénoncer activement les abus commis par l'administration. La question se posera au Gouvernement central sur l'attitude à adopter vis-à-vis des « *missions anglaises* ». La tentation est forte de vouloir réduire leur influence, mais l'ancien secrétaire d'État van Eetvelde rappelle que l'État doit se tenir aux stipulations de l'Acte général. Ainsi pour lui, « *toute tentative de l'État pour éluder ces dispositions, en fait, doit être menée avec tact et prudence, si l'on veut rester cantonné sur le*

¹ La campagne anti-congolaise sera plus largement traitée dans la troisième partie : Le paradoxe de la gouvernance léopoldienne (1885-1906).

² J.-P. BALAAMO MOKELWA, *op. cit.*, p. 64.

³ V. VIAENE, « La religion du prince : Léopold, le Vatican, la Belgique et le Congo (1855-1909) », in V. DUJARDIN e.a., *Léopold II entre génie et génie (...)*, p. 179-189.

⁴ ASPF, S.C., 263, p. 261 Cité par Balaamo Mokelwa, p. 85.

⁵ Voir les excellents articles d'A.-S. Gijs basés sur son mémoire de maîtrise : A.-S. GIJS, *Le Congo léopoldien et les missions comme enjeux des relations jésuites-État de 1879 à 1908 : entre ombres et lumières, plaidoyers et réquisitoires*, UCL, 2009.

terrain qui semble tenable. »¹ Le ministre d'État congolais propose dès lors de créer un serment de fidélités aux lois et aux institutions pour les enseignants, exclusivement des missionnaires. Ceux qui violeraient la loi ou mineraient les institutions ne pourraient dès lors plus enseigner.

Sur base de ces éléments, nous serions tentés d'affirmer que l'article six a été rapidement déconsidéré et jugé sans valeur par les Gouvernements congolais. Sans doute, nous irions rapidement en besogne, mais la tentation est toujours grande de rejoindre le courant dominant de pensée. L'interprétation du décret sur le trafic des spiritueux du 17 décembre 1887 est un bon contre-exemple. Il s'applique seulement sur la région du Haut-Congo et il vise à prévenir les abus tels les ventes en quantité excessives ou de mauvais alcools². L'objet du délit est sensible et nous avons vu que les délégations allemande et néerlandaise se sont opposées à une législation restrictive lors de la Conférence. L'administrateur général des Finances Van Neuss explique au gouverneur général Janssen que le décret s'inspire résolument de l'article six. Toutefois, l'État doit tenir compte de la position des maisons de commerce dans le Bas-Congo – qui sont des contre-pouvoirs locaux – et éviter toute contestation sur une éventuelle entrave de la liberté de commerce. Entraver le commerce des alcools dans le bas fleuve ne sera possible qu'à partir du moment où l'État sera mieux organisé. Pour les régions du Haut, il est possible d'imposer un droit de licence qui est plus qu'une simple mesure fiscale et l'Administrateur-général d'ajouter : *« le but humanitaire de la mesure, – le seul que le Gouvernement ait en vue dans l'occurrence, – sera d'autant mieux atteint que les établissements vendant de l'alcool seront moins nombreux. Un impôt assez élevé se justifie du reste par ce fait que l'État sera obligé, dans l'intérêt de la tranquillité publique, d'exercer une surveillance particulière et coûteuse dans les localités où le débit des spiritueux se pratiquera. »*³

Les autres stipulations de l'Acte général de Berlin poseront nettement moins de problèmes et feront moins débat. L'article sept portant sur l'obligation d'adhérer à la Convention de l'Union postale révisée à Paris le 1^{er} juin 1878. En soumettant le décret d'adhésion au Roi, les trois Administrateurs généraux rappellent dans leur note qu'il s'agit d'un devoir duquel il faut s'acquitter au plus vite⁴. L'ÉIC adhère à la convention deux jours plus tard et le lendemain l'Administrateur général des Affaires étrangères prend un arrêté sur le service des postes.

D'autres articles ne seront par ailleurs jamais appliqués. L'exemple le plus emblématique se trouve dans la réalisation non aboutie de la Commission internationale de navigation du Congo. Cette commission avait eu comme penseur Émile Banning qui s'inspire du modèle de la Commission de navigation du Danube mentionnée dans l'invitation de Bismarck⁵. Dans la rédaction de son projet, Banning a comme première optique la préservation de l'avenir de l'Association. Lorsqu'il prépare ce document en octobre 1884, l'AIC n'est pas du tout assurée qu'elle obtiendrait le moindre droit sur l'embouchure du Congo ou qu'elle contrôlerait l'une ou l'autre rive en dessous du Stanley-Pool. La Commission internationale pourrait dans le cas où les négociations seraient défavorables au nouvel État sinon neutraliser du moins amoindrir les prétentions françaises et portugaises. En outre, pour plus de sécurité, Banning introduit sous le contrôle de la commission

¹ AGR, PVE, Pos4072, 35, note de van Eetvelde au Roi du 17 /1/1904 (retranscrite dans le second carnet)

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 178.

³ AGR, papiers Van Neuss, 3, Dépêche n° 309 Van Neuss à Janssen, 27/12/1887.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 3, note des Administrateurs généraux sur le service postal, 15/9/1885.

⁵ Commission internationale installée par le Traité de Paris de 1856 appliquant la liberté de navigation comme pour le régime du Rhin prévu par le Traité de Vienne de 1815. Cette Commission était souveraine et indépendante des États.

la construction et la gestion des routes et voies ferrées, idée à laquelle Léopold II ne pouvait pas se rallier¹. La Conférence d'ailleurs n'accordera pas au projet l'amplitude des moyens et des prérogatives de la Commission du Danube. La Commission de navigation du Congo était pour ainsi dire morte née. Pour Thomson, il est probable que la Conférence avait prévu qu'elle ne fonctionnerait jamais². Aucune garantie n'était prévue pour son établissement et seule l'Association avait un réel intérêt à la voir s'établir, mais le règlement des frontières lui était finalement favorable en ce qui concerne la maîtrise du fleuve. Le Portugal tentera bien de faire constituer la Commission internationale sans véritable conviction et sans réelle énergie. En 1886, Greindl, l'ambassadeur belge, transmet la demande des Affaires étrangères portugaises afin de savoir si des mesures ont été prises pour la constitution de la commission. Ce à quoi van Eetvelde répond que l'ÉIC verrait avec plaisir la mise sur pied de l'institution et que le Portugal, au même titre que l'État du Congo, peut provoquer cette constitution. À cette invitation, le ministre de Barros Gomes précise que son intention n'était pas de provoquer le mouvement et que cette affaire n'est pas urgente³.

Un dernier point à évoquer serait le chapitre troisième traitant de la neutralité des territoires du bassin conventionnel. La solution n'a pas été simple à trouver et Émile Banning joue encore un rôle important. Il propose que les puissances souveraines dans le bassin aient le droit de se déclarer neutres⁴. Cette prise de position devrait alors être admise par les autres Puissances. Cette solution pouvait être acceptée par tous parce qu'elle laissait la faculté de se déclarer neutre. Léopold II acquiesce facilement à l'idée de son conseiller. Le Roi était conscient qu'il était un *minus habens* sur la scène africaine et qu'il devait bénéficier d'un mode de protection. En outre, le parallélisme avec la situation belge serait un argument politique en faveur de sa politique coloniale et en premier lieu l'union personnelle des deux couronnes⁵.

¹ R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 232.

² *Idem.*

³ SPFAE, AA, AE 376 (294), lettre Greindl à van Eetvelde, 28/4/1886, lettre de van Eetvelde à Greindl, 5/5/1886, lettre de Greindl à van Eetvelde, 13/5/1886.

⁴ R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 236.

⁵ E. BANNING, *op. cit.*, p. 47.

IV. Conclusion

Les plans d'expansion ultramarine de la Belgique débutent dès le règne de Léopold I^{er}, mais la grande majorité d'entre eux est suscitée par des particuliers. Si le premier Roi des Belges s'y intéresse de loin, il s'engage par contre complètement dans le projet de peuplement du district de Santo-Tomas dans les années 1840. Cette tentative au Guatemala est un échec retentissant dont le souvenir traumatisant sera toujours vivace sous le règne de Léopold II. Dès lors, le père de la dynastie belge s'attache à préparer le duc de Brabant en l'initiant aux grandes questions diplomatiques et géopolitiques de l'époque, mais en attirant également son attention sur les difficultés des entreprises coloniales. Cependant, le futur souverain persistera tout au long de sa vie dans la poursuite d'une expansion économique et politique. Léopold II est intensément animé par ses convictions et il déploie des efforts tenaces pour atteindre ses objectifs. Se comparant à la figure paternelle, il ambitionne de l'égaliser ou de la surpasser premièrement en assurant la continuité de la dynastie et secondement en accroissant la puissance de la Belgique.

Le développement de la pensée coloniale montre le côté pragmatique du Roi, qui étudie systématiquement les différents aspects et initiatives de l'expansion européenne. Pour Jan Vandersmissen, Léopold II pense et agit comme un géographe. En outre, son investissement expansionniste met en avant les grandes capacités de son intelligence sociale. Au cours des années 1870, il capte l'attention du « mouvement géographique », qui lui met le pied à l'étrier africain en constituant l'Association internationale africaine. Lors de la conférence géographique de Bruxelles, le Roi devient le héraut de la « mission civilisatrice ». Dans ce siècle où le positivisme constitue l'une des grandes influences, la certitude est placée dans le progrès scientifique et altruiste. La « mission civilisatrice », qui se forge au gré de la philosophie des Lumières et du mouvement abolitionniste d'origine wesleyenne, ne figure donc pas comme le simple paravent de préoccupations moins morales. Cependant, la fin de siècle se trouve à la croisée des chemins entre la montée des nationalismes et l'espoir d'un développement harmonieux de l'humanité. Dans ce contexte, Léopold II opte pour les promesses de l'internationalisme et de la philanthropie, mais ce choix lui est dicté par les circonstances. En effet, il est confronté à l'hostilité de l'establishment belge dont le souci principal est de préserver les marchés et l'indépendance de la Belgique. Par conséquent, le Roi a eu l'intelligence de reprendre à son compte l'argument humanitaire, qui influence de plus en plus la politique de la Grande-Bretagne. Cette posture entre en opposition avec son argumentaire colonial, qui se focalise principalement sur la donne économique. Léopold II est fasciné par les grandes entreprises – à l'instar du canal de Suez – dans lesquelles sont mobilisées des masses laborieuses. De même, il accorde un grand crédit au système de cultures obligatoires – déjà contesté et en partie aboli – en vigueur sur l'île de Java et qui rapporte d'importants bénéfices aux Pays-Bas.

Sans soutien officiel de la Belgique, le Roi se concentre sur le modèle des compagnies à charte, dont la rentabilité est assurée par les cultures obligatoires, la perception des impôts et le contrôle douanier. En 1876, la situation est cependant loin de se produire et la création d'un État ou la fondation d'une colonie n'est même pas envisagée. L'évolution des projets léopoldiens ne répond pas à un plan prédéfini. Léopold II agit tant de manière impulsive que de manière pragmatique. L'alarme de Livingstone sur l'esclavage et sa recherche médiatique attirent de plus en plus

l'attention sur l'Afrique, et le Roi sans être expert du continent prend les devants. Dès qu'il a mis le pied au Congo, il va par contre s'adapter en permanence à la situation. Au départ, l'AIA poursuit avant tout un programme d'exploration du Congo. Il s'agit plutôt de comités nationaux allemand, belge et français qui financent des expéditions. Néanmoins, les cataractes du bas fleuve ont empêché jusqu'alors une exploration complète du bassin. Les données du problème changent radicalement grâce à la traversée de l'Afrique par Henry Stanley, qui arrive à demi mort à Boma en 1877. De suite, le Roi s'efforce de s'attacher Stanley à ses services, et le désintérêt anglais pour le Congo permet au souverain de convaincre le célèbre explorateur. Stanley ne se trouve pourtant pas à la tête d'une expédition de l'AIA, mais d'une société commerciale – le CEHC – qui est fondée en 1879 par Léopold II. L'objectif est d'obtenir des chefs locaux des monopoles sur des produits, mais la donne change radicalement avec l'action de Pierre Savorgnan de Brazza travaillant pour le compte de la France. Brazza œuvre dans un cadre nationaliste et cherche à créer une nouvelle colonie. La ratification en 1882 du traité Makoko par l'Assemblée nationale force Léopold II à s'engager dans la voie politique. Dorénavant, il importe d'obtenir les droits souverains des populations locales. Rapidement, le CEHC laisse sa place à l'AIC, chargé de négocier des droits politiques avec les populations locales.

Devant les grandes Puissances européennes, Léopold II n'est pas dépourvu d'atouts. Sa réputation philanthropique et le statut de la Belgique lui attirent aisément diverses sympathies. Sa fortune privée et sa capacité de s'entourer favorisent la réalisation de ses projets. Bien qu'opposé au départ aux conceptions, il plaide à partir de 1883 pour la neutralisation du bassin congolais ainsi que pour l'absence de douanes. Le Roi offre par là même des avantages intéressants à l'Allemagne et la Grande-Bretagne, au contraire de la France et du Portugal qui sont bien ancrés dans le protectionnisme. En outre, il recherche en dehors de l'Europe une reconnaissance de ce qui devient un embryon étatique. Par leur préoccupation antiesclavagiste, les États-Unis s'intéressent aux affaires européennes et vont de plus fortement appuyer le projet léopoldien. Le Roi s'appuie aussi largement sur le droit pour faire valoir la légitimité de ses actions. Plusieurs grands juristes internationalistes valident sa position sur l'octroi de la souveraineté autochtone. Par conséquent, s'il ne peut être certain de la destinée du Congo à l'ouverture de la Conférence de Berlin, sa position n'est pas forcément précaire. La conférence vise avant tout à éteindre des tensions entre pays européens. L'objet concerne avant tout la liberté commerciale sur le Niger et le Congo. Avec Auguste Lambergmont, Léopold II manœuvre magnifiquement en coulisse sur le plan diplomatique, aboutissant à la dénonciation du traité anglo-portugais en juin 1884. Le Roi des Belges devient ainsi le porteur d'une solution politique qui satisfait l'ensemble des signataires. L'Acte de Berlin constitue dorénavant le socle sur lequel le futur État léopoldien trouve sa légitimité. Puisque la charte diplomatique intègre la mission diplomatique dans ses principes, le Congo léopoldien ne pourra dorénavant pas la tenir pour nulle.

Première partie : fondation et institutions centrales

Deuxième chapitre

Du Gouvernement central de l'État indépendant du Congo

Ce deuxième chapitre est consacré aux institutions centrales du nouvel État colonial. Réunies au sein du Gouvernement central avec à sa tête le Roi, elles sont installées à proximité immédiate du Palais royal. Elles n'existent cependant pas au moment de la conférence de Berlin. Dès lors, nous revenons dans un premier point sur les mois de février à juillet 1885, lorsque les collaborateurs du Roi s'affaire d'une part à la reconnaissance de la couronne congolaise par la Belgique et d'autre part à l'établissement des premières structures gouvernementales à Bruxelles.

Une situation tout à fait unique est ainsi créée. Dans la capitale belge coexistent les gouvernements de deux pays et y réside en outre un Janus royal, Léopold II, chef d'État constitutionnel en Belgique et monarque absolu au Congo. Il nous faut donc nous attarder dans un second point sur le fonctionnement institutionnel et administratif de cette structure. Une attention plus particulière est accordée aux fonctions des administrateurs généraux dénommés ensuite secrétaires d'État et à celles des secrétaires généraux. En effet, bien que le régime de l'ÉIC soit celui d'une autocratie, ces responsables politiques et ces hauts fonctionnaires sont issus d'une tradition démocratique et partagent la prise de décision avec Léopold II. Des jeux de pouvoir se mettent en place et des logiques de collaboration ou d'opposition interfèrent avec l'absolutisme royal

Enfin, ces mécanismes mis au jour facilitent l'approche dans un dernier point du pouvoir exercé par Léopold II. En le considérant à la lumière des caractéristiques de l'autocratie, il s'agit également de comprendre les processus de ses décisions et d'analyser ses canaux d'informations. Sans oublier qu'il faut mettre au jour les politiques auxquels se consacre le souverain créant par là même un espace d'autonomie pour les responsables du Gouvernement central.

I. De la genèse des institutions de l'État

1. L'avènement de l'État indépendant du Congo et de son Souverain

L'adhésion de l'Association internationale du Congo à l'Acte de Berlin lui permet d'entrer dans le cercle des Puissances, mais il n'est nullement fait mention de l'État indépendant du Congo. À l'avant-veille de 1885, Léopold II avait certes songé à ce que la délégation française à Berlin officialise l'existence d'un « *État de Boma, de Léopoldville et du Haut Congo* », mais l'idée ne se concrétise pas¹. Ce constat revient à poser la question de la date de la fondation de l'ÉIC. Dans sa lettre du 23 février 1885 à Bismarck annonçant la conclusion d'accords bilatéraux avec les Puissances présentes, Strauch espère que la Conférence voudra bien considérer « *l'avènement d'un Pouvoir* ». Sans aucun doute, les collaborateurs de Léopold II ont utilisé ce terme ayant à l'esprit

¹ SPFAE, papiers Lambermont; volume 1876-1884, lettre du Roi à Lambermont, 30/12/1884.

l'affirmation d'une Puissance politique qui gouverne un État ou un groupe social. L'ensemble des délégués qui réagissent à l'annonce vont dans le même sens, ainsi Edward Malet pour l'Angleterre ou le marquis de Pénafiel pour le Portugal saluent le nouvel État, parfois également dénommé « *l'État du Congo* ». Toutefois, la France ou l'Italie exposent une situation moins évidente : de Courcel formule le vœu que « *l'État du Congo, territorialement constitué aujourd'hui dans des limites précises, arrive bientôt à pouvoir d'une organisation gouvernementale régulière le vaste domaine qu'il est appelé à faire fructifier* », tandis que de Launay parle du « *nouvel État qui va se fonder sous l'auguste patronage d'un Souverain (...)* »¹. Les discours sont percutants parce qu'ils reflètent la complexité et la confusion autour de l'AIC. Même si le 26 février, Bismarck accueille le nouvel État du Congo, la question est débattue parmi les juristes. Jean Salmon l'affirme directement, il s'agit d'une question d'école portant sur la portée des actes de reconnaissance ou autrement formulée : sont-ils constitutifs ou déclaratifs ?²

Si la première formule est envisagée, les traités bilatéraux ont un caractère créateur. Il est possible d'avancer, de ce fait, plusieurs dates. Le 22 avril 1884 au moment où les États-Unis reconnaissent le pavillon de l'AIC comme celui d'un gouvernement ami. Ernest Nys défend cette position en argumentant que : « *Il est permis de l'affirmer, déjà à ce moment une personne juridique existait qui pouvait réclamer les droits principaux d'un État et qui se trouvait à même d'en accomplir les devoirs* »³. Deux autres éminences belges du droit international, Alphonse Rivier et Gustave Rolin-Jacquemyns défendent la date du 26 février 1885 lorsque l'Association adhère aux dispositions de l'Acte général. Au contraire, si nous prenons en compte la deuxième formule, il est très facilement possible de faire remonter la création d'un État du Congo avant la Conférence de Berlin. Félicien Cattier soutient cette hypothèse. Pour lui, l'apparition d'une puissance politique se situe entre 1879 et 1884, sans qu'il soit possible de la fixer exactement. Les traités avec les chefs locaux participent à la constitution de la souveraineté. L'occupation du pays par l'Association permet à celle-ci de multiplier ses stations, d'organiser une administration et de faire respecter son autorité. Il existe donc un moment où apparaît un gouvernement de fait. L'État existe et n'a plus qu'à obtenir la reconnaissance des Puissances. Le juriste de l'université de Bruxelles réfute également avec force l'idée d'une œuvre internationale ayant présidé à la fondation de l'État et qui aurait permis, par conséquent, aux Puissances de conserver sur « *l'État une autorité prééminente, un droit de contrôle et de surveillance.* »⁴ Une position qui sera toujours défendue par le gouvernement de l'État léopoldien. La considération que les actes bilatéraux sont déclaratifs sous-entend que l'AIC avait dès lors une nature étatique.

Or, selon la doctrine juridique de l'époque, quatre éléments sont essentiels à la formation d'un État : le territoire, la population ou une société, l'indépendance ou la souveraineté et un gouvernement organisé. Ces facteurs ne sont d'ailleurs pas absents des instructions de Bruxelles à Stanley. En 1883, Strauch énonce, à propos du projet d'une confédération, trois éléments qui sont les conditions nécessaires à la reconnaissance : la possession de la terre, la capacité de défendre la région et un certain type d'organisation sociale⁵. Autrement dit, un territoire, une

¹ J. HOPF, *op. cit.*, t. X, p 354-356.

² J. SALMON, *La nature juridique (...)*, p 166-175.

³ E. NYS, *Le droit international. Les principes, les théories, les faits*, Bruxelles – Paris, p. 102.

⁴ F. CATTIER, *Droit et administration de l'État indépendant du Congo*, Bruxelles – Paris, 1898, p 42-44, 54.

⁵ Strauch à Stanley, 2/8/1883 Cité par J. NEWMAN, *op.cit.*, p. 218.

souveraineté et une société. S'il est possible d'affirmer que l'AIC contrôle – certes de manière imparfaite et incomplète – un territoire et qu'elle assure sur celui une administration indépendante de toute autre souveraineté, il en va tout autrement à propos de l'existence d'une nation congolaise ou d'un gouvernement. D'une part, les populations locales n'ont pas une aspiration politique commune et elles n'ont pas été consultées sur le projet étatique, d'autre part un embryon d'administration se forme certes autour de sir Francis de Winton, mais il n'existe ni gouvernement régulier ni organisation politique. Dans sa conclusion, Salmon se rallie à l'idée que la reconnaissance a été constitutive.

À Berlin, l'AIC entre dans l'assemblée des Puissances, mais sa reconnaissance est prématurée, car elle ne réunit pas les conditions d'existence de l'État¹. Un mois après la fin de la Conférence, le principal intéressé par la nouvelle entité politique, Léopold II, est bien du même avis en écrivant à Strauch que : « *Nous devons d'abord constituer l'État.* »² Le débat sur la nature constitutive ou déclarative des actes de reconnaissance n'est pas réservé au cercle restreint des spécialistes du droit international comme nous avons pu le voir à propos de la portée qui peut être donnée à l'Acte de Berlin. Nous devons cependant garder en mémoire que la reconnaissance concerne l'AIC et non l'État indépendant. Au 26 février, l'AIC est bien un État en devenir à qui il manque la forme et un représentant de la souveraineté.

Les plénipotentiaires réunis à Berlin comptent bien que Léopold II, à qui sont adressés tous les hommages, « *assumerait la direction de jure du nouvel État, de même qu'il était déjà à sa tête de facto.* »³ L'accession au trône congolais ne peut cependant pas se faire par la seule volonté du souverain. Il doit l'obtenir du Parlement belge comme le stipule l'article soixante-deux de la constitution du 7 février 1831. Or le souverain, depuis la Conférence géographique, a agi comme un simple particulier se déliant ainsi de l'absence de soutien officiel et de parti colonial. Les ministres ou les simples citoyens ne savent que peu de choses sur le développement de l'entreprise africaine et généralement il revient à la presse d'éveiller leur étonnement ou leur surprise sur les actions royales⁴. Léopold II doit dès lors agir avec une grande finesse. En juin 1884, il approche déjà le nouveau chef du gouvernement catholique, Jules Malou, en évoquant la possibilité d'appliquer l'art. 62. Le chef de cabinet n'est pas un fervent partisan de l'œuvre coloniale que son ennemi politique Frère-Orban. Lorsque le Roi revient à la charge en octobre, il esquivait la question en prétextant qu'il ignore tout du problème et qu'il ne l'a jamais examiné⁵.

Heureusement pour Léopold II, le retour des catholiques au pouvoir ne se fait pas dans un esprit de modération en ce qui concerne la question scolaire. Le vote de la loi Jacobs sur l'enseignement primaire irrite profondément le monde libéral. Faisant suite à la large victoire libérale aux élections communales d'octobre, le souverain réclame le départ des ministres Jacobs et Woeste provoquant la démission de Malou. Léopold II appelle donc Auguste Beernaert qui s'est montré modéré dans le débat à former un nouveau gouvernement. La droite politique gardera assez

¹ J. SALMON, *La nature juridique (...)*, p. 172-173.

² AGR, Papiers Strauch, Pos2740/2, Lettre du Roi à Strauch, 28/3/1885.

³ R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 283.

⁴ B. EMERSON, *op. cit.*, p. 118 ; J. STENGERS, *Congo. Mythes et réalités (...)*, p. 51.

⁵ J. VAN DER SMISSEN, *Léopold II et Beernaert d'après leur correspondance inédite de 1884 à 1894*, t. I, Bruxelles, 1920, p. 114-115.

longuement une rancœur contre le Roi¹, mais le souverain trouve dans la personne de Beernaert un fervent partisan de l'entreprise africaine... cependant pas forcément de l'œuvre façonnée par les mains royales. Même si son prédécesseur le met en garde, « *on cherche à vous attirer sur un terrain fort glissant...* »², Beernaert va agir dans le sens de Léopold II. Dès le 10 mars, il présente les déclarations échangées avec l'AIC à la Chambre et la saisit d'un projet de loi pour la ratification de l'Acte général. Il qualifie l'Association d'œuvre internationale, mais tout en étant essentiellement belge. Il prépare ainsi le terrain en vue de la proposition de l'union personnelle. L'ancien président de la Chambre, Thibaut, propose de présenter une adresse de félicitations au Roi. Le vote sur l'Acte et l'adresse se déroule sans grand enthousiasme, le climat même glacial selon le témoignage de Banning³. Si le ton général de la presse incline à la résignation, rien ne peut toutefois garantir que les députés et sénateurs de la gauche soient prêts à suivre la volonté du souverain.

Même dans le cercle du Roi, l'union personnelle ne fait pas l'unanimité. Eudore Pirmez, futur président du conseil supérieur du Congo, pense qu'il est préférable que l'existence de l'AIC soit maintenue dans les actes publics⁴. La position de Pirmez est bien évidemment esulée au sein de l'entourage royal et une stratégie est développée pour convaincre les chefs de file libéraux. L'argumentaire royal insiste sur le fait que le nouvel État possède les ressources nécessaires pour assurer son existence. L'union personnelle crée par ce biais une situation favorable à la Belgique qui profiterait d'une possession coloniale sans devoir assumer ni les charges ni la gestion. Sur base de cette position, un projet de lettre au Gouvernement est rédigé de concert entre Lambermont, Banning, Beernaert et Léopold II. Cette lettre datée du 16 avril mentionne qu'« *un nouvel État se trouve fondé* », mais il n'est toujours pas question de l'ÉIC. La situation reste donc inchangée par rapport à la Conférence de Berlin. Beernaert lit la lettre devant la Chambre le 21 avril et il revient sur l'approbation internationale et dans une certaine mesure nationale⁵. Le chef du Cabinet insiste sur la situation financière de la nouvelle puissance ainsi que sur sa neutralité. Par conséquent, il propose l'adoption d'une motion d'union personnelle. Le discours a produit son effet puisque la résolution est adoptée par le Parlement. Cependant, les parlementaires sont restés prudents en ajoutant un amendement qui permet à la Belgique de ne pas s'engager sur le très long terme. En effet dans le texte, « Roi » est remplacé par « Léopold II ». Aucune disposition n'est donc prise en vue de la succession du trône congolais, laissant ainsi les mains libres à Léopold II qui mettra à profit cette liberté d'action. Notons enfin que tout comme pour l'adresse des félicitations, l'assentiment sur l'union personnelle se fait sans grand enthousiasme.

Si le consentement des Chambres permet de mettre fin à la situation ambiguë de Léopold II, nous n'assistons toujours pas à l'avènement de l'État indépendant du Congo. Indéniablement, le Roi y travaille et depuis un certain temps. Il existe de sa main un avant-projet de formule, difficile

¹ J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Racine, Bruxelles, 2007, p. 66.

² J. VAN DER SMISSEN, *op. cit.*, t. I, p. 114.

³ E. BANNING, *Mémoires (...)*, p. 65.

⁴ *Ibidem*, p. 66.

⁵ De nombreuses villes et organisations privées ainsi que les Chambres mêmes ont manifesté leurs sympathies. Il semble donc impossible, comme l'avance l'argumentaire, que Léopold II puisse se retirer d'une telle entreprise d'autant que les ministres sont aussi convaincus de l'utilité de l'œuvre pour la Belgique. R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 292.

à dater, mais très probablement antérieur à la Conférence de Berlin. En effet, il n'est fait mention que du traité bilatéral avec les États-Unis et l'engagement est pris d'accorder l'entrée en franchise aux pays qui le demanderaient. En outre, l'autorisation des Chambres est spécifiée pour le souverain et pour ses successeurs. Cependant, l'avènement de l'ÉIC, selon la formule royale, n'est possible que si l'AIC investit Léopold II « *de tous les droits que lui ont cédés les chefs indigènes de l'Afrique centrale et cela pour qu'il réunisse les possessions de l'association en un État Indépendant.* »¹ Dans cette perspective, l'AIC, véritable paravent institutionnel, joue son rôle jusqu'au bout. Pirmez pense, début mai 1885, que le meilleur moyen résiderait dans la rédaction d'une lettre du président de l'Association au Roi lui demandant d'une part de prendre la direction de « *l'État indépendant* » et d'autre part de faire proclamer son accession et la neutralité du nouvel État par l'administrateur général au Congo. Pour Pirmez, la réponse du Roi prendrait la forme d'un décret, mais Léopold II considère qu'une simple lettre au président suffirait. Le monarque demande à Strauch sur base de ces éléments de consulter Lambermont et il s'essaie même à la rédaction d'une proclamation : « *L'administrateur porte à la connaissance de tous l'[accession] de S.M Léopold II roi des Belges à la souveraineté de l'État Indépendant du Congo fondé par les soins de l'association I [internationale] et la neutralité du dit État dont les limites sont : »*². Si le souhait est de proclamer rapidement l'accession à l'indépendance, le fait que les frontières n'ont pas encore été reconnues par toutes les puissances pose un autre problème. L'esprit de Léopold II toujours très vif, mais pas forcément soucieux des formes juridiques imagine ensuite une proclamation valable seulement pour le bas fleuve : « *Le nouvel État portera le nom d'Etats libres du Congo (ou de l'Afrique Centrale) et le champ de vos travaux immédiats, auquel se rapporte la présente instruction, est l'État du Bas Congo, qui, quant à présent, comprendra la rive droite du Congo jusque et y compris Issanghila et sur la rive gauche depuis la ligne indiquée dans le traité avec le Portugal, au-dessus de Nokki, jusqu'au parallèle d'Issanghila. Cet État sera divisé en six provinces, Banana, Boma, Puente da Lenha, Vivi, Nambouso, Issanghila, dont le centre d'administration sera aux points susmentionnés et dont la capitale sera, pour le moment, Vivi, mais finalement Boma.* »³ Le projet n'aboutira pas et il est intéressant de constater que la dénomination même du Congo léopoldien ne trouve pas encore sa forme définitive au début de 1885.

Il est clair par contre que l'administrateur général au Congo sera chargé de la proclamation de l'avènement de l'ÉIC. Le texte de celle-ci est signé par sir Francis de Winton et se place sous l'autorité d'un « *arrêté royal* » du 29 mai 1885⁴. Jusqu'à présent, cet arrêté royal n'a pas été mis à jour dans les archives et aucune trace de celui-ci ne se trouve dans le *Bulletin officiel*. Le terme même est emblématique puisque Léopold II gouvernera par décret, mais habitué à signer des arrêtés royaux depuis vingt ans, le Roi emploie cette qualification au début de la législation congolaise⁵. L'existence de l'arrêté royal est révélée par Alphonse-Jules Wauters dans *Le Mouvement géographique*⁶. Par la suite dans son histoire du Congo, le journaliste revient sur les étapes qui ont amené la proclamation par de Winton. Vers le 20 mai, sans plus de précision,

¹ SPFAE, AA, IRCB, 713, note du Roi, s.d.

² AGR, Papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 4/5/1885.

³ SPFAE, AA, IRCB, 721, minute de de Borchgrave (?) à Francis de Winton, 1885.

⁴ Emerson considère le 29 mai 1885 comme la date de fondation de l'ÉIC. B. EMERSON, *op. cit.*, p. 119.

⁵ *A priori* le premier décret date du 6 mai 1885 (nomination administrateurs généraux), selon le *Recueil usuel*, t. I, p. 49 mais qui mentionne faussement le *Bulletin officiel* de 1885, p. 25. Toutefois dans les PVE au MRAC se trouve un arrêté du 6/5/1885 nommant van Eetvelde administrateur général.

⁶ *Le Mouvement géographique*, 6 septembre 1885, p. 73.

Strauch signe un acte transférant au Roi les droits de souveraineté de l'AIC¹. Le 29 mai, Wauters est catégorique sur la date, un nouveau décret est pris – celui-là même auquel fait référence de Winton – et traite du drapeau, des armes, de la devise et du sceau, mais également du nom du nouvel État et du titre sous lequel Léopold II va régner : « *Ce titre fut l'objet d'assez longues hésitations. Le roi songea un instant à s'intituler "Empereur du Congo". Le titre de "Souverain" finit par prévaloir* »². Aucun de ces actes n'a reçu de publicité. Le récit de Wauters est vraisemblable puisque le Roi s'attache à ce qu'il y ait un acte posant le transfert de souveraineté de l'AIC à sa personne. Néanmoins, les matières traitées par l'arrêté royal sont sujettes à caution du moins en ce qui concerne les armes et la devise et donc également le sceau. En effet, au mois d'août 1885, Strauch rappelle au souverain qu'il lui a soumis depuis un moment des propositions de dessins et de devises pour les armes de l'État. L'administrateur général désire que Léopold II fasse son choix le plus rapidement possible afin de faire graver le sceau que réclame van Eetvelde³. Nous pouvons donc en déduire que soit les sources de Wauters ne sont pas correctes ou soit ce texte de loi n'a pas réellement existé. L'État indépendant va nous habituer à une législation qui n'est pas systématiquement publiée. D'ailleurs, il n'est pas invraisemblable de considérer que de Winton n'ait jamais eu cet arrêté royal en main. Une simple mention dans une lettre suffit pour lui permettre d'appuyer la déclaration d'avènement.

Quoi qu'il en soit, la proclamation du 1^{er} juillet 1885 stipule la constitution de l'État indépendant du Congo dans des limites définies au Nord, à l'Ouest et au Sud. La frontière orientale n'est pas encore définie. À sa réception, le gouverneur de l'Angola demandera la constitution d'une commission internationale afin de délimiter les frontières géographiques⁴. Vu les moyens dont dispose de Winton, la proclamation est envoyée par lettre aux commerçants et missionnaires en les assurant de l'accomplissement des devoirs de l'État, à savoir : la préservation de la loi et de l'ordre, la protection du commerce et de l'industrie et la protection des indigènes. Cette circulaire également publiée dans *Le Mouvement géographique* du 6 septembre 1885 est le seul témoignage qu'il est possible de trouver dans le *Recueil usuel* de l'avènement de l'ÉIC⁵. La proclamation ne peut évidemment pas se faire que par la voie épistolaire. Elle doit revêtir une présence et un faste pour démontrer le caractère concret et réel de l'entité étatique auprès des autochtones et des Européens. Banana et Boma – plus fréquentées que Vivi – sont choisis pour cette démonstration. Arrivé à Banana le 18 juillet, de Winton troque le casque pour les plumes et assis sur un trône couvert d'une peau de léopard conformément à la coutume, il tient une palabre. Seuls les chefs attachés à la maison hollandaise y participent, les autres sont absents par suite des bruits défavorables que font courir les Portugais. Ceux-ci pourtant assistent au repas offert le soir par l'administrateur général. Tout comme à Banana, de Winton sollicite la coopération des commerçants de Boma, mais trois commerçants s'y opposent en affirmant qu'une telle palabre

¹ Wauters se base sur le témoignage de Strauch. Il publie même l'extrait d'une lettre de l'ancien administrateur-général du 28/6/1910 dans *Le Mouvement géographique* du 25/6/1911, c. 324.

² A.-J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo (...)*, p. 59-60.

³ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Strauch au Roi du 7/8/1885. Van Eetvelde demande quelques jours auparavant que Léopold II choisisse les armes de l'État. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 3, note de van Eetvelde au Roi, 2/8/1885. *Le Mouvement géographique* publie dans le numéro du 27 décembre 1885 (p. 113) le dessin des armes de l'ÉIC.

⁴ M. LUWEL, *Sir Francis de Winton. Administrateur général du Congo 1884-1886*, MRAC, Tervuren, 1964, p. 136.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 51. Les auteurs précisent bien que l'extrait est tiré du *Mouvement géographique* du 6/9/1885.

nuirait à leur négoce à cause de l'incertitude des potentats indigènes comme suite aux bruits toujours lancés par les Portugais. Dans un souci d'entretenir des relations cordiales, le haut fonctionnaire anglais accepte de décaler de trois mois la proclamation de l'État, mais il met en garde qu'à l'avenir, il lui sera impossible d'accorder des permis de commerce à ceux qui ne se soumettraient pas aux lois de l'État¹. Sir F. de Winton quittera toutefois Boma sans avoir eu l'occasion d'y proclamer l'avènement de l'ÉIC, le pavillon portugais flottant encore sur l'île des Princes en face de la future capitale congolaise².

Malgré l'opposition et le mécontentement portugais, une étape importante est franchie et la problématique délicate des frontières trouve sa solution provisoire dans une formule originale. Le 1^{er} août 1885, Léopold II notifie la constitution de l'ÉIC aux Puissances. La notification stipule que les possessions de l'AIC « *forment désormais* » le Congo léopoldien et que le Roi a pris « *d'accord avec l'Association* » le titre de souverain du nouvel État. Les tournures employées démontrent aux hommes de loi que le Roi possédait antérieurement la souveraineté puisqu'il juge avoir l'autorité nécessaire pour transférer les droits territoriaux de l'AIC et que le titre ne lui est pas conféré, mais bien au contraire il le prend³. Cette notification, publiée au *Bulletin officiel* de 1885, est accompagnée d'une déclaration de neutralité de l'État indépendant du Congo en conformité avec l'article dix de l'Acte général et suit la description complète du territoire dans lequel la neutralité s'appliquera. Selon Stengers, nous sommes en présence d'une déclaration unilatérale et ce coup d'audace a été longuement préparé avec la collaboration de Banning et de Lambermont⁴. Comme nous l'avons vu, la déclaration du 1^{er} juillet ne soufflait pas mot de la frontière de l'Est. S'il est évident que les droits de l'Allemagne sont acquis entre le Tanganyika et l'Océan Indien – la station de Karéma est d'ailleurs évacuée – Léopold II continue à travailler sur cette zone sud-est. Un projet de déclaration de neutralité est envoyé début juin 1885 à Bismarck. Celui-ci précise des limites qui ne s'accordent pas avec les cartes annexées aux traités allemand et français, qui seront pourtant stipulés dans la déclaration du 1^{er} août. Dorénavant, la frontière passe par le milieu des lacs Tanganyika et Moero. Bismarck se désintéresse complètement de la question et les Affaires étrangères allemandes ne s'y opposent pas puisque leurs acquisitions coloniales ne sont pas menacées. La réponse de la Wilhelmstrasse arrive à Bruxelles le 31 juillet, le dernier obstacle est ainsi levé, mais les règlements des frontières perdureront encore longtemps après la disparition de l'ÉIC.

L'aboutissement du projet étatique du Congo léopoldien est une œuvre de longue haleine répondant à des nécessités, mais aussi à de complexes mobiles. En ce sens, la date de naissance du Congo léopoldien n'est donc pas seulement la détermination d'un point factuel. Le seul acquiescement des Puissances à Berlin sur l'avènement d'un État tampon au cœur de l'Afrique ne suffit pas à créer ipso facto l'ÉIC. Malgré les nombreuses contingences, il est difficile de faire remonter l'existence de l'État léopoldien avant que celui-ci se soit lui-même déclaré indépendant. Il faudrait donc de prime abord retenir la date du 29 mai 1885, mais la certitude n'est pas établie sur l'existence de cet arrêté royal. En outre, le traité bilatéral avec la Turquie du 25 juin pousse à persévérer dans ce jugement puisque le contractant n'est pas l'ÉIC, mais l'AIC bien que selon

¹ SPFAE, AA, AE 535 (352), lettre de Winton à van Eetvelde, 26/7/1885.

² J.-L. VELLUT, *Les traités (...)*, p. 33.

³ R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 304.

⁴ J. STENGERS, *Congo. Mythes et réalités (...)*, p. 78.

Strauch, le transfert des droits à Léopold II se place aux alentours du 20 mai. Les deux proclamations qui se distancient d'un mois et prennent place sur des continents différents sont plus à même de répondre à la question. Le Gouvernement choisit d'ailleurs la proclamation à Vivi du 1^{er} juillet, jour férié légal, comme jour anniversaire de l'avènement de l'État. À toutes choses égales, les annonces différées aux habitants et au monde soulignent déjà le caractère bicéphale du gouvernement congolais. Bruxelles et Boma seront confrontés aux mêmes problématiques, mais qui s'inscrivent dans des contextes différents, ce qui implique théoriquement des réponses ou des attitudes différentes.

Une dernière considération doit sans doute encore être apportée. S'intéresser aux institutions d'un État oblige à s'intéresser à sa nature. L'appellation même d'« État indépendant » est très interpellante dans le contexte du XIX^e siècle où les nations deviennent souveraines. L'épithète « indépendant » se comprend fort bien dans la volonté d'affirmer une puissance devant les prétentions françaises et portugaises. Cependant, le Congo léopoldien revendique d'être un État et il l'est effectivement dans la permanence de ses structures régissant un territoire défini. L'ÉIC est dans sa forme un État, mais il n'est pas légitimé par une souveraineté nationale, qui a été confisquée aux natifs¹. L'assise territoriale de l'ÉIC se trouve en Afrique, et le souverain et le gouvernement résident en Europe. Le personnel de son administration n'est presque pas issu de sa population : la grande majorité des postes politiques et militaires sont dans les mains européennes. Par là même, l'ÉIC est inclus dans le champ de l'État colonial, mais il s'agissait plus pour ses contemporains d'une curieuse colonie. Rolin-Jacquemyns, Beernaert et même Banning parlent d'une « *colonie internationale* »². Cette appellation sous-entend néanmoins que la Conférence de Berlin est la source de la souveraineté de Léopold II et place donc le nouvel État sous une surveillance internationale, ce qui est pour Stengers une des légendes de la Conférence³. L'histoire de l'ÉIC démontre cette indépendance même si la pression internationale accélère la reprise par la Belgique. L'État indépendant devient une « colonie sans métropole », mais de laquelle on dit de plus en plus qu'elle est belge. D'ailleurs, le Congo devenu une colonie belge démontre l'efficacité de la souveraineté royale, car c'est par un testament que Léopold II lègue son État à la Belgique. Cet acte affirme d'emblée que le Congo est une possession personnelle du monarque, caractérisant d'autocratie cet État colonial.

2. La mise en place du Gouvernement congolais à Bruxelles

Léopold II n'a pas considéré la procédure des actes de reconnaissance comme la seule voie possible pour ériger son État. Au mois d'août 1884, le projet se forme de proclamer unilatéralement l'indépendance du nouvel État et de le notifier aux Puissances. Léopold II réagit sur le refus de Jules Ferry d'admettre que l'association puisse fonder une puissance politique⁴. Malgré la prise de distance du chef du Cabinet Jules Malou, le Roi imagine alors une solution impliquant l'État belge qui confierait à l'association la mission de fonder un État dont elle aurait

¹ J. SALMON, *La nature juridique (...)*, p. 175.

² R. S. THOMSON, *op. cit.*, p. 311. Cette qualification est aussi reprise par des juristes étrangers comme Calvo et Pierantoni. J. SALMON, *La nature juridique (...)*, p. 174.

³ J. STENGERS, *Congo. Mythes et réalités (...)*, p. 97.

⁴ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1876-1884, lettre du Roi à Lambermont 19/7/1884.

la souveraineté¹. Consulté, Lambermont affirme directement que s'il y a cession, il n'y a plus d'Association. Les agents au Congo passeront au service du nouvel État et des questions surgiront de toutes parts et notamment des Puissances avec lesquelles l'Association traite. Il est donc essentiel pour le secrétaire général de dessiner les traits principaux de l'organisation : « L'exposé ferait connaître quelle sera, en Belgique, l'administration d'où partira la direction des rouages établis en Afrique ; quelles seront, en Afrique, les autorités qui fonctionneront au nom du nouvel État ; et, enfin et surtout, à qui devront s'adresser les Gouvernements ou les particuliers ayant à traiter d'affaires avec l'État indépendant de l'Afrique centrale. »² Toutefois pour Lambermont, « les territoires de l'Association, tels qu'ils sont possédés et régis aujourd'hui, ne peuvent former hic et nunc un État. Ils n'ont pas encore la cohésion et l'organisation nécessaire. »³ Il conclut alors qu'il est risqué de demander la reconnaissance d'un État avant qu'il soit organisé sans rencontrer des difficultés suscitées par le droit public.

Si cet épisode confirme l'empressement du monarque à proclamer au plus tôt l'avènement de l'État, sans attendre la tenue d'une conférence internationale sur le bassin du Congo, il contredit également une affirmation avancée par Wauters, alors propagandiste de l'œuvre royale, et reprise depuis lors dans une partie de l'historiographie⁴. Dans *Le Mouvement géographique*, quelques jours avant la signature de l'Acte général, Wauters écrit que la constitution – dans le sens d'une loi fondamentale – a été élaborée par « un comité de diplomates et de jurisconsultes, parmi lesquels sir Travers et feu le professeur Arntz »⁵. Comme nous le verrons plus loin, la réflexion sur l'organisation politique de l'ÉIC sera principalement le fruit de Lambermont et des proches collaborateurs du Roi. Il est tout aussi vrai que Travers Twiss et Égide Arntz, deux membres de l'Institut de droit international, ont agrandi l'arsenal de Léopold II à propos de la cession des droits indigènes à une association privée, en se référant notamment à l'Ordre teutonique et à l'Ordre de Malte⁶. Le mémoire d'Arntz est même publié dans le rapport du sénateur Morgan en vue du traité de reconnaissance par les États-Unis. Toutefois, sa mort en août 1884 semble exclure sa participation à un comité travaillant sur l'organisation de l'ÉIC et ce d'autant que Lambermont, au cours de ce même mois, ne fait pas la moindre référence à un tel groupe⁷. La confusion apparaît probablement suite à la publication de sa notice nécrologique dans la *Revue de droit international et de législation comparée* qui salue : « [...] son avis concernant les droits acquis par l'Association africaine, en même temps que les mémoires qu'a publiés ici même notre éminent collaborateur sir Travers Twiss. Il a travaillé à la constitution [souligné par nous] du futur État du Congo [...] »⁸ Dans cette notice, le terme de constitution prend plus la connotation de création que de loi fondamentale. Ceci étant, rien n'empêche qu'ils aient été consultés sur la future forme politique de l'État indépendant sans nécessairement l'existence d'une commission d'experts. Il n'est pourtant pas à omettre que le Roi

¹ *Ibidem*, lettre du Roi à Lambermont, 4/8/1884

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, projets de note sur le futur Etat, 2/8/1884.

³ *Ibidem*, lettre de Lambermont au Roi, 13/8/1884.

⁴ *Encyclopédie du Congo belge*, t. I, Bruxelles, 1951, p. 30-31 ; L.H. GANN, P. DUIGNAN, *The Rulers of Belgian Africa (...)*, p. 85.

⁵ *Le Mouvement géographique*, 22/2/1885, p. 13.

⁶ N. ARCHESON, *The King Incorporated. Leopold the Second and the Congo*, Londres, 1963 (réimprimé Granta Books, Londres, 1999), p. 122.

⁷ La notice biographique d'E. Arntz dans la *Biographie coloniale belge* (t. I, Bruxelles, 1948, cc. 33-37) ne parle pas d'un comité et celle dans la *Biographie nationale* (t. XXX, Bruxelles, 1959, cc. 84-95) ne traite pas du Congo. Jusqu'à ce jour, les archives dépouillées ne relèvent pas une participation dans un quelconque comité.

⁸ A. RIVIER, *Notice nécrologique : Arntz*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XVI, 1884, p. 608.

a lui-même mentionné l'existence d'une loi fondamentale en faisant répondre à Jules Ferry que l'association est pourvue d'une constitution provisoire et que celle définitive est en œuvre¹.

Par contre, Léopold II réfléchit aux formes de son gouvernement et projette des ébauches d'organisation. Dans une note intitulée « *État indépendant de l'Afrique Congo* »², il jette ses premières idées quant au futur Gouvernement. La forme n'est pas celle qui pourrait être attendue puisque de toute évidence, le monarque s'inspire du modèle des sociétés commerciales, tant développé dans sa pensée coloniale lors des années 1870. Par un effet de miroir inverse, la structure est semblable aux compagnies à charte, qui retrouvent un second souffle en cette fin de XIX^e siècle, sauf que la charte est octroyée par des investisseurs et non par une puissance politique. En effet dans le premier titre, les fondateurs, contribuant pour plus d'un million du capital, élisent les membres du conseil suprême ou supérieur du Gouvernement, qui sont démis par une assemblée générale aux quatre cinquièmes des voix. L'emploi du pluriel pour « les Fondateurs » peut paraître étrange, mais il s'inscrit dans une continuité de pensée depuis la dissolution du CEHC. À Bruxelles, ce conseil du Gouvernement régirait l'État – nommant aux emplois, légiférant, recrutant et commandant les troupes – tandis qu'à Léopoldville, un gouverneur général serait à la tête des trois provinces de l'État.

La configuration du Gouvernement se dessine plus clairement à la fin mars 1885. A priori, le monarque est à la manœuvre et il semble que la réflexion est surtout menée au sein du cabinet du Roi – en particulier avec Jules Devaux, le chef de cabinet – tout en recherchant continuellement l'approbation du baron Lambermont³. Strauch, président de l'AIC, ne serait alors qu'une petite main. Une division du gouvernement en trois départements prend forme : Affaires étrangères et commerciales, Finances et Intérieur, subdivisé en trois sections (Justice, transports et forces militaires). Des noms sont avancés par Léopold II pour les titulaires des départements, dénommés au préalable « directeur » : Maximilien Strauch à l'Intérieur et *primus inter pares*, Edmond van Eetvelde aux Affaires étrangères et Hubert Van Neuss aux Finances. Un décret portant sur la nomination des administrateurs généraux est pris selon ce schéma le 6 mai 1885⁴, donc avant la proclamation de sir Francis de Winton. L'utilisation du terme « administrateur général » est intéressante, car il renvoie aussi bien à l'administration qu'aux sociétés commerciales. Leurs fonctions ne sont pas décrites, mais Paul de Borchgrave, secrétaire du Roi, précise à Francis de Winton que : « *These gentlemen institute the Ministry of the Independent State of the Congo.* »⁵ Si nous tenons compte de cette définition en anglais, nous pouvons admettre que les administrateurs généraux sont des « *ministers charged with the administration of a country or state* »⁶. En outre réfléchissant sur le nombre de départements, Léopold II emploie bien le terme de ministère⁷. Mais présumant qu'ils détiennent leurs prérogatives de la volonté royale, il est difficile de savoir si leur rôle, qui leur est attribué par le décret, est purement administratif – tels les

¹ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1876-1884, lettre du Roi à Lambermont 30/12/1884.

² SPFAE, AA, IRCB, 721, note du Roi, s.d.

³ AGR, Papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 28/3/1885.

⁴ Voir à ce propos la note 21 sur le fait qu'il s'agisse d'un décret ou d'un arrêté.

⁵ MRAC, Papiers de Winton, RG 640, Lettre du Roi à de Winton, 18/5/1885 ; Dans APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 47, minute d'une lettre à de Winton corrigée par le Roi, 19/5/1885, le verbe utiliser est *to constitute* et non *to institute*.

⁶ *The Oxford English Dictionary*, v. VI, Oxford, 1933 (réimprimé 1970), p. 476.

⁷ SPFAE, papiers Lambermont, lettre du Roi à Lambermont 13/9/1885.

secrétaires généraux des départements ministériels – ou si au contraire, ils ont un pouvoir politique comme tout membre d'un gouvernement.

Après la reprise de l'ÉIC, Albert Thys apporte un éclairage puisqu'il affirme à Albert I^{er} que la volonté de son oncle était alors de le nommer secrétaire général du gouvernement. En effet, Thys remplace Strauch lors de ses absences et bénéficie de toute la confiance du souverain. Ainsi, il gère seul le « département » lorsque le colonel se trouve à Berlin pour la Conférence. Léopold II verrait bien Thys comme l'élément permanent du nouveau gouvernement : « *Les Ministres* [les administrateurs généraux] *changeront vous resterez* », lui écrit-il¹. Le jeune officier d'ordonnance décline cependant et convainc le Roi que cette position entraînerait des conflits avec les administrateurs généraux.

Toutefois, le décret du 6 mai apparaît comme incomplet. Nous retrouvons ce côté « brouillon » déjà souligné à propos du sceau de l'État qui se fait attendre. En se penchant sur les nominations, cet aspect de confusion ou de précipitation se confirme comme si aucune démarche en profondeur n'avait été entreprise en amont en vue de la constitution du Gouvernement central. Le parcours d'Edmond van Eetvelde peut nous éclairer à ce propos. Il est consul en Inde depuis 1878 et consul général à partir de 1880, à peine âgé de vingt-huit ans. Dès le début 1884, il sollicite son déplacement au poste d'Alger et sa demande est accueillie favorablement par le directeur du commerce et des consulats qui loue ses qualités. Van Eetvelde invoque son état de santé pour justifier son déplacement. Il souffre de fièvres et d'une affection au foie, mais il proclame haut et fort qu'il n'a aucun désir à revenir en Belgique, en particulier dans le domaine paternel à Mol. Le plan de carrière du jeune consul ne se déroule pas selon ses aspirations, car d'une part le poste d'Alger n'est pas libre et d'autre part il est convaincu que certaines personnes le discréditent aux Affaires étrangères². Revenu en Belgique, il est sous la direction directe de Lambermont et ses services sont certainement fort appréciés, seule explication plausible selon Stengers, de la recommandation du secrétaire général chargé par le Roi de lui désigner un candidat pour la diplomatie congolaise³. Le jeune van Eetvelde est reçu par le monarque le 26 mars 1885. Sans nul doute, Léopold II le teste et il est satisfait du candidat, mais il ne lui fait aucune proposition⁴. Le futur administrateur général est à nouveau convoqué le 30 avril puis le 6 mai – jour de sa nomination – chez le souverain et également chez son chef de Cabinet⁵. Cependant, la prise de fonction de van Eetvelde n'est annoncée par de Borchgrave aux puissances signataires qu'en même temps que la déclaration du 1^{er} août⁶. La procédure pour un poste aussi important et sensible que les Affaires étrangères démarre assez tardivement. En outre, rien n'indique à travers les archives que plusieurs candidats ont été pressentis. Malgré les hautes qualités intrinsèques de van Eetvelde, l'expérience de la négociation internationale lui fait défaut.

¹ MRAC, papiers Thys, Farde 18 : Chemin de fer. H. Baillieux, note de Thys à Albert I^{er}, s.d. Notons que d'après Wauters, Thys remplissait effectivement le rôle de secrétaire général. A.-J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo (...)*, p. 96.

² MRAC, PVE, 76/50, Lettre de van Eetvelde à sa famille, 22/1/1884, 12/2/1884 14 et 21/4/1884, 25/9/1884

³ J. STENGERS, *Eetvelde (van)*, in *Biographie coloniale belge*, t. II, Bruxelles, 1951, c. 329.

⁴ AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 28/3/1885.

⁵ MRAC, PVE, 76/50 : boîte 3, lettre d'E. Beyens à van Eetvelde, 29/4/1885 ; lettre de Borchgrave à van Eetvelde, 6/5/1885.

⁶ NARA, Belgium Diplomatic Despatches, R.24, Despatch du 2/8/1885.

À moins qu'il ne s'agisse d'un gage sur l'avenir, il n'est pas déraisonnable d'estimer que la position de van Eetvelde ait été imaginée au préalable comme celle d'un subordonné de Lambermont, qui serait en quelque sorte le ministre des Affaires étrangères. Léopold II n'hésite d'ailleurs jamais à recommander à ses administrateurs congolais de consulter l'incontournable secrétaire général¹, ce qu'ils n'hésitent d'ailleurs pas à faire². Son expertise en matière africaine est également sollicitée à l'étranger pour arbitrer des questions territoriales³. Son rôle dans les négociations lors de la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles est d'une importance cruciale et est sans conteste son implication la plus visible. Les débats de cette conférence et aux alentours mêlent aussi bien les questions économiques que politiques ou diplomatiques. Son investissement est à la hauteur des difficultés qu'il rencontre et qui ébranlent sérieusement sa santé⁴. Pour mener à bien sa mission, Lambermont convoque même les administrateurs généraux à son bureau pour développer la stratégie à suivre, mais il n'oublie pas de rappeler au Roi que la direction de la négociation ne peut pas lui appartenir exclusivement⁵. Le ministre d'État, à la fin de la conférence, définit lui-même sa position au cœur des institutions congolaises en affirmant : « *Je ne suis pas l'organe des affaires étrangères du Congo.* »⁶

Le cas d'Hubert Van Neuss est plus difficile à déterminer, car les traces et témoignages sont moins présents dans les archives. En 1883, il est l'inspecteur général des douanes au ministère des Finances. Des liens d'amitié proches avec Émile Banning – notamment par leur appartenance au monde libéral⁷ – peuvent expliquer qu'il ait été recommandé à Léopold II, outre le fait qu'il soit spécialisé dans un domaine crucial pour l'ÉIC. Le Roi le rencontre également vers la fin mars 1885 et il considère comme très souhaitable que ce fonctionnaire soit détaché à son service⁸. Remarquons que lorsqu'Auguste Beernaert fait part des intentions du souverain à Van Neuss, celui-ci se montre hésitant à s'embarquer dans une aventure tandis que sa position au ministère est extrêmement confortable⁹.

L'embryon du Gouvernement central a donc été formé très rapidement sans qu'il y ait eu d'anticipation sur les résultats de la Conférence de Berlin. De prime abord, il est étonnant de constater que le Roi et son entourage, d'ordinaire si soucieux de tout contrôler, ne portent pas plus d'attention aux structures institutionnelles. Cette curieuse improvisation pourrait s'expliquer par deux raisons. La première et sans doute la plus importante réside dans le fait que l'établissement d'une structure gouvernementale et administrative est bien plus essentiel au Congo qu'en Belgique. La démonstration de l'existence d'un État doit se faire en terre africaine pour s'imposer face à la France et au Portugal. La nomination de sir Francis de Winton en juin 1884 non plus comme chef d'expédition, titre de Stanley, mais comme administrateur général est

¹ AGR, papiers Droogmans, 73, copie de la note du Roi à Van Neuss, 21/12/1885.

² *Ibidem*, 8, copie de la note de Van Neuss au Roi, 20/6/1886.

³ En 1889, l'Allemagne et l'Angleterre lui demande d'arbitrer à propos de certains droits d'administration et de certains privilèges sur l'île de Lamu en Afrique orientale. En 1902, la France et l'Angleterre lui demandent de trancher les responsabilités dans l'affaire de Waïma où un détachement français attaque en 1893 des troupes anglaises par erreur. A. DE ROBIANO, *Le baron Lambermont. Sa vie et son œuvre*, Bruxelles, 1905, p. 127-155.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note de Lambermont au Roi, 11/5/1890.

⁵ *Ibidem*, note de Lambermont au Roi, 12/1/1891.

⁶ *Ibidem*, note de Lambermont au Roi, 5/2/1891.

⁷ AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 20/11/1884.

⁸ AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 28/3/1885.

⁹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 145, 155. Hubert Van Neuss, lettre de Beernaert au ministre, 30/4/1885.

le premier acte posé pour atteindre ce but. La seconde raison réside dans le réseau constitué par Léopold II. Nous l'avons déjà vu pour le bureau d'étude, le monarque possède cette capacité de s'attacher des collaborateurs généralement convaincus par ses idées et de les mettre à son service. Dans ce dispositif, le cabinet du Roi figure comme l'élément inamovible, un outil au service du souverain autour duquel gravitent un ensemble de personnes, issues de réseaux différents, s'assimilant à des conseillers plus ou moins proches du Roi. Cette nébuleuse fait office de sphère gouvernementale d'autant plus puissante qu'elle est issue de réseaux différents. Généralement, les auteurs font allusion aux réseaux diplomatique et financier, mais il ne faut pas pour autant négliger le monde politique qui grâce à l'appui ouvert d'Auguste Beernaert va accroître le soutien d'autres politiciens tels Léon de Béthune ou Charles Woeste. Les cercles juridiques s'impliquent également de manière importante et en particulier l'Institut de droit international fondé à Gand en 1873. Les hommes du Roi sont parfois issus de milieux inattendus tel Arthur Stevens, négociant en art, qui est envoyé chez Jules Ferry en 1883 pour négocier les compensations financières de la cession du Kouilou-Niari¹. Ainsi, la remarque de Lambermont d'août 1884 trouve donc son écho en 1885 et Jules Devaux, écrivant à Banning, porte un jugement sévère sur l'équipe mise en place : « *De vous à moi, vous me paraissent voir l'avenir un peu en rose. Je me figure qu'il va y avoir encore de terribles difficultés à vaincre, difficultés d'argent ; difficultés d'organisation et une lutte constante contre un Kemal [Léopold II ?] impitoyable. Stanley que j'ai vu à Londres est rose comme vous. Mais j'ai vu aussi d'autres voyageurs j'ai vu un tas de lettres qui présentent les choses sous des couleurs plus sombres. (...) Les [ressources] de l'avenir leur inspirent une certaine défiance. Et puis il faut absolument nettoyer là bas les écuries d'Augias, pour cela un personnel de 1er ordre est nécessaire et c'est le diable à trouver. De vous à moi, il y a un défaut capital dans l'administration à Bruxelles c'est qu'il n'y a absolument personne qui ait l'expérience des choses extérieures. Ils vont d'école en école.* »² Léopold, lui-même, rejoint cet avis au vu de la situation budgétaire en se plaignant que : « *En général on est frappé de voir si peu de personnes connaissant par expérience l'Afrique dans l'administration centrale. Le jeune Cuvelier est le seul de nos employés de Bruxelles qui a été au Congo.* »³

Quoi qu'il en soit de ces aprioris négatifs, une structure embryonnaire existe et se développe depuis la création de l'AIA. Généralement, le duo Strauch-Thys est mis en exergue, mais même si le personnel est réduit, il ne se limite pas aux deux seuls officiers d'ordonnance. En 1879, un troisième officier d'ordonnance, le major Chapelié, est adjoint au duo, mais également un employé civil, Notte, et un trésorier, Galezot, qui est inspecteur général aux Finances. Par la suite et jusqu'à 1884, le cadre administratif reçoit le renfort de sept employés : Husay, De Badrihayé, Fauconnier, Laurent, Mestdagh, Remacle et Nicolas Arnold, attaché à la Liste civile et futur secrétaire général des Colonies⁴. En outre, Léopold II veille à ce que les départements de l'ÉIC se mettent au travail le plus rapidement possible. Il demande à Strauch que dès l'installation de van Eetvelde et Van Neuss dans leurs bureaux, il leur soit adjoint le nombre de copistes et d'expéditionnaires nécessaires pour assurer le service⁵. En septembre 1885, les administrateurs généraux avec Lambermont tiennent une réunion, qui rappelle dans une certaine mesure la

¹ AGR, papiers Droogmans, 101, III-12 Arthur Stevens.

² AGR, papier Banning, Pos2903, 31, lettre de Devaux à Banning, 9/5/1885.

³ AGR, papiers Strauch, Pos4070/3, note du Roi à Strauch, 2/12/1886.

⁴ N. ARNOLD, *Les débuts de l'administration du Congo belge*, in L. FRANCK, *Le Congo belge*, t. II, Bruxelles, 1923, p. 139-140.

⁵ AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, note du Roi à Strauch, 27/6/1885.

commission évoquée par *L'Encyclopédie du Congo Belge*, ayant pour objet l'étude des mesures à prendre pour compléter l'organisation du nouvel État¹. Il en ressort immédiatement que les attributions de tout un chacun n'ont pas encore été définies, mais la question est laissée en suspens. Les participants insistent davantage sur la bonne coordination des départements et la proposent que les administrateurs examinent en commun, au moins deux fois par semaine, toutes les affaires. Par ailleurs, l'attention est surtout axée sur la création éventuelle d'un quatrième département : celui de la Justice, ayant pour mission la préparation et l'exécution des lois ainsi que la direction du personnel judiciaire sans oublier les cultes. Cependant, la mise en place de ce département n'est pas prévue directement, et ce au regard des moyens budgétaires. Il serait institué en principe et des fonctionnaires y seraient affectés après que Camille Janssen eût terminé l'organisation judiciaire au Congo. Cette option est l'inverse de celle que Léopold II avait décidée deux mois plus tôt. Il s'agissait alors de ne pas envoyer de magistrat au Congo et par contre d'organiser un bureau à Bruxelles, dans lequel un avocat ou un jeune magistrat serait sous la haute direction d'Auguste Van Maldeghem². Il est même inscrit alors au budget un poste pour un administrateur en second chargé de la Justice et des Finances³. Van Maldeghem ne deviendra jamais chef de département, mais dès 1885, il se met gratuitement à la disposition de l'ÉIC pour des consultations et autres travaux⁴.

Cette réunion – sans doute précédée et suivie par d'autres – prépare sans conteste le premier décret sur l'organisation du Gouvernement central.

II. De l'évolution des structures du Gouvernement central

1. L'organisation de 1885 et ses modifications

A. Trois départements

Le 20 octobre, Lambert Tree, l'ambassadeur américain, reçoit la visite de van Eetvelde qui lui garantit que le système postal sera effectif d'ici le 1^{er} janvier et que l'organisation judiciaire se met en place. Probablement dans les trois semaines, ajoute l'administrateur général, le temps que le département de l'Intérieur soit organisé, mais il insiste surtout auprès du diplomate que « *the Government of the United States would be indulgent (I use his words) to the new Government, which had many difficulties to contend with in its efforts to plant civilization in that quarter of the Globe.* »⁵

Dix jours plus tard, le premier décret organique du Gouvernement central est publié, mais le projet avait déjà été soumis à Léopold II le 10 octobre, à propos duquel il modifie les attributions

¹ SPFAE, AA, IRCB, 721, Rapport sur l'entretien entre Lambermont, Strauch, Van Neuss et van Eetvelde, 10/9/1885.

² La personnalité de Van Maldeghem est intéressante car il a depuis longtemps la confiance du Roi qui le voyait bien reprendre le portefeuille de Woeste à la chute du gouvernement Malou. De surcroît, il joue un rôle de conseiller juridique dans les dossiers brûlants du Congo léopoldien : consultation sur la politique domaniale, expert de l'ÉIC pour le traité de reprise ou encore administrateur de la fondation de Niederfüllbach. *Biographie coloniale belge*, t. IV, Bruxelles, 1955, cc. 555-561.

³ AGR, papiers Droogmans, 101, VII-3. Correspondance avec le Roi – 1885 juin.

⁴ AGR, papiers Strauch, Pos2740/3, note du Roi à Strauch, 9/5/1885.

⁵ NARA, Belgium Diplomatic Despatches, R.24, Despatch du 20/10/1885.

des départements¹. Cette loi consacre une structure en trois départements et non pas en quatre comme la réflexion qui était menée jusqu'alors. Cette option souligne la similitude avec le décret du 6 mai 1885 et cette décision a été prise par le Roi lorsqu'il lui a été soumis le projet de décret². La Justice est intégrée au département des Affaires étrangères à côté duquel se trouvent les départements des Finances et de l'Intérieur. Les administrateurs généraux sont nommés par le Roi-souverain et même s'il ne l'est pas mentionné, il facile de supposer que le monarque peut tout aussi bien les révoquer. Toutefois contrairement à ce que nous pourrions penser, le monarque n'impose pas d'office un candidat – surtout s'il n'est pas issu de l'administration congolaise – aux administrateurs en place. Le cas du comte De Grelle-Rogier peut à ce titre être évoqué. Ambassadeur au Portugal, il devient titulaire des Affaires étrangères, mais avant sa nomination, le Roi recueille l'assentiment de Janssen et van Eetvelde³. La fonction des administrateurs généraux est très bien expliquée par l'administrateur des Affaires étrangères : Léopold II, qui détient le pouvoir suprême, l'exerce par l'intermédiaire des administrateurs⁴. Ils sont chargés de l'exécution des mesures décrétées par le monarque et nous pourrions ainsi croire qu'ils ne sont que de simples hauts fonctionnaires.

B. Le Conseil des Administrateurs généraux

Toutefois, l'article trois crée un conseil dans lequel les administrateurs généraux – deux fois au moins par semaine stipulait l'avant-projet – délibèrent sur toutes les mesures utiles à prendre dans l'intérêt de l'État. Ces propositions doivent évidemment être soumises à l'approbation du souverain. Le conseil est donc avant tout assigné à un rôle législatif. Les « *lois publiques* » – donc de prime importance – sont généralement rendues sur proposition du conseil⁵. Ainsi les budgets, lorsqu'ils sont publiés, le sont sur proposition des administrateurs généraux ou assimilés. Le budget de 1894 est le dernier qui revêt ce caractère, malgré le fait que les départements ne comptent plus que deux titulaires. Les matières traitées sont évidemment plus larges que le champ financier. À titre d'exemple, nous pouvons citer le règlement disciplinaire de 1887, les règles sur la nationalité congolaise en 1892 ou encore la création de la Croix-Rouge congolaise. Le conseil participe également à l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire. Léopold II, en tant que Roi des Belges, préside plus ou moins régulièrement le conseil des ministres, et ce jusqu'à la fin de son règne. Comme Roi-souverain de l'ÉIC, il convoque en conseil les administrateurs généraux, d'après les archives, jusqu'en 1888. Le premier conseil se tient en juillet 1885, avant le décret organique, pour discuter du budget⁶. Les matières traitées par le conseil ressortent souvent du domaine économique, qu'il s'agisse du chemin de fer⁷ ou du contrat à établir avec un syndicat de banquiers autrichiens et belges⁸. Mais comme le précise Van Neuss à propos du conseil ayant trait principalement au chemin de fer, « *on doit s'occuper de toutes sortes de choses* ». L'administrateur

¹ L'annotation du Roi indique que l'agriculture et l'industrie soient de la compétence de l'Intérieur. SPFAE, AA, Actes officiels, 4487, Lettre des administrateurs généraux et commentaire du Roi, 10/10/1885.

² Le projet est corrigé par le Roi qui barre clairement le département de la Justice et renomme les trois autres. SPFAE, AA, IRCB, 721, projet de décret sur l'administration centrale avec notes du Roi.

³ AGR, PVE, Pos4074, 46, lettre de Cuvelier à van Eetvelde, 16/9/1891.

⁴ *Ibidem*, Pos4080, 124, note de van Eetvelde « Six mois d'existence ».

⁵ *Ibidem*.

⁶ AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 24/7/1885.

⁷ AGR, papiers Banning, Pos2914, 134, lettre de Van Neuss à Banning, 24/6/1886.

⁸ AGR, papiers Strauch, Pos2740/3, lettre du Roi à Strauch, 7/2/1886.

général n'en dit pas plus, mais Léopold II précise de temps à autre les dossiers qu'il veut traiter. Ainsi pour un conseil en 1886, il énonce un ordre du jour : la marine, la question de l'ivoire, le contrat de Stanley et le décret sur les attributions du personnel¹. Les réunions se consacrent logiquement à la situation sur le terrain. Il en va de même pour les deux derniers conseils dont nous avons pu retrouver la trace. Le Roi se préoccupe d'une part du remplacement du personnel supérieur à Boma et des recrutements qui pourraient être faits dans l'administration belge², d'autre part le souverain utilise le conseil comme un rappel à l'ordre³. Ne s'estimant pas correctement informé sur la situation en Afrique, il profite du départ du gouverneur Ledeganck pour réunir les administrateurs généraux et d'insister sur ses priorités comme il le fait avec les ministres belges. Les titulaires se réunissent également en l'absence de Léopold II, mais sous sa demande, notamment sur l'autorisation à donner ou non à Stanley pour secourir Emin Pacha⁴. Après 1888, nous n'avons plus trouvé d'indice sur la convocation du conseil, tout en tenant compte que nous sommes tributaires de l'état du corpus archivistique. Il est, par contre, bien entendu que les administrateurs puis les secrétaires d'État sont convoqués individuellement ou ensemble au palais. En outre, les titulaires de département peuvent très bien se réunir sans une convocation royale. Nous avons pu le voir lorsque Lambermont réunit les administrateurs pendant la Conférence antiesclavagiste.

Le plus étonnant réside en la fonction judiciaire dont serait pourvu le conseil des administrateurs généraux. Une ordonnance du gouverneur de juillet 1886 nous informe que le conseil forme un tribunal spécial chargé de l'appel du jugement du tribunal d'Appel, lorsque celui-ci poursuit les juges ou les officiers du ministère public de 1^{re} Instance. Le conseil est directement saisi s'il s'agit d'infractions commises par le juge d'appel, le gouverneur réalisant alors l'instruction préparatoire⁵. Néanmoins, nous ne pouvons pas affirmer que le conseil est un organe du pouvoir judiciaire, car l'ordonnance provient du Gouvernement local et non de Bruxelles. Or les décisions de Boma doivent être confirmées par le Gouvernement central. Un décret du 12 novembre 1886 approuve bien trois ordonnances dont une du 25 juillet, mais celle-ci ne concerne pas les prérogatives judiciaires du conseil⁶. Enfin, le testament du Roi de 1889 léguant après sa mort le Congo à la Belgique précise qu'« *en attendant que la Législature belge se soit prononcée sur l'acceptation de mes dispositions prédites, la souveraineté sera exercée collectivement par le conseil des trois administrateurs de l'État indépendant du Congo et par le Gouverneur Général.* »⁷ Cette disposition rappelle l'art. 79 de la Constitution belge accordant aux ministres réunis en conseil les pouvoirs constitutionnels du Roi lors de la vacance du trône.

C. Le pouvoir législatif des Administrateurs généraux

Le pouvoir législatif est détenu de manière complète par Léopold II, mais il est inconcevable de penser que le Roi puisse être la seule source de la législation congolaise, ce serait lui prêter une omniscience qu'il n'a évidemment pas. Nous verrons dans le chapitre suivant que le gouverneur

¹ *Ibidem*, lettre du Roi à Strauch, 22/4/1886.

² *Ibidem*, lettre du Roi à Strauch, 22/5/1887.

³ *Ibidem* lettre du Roi à Strauch, 20/1/1888.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Strauch au Roi, 18/12/1886.

⁵ SPFAE, AA, GG, 3873, ordonnance n°25 du GG Janssen, 25/7/1886.

⁶ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 135.

⁷ *Ibidem*, p. 362.

général reçoit une délégation partielle du pouvoir législatif et qu'est institué, en 1889, un conseil supérieur du Congo dont l'une des fonctions est celle d'un conseil d'État. Quant au conseil des administrateurs, sa première mission est bien de soumettre au souverain des mesures. Cependant, hormis de relever les décrets qui sont pris sur proposition du conseil, il semble difficile de pouvoir jauger l'initiative et le travail législatif des titulaires des départements. Heureusement, quelques pièces d'archives nous renseignent à ce propos et de prime abord sur la forme que prendront les décrets. Le préambule est élaboré par Strauch et van Eetvelde en août 1885 et il se déclinera sous la forme suivante :

*« Léopold II, Roi des Belges
Souverain de l'État Indépendant du Congo (...) »*

Les deux administrateurs précisent que la forme adoptée est semblable à celle du Roi des Pays-Bas légiférant comme grand-duc de Luxembourg. Beernaert d'ailleurs acquiesce la formulation¹. Strauch et van Eetvelde sont convaincus de la nécessité d'introduire le titre de « Roi des Belges » et qu'il n'y aura pas d'objection en le plaçant sur la même ligne du nom du monarque². Également, le décret est toujours pris sur la proposition soit du conseil ou soit d'un des administrateurs. Ainsi, les lois sont contresignées par le conseil ou si elles sont de moindre importance par l'administrateur compétent. Ce contreseing n'a pas la même portée que dans le cadre belge de la monarchie constitutionnelle. Au Congo, la Couronne ne doit pas être couverte et seule l'apposition de la signature de Léopold II rend le décret obligatoire. Il n'empêche pas – comme nous le verrons plus loin avec l'attitude de Camille Janssen – que les titulaires de département ne sont pas toujours prompts à suivre la politique royale, ce qui peut se répercuter sur la signature des décrets. Outre le contreseing, les administrateurs exercent leur compétence législative par la prise des arrêtés qui sont soit en rapport avec les matières de leur département soit des arrêtés d'exécution, simple interprétation de la loi.

Quant à la part d'initiative des administrateurs dans l'édification des décrets royaux, des indications précieuses sont offertes par un dossier conservé aux archives du palais royal et par quelques pièces se trouvant dans les originaux des décrets. Au palais de Bruxelles, nous trouvons sous le dossier « Rapports au Roi » principalement des lettres accompagnant les originaux des décrets à signer³. Nous pouvons en dénombrer trente-trois qui se répartissent principalement sur les années 1885-1887 et la dernière en date est signée par De Grelle-Rogier peu avant sa démission en 1894. Dans les originaux aux Affaires étrangères, nous trouvons bien évidemment un nombre très résiduel de ces « rapports », puisqu'ils sont destinés au Roi : six au total, dont deux déjà présents au palais, concentrés en 1887 et le dernier en 1893. Toutefois, nous pouvons nous apercevoir que le monarque intervient également dans la rédaction des arrêtés. Le cas est ici unique et s'attache à une question cruciale, à savoir : le règlement du personnel en Afrique⁴.

Le nombre de documents retrouvés étant infime, nous ne pouvons dès lors que tirer des constats avec prudence. Il est par contre révélateur de s'apercevoir que le dernier « rapport » date de 1894, peu avant la réorganisation du Gouvernement central où disparaît notamment le conseil des

¹ SPFAE, AA, AE 536 (352), copie de la lettre de Borchgrave à Strauch, 13/8/1885.

² *Ibidem*, IRCB, 505, note de Strauch au Roi, 7/8/1885.

³ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 144, Rapports au Roi.

⁴ SPFAE, AA, Actes officiels, 4885, note de Janssen sur le règlement personnel et commentaire du Roi, 19/11/1888.

administrateurs. L'échantillon révèle deux grands domaines dans lesquels l'initiative des titulaires des départements s'exerce, à savoir : la Justice et l'administration. Les questions financières ne sont pratiquement pas abordées. L'explication tient plus de la période (1885-1887) dans laquelle sont produits ces documents que d'éventuels centres d'intérêt personnel des titulaires. En effet, les préoccupations du Gouvernement sont à l'époque d'établir son autorité au Congo. En outre, il ne faut pas oublier que la valeur quantitative n'est pas ipso facto représentative de l'importance du secteur concerné. Ainsi, pour les mesures administratives, nous comptons un nombre certain de nominations ou d'octroi de décorations. Mais nous ne pouvons pas dénier que près de la moitié des projets de décret soumis au souverain le sont par les trois administrateurs, indicateur de leur solennité ou de leur importance. Parmi ceux-ci, nous dénombrons quelques-uns en rapport avec l'exercice de la Justice, qui ont en vue l'affirmation de la souveraineté de l'ÉIC. Il s'agit en l'occurrence des décrets sur l'extradition, l'état civil, la question des pavillons ou encore l'organisation de la justice pénale. Ainsi, le motif développé par le conseil pour la mise en place de l'état civil est « *l'établissement d'un régime qui permettra à l'État de se considérer, dans toutes ses relations internationales, à l'égal des nations civilisées.* »¹

Malgré le nombre réduit des « rapports », nous pouvons mieux nous rendre compte de la présence ou non d'initiative chez les administrateurs et trois cas de figure se présentent à nous. Le premier est la présentation d'un projet sur la demande du pouvoir souverain ou par l'« influence » des puissances étrangères. Ce cas est rare. Nous le retrouvons dans l'octroi au gouverneur de la prérogative de nommer des directeurs au Congo. Ce décret est rédigé à la demande de Léopold II². Quant à l'« intervention » des Puissances, elle n'est détectable que dans le projet sur l'extradition des criminels, pour laquelle le conseil insiste sur le principe de la réciprocité : l'ÉIC peut exiger des Puissances de bénéficier des mêmes égards³. Ensuite, nous faisons face à une situation intermédiaire plus fréquente. L'administrateur ou le conseil soumet au monarque un décret que le Roi a déjà eu en mains ou bien à propos duquel il faut supposer qu'une discussion a déjà eu lieu entre les deux parties. Généralement pour cette situation, une formule consacrée, « (...) dont Elle a daigné approuver (...) », est usitée. Le dernier cas est la proposition par le conseil ou un administrateur d'un projet de décret. Ils exercent par le fait même leur faculté, prévue par le décret organique, à soumettre des mesures dans l'intérêt de l'État. Dans ce cadre, la référence à la sanction royale apparaît de temps à autre,⁴ mais le plus souvent seule l'approbation du monarque est sollicitée.

Les administrateurs ne sont pas exclusivement les auteurs des propositions. Le gouverneur et d'autres collaborateurs du Roi peuvent très bien être à la base de la rédaction de la législation.

Premier cas de figure, le gouverneur général intervient dans certains cas dans l'élaboration des projets de décrets. La participation de l'homme fort de Boma est soit indirecte, les administrateurs demandent de valider des mesures prises par le gouverneur, soit directe, le gouverneur attire l'attention de Bruxelles sur une situation ou bien le projet est l'expression d'une

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 144, note des trois administrateurs au Roi, 5/11/1885.

² *Ibidem*, note des trois administrateurs au Roi, 24/6/1886.

³ *Ibidem*, note des trois administrateurs au Roi, 10/4/1886.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 144, note des trois administrateurs au Roi, 7/9/1885, 5/11/1885, 22/10/1886, 30/4/1887 ; SPFAE, AA, Actes officiels, 4887, note des trois administrateurs au Roi, 26/2/1887, 2/5/1887.

réflexion commune. Le décret de 1887 sur les sociétés commerciales s'inscrit dans cette trame. Les administrateurs considèrent la matière comme importante et cet avis est partagé par le gouverneur. Avant de rédiger un projet, le conseil consulte Auguste Van Maldeghem et attend le retour en Belgique de Camille Janssen¹. Cette loi commerciale démontre également que l'exercice de l'initiative des administrateurs ne se place pas forcément sur des questions secondaires. Ils prennent à cœur le développement et la défense de l'État poussant très loin la sauvegarde de la souveraineté. Dans cette perspective, ils proposent un décret visant à autoriser les tribunaux de poursuivre toutes les infractions aux actions gouvernementales, même lorsqu'elles ne tombent pas sous l'application d'une disposition particulière². Comme de coutume, Léopold II jette assez régulièrement quelques annotations directement sur les lettres qui lui sont envoyées. Nous avons ainsi l'appréciation royale sur les projets de décrets, qui dans la très grande majorité des cas sont renvoyés et revêtus de la signature royale. Très rarement, le souverain demande des modifications, sauf pour l'organisation du Gouvernement central et la cession des biens du CEHC à l'État. Pour ce dernier, le souverain exige que la publication soit d'abord soumise à son aval.

Second cas de figure, de proches collaborateurs de Léopold II prennent une part importante dans la rédaction des projets. Généralement, nous sommes accoutumés de croiser les noms de Banning et de Lambermont à titre de conseiller ou de pièce maîtresse sur l'échiquier international, sans qu'il y ait pour autant une prise de décision effective sur les affaires internes de l'État. Nous avons cependant retrouvé un décret, celui sur le dégrèvement du droit de patente et de sortie sur l'ivoire de 1891, qui a été rédigé par Albert Thys et Auguste Lambermont et qui a été promulgué sur proposition du conseil³. Cette situation s'explique aisément par le fait que nous sommes dans le contexte des négociations sur les droits d'entrée et donc de la conférence de Bruxelles. Lambermont dirige les manœuvres pour aboutir à un succès à la conférence et Thys, capitaine d'industrie, est chargé des négociations avec la France où s'entremêlent intérêts politique et économique. Ce cas de figure se présente donc dans la problématique d'une question internationale pour laquelle l'équipe gouvernementale congolaise est élargie. Il reste que le fait est difficilement détectable, mais il a dû cependant rester exceptionnel.

D. Les structures et les compétences des Départements

Chaque département gère une série de compétences pour lesquelles le Roi est intervenu dans la répartition, en particulier pour l'Intérieur soutenant qu'il lui soit confié l'industrie et l'agriculture placées aux Affaires étrangères⁴. De manière globale, les Affaires étrangères s'occupent des relations extérieures, du commerce et des postes ainsi que de la Justice⁵. Les Finances ont en charge les impôts, le régime des terres, la comptabilité générale, la trésorerie et le système monétaire. Quant à l'Intérieur, il s'emploie à des tâches extrêmement variées. Le département

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 144, note des trois administrateurs au Roi, [février 1887].

² *Ibidem*, note des trois administrateurs au Roi, 11/8/1886. Un décret est pris dans ce sens le jour même. A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 126-127.

³ *Ibidem*, 106, note de Thys au Roi, s.d. [février 1891]

⁴ SPFAE, AA, Actes officiels, 4887, lettre des administrateurs généraux et commentaire du Roi, 10/10/1885.

⁵ Les attributions correspondent à la dénomination du département par le Roi dans l'avant-projet de décret.

s'occupe aussi bien de l'hygiène publique que des voies de communication en passant par la Force publique et l'administration des provinces et des communes.

a) Le Département de l'Intérieur

Au fil des années, les départements connaissent une évolution liée au développement de l'État léopoldien et de la multiplication des dossiers. Ainsi, par ses nombreuses compétences en relation constante avec la gestion du territoire, l'Intérieur est le département qui *a priori* nécessite l'organisation la plus performante. Nous pouvons également présumer qu'il compte le plus grand nombre de fonctionnaires. Dès 1888, sa structure se complexifie. Un décret définit le rang et le titre des fonctionnaires, mais également accorde la faculté au titulaire d'arrêter le règlement d'ordre intérieur et de discipline de son département¹. En dessous de l'administrateur se trouvent les chefs de division, les chefs de bureau et les commis dont le nombre dépend des montants alloués. Camille Janssen, à la tête du département, n'hésite pas à utiliser les prérogatives de ce décret. L'Intérieur est divisé en trois divisions dont l'une est spécialement chargée du secrétariat et du cabinet. Les chefs de division, nommés par le Roi, sont Camille Coquilhat, futur gouverneur, Alexis Laurent, futur administrateur des sociétés de la CCCI, et Charles Notte.

Sur sa lancée, Janssen organise au sein de la 3^e division (secrétariat et cabinet) le service de la bibliothèque et le service des archives². Les archives, qui se composent des documents des affaires traitées par le département, sont classées selon les divisions et les dossiers sont remis en juillet par les chefs de division. Le service conserve également les originaux des décrets, arrêtés et ordonnances. La consultation de ces pièces ne peut se faire que dans le bureau du chef de la 3^e division tandis que pour les autres archives, la demande se fait par bulletin à l'administrateur. L'Intérieur ne garde pas l'ensemble des archives de l'État, chaque département conserve ses archives et les titulaires reçoivent même des conseils de Léopold II sur le classement. Aux argentiers de l'État, il prône sa méthode : « *Quand v[ou]s verrez M Pochez et M Droogmans enjoignez leurs d'avoir des caisses p[ou]r leurs principales archives. Moi depuis 45 ans je mets mes papiers dans des caisses au lieu de les mettre dans des tiroirs.* »³

Le service de la bibliothèque d'abord sous la responsabilité du chef de la 3^e division est dirigé par la suite par un bibliothécaire. La bibliothèque réunit les livres et les publications appartenant à l'Intérieur. Un budget est dès lors affecté pour les acquisitions et les abonnements aux périodiques, ainsi que des reliures pour les ouvrages destinés à l'administration centrale ou aux bibliothèques en Afrique. Une décennie plus tard, cette bibliothèque centrale est considérée comme un instrument de travail précieux, mais qui cependant ne remplit pas son rôle. Sa carence dans la possession des ouvrages « *des auteurs spéciaux indispensables dans une bibliothèque coloniale* » est particulièrement soulignée⁴. Une réorganisation est donc imaginée et ses missions sont précisées⁵.

¹ Le règlement d'ordre intérieur est pris le 20 novembre 1888 et publié au *Recueil administratif* en 1890.

² Instructions du 1^{er} décembre 1888. A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 261-262.

³ APR, fonds Goffinet, Correspondance Goffinet-Léopold II, note du Roi, 9/7/1899.

⁴ Une petite trentaine d'auteurs sont mentionnés et les livres concernent les matières les plus variées. Cette liste pointe entre autre l'essayiste et historien John Robert Seeley (*Expansion of England*, 1883), l'économiste J. Duval que nous avons entraperçu au premier chapitre ou encore le géographe Gerhard Rohlfs (*Zur Klimatologie und Hygiene Ostafrikas*, 1885)

⁵ SPFAE, AA, AE, 567 (354), note sur l'organisation de la bibliothèque de l'ÉIC, 1897.

La recommandation est d'abord faite de se procurer les livres manquants et d'établir ensuite un système par fiche de catalogage méthodique. Le bibliothécaire doit jouer un rôle d'informateur auprès du haut personnel de l'État. Ce qui implique qu'il doit par la lecture et l'étude devenir un spécialiste de l'Afrique et être à même de donner des informations évitant de longues recherches. Son attention doit se porter particulièrement sur les publications intéressant l'État, les articles de presse et de périodiques sont spécialement visés.

À partir de juin 1890, van Eetvelde cumule la direction des Affaires étrangères avec celle de l'Intérieur. Cette position est d'ailleurs loin d'être confortable et les charges issues de la Conférence de Bruxelles semblent l'inciter, à partir de février 1891, à solliciter la décharge de l'Intérieur et ensuite de celle des Affaires étrangères¹. L'ancien consul insiste en juin, car ses forces ne lui permettent plus d'assurer la gestion des deux départements. Simultanément, il apporte des améliorations à l'organisation de l'Intérieur en vue notamment de mettre fin aux indiscrétions. Van Eetvelde vise clairement le chef de division Notte. L'administrateur lui confie en conséquence le classement des archives, qui est pris en charge par la 3^e division, structure d'importance mineure selon van Eetvelde. En outre, il souhaite que Liebrechts, considéré comme un collaborateur de grand mérite, soit confirmé dans ses fonctions. De surcroît, un décret non publié du 19 juin nous renseigne qu'Arthur Baerts, procureur d'État au Congo, est nommé comme chef de cabinet avec le rang de chef de division. Un ordre de service précise qu'il est chargé de l'élaboration et de l'examen des décrets et règlements². En outre, il doit traiter des affaires confidentielles ou celles ayant un caractère juridique³. La nomination de Baerts est intéressante à plus d'un titre, car Léopold II ne semble pas y avoir pris une grande part. Van Eetvelde écrit dans sa note du 20 juin : « *J'ai attaché Mr Baerts [...] au Département [...]* ». Il y aurait donc une action personnelle qui trouve son explication dans un autre décret non publié du 19 juin autorisant le secrétaire d'État à nommer les chefs de division⁴. Somme toute, van Eetvelde est animé d'un souci constant visant un excellent fonctionnement du département. Ainsi l'arrivée du commandant Wahis à l'Intérieur inquiète un autre officier, en l'occurrence Charles Liebrechts. Un différend surgit entre les deux militaires. Liebrechts veut donner sa démission et oblige par ce biais van Eetvelde à établir un *modus vivendi* : toutes les affaires entre le secrétaire général et le chef de la première division seront traitées dans son cabinet. Et il ajoute : « *les questions d'amour-propre sont non seulement pas de mise, mais déplacées au milieu des difficultés, non complètement surmontées de l'œuvre africaine.* »⁵

Les rouages administratifs de l'Intérieur se multiplient et en 1892, le département est composé d'un cabinet et de quatre divisions⁶. Le cabinet traite particulièrement des affaires confidentielles et celles réservées par le titulaire. Le travail législatif – rédaction des décrets et des arrêtés – lui est également confié. Par ailleurs y est attaché un service de la presse. La première division gère la politique du personnel ainsi que les secteurs des transports, de la marine et de la Force publique. La deuxième division se subdivise en deux bureaux. Le premier bureau s'occupe de l'ensemble

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, notes de van Eetvelde au Roi, 11/2/1891, 3/6/1891.

² SPFAE, AA, SPA, 129 (90), ordre de service de van Eetvelde, 19/6/1891.

³ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 20/6/1891.

⁴ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. I, p. 160.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 102, note de van Eetvelde au Roi, 29/7/1890.

⁶ SPFAE, AA, SPA 129 (90), mémento sur les compétences des divisions de l'Intérieur, juillet 1892.

des commandes pour le Congo ainsi que de la gestion logistique des biens et des personnes, tandis que le deuxième bureau prend en charge toute la comptabilité issue du travail du premier bureau. Nous connaissons déjà un peu mieux la troisième division qui a également la responsabilité de l'instruction publique et des missions cartographiques. Enfin, notons que les missions de la quatrième division ne sont pas spécifiées, mais la bibliothèque semble en faire partie.

b) Un service presse à l'Intérieur dès 1892 ?

L'évocation d'un service presse en 1892 est intéressante puisque généralement, celui-ci est mentionné à partir de juin ou juillet 1903, lorsque le Gouvernement central, en réalité le Roi par l'entremise d'Adolphe de Cuvelier, confie à la Fédération pour la défense des intérêts belges à l'étranger (FEDIBE) l'édition d'un périodique, *La Vérité sur le Congo*¹. Comme nous le constaterons pour les Finances, la seule mention d'une institution congolaise même dans une loi ne garantit pas l'effectivité de celle-ci. Cependant, il est indéniable que le futur État léopoldien est soutenu par *Le Mouvement géographique* dont le premier numéro paraît le 6 avril 1884². Ce périodique est fondé par l'initiative coordonnée de l'Institut National de Géographie, qui en devient le propriétaire, et d'Alphonse-Jules Wauters à qui est confié le poste de rédacteur en chef. Wauters, l'un des plus fins observateurs de l'ÉIC, est un historien de l'art passionné de géographie et autodidacte de cette discipline scientifique. En outre, secrétaire adjoint de la Société belge de géographie, il intègre par ce biais un des réseaux d'information et de propagande qu'utilise Léopold II³.

Le Mouvement géographique se décrit comme un organe de vulgarisation et d'information traitant des grandes découvertes et des horizons nouveaux, mais ses articles se concentrent sur l'Afrique et en particulier sur le Congo. La ligne éditoriale est originale au regard d'autres publications par son approche pragmatique et non pas animée d'une vision exotique alors en vogue⁴. Wauters y démontre ainsi ses qualités de géographe en démontrant en 1885 sur base des récits des explorateurs, et donc de données incomplètes, que l'Uélé est le cours supérieur de l'Oubangui. Toutefois, le périodique est, de l'aveu même de Wauters, également destiné « (...) en vue de la propagande en faveur des idées expansionnistes du Roi et de la vulgarisation des travaux des Belges, en Afrique. Pendant longtemps, j'ai été seul à les faire connaître ; seul aussi à les défendre quand on les attaquait. Le Roi, du reste, a été le premier à le reconnaître le jour où, me présentant à Monseigneur le duc d'Aumale, il m'a qualifié de "son premier avocat congolais" »⁵. Au Congo, un an après la proclamation de l'État, une procédure est

¹ R. WIGGERS, « De "Fédération pour la Défense des intérêts belges à l'Etranger" en het Persbureau van de Onafhankelijke Kongostaat, 1903-1908 », in *Bulletin des séances de l'Académie royale des Sciences d'Outre-mer*, v. 38, n°2, 1992, p. 151-152.

² Deux articles ont paru en 1993 sur *Le Mouvement géographique* mais ils n'utilisent pas de sources inédites comme le fonds Mouvement géographique conservé au MRAC. M.-C. BRUGAILLÈRE, « Un journal au service d'une conquête : Le Mouvement géographique (1884-1908) », in P. HALEN, J. RIESZ, *Images de l'Afrique et du Congo/Zaire dans les lettres françaises de Belgique et alentour*, Bruxelles-Kinshasa, 1993, p. 23-35 ; H. NICOLAI, « Le mouvement géographique, un journal et un géographe au service de la colonisation du Congo », in *Civilisations*, n° 41 Mélanges Pierre Salmon, 1993, p. 257-277.

³ J. VANDERSMISSSEN, *Koningen van de wereld (...)*, p 244-245.

⁴ M.-C. BRUGAILLÈRE, *op. cit.*, p. 27.

⁵ MRAC, fonds Mouvement géographique, lettre de Wauters à Schollaert, 7/7/1909.

mise en place dans les bureaux de poste afin de leur permettre d'accepter les demandes d'abonnements au *Mouvement géographique*¹.

Les futurs administrateurs généraux et Lambermont ont été conscients dès le début que le Gouvernement « [...] ne peut se désintéresser de ce que l'on écrit et de ce que l'on pense de ses actes, de ses projets et de ses chances de réussite [...] »² et qu'il doit donc se donner les moyens d'éclairer le public par une publicité officieuse. Mais concrètement, les connexions entre Wauters et le palais sont établies dès 1884. Léopold II, en réaction à un article défavorable paru dans *La Réforme*, demande à Thys, avec qui Wauters s'est lié d'amitié, si ce dernier peut écrire un démenti dans *Le Mouvement géographique*. Et le souverain ajoute : « Si Mr Wauters fait un article p[ou]r dimanche en suite de ce que je v[ou]s avais dit, il importe de l'avoir sans délai p[ou]r le lire et éventuellement le modifier. »³ Grâce à ses talents de géographe, le rédacteur en chef est associé comme expert aux négociations avec la France où s'entremêlent la question frontalière de l'Oubangui avec celle de l'emprunt. Il expose les données géographiques du problème à Eugène Beyens père, ambassadeur à Paris, chargé de négocier avec Charles Freycinet, ministre des Affaires étrangères⁴. De même, il participe à une entrevue réunissant Strauch, van Eetvelde, Lambermont et Banning pour débattre d'une note écrite par ce dernier et destinée à Paris⁵.

Si nous considérons le bureau de presse de 1903 comme la structure de propagande de l'État, il n'est pas difficile de concevoir la coopération entre Wauters et le gouvernement central reposant sur une communauté de vues comme la première forme de ce bureau de presse. Ce contrat tacite est même formalisé par des émoluments que perçoit Wauters jusqu'au moment de sa volte-face⁶. Le changement d'attitude du propagandiste n'est pas directement lié au rachat du journal par la Compagnie du Congo pour le Commerce et l'Industrie (CCCI), celle de Thys, en mars 1890. Les liens avec l'entrepreneur liégeois s'étaient déjà renforcés auparavant puisque le rédacteur en chef est également le secrétaire de Thys pour les compagnies du Congo⁷. Certes, Wauters, dans le conflit opposant les sociétés commerciales belges à l'ÉIC, prend parti pour les entreprises. Mais cette attitude n'est pas dissemblable de celle de Lambermont, Banning et d'autres qui sont profondément déçus de la nouvelle politique économique, ne répondant plus aux vues profondément généreuses développées par le souverain dès 1883. Par contre, le soutien de Wauters aux compagnies se concrétise avec une autre revue, *Le Congo illustré*, accessible par son contenu à un large public. *Le Mouvement géographique* et *Le Congo illustré* fusionnent en 1896 et le nouveau périodique devient hebdomadaire, avec un nombre de feuillets accru et des illustrations dans chaque numéro.

¹ La procédure est mise en place suite à une demande de l'Institut géographique nationale. Les bureaux de poste reçoivent 150 avis pour les abonnements. Ceux-ci sont transmis par Boma au gouvernement central. Voir. MRAC, papiers de Winton, correspondance échangée avec F. de Winton, Arrivé 1/6/1886 ; Expédié 1/7/1886.

² SPFAE, AA, IRCB, 721, Rapport sur l'entretien entre Lambermont, Strauch, Van Neuss et van Eetvelde, 10/9/1885.

³ APR, fonds Goffinet, correspondance, commentaire du Roi à une note de Thys, 29/11/1884.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 206, lettre de Beyens au Roi, 13/1/1886.

⁵ AGR, papiers Banning, Pos2914, 134, lettre de Lambermont à Banning, 9/2/1887.

⁶ AGR, PVE, Pos4071, 29, lettre de van Eetvelde au Roi, 26/7/1892.

⁷ MRAC, papiers Thys, cahier 14, note de Thys au Roi, 27/7/1888.

Son engagement en faveur des entreprises irrite profondément l'administration¹ ainsi que Léopold II qui ordonne que certains articles de Wauters soient considérés comme des racontars². Le désir exprimé alors par le souverain est d'éviter que d'autres journaux qui sont – *L'Étoile Belge*, *Le Journal de Bruxelles* et *L'Indépendance belge* – ne reproduisent les articles. De retour d'Afrique, certains chefs d'expéditions – ignorant du revirement de Wauters – reçoivent le conseil de ne pas accorder d'interview à l'ancien journal officieux³. Cependant, le publiciste arrivera encore à obtenir des renseignements, notamment sur le projet de traité de cession en 1895, et ce au grand dam du comte de Mérode⁴. Selon van Eetvelde, la fuite ne provient pas de l'administration centrale⁵. Le secrétaire d'État précise d'emblée que depuis qu'il a été violemment pris à partie par Wauters, il n'a plus de contact ni avec lui ni ses journaux. Par contre, l'appréciation du journaliste est toute autre puisqu'en 1899, il lui dédicace son livre en hommage⁶.

La réorganisation des services de l'Intérieur en juillet 1892 mentionnant un service presse est donc loin d'être anodine, car le Gouvernement central vient de perdre son meilleur soutien en pleine tempête médiatique. En effet, les sociétés du groupe Thys, après avoir tenté la conciliation sur les questions économiques par l'entremise de Beernaert, portent le débat sur la place publique et plusieurs journaux prennent la défense du commerce privé. Devant le feu nourri, van Eetvelde émet l'idée de subventionner la presse, ce que Léopold II trouve pertinent, mais difficile à réaliser. Mais ne nous méprenons pas sur cette considération. Le Roi n'exprime aucune réticence morale ou matérielle à ce sujet. Déjà, son père soutenait financièrement certains journaux gouvernementaux ou conservateurs. Léopold I^{er} possédait même son propre journal, *L'Indépendant*, jusqu'en 1843⁷. Son fils fait de même, il subventionne notamment entre 1875 et 1878 le *Journal de Bruxelles*, organe catholique constitutionnel⁸.

Ainsi la réticence exprimée par le monarque se place sur le choix de l'émissaire qui devrait être envoyé auprès de *L'Étoile belge*, au *Soir* et au *Patriote*⁹. Et sur base des correspondances conservées, nous savons que deux quotidiens acceptent de l'argent congolais à savoir : *La Chronique* de tendance libérale et *Le Patriote* d'obédience catholique¹⁰, bien que ce dernier se montre plus réservé dans l'accueil des dépêches que lui envoie le Gouvernement central¹¹. Les éléments des articles sont effectivement préparés directement dans les bureaux de l'administration et en particulier par les hauts fonctionnaires sans qu'il soit fait directement référence au service presse. Si van Eetvelde est à la manœuvre, la rédaction est assurée par son chef de Cabinet et Liebrechts

¹ Le gouvernement central essaie notamment de faire pression sur Victor Hallaux, fondateur et rédacteur en chef de *La Chronique*, pour fermer ses colonnes à Wauters. AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 25/8/1892.

² *Ibidem*, copie note du Roi, 7/8/1892

³ Charles de la Khétulle reçoit la visite d'Arthur Baerts en 1894 à propos de son interview donnée à Wauters. Le chef de cabinet demande que de la Khétulle garde le silence sur ses actions dans la région de Mbomu-Shinko. SPFAE, AA, IRCB, 505, lettre confidentielle de la Khétulle à van Eetvelde, 1/12/1894

⁴ *Ibidem*, 506, note personnelle et confidentielle de Mérode à van Eetvelde, 16/1/1895.

⁵ *Ibidem*, réponse de van Eetvelde à de Mérode, 16/1/1895.

⁶ AGR, PVE, Pos4069, 13, lettre de Wauters à van Eetvelde, 20/3/1899.

⁷ J. STENGERS, *L'action du Roi (...)*, p. 239.

⁸ Stengers précise bien que la conservation des documents ne donnent qu'une vue fragmentaire de subsides. *Ibidem*, p. 241.

⁹ AGR, PVE, Pos4071, 29, lettre du Roi à van Eetvelde, 29/7/1892.

¹⁰ Monniez, rédacteur à *La Chronique* demande 3000 francs pour soutenir l'État. *Ibidem*, Pos4075, 48, Lettre de Baerts à Van Eetvelde, 25/8/1892.

¹¹ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 7/9/1892.

en fait la relecture¹. La propension à soutenir l'État n'est pas toujours d'ordre pécuniaire. Ainsi le rédacteur en chef de *L'Étoile belge* espère grâce à son engagement d'être promu dans l'ordre de Léopold². En constatant les moyens mis en œuvre, Van Neuss se désole auprès de Banning et lui écrit : « *Quels journaux, grands dieux ! Que faut-il admirer le plus, de l'impudence avec laquelle ils se laissent acheter ou de la bêtise des articles qu'on leur fait publier ?* »³ Encore ne sait-il pas que Léopold II se place discrètement en première ligne dans cette lutte scripturale, et ce comme pour d'autres problématiques⁴. Il saisit lui-même sa plume pour être l'auteur d'un article paru dans le *Journal de Bruxelles*, le 8 septembre 1892, pour contre-argumenter la thèse de Georges de Laveleye exposée dans *Le Moniteur des Intérêts matériels*⁵. Ce quotidien catholique est clairement identifié par Banning comme le porte-voix du Gouvernement congolais⁶. Les liens entre Léopold II et le *Journal de Bruxelles* préexistent avant la création de l'ÉIC et le quotidien publiait déjà des articles pour défendre la politique de l'État dans le cadre de la conférence antiesclavagiste sous le conseil de Lambermont.

Dans le post-scriptum de ce conseil, l'orfèvre des relations internationales soumet la requête de Prosper de Haulleville, figure de proue du journalisme et directeur du quotidien bruxellois, sollicitant l'entrée de son fils, Alphonse, dans les bureaux dirigés par van Eetvelde⁷. Nous ne savons pas si le journaliste est engagé de suite et Lambermont le propose pour une publication que le Roi entend faire paraître sur les relations belgo-françaises et l'amitié promise par la République⁸. Par contre, il est certain qu'Alphonse de Haulleville est le bibliothécaire de l'État à partir de 1896. L'élément n'est pas anecdotique puisque la fonction prévoit le suivi de toutes les publications sur l'État du Congo et qu'il est ainsi chargé de la publicité, ce qui implique la rédaction de notices, de notes, de rapports et d'articles⁹. De Haulleville deviendra en 1910 le conservateur du Musée du Congo et si son engagement dans l'administration centrale tend à confirmer l'existence d'une structure de propagande permanente, il nous est impossible de détailler la nature et l'ampleur de ses actions. De Haulleville n'est d'ailleurs pas en reste, car dans un document non daté, il propose de créer un journal à la disposition de van Eetvelde dont les frais s'élèveraient à 30.000 francs et le directeur du journal demande une subvention secrète de mille cinq cents francs au secrétaire d'État¹⁰. En 1895, en pleine campagne accusatrice, un hebdomadaire sans rapport avec la proposition de Hauleville, *La Belgique coloniale*, est effectivement fondé aux frais de l'État¹¹. Il devient l'organe officieux du Congo léopoldien et est confié à un avocat, René Vauthier, qui devient même en 1905 le vice-président du conseil supérieur du Congo, où il succède à son père, Alfred Vauthier.

¹ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 26/8/1892.

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 19/10/1897

³ AGR, papiers Banning, Pos3904, 38, Lettre de Van Neuss à Banning, 4/9/1892.

⁴ J. STENGERS, *L'action du Roi (...)*, p. 242-243.

⁵ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 7/9/1892. L'article paraît en première page avec comme titre *Au Congo. Un point de droit*. Nous y retrouvons l'argument principal du Roi que l'État n'use que de son droit de propriétaire. Il n'y a de sa part ni commerce ni concession de privilège commercial.

⁶ AGR, papiers Banning, Pos2907, 152, note de Banning sur le conflit, 8/8/1892.

⁷ Lambermont précise d'emblée que le jeune journaliste est l'auteur des articles sur le Congo et la conférence. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note de Lambermont au Roi, 11/10/1890.

⁸ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note de Lambermont au Roi, 7/9/1891.

⁹ SPFAE, AA, AE, 567 (354), note sur l'organisation de la bibliothèque de l'ÉIC, 1897.

¹⁰ AGR, PVE, Pos4077, 60, note, s.d.

¹¹ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi, 22/9/1899

Aux côtés des subventions de la presse, van Eetvelde sollicite l'aide de publicistes et en particulier celle de Léon de Béthune dont le cas a bien été étudié par Roeykens¹. Nous n'allons donc pas nous étendre longuement. Ce diplomate, catholique ultramontain, a déjà en 1888 pris fait et cause pour l'ÉIC en le soutenant dans sa politique religieuse et depuis cet instant sert par intermittence le Congo léopoldien. Dès le mois de juillet 1892, le secrétaire d'État demande au baron de préparer un article sur base d'éléments envoyés à faire paraître dans le *Bien public*. Selon Roeykens, ce quotidien gantois est à l'époque l'organe de presse catholique le plus influent. Par ses relations avec le sénateur Lammens, un des patrons du journal favorable au Congo, de Béthune n'a aucune difficulté pour accéder aux colonnes du quotidien. Léopold II intervient directement dans le débat – donc avant son article dans le *Journal de Bruxelles* – à la suite d'un article d'Hippolyte d'Ursel qui défend la conciliation et plaide avant tout en faveur des intérêts commerciaux. Léon de Béthune est convoqué à Ostende et le Roi l'entretient sur la réponse qu'il veut faire. Le jeune diplomate écrit un article sur base du colloque singulier dont le souverain examine de fort près le contenu et la forme².

Enfin, les relations entre la presse et le Gouvernement central passent également par des initiatives personnelles. Ainsi en tant que directeur de la *Revue générale*, Charles Woeste met le périodique à la disposition de l'État en 1893 et profite de la polémique avec la France à la suite du traité anglo-congolais de 1894 pour réitérer ses services. Effectivement, un article anonyme paraît dans le numéro d'août intitulé *L'État du Congo et la France en Afrique*. L'auteur est très probablement de Cuvelier puisque le Roi le désigne comme auteur éventuel de l'article à rédiger. Le souverain précise également que de Béthune ne doit pas être mis au courant puisqu'il est l'ennemi politique de Woeste³. Le futur chef du parti catholique réitère sa demande à propos du projet de reprise en 1895, mais aucune suite n'a été donnée par l'administration. Par contre, le Gouvernement central trouve dans *Le Petit Bleu* un défenseur acharné⁴. Sa création est une idée de Gérard Harry, directeur-rédacteur à *L'Indépendance belge*, et ce pour suppléer les difficultés du quotidien libéral. Une société en participation est fondée et dans laquelle s'y retrouvent deux grands noms du Congo : Alphonse Vangele et Charles Lemaire. Harry est un congophile de la première heure. En Belgique, il est le premier à interviewer Stanley et traduit son livre, *Cinq années au Congo*, en français. Harry est également en relation avec tous les pionniers belges. Avec un tel pédigrée, il n'est pas étonnant qu'il devienne le champion de l'œuvre coloniale belge⁵. *Le Petit Bleu* se détache de *L'Indépendance belge* en 1898 et il connaît lui aussi des revers financiers, si bien qu'il bénéficiera de subsides de l'ÉIC. De tous les défenseurs du Congo léopoldien, Harry est l'un des plus acharnés, car même lorsque le rapport de la commission d'enquête paraît en 1905, il le considère comme la réfutation des accusations de Casement et Morel.

Des relations privilégiées avec des organes de presse existent donc depuis l'avènement du Congo léopoldien. La fin de la relation privilégiée avec Wauters provoque l'utilisation d'une méthode familière au palais, les subsides accordés à certains quotidiens. Les temps de crises produisent un

¹ A. ROEYKENS, *Le Baron Léon de Béthune au service de Léopold II. Conflit de l'État du Congo avec certaines compagnies commerciales belges (juillet-octobre 1892)*, Mémoire de l'ARSOM, Bruxelles, 1964.

² *Ibidem*, p. 39-63.

³ AGR, PVE, Pos4068, 9, lettre de Woeste à van Eetvelde et note du Roi, 16/6/1894

⁴ E. MEUWISSEN, « "Le Petit Bleu" de Gérard Harry (1894-1908) », in RBHC, n°1-2, 1984, p. 137-164.

⁵ F. VAN DER LINDEN, « Harry », in *Biographie coloniale belge*, t.III, Bruxelles, 1952, c. 422.

contexte favorable pour relever les acteurs de la propagande au sein du Gouvernement central. Ceux-ci sont incontestablement les chefs des départements. Nous l'avons vu pour le conflit avec les sociétés commerciales, il en est de même lors de l'affaire Stokes-Lothaire en 1895-1896. Le déchaînement de la presse anglo-saxonne ne se focalise pas exclusivement sur l'arbitraire de la justice congolaise, mais également sur les conditions d'exploitation du caoutchouc. Un ancien capitaine de la Force publique, Philip Salusbury, dénonce dans *The United Service Press* les conditions barbares du régime économique et évoque notamment les mutilations. Léopold II, qui qualifie de calomnies les propos de Salusbury, charge le grand Stanley d'y répondre¹. Et pour ce faire, le souverain lui envoie une série de renseignements produits par l'administration et de documents notamment les lettres que l'officier a envoyées à Bruxelles. Ainsi sans percevoir son action directe, le service presse dont l'existence légale est attestée doit jouer un rôle même réduit, et ce jusqu'à sa transformation en ce qu'Émile Vandervelde appellera le bureau des reptiles.

c) Le Département des Finances

Le département des Finances s'organise de manière différente puisque la Trésorerie y est intégrée. Achille Galezot continue à exercer la fonction de trésorier, en dehors de son travail au ministère des Finances, mais il décède en décembre 1886. Lui succède Henri Pochez, également inspecteur général aux Finances². La nomination de Pochez comme trésorier général n'est décrétée qu'en juillet 1890, mais son ancienneté est établie à partir de décembre 1886. Il y a là un anachronisme, mais ce n'est pas le seul puisque le décret sur la comptabilité de l'État est daté du 6 octobre 1885, donc antérieur au décret organique, mais il ne paraît au *Bulletin officiel* qu'en 1894. Cette situation ne dévoile pas de grand mystère puisque le budget et ses marges préoccupent constamment le Roi, l'unique bailleur de fonds dans les premières années. Les questions budgétaires sont donc traitées parallèlement à la mise en place du gouvernement. Le budget de 1885 est préparé par Strauch et examiné par Stanley³. En outre, le premier conseil des administrateurs en juillet 1885 concerne le même objet. Nous sommes donc en présence d'un fonctionnement coutumier et ce n'est que fin 1889 que Van Neuss organise son département en deux grands services⁴. Celui du trésorier général, assisté d'un trésorier adjoint et placé sous l'autorité de l'administrateur, gère la comptabilité générale et de la trésorerie. Et celui d'un chef de service à qui sont attribuées toutes les autres matières, hormis celles que se réserve l'administrateur. La Conférence antiesclavagiste de Bruxelles – dont l'enjeu est avant tout économique pour l'ÉIC – provoque une refonte des services centraux des Finances⁵. Le département comporte dorénavant un cabinet, le service de la comptabilité générale et de la trésorerie ainsi qu'un service des impôts et du régime des terres. Le cabinet s'attache spécialement à traiter les affaires confidentielles et réservées par l'administrateur. C'est en son sein également que se prépare le budget. Le service des impôts et des terres est placé sous l'autorité d'un secrétaire général et comporte deux divisions. La première gère les tâches quotidiennes et administratives du département (comptabilité spéciale, engagement du personnel, achat du matériel, envoi des fournitures), tandis que la seconde travaille sur les matières politiques

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 102, lettre du Roi à Stanley, 18/6/1896.

² N. ARNOLD, *op. cit.*, p. 141.

³ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de Strauch au Roi, 23/4/1885.

⁴ SPFAE, AA, SPA 130 (93), Règlement d'ordre intérieur, 5/12/1889.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 509-513.

et financières comme l'établissement des impôts, le cadastre, les rapports avec les sociétés commerciales ou encore les acquisitions et concessions de terres par l'État.

Autour des Finances gravitent plusieurs structures relevant de l'activité économique de l'État. Lors des négociations avec la France en 1884-1885 sur la cession du Niari-Kouilou, l'exigence d'une compensation financière est posée par le Roi et est censée prendre la forme d'une loterie promise par le président du conseil. Le Gouvernement français ne se considérera pas par la suite comme tenu d'être solidaire de la promesse d'une loterie faite par Ferry. Le gouvernement de Beernaert permet donc en 1887 à l'ÉIC d'émettre un emprunt d'un montant maximal de 150 millions de francs. La forme est celle d'un emprunt à lots¹, il oblige donc la création d'un dépôt de valeurs de premier ordre, dans un établissement financier belge, afin d'assurer l'amortissement et le paiement des primes. Un Comité permanent chargé de la gestion du fonds d'amortissement est dès lors constitué juste après la première émission de 100.000 obligations en 1888. Le décret le compose de trois membres nommés l'un par l'État, le second par la Société générale et le troisième par la Banque de Paris et des Pays-Bas. Cependant, le Gouvernement central se fait représenter par deux membres : Théophile de Lanthseere, président de la Chambre et Eudore Pirmez, ministre d'État. Après le décès de Pirmez, celui-ci est remplacé par Gustave Sabatier². Quant à la Société générale, elle désigne deux de ses directeurs, Ferdinand Baeyens et Victor Stoclet comme suppléant. Tandis que la Banque de Paris et des Pays-Bas envoie également deux de ses directeurs, Raphaël de Bauer et Charles Sautter comme suppléant³.

En 1890, un nouvel organisme apparaît dans le paysage institutionnel congolais mais est voué à une brève destinée. Le conseil ou le comité des Finances est mentionné la première fois, en juin 1890, dans une lettre de Léopold II à van Eetvelde. Dans celle-ci, le souverain évoque la possibilité de la création du comité des Finances et demande quel devrait être le salaire de Van Neuss, si celui-ci acceptait d'être membre de ce conseil⁴. Quinze jours plus tard, ce comité est constitué, mais le décret n'est pas publié et revêt une forme particulière puisqu'il nomme les membres, mais ne spécifie pas la mission de la nouvelle structure⁵. La date du décret, 19 juin 1890, renvoie à un autre décret du même jour dans lequel est acté un jeu de chaises au département des Finances. Hubert Van Neuss quitte ses fonctions d'administrateur général et lui succède Camille Janssen. Or le projet initial ne fait siéger que deux membres au comité des Finances : l'ancien et le nouvel administrateur général. De prime abord, l'organisme apparaît être constitué dans le souci d'assurer la continuité de la gestion des dossiers à la tête du département. Toutefois, le monarque y appelle également van Eetvelde et le trésorier général à siéger. La volonté royale assignerait ainsi au conseil un rôle de concertation entre les différents responsables de l'État sur la politique financière à mener. Trois ans plus tard, Van Neuss constate que le budget de 1893 ne reprend pas le poste relatif au comité des Finances et conclut donc que celui-ci

¹ Emprunt, dont une partie est remboursable chaque année par tirage au sort d'un certain nombre de numéros de titres. Parfois, des primes sont également liées à ces tirages au sort. Ce qui est le cas pour l'emprunt congolais. <http://nbb.be/pub/Glossary.htm?letter=E&l=fr> consulté le 15/10/2010.

² Voir décrets du 14/2/1888, 17/2/1888 et 10/4/1890.

³ Voir décret du 28/2/1888.

⁴ AGR, PVE, Pos4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 2/6/1890.

⁵ SPFAE, AA, Actes officiels, 4887, Décret sur nomination dans Comité des Finances avec ajout du Roi, 19/6/1890. Curieusement, Van Neuss affirme que le décret a été publié dans le *Bulletin officiel*. AGR, PVE, Pos4068, 7, réponse de Van Neuss à van Eetvelde, 18/2/1893.

a été supprimé. Bien qu'il soit étonné qu'il n'ait pas été averti de la décision, il comprend fort bien « (...) *qu'une institution qui n'a été appelée à jouer aucun rôle ne soit pas maintenue.* »¹ Nous serions tentés de suivre la considération de l'ancien administrateur général. Toutefois, son jugement n'implique pas que le comité n'ait jamais eu d'activité aussi réduite soit elle. En effet, à propos du budget de 1891, Janssen explique que le comité des Finances a accédé à la demande du gouverneur de faire de légères avances de monnaies congolaises à un marchand hindou, Hibiri Djaffar, afin que celui-ci puisse répandre l'usage de la monnaie de cuivre et d'argent parmi les indigènes du Bas-Congo et du district des Cataractes².

Les membres du comité des Finances sont appelés également à siéger au sein du conseil d'administration d'une autre structure créée en 1891. Le conseil des secrétaires d'État propose l'établissement d'une caisse d'épargne sous la garantie de l'ÉIC pour ses agents,³ mais la plume qui a écrit ce décret est celle d'Henri Pochez, le trésorier général, avec l'aide de Constant Goffinet. Cela se comprend aisément puisqu'il revient au trésorier de gérer cette caisse. Pochez propose que le conseil d'administration s'adjoigne le concours Paul Van Hoegaerden de la Banque nationale et Mabillon, directeur général de la Caisse générale d'épargne et de retraite (CGER), créée en 1865 par Frère-Orban.⁴ Si le but est de favoriser l'épargne des fonctionnaires en Afrique, la contribution est dans les faits obligatoire. Le règlement général pour le personnel blanc, en son article vingt-cinq, précise le mode de liquidation du traitement. Celui-ci est versé à concurrence de 50 % dans les mains de mandataires. Le solde des salaires est placé à la caisse d'épargne⁵. Quant aux fonctionnaires de l'administration centrale, le gouvernement leur accorde, dans les limites des crédits budgétaires, des allocations de prévoyance⁶. Dans ce but, ces sommes sont versées par les soins de l'administration au nom du fonctionnaire à la CGER.

En marge des compétences des Finances, Léopold II imagine en 1891 l'établissement d'un bureau de recrutement qui serait confié à Janssen non pas tellement du fait de sa fonction d'administrateur général, mais plutôt lié à son gouvernement. Celui-ci demande que la commission reçoive l'aide d'un délégué des Finances qui serait le secrétaire ainsi que de Fauconnier, qui à l'Intérieur s'occupe exclusivement de cette problématique⁷. Il est très probable que ce bureau n'ait pas été constitué, car deux mois plus tard, le Roi demande à van Eetvelde, s'il n'était pas opportun « (...) *d'avoir sous votre présidence un délégué de l'Intérieur et un délégué des aff E [affaires Étrangères] pour former un comité de renseignements pour les candidats désireux d'aller au Congo et pour examiner ensuite ceux qui voudraient subir cette épreuve.* »⁸ Par contre, un décret de 1894 sur le recrutement du personnel mentionne que les candidats se présentent devant une commission d'examen, présidée par le secrétaire général du département compétent⁹.

¹ AGR, PVE, Pos4068, 7, lettre de Van Neuss à van Eetvelde, 17/2/1893.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 65, note de Janssen au Roi, 8/11/1890.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 610-611.

⁴ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet, 28/11/1891.

⁵ *Recueil administratif. Département de l'Intérieur*, Bruxelles, 1903, p. 23-24.

⁶ SPFAE, AA, SPA (130 (93), arrêté de van Eetvelde, 1/7/1898

⁷ *Ibidem*, IRCB, 723, lettre de Janssen au Roi, 7/7/1891.

⁸ *Ibidem*, 505, lettre du Roi à van Eetvelde, 6/9/1891.

⁹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 209.

d) Le Département des Affaires étrangères et de la Justice

L'organisation formelle des Affaires étrangères est légèrement plus tardive que celle des autres départements. En effet, van Eetvelde ne prend un arrêté qu'en 1890¹. Cela ne signifie pas qu'il existait aucune organisation embryonnaire. En 1886, Adolphe de Cuvelier, qui a été le premier directeur de la Justice au Congo, entre dans l'administration centrale en tant que chef de division et sans nul doute a-t-il en charge la Justice. La structure choisie par les Affaires étrangères est simple : un secrétariat général et deux sections. Le service des postes et télégraphes, l'état civil ainsi que la comptabilité du département sont gérés par la première section. Par contre, la seconde section doit se charger aussi bien de tout le travail politique – correspondance diplomatique, consulats, chancellerie – que de l'organisation judiciaire, de la législation aux prisons sans oublier les successions, les décorations et les cultes.

Aux côtés des deux autres départements, les Affaires étrangères apparaissent comme le parent pauvre du Gouvernement central. Ce constat vaut non seulement pour l'organisation peu développée du département, mais aussi en ce qui concerne le personnel subalterne qui y travaille. En dessous de l'administrateur général et si nous excluons le secrétaire général, les fonctionnaires se répartissent entre trois catégories : chef de division, chef de bureau et commis. Ce dernier grade se divise lui-même en trois rangs. En observant les arrêtés originaux², nous dénombrons 118 engagements, promotions, démissions ou révocations. Il est indubitable que l'Intérieur (45) et les Finances (41) sont les deux grands employeurs, tandis que les Affaires étrangères ne procèdent qu'à 15 engagements et principalement pour des emplois de commis. Ceci nous permet d'ouvrir une petite parenthèse sur les effectifs dans les bureaux bruxellois. Au départ d'une poignée d'hommes en 1885, leur nombre va ensuite croissant. Vers 1894, il est possible de dénombrer trente-trois fonctionnaires³ et chefs de départements, tandis que trois ans plus tard, ce chiffre est porté à quarante-six membres⁴. Il est par la suite malaisé d'évaluer le personnel à cause de l'absence de tableaux généraux, mais selon les souvenirs d'Arnold, on dénombre 70 fonctionnaires au moment de la reprise⁵.

Concernant la situation au niveau des engagements, il tentant de déduire que l'activité des Affaires étrangères est moindre que celle des autres départements. Il est vrai que les grandes questions frontalières se résolvent peu à peu entre 1885 et 1894. Par la suite, seule la question du Soudan méridional restera latente jusqu'en 1906, car le Roi essaie constamment de garder le pied

¹ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Arrêtés du Congo non publiés au Bulletin officiel 1886-1904*, Ministère des Affaires étrangères, [1967], p. 10-13

² Le relevé a été accompli pour l'intervalle 1889-1908. Avant que les secrétaires généraux signent ces textes, il est difficile de déterminer le département auquel est attaché le fonctionnaire. Toutefois, il nous a été impossible de le faire pour treize d'entre eux. En termes de critique, nous ne considérons pas cette liste comme exhaustive. En effet, les premiers arrêtés concernent des démissions et nous ne sommes pas certain que les engagements et les promotions ont tous été pris sous cette forme formelle.

³ 1 secrétaire d'État ; 4 secrétaires généraux et trésorier général ; 9 chef de Cabinet, chefs de division et trésorier général adjoint ; 8 chefs de bureau et sous-chefs de bureau ; 11 commis. AGR, PVE, Pos4078, 69, liste des fonctionnaires de Bruxelles, s.d. [circa 1894]

⁴ [1 secrétaire d'État] ; 3 secrétaires généraux ; 1 trésorier général ; 1 trésorier général adjoint ; 1 chef de cabinet ; 3 directeurs ; 1 sous-directeur ; 4 chefs de division ; 7 chefs de bureau ; 4 sous-chefs de bureau ; 8 premier commis ; 8 second commis ; 2 troisième commis ; 1 commis temporaire et 1 attaché. MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, Hommage de l'administration centrale à van Eetvelde, 2/10/1897.

⁵ N. ARNOLD, *op. cit.*, p. 147.

dans la porte nilotique. Les dossiers ne sont donc pas moins importants que l'organisation de la Force publique ou la perception des impôts en nature. Cependant, Léopold II s'appuie sur la diplomatie belge et en particulier sur Lambermont et Banning. Émile Banning joue d'ailleurs un rôle très actif dans la résolution de la question de la frontière de l'Oubangui. En outre, certains diplomates belges sont sollicités – comme au temps des associations – à intervenir au nom du Roi-souverain. Lors des négociations avec le Portugal, De Grelle-Rogier, ambassadeur à Lisbonne, est impliqué dans les négociations et peu de temps après, il intègrera le Gouvernement central. D'autres prennent spontanément la défense de l'État lors de la campagne anticongolaise tel Ludovic Moncheur, ambassadeur à Washington, qui se propose d'écrire un article le *North American Review*¹, mais qui au final s'inscrit en parallèle aux propres actions du Roi auprès de l'entourage de Roosevelt² et de l'un de ses agents, Henri Kowalsky, sur lequel planent des soupçons de corruption. Mais comme le précise Stengers, tous les représentants officiels ne sont pas enthousiastes quant au rôle qu'on leur fait jouer. En 1884, l'ambassadeur Solvyns à Londres écrit : « *Encore Congo – Toujours Congo – Trop de Congo !* »³

Il est incontestable que les interactions avec les Affaires étrangères belges ont été très importantes jusqu'en 1892. À un point tel que lors de la confrontation avec les sociétés commerciales belges, Banning, Janssen, Lambermont et Van Neuss jugent qu'il est indispensable que le Gouvernement belge intervienne soit pour la reprise de l'ÉIC, soit pour l'organisation d'un contrôle. Sur ce dernier point, Banning énonce l'idée de transférer les Affaires étrangères congolaises aux Affaires étrangères belges. Le Gouvernement central ne gèrerait plus que l'Intérieur et les Finances, les deux départements étant confiés à Janssen⁴. Néanmoins malgré un rôle de premier plan, Lambermont reconnaît les mérites propres de l'administration congolaise et par conséquent son autonomie. En 1891, lui-même, Banning et Arendt révisent à la demande du Roi le rapport des administrateurs généraux portant sur le travail accompli par l'État depuis 1885. Le secrétaire général belge affirme à cette occasion que le rapport « (...) *rend compte, en effet, d'une longue série d'actes administration intérieure qui ne se sont pas accomplis sous la direction de fonctionnaires de l'État belge et dont la responsabilité et l'honneur doit rester à ceux qui les ont résolus ou exécutés.* »⁵

Si les interactions avec la diplomatie belge existent et sont efficaces, nous ne devons pas omettre que l'État congolais développe peu à peu son réseau diplomatique à travers l'établissement de consulats principalement en Europe, mais également en Afrique et aux États-Unis⁶. Ces consuls sont parfois des personnages de tout premier plan. Nous avons déjà évoqué Gustave Moynier, président de la Croix-Rouge, qui est le consul général en Suisse entre 1890 et 1904. En Angleterre, nous rencontrons sir Alfred Jones, le puissant président de la Chambre de

¹ AEMB, AF 1/1, correspondance 1903-1906, lettre Moncheur à de Favereau, 8/8/1904. Voir le mémoire de licence de C. DE WOUTERS, *Un diplomate à la belle époque : le Baron Ludovic Moncheur : ses missions aux États-Unis et à Constantinople de 1901 à 1914*, Louvain-la-Neuve, 2002, p. 83-93.

² J. L. STERNSTEIN, « King Leopold II, Senator Nelson W. Aldrich, and the Strange Beginnings of American Economic Penetration of the Congo », in *African Historical Studies*, v. 2, no. 2, 1969, p. 189-204.

³ J. STENGERS, *Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ?*, Mémoires ARSC, Bruxelles, 1957, p. 60.

⁴ AGR, papiers Banning, Pos2907,152, note de Banning sur le conflit, 8/8/1892.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettre de Lambermont au Roi, 9/7/1891.

⁶ En Europe : Allemagne, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Russie, Suède et Norvège, Suisse. En Afrique : Canaries, Côte des Esclaves (Nigeria), Sao Tomé, Sierra Leone, Transvaal, Zanzibar. M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Inventaire des archives des Affaires étrangères de l'État Indépendant du Congo et du ministère des Colonies (1885-1908)*, Bruxelles, IRCB, 1955, p. 35-37.

commerce de Liverpool. À la tête de l'Elder Dempster Co, sa compagnie est un acteur capital dans les liaisons océaniques entre Anvers et Matadi. Nous aurons à revenir sur ce personnage, car son investissement dans la campagne anticongolaise a été important. La structure des Affaires étrangères congolaises par sa polymorphie est plus ample qu'au premier abord. Par contre, la Justice qui cohabite dans le même département ne bénéficie pas du même régime et son organisation à Bruxelles semble bien se réduire à sa plus simple expression. Il est difficile d'envisager pour un domaine aussi sensible que le Gouvernement central s'en désinvestit. Il faudra voir à travers l'étude du conseil supérieur du Congo et du Gouvernement local, s'il ne revient pas à ces niveaux de pouvoir de superviser le fonctionnement de la Justice.

e) La gestion du domaine privé de l'État

La mise en place de la politique domaniale impose la création de structures au sein du Gouvernement central. Comme nous venons de le constater, l'organisation des Finances en 1892 inclut dans les compétences de la deuxième division du service des impôts et du régime des terres la gestion du domaine. Les matières sont clairement précisées : acquisitions et concessions de terres par l'État ; expropriation pour cause d'utilité publique ; règlement pour la vente des terres ; concessions de mines ; domaine public et tenue du registre des baux. Cependant, l'administration des biens du domaine est affectée par décret du 5 décembre 1892 au département de l'Intérieur. Ce qui permet au titulaire de créer un service spécial ayant dans ses attributions tout ce qui a trait à l'exploitation du domaine privé. Ce service est confié à un chef de division, Nicolas Arnold, sous le contrôle du secrétaire général et la haute direction du secrétaire d'État¹. La dispersion des matières relatives au domaine constitue une hypothétique cause de conflit d'intérêts entre l'Intérieur et les Finances, qui est annihilée par la direction unique de ces deux départements par van Eetvelde à partir de décembre 1892.

L'État n'a pas la capacité d'exploiter seul au maximum les terres qu'il s'est réservées et la volonté royale d'augmenter en permanence les revenus provoque la création d'un système concessionnaire. La réponse institutionnelle à cet état de fait se place juste après la réorganisation du Gouvernement central en 1894, lorsque van Eetvelde crée une « commission des terres ». Celle-ci est chargée d'examiner les demandes qui parviennent à l'administration centrale, soit pour l'achat ou la location de terrains appartenant à l'État, soit pour l'obtention de l'affermage de l'exploitation des produits du domaine ou des mines. Ses membres sont issus des trois départements même si l'Intérieur est le mieux représenté. Nous y retrouvons Adolphe de Cuvelier (secrétaire général aux Affaires étrangères), Henri Droogmans (directeur aux Finances), Raymond Lombard et Nicolas Arnold (directeurs à l'Intérieur)². Quatre ans plus tard, l'équilibre s'est modifié en faveur des Finances. Les commissaires de 1894 sont toujours présents sauf de Cuvelier qui est remplacé par le directeur Kervyn. Nicolas Arnold a en outre glissé vers les Finances comme directeur au service de l'agriculture, du domaine et de la comptabilité centrale. Et a été adjoint le conservateur des titres fonciers, Édouard Boland, fonctionnaire de l'administration locale. Hormis les textes prouvant la constitution de cette commission, il est difficile d'affirmer ou d'infirmer que cette structure ait joué un rôle quelconque. Nous pouvons

¹ SPFAE, AA, Actes officiels, 4885, arrêté du 30/3/1893.

² *Ibidem*, arrêté non publié du 31/10/1894.

en douter puisque de grandes concessions avaient déjà été octroyées entre 1890 et 1892 à l'ABIR, l'Anversoise et la Compagnie du Katanga et qu'*in fine*, le Roi occupe une position essentielle dans la prise de décision.

Sa maladie puis sa démission obligent le secrétaire d'État à demander au souverain de modifier quelque peu l'organisation des structures gérant le domaine privé. Van Eetvelde rappelle la situation particulière de ce service qui est inclus dans les attributions du secrétaire général des Finances, mais qui se rattache également à l'Intérieur. Le bon fonctionnement du service dépend de la bonne volonté et de la coopération des fonctionnaires. Par exemple, il est nécessaire que l'Intérieur communique aux Finances les rapports des districts, car c'est par une étude de l'ensemble de la situation d'une région qu'il est possible de proposer des mesures pour améliorer l'exploitation. Tant que le secrétaire d'État était présent, la mécanique était bien huilée, mais poursuit le collaborateur de Léopold II : « *On se borne aujourd'hui à la communication de maigres extraits, insuffisants pour éclairer le chef intéressé sur les besoins de son service. Celui-ci continue de marcher en vertu de la vitesse acquise, mais il souffrira fatalement de cet état de choses dont je pourrais citer des exemples frappants.* » Van Eetvelde en conclut que le secrétaire général des Finances, Droogmans est « *plus apte à gérer les affaires du domaine que ses collègues. J'y prise particulièrement son sens pratique, son esprit calme et judicieux, et son absence d'idées préconçues, qu'il s'agisse de personnes ou de choses.* »¹ Il faudra attendre le choc de la campagne anticongolaise qui suscite en 1906 la publication de décrets visant à réformer le système en vigueur. Parmi ceux-ci se trouve celui constituant le domaine national qui réunit les biens et mines administrés en régie par l'État ainsi que les mines non concédées. Le domaine privé est confié à une administration spéciale, le conseil du domaine national, ne dépendant que du chef de l'État.

E. Secrétaires d'État et secrétaires généraux

Une décision et non pas un décret paraît au *Bulletin officiel* en septembre 1891². De prime abord, le contenu semble anodin puisqu'il porte sur le titre des chefs de département qui seront dorénavant dénommés « secrétaire d'État ». Leurs prérogatives et leurs compétences ne sont pas définies et nous pouvons supposer qu'elles restent les mêmes. Ce titre est certainement d'inspiration anglo-saxonne dans laquelle il désigne certains ministres³. En effet, le secrétaire d'État n'apparaît en Belgique qu'après la réforme de la constitution de 1970 et il est peu probable que l'inspiration se soit nourrie des Pays-Bas espagnols et autrichiens⁴. Le changement d'appellation est provoqué par l'entrée dans le Gouvernement central d'Édouard De Grelle-

¹ *Ibidem*, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 19/6/1901.

² *Bulletin officiel*, 1891, p. 237. Le fait que ce soit une décision souveraine et non un décret ne s'explique pas car le Roi écrit à van Eetvelde : « *Si c'est par décret qu'a été octroyé le titre d'administrateur général c'est par décret que les administrateurs généraux doivent être élevés au titre de secrétaire d'État. Si le titre d'administrateur général a été pris sur une décision souveraine rapportée à l'officiel il y aura lieu de faire de même.* » AGR, PVE, Pos4071, 27, Note du Roi à van Eetvelde, 12/9/1891. Or en 1885 les administrateurs généraux sont nommés par un décret ou un arrêté.

³ En Angleterre, le terme désigne un « *minister presiding over executive departments of State* ». Au cours du XVIII^e il y avait trois secrétaires d'État : *Secretary of State for Home Affairs*, *for Foreign Affairs* et *for the Colonies*. Au cours du XIX^e siècle s'ajoutent un *Secretary of State for War* et un *Secretary of State for India*. Aux États-Unis, il y a évidemment le *Secretary of State* assimilé au ministre des Affaires étrangères. *The Oxford English Dictionary*, v. IX, Oxford, 1933 (réimprimé 1970), p. 359.

⁴ Nous pensons ici au secrétaire du conseil d'État sous Marie de Hongrie ou le secrétaire d'État et de guerre au XVI^e et XVII^e siècles. Voir : H. HASQUIN (dir.), *Dictionnaire d'histoire de Belgique. Les hommes, les institutions, les faits, le Congo belge et le Ruanda-Urundi*, Namur, 2000, p. 581.

Rogier, qui a fait toute sa carrière dans la diplomatie. L'expérimenté ambassadeur s'est confié à Lambermont qu'habitué à porter le titre de « ministre », celui d'« administrateur général » fait pâle figure. Léopold II opte alors pour l'appellation de « secrétaire d'État » sans donner plus d'explication, mais il veut le présenter à Janssen et van Eetvelde comme une récompense pour leurs services¹.

L'interprétation qu'en donne Théophile Wahis est cependant tout autre. S'il constate que les attributions ne changent pas puisqu'elles ne peuvent pas être plus étendues, le gouverneur considère que le titre correspond aux hautes fonctions, qui sont celles dans la plupart des États des « *premiers fonctionnaires du Gouvernement* »². L'expression fait songer plutôt au statut d'un secrétaire général qu'à celui d'un ministre. Et puisque Wahis a été lui-même secrétaire général à Bruxelles, il n'est pas concevable que le gouverneur puisse confondre les deux fonctions. Cette considération est très percutante puisqu'elle se trouve en dehors des champs théorique et épistémologique et peut être révélatrice de la pratique politique et administrative. L'homme fort de Boma circonscrit simplement le secrétaire d'État à la définition première des administrateurs selon le décret de 1885, à savoir : le rôle d'exécutant des ordres du Roi. Si nous considérons que Wahis s'adresse en particulier au secrétaire d'État de l'Intérieur et non pas combiné avec les Affaires étrangères, nous touchons très probablement à un élément de la gouvernance léopoldienne. Vu des Finances, Hubert Van Neuss considère que le Roi est lui-même l'administrateur de l'Intérieur et qu'il n'a besoin sans doute que d'un « instrument »³. D'ailleurs, van Eetvelde confirme cette impression en écrivant à Wahis que s'il est responsable des ordres qu'il envoie au Congo, il ne faut pas oublier que ceux-ci « *ne sont que l'écho de la volonté royale et qu'ils ne reflètent pas nécessairement mes vues personnelles comme ce serait le cas dans un pays parlementaire.* »⁴ L'interprétation donnée par le gouverneur général s'applique donc plus particulièrement à van Eetvelde qui se plaît à se considérer comme le « *premier serviteur du Souverain* »⁵. Les secrétaires d'État possèdent concrètement une autorité politique, mais leur action et leur responsabilité s'inscrivent dans le cadre spécifique d'une monarchie absolue, dans laquelle *in fine* le pouvoir régalien peut toujours s'imposer. En ce sens, la fonction de secrétaire d'État dans le Congo léopoldien se rapproche de celle créée en France sous le règne d'Henri II, qui prend de plus en plus d'influence sur le plan politique. Ils deviennent les exécuteurs de la volonté royale et les chefs de l'administration centrale de l'État⁶.

Le second paragraphe de la décision de septembre 1891 revient assez opportunément sur le poste de secrétaire général en définissant l'une de ses missions. Celui-ci ou un intérimaire désigné par le Roi le secrétaire d'État en cas d'absence. Cette fonction d'intérim apparaît en fait dans un décret non publié du mois précédent qui autorise van Eetvelde à se faire remplacer par le secrétaire général⁷. Par contre, comme nous l'avons déjà entr'aperçu, l'institution des secrétaires généraux

¹ MAEB, papiers Lambermont, lettre du Roi à Lambermont, 29/8/1891.

² AGR, PVE, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 8/11/1891

³ AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 13/6/1890.

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 37, copie lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/4/1892.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 19/12/1894.

⁶ B. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne XVI^e -XVIII^e siècle*, PUF, Paris, 1999, p. 173-193.

⁷ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets de l'Etat indépendant du Congo non publiés au Bulletin officiel*, t. I, Ministère des Affaires étrangères, [1967], p. 162.

apparaît lors d'un « remaniement ministériel » où Edmond van Eetvelde concentre entre ses mains les départements des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Aux Affaires étrangères est nommé Adolphe de Cuvelier et Théophile Wahis est établi à l'Intérieur, mais lui succédera rapidement Charles Liebrechts. Le poste est également prévu aux Finances, mais un titulaire n'est nommé qu'en 1894. Dans les différents décrets de 1890 et 1891, la fonction de secrétaire général n'y est pas définie, mais il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'elle est semblable à celle de l'administration belge, à savoir : la mission de coordination et de haute surveillance des services. Leur rôle est d'autant plus important, car en 1890 se tient la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles, pour laquelle le palais royal est à la manœuvre, ce qui entraîne une surcharge considérable de travail. Grâce à leur expérience africaine, Cuvelier et Liebrechts doivent apporter une meilleure analyse de la situation et donc poser des options plus efficaces pour la politique à mener. Le secrétaire général de l'Intérieur se démarque de ses collègues par cette double caractéristique qu'il est le chef de l'administration du département qui gère le Congo et que son séjour africain fut le plus long. Il peut donc apporter un avis éclairé aussi bien sur des questions de détails que sur des problèmes généraux. Il bénéficie ainsi de la confiance du secrétaire d'État et son influence est loin d'être négligeable sur les affaires congolaises. Liebrechts peut aussi bien traiter de la machinerie de tel type de steamer qu'il trouve trop complexe et penser à une solution¹ que de se prononcer sur la politique que doit mener Charles Lemaire dans le district de l'Équateur². L'officier belge a donc une gestion très pratique à propos de laquelle le Roi n'a pas d'expérience et ne comprend pas toujours les options posées³.

Les archives consultées nous renseignent très peu sur la gestion combinée des départements entre les secrétaires d'État et les secrétaires généraux. Nous n'avons pour ainsi peu ou pas de correspondance entre eux, si ce n'est que lorsque van Eetvelde prend ses vacances annuelles, quelques semaines en août ou en septembre. Lorsqu'il est aux Affaires étrangères et à l'Intérieur, il répartit le travail entre Adolphe de Cuvelier et Charles Liebrechts. Mais peu importe le département qu'il gère, le secrétaire général continue à informer son chef des affaires gouvernementales et expédie les affaires courantes⁴. Ainsi, Droogmans lui envoie les lettres les plus intéressantes du département des Finances. Ce haut fonctionnaire se propose d'ailleurs de régler lui-même les affaires purement administratives⁵. Au final, les lettres qui sont transmises à van Eetvelde sont celles qui nécessitent une réponse urgente ou qui impliquent une décision politique. Également, Droogmans envoie les mandats de paiement à signer. Par contre, les rapports avec les Affaires étrangères et la Justice sont moindres, mais ils ne sont indicatifs que de leur dépendance aux événements et éventuellement à un agenda. Le peu de lettres conservées n'indique pas non plus les charges de travail qui sont sur les épaules des secrétaires généraux. Néanmoins, de Cuvelier écrit en 1891 : « *Je ne suis plus ni mari ni père... Rien que Congolais et je vous jure qu'il n'y a pas compensation.* »⁶ Et Liebrechts doit bien avouer que le Roi l'absorbe énormément⁷.

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 26/12/1889.

² Van Eetvelde transmet le courrier au Roi avec les notes de Liebrechts à propos desquelles le secrétaire d'État se rallie. APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de van Eetvelde et Liebrechts au Roi, 18/11/1892.

³ *Ibidem*, farde Congo, note très confidentielle du Roi, 23/1/1890.

⁴ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 25/8/1891.

⁵ *Ibidem*, Pos4074, 47, lettre de Droogmans à van Eetvelde, 26/8/1893.

⁶ *Ibidem*, 46, lettre de Cuvelier à van Eetvelde, 16/9/1891.

⁷ *Ibidem*, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 5/9/1891.

F. Publication sélective des actes du Gouvernement : le Bulletin officiel

Un dernier point qui doit être évoqué est la publicité des actes du Gouvernement. Dès le mois d'août 1885, Lambermont et van Eetvelde estiment qu'il serait fort utile de faire publier les notifications royales et la déclaration de neutralité. Pour l'administrateur général, « *cette publication serait d'un petit format et ne donnerait lieu qu'à une dépense modique ; elle ne serait pas destinée à voir le jour périodiquement, mais seulement à mesurer qu'il y aurait de la matière. Contenant tous les actes officiels du Nouvel État, elle constituerait bientôt pour toute l'administration une source précieuse de renseignement* »¹. Quant à Léopold II, il n'est pas désireux que les notifications soient publiées et il est en outre d'avis que le bulletin ne paraît « *que lorsqu'il serait nécessaire de porter certains faits à la connaissance du public.* »² Mais il donne cependant son accord de principe. Les administrateurs généraux et Lambermont défendent le principe d'une publication officielle, car d'une part, les actes « *qui intéressent les particuliers* » ne deviennent obligatoires que s'ils sont publiés et d'autre part si rien n'est publié, des suppositions pourront fort bien commencer à circuler. L'absence d'un « moniteur » « *laisserait croire que ce que fait le Gouvernement du Congo ne peut pas être fait au grand jour, ou bien que ce gouvernement reste inactif et impuissant à accomplir l'œuvre de progrès à laquelle le Roi a attaché son nom.* »³

La première partie de cet argument est lourde de sens au regard de l'histoire du Congo léopoldien. D'autant que le décret sur la publication des actes officiels stipule que « *tous les actes du Gouvernement qu'il y a intérêt à rendre publics seront insérés au Bulletin officiel* ». L'interprétation de cet article ne laisse subsister aucune ambiguïté : le pouvoir exécutif n'impose pas l'obligation de la publication de toutes ses décisions même si elles ont force de loi. Le pouvoir exécutif suit dès lors la volonté royale. Archiviste des Affaires étrangères, Madeleine Van Grieken-Taverniers a édité en 1967 les décrets et les arrêtés non publiés.⁴ Curieusement, elle inclut dans cette catégorie l'ensemble des décrets du 3 juin 1906, résultats de la commission des réformes. Or ceux-ci se trouvent dans le *Bulletin officiel* de 1906. Hormis cette remarque, nous pouvons dénombrer 189 décrets et 49 arrêtés non publiés. Les arrêtés concernent avant tout des matières administratives tels la légalisation de documents, le règlement des services des Affaires étrangères, etc. Si nous nous intéressons plus particulièrement aux décrets, ceux-ci se répartissent d'une manière inégale, mais un pic est perceptible en 1901.

En observant les matières qu'ils concernent, il ressort très clairement que le champ économique prédomine en général, les budgets et les affectations des postes en particulier. De cette catégorie, nous avons retiré et mis en exergue, pour les années 1899-1901, l'utilisation de fonds pour l'article septante-trois. Ce poste, qui contribue pour 41 % au pic de 1901, concerne les « *achats d'immeubles, d'annuités diverses dues pour expropriations et dépenses extraordinaires* ». Au vu de la politique domaniale, il est peu probable que ces sommes soient affectées pour des achats de terrain au Congo. Il est ainsi raisonnable de penser que les montants sont plutôt affectés à la politique urbanistique du Roi-souverain en Belgique. Cette impression se confirme avec trois autres décrets de la même année autorisant Constant Goffinet l'achat pour le compte du domaine de la

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 3, note de van Eetvelde au Roi, 2/8/1885.

² *Ibidem*, note de Beyens à van Eetvelde, 3/8/1895.

³ SPFAE, AA, IRCB, 721, Rapport sur l'entretien entre Lambermont, Strauch, Van Neuss et van Eetvelde, 10/9/1885.

⁴ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. I : 1886-1895 ; t. II : 1896-1908 ; IDEM, *Arrêtés (...)*, t.III : 1886-1904. Notons que le volume intéresse toute la période de l'ÉIC.

Couronne de deux terrains et d'une maison à Ostende ainsi que d'une parcelle à Laeken. Très probablement, ces achats sont réalisés par des prêts que permet l'art.69 du département des Finances au domaine du Roi. Pour l'achat de la maison à Ostende et la parcelle à Laeken, l'autorisation des prêts est signée les mêmes jours (10 et 21 décembre). Toutefois, il faut se garder de généraliser le cas de 1901 qui reste exceptionnel. En effet, la mention d'« achat d'immeubles » disparaît dès le budget de 1902. Nous trouvons certes l'art.89 sur les dépenses imprévues des services, mais aucun élément ne permet d'affirmer que les montants sont affectés aux projets du monarque. Par contre, la commission d'enquête, qui est très rapidement mise sur pied en 1904, bénéficie d'un apport de 100.000 francs de ce poste. Les matières administratives occupent la deuxième place en matière d'importance. Elles concernent aussi bien l'approbation de mesures prises par le gouverneur que des nominations à certains postes. Toutefois, l'un ou l'autre de ces décrets va faire couler beaucoup d'encre, à l'exemple de celui du 29 septembre 1891. Les chefs d'expéditions et les commissaires de district dans les régions de l'Oubangui, l'Uélé et l'Aruwimi sont autorisés à prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires pour préserver les produits – ivoire et caoutchouc – du domaine. Ainsi, commence la mise en place du monopole d'État et le conflit avec les sociétés commerciales qui se verront interdire par les fonctionnaires d'acheter les produits aux indigènes¹.

Le caractère secret renforce notre hypothèse selon laquelle que le Gouvernement agit de manière dissimulée pour mieux contourner les obligations qu'il a contractées en adhérant à l'Acte de Berlin. Mais toute proportion gardée, les décrets non publiés n'influent pas, dans la majorité des cas, de manière importante sur la politique congolaise. Ils expriment du moins l'exercice de la souveraineté qui est la source de l'absolutisme royal et par conséquent de la législation. L'expression de l'autocratie léopoldienne ne se trouve pas mieux illustrée par le décret du 21 juillet 1900 octroyant une dotation au prince Albert et à la princesse Clémentine sur les revenus du domaine de la Couronne. Toutefois, Léopold II est et reste avant tout le Roi des Belges et le Gouvernement central est établi à Bruxelles. Tout ne leur est donc pas permis ou possible. À notre sens, le décret du 15 juillet 1892 nous fournit un bon exemple de la limitation de l'absolutisme. Celui-ci stipule qu'aucun appel ne pourra être interjeté contre un arrêt d'un conseil de guerre, au cours des opérations d'une troupe en campagne. La situation décrite par ce décret est fort semblable au procès du marchand irlandais Stokes auquel le commandant Lothaire, le juge, a refusé le droit d'appel. Les chancelleries anglaise et allemande ainsi que la presse tempêtent contre l'iniquité du procès et place l'ÉIC sur la sellette. Ce décret ne sera jamais mentionné au cours des deux procès de l'officier belge. Il aurait été certes fort mal venu de rendre cette loi publique, mais nous envisageons la possibilité que le décret ait été antdaté et qu'il ait été pris en vue d'une potentielle défense de Lothaire².

Les cent-quatre-vingt-neuf décrets non publiés représentent une infime partie des lois congolaises et la grande majorité de celles-ci sont dès lors publiées au *Bulletin officiel*, qui paraît sous la forme de fascicules mensuels dès 1885. En Afrique, les décrets doivent être affichés, pendant un mois,

¹ *Le Mouvement géographique* s'enorgueillit de porter ce décret à la connaissance du public le 14 août 1892. Le journal donne le texte mais le fait dater du 20 septembre 1891. A. J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo* (...), p. 89-90.

² L'élément troublant dans la rédaction est que le préambule comporte « *Sur la proposition de Notre secrétaire d'Etat, [...]* » qui est la formule consacrée à partir de 1894. Entre 1891 et 1894, il est toujours précisé le département du secrétaire d'État.

au bâtiment occupé par le commissaire de district et deviennent exécutoires dix jours après l'affichage si une autre date n'a pas été mentionnée¹. En 1899, l'occupation du territoire s'étendant sur l'ensemble des limites, le Gouvernement étalent les mises en vigueur des décrets. Dans les districts de Banana, Boma, Matadi, des Cataractes et du Stanley-Pool, ils seront obligatoires dix jours après l'arrivée du *Bulletin officiel* à Boma. Quant aux autres districts, le gouverneur arrêtera les délais qui seront proportionnels aux distances. Ces délais sont impressionnants. Pour les districts les plus éloignés tels la Province orientale, le gouverneur prévoit un délai de nonante jours avant l'application². Les délais jouent indubitablement leur rôle dans la gouvernance locale. Il existe une diachronie entre la situation sur le terrain, l'information et la prise de décision à Bruxelles ainsi que l'application des ordres dans un contexte modifié.

Le *Bulletin officiel* ne se limite pas qu'aux actes dont le Gouvernement assure la publicité. En 1898, Bruxelles encourage les sociétés concessionnaires à devenir de droit congolais. Le conseil supérieur est invité de revoir le décret du 27 février 1887 et de régler les conditions d'autorisation pour la fondation de sociétés par actions à responsabilité limitée³. Les statuts et leurs modifications doivent être subordonnés à l'aval du Gouvernement. Ainsi dès 1898, ces actes sont publiés au bulletin et forment l'*Annexe au Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo*.

2. La réorganisation de 1894 et son développement

A. L'origine de la réorganisation : une trop grande indépendance des secrétaires d'État ?

En 1891 lors de la nouvelle dénomination des titulaires de département, Léopold II songe, selon Lambermont, à une réorganisation générale. D'après De Grelle, le souverain « *veut faire grand* »⁴. Ce grand bouleversement ne se réalise en fait que trois ans plus tard, car une décennie après la Conférence de Berlin, l'ÉIC n'est plus une « *expression diplomatique* ». Bien au contraire, le Roi s'est engagé à la fin des années 1880 dans une politique d'expansion et de consolidation intérieure⁵. L'administration gère des dossiers imposants qui concernent les trois départements. Les Affaires étrangères négocient d'une part les frontières avec le Portugal pour le Kwango et le Kassai, s'ajoute par la suite toute la politique royale vers le Nil qui oblige de traiter avec l'Angleterre et la France. L'Intérieur se trouve confronté à gérer le conflit armé avec les Arabo-swahilis qui occupent toute la future Province orientale et d'une manière générale la pacification doit s'établir sur l'ensemble du territoire. Les Finances doivent faire face à une situation catastrophique qui aboutira au projet de reprise par la Belgique en 1895. Le budget de l'État est déficitaire devant les frais qu'entraîne la campagne « arabe », et ce malgré l'introduction des droits d'entrée. Le salut est cherché dans l'établissement de la politique domaniale, un monopole étatique, qui est fortement combattu par les sociétés commerciales belges. L'accroissement de l'importance des dossiers à traiter appelle logiquement un développement et une complexification de la machine administrative.

¹ Le délai de dix jours est semblable au système belge qui rend la loi exécutoire dix jours après sa parution au *Moniteur belge*.

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. III, p. 148.

³ SPFAE, AA, CSC, 764, lettre de van Eetvelde à Guillery, 25/2/1898.

⁴ AGR, PVE, Pos4074, 46, lettre de Cuvelier à van Eetvelde, 16/9/1891.

⁵ MRAC, PVE, 76/50 : boîte 3, Note de van Eetvelde sur l'histoire du Congo.

La démission du comte De Grelle-Rogier des Affaires incite Léopold II à amorcer la réforme du Gouvernement central. Engagé en 1891, De Grelle avait la charge d'ambassadeur à Lisbonne et du fait des négociations frontalières, il apparaissait comme *the right man at the right place*¹. Le diplomate est pratiquement courtoisé par le Roi afin qu'il accepte le poste et le ministère belge doit ainsi accéder à ses requêtes quant à sa situation dans le corps diplomatique, sa pension et même l'engagement de son fils comme secrétaire particulier². En outre au sein de l'administration congolaise, De Grelle aurait également souhaité que la Justice soit attachée à l'Intérieur, mais cette exigence n'a pas été acceptée. Le travail qu'il a accompli avant son entrée au Gouvernement lui vaut d'être anobli. Il en est de même pour le secrétaire général, A. de Cuvelier, qui est fait chevalier. Au grand dam d'ailleurs de van Eetvelde qu'il le perçoit comme une humiliation publique, car « *On croit, écrit-il, que Votre Majesté a réellement voulu avoir aux Affaires Étrangères un homme qui soit à la hauteur de sa tâche, et que je ne l'étais pas. [...] J'ai créé des services qui sont l'honneur de l'État, j'ai dû faire face à mille affaires diverses, n'ayant aucun précédent pour me guider, et je m'en suis tiré sans compromettre aucun droit de l'État, ni aucun de ses intérêts.* »³ Une voie royale est donc toute tracée pour le nouveau comte lorsque les bruits commencent à courir sur sa démission en août 1894 et sur sa nomination à La Haye. Les raisons de la démission ne sont pas évoquées, mais le juge De Saegher émet l'hypothèse que De Grelle gêne et que par conséquent il a été politiquement éliminé. Selon le magistrat, le secrétaire d'État n'est pas conscient de la « *haute politique gouvernementale* » – entendons ici l'exploitation économique du pays – et qu'il est prêt à suivre les propositions du juge en mission surveillance dans le Haut Congo pour améliorer l'exercice de la Justice et donc réprimer les abus⁴. Cependant, la version du principal intéressé est toute autre : il démissionne pour motifs personnels et a d'ailleurs sollicité une audience royale pour exposer sa situation⁵. De Grelle est un diplomate rodé et il sait qu'il faut ménager le Roi. Ainsi, s'il nous faut toujours être prudents avec les propos de Marcellin De Saegher, la mise à l'écart reste probante, même si nous ne pouvons pas être sûrs du motif et bien qu'il ne soit pas possible de parler de rupture avec le souverain⁶. En effet, Constant Goffinet va dans le même sens en affirmant, lorsque van Eetvelde démissionnera, que « *l'on ne peut pas le traiter comme un Janssen ou un de Grelle* »⁷. Et si certains proches du monarque, tel Léon de Béthune, lorgnent sur le poste vacant⁸, il est clair pour le souverain qu'il ne nommera pas un nouveau secrétaire d'État. Léopold II décide qu'« *il n'y aurait plus de Département des Affaires Étrangères (...) Les affaires étrangères formeront une section des trois sections que comprendra la secrétairerie d'État de l'État I [indépendant] du Congo* »⁹. L'appellation de secrétairerie

¹ Le 20 mai 1891, deux conventions sont signées à Lisbonne réglant le problème des frontières. La première réglant la question de la région du Lunda (Kwango et Kassai) qui n'avait pas été incluse dans le grand tracé de 1885 mais dont Léopold II avait commandé l'occupation en 1890. Cette convention est signée par De Grelle qui avait participé activement aux négociations avec Banning et Lambermont. APR, Cabinet Léopold II, Expansion ; 9, lettres de Banning au Roi, 26 et 29/8/1890 ; 72, lettres de Lambermont au Roi, 27 et 29/8/1890, 5/9/1890.

² AGR, PVE, Pos4074, 46, lettre de Cuvelier à van Eetvelde, 31/8/1891.

³ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 30/11/1891.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, lettre de De Saegher à Steyaert, 10/12/1894.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 138, lettre de De Grelle-Rogier au Roi, 13/8/1894.

⁶ La démission est datée du 11 août mais De Grelle conserve son salaire jusqu'au 11 octobre. SPFAE, AA, Actes officiels, 4888, lettre de Borchgrave à De Grelle Rogier, août 1894.

⁷ AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 27/9/1900.

⁸ MRAC, papiers De Saegher, lettre de Fivé à De Saegher, 7/8/1894.

⁹ SPFAE, AA, Actes officiels, 4888, lettre de Borchgrave à De Grelle Rogier, août 1894. Cette lettre est lue à van Eetvelde par de Borchgrave. Léopold II prévient son chef de Cabinet de son intention et non pas les secrétaires d'État : « *Le seul bon côté de la convention Franco-Congolaise est qu'elle met fin à nos difficultés territoriales. Pr marquer ce fait et la*

d'État renvoie de manière évidente aux anciens États pontificaux. Cette institution a en charge à la fois les affaires intérieures et extérieures de l'Église. Entre 1847 et 1870, le cardinal secrétaire d'État réunit ainsi entre ses mains les postes de premier ministre et de ministre des Affaires étrangères¹.

Sans conteste, le Roi veut imposer une plus grande concentration des pouvoirs et les propos de Goffinet, « *un Janssen ou un De Grelle* », nous offrent une piste clé pour comprendre cette décision. Puisque Léopold II possède une liberté complète pour nommer ses ministres congolais, nous sommes tentés de croire qu'il les choisit selon leur conviction coloniale et leur fidélité à la Couronne. En somme, les secrétaires d'État ne seraient que des hommes de paille. Toutefois, Maximilien Strauch, Hubert Van Neuss, Camille Janssen et Édouard De Grelle-Rogier démissionnent – ou sont révoqués – de leur poste. La démission de Strauch en 1888 semble bien être une révocation. Dès le mois de juillet, les bruits de couloirs parlent d'une « affaire Strauch »² et au cours d'un repas, Léopold II apprend à Janssen que l'ancien président de l'AIC a donné sa démission à la date du 15 novembre. Le souverain ajoute qu'il n'est pas nécessaire qu'on lui présente un décret à signer³. Dans les faits, Albert Thys est, depuis début juillet, aux commandes de l'Intérieur⁴. Après la reprise du Congo, il revient sur la version officielle en y mêlant un ton dramatique. « *J'étais seul, écrit le capitaine d'industrie, dans le bureau du Colonel Strauch un matin quand on lui remit une lettre du Roi. On m'en remit également une, aussi du Roi. Sa lettre lue, le Colonel Strauch, visiblement ému, se leva, revêtit son manteau et me dit "Le Roi me charge de vous remettre la direction du département, Thys. Le savez-vous ?" "Non, mon colonel", répondis-je – "Vous me l'affirmez sur l'honneur ?" – "Je vous le jure, mon colonel" – "Je suis au moins heureux d'apprendre que vous n'avez rien à vous reprocher. Je n'ai d'ailleurs rien à vous remettre. Adieu !"* »⁵ Toujours selon le Liégeois, le caractère méticuleux de Strauch entraînant des retards dans les prises de décisions a provoqué son licenciement.

Le roulement des titulaires à l'Intérieur est sans conteste le plus important parmi les trois départements. De 1885 à 1894, nous y trouvons successivement Strauch, Thys, Janssen, Coquilhat et van Eetvelde. Ce mouvement s'explique, en dehors de la révocation de Strauch, par les changements d'affectation tels celui de Coquilhat qui devient gouverneur général ou Janssen qui est nommé secrétaire d'État aux Finances. Par contre, les mutations au sein des Finances sont plus révélatrices puisque ses titulaires se trouvent être en désaccord avec la politique économique que Léopold II mène à partir de 1890. Voilà pour Wauters le motif que les hommes politiques et les collaborateurs de la première heure – Banning, Lambermont, Beernaert, Janssen, Van Neuss et Thys – se sont éloignés du Roi⁶. À travers les archives, il n'est pas aisé de percevoir quelle est la cause directe de la démission de Van Neuss en juin 1890. Se confiant à son ami Banning, il lui écrit qu'il a demandé au Roi, le 18 mars 1890, d'être déchargé de ses fonctions et qu'il est assez démoli. En outre, il ne désire pas qu'on insiste pour le faire rester⁷. De son côté, Léopold II

rentrée du Cte de Grelle au service Belge je vais de suite supprimer le Dt des Aff E Congolais comme département indépendant ce sera désormais une simple section de la secrétairerie d'Etat. » APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 138, note du Roi à de Borchgrave, 16/8/1894.

¹ Ph. LEVILLAIN (dir.), *Dictionnaire historique de la papauté*, Poitiers, 1994, p. 1555.

² AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 4/7/1888.

³ SPFAE, AA. Actes officiels, 4887, note de Camille Janssen sur démission de Strauch, 30/11/1888.

⁴ *Ibidem*, SPA, 129 (90), Mémento de Thys, 6/7/1888.

⁵ MRAC, papiers Thys, Farde 18 : Chemin de fer. H. Baillieux, note de Thys à Albert I^{er}, s.d.

⁶ A.-J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo (...)*, p. 94-96.

⁷ AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 13/6/1890.

affirme, le 24 mars, à Thys que : « *Nous avons été trop vite en besogne avec M. Van Neuss et cela a très mal tourné.* »¹ La *Biographie coloniale* met en exergue le rôle joué par le décret du 25 mars 1890 qui augmente le tarif des droits de sortie sur l'ivoire et le caoutchouc². Pourtant Van Neuss signe ce décret qui n'est pas mentionné dans la correspondance Léopold II – Thys. Par contre, le Roi et son collaborateur s'entretiennent avec assiduité sur le projet d'un nouvel emprunt qui doit se substituer à l'emprunt à lots de 1887 dont les résultats sont décevants. Depuis septembre 1889, Beernaert, Thys et Léopold II y travaillent en formant le projet d'une prise ferme par un syndicat de banquiers et Van Neuss n'a pas immédiatement mis dans le secret des dieux³. Le projet n'aboutira pas et Beernaert obtiendra par contre une avance de vingt-cinq millions du Gouvernement belge. Cependant, le Gouvernement congolais va de l'avant et le 25 mars 1890, un décret non publié est pris. Bien que nous soyons dans le domaine économique, van Eetvelde et non Van Neuss contresigne ce texte qui précise que l'administrateur général des Finances est empêché⁴. Ainsi logiquement, nous pouvons déduire que s'il existe une opposition entre Van Neuss au Roi, elle figure dans le contexte de l'emprunt même si nous n'en connaissons pas la cause. Par la suite, comme secrétaire général des Finances belges, il continuera à critiquer la politique économique léopoldienne, mais comme il écrit à Banning : « *Nous nous agitions fort inutilement, comme dans un cirque des spectateurs tressautant en voyant des gymnasiarques faire des cabrioles téméraires au dessus d'un filet trop fragile.* »⁵ Ce qui n'empêche pas selon Arthur Baerts qu'il demeurait désabusé vis-à-vis de van Eetvelde et que le souverain ait eu tort de supprimer sa pension de secrétaire d'État, car « *M. Van Neuss a grande influence au Ministère et, ce sont peut-être des questions personnelles qui ont empêché la reprise.* »⁶ La rupture avec le Roi peut donc être complète, mais ce cas de figure ne fait pas forcément école. Albert Thys prendra complètement ses distances avec Léopold II seulement en 1904 et le souverain intervient auprès du comte de Mérode afin que Strauch soit nommé commissaire du gouvernement près d'une société pour compenser la perte d'une partie de sa pension du fait de son investissement dans les questions congolaises⁷.

Les motivations de la démission de Camille Janssen sont bien plus aisées à pointer, car il ne s'en cache pas. Ancien gouverneur général, Janssen s'attend à devoir prendre en charge le département de l'Intérieur quand la démission de Van Neuss le propulse aux Finances. Son prédécesseur en le jugeant écrit « *qu'en somme il pourra faire de la bonne besogne aux finances : s'il n'a pas des connaissances fiscales bien étendues, par contre il connaît le Congo, il pourra faire bien des choses utiles et productives que je ne saurais pas inventer.* »⁸ Janssen se heurte à la mise en place de plus en plus évidente de la politique domaniale. La crispation avec les sociétés commerciales éclate au cours de l'été 1892. Devant les projets de décrets qui lui sont soumis, il n'hésite pas à dénoncer le système des concessions qui porte atteinte aux droits acquis, et il rejette l'idée que le système sera profitable à l'État⁹. Il n'admet surtout pas que les forêts domaniales de la Mongola aient été

¹ MRAC, papiers Thys, cahier 25, note du Roi à Thys, 24/3/1890.

² M-L. CORNELIAU, *Neuss (Van)*, in *Biographie coloniale belge*, t. III, Bruxelles, 1952, cc. 655-656.

³ MRAC, papiers Thys, cahier 22, note de Thys et commentaire du Roi, 27/9/1890.

⁴ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. I, p. 143.

⁵ AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 4/9/1892.

⁶ AGR, PVE, Pos4075, 29, lettres de Baerts à Van Eetvelde, s.d.

⁷ Léopold II souligne l'engagement patriotique de Strauch ainsi que les grandes économies qu'il a produit en tant qu'Intendant au sein de l'armée belge. APR, Cabinet Léopold II, 145, 137 Strauch, note du Roi, 30/12/1894.

⁸ AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 13/6/1890.

⁹ AGR, PVE, Pos4071, 29, Brouillon d'une note de Janssen au Roi, 24-25/7/1892.

octroyées à de Browne de Tiège où les factoreries de la Société du Haut Congo se sont déjà installées. En outre, le décret accordant la concession a été signé par van Eetvelde et non par lui, dès lors il considère qu'il n'a aucune responsabilité dans cette affaire¹. Le dénouement de l'affaire concernant la position de l'ancien gouverneur général se situe en décembre 1892. Même si Van Neuss est convaincu que Janssen joue finalement le rôle que Léopold II lui demande de jouer², le Roi l'écarte de Bruxelles pour le règlement du conflit en octobre avec les sociétés. Le secrétaire d'État se trouve à Nice et pour plus de discrétion dans un appartement d'une maison privée. Ayant quitté la Belgique précipitamment, il demande à rentrer pour régler des affaires personnelles tout en précisant qu'il n'adhère toujours pas à la politique menée et qu'il présente sa démission³. Dans l'entretemps et dès la fin octobre, il est remplacé par un autre gouverneur, T. Wahis⁴, en attendant que van Eetvelde soit désigné, la veille de Noël, à la tête du département.

B. Le secrétaire d'État

a) La désignation de van Eetvelde

Le 1^{er} septembre 1894, Léopold II prend la décision – ce n'est donc pas un décret – de placer van Eetvelde à la haute direction de tous les services du Gouvernement central. Puis paraît le décret du même jour définissant le rôle du secrétaire d'État unique et réorganisant les structures bruxelloises. La nouvelle structure est semblable à une image légèrement déformée du gouvernement de 1885. La haute main sur les affaires de l'État est confiée au secrétaire d'État qui est assisté de trois secrétaires généraux et d'un trésorier général. Cependant, s'il dirige l'administration, ce n'est pas pour autant qu'il lui revient de définir la politique à mener. Tout comme l'administrateur général, l'exécution des mesures décidées par le monarque lui revient. Et s'il est précisé qu'il contresigne les actes du Roi-souverain et qu'il règle l'organisation et l'attribution des différents départements, il ne nomme plus les fonctionnaires que jusqu'au rang de chef de bureau, immédiatement inférieur à celui de chef de division.

La nomination de van Eetvelde est un choix logique puisqu'il est le seul encore en fonction de l'équipe des administrateurs de 1885 et que faisant suite à la démission d'Édouard De Grelle, il est le seul secrétaire d'État encore en service. Vu de l'extérieur, nous sommes alors tentés de penser que van Eetvelde est un agent docile du Roi qui suit fidèlement la volonté de son maître. La trajectoire du futur ministre d'État congolais n'est sûrement pas aussi rectiligne que nous pourrions le penser de prime abord. Consul général en Inde avant de passer à l'administration congolaise, son objectif premier – comme nous l'avons vu supra – était surtout d'être nommé au poste d'Alger. Van Eetvelde est certes un très grand travailleur et un très bon fonctionnaire attaché aux questions commerciales et au développement économique de la Belgique, mais son entrée dans le corps consulaire semble principalement motivée par la situation familiale. Son but est d'amasser un capital suffisant pour aider à l'accomplissement des projets de son père⁵. Il nous

¹ *Ibidem*, Pos4079, 102, lettre de Janssen à van Eetvelde, 25/7/1892.

² AGR, papiers Banning, Pos2904, 38, lettre de Van Neuss à Banning, 12/9/1892.

³ SPFAE, AA, IRCB, 713, 77, Lettre de Janssen au Roi, 23/11/1892 ; APR, fonds Goffinet, Correspondance, note du Roi à Janssen, 23/11 et 4/12/1892.

⁴ *Ibidem*, Actes officiels, 4888, Décret du 22/10/1892.

⁵ MRAC, PVE, 76/50, Correspondance, lettre de van Eetvelde à ses parents, 4/9/1878.

semble donc difficile d'affirmer que van Eetvelde est d'emblée un congolâtre convaincu. En 1885, il saisit une opportunité offerte par Lambermont d'emprunter une « voie royale ».

Au cours de sa carrière congolaise, il se préoccupe très rapidement d'assurer son avenir au regard de ses droits à la pension. En 1885, il demande aux Affaires étrangères d'être mis en disponibilité pour motif de santé et il se rend compte deux ans plus tard que cette situation ne lui permet pas d'obtenir une pension complète. Il sollicite par conséquent la générosité du monarque afin que soit constituée une rente viagère servant de compensation pour les années passées au service de l'ÉIC¹. Si le Roi acquiesce à la solution dessinée, le problème ne paraît toujours pas être résolu en 1889. Van Eetvelde a interpellé le ministre-prince de Caraman qui ne sait que confirmer l'état de la situation défini en 1887. Le prince témoigne du bon vouloir du gouvernement belge de résoudre le problème qui ne semble plus qu'être partiel puisque la pierre d'achoppement ne porte que sur les années 1885-1887. À la proposition de l'administrateur-général de bénéficier de la part du gouvernement de sommes pour une rente concernant ces deux années, le ministre lui répond que la Cour des comptes ne l'acceptera jamais et que seule sa rentrée au service de l'État belge lui permettrait de toucher sa pension complète².

L'entrée progressive de van Eetvelde dans le monde des affaires et ses émoluments de secrétaire d'État le placent dans une position très confortable. Amateur de l'Art nouveau – il a d'ailleurs insisté pour que la conception de l'exposition congolaise de 1897 soit confiée notamment à Paul Hankar³ –, il fait bâtir avenue Palmerston une demeure, connue aujourd'hui sous le nom d'hôtel van Eetvelde, dont l'architecte n'est qu'autre que Victor Horta⁴. L'aisance financière que lui procure sa situation se développe à l'extrême fin du XIX^e siècle et dans l'entretemps, van Eetvelde a plusieurs fois failli jeter l'éponge. Ses projets de démission sont motivés d'une tout autre manière que celle de rupture d'un Janssen ou d'un Van Neuss. Elles se placent également dans les années charnières 1890-1892. En 1889, l'administrateur aurait toutefois déjà évoqué son intention de quitter la tête du département,⁵ mais c'est en 1890, pendant ses vacances, qu'il écrit au Roi. Van Eetvelde doit se positionner vis-à-vis Affaires étrangères belges et l'occasion lui est donc offerte de quitter sa fonction congolaise. Il n'hésite pas à rappeler au souverain qu'il a eu à cœur de développer l'œuvre royale et que « *tant que l'État avait à lutter contre les difficultés de ses débuts, j'ai hésité à me soustraire à des devoirs et à abandonner un champ de bataille.* »⁶ Cependant sensible à la critique de l'ambassadeur portugais, il ne se sent ni à la hauteur ni de condition sociale suffisante pour continuer à assurer son poste et il recommande que son successeur soit un diplomate de carrière. Léopold II le convoque et emploie des termes connotés émotionnellement comme « *bouleverser* » ou de « *tout mon cœur* »⁷. Chargé de deux départements, van Eetvelde poursuit sa tâche tout en demandant à être déchargé des Affaires étrangères qui seront effectivement confiées à un diplomate de carrière. En juillet 1892 lors du paroxysme du conflit entre sociétés et

¹ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 11/6/1887.

² MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, lettre de Caraman à van Eetvelde, 19/9/1889.

³ Edmond van Eetvelde entretient d'ailleurs des relations amicales avec les artistes et suit avec intérêt les manifestations artistiques de la capitale et notamment le Salon de la Libre Esthétique où le secrétaire d'État prend conscience des conceptions nouvelles des jeunes artistes. M. BRUNEEL-HYE DE CROM, *L'exposition de Tervuren et l'Art nouveau*, in M. LUWEL, M. BRUNEEL-HYE DE CROM, « *Tervuren 1897* », MRAC, Tervuren, 1967, p. 48-49, 56-57.

⁴ A propos de ce chantier voir : AGR, PVE, Pos4074, 48, correspondance avec Baerts, 1892-1899.

⁵ MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, lettre du Roi à van Eetvelde, 7/6/1889.

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 23/9/1890.

⁷ MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, lettre du Roi à van Eetvelde, 25/9/1890.

État léopoldien, le secrétaire d'État soumet à nouveau sa démission¹. La réponse du Roi reste, quant à elle, inchangée en lui témoignant le grand prix qu'il attache à ses services².

b) Les réserves du secrétaire d'État devant la politique domaniale

Les lettres de van Eetvelde expriment clairement un découragement qui pointera encore par la suite. Il est blessé par les attaques personnelles qu'il subit du simple fait qu'il exécute la volonté royale et que personne – notamment au sein du gouvernement belge – ne prend « *la défense de ceux qui ont l'honneur de servir ici l'œuvre du Roi* »³. Il est évident que cet état d'esprit ne démontre pas une grande indépendance d'esprit vis-à-vis de la personnalité royale et par conséquent, incite à penser que van Eetvelde n'affirmait pas ses choix politiques personnels. Cependant, son découragement n'est peut-être pas uniquement lié au poids de sa fonction, mais constitue aussi le signe voilé d'une désapprobation refoulée. Toujours soucieux de bien accomplir et donc de servir son souverain, van Eetvelde ne saura s'empêcher d'exprimer son opposition sur deux grands dossiers : le régime domanial et l'expansion vers le Nil. Son attitude reste modérée – il ne claque pas la porte avec fracas – et elle est un écho à l'initiative accordée aux administrateurs généraux de soumettre des mesures utiles à l'intérêt de l'État. Cette résistance aux options stratégiques du souverain permet également de saisir – du moins partiellement – la vision du secrétaire d'État sur le destin politique de l'État léopoldien. Dès juin 1891, van Eetvelde affirme au monarque que le Congo est une œuvre belge qui de surcroît est liée à l'avenir des compagnies commerciales. Le Gouvernement a l'obligation de leur venir en aide et notamment en cessant toute récolte d'ivoire dans la Mongala. Ayant mis un pied dans le plat, il avoue qu'il ne peut « *en âme et conscience* » reconnaître le bien-fondé de la théorie domaniale « *qui non seulement est repoussée partout au point politique, mais qui ne peut se soutenir juridiquement que grâce à des équivoques ou à ma connaissance insuffisante des conditions dans lesquelles le domaine public a été constitué au Congo.* »⁴ Pourtant, il impose sa signature sur les décrets que Van Neuss et Janssen refusent de contresigner, car il a décidé de suivre loyalement et sincèrement la volonté royale malgré ses vues personnelles⁵. Ces actes suscitent à Banning des mots très durs envers le secrétaire d'État. À l'aide de sa plume, il le traite de « *secrétaire complaisant et incapable* »⁶. Devant ces attaques personnelles, il demande à Léopold de se retirer lorsque le conflit prendra fin, afin de « (...) *montrer à ceux qui s'en vont colporter que je suis l'homme de toutes les besognes, qu'au moins je ne le suis pas, uniquement pour garder ma place.* »⁷

Van Eetvelde ne quittera pas son poste, mais il continue à s'opposer sur le plan moral aux grandes aliénations du territoire – les concessions – que ce soit à des entreprises ou au Roi. « *La loyauté*, écrit-il en 1893, *m'interdira à jamais de dire que le vrai acquéreur est le domaine privé du Roi. Je ne vois donc pas comment je ne pourrai jamais me justifier d'avoir laissé accorder à un simple particulier des avantages tellement exorbitants qu'ils passeront, au mieux de nos successeurs éventuels en Belgique, pour les fruits d'une action irréfléchie ou d'une trahison des intérêts de Votre Majesté* »⁸ Un an plus tard, il exprimera avec

¹ *Ibidem*, note de van Eetvelde sur l'histoire du Congo.

² AGR, PVE, Pos4071, 29, lettre du Roi à van Eetvelde, 29/7/1892.

³ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 11/3/1896.

⁴ *Ibidem*, 505, note de van Eetvelde au Roi, 26/6/1891.

⁵ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 23/12/1891.

⁶ AGR, papiers Banning, Pos2907,152, note de Banning sur le conflit, 8/8/1892.

⁷ AGR, PVE, Pos4071, 29, note de van Eetvelde au Roi, 26/7/1892.

⁸ *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 14/3/1893.

clairvoyance « (...) que ces vastes aliénations qui je le redoute bien, vont nous mettre sur les bras, l'un de ces jours, des difficultés internationales inextricables. »¹

c) Les réticences du secrétaire d'État devant la politique nilotique

La politique du Nil suscite également chez le secrétaire d'État des réticences ainsi qu'une opposition à Léopold II. L'idée d'extension vers le Soudan est prégnante dans le chef du souverain et elle se manifeste rapidement. Dès l'expédition menée par Stanley pour secourir le gouverneur d'Equatoria complètement isolé depuis la prise de Khartoum par les mahdistes, le Roi recommande à l'explorateur anglais de gager le collaborateur de Gordon à adjoindre sa province à l'ÉIC². Van Eetvelde ne fait pas d'observation aux débuts des expéditions nilotiques telle celle confiée à Van Kerckhoven de mener sa puissante colonne de l'Uélé jusqu'au Nil. Toutefois, le secrétaire d'État – qui finira par qualifier ce but de « *folie héroïque* » – montre de plus en plus de réticences après l'abandon du traité anglo-congolais de 1894 accordant la cession du Bahr-el-Ghazal au Congo léopoldien. De par l'opposition française au traité, le Roi ne jouit plus que de la possession d'un territoire réduit, l'enclave de Lado, limité entre le 5°30' Nord et le 30° Est. Mais même cet appendice apparaît gigantesque pour van Eetvelde, qui a vu la situation congolaise s'empirer au niveau économique et sur le plan politique où l'opposition aux Arabo-swahilis oblige une mobilisation accrue de moyens humain et matériel. L'expédition du Nil est confiée au « vainqueur sur les Arabes », Francis Dhanis, mais le secrétaire d'État préfère grandement que cet officier et ses hommes assurent l'autorité dans le Maniema fraîchement conquis. Le jugement de l'ancien consul est tranché. Pour lui, il est impossible de se maintenir à Lado – d'autant que la grande partie des troupes présentes ont été mobilisées dans le conflit en 1893 et sont à la fois éloignées et exténuées – et qu'il ne veut pas « (...) pour un port sur le Nil, où sa navigation n'offre aucun intérêt économique, courir le risque de compromettre les intérêts généraux de l'État. »³ La préoccupation la plus importante de van Eetvelde est de rétablir l'ordre à l'intérieur des frontières. Selon lui, il faut suspendre toute extension en 1894 en attendant que le Maniema soit complètement sous contrôle de l'État. Il va sans dire que Léopold n'est pas du tout de cet avis⁴. D'ailleurs, les événements donnent raison au secrétaire d'État puisque les troupes basées à Luluabourg se révoltent en juillet 1895⁵. Dhanis est dès lors obligé de retarder son départ pour réprimer cette révolte.

Exactement un an après sa première mise en garde, van Eetvelde rappelle l'incident de Luluabourg à la mémoire du souverain en affirmant la nécessité d'enrayer la course vers le Nil dont les besoins militaires et administratifs sont désastreux pour les finances publiques. Il engage Léopold II à revenir « (...) à un programme plus modeste, inquiétant moins les Puissances et la Belgique, compromettant moins nos ressources et soumettant tout – administration et armée – à une pression moins périlleuse (...) Il faudrait pouvoir marcher un peu plus doucement et se consacrer plus complètement à consolider et à

¹ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 7/12/1894.

² B. EMERSON, *op. cit.*, p. 155.

³ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 25/9/1895.

⁴ APR, fonds Goffinet, correspondance, note de van Eetvelde et commentaire Roi, 2/1/1894.

⁵ Les Baoni, comme ils sont dénommés, sont défaits en octobre 1895 mais ils se dispersent dans tout le Kassai et entretiennent une guérilla jusqu'en 1908. I. NDAYWEL E NZIEM, *Nouvelle histoire du Congo (...)*, p. 282.

améliorer ce qui existe déjà en matière politique, militaire et financier »¹. Il est évident pour le secrétaire d'État que toute nouvelle rébellion comporte un risque pour la survie de l'État. La révolte de l'avant-garde de la colonne de Dhanis confirme en partie son opinion. Par contre, le ton et le contenu de cette lettre rencontre l'irascibilité du Roi qui écrit – sans savoir s'il a convoqué ou non van Eetvelde² – à Goffinet que « (...) *Pour votre gouverne, j'ai du remettre Mr Van Eetvelde assez énergiquement dans le droit chemin. C'est moi qui suis le chef de l'État si mon secrétaire d'État cherchait à suivre une autre politique que la mienne ce serait l'anarchie. C'est moi qui suis responsable et je briserais à l'instant toute insubordination.* »³ Un énervement sinon la colère transparaissent à travers ces lignes, mais il ne demeure pas moins qu'elles éclairent l'attitude que doit, selon Léopold II, adopter le secrétaire d'État. L'occupation du Nil est l'un des domaines dans lequel il s'investit grandement et il attend donc que l'administration exécute ses ordres ni plus ni moins. Fidèle au monarque, mais tout aussi soucieux de sa mission, van Eetvelde continue ses mises en garde et signale les conséquences de l'augmentation des dépenses publiques. Le gouffre financier, qu'il entrevoit au Nil, oblige « (...) *de développer avec trop de précipitation nos sources de revenus* »⁴ et implique une interprétation excessive des droits étatiques sur le plan de l'exploitation des terres, qui est un « *élément défectueux* » de la politique de l'État. Jetant quelques mots sur la lettre, le souverain balaie l'argumentation de son collaborateur et exige que l'occupation du Nil soit poussée. Devant l'obstination léopoldienne et les suites de l'affaire Stokes, van Eetvelde ne se résigne pas, mais le découragement le gagne. Il avoue que ses forces l'abandonnent et il craint que « (...) *la pression des événements et les soucis des affaires ne viennent dans un avenir rapproché briser ma carrière* »⁵. En outre, il n'hésite plus à exprimer ouvertement son pessimisme. « *De toute façon, écrit-il, au point de vue politique et financier, le résultat de plusieurs années de travail qui se trouve compromis. Avec du sang-froid, de l'énergie et l'aide du Ciel nous nous en tirerons.* »⁶

d) La maladie de van Eetvelde et la vacance du poste de secrétaire d'État

La résistance du secrétaire d'État finit-elle par céder ? En tout cas, une lettre d'août 1897 de la main du monarque laisse le penser : « *V[ou]s v[ou]s souviendrez que lorsque j'ai décidé que l'État exploiterait son domaine et que toute terre vague serait revendiquée par lui et comme lui appartenant vs m'avez trouvé bien absolu. Vous m'avez néanmoins fort [?] et très habilement soutenu. P[ou]r le Nil je v[ou]s prie de même de bien vouloir suivre fidèlement mes instructions. Je ne v[ou]s mènerai pas au naufrage je vous le promets.* »⁷ Et réminiscence ou non de ses premiers projets d'expansion belge en Europe, Léopold II ajoute : « *Les hommes d'État belge ont laissé échapper le Luxembourg. Nous n'allons pas les imiter.* » Cependant début 1898, van Eetvelde ne télégraphie pas les ordres concernant l'envoi des nouveaux renforts à l'expédition du Nil. Il juge que depuis dix mois des renforts exagérés ont été envoyés. L'argumentaire est invariable depuis 1898, d'un côté à ce rythme, les camps d'instruction

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de Van Eetvelde au Roi, 25/9/1896.

² Il existe bien un projet de lettre du souverain mentionnant son refus d'enrayer mais l'expression y est tout-à-fait modérée. Il est donc probable que le secrétaire d'État ait d'abord été convoqué au palais pour subir une remontrance avant qu'une trace écrite soit laissée pour les archives. *Ibidem*, note du Roi à van Eetvelde, 26/9/1896.

³ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note du Roi, 29/9/1896.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 21/12/1896.

⁵ AGR, PVE, Pos4072, 32, brouillon de la lettre de Van Eetvelde au Roi, s.d.

⁶ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 17/5/1897.

⁷ AGR, PVE, Pos4072, 33, note du Roi à van Eetvelde, 31/8/1897.

s'épuisent si bien qu'il n'y a ni réserve ni armée prête à faire face à des éventualités imprévues et d'autre part, il est impossible de continuer d'augmenter les charges publiques avant que les revenus prennent de l'essor¹. Une solution intermédiaire est trouvée et exécutée. Dernier acte de résistance et en outre un petit triomphe, celui-ci prouve que le secrétaire d'État a assuré un véritable ministère et qu'il n'était pas simplement un chef de l'administration, comme le qualifiait son chef de cabinet². Son élévation au rang de baron ne peut donc absolument pas être interprétée comme la reconnaissance d'une vénalité, mais bien de celle de l'excellence et de l'intelligence des services rendus. Surmené et atteint de neurasthénie, il doit quitter ses fonctions et il démissionnera tout comme ses collègues de 1885.

Au cours de l'été 1898, le secrétaire d'État quitte Bruxelles plus tôt dans la saison et comme à l'accoutume, il répartit le travail entre les deux secrétaires généraux Liebrechts et de Cuvelier. Cette procédure est très probablement héritée de l'époque où van Eetvelde gérât deux des trois départements en 1890-91³. Ce mode d'action semble également indiquer une relative indépendance des Finances et du binôme Droogmans – Pochez. Fin août, l'absence de van Eetvelde se prolonge et la réflexion est amorcée pour adapter la structure gouvernementale à la situation. Si le Roi est extrêmement prévenant à l'égard de son collaborateur, il se substitue peu à peu à lui et selon ses propres mots, il assure l'intérim. « *Je veillerai, écrit le souverain, à empêcher des dépenses inutiles et je continuerai à insister pour l'exacte exécution au Congo des avis du Gouvernement* »⁴. Le sens de la formule ne manque pas de charme puisque l'exercice du pouvoir se revêt ici du voile de la concertation ou de la collégialité. Pourtant, le Gouvernement central se résume en la seule personne du Roi-souverain. En principe, l'autocratie y est la plus absolue sauf si les secrétaires généraux dans la pratique quotidienne transforment leur pouvoir administratif en un pouvoir politique. Van Eetvelde est de retour à Bruxelles au printemps 1899. D'après Stengers, les forces lui manquent pour assurer à nouveau des tâches gouvernementales et il ne souhaite pas reprendre ses fonctions⁵. Effectivement, le secrétaire d'État parle de démission, car pour lui Léopold II ne désire pas son retour. Le langage policé de Goffinet n'en est pas moins équivoque en transmettant un message du monarque : van Eetvelde doit « (...) *bien se soigner, ne se tourmenter de rien et de ne pas s'occuper des affaires dont le Roi avait assumé l'intérim* »⁶. La présomption du ministre congolais sur l'attitude du monarque se révèle en fait exacte, car dans le ton direct qui est le sien, le souverain a écrit un mois plus tôt à son intendant qu'il ne veut pas d'un secrétaire d'État « (...) *travaillant à mon insu [à l'] exposition de Paris – C'est moi qui est la charge de [l'intéresser et l'exige complète]* »⁷. Les tenants et les aboutissants à propos de l'exposition universelle nous ne sont pas connus. Un entrefilet publié dans *Le Mouvement géographique* nous informe simplement que le Gouvernement central a décidé de s'abstenir de toute participation⁸.

La question de Paris n'est sans doute qu'un cas symptomatique. En novembre 1899, le fidèle collaborateur du Roi demande à être reçu en audience et le thème du colloque singulier doit

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 26/1/1898

² AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 14/9/1897.

³ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 9/8/1891.

⁴ AGR, PVE, Pos4072, 34, lettre du Roi à van Eetvelde, 6/11/1898.

⁵ J. STENGERS, *Eetvelde (van)* (...), c. 344.

⁶ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet, 28/4/1899.

⁷ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, commentaire du Roi, 27/3/1899.

⁸ *Le Mouvement géographique*, 26/3/1899, c. 151.

vraisemblablement porter sur son retour. Léopold II ne veut pas l'encourager sur cette voie et son désir est de garder les rênes en mains. Il se demande même s'il ne devrait pas conseiller à van Eetvelde d'imiter le bourgmestre de Bruxelles, Charles Buls, à se rendre en Afrique, car il est nécessaire pour « (...) *les chefs d'administration d'aller voir le Congo* »¹. Une excellente idée en soi, mais qui vient tardivement dans l'histoire de l'État indépendant et qui est exprimée par un chef d'État n'ayant jamais mis les pieds dans le pays qu'il gouverne. La proposition ne sera pas soumise à van Eetvelde qui comprend que le Roi « (...) *avait pris la décision de ne pas cesser l'intérim pour les affaires importantes dont Sa Majesté avait pris en mains Elle-même la direction* »². Le qualificatif « important » ne doit pas nous induire sur une fausse piste. Il vise un effet rhétorique pour convaincre le secrétaire d'État d'accepter bon gré mal gré le sort qui lui est réservé. Ce dernier ne se fait pourtant plus d'illusions lorsqu'un rapport des secrétaires généraux sur la situation générale de l'État est publié en juillet 1900. Lui, qui était tenu jusqu'alors au courant des affaires, constate que sa fonction a été remplacée par un collège de fonctionnaires et conclut qu'il est devenu un acteur négligeable³. Il propose logiquement sa démission, qu'il avait déjà soumise quelques mois auparavant, mais le Roi ne se réjouit pas de cette situation. Ainsi lorsque la rumeur commence à courir, Léopold II la fait démentir immédiatement dans *L'Étoile*⁴. Dans les conversations qui sont rapportées à van Eetvelde se dessine même un petit chantage affectif. Le souverain n'a aucune acrimonie contre le secrétaire d'État, explique Goffinet à Baerts, mais il en serait autrement s'il revenait à la charge avec sa démission⁵. Van Eetvelde n'a pourtant plus aucune illusion sur l'objectif réel du Roi qui « (...) *ne se serait pas beaucoup du reste de me voir reprendre un rôle actif dans la direction des affaires congolaises. Elle préfère, je pense, en agir à sa guise avec les secrétaires généraux, sans subir aucun frein.* »⁶

Pourtant, le secrétaire démissionnaire est convaincu de la nécessité d'un chef dans les bureaux de la rue de Namur et selon lui, Constant Goffinet est le candidat tout désigné. Ancien coordinateur de l'« arsenal » du duc de Brabant et le confident de du Roi, l'intendant de la Liste civile combine deux atouts très précieux, à savoir : la confiance de Léopold II et une longue expérience des affaires congolaises et expansionnistes. En outre, il est étroitement impliqué dans les combinaisons financières africaines servant les intérêts personnels du souverain et celles-ci prennent une ampleur considérable au début du XX^e siècle. Importantes et confidentielles, elles jouent un rôle essentiel dans la gouvernance de Bruxelles. Van Eetvelde prodigue déjà ses conseils à l'intendant et jette par ce biais un petit éclairage sur ce qu'a été jusqu'alors la politique du Gouvernement central. Il lui recommande de ne pas changer immédiatement ce qui existe, car explique-t-il : « *Bien des solutions et décisions en apparence boiteuses, sont le résultat d'une longue expérience souvent aussi elles représentent des transactions entre l'intérêt de l'État et des forces matérielles ou morales d'opposition. Il est souvent dangereux d'y porter atteinte. Telle une pierre d'aspect vermoulu soutient parfois toute une partie d'un édifice. Je pense du reste d'une manière générale qu'un État qui est sorti de la période de formation a intérêt à montrer beaucoup de suite dans les idées et à insuffler la confiance par la hauteur de vues avec laquelle,*

¹ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet et commentaire du Roi, 9/11/1899.

² *Ibidem*, note de Goffinet, 10/11/1899. Liebrechts écrit dans le même sens au vice-gouverneur Wangermée : « *Sa Majesté continue à s'occuper activement des affaires et s'intéresse tout spécialement à ce qui se passe dans certaines régions que vous connaissez.* » MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, s.d. [1899].

³ AGR, PVE, Pos4072, 35, note de van Eetvelde au Roi, 6/8/1900.

⁴ *Ibidem*, note du Roi à van Eetvelde, 6/8/1900

⁵ *Ibidem*, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, s.d. [août 1900].

⁶ *Ibidem*, Pos4072, 35, télégramme du palais, 27/11/1900.

en dehors de toute question de personne, il respecte ses traditions et ses engagements. »¹ Van Eetvelde cerne très bien en quelques phrases la difficulté de Bruxelles dont la politique doit tenir compte de nombreuses contingences et notamment celle d'appliquer des décisions à des milliers de kilomètres à un territoire équivalant à quatre-vingts fois la Belgique avec une administration territoriale qui reste embryonnaire.

Ce premier niveau de lecture – plaidoirie du travail accompli qui trivialement tentait de ménager la chèvre, le chou et le loup toujours aux aguets – se double d'un second niveau qui explicite la vision du secrétaire d'État sur le Congo. Elle n'a pas fondamentalement changé de celle exprimée au début des années 1890, mais elle a quelque peu évolué. Van Eetvelde est devenu au fil du temps et sans doute assez rapidement un congophile convaincu, mais qui plus est il pressent fort bien que le Congo lie de manière indéfectible les destinées de Léopold II et de la Belgique ainsi que leur gloire. « *De tout ce qui se fait dans notre pays, à cette fin de siècle et de tout ce qui s'y est fait, s'exclame-t-il, l'histoire ne retiendra que la création de l'État du Congo, si comme nous le souhaitons tous, il atteint son plein développement moral et matériel. C'est vous dire qu'à mes yeux l'œuvre du Congo est le but et non le moyen.* »² En tirant sa révérence, le secrétaire démissionnaire prend distance une fois encore avec la politique du Roi-souverain qui après avoir tenté d'agrandir au maximum son État le surexploite dans la réalisation d'une politique personnelle. Espère-t-il que l'intendant de la Liste civile puisse faire contrepoids au monarque ? En tout cas, Goffinet, en homme intelligent qu'il est, écarte poliment la suggestion de van Eetvelde³. Ce dernier ne disparaît pas pour autant de la scène ultramarine. Son chef de Cabinet lui envoie les résumés de la correspondance, mais plus encore le Roi désire le garder attacher à sa personne. Il lui propose de choisir entre le titre de ministre plénipotentiaire et celui de ministre d'État du Congo. La première proposition agréée mieux au secrétaire démissionnaire, car elle ne laisse aucun lien apparent avec l'ÉIC⁴. Contrairement à ce que nous pourrions croire la décision n'est pas prise du jour au lendemain. Van Eetvelde est très présent à la fois dans les bureaux du gouvernement et au palais en décembre 1900 et les fonctionnaires supputent sur cette fréquentation⁵. Les informations nous manquent pour savoir quels ont été les objets de ces visites et de ces discussions. Il fait peu de doute que le collaborateur de Léopold II désire être rassuré quant à sa nouvelle qualité. Ce qui n'empêche en rien qu'il tente de marquer une dernière fois de son empreinte efficiente l'administration centrale⁶. Goffinet, « en refusant » le poste de secrétaire d'État unique, parle de désordre et van Eetvelde insiste encore au début de 1901 pour que le Roi prenne un décret sur la gestion des services des départements⁷.

Van Eetvelde est finalement nommé ministre d'État. L'original du décret est de sa main et est contresigné par de Borchgrave. Semblable à un écran de fumée depuis 1898, la fonction de secrétaire d'État devient officiellement une coquille vide. Pour Wauters, la vacance du poste entraîne une altération du système et une « *situation probablement unique dans le monde des cours, voire chez les potentats les plus absolus, le souverain entendit se passer de ministre : il fut à la fois son propre ministre*

¹ AGR, PVE, Pos4072, 35, lettre de van Eetvelde à Goffinet, 5/10/1900.

² *Idem*.

³ *Ibidem*, lettre de Goffinet à van Eetvelde, 6/10/1900.

⁴ *Ibidem*, télégramme du palais, 27/11/1900.

⁵ MRAC, papiers Wahis, 70/13, n°2, lettre d'E. De Keyser à Wahis, 14/12/1900

⁶ Voir plus loin à propos du Service de contrôle.

⁷ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 20/2/1901.

des finances, de l'intérieur et des affaires étrangères. (...) Dans ces conditions, et dégagé de toute entrave, l'État Indépendant du Congo évolua avec autant de rapidité que d'impérieuse décision, vers une politique absolutiste, chaque jour plus accentuée. »¹ La thèse du journaliste-géographe se vérifie particulièrement dans le domaine financier dans lequel le Roi lance de nouveaux emprunts ou dans les tentatives d'occuper le Bahr-el-Ghazal, mais où il devra s'incliner cette fois devant les Anglais. Cependant pour la gestion des questions ressortissant du département de l'Intérieur, le système trouvera ses limites. Le rapport de la commission d'enquête et les mesures prônées par la commission des réformes amènent une réflexion sur la gouvernance locale. Léopold II songera alors à nommer un nouveau secrétaire d'État. Le Roi-souverain pense en particulier au gouverneur Wahis², ce qui n'est pas sans rappeler la rumeur qui courait dans la presse spécialisée en 1900³. La vacance du poste se perdure jusqu'à la fin du Congo léopoldien, car le Parlement belge prend l'initiative de la reprise. La priorité se place dorénavant sur la sauvegarde des bijoux de la couronne congolaise.

C. Les secrétaires généraux

a) Des chefs de l'administration

Les secrétaires généraux et le trésorier général assistent dans sa fonction le secrétaire d'État et gèrent donc sous son contrôle les départements. La réforme met plus en avant le rôle de ces fonctionnaires qui logiquement peuvent voir accroître leur poids dans le processus décisionnel puisque le secrétaire d'État peut leur déléguer une partie de ses pouvoirs administratifs. Le trésorier général et les secrétaires généraux sont placés sur le même pied. En théorie, cette situation existe au sein des Finances depuis 1892 où ces deux fonctionnaires gèrent leur service sous la responsabilité du titulaire du département⁴. L'évolution est cependant plus marquée puisque la Trésorerie générale forme un département distinct de celui des Finances. Il n'y a donc plus trois grands services, mais bien quatre.

Les titulaires de ces postes ont une longue pratique de l'administration centrale et certains sont présents dès le début de l'ÉIC. Hubert Droogmans est le plus ancien. Engagé aux Finances en 1885, sa carrière prend un tournant cinq ans plus tard, lorsqu'il est nommé chef de division et directeur l'année suivante. Néanmoins, il ne devient secrétaire général qu'en 1894. Henri Pochez est présent dès 1886 comme trésorier général et voit sa position se renforcer. D'ailleurs, lorsque Droogmans est nommé secrétaire général, il est convenu que Pochez a un niveau hiérarchique légèrement supérieur⁵. Les parcours « les plus fulgurants » sont ceux d'Adolphe de Cuvelier et de Charles Liebrechts qui ont commencé leur carrière au Congo et ont ainsi l'expérience du terrain. Le parcours de Liebrechts est le plus intéressant puisqu'engagé en 1883 dans l'AIA. Un des lieutenants de Stanley, il prend part au conflit contre le village de Bolobo et a en charge la station de l'Équateur. Avec l'avènement de l'ÉIC, il est nommé commissaire de district et il s'occupe de Léopoldville, centre logistique de toute première importance pour les expéditions dans le Haut-Congo. Sa gestion amène Louis Valcke, futur directeur des transports, à le considérer comme l'un

¹ A.J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo (...)*, p. 186, 188.

² MRAC, papiers Wahis, 70/20, boîte 3, brouillon de Wahis au Roi, s.d.

³ *Le Mouvement géographique*, 16/12/1900 ; *La Dépêche Coloniale*, 21/12/1900.

⁴ N°194 *Règlement d'ordre intérieur du département des finances*, in *Recueil administratif*, 1892.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 505, lettre de van Eetvelde au Roi, 22/11/1894.

des meilleurs agents de l'État¹. Il fait partie de la première promotion des commissaires de district de 1^{re} classe en 1888. L'année d'après, il entre à l'administration centrale – le gouverneur Coquilhat conseille à van Eetvelde de conserver « *ses précieux services* »² – et le décret le nommant secrétaire général est daté du 1^{er} juillet 1891, mais c'est en fait une confirmation d'une situation antérieure³. Juge de 1^{re} instance en 1886, Adolphe de Cuvelier intègre les Affaires étrangères et est le premier élevé au rang de secrétaire général en 1890. Ces quatre hommes sont à la tête des départements pendant près de la moitié de l'existence du Congo léopoldien.

La répartition des dossiers n'a pas été fondamentalement modifiée entre les services et l'intérêt de la réforme se porte plutôt sur la gestion directe de certaines affaires par les secrétaires généraux. Tous peuvent engager du personnel pour l'Afrique jusqu'à la catégorie G, qui est celle qui se situe juste en dessous de celles des hauts fonctionnaires au Congo, ainsi que liquider les comptes des agents. Lorsque l'attention est attirée sur la liste des matières confiées à ces hauts fonctionnaires, elle constate que leur importance diffère selon le département. Aux Affaires étrangères, il est attribué des matières de nature plus juridique que politique ou diplomatique⁴, hormis l'instruction publique qui a glissé de l'Intérieur. Aux Finances, le secrétaire général a peu de prise directe sur les dossiers. Il peut demander des renseignements concernant les impôts et le régime des terres ou commander le matériel et les fournitures, mais sans plus. La situation à l'Intérieur nous paraît par contre toute différente. Le haut fonctionnaire s'occupe notamment des services de la marine, des transports et de l'intendance. Il gère ainsi l'ensemble de la logistique du Congo, mais également les fournitures pour la Force publique et le recrutement du personnel noir. Sur ces matières particulières, les secrétaires généraux correspondent directement avec le gouverneur et ils sont censés s'informer entre eux des affaires qu'ils ont à traiter.

Le rôle des secrétaires généraux est éclairé dans le contexte particulier de l'absence du secrétaire d'État. La situation lors des congés de van Eetvelde reste *a priori* inchangée : les chefs de l'administration sont responsables des affaires courantes. Cependant, nous devons apporter, sur base du corpus documentaire, une constatation à propos de l'Intérieur. Ce département bénéficie d'un régime différentiel puisque Léopold II prend clairement en main la direction. En 1891, Liebrechts lui communique déjà toutes les lettres provenant de Boma, sauf celles « (...) *qui n'offrent qu'un intérêt d'ordre purement administratif et sans aucune influence sur la direction des différents services d'Afrique* »⁵. Il lui soumet également la correspondance qu'il adresse au gouverneur et d'une manière générale il applique les ordres que le Roi lui donne. Cependant, la situation n'est pas forcément évidente pour l'officier qui compte derrière lui plusieurs années d'expérience au Congo. Dès le début de ses fonctions, il fait part au souverain de certaines de ses instructions ne correspondant pas à la réalité du terrain et qu'elles auront un effet contreproductif⁶. Se dessine

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, Résumé de ma conversation avec M. Valcke, 13/5/1885.

² AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 7/10/1890.

³ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 20/6/1891. Van Eetvelde sollicite la nomination pour pouvoir garder Liebrechts mais il est difficile de dire avec exactitude à partir de quand il est considéré comme secrétaire général. Très probablement, il assure cette fonction lorsque Cuvelier est nommé lui-même à ce poste aux Affaires étrangères.

⁴ Service postal, état civil, successions, brevets et dépôt d'actes de commerce, affaires du conseil supérieur, cultes et bienfaisances, immigration.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 505, lettre de Liebrechts au Roi, s.d. [1891]

⁶ Nous pouvons citer le cas où Léopold II veut augmenter le personnel dans le Haut et envoyer plus de charges aux chefs d'expédition pour faire des récoltes, tandis que la capacité de transport de la route des caravanes est dépassée,

une communauté de vues entre Liebrechts et van Eetvelde qui n'est pas celle de Léopold II. Le secrétaire général n'hésite pas à feindre qu'il ne comprend pas les ordres du Roi¹. Son but est alors de ne pas aller à l'encontre des instructions du secrétaire d'État. L'entente semble parfaite entre eux deux à propos de la question nilotique pour laquelle Liebrechts ne considère pas comme réalistes les différentes options royales comme la création d'une garnison de 800 hommes à Dungu. Il est même circonspect par la facilité avec laquelle Léopold II joue la rivalité entre les Anglais et les Français pour essayer d'occuper le Bahr-el-Ghazal. Selon lui, « *l'État du Congo aura prouvé à chacun séparément, qu'il est disposé à seconder le dernier offrant, pour se mettre au travers des projets d'une des autres puissances.* »² La vigilance de Liebrechts est permanente et Léopold II sait se montrer insistant. En 1897, le secrétaire général rédige des instructions dans lesquelles il fait part au gouverneur de l'impossibilité de prélever sur les ravitaillements des districts pour les envoyer au Nil. Étonnamment, le souverain ne change pas ce passage et selon Liebrechts, c'est parce qu'il se rend compte qu'ont tient surtout à lui être agréable au Congo³. Trois jours plus tard, revirement de la situation, Léopold II convoque le haut fonctionnaire au palais et lui fait rédiger de nouvelles instructions⁴. Le secrétaire général est ainsi confronté aux brusques changements de direction pris par le souverain et il ne peut comme le secrétaire d'État s'opposer de manière trop évidente à la volonté royale. Ainsi lorsque s'entremêlent occupation de l'enclave de Lado et révolte de la colonne de Dhanis, Liebrechts n'a qu'une seule recommandation : « *Enfin, comptons pour cette fois encore sur notre bonne étoile.* »⁵

b) Vers une responsabilité politique ?

La maladie de van Eetvelde entraîne une modification institutionnelle qui revêt, à toutes choses égales, une forme semblable à celle du gouvernement central de 1885. Le Roi détient le pouvoir suprême et les titulaires des départements exécutent ses ordres. Le contrepois politique des secrétaires d'État a ainsi complètement disparu. Dès lors, il faut nous attacher à observer d'une part les interactions entre les secrétaires généraux et le Roi et d'autre part, entre les secrétaires généraux entre eux et également avec l'ensemble de l'administration à Bruxelles. À nouveau, nous sommes confrontés au problème de la carence des archives et le sceau de la prudence doit marquer nos constatations.

À propos des rapports entre les secrétaires généraux et leurs subalternes, les témoignages sont excessivement rares. Pour ainsi dire, nous n'avons que des échos sur la manière dont Liebrechts dirige l'Intérieur. En 1890, l'officier belge se plaignait de la raideur de Wahis⁶ et par écho, ce reproche lui est également adressé par ses collaborateurs. Liebrechts préside le comité exécutif de section coloniale de l'exposition universelle de Bruxelles de 1897. Le succès de l'exposition et l'intérêt scientifique favorise la création du Musée du Congo et son installation dans le bâtiment construit par l'architecte français Girault. Il revient au département de l'Intérieur de superviser le

provoquant ainsi le risque que les districts ne reçoivent plus leur ravitaillement. Liebrechts mentionne pour cette situation sa longue école d'Afrique. *Ibidem*, lettre de Liebrechts au Roi, s.d. [1891]

¹ AGR, PVE, Pos4074, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 5/9/1891.

² *Ibidem*, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 10/9/1894.

³ *Ibidem*, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 1/9/1897.

⁴ *Ibidem*, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 4/9/1897.

⁵ *Ibidem* 4074, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 10/9/1897.

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Expansion 102, note de van Eetvelde au Roi, 29/7/1890

musée. Le secrétaire général veut tout contrôler et exige du conservateur Coart un rapport hebdomadaire sur l'avancement des travaux¹. Pourtant un officier, Théodore Masui, qui était le secrétaire du commissaire de l'exposition, entre au département pour être l'agent de liaison avec le musée. Toutefois, Masui propose sa démission, en 1899, parce que Liebrechts lui rend la vie impossible². Le cas de Masui n'est pas isolé puisque la même année Arthur Baerts considère que le secrétaire général éprouve de la haine pour sa personne³.

Quant aux relations avec le Roi-souverain, Léopold II traite avec les secrétaires généraux dès la nomination des titulaires et l'initiative en revient naturellement au souverain. Par ce biais, celui-ci sollicite des informations sur des questions très précises. Ainsi dans la quête nilotique se mêle toute l'occupation des régions entre les fleuves Oubangui, Uéré et M'Bomou où Léopold II est aux prises avec les intérêts français. En 1893, il interroge le chevalier de Cuvelier pour savoir par quel canal l'administration a appris qu'un bureau d'état civil et de poste a été établi à Abiras, station en territoire français. La question a son importance dans un contexte où l'on cherche à affirmer sa souveraineté. Or l'établissement d'une structure administrative est un jalon important dans cette démarche. Dès lors, la demande d'informations du souverain est généralement suivie par une prise de décision du chef de l'État. Dans ce cas, nous présumons que Léopold II a d'abord demandé si un bureau de l'état civil existe à Yakoma, station congolaise en face des Abiras, et puis a fait publier l'arrêté du gouverneur au *Bulletin officiel*, afin que les autorités métropolitaines de la république soient bien au courant de la création d'un bureau à Yakoma⁴.

Avec le retrait du secrétaire d'État, les secrétaires généraux vont eux-mêmes prendre l'initiative d'écrire au Roi au sujet des affaires qu'ils traitent. Leur implication dans le processus de décision s'est vu *de facto* s'accroître, car Léopold II ne sait pas suivre tous les dossiers et ne peut pas prendre seul toutes les décisions. En 1899, Liebrechts conçoit une nouvelle organisation pour les districts où il prévoit le remplacement des petits postes par des colonnes mobiles pour mieux occuper le terrain. Le secrétaire général se trouve en fait dans l'attente de l'approbation⁵ de ces instructions qu'il a pourtant déjà communiquées au Congo⁶. L'affirmation d'une autonomie des chefs de l'administration s'affiche clairement, mais elle n'implique pas pour autant une limitation de la suprématie royale. Le monarque reçoit toujours le courrier d'intérêt général provenant de Boma et il s'informe en permanence⁷. De surcroît, Liebrechts rappelle à Baerts que le Roi a pris la « *gestion effective* » de l'Intérieur⁸. Une situation épuisante pour le secrétaire général qui « *se plaint d'avoir été pourchassé par R [Roi] pendant tout son congé* ». « *De fait, ajoute Baerts, il a fort mauvaise mine : il est jaune-verdâtre et fort amaigri* »⁹. Cependant, nous trouvons également des indices que Léopold II

¹ MRAC, AA.01, S, DIV 99/2, lettre de Liebrechts à Coart, 12/6/1899. Nous remercions Maarten Couttenier du MRAC pour la communication de cette information.

² APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet et commentaire du Roi, 28/4/1899.

³ AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 8/9/1899.

⁴ L'arrêté du gouverneur est daté du 9/12/1892 et est publié au *Bulletin officiel* en 1893. Voir : AGR, Documents relatifs à l'expansion belge, papiers de Cuvelier, notes du Roi à de Cuvelier, 12/3 et 16/4/1893.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi, 16/1/1899.

⁶ *Ibidem*, note de Liebrechts au Roi, 25/2/1899.

⁷ *Ibidem*, note de Liebrechts au Roi, 16/1/1899.

⁸ AGR, PVE, Pos, 4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 27/10/1898.

⁹ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 26/7/1899. Et lorsque le même secrétaire général demande un congé, on lui répond « [...] que l'on ne voyait pas d'inconvénient à ce qu'il aille s'installer à Ostende mais qu'il restait responsable de ce qui se passerait dans au dépt, que du reste quand les courriers arriveraient, il devrait continuer à tenir au courant, qu'au surplus, on ne travaillait jamais autant que lorsqu'on est à Ostende. » *Ibidem*, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 6/7/1899.

se désintéresse non pas de la gestion de l'ÉIC, mais que sa prise en main est moins ferme ou moins continue. Ainsi, sur des dossiers à propos desquels nous nous attendrions à ce que le Roi porte une attention constante, le chercheur peut s'étonner en étudiant la correspondance Léopold II – Droogmans que le souverain demande en 1900 au secrétaire général de lui rédiger une note sur les avantages bénéficiant à l'État grâce aux concessions octroyées à l'ABIR et à l'Anversoise¹. Dans sa réponse, Droogmans communique simplement au chef de l'État les éléments qui sont stipulés dans les contrats avec les sociétés et la législation qui se rapporte aux redevances. Or au vu de la position des deux firmes anversoises et de l'implication du monarque dans les affaires financières, il est difficile même impossible de concevoir que Léopold II se trouve dans l'ignorance de ces données. Nous pouvons par contre supposer que même s'il s'agit d'importantes sociétés concessionnaires dans lesquelles l'État détient la moitié du capital, la mémoire du Roi fait défaut. Cette supposition tend à soutenir une gestion plus lointaine de l'ÉIC par Léopold II à l'aube du XX^e siècle. Cette hypothèse se glisse sans trop de difficulté dans le contexte d'alors. Entre 1898 et 1900, le régime léopoldien arrive à sa maturité – la gestion des tâches gouvernementales est pratiquement routinière – et permet au souverain de se consacrer à d'autres dossiers que ce soit l'embellissement de la Belgique ou le développement de la pénétration économique belge en Chine. En outre, il doit ne pas être oublié que le souverain a pris l'habitude de passer les mois d'hiver dans le midi de la France et même en 1906, il se fait prier pour rentrer². Son absence de Bruxelles ne peut donc que diminuer sa prise directe sur le fonctionnement du Gouvernement central.

Lorsque le Roi est à Bruxelles, il convoque également les secrétaires généraux en audience. Il n'est pas possible avec nos recherches d'en évaluer la fréquence, si elles sont quotidiennes, hebdomadaires ou impromptues. Par contre, les secrétaires généraux commencent à être reçus au palais lorsque van Eetvelde tombe malade et joue pour de Cuvelier comme un indicateur d'une modification de statut³. Ces colloques sont collégiaux tout aussi bien qu'individuels, probablement avec une participation plus importante des secrétaires généraux des Affaires étrangères et de l'Intérieur⁴. Ces rencontres peuvent prendre la forme d'un dîner auquel s'adjoint le gouverneur Wahis, successeur pressenti de van Eetvelde⁵. La teneur des propos n'est pas rapportée, mais nous savons que la rencontre avec Léopold II n'est pas un exercice de grande facilité et que le Roi peut se montrer fort désagréable envers les secrétaires généraux⁶.

L'accroissement de l'influence, que nous croyons percevoir, des secrétaires généraux dans les processus de décision se concrétise dans leur participation au travail législatif. Ils ne donnent non plus seulement la touche finale de la préparation des décrets, ils doivent également en discuter le

¹ AGR, papiers Droogmans, 11, note de Droogmans au Roi, 22/8/1900.

² B. EMERSON, *op. cit.*, p. 253.

³ AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 14/10/1900.

⁴ Pour Droogmans, nous avons trouvé qu'une seule invitation et pour Liebrechts et de Cuvelier, les mentions sont plus nombreuses, notamment une rencontre avec Harry Johnston, commissaire général de l'Ouganda. AGR, papiers Droogmans, 57, note du Roi à Droogmans, 26/5/1906 ; APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note du Roi 4/6/1900 ; AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 3/7/1900.

⁵ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 23/2/1900.

⁶ Ainsi, nous apprenons que lorsque Léopold II est de mauvaise humeur envers Liebrechts, il évoque la question des transports (*Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 3/7/1900). De Cuvelier paie également les frais de l'irascibilité du souverain (*Ibidem*, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 17/10/1901) mais pour Arnold, de Cuvelier est un personnage inconvenant qu'il qualifie de « *Mr Sans-gêne* » (*Ibidem*, Pos4075, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 11/7/[1900]).

contenu avec le Roi-souverain et émettre certaines propositions. L'année 1899 marque un tournant en ce sens. Au début de l'année est pris un décret à propos des mesures conservatoires pour les forêts domaniales, en d'autres mots la replantation d'arbres et de lianes à caoutchouc. Le baron Goffinet remet le 26 janvier au Roi un texte recopié et modifié. Sam Wiener et Adolphe de Cuvelier ont travaillé sur le projet avec la préoccupation qu'il soit le plus compréhensible à la fois pour les sociétés et pour l'administration. Léopold II intervient sur la rédaction et demande que Liebrechts soit consulté sur l'article six qui porte sur la replantation à faire par l'État et qui lui semble onéreux¹. Après étude, le secrétaire général de l'Intérieur adopte la suppression de cet article tandis que le Roi s'interroge sur la personne qui contresignera le décret². Il hésite entre le trésorier général et le secrétaire d'État, mais finalement van Eetvelde imposera sa signature³. La réflexion du souverain sur le contreseing n'est pas une idée lancée à la légère, au contraire la réflexion se poursuit. Ainsi, une lettre rédigée à la demande du Roi par Théophile De Lantsheere – mais dont nous ignorons le contenu – est *a priori* signée par les trois secrétaires généraux pour le secrétaire d'État absent⁴. L'évolution est continue et à partir de novembre 1899, les trois hauts fonctionnaires signent les décrets au nom du secrétaire d'État.

La participation au pouvoir législatif des chefs de l'administration atteint son optimum avec la publication du corpus des lois de juin 1906. Le rapport de la commission d'enquête – envoyée par le Roi pour vérifier les allégations du consul Casement – impose par la teneur de ses propos la mise sur pied d'une nouvelle commission. Cette dernière, mieux connue sous le nom de commission des XIV ou des réformes, étudie les conclusions de la première commission et est chargée de formuler des propositions concrètes.⁵ Les secrétaires généraux participent aux travaux de la commission et ils recueillent les projets de réformes. Il revient alors au trio de présenter des mesures au Roi et s'ils sont à la base des décrets, le souverain et le gouverneur interviennent dans leur rédaction. De la rade de Villefranche, Léopold II pose une série de questions et émet plusieurs observations. En fait, Léopold II souligne l'absence de plusieurs projets qu'il désire faire passer avec les réformes sous la signature des hauts fonctionnaires. Comme souverain, il décide de la création d'un domaine national qui réunit les biens et les mines de l'État sous une administration spéciale⁶. Il demande également l'avis de Wahis sur les projets qu'il a reçus. L'implication du gouverneur est bien plus importante qu'une simple consultation, car depuis la publication du rapport d'enquête, le monarque sollicite ses commentaires et ses avis sur les réflexions qui sont menées⁷. La situation exceptionnelle de 1906 révèle une coordination importante des trois grandes branches du pouvoir exécutif congolais ainsi qu'une émulation fiévreuse résultant de leurs analyses ou de leurs intérêts propres.

Un jalon d'une nature légèrement différente est posé en 1900 et fait réagir van Eetvelde. Il s'agit de la publication du rapport au Roi-souverain sur la situation générale de l'État. Les secrétaires généraux se présentent comme les auteurs de ce rapport et le secrétaire d'État y est totalement

¹ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet, 26/1/1899.

² *Ibidem*, note de Goffinet, 28/1/1899

³ *Ibidem*, note de Goffinet, 30/1/1899. Notons que ce décret est antidaté puisqu'il est considéré comme du 5/1/1899.

⁴ *Ibidem*, note du Roi, 22/3/1899.

⁵ Dans la troisième partie, nous étudierons plus en détail le travail de cet organisme.

⁶ AGR, papiers Droogmans 90, projet d'une fondation nationale.

⁷ MRAC, papiers Wahis, 70/20, boîte 3, brouillon de Wahis au Roi, s.d.

absent. Un projet est soumis par Droogmans à Léopold II à la fin du mois de juillet, mais il résulte d'un travail collectif des trois secrétaires généraux. Par ailleurs, le chef de l'administration des Finances demande très confidentiellement à des subalternes de revoir l'une ou l'autre partie¹. La mise au point finale se fait en concertation avec le Roi, bien que celui-ci désire que la publication dans la presse se fasse durant son absence de Bruxelles. Le directeur, Nicolas Arnold, n'accepte pas le *modus operandi* mis en place, car pour lui les secrétaires généraux sortent délibérément de leur rôle : « *Un rapport au R [Roi], aurait-il voulu dire à Droogmans, est fait pour le public, mais depuis quand le public sait-il que les SG [secrétaires généraux] peuvent se poser en ministres ? Quel est donc le décret qui les autorise à sortir de leur rôle de fonctionnaires ?* »² Quant à Pochez, il n'en pense pas moins, le procédé est selon lui « *écœurant* »³.

Nicolas Arnold et Arthur Baerts – deux amis auxquels s'ajoute le trésorier général – témoignent d'une fidélité constante à van Eetvelde et sont les témoins privilégiés, mais partiels de ce climat de succession, qui règne dans les bureaux de la rue de Bréderode au début du XX^e siècle. S'ils rapportent des bruits de couloirs ou des conversations particulières, ces informations ont le mérite de jeter un éclairage interne sur la situation institutionnelle semi-obscurée laissée par la vacance du secrétaire d'État. D'un côté, le déclin de l'influence de van Eetvelde se marque au milieu de l'année 1900. Arnold témoigne d'une extrême prudence pour son augmentation de salaire et celle de Baerts. Il ne souhaite pas que cette demande entraîne des inconvénients pour le secrétaire d'État. La mesure pour lui ne peut être que transitoire en attendant la décision des secrétaires généraux⁴. D'un autre côté, il n'existe pas un effet mécanique par lequel le prestige de van Eetvelde glisserait vers les hauts fonctionnaires. Nous pouvons supposer que malgré la modification informelle de la fonction des secrétaires généraux, les interprétations qui en sont faites par les titulaires et par le Roi sont dissemblables. Ce hiatus se remarque lors d'un grand dîner au mois d'août en l'honneur du Shah, auquel les secrétaires généraux ne sont pas conviés au grand dam de Liebrechts et de Cuvelier qui remarquent que les ministres belges sont invités⁵.

c) Un statu quo après la démission du secrétaire d'État ?

Qu'une rivalité existe entre Liebrechts et de Cuvelier est l'une des rares certitudes et pour Goffinet, cette situation résulte de l'absence d'une direction unique sans laquelle l'État souffre de ces dissensions⁶. Cet antagonisme se produit même devant le Roi, lorsque l'un essaie de piéger l'autre⁷. Droogmans ne semble pas participer à leurs querelles et il tente d'ailleurs même d'éviter les contacts directs avec Léopold II, en s'abritant derrière ses deux collègues⁸. Le souverain n'est pas aveugle et donne l'ordre aux secrétaires généraux et d'abord à Liebrechts d'une meilleure concertation en les obligeant de s'échanger leurs courriers. Les deux rivaux interprètent mal la sentence royale qui pour eux est le résultat de manigances d'un candidat secrétaire d'État⁹. Si pour

¹ AGR, PVE, Pos4075, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 31/[7/1900].

² AGR, PVE, Pos4075, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 3/8/1900.

³ *Ibidem*, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 9/8/[1900].

⁴ *Ibidem*, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 16/6/1900.

⁵ *Ibidem*, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 26/8/1900.

⁶ AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 28/2/1900.

⁷ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 3/7/1900.

⁸ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 9/9/1900.

⁹ *Ibidem*, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 24/6/[1900].

de Cuvelier, la gestion par les secrétaires généraux de leur propre département est loin d'être idéale parce qu'elle manque d'unité, il est convaincu que le Roi « (...) *ne demande qu'à faire perdurer la situation actuelle ; personne à la tête des affaires générales, pas de frein, R [Léopold II] faisant et défaisant ce que bon lui semble...* Un secrétaire d'État viendrait déranger ces facilités et je comprends que R [Léopold II] *tienne au statu quo.* »¹ Les faits semblent d'ailleurs lui donner raison puisque quelques jours plus tard, le souverain demande tous les dossiers du cabinet du secrétaire d'État qui se rapportent à l'occupation du Bar-el-Ghazal ainsi que de la frontière nord, prouvant par le fait même qu'il garde la haute main sur certains dossiers. Le Nil reste incontestablement l'une de ses priorités. Toutefois, dans le même temps, l'idée qu'un nouveau secrétaire d'État soit nommé fait son chemin. Cependant, personne ne connaît les intentions de Léopold II et son plus proche collaborateur résume fort bien les différentes hypothèses. Selon Goffinet, la meilleure solution est le retour de van Eetvelde, mais la difficulté réside non seulement en son état de santé, mais également dans les questions que Léopold II se réserve et avec lesquelles le secrétaire d'État ne partage pas de vue commune. L'intendant constate également que les secrétaires généraux « *sont devenus depuis 2 ans des autocrates* ». Il est donc très difficile de nommer un nouveau venu ou le gouverneur Wahis, ce dont Liebrechts ne pourrait supporter².

En octobre, van Eetvelde ayant pris la décision de démissionner, la vacance du poste semble être ouverte et les secrétaires généraux des Affaires étrangères et de l'Intérieur font taire leurs divergences, car ils veulent préserver le statu quo. Pour Droogmans, tous deux ressemblent aux grenouilles de la fable de Jean de La Fontaine qui demandent un roi³. Chargé semble-t-il par le monarque, Goffinet tâte le terrain auprès des secrétaires généraux. Adolphe de Cuvelier souhaite que le candidat ne leur soit pas inférieur en qualité et il vise en particulier Léon van der Elst, chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères et futur successeur de Lambermont. Évoquant le nom de Théophile Wahis, le chevalier ne dénie pas la pertinence du choix, mais doute des capacités diplomatiques de l'officier. Par contre, Liebrechts, qui avait déjà eu maille à partir avec Wahis, semble dépité. Le secrétaire général de l'Intérieur développe sa position, mais les versions rapportées à van Eetvelde par Arnold et Baerts diffèrent. Selon le directeur, Liebrechts aurait déclaré : « *C'est selon... il doit être bien entendu que les secrétaires généraux, qui traitent depuis deux ans, avec R [Léopold II], continuent à avoir des relations avec le palais. Nous ne pouvons pas redevenir des commis. Pourquoi ne nomme-t-On pas trois secrétaires d'État ?* »⁴ Tandis que selon la version du chef de Cabinet, Liebrechts aurait affirmé : « *Ainsi C. [Constant Goffinet] aurait dit : "W. [Wahis] viendrait, mais les SG [secrétaires généraux] continueraient à traiter avec R. [Léopold II]" – A quoi ch. [Charles Liebrechts] aurait répondu : "Ah non, W. [Wahis] voyant R. [Léopold II], il est inutile que nous continuions comme maintenant à traiter directement avec ce dernier. Pour ma part, je redeviendrais SG [secrétaire général] c'est-à-dire simple fonctionnaire. Ah, si l'on voulait nous donner un de Gr Rog [de Grelle Rogier] quelconque, ce serait différent, mais avec W. [Wahis] je ferais ma besogne de fonctionnaire et rien de plus."* »⁵

¹ *Ibidem*, Pos4075, 49, lettre de Baerts à Van Eetvelde, (2)/9/1900.

² Prêchant pour sa chapelle, l'intendant de la Liste civile se présente comme le meilleur candidat. Assurant que de Cuvelier et Liebrechts lui ont demandé pour l'avoir pour chef et que van Eetvelde soutient sa candidature. AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 27/9/1900.

³ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 6/10/1900.

⁴ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 14/10/1900.

⁵ *Ibidem*, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 14/10/1900.

Même si les versions diffèrent, elles reflètent correctement l'idée que se font les secrétaires généraux – ici par la voix de Liebrechts – de leur fonction depuis la maladie du secrétaire d'État. Liebrechts et de Cuvelier ont modelé leurs postes profitant du flou institutionnel qui existe. Pour eux, l'homme fait la fonction. Ils ne considèrent pas comme de simples chefs de l'administration parce qu'ils traitent directement avec Léopold II et qu'ils ont vu leur poids s'accroître dans le processus décisionnel. Dans le livre qu'il consacre au Roi, Liebrechts donne une version légèrement différente. Il reconnaît l'autonomie des départements tout en affirmant également que Léopold II est son propre secrétaire d'État¹. Cependant, le terme « autocrate » qu'aurait utilisé Goffinet et l'éventuelle proposition de nommer trois secrétaires d'État de Liebrechts sont très révélateurs. Les secrétaires généraux ont à la fois la gestion administrative et politique de leur département, sauf dans les matières que se réserve Léopold II. À la tête du département le plus important, le pouvoir de Liebrechts devient primordial. Cette situation est acquise tant qu'ils ne s'opposent pas aux décisions du Roi-souverain. Ce *modus vivendi* explique sans doute la vacance définitive du poste du secrétaire d'État et les doutes s'installent rapidement rue de Bréderode sur la nomination de Wahis. En novembre, il n'est plus question de faire revenir le gouverneur du Congo pour le poste et de Cuvelier acquiert la certitude que le statu quo sera préservé². Il ne se trompait pas et nous ne pouvons pas avaliser l'analyse de Cattier qui considère les secrétaires généraux comme de simples instruments aveugles³. L'accroissement explicite dans les faits des responsabilités des secrétaires généraux est d'ailleurs reconnu par van Eetvelde lui-même. Voulant entretenir Léopold II de différentes questions, le ministre d'État signale « (...) *combien le traitement des secrétaires Généraux est peu en rapport avec leurs responsabilités et les grandes affaires qu'ils traitent.* »⁴ Néanmoins, le signe indicatif le plus clair de leur modification de statut est l'arrêté de 1905 leur permettant de s'adjoindre un chef de Cabinet. Un vent de réforme soufflant à partir de 1906, le Roi énonce le projet de reprendre de manière plus directe les rênes du pouvoir, en étant en quelque sorte le secrétaire d'État et en centralisant l'action des secrétaires généraux⁵. Mais l'initiative parlementaire pour la reprise du Congo capte l'attention de Léopold II sur une tout autre scène et ne lui permet pas *a priori* de s'investir dans la gestion quotidienne des affaires africaines.

D. Le Trésorier général

Aux côtés des secrétaires généraux se place le trésorier général à la tête d'un département distinct de celui des Finances. Sa fonction ne s'est pas modifiée depuis 1886. Par contre, Janssen constate qu'au fil des années, le travail du trésorier s'est considérablement accru et qu'il convient d'augmenter les émoluments de Pochez en 1890⁶. Son rôle ne se limite pas à simple manipulation des fonds, son expertise est telle que Van Neuss, malade, abandonne complètement les affaires relatives à l'emprunt alors que la situation de celui-ci n'est pas brillante⁷. Il n'est d'ailleurs pas le seul chef de département se reposant en partie sur Pochez, Janssen lui témoigne une égale

¹ Ch. LIEBRECHTS, *Léopold II, fondateur d'Empire*, Bruxelles, 1932, p. 127.

² AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 29/11/1900

³ F CATTIER, *Étude sur la situation de l'État indépendant du Congo*, Bruxelles-Paris, 1906, p. 325.

⁴ AGR, PVE, Pos4072, 35, note de van Eetvelde au Roi, 11/1/1902.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 120, note du Roi à Wahis, s.d. [circa juin 1906].

⁶ *Ibidem*, 65, note de Janssen au Roi, 8/11/1890.

⁷ SPFAE, AA, IRCB, 719, note de Van Neuss au Roi, 4/5/1889.

confiance¹. En somme, il a toujours la gestion de la comptabilité des recettes et des dépenses de l'État, du budget général et de la dette publique. Très simplement, les secrétaires généraux mandatent le trésorier général qui paie. Ainsi, Pochez est également le caissier de l'ÉIC et avec lui nous mettons le doigt sur les combinaisons financières de l'État, si obscures tant pour le profane que pour le spécialiste.

Avant 1894, il est donc impliqué dans la gestion de l'emprunt de 1887, la première grande manœuvre financière du Congo léopoldien. Dans l'ensemble, Pochez s'occupe de l'emprunt et du fonds d'amortissement qui y est attaché. Cet état de fait n'implique pas que Pochez est seul responsable dans la prise de décision, bien au contraire il dépend des ordres du Roi notamment en vue de soutenir ou non la côte de l'emprunt à la Bourse de Bruxelles². Pochez donne aussi son avis sur la nomination des membres du comité permanent,³ mais à nouveau, il doit suivre un certain nombre d'instructions royales quant aux valeurs qui composent le fonds de garantie. Léopold II se montre très vigilant et ne désire pas que les placements ou les déplacements de titres ne se fassent pas sans son accord⁴. Tel est du moins le cas lorsque Léopold II est attentif à la question, car sinon l'État léopoldien n'agit qu'à travers son représentant Théophile De Lanthseere, au grand dam de van Eetvelde, car l'ancien président de la Chambre se borne à suivre les vœux de la Société générale⁵.

Et lorsque le monarque décide de veiller au grain, il n'hésite pas à mêler les affaires congolaises avec ses affaires chinoises puisqu'il ordonne l'achat d'obligations du chemin de fer Hankou-Canton⁶. La composition du portefeuille est parfois l'objet d'étranges tractations, comme pour l'achat d'actions de la Compagnie générale des Wagons-lits en 1903. Ferdinand Baeyens est désireux que le fonds d'amortissement en achète dans le but semble-t-il de faire une petite réclame pour cette valeur. Léopold II s'y rallie à condition qu'en échange des travaux soient entrepris dans le Royal Palace Hôtel d'Ostende, au double point de vue esthétique et utilitaire. Ce complexe hôtelier a été construit par la Compagnie des grands hôtels européens, filiale des wagons-lits, et Georges Nagelmackers, fondateur de la compagnie, accepte les conditions du souverain⁷.

En observant de plus près le travail de Pochez, nous nous approchons du système de vases communicants, que perçoit Vandervelde lors des dernières années de l'ÉIC, entre la cassette personnelle du Roi, la trésorerie de l'État et celle de la Fondation de la Couronne⁸. L'interpénétration entre les finances royales et les finances congolaises existe dès avant la création de l'ÉIC puisque Léopold II finance à partir de la dissolution du CEHC les expéditions d'abord et l'administration locale ensuite. Et plus fondamentalement, l'union personnelle entre la Belgique et l'État du Congo implique également la séparation des finances, et ce sans compter que le Roi

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 65, note de Janssen au Roi, 30/7/1890.

² *Ibidem*, Correspondance, 952, note du Roi à Beernaert, 6/5/1889.

³ AGR, PVE, Pos4073, 44, lettre de Pochez à van Eetvelde, 1/9/1893.

⁴ *Ibidem*, Pos4078, 78, copie note du Roi à Devolder, 23/3/1903.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 24/2/1895. L'ÉIC a normalement deux représentants, le second étant Eudore Pirmez qui à son décès en 1890 ne semble pas avoir été remplacé. Van Eetvelde se plaint de mauvais placements patronnés par la Société générale.

⁶ AGR, PVE, Pos4078, 78, note du Roi à van Eetvelde, 29/8/1902.

⁷ APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 452, note de Pochez au Roi, 7/9/1903.

⁸ E. VANDERVELDE, *La Belgique et le Congo*, Paris, 1911, p. 140.

avait assuré à certains parlementaires que l'ÉIC dispose des ressources nécessaires à son existence¹. Au départ, les ressources de l'État sont excessivement réduites et Pochez doit faire appel aux finances royales qui proviennent de trois sources, à savoir : la fortune privée, la Liste civile et le Fonds spécial africain. Ce dernier est en fait une immobilisation d'une partie de la fortune privée qui est confiée à Auguste Goffinet, gestionnaire des biens du Roi, et non pas à l'administration centrale. Néanmoins, il semble que les sollicitations de Pochez soient traitées plutôt par Constant Goffinet que par son frère. Des demandes du trésorier général ont été retrouvées pour les années 1889-1890 et elles soulignent le faible débit sinon le tarissement des sources royales. À chaque demande, Goffinet doit obtenir de Léopold II l'autorisation d'emprunter auprès des Rothschild la somme demandée ou une partie de celle-ci, car ni la liste civile ni la fortune privée ne peuvent supporter les défraiements². La situation étonne plus d'une fois le monarque qui rappelle à son collaborateur que « *L'État du Congo a des recettes des droits de sorties & vente d'ivoire. N'y a-t-il rien en caisse de ce chef vous ferez bien de demander.* »³ Proches de l'asphyxie en 1890, les finances congolaises sont abondantes une décennie plus tard, si bien que les transferts se produisent dans le sens inverse et avec une discrétion même au sein de l'administration congolaise. Ainsi, en 1899, Pochez remet 700.000 francs à Goffinet et destinés au Roi pour des achats de terrain en Chine. Dans le libellé de la décharge, l'intendant écrit « *sur ordre du Roi* » en se gardant d'être trop explicite dans son propos, mais Léopold II rectifie en affirmant : « *pour en faire l'usage indiqué par le Roi Souverain en vue d'aider au développement de la prospérité nationale* »⁴.

Bien évidemment, le trésorier général est également impliqué dans la gestion des autres emprunts et de conventions avec le privé ou l'État belge. En traitant des conventions, nous faisons en particulier allusion à l'avance de vingt-cinq millions faite par le gouvernement dirigé par Beernaert en 1890. Le premier versement d'une valeur de cinq millions est un bon exemple de l'interconnexion des finances congolaise et royale. Léopold II a une idée très précise sur la répartition et l'utilisation de cette somme. Par contre, Pochez exprime une opposition gênée, car selon lui, le plan royal ne répond pas aux termes de la convention avec Beernaert⁵. En effet, le Roi songe à demander 2.400.000 francs en titres de la dette publique belge à 3½%. Les titres seraient versés par Pochez sur le compte de l'ÉIC à la Banque nationale. À la tête des Finances, Janssen trouve que l'idée est fort bonne et suggère au monarque d'écrire à Beernaert. Quant au ministre des Finances, il ne soulève en fait aucune objection à l'exécution du désir du Roi, car un accord avait été préalablement obtenu par Janssen⁶. En prêtant toutefois plus attention au mouvement des fonds, les cinq millions sont en principe confiés à Goffinet. En effet, Pochez affirme que selon l'ordre du Roi, les titres 3 ½% devront être versés à l'Intendant de la liste civile qui se chargera de les réaliser au fur et à mesure des besoins. Quant au solde, soit 2.600.000 francs, ils sont remis également à Goffinet par le trésorier. L'intendant clôture ainsi définitivement le

¹ J. STENGERS, *Combien le Congo (...)*, p. 30.

² APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, notes de Goffinet, 18/2/1889, 8/4/1890 et 18/6/1890.

³ *Ibidem*, note de Goffinet et commentaire du Roi, 10/5/1890.

⁴ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet et commentaire du Roi, 21/11/1899.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 65, lettre de Janssen au Roi, 16/8/1890

⁶ *Ibidem*, lettre de Beernaert à Janssen, 9/8/1890. Annexe à la lettre de Janssen au Roi, 18/8/1890.

compte des avances faites les Rothschild. Le surplus est versé au compte du fonds spécial et sert à payer les actions souscrites dans la Société générale africaine¹.

Outre l'interpénétration des différents comptes, une autre grande particularité des finances publiques congolaises réside dans les manœuvres de camouflage concernant l'utilisation des fonds. L'exemple le plus frappant renvoie à l'usage qui fut réservé à deux grandes émissions d'obligations en 1901 et 1904. La grande majorité de ces titres ne seront jamais réalisés, car ils servent de modes de paiement notamment pour les travaux exécutés par l'entrepreneur Wouters-Dustin. Pour ce faire, un Fonds spécial – à ne pas confondre avec le Fonds spécial africain – est décrété en 1904, secrètement bien entendu, pour la gestion de ces ressources et Pochez en est nommé l'administrateur général sous la direction directe de Léopold II². La discrétion la plus absolue est de mise si bien que le trésorier général tient deux comptabilités. Comme il l'explique au souverain en lui remettant des tableaux généraux : « *La première partie résume la situation non officielle, c'est-à-dire extraite de ma comptabilité confidentielle qui renseigne avec exactitude les dépenses réellement effectuées (...) d'après les ordres du Roi. La qualification de situation non officielle – donnée à cette première partie correspond donc, dans ma pensée, à situation confidentielle. (...) Quant à la seconde partie, elle présente la situation officielle telle que je crois devoir la proposer pour le cas où le Roi jugerait à propos, dans des circonstances déterminées, de justifier officiellement l'emploi (...). Ici, la qualification de situation officielle équivaut – dans ma pensée – à situation non confidentielle, c'est-à-dire pouvant éventuellement être divulguée pour justification.* »³ Ce fonds spécial est cependant supprimé le 1^{er} juillet 1906.

Pochez est avant tout un gestionnaire de fonds et son influence s'accroît au cours des deux dernières années du Congo léopoldien. De par son travail, il est devenu un rouage central dans le système des vases communicants. En effet d'une part, Léopold II expose son intention de confier le portefeuille de l'ÉIC ainsi que les propriétés en Europe à une caisse spécifique administrée par Pochez⁴. Finalement, seules les valeurs coloniales africaines sont reprises dans cette caisse du portefeuille et servent à l'amortissement de tous les emprunts contractés depuis la fondation du Congo léopoldien⁵. D'autre part, il devient membre du conseil du domaine national, chargé d'administrer les biens de l'État en Afrique. Il intervient par contre fort peu dans le travail législatif du Gouvernement central, même après la réorganisation de 1894. Certes, il est bien entendu consulté, au moment où l'économie domaniale s'installe, sur certaines questions comme la politique de l'ivoire ou les avances de la Caisse hypothécaire anversoise⁶. Toutefois, Pochez semble intervenir de manière plus conséquente à propos du décret sur le conseil du domaine national et en particulier sur sa compétence en matière de concession⁷.

Au fil des années, Pochez a acquis une position de confiance ou d'influence qui trouve sa meilleure preuve lorsque le Roi tente de sauver la Fondation de la Couronne pour maintenir son programme d'embellissement du pays. En 1908, il doit se résoudre à plier devant la volonté

¹ APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet et commentaire du Roi, 18/8/1890.

² M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. II, p. 503-505.

³ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note et annexes de Pochez au Roi, 8/9/1906.

⁴ AGR, Droogmans, 17, note du Roi à Droogmans, 11/12/1906.

⁵ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. II, p. 652.

⁶ APR, fonds Goffinet, Pingot, DP3, Note du Roi à [Janssen ?], 11/1/1892 ; APR, fonds Goffinet, correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 20/4/1892.

⁷ Nous n'avons pas retrouvé la note de Pochez. AGR, papiers Droogmans, 17, note de Droogmans et commentaire du Roi, 4/11/1906.

parlementaire, il charge par conséquent une autre fondation constituée en secret de droit allemand, la Fondation de Niederfüllbach, de reprendre le flambeau¹. Une partie du portefeuille de cette fondation est constituée du fonds spécial africain et Léopold II y apporte un nombre important de tableaux, d'objets d'art et même sa bibliothèque. La gestion de Niederfüllbach ne peut être confiée qu'à des hommes de confiance et ceux-ci sont Auguste Goffinet, Auguste Van Maldeghem et Henri Pochez.

E. Le Chef de cabinet... et les Chefs de cabinet

L'arrêté pris en octobre 1894 par van Eetvelde pour organiser le Gouvernement central définit dans son premier chapitre à la fois les attributions des secrétaires généraux et du trésorier général, tandis que le deuxième chapitre ne s'occupe que du cabinet du secrétaire d'État. La réorganisation permet à van Eetvelde de préciser le rôle de son cabinet et de l'établir formellement comme le passage obligé de toutes informations adressées au Gouvernement central. Tous les documents et lettres sont envoyés au cabinet qui par la suite les redistribue au département compétent. Très logiquement, le chef de Cabinet a la prérogative de se faire remettre sans délai les pièces de n'importe quelle division sur requête du secrétaire d'État, puisque ce dernier peut se réserver le traitement personnel de certains dossiers.

En nous penchant sur le cabinet, nous sommes au cœur de l'administration et de la haute politique. Si nous prenons les termes de l'arrêté, Baerts suit de près les affaires confidentielles et les dossiers relatifs au personnel supérieur. De même, il est responsable des archives confidentielles et des télégrammes chiffrés. La préparation du budget entre également dans ses attributions, ce qui peut sans doute expliquer les liens de connivences qu'il entretient avec Arnold et Pochez. Un autre élément intéressant réside dans le passage de la bibliothèque sous son contrôle. Ainsi, de par ses attributions, le chef de Cabinet peut *a priori* devenir une éminence grise, ayant une influence considérable sur les affaires de l'État. Mais fondamentalement, il en va de même que pour les secrétaires généraux, à savoir : les qualités du titulaire et sa personnalité modèleront la fonction.

Avocat à Saint-Trond lorsqu'il s'engage pour le Congo en 1886, il occupe respectivement les fonctions de juge du tribunal de première instance et du conseil de guerre de Boma. Lors de son second terme, il se rapproche du centre du pouvoir puisqu'il occupe par intérim le poste de procureur d'État – qu'il désirerait conserver² – et ensuite celui de directeur de la Justice. Les éloges à son propos sont unanimes : les gouverneurs généraux soulignent non seulement son intelligence et ses capacités juridiques, mais aussi son dévouement désintéressé « *à l'œuvre du Roi* »³. Son zèle explique dès lors son arrivée à la direction de la Justice résultant du jeu de chaises musicales de 1890 faisant suite aux nouvelles impositions. Sa tâche est d'ailleurs très loin d'être aisée. Tandis qu'il dirige le Parquet, il doit poursuivre, Henri Avaert, le commandant de la Force publique, pour coups et blessures et l'officier finit par s'en prendre physiquement au procureur⁴.

¹ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique », in *Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique*, 5^e série ; 58/2-4 (1972), p. 111.

² AGR, PVE, Pos4068, 2, Lettre de Janssen à van Eetvelde, 12/7/1889.

³ SPFAE, AA, SPA, 892, fiche matricule d'Arthur Baerts.

⁴ Nous devons revenir sur cette affaire. MRAC, papiers De Saegher, I. 2003-23 : Papiers privés, B – Affaire Avaert, lettre De Saegher à van Eetvelde, 16/9/1889.

Cette mésaventure est-elle à la base de son passage à l'administration centrale ou bien van Eetvelde est-il à la recherche d'un proche collaborateur ? Les archives ne le mentionnent pas, mais il s'agit du second magistrat congolais, après de Cuvelier, à prendre ses quartiers dans les bureaux de Bruxelles.

Arthur Baerts ne va pas acquérir une position d'influence au sein de l'administration centrale. Si, après sa démission, van Eetvelde le considère pourtant comme le maillon essentiel de la bonne communication entre les départements, le chef de Cabinet adopte un profil modeste. L'idée du secrétaire d'État est très simple et se résume comme suit : Baerts garde ses fonctions, mais devient le chef de Cabinet du Roi pour les affaires congolaises. En ce sens, « *il pourrait, dans les courriers, relever ce qui intéresse plusieurs Départements, en faire l'objet d'une note succincte à soumettre au Roi et veiller à ce que ces informations parviennent à la connaissance des Départements intéressés. Tous les ordres du Roi seraient transmis par les secrétaires généraux au Cabinet qui s'assurerait de même qu'ils soient connus des collègues qui peuvent y avoir intérêt, et qui tiendraient note pour le Roi de la façon dont ils ont été exécutés.* »¹ Toutefois, les ambitions du juriste sont bien moindres. Déjà en 1899, il se réjouit de l'opposition exprimée par Sam Wiener, l'avocat de l'ÉIC et du Roi, à l'idée de Léopold II de le nommer dans le conseil d'administration de la Société générale africaine². Et lorsque les bruits de démission du secrétaire d'État se font plus insistants, une solution est imaginée par van Eetvelde et de Cuvelier. Le chef de Cabinet serait nommé comme directeur chargé du service de la Justice et Baerts semble se résigner à cette possibilité même s'il a « (...) toujours eu une haute idée de mes fonctions de chef de Cabinet, mais il faut, dans la vie, subir les situations. »³ Sensible à la dignité de sa fonction, il expose un an plus tard sa requête à van Eetvelde d'être maintenu dans son grade, car il lui avait été promis qu'il serait le premier après le secrétaire général⁴. Effectivement, van Eetvelde prend un arrêté qui place Baerts entre les secrétaires généraux et les directeurs. Même si en 1904, il bénéficie du rang de directeur général au même titre que Nicolas Arnold et Raymond Lombard⁵, la différence hiérarchique est bien de mise entre le chef de Cabinet et les directeurs généraux⁶.

Le travail de Baerts que nous connaissons le mieux est sans doute celui qui était aussi le plus ingrat. Il s'agit en effet de la rédaction de synthèses du courrier en provenance du Congo⁷. Ces résumés sont destinés avant tout à Léopold II même si nous savons que van Eetvelde après sa démission en bénéficie également⁸. Cette tâche systématique n'a pourtant pas commencé avec le départ du secrétaire d'État, la pratique est même antérieure à l'arrivée de Baerts dans les bureaux bruxellois⁹. Mais sans doute, la mission spécifique de rédiger cette synthèse pour le souverain est liée à la démission de van Eetvelde. En effet, lorsque le secrétaire d'État est en congé, Baerts se borne à transmettre les lettres les plus importantes à Léopold II¹⁰. Par la suite, il revient d'une

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 30/7/1901.

² AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 16/10/1899.

³ *Ibidem*, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 16/10/1900.

⁴ *Ibidem*, lettre de Baerts à van Eetvelde, 21/2/1901.

⁵ AGR, papiers Droogmans, 17, notes de Droogmans et commentaire du Roi, 23, 27-28/12/1904.

⁶ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 356.

⁷ Ces résumés se retrouvent principalement dans SPFAE, AA, IRCB, 722, correspondance échangée entre Baerts et Léopold II. La période s'étend entre 1901 et 1905 avec un manquement important entre le 26/11/1902 et le 21/3/1904.

⁸ Voir AGR, PVE, Pos4077, 67 + bis, correspondance du gouvernement de Boma, 1904 ; Pos4077 et Pos4078, 68 + bis, correspondance du gouvernement de Boma, 1905-1906.

⁹ AGR, PVE, Pos4080, 133, accords avec les sultans, 1890.

¹⁰ *Ibidem*, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 1/9/1891.

manière ou d'une autre au monarque de coordonner l'action des départements. Et si les secrétaires généraux – en particulier Liebrechts – acquièrent une plus grande autonomie, le Roi reste attentif à être continuellement informé et donc à ce que les résumés lui parviennent même à l'étranger¹. Généralement, Baerts essaie que cette tâche de synthèse soit achevée le jour de la réception du courrier quitte à se faire aider par l'un de ses amis tel Arnold².

Lors de la campagne anticongolaise menée par Morel, Baerts s'investit dans le travail de propagande de l'État. Déjà au moment du conflit avec les sociétés commerciales, il avait pris part à la rédaction de l'un ou l'autre article. Il est évident qu'il agit à la demande de Léopold II. Ainsi, entre 1903-1905, il supplée de temps à autre les actions d'Adolphe de Cuvelier³. Toutefois, il semble prendre certaines initiatives, notamment envers Jules Moulinasse, rédacteur principal du *Patriote* qui ne cache pas son hostilité à la politique coloniale du Roi. Baerts affirme qu'il connaît la manière de s'y prendre avec Moulinasse et que ce dernier publiera les articles que le chef de Cabinet recevra de Cuvelier. Toutefois, Baerts précise bien que le rédacteur ne veuille n'avoir aucun contact avec les bureaux de l'État, entendons le bureau de presse⁴. Également et par personnes interposées, il est en contact avec Ernest Nys, professeur de droit international à l'ULB et membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, qui est disposé à se mettre au service de la cause du Congo léopoldien⁵. Ce juriste éminent écrit dès lors en 1903 plusieurs articles sur l'ÉIC et le droit international dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, dont il est l'un des rédacteurs. Convaincu ou non par le bien-fondé de son argumentation, Nys n'hésite pas à se rappeler à la bienveillance de Léopold II pour être nommé à la Cour d'appel de Bruxelles⁶.

Hormis ces deux aspects du travail du chef de Cabinet, nous n'avons pas d'autres lumières sur la pratique des prérogatives de Baerts. L'image qui transparaît à travers les archives est celle d'un collaborateur dévoué et zélé, mais également très effacé. Et pour Léopold II, le chef de Cabinet ne lui est pas d'une grande utilité. « *Les bureaux, écrit-il à Goffinet, ici sont déjà trop nombreux. Mr Baerts a très peu de choses à faire et je ne le conserve que parce qu'il y est.* »⁷ Bien que de prime abord Arthur Baerts semble composer à lui seul le Cabinet, la remarque royale est piquante et doit être relevée. Si un commis y est nommé en 1901, l'administration accepte la démission l'année d'après de Louis de Béthune et d'Albert de Bassompierre, respectivement chef de Cabinet adjoint et sous-chef de Cabinet. Leur entrée dans les bureaux de Bruxelles en 1894 et en 1898 apparaît clairement comme des faveurs régaliennes pour des proches de Léopold II. Louis de Béthune n'est qu'autre que le frère cadet de Léon de Béthune, tandis qu'Albert de Bassompierre est le fils d'Ernest de Bassompierre, intendant de l'Armée belge fortement impliqué dans l'organisation du

¹ *Ibidem*, Pos4072, 35, lettre du Roi à van Eetvelde, 3/1/1902.

² *Ibidem*, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 11/10/1901.

³ Notamment, il réunit un ensemble documentaire pour Henry Kowalsky qui joue le lobbyiste du Roi aux Etats-Unis. APR, fonds Goffinet, correspondance, note du Roi à Baerts, 19/9/1904 ; note de Baerts au Roi, 22/9/1904.

⁴ *Ibidem*, note de Baerts et commentaire Roi, 28/5/1903.

⁵ *Ibidem*, note de Baerts et commentaire du Roi, 2/6/1903.

⁶ Même si Nys est considéré comme un second candidat, le souverain appuie de tout son poids sa candidature auprès du ministre de la Justice et le professeur de l'ULB est effectivement nommé conseiller en septembre 1903. *Ibidem*, note de Baerts et commentaire du Roi, 24/7/1903.

⁷ APR, fonds Goffinet, Correspondance Goffinet-Léopold II, note de Goffinet et correspondance du Roi, 29/5/1906.

corps expéditionnaire au Mexique, et sa tante est une dame de compagnie de l'impératrice Charlotte¹.

Enfin, il ne faut pas confondre la fonction d'Arthur Baerts avec celle des chefs de Cabinet attachés aux secrétaires généraux à partir de 1905. Le renforcement de l'état-major des départements est d'un vœu du Roi qui en parle à chacun des secrétaires généraux². Deux diplomates et un avocat sont appelés à occuper ces postes. Aux Affaires étrangères est nommé le prince Albert de Ligne, secrétaire de légation à Vienne, tandis qu'à l'Intérieur est placé Pierre Orts, secrétaire de légation à Paris et qui avait été également un des conseillers juridiques du roi de Siam au sein de l'équipe de Rolin-Jacquemyns. Aux Finances, Armand Neeckx, un avocat, occupe le poste bien que Droogmans considère que tous ses services sont dirigés par des fonctionnaires compétents et que la supervision est excellemment exercée par Arnold, au courant de toutes les affaires même confidentielles³. Si leurs attributions et leurs appointements sont déterminés par chaque chef de département, le chef de cabinet doit agir, selon l'idée du Roi, avant tout comme un *aide de camp civil* qui est aide et transmet les ordres du secrétaire général. Somme toute, les attributions ne doivent pas différer de manière importante par rapport à celles des cabinets ministériels belges.

F. Des structures très discrètes

À travers l'étude des attributions des compétences et des pouvoirs des membres du Gouvernement central, nous avons déjà effleuré l'une ou l'autre structure qui ne se trouve pas dans le schéma organisationnel de 1894, tel le bureau de presse, la fondation de la Couronne, la commission d'enquête ou celle des réformes dont les activités sont visibles dans la sphère publique. Ceux-ci apparaissent dans le contexte des campagnes anticongolaises, nous aurons donc le loisir d'y revenir plus longuement. Il existe également divers organismes plus discrets, comme le conseil du domaine national, et plusieurs autres qui demeurent inconnus pour une grande partie de l'administration, en ce sens le Fonds spécial ou la Caisse du portefeuille confiés à Pochez en sont de bons exemples.

Enfin, il y a les institutions que nous n'avons pas encore croisées, notamment le Service de contrôle qui est créé par arrêté de van Eetvelde en 1896. En vérifiant toutes les dépenses effectuées en dehors de la vérification ordinaire du Département qui exécute le paiement, celui-ci agit comme une Cour des comptes et est placé sous la direction de Nicolas Arnold. Si un poste du budget est ouvert pour ce service⁴, quelques années plus tard, Léopold II n'a plus la conscience de l'existence d'une telle structure. En 1900, il interroge Droogmans qui lui répond qu'Arnold n'hésite pas à faire ses observations aux secrétaires généraux⁵. Cette conversation est intéressante puisqu'elle souligne la gestion éloignée de toute une partie de la structure administrative et politique de l'ÉIC par Léopold II. En effet, le Roi en écoutant le secrétaire

¹ A. DUCHESNE, *Ernest de Bassompierre*, in *Biographie nationale*, t.XXXI, Bruxelles, 1961, cc. 53-55.

² AGR, papiers Droogmans, 15 note du Roi à Droogmans, 2/10/1904.

³ *Ibidem*, note de Droogmans et commentaire du Roi, 1/12/1904.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi : avant-projet du budget de 1897.

⁵ AGR, PVE, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 8/12/1900. Deux jours avant, Léopold II écrit à van Eetvelde pour que celui-ci lui rappelle quel était le projet de cour des comptes qu'il avait imaginé. *Ibidem*, Pos4072, 35, note du Roi à van Eetvelde, 6/12/1900.

général pense qu'il s'agit de la Trésorerie générale, ce qui oblige Droogmans à corriger Léopold II et à lui expliquer le mécanisme des finances de l'ÉIC. Cette confusion entre la trésorerie et le contrôle explique sans doute qu'un des derniers décrets de van Eetvelde en février 1901 définit les attributions du service de contrôle¹. Le Service de contrôle permet également de souligner la tentative du secrétaire d'État de marquer de son empreinte l'administration centrale après son départ. Trois hauts fonctionnaires – Arnold, Baerts et Pochez – lui ont témoigné un dévouement constant et il désire les réunir par des liens hiérarchiques plus forts. En effet, l'original du décret du 1^{er} février 1901 précise d'une part que les secrétaires généraux gèrent les services départementaux et d'autre part que « (...) *les services du Cabinet et du Contrôle relèvent de l'autorité hiérarchique du Trésorier général.* »², toutefois, le décret publié ne stipule pas la seconde partie³.

Lorsque le Gouvernement belge dépose à la Chambre, en septembre 1901, un projet de loi qui sept ans plus tard deviendra à toutes choses égales la charte coloniale, il est fait mention d'un conseil colonial composé de quatre membres nommés par le Roi qui délibère sur toutes les questions soumises par le chef de l'État⁴. Cette forme que revêt ce conseil n'est en rien comparable à celle en vigueur durant la période du Congo belge. Néanmoins, le projet initial s'en rapproche grandement puisque van Eetvelde – s'il admet l'existence d'un tel conseil – trouve dangereux que cet organisme ait un avis obligatoire en ce qui concerne les décrets⁵. Pour donner suite aux conclusions de la commission des réformes, Léopold II trouve qu'il est nécessaire de constituer un conseil colonial présidé par Wahis, qui serait assisté de deux membres de l'administration congolaise et de deux hommes politiques belges (un catholique et un libéral)⁶. Le gouverneur général, qui est consulté sur les candidats congolais éventuels, nomme trois hauts fonctionnaires, tous militaires, dont Victor Michel et Justin Malfeyt, qui ont été de Hauts commissaires royaux⁷. Pris dans la batterie des décrets de juin 1906, le conseil du Congo, tel qu'il est institué, est chargé d'examiner les questions d'ordre politique et gouvernemental dont le Roi le saisit. Il s'agit donc de l'esquisse du conseil colonial dans le projet de loi de 1901 et il ne reprend en somme qu'une partie des prérogatives du conseil supérieur du Congo institué en 1889, mais étant dans un état latent.

Nous n'avons pas trouvé d'indices prouvant que le conseil du Congo s'est un jour réuni – ce qui est somme toute fort peu probable –, mais la structure du Gouvernement central ne cesse de s'accroître jusqu'aux derniers jours de l'État. Ainsi en juillet 1907 est décrétée l'installation de l'Office colonial qui a pour mission, d'une part de recueillir et de publier les renseignements relatifs aux conditions économiques de l'ÉIC et d'autre part de documenter le Musée de Tervuren⁸. Par la suite, cet organisme va poursuivre sous le régime belge cette mission

¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. IV, p. 14

² SPFAE, AA, Actes officiels, 4890, décret du 1/2/1901 de la main de van Eetvelde.

³ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. IV, p. 14.

⁴ J. STENGERS, *Belgique et Congo : L'élaboration de la charte coloniale*, Bruxelles, 1963, p. 17-18.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 21/6/1901. En effet, selon la charte coloniale, tous les projets de décrets sont soumis au conseil colonial.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 47, copie note de Carton de Wiart aux secrétaires généraux, 4/4/1906 ; APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 120, Note du Roi à Wahis, s.d.

⁷ MRAC, papiers Wahis, Documents sans boîte, brouillon de Wahis, s.d. [circa juin 1906]

⁸ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. VI, p. 139-140

d'information sur le potentiel de la Colonie auprès du monde économique ainsi que la vulgarisation des questions coloniales auprès de l'opinion publique¹.

Au fil des années, il y a donc une multiplication des institutions officielles et semi-officielles qui fait écrire au vice-gouverneur Wangermée que l'administration de Bruxelles est un labyrinthe comparé sans doute aux structures plus simples du Gouvernement local². Enfin pour terminer ce tour d'horizon, nous sortons du cadre strictement institutionnel en mentionnant l'existence du Congo Cycle Club³. Fondé en 1895, il réunit une partie sinon l'ensemble des fonctionnaires de l'administration centrale et van Eetvelde ainsi que Liebrechts occupent la présidence lors des premières années. Comme son nom l'indique, nous imaginons fort bien que l'activité du club est le cyclotourisme, mais l'association organise également des soirées et des repas. En tout état de cause, le Congo Cycle Club révèle un fort esprit de corps au sein du Gouvernement central.

III. Des prérogatives royales

1. Un monarque absolu

Il pourrait sembler étonnant au lecteur de ne pas avoir commencé notre analyse par une étude des pouvoirs et du rôle du Roi-souverain. En effet, l'option a été choisie de manière délibérée, car trop souvent le Congo léopoldien est perçu comme un bloc monolithique sur lequel trône Léopold II. Nous aurions alors pu écrire, comme le consul américain Richard Mohun en 1892 que « *The fact that His Majesty was perfectly familiar with every detail of the working of the Government of the Congo State. It is stated here in Brussels that no move is ever taken without his knowledge and consent.* »⁴ Le sénateur socialiste et juriste, Edmond Picard, exprime la même idée quelques années plus tard : « *le Souverain de l'État indépendant est plus maître que l'Empereur de la Chine en Chine, et, du jour au lendemain, peut défaire et refaire, dans tous les ordres des choses, au gré de son caprice ; c'est le potentat le plus absolu de la Terre, et devant sa toute-puissance, blancs et noirs n'ont de droit que ceux qu'il lui plaît leur accorder.* »⁵ Toutefois, nous venons d'étudier les ramifications multiples du Gouvernement central, qui développe et complexifie ses structures au fil des années. Le monarque est indubitablement omnipotent, il figure néanmoins comme un des rouages, certes, essentiels d'un mécanisme plus complexe. À ce titre, il doit déléguer une série de ses prérogatives qui permettent à d'autres acteurs d'être partie prenante du gouvernement de l'ÉIC.

Au sein du Congo léopoldien, les pouvoirs du Roi ne sont pas définis, contrairement au cadre d'une monarchie constitutionnelle. Il n'y a pour ainsi dire que trois textes qui traitent directement de la magistrature royale. Le premier ne ressort pas du droit congolais puisqu'il s'agit de la loi votée par les Chambres belges permettant à Léopold II d'être le chef de l'État fondé en Afrique par l'AIC. Quant à la législation congolaise, il est fait mention de la fonction royale dans la circulaire du gouverneur sur la constitution du Congo léopoldien et dans la notification aux puissances à propos du même sujet. Ces deux textes précisent que Léopold est le souverain de

¹ P. DELHALLE, *L'exposition universelle et internationale de Bruxelles 1935 et la participation du Congo belge. Histoire d'une exposition. Une métropole devant sa colonie*, mémoire de licence, Louvain-la-Neuve, 1984, p. 188.

² MRAC, papiers De Keyser, Farde: lettres, lettre de Wangermée à De Keyser, 5/2/1898

³ AGR, PVE, Pos4077, 61, Congo cycle club

⁴ NARA, (Belgian Congo) Consular Despatches Boma, T. 47, lettre de Mohun, 29/3/1892

⁵ E. PICARD, *En Congolie*, 2^e édition, Bruxelles, 1896, p. 152.

l'État indépendant du Congo. La déclaration aux Puissances précise que la prise de pouvoir est faite en accord avec l'AIC, mais ce n'est qu'un artifice visant à maintenir les formes puisque l'association est partie contractante des accords bilatéraux. Ce vernis artificiel sera enlevé par le Gouvernement central lui-même dans le rapport du secrétaire d'État de 1897. Celui-ci publié au *Bulletin officiel* nous apprend que les traités conclus avec les Puissances ont consacré l'œuvre du Roi : « *Votre Majesté a été partie à ces traités en raison de Ses titres antérieurs de fondateur et de possesseur de l'Association internationale ; aujourd'hui encore, c'est à Elle qu'appartient l'État et qu'incombe le soin d'en régler les destinées (...)* »¹ Le discours ne peut pas être plus clair et dix ans auparavant, Léopold II affirme déjà le caractère absolu de son règne².

Si nous considérons que l'absolutisme est bien moins une idée de l'État qu'une pratique du pouvoir, nous pouvons l'identifier au travers de quatre caractéristiques : « *le pouvoir est sans limites et se fonde sur lui-même ; le bien et la vérité connus du Prince ; un pouvoir invariable et sans contestation et les formes et les moyens de l'absolutisme.* »³

A. Le pouvoir est sans limites et se fonde sur lui-même

Le souverain légitime la concentration des trois pouvoirs entre ses mains en vertu d'un droit propre qui est celui du fondateur de l'État. La référence à cette qualité est utilisée par le monarque surtout dans le champ de la politique domaniale. À partir du moment où Léopold décide de réserver les produits des terres vacantes à l'État, le Roi bâtit un argumentaire en faveur de sa politique et avance qu'il est le fondateur du Congo⁴. Auguste Beernaert, chef du Cabinet belge et juriconsulte, évalue la situation dans le même sens : « *A Boma, Votre Majesté est Souverain Absolu et par conséquent on peut dire qu'en lui-même, son pouvoir législatif n'a pas de bornes.* »⁵ Cette rhétorique trouve d'ailleurs une preuve éclatante avec son testament où il lègue en 1890 l'ÉIC à la Belgique et dont la décision n'est pas contestée. Plus tard, autour du débat sur la reprise du Congo et la disparition du domaine de la Couronne, Léopold II revient sur cette qualité qui est acquise par le fait qu'il a subvenu aux dépenses. Le souverain affirme – avec raison – que les Puissances n'ont pas créé l'ÉIC et que dès lors « *L'État Indépendant du Congo est unique de son espèce, il n'a pas de secret, n'a rien à dissimuler, mais il ne relève que de lui-même, donc de son fondateur dont il est l'œuvre personnelle.* »⁶ C'est ainsi que dans toutes les combinaisons visant à maintenir sa propriété personnelle, le souverain use et abuse du qualificatif de *fondateur* et même de *Roi souverain fondateur*. Dans le dernier rapport des secrétaires généraux au Roi en 1907 sur la situation générale de l'État, ceux-ci reviennent sur les circonstances de la création de l'État du Congo et ils affirment clairement le caractère unique de celui-ci. Le particularisme comprend le fait que le Gouvernement ne relève pas de la nation, mais du souverain fondateur⁷.

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. II, p. 566.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note du Roi à Lambermont, 31/3/1887.

³ J. ELLUL, « Absolutisme », in *Encyclopedia Universalis*, t. I, Paris, 1996, p. 54-56.

⁴ SPFAE, AA, AE 453 (325), note du Roi, 6/6/1891.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 12, note de Beernaert au Roi, s.d. [circa 1892]

⁶ AGR, papiers Droogmans, 18, copie d'une note du Roi, 2/3/1907.

⁷ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. VI, p. 34.

B. Le bien et la vérité connus du Prince

La raison d'État est la vérité que seul le souverain peut connaître parce qu'il est assimilé à l'État. L'action du Roi est machiavélienne par essence. Tous les moyens sont considérés comme bons s'ils servent l'objectif. Ce qui peut paraître comme un parjure ou une duperie pour un individu appartenant à la société bourgeoise et démocratique des XIX^e et XX^e siècles ne l'est pas pour le Roi-souverain. Léopold II ne s'encombre pas d'un grand nombre de considérations sociales, économiques et politiques de son temps. Il affirme avec force que « *les petits États ne peuvent se maintenir que par du courage et de la persistance* » et, pour lui, la peur est souveraine en Belgique¹. Très souvent, il avance à contresens de ses proches collaborateurs sur l'œuvre de son règne qu'est l'agrandissement de la Patrie. La politique léopoldienne peut très facilement apparaître comme insensée ou extravagante à ses contemporains ou à l'observateur tant qu'elle ne s'inscrit pas dans la trame naturelle de l'histoire de Belgique, mais en outre comme en témoigne Maximilien Strauch, « *Il [le Roi] était dominé par une imagination sans cesse en travail et dont l'activité excessive lui suggérait les projets les plus hasardeux et souvent les plus chimériques.* »²

Dès lors, Léopold II dessine de sa propre volonté la grande politique du Congo et assigne les grands objectifs à l'administration centrale et locale. Certes, les priorités royales diffèrent avec le temps, mais des constantes interdépendantes sont perceptibles dans l'expression de la volonté royale. Il y a d'une part le souci constant de l'équilibre budgétaire qui dévie sur l'accroissement des revenus et d'autre part, la conduite des expéditions jusqu'aux confins du territoire du Congo et qui prend une tournure accrue avec la politique d'occupation du Bahr-el-Ghazal. Le sort de l'ÉIC repose *in fine* dans les mains de Léopold II, ce que van Eetvelde, extrêmement réticent à l'objectif nilotique, n'hésite pas à lui répéter. « *L'avenir de nos finances, lui écrit-il, dépend uniquement de la politique qu'entend suivre Votre Majesté ; je suis d'avis qu'il peut inspirer toute confiance du moment qu'il ne s'agit que d'assurer le développement politique, économique et moral de la colonie actuelle.* »³ En matière de responsabilité – puisque la question est évoquée à travers les campagnes anticongolaises –, il est un fait incontestable que dans tout gouvernement autocratique, le souverain est seul responsable des mesures qu'il prend⁴. Quant au bien, il renvoie au bonheur des sujets et nous tombons sur le cas particulier que l'ÉIC n'est pas composé d'une nation congolaise et dont le Gouvernement central a son siège dans un autre pays. Au niveau du droit, le problème est aigu et les membres du conseil supérieur du Congo résolvent la question en parlant de régnicoles⁵. Toutefois, la notion de bonheur des indigènes dépend avant tout des dispositions finales des conférences de Berlin et de Bruxelles. Dans le rapport du secrétaire d'État mentionné plus haut, la citation se poursuit en précisant que le souverain doit agir dans le triple intérêt des populations indigènes, de la mère patrie et de la civilisation. Se confronteront ainsi au Congo deux systèmes indéfectiblement liés, mais antagonistes, celui du capitalisme – exigeant le maximum de bénéfice et notamment pour les projets financiers et autres du Roi en Belgique et à l'étranger – et celui de l'ordre moral mondial au cœur duquel se trouve la mission civilisatrice dont Léopold s'est fait le porte-drapeau.

¹ APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note du Roi à Goffinet, 16/8/1896.

² AULB, fonds Stengers, lettre de M. Strauch à A.J. Wauters, 1/5/1911.

³ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 27/8/1897.

⁴ G. BLANCHARD, *Formation et constitution politique de l'État indépendant du Congo*, Paris, 1899, p. 239.

⁵ Dans ce cadre, ensemble des habitants à l'exclusion des sujets de Puissances étrangères. SPFAE, AA, CSC, 763, T1, Travaux de la deuxième commission, PV de la séance du 9/4/1890.

C. Un pouvoir invariable et sans contestation

L'absolutisme tend à la fixité. Rien en principe ne peut le faire changer. Le pouvoir est stable et repose autant que possible sur une continuité linéaire. Le Congo léopoldien s'inscrit parfaitement dans cette volonté d'une stabilité du régime, mais l'État dans sa plénitude a fourni les moyens intrinsèques à sa modification. Par son testament et la convention de 1890, Léopold II permet au régime parlementaire belge d'annexer le Congo dès 1901 et même si le Roi-souverain désire s'opposer à l'initiative de la Chambre en 1906, le Roi des Belges ne peut l'interdire, à tout du moins le Janus royal ne facilite pas les négociations de reprise. En outre, le Congo est une question internationale sur laquelle Léopold II a maintenu le projecteur braqué à cause de l'argumentaire de la mission civilisatrice. Même si les Puissances n'ont pas créé l'ÉIC, le Roi des Belges doit tenir compte des intérêts du petit royaume et le Roi-souverain considère les campagnes qui sont menées contre le régime léopoldien comme un grand danger. En l'occurrence, le lobbying international de Morel oblige Léopold II à envoyer une commission d'enquête. Son rapport, dont les conclusions ne sont pas celles attendues, force une seconde fois la main du monarque, qui doit mettre sur pied une commission des réformes. Comme l'explique Pierre Orts, « *Le Souverain de l'État du Congo et ses collaborateurs immédiats étaient gens trop avertis pour qu'il ne leur fût pas apparu que la construction politique à laquelle ils présidaient, constituait un phénomène – un “monstrum” – sans avenir. L'œuvre ne pouvait être sauvée que pour autant que fussent redressés ses vices. Manifestement c'était dans la voie des réformes qu'était le salut* »¹. L'ampleur de ses travaux ne pourra jamais être évaluée sur le terrain puisque la publication des décrets précède de peu de temps les débats parlementaires sur la reprise. Néanmoins, la volonté de continuité s'exprime par Léopold II dans les travaux de la commission. Il pose lui-même certaines réformes qui n'en sont pas et qui maintiennent certains avantages du régime appelé à changer et principalement en ce qui concerne les biens de l'État. « *C'est moi seul, écrit-il aux secrétaires généraux, qui dispose légalement, souverainement de l'État que j'ai créé jusqu'à ce que la Belgique entre en jouissance du Congo sur lequel elle n'a aucuns autres droits que ceux que je lui ai spontanément donnés. A moins de vol, d'empiètement, d'indélicatesse, c'est à moi seul qu'incombe le soin d'employer avec droit les ressources du Congo Indépendant.* »²

Comme nous l'avons vu en abordant les secrétaires d'État, l'opposition existe au sein même du Gouvernement central même si pour Cattier, « *nulle organisation gouvernementale ne réalisa jamais, aussi complètement que l'État du Congo, le type de Gouvernement absolu* »³. Entraîné par une hyperbole, le professeur de droit ne se trompe pas fondamentalement, mais il observe l'ÉIC lors de la vacance définitive du secrétaire d'État. Il passe rapidement sur la décennie 1885-1895 à la fin de laquelle la ligne hiérarchique à Bruxelles est en effet très centralisée. Cette évolution vise simplement à la stabilité du régime qui accueille des hommes empreints de la tradition démocratique et parlementaire. Au Congo, l'exécution des ordres ou plutôt celle de la volonté royale se confronte à la réalité du terrain. Si, déjà en 1888, Strauch attire l'attention du Roi sur la nécessité de ménager les forces du personnel⁴, Léopold II se plaint par contre que le gouvernement central n'est pas obéi. À douze ans d'écart prennent place deux commentaires du souverain. En 1886, le Roi

¹ AGR, papiers Orts, Pos6640, 349, Souvenirs de ma carrière.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 190, copie avant projet d'une lettre du Roi aux secrétaires généraux, s.d. [circa mai 1906] Avec correction de Charles Woeste.

³ F. CATTIER, *Étude sur la situation (...)*, p. 324.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Strauch au Roi, 20/5/1888.

déplore des retours délibérés des agents en Europe et du manque du suivi des envois en Afrique¹. En 1898, le monarque regrette tout à la fois l'état pitoyable du camp militaire de Zambi dans le Bas-Congo ainsi que de nombreux accidents des steamers. Selon lui, ces événements sont symptomatiques des difficultés du pouvoir central à se faire obéir². D'une manière ou d'une autre, nous retombons alors sur la question du Nil pour laquelle Léopold II se montre ferme : « *Vous préparez une lettre au gouverneur général leur indiquant qu'il y va du maintien du Congo de faire exécuter tous les ordres du Gt [gouvernement] central. Vous lui ferez sentir la nécessité de cela et aussi celle que nos instructions parviennent au Nil. Les deux choses sont capitales.* »³

D. Les formes et les moyens de l'absolutisme

Si le souverain est la source des trois pouvoirs, il lui est humainement et matériellement impossible de prendre l'ensemble des décisions. Le gouvernement en outre est bicéphale – l'un à Bruxelles et l'autre à Boma – et une délégation des pouvoirs est rendue indispensable sans que théoriquement le monarque subisse une diminution de son autorité⁴. La division des pouvoirs n'est donc pas incompatible avec l'absolutisme et les délégations sont importantes. À toutes choses égales, la gestion politique du Congo de Bruxelles ressemble aux périodes de ministériat qu'a connues la France même si Léopold II garde la haute main sur différents dossiers. En attendant, les arrêtés d'exécutions sont pris par le ou les secrétaires d'État puis par les secrétaires généraux. Le gouverneur général a également, comme nous le verrons, une initiative législative. Et le pouvoir judiciaire a été délégué, sans en rien réserver, aux différents corps et autorités judiciaires dont les tribunaux et les conseils. Quant aux moyens, il est intéressant de noter que les gouvernements absolutistes ont des moyens d'action très faibles : armée, police, administration, finances insuffisantes pour servir la volonté absolutiste. Ce qui pose un tout autre problème à savoir l'interprétation des ordres dans un pays neuf à des milliers de kilomètres, par des officiers, qui ont une large liberté d'action et peuvent mettre le Gouvernement devant des faits accomplis. Le cas est bien connu de Francis Dhanis qui entre en conflit armé avec les Arabo-swahilis sans en référer à Bruxelles. Ainsi au sein même de l'absolutisme royal s'intègrent et se confrontent d'autres absolutismes locaux.

Le regard porté sur le régime léopoldien est indéfectible de la personnalité de Léopold II qui incarne l'État. Or l'image, qui traversera les âges, est le portrait dépeint notamment par Mark Twain dans son *King Leopold's soliloquy*. Œuvre burlesque, mais qui ne fait que grossir certains défauts du Roi et notamment son attitude sévère et injuste envers ses filles et son entourage. Cependant, bien des témoins du règne – tels Eugène Beyens, Albert Thys ou Charles Woeste – ont constaté l'évolution du caractère du monarque. Alors que l'absolutisme au Congo atteint son apogée, beaucoup d'acteurs auraient été étonnés de jugements antérieurs où le Roi est doté des qualités d'écoute et de tempérance⁵. En 1904, la rupture entre Thys et Léopold II est complète. Le capitaine d'entreprises dresse un portrait peu flatteur du souverain : « *À mesure que le Roi avance en âge, il devient de plus en plus omnipotent. Son orgueil, sa vanité même n'ont plus de limites. Il rapporte tous les*

¹ AGR, papiers Strauch, Pos2740/3, note du Roi à Strauch, 16/12/1886.

² AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 13/11/1898.

³ *Ibidem*, note du Roi à Liebrechts, 28/1/1899.

⁴ F. CATTIER, *Droit et administration (...)*, p. 197.

⁵ J. STENGERS, *L'action du Roi (...)*, p. 25.

succès à lui, tous les insuccès aux autres. Il n'accepte plus la critique et exige l'obéissance absolue à ses ordres. Son jugement doit être le jugement des autres, sa logique celles de ceux qui travaillent avec lui, sa conscience même doit imposer à la conscience des autres. Il est tellement habitué à briser toutes les résistances, à calmer les susceptibilités et les hésitations de ceux qui lui obéissent qu'il ose tout leur demander. »¹ Tentant de convaincre Léopold II en 1902 de l'ineptie que représente l'occupation du Bahr-el-Ghazal, Chaltin nous livre un récit qui illustre le propos de Thys. L'inspecteur d'État pense qu'il va subir « *si pas une disgrâce tout au moins... la mauvaise humeur royale* » à cause de sa franchise et de son insistance². Croyant toutefois avoir pu infléchir le souverain, Chaltin poursuit :

« *Tout récemment à un dîner à la Cour auquel j'assistais avec Fuchs, il s'est dirigé droit sur moi et m'a dit : "Vous savez commandant, je veux mes fortifications et je veux des soldats."*

Et comme j'objectais timidement.

— *Sire, nos canons sont d'une infériorité.....*

— *Je vais vous étonner commandant, j'en ai commandé de nouveaux et des démontables. Eh bien ?*

Après l'entretien Fuchs m'a dit que les démontables m'avaient... démonté. C'est vrai. S'ils sont achetés comment va-t-on les transporter ? »³

L'image de l'autocrate ne peut être adjointe à Léopold II d'un bout à l'autre de son règne. Sur le théâtre africain, il joue le rôle de *minus habens* et il faut attendre le début du XX^e siècle pour que le régime léopoldien atteigne sa maturité. Certes, il a toujours été doté d'une volonté farouche, mais le temps affine son esprit impérieux enclin à l'ironie et son autorité de commandement⁴.

2. Les canaux d'informations et de décisions du Souverain

A. Les canaux d'informations

« *Sa Majesté tient essentiellement à tout savoir* », car « *le Roi aime de connaître la situation vraie, et quand Il la connaît, Il sait mieux estimer l'effort qu'il peut exiger et les difficultés énormes à vaincre* », tel est le mot d'ordre que lance le secrétaire général de l'Intérieur au vice-gouverneur Wangermée⁵. Pour mieux saisir le degré de maîtrise que le Roi possède sur les affaires congolaises, il importe de consacrer quelques instants à sa manière de travailler. À ce sujet, nous avons la chance que trois de ses collaborateurs – Edmond Carton de Wiart, Charles Liebrechts et le colonel Stinglhamber – ont rédigé leurs souvenirs, mais plus particulièrement sur la fin du règne⁶. Tous trois s'accordent sur la grande force de travail du souverain qui même avancé en âge garde un esprit alerte et une activité fébrile constante.

¹ Le contentieux entre Thys et le Roi existe depuis l'établissement de la politique domaniale en 1892. Il est dès lors intéressant de constater que la rupture entre les deux hommes n'est pas immédiate. Le Liégeois ne dénie pas les relations compliquées qu'il entretient avec le souverain pour le Congo mais il continue à collaborer et notamment en dehors des questions africaines MRAC, papiers Thys, farde 17, diverses correspondances, lettre de Thys à N. Cito, 26/6/1904. Cité par J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique (...)*, p. 25.

² MRAC, papiers Hanolet, lettre de Chaltin à Hanolet, 2/12/1902

³ *Idem.*

⁴ E. CARTON DE WIART, *Léopold II. Souvenirs des dernières années*, Bruxelles, 1944, p. 17 ; P. DAYE, *Léopold II*, p. 457-458.

⁵ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettres de Liebrechts à Wangermée 31/1/1900 et 1/10/1902.

⁶ Chef de cabinet du Roi, E. CARTON DE WIART, *op. cit.* ; Ch. LIEBRECHTS, *Léopold II (...)* et *Vingt années à l'administration centrale de l'État indépendant du Congo (1889-1908)*, Bruxelles, 1920 ; attaché au cabinet du Roi : G. STINGLHAMBER, P. DRESSE, *Léopold II au travail*, Bruxelles-Paris, 1945.

Secrétaire-dactylographe au service du Roi des Belges, Stinglhamber précise que Léopold II lit dès leur arrivée aussi bien les télégrammes en provenance du Congo que les rapports diplomatiques. Le Roi travaille sans tenir compte des heures et des jours fériés, ainsi que des lieux, qu'il soit en Belgique ou en villégiature. À toutes heures, les dignitaires du palais, les membres du cabinet royal et les hauts responsables de l'ÉIC reçoivent des instructions rédigées de sa main. L'attaché de cabinet souligne également l'extraordinaire mémoire du souverain¹. À propos de cette qualité, nous avons déjà remarqué que Léopold II a une bonne vue d'ensemble, mais que sur le long terme, il maîtrise les détails des seuls dossiers dans lesquels il s'investit personnellement.

Quant à la manière dont s'informe Léopold II sur son État africain, elle est livrée par le récit de Liebrechts. Le secrétaire général mentionne trois canaux. Le premier est celui des entrevues entre le Roi et les officiers et fonctionnaires qui reviennent du Congo. Ce moyen est privilégié au début de l'entreprise africaine lorsque la correspondance est peu suivie. L'officier se réfère surtout à sa propre expérience congolaise avant qu'il intègre l'administration centrale. Le second canal prend la forme des notes des secrétaires d'État et des secrétaires généraux écrites sur base des questions du Roi. En outre, les chefs de département sont reçus quotidiennement et ce d'autant que leurs bureaux se trouvent près du palais de Bruxelles. En effet, les bureaux de l'AIC se situaient au 10 rue de Namur dans l'ancienne école militaire avant de déménager 7 rue Bréderode en 1882 où s'établit alors le département de l'Intérieur de l'ÉIC. En 1890, cet immeuble est cédé au groupe Thys. Il deviendra par la suite le siège de la banque d'Outremer (actuellement les bureaux de Linklaters occupent l'édifice). L'Intérieur se déplace alors au premier étage des écuries royales (intégrées aujourd'hui au palais des Académies) à la place du Trône. Toutefois, en 1898, les Affaires étrangères et les Finances (sauf la Trésorerie générale) se déplacent dans l'hôtel Barbanson 20 rue de Namur, tandis que l'Intérieur s'installe dans la rue de Bréderode au n° 10 et suivants².

Enfin, le troisième canal est le courrier en provenance de Boma et dont le travail d'analyse évolue au fil du temps. Le secrétaire général marque un changement de méthode en 1892 sans préciser exactement la situation antérieure. Un accroissement de la correspondance lié aux expéditions oblige les bureaux à simplifier le travail de lecture pour le Roi. Des annotations sont dès lors inscrites en marge des lettres. Il s'agit d'une part d'observations sur le contenu et d'autre part les grandes lignes de la réponse à faire. Une nouvelle étape, si l'on suit toujours Liebrechts, est franchie en 1896 devant la correspondance toujours plus importante du département de l'Intérieur. Léopold II demande au secrétaire général de lui en faire la lecture. Ce qui nécessite dans un premier temps une séance de deux à trois heures et dans un second temps deux ou trois séances³.

Les correspondances entre le Roi et ses collaborateurs, tout en étant résiduelles, permettent d'apporter un autre éclairage sur le témoignage du secrétaire général. Même si le volume du courrier d'Afrique prend de l'ampleur avec le temps, la correspondance reste l'outil de

¹ G. STINGLHAMBER, P. DRESSE, *op. cit.*, p. 45-48.

² Arnold parle d'acquisition des immeubles Barbanson et Bréderode en 1898 mais les papiers Goffinet révèle que l'achat n'est réalisé au moment de la succession Barbanson en 1905. Mais il est tout aussi vrai que Léopold II était depuis longtemps attentif aux ventes d'immeubles rues de Bréderode et de Namur. N. ARNOLD, *op. cit.*, p. 147; APR, fonds Goffinet, Correspondance Léopold II-Goffinet, notes du Roi, 29/10/1896 ; 2/11/1905

³ Ch. LIEBRECHTS, *Léopold II (...)*, p. 309-311 et *Vingt années (...)*, p. 37-39.

communication primordial et permanent dès la fondation de l'État. Ce courrier comporte avant tout les lettres du gouverneur général et celles des directions de Boma. Au début de l'ÉIC, Strauch étudie le courrier avant de le transmettre à Léopold II et l'accompagne d'une note mentionnant les éléments importants. Le souverain renvoie la note avec ses commentaires ou instructions. Également, il arrive que le monarque veuille discuter de certaines lettres avec l'administrateur général ainsi que des réponses à faire¹. Mais en général, le courrier n'est envoyé au Palais qu'après que les bureaux congolais en aient pris connaissance. L'inverse est excessivement rare, mais le cas s'est présenté et n'est lié qu'à des contingences temporaires. Il en est de même pour le monarque qui n'a pas toujours le temps de lire le courrier avec l'attention voulue, car il doit assurer des obligations protocolaires, tel un bal à la Cour². Grâce à Liebrechts, nous savons que la méthode de travail sur la correspondance évolue. Le système des annotations existe vraisemblablement dès 1890, mais sous une forme différente de celle exposée par le secrétaire général. Une feuille de papier ministre est divisée en deux parts égales, le côté gauche étant réservé au résumé de la lettre et le côté droit reprenant la réponse qui a été faite³. Rien ne permet d'affirmer si ce compendium est destiné à Léopold II ou s'il s'agit d'un simple mémorandum pour les titulaires des départements. Toutefois, des extraits de ce travail subsistent pour 1893 et sont accompagnées de l'une ou l'autre annotation du Roi⁴.

Par la suite, le travail de synthèse est confié à Baerts qui réalise un résumé lettre par lettre par département. Toutefois, les projets de réponse n'y figurent plus. Ce mode opératoire coïncide très probablement avec la maladie de van Eetvelde et doit relever une utilité pratique lorsque le Roi s'absente de Bruxelles. Bien qu'avec l'accroissement du volume de la correspondance, un système de résumé est mis en place, cela ne signifie pas pour autant que le courrier n'est plus transmis au Palais. Ne fût-ce que lors des congés de van Eetvelde où Liebrechts transmet les lettres les plus importantes de l'Intérieur sur la sollicitation de Léopold II qui n'hésite d'ailleurs pas à le convoquer⁵. En outre, le souverain en parcourant rapidement les synthèses peut pointer les correspondances qui l'intéressent et les lui faire remettre. Par ailleurs, le chef de Cabinet et les secrétaires généraux transmettent le courrier soit d'intérêt général, soit qui paraît important⁶. Ainsi, des lettres de missionnaires protestants hostiles à l'État, comme William Morrison et James Whitehead, sont placées sous les yeux du monarque, qui à propos de la missive de Whitehead, demande à Droogmans « *s'il y a dans les idées de ce révérend quelque chose d'acceptable et à introduire dans les instructions* [sur l'impôt en prestations]. »⁷ Quant à l'allégation de Liebrechts sur la lecture du courrier, les archives – en particulier les témoignages d'Arthur Baerts et Nicolas Arnold – sont muettes sur la question. Cependant, nous savons également que l'attention du Roi se porte fréquemment sur le département de l'Intérieur. La situation évoquée par le secrétaire général n'est pas du tout incongrue, mais il reste que la fréquence de l'exercice oral ne doit pas être aussi importante que Liebrechts veut bien le laisser entendre. Certes en cas de crise, le monarque a sans

¹ AGR, papiers Strauch, Pos2740/3, note de Strauch et commentaire du Roi, 9/1/1888. APR, fonds Goffinet, correspondance, note de Strauch au Roi, 23/4/1885.

² AGR, PVE, Pos4071, 27, note du Roi à van Eetvelde, 2/8/1889.

³ *Ibidem*, Pos4077, 65, correspondance avec le Gouvernement à Boma, 1890.

⁴ *Ibidem*, 66, correspondance avec le Gouvernement à Boma, 1893.

⁵ AGR, PVE, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 4/9/1896.

⁶ SPFAE, AA, IRCB, 505, notes de Liebrechts au Roi du 16/1 et 22/9/1899 ; IRCB, 722, courrier d'Afrique du 26 novembre 1902.

⁷ AGR, papiers Droogmans, 15, note du Roi à Droogmans, 9/2/1904.

conteste le souci d'être le mieux informé possible et le plus directement, mais les nombreuses notes qu'il adresse suffisent généralement à le renseigner en temps normal. Sans conteste, les témoins de l'époque ont la fâcheuse tendance à magnifier les actes et les qualités – dont la force de travail – de Léopold II, jusqu'à en faire un surhomme¹.

Se pose évidemment la question fondamentale – en matière de responsabilité dans la gestion des atrocités – de savoir dans quelle mesure les rapports politiques des commissaires de district sont soumis à la lecture du Roi. Très probablement dans une moindre mesure même s'il est extrêmement malaisé de donner une indication plus précise. Il est toutefois certain que les traces de leur présence dans les archives sont minimales. Dans les archives royales ne figurent que les rapports politiques pour la station de Kanda-Kanda au Kassai entre 1906 et 1908. Aucune raison particulière ne semble expliquer la présence de ces rapports et il est difficile d'affirmer s'il s'agit d'un cas isolé ou non². Dans les papiers van Eetvelde, Léopold II jette des annotations à propos des rapports numérotés 72 et 73 en provenance de Boma³. Ceux-ci traitent des violences commises au sein des concessions – en particulier de l'Anversoise en 1899 –, mais la certitude n'existe pas sur l'auteur des rapports. Celui-ci peut être tout aussi bien un haut fonctionnaire territorial que le directeur de la Justice.

Des difficultés se posent à propos de l'exactitude des informations qui sont transmises tout au long de la ligne hiérarchique. À cet égard, une remarque de Paul Le Marinel ne peut être ignorée. Lors de son inspection dans l'Uélé ; il remarque que des nouvelles se transmettant par correspondance privée sont en contradiction flagrante avec les rapports officiels⁴. Ceci n'implique pas que nous sommes en face d'une pratique généralisée, mais l'Institut colonial international admet que le pouvoir métropolitain n'a nécessairement pas l'exacte connaissance de la situation sur le terrain, car d'une part, les chefs peuvent par faiblesse ou esprit de corps couvrir leurs subordonnés et d'autre part, l'éloignement offre la facilité de cacher des éléments⁵.

Il est certain néanmoins que les informations écrites transmises au monarque sont au fil des années de plus en plus synthétiques, à l'exception sans doute des lettres d'intérêt général. Le transfert de ce type de correspondance semble se raréfier avec le changement de siècle. Du moins, nous devons évoquer un cas qui est loin d'être anodin. En 1899, le souverain mentionne deux lettres d'Hubert Lothaire, dont l'une qu'il considère comme « sage »⁶. L'ancien commissaire de district après son acquittement du meurtre de Charles Stokes devient avec le soutien du Gouvernement central le directeur d'exploitation de l'Anversoise⁷. De la missive de Lothaire, le monarque n'évoque que la proposition d'établir un nouveau point fortifié sur le territoire de la concession. Or dans le même temps, Lothaire entreprend de vastes opérations de répression dans la Mongala. Les lettres sont destinées au Gouvernement central – probablement à Liebrechts –, mais leur contenu nous reste caché. À l'évidence d'après les réponses du monarque, le Roi ne semble pas être précisément au courant de la situation dans les districts des Bangalas, ni même ce

¹ G. STINGLHAMBER, P. DRESSE, *op. cit.*, p. 5.

² APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 1816 Rapports politiques du poste de Kanda-Kanda.

³ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 14/2/1899.

⁴ MRAC, papiers Le Marinel, carnet n°10 : mission d'inspection dans l'Uélé 1894-1895

⁵ A. GIRAULT, « De la surveillance à exercer sur les fonctionnaires aux colonies », in Institut colonial international, *Compte-rendu de la session tenue à Paris les 3, 4 et 5 juin 1908*, Bruxelles, 1908, p. 291-292.

⁶ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 27/1/1899.

⁷ Voir le chapitre 6 : 3. Le droit de police des sociétés concessionnaires et l'affaire de la Mongala, p. 483-485.

que demande exactement Lothaire¹. Il est aisé d'admettre que d'une part, Lothaire n'offre pas une description exacte de la répression des Budjas et que d'autre part, l'intrication de Liebrechts avec les sociétés anversoises ne le rend pas loquace auprès de Léopold II². L'existence de ces lettres est d'autant plus sujette à réflexion, car van Eetvelde précise en 1897 que Lothaire ne correspond pas directement avec le Gouvernement.

Dans la recherche d'informations, les audiences royales ne sont certainement pas moins importantes que le travail sur le courrier. Il est malaisé d'en évaluer le nombre, mais il est très probable que si accroissement il y a, c'est en terme de qualité et non pas en quantité qu'il faut le considérer. Dans les premières années, Léopold II reçoit effectivement les explorateurs à son service, comme Oscar Lenz, et les premiers hauts fonctionnaires de l'État pour être tenu au courant de toutes les évolutions sur le terrain. D'autres personnes étrangères à l'ÉIC sont également conviées à un colloque singulier tel W. Tisdell et E. Taunt, émissaires américains qui visitent les possessions du futur État en 1884 et 1885 et qui remettent un rapport à leur gouvernement. Avec le temps, l'administration se développe et le nombre de fonctionnaires s'accroît et il revient dès lors aux secrétaires d'État et secrétaires généraux de recevoir les agents de l'État, hormis le personnel supérieur. Il n'est pas déraisonnable d'envisager qu'à partir du milieu des années 1890, le souverain ne reçoit plus que le gouverneur et les hauts fonctionnaires. Une anecdote révélatrice de cet état de fait renvoie à l'attitude du major Michel, dont le nom va permettre d'aborder un autre canal d'informations. Haut-commissaire du Roi, il refuse tout simplement de rencontrer le secrétaire général des Affaires étrangères à son retour d'Afrique³. L'officier considère sans doute que vu son statut, il n'a de compte qu'à rendre au chef de l'État.

Aucun des témoins de l'époque n'évoque la possibilité de l'envoi de personnes semblables aux missi dominici de Charlemagne. Ils existent pourtant bel et bien et portent le titre soit de commissaire du Roi-souverain, soit de haut commissaire royal, mais leur action est largement méconnue ou marginalisée. Le premier d'entre eux est Victor Michel. Il prend ses fonctions en 1898 et doit poursuivre la mission d'inspection du gouverneur Wahis, elle-même initiée suite à la longue campagne de presse de 1895-1896. En fonction jusqu'en 1900, d'autres hauts commissaires succèdent à Michel, et ce, même après l'établissement de la commission d'enquête en 1904. Le plus connu de ces missi dominici est Justin Malfeyt, qui en 1903 doit vérifier l'application du nouveau décret sur les prestations en nature. Toutefois, Léopold II n'a pas attendu d'essuyer une tempête médiatique pour obtenir des renseignements en dehors de la filière administrative normale. En 1887, Albert Thys, qui a la double casquette administrative et entrepreneuriale, se rend au Congo pour l'étude du chemin de fer. En réalité, sa mission est double puisqu'il est les yeux du Roi et le renseigne ainsi que les administrateurs généraux, sur la situation du jeune État⁴.

¹ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 22/3/1899.

² Voir le chapitre 5 : 2. Les liens entre l'ÉIC et les sociétés anversoises, p. 482-483.

³ AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 15/8/1900.

⁴ P. SALMON (éd.), *Malamou. Journal d'Albert Thys*, [Liège], 1987, p. 110-111, 343-344.

B. Les canaux de décisions

La volonté royale s'exprime avant tout par la signature imposée sur chaque décret. Les lois résultent d'un travail collectif avec les trois parties du pouvoir exécutif, ainsi la sanction royale n'est pas automatique. Tout comme en Belgique, il ne s'agit pas d'une simple formalité et il arrive que le souverain ne signe pas directement les décrets. Cette situation, qui semble paradoxale dans le cadre d'une monarchie absolue, trouve un exemple dans le décret de 1899 sur la conservation des plantes à caoutchouc. Léopold II refuse de signer si un service spécial chargé de l'exécution de ce décret n'est pas constitué¹. Le monarque est en effet le législateur et les arrêtés d'exécution pris par les secrétaires d'État ou les secrétaires généraux ne peuvent aller à l'encontre de son interprétation².

Le Roi inonde également les départements de notes dans lesquelles soit il demande des renseignements liés aux dossiers du moment, soit il formule des propositions ou des instructions. Des échanges nombreux se font donc entre les bureaux et le palais. Ceux-ci sont d'autant plus abondants – et cela va de soi – lorsque le souverain est à l'étranger et qu'il ne peut recevoir en audience ses collaborateurs congolais. Les notes du monarque sont généralement très courtes et directes, mais lorsque Léopold s'attaque à des priorités personnelles, ses écrits s'allongent et peuvent s'assimiler à des mémoires.

En outre, les instructions et les lettres qui sont envoyées par l'administration à Boma reçoivent l'aval du souverain en particulier pour les dossiers où il prête au mieux son attention. Nous retrouvons le sens de l'exclamation de van Eetvelde à Wahis sur sa responsabilité personnelle des ordres transmis, mais qui n'est pas le reflet de sa pensée, mais de celle du Roi. Léopold II n'hésite pas ainsi à écrire au gouverneur pour lui rappeler ses priorités, mais également pour signifier que les lettres écrites par le secrétaire d'État sont placées sous ses yeux³. À propos des décrets de réformes de 1906, le père Vermeersch écrit la remarque suivante : « *Rappelons-nous bien qu'un peu partout, et au Congo plus qu'ailleurs, autre est la loi, autre l'arrêté d'exécution, autres les instructions secrètes, autre enfin une exécution qui se modifie suivant le tact (...) des fonctionnaires et de leurs administrés.* »⁴ La remarque du jésuite est percutante à divers niveaux et il nous faudra y revenir à plusieurs reprises. Pour l'instant, la notion d'instructions secrètes doit être placée sous la loupe de la critique. Celles-ci existent effectivement tout comme les décrets et les arrêtés non publiés sont une réalité. Cependant, elles ne sont pas *de facto* une pratique gouvernementale habituelle traitant de tous les domaines de la puissance étatique. Dans les archives conservées se retrouvent plusieurs exemples de ce type d'ordre qui concernent le grand rêve de Léopold II, à savoir l'expansion vers le Nord. « *Mes instructions doivent être tenues absolument secrètes*, écrit le Roi à Wahis en 1893, *brûlez cette lettre après l'avoir lue.* »⁵ En 1888, Jérôme Becker, commandant de la cinquième expédition de l'AIA, est réengagé au service de l'ÉIC. La mission que lui confie Léopold II est double : d'une part, engager les Arabo-swahilis de l'Est du Congo à vendre leur ivoire à l'État et d'autre part, convaincre le principal chef, Tippu Tip, de monter une expédition vers le Bahr-el-Ghazal,

¹ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 22/10/1898.

² AGR, papiers Droogmans, 4, copie de la lettre de Janssen au gouverneur, 7/1/1891.

³ AGR, PVE, Pos4073, 37, copie lettre du Roi à Wahis, 4/4/1892.

⁴ A. VERMEERSCH, *La Question Congolaise*, Bruxelles, 1906, p. 254.

⁵ AGR PVE, Pos4073, 38, lettre du Roi à Wahis, 2/12/1893.

produisant le double avantage de se débarrasser de ces concurrents politiques et d'étendre les frontières de l'État¹. Pour la transmission du plan à Becker, le mot d'ordre du Roi est très clair : « *Tachez que tout cela reste bien confidentiel et qu'ici nos bureaux se taisent. Nous devons nous taire p[ou]r réussir.* »² Léopold et Thys mettent donc en place toute une procédure afin que seuls le gouverneur et Becker reçoivent les ordres. Même le comité exécutif, qui remplace le gouverneur en cas de vacance ou de maladie, doit rester dans l'ignorance. En 1897, le souverain s'inquiète à juste titre de l'expédition militaire menée par Kitchener. Le futur maréchal vise Khartoum et écrase effectivement les mahdistes à Omdurman l'année suivante. Léopold ordonne donc à Wahis de permettre à Dhanis de se maintenir à Lado et de tenter des avancées vers des positions que le Roi lui a montrées vers le Nil blanc. À cet ordre, le souverain ajoute : « *Ce que je dis ici est très confidentiel, il ne faut pas que les archives à Boma l'enregistrent ni que le personnel le sache et puisse en causer ; ses indiscretions et lettres nous sont toujours très préjudiciables en alimentant les cancans dans la presse qui ne manque jamais, à propos de rien et de tout, de nous attaquer.* »³ Le but de ces instructions secrètes n'est pas de doubler la législation en vigueur, mais de mener une politique expansionniste qui entre en concurrence avec les intérêts des grandes puissances. Le Roi veut jouer sur l'effet de surprise – et sa confiance est limitée dans la discrétion de l'administration – afin de mettre plus particulièrement l'Angleterre devant le fait accompli.

Dans le processus de décision, les audiences jouent également un rôle important puisqu'avant leur départ, Léopold II rencontre dans un premier temps les fonctionnaires de premier ordre, comme Liebrechts, et par la suite les gouverneurs et les chefs d'expéditions. D'autres agents peuvent également être convoqués au palais – comme les officiers ayant servi lors de la campagne contre les Arabisés –, mais la liste des noms est établie par van Eetvelde⁴. Le secrétaire général de l'Intérieur rapporte que ces colloques singuliers sont l'occasion pour le souverain d'exposer ses projets et de les persuader de ses vues. Stanley va tout à fait dans le même sens en partant de l'exemple d'une lettre : « *The above is a very characteristic letter of His Majesty & represents more than one side of the King's nature. In the first place it is full of compliments such as an unusually astute of gracious royalty knows how to pay. They are always forthcoming when they precede a request of some kind. The second paragraph shows the King's usual want of feeling for his employees, or rather is inability to place himself in his employees' condition of health & strength, or to consider that however bound to obey his commands & comply with his wishes, his employees' physical state may be such that he has to meet his views.* »⁵ Et Liebrechts ajoute que le charme royal fait naître en lui une force invincible prête à les conduire jusqu'à l'ultime sacrifice⁶. Cependant, le secrétaire général n'oublie pas également de se confier à la bonne étoile de l'État pour sauver la situation. Ainsi, il est indubitable que le souverain produit généralement une forte impression sur son interlocuteur. En outre comme le précise judicieusement Pierre Orts : « *la nature humaine est ainsi faite, que le Souverain, personnification de l'État, inspire des dévouements que ne sauraient susciter les formes de gouvernement qui offrent de l'État une représentation anonyme et passagère. L'administration congolaise était acquise corps et âme à son chef. L'élément militaire y prédominait l'avait imbu*

¹ MRAC, papiers Fuchs, boîte 15, 187, lettre du Roi à Ledeganck et annexes, 9/9/1888.

² MRAC, papiers Thys, cahier 16, note de Thys et commentaire Roi, 10/9/1888.

³ SPFAE, AA, IRCB, 721, brouillon de la lettre du Roi à Wahis, 4/2/1897.

⁴ *Ibidem*, 505, note de van Eetvelde au Roi, 22/11/1894.

⁵ MRAC, papiers Stanley, 36. Journal "Vol. 3. Congo. 1885-1"

⁶ Ch. LIEBRECHTS, *Léopold II (...)*, p. 308.

de son esprit : on ne discutait pas les ordres et chacun les exécutait au mieux de ses facultés. »¹ Par conséquent, l'expression d'une foi – sincère ou factice – égale à celle du Roi peut même se produire à des milliers kilomètres de Bruxelles². Toutefois, l'admiration ou l'allégeance au souverain ne conduit pas forcément à un aveuglement ou à une obéissance complète. L'expression d'une opposition aux projets ou aux idées du monarque s'affirme chez plusieurs hauts responsables de l'ÉIC, à commencer par le sommet de l'État où van Eetvelde témoigne à plusieurs reprises son désaccord avec Léopold II. Il en est de même pour Louis Chaltin, qui entre 1899 et 1902 administre le district de l'Uélé et l'enclave de Lado. Bien que malade, le Roi le convoque à plusieurs reprises pour l'entretenir de ses projets nilotiques et l'inspecteur d'État est stupéfait de l'entêtement royal à ne pas vouloir se limiter à l'enclave³. Le héros de Redjaf n'hésite pas à défendre son jugement sur l'indigence de la région et l'inutilité des dépenses pour son occupation. Son discours est tel que l'officier est convaincu que son insistance et sa franchise lui vaudront si pas la disgrâce du moins la mauvaise humeur royale. Léopold II ne se laisse pas démonter par l'argumentaire et les oppositions sont généralement propices à son esprit imaginaire et élocubrant. Lorsque Chaltin lui évoque l'infériorité de l'artillerie, le Roi revient vers lui lors d'un dîner pour lui signifier qu'une commande a été passée de nouveaux canons démontables. Ce qui fait dire au facétieux vice-gouverneur Fuchs que « les démontables l'avaient démonté »⁴.

Il existe enfin un cas unique de prise de décision, celle d'une instruction qui pour le Roi doit prendre les traits d'une lettre royale selon les usages belges⁵. L'original est écrit de la main de Léopold II sur un bristol timbré à son chiffre et contresigné par van Eetvelde. L'ordre est donc revêtu de la plus grande solennité et concerne l'attitude que doivent avoir les fonctionnaires envers les populations indigènes. Après la campagne résultant de la pendaison de Stokes, le souverain a la ferme intention de mettre fin à tous motifs de critique résidant dans le comportement des agents. Le stemma codicum de ce document n'a pas été réalisé, mais les copies originales ou les fac-similés essaient dans les papiers privés des hauts fonctionnaires de l'ÉIC. L'instruction a donc été largement répandue et est même devenue une lettre rendue publique – même si ce mode d'influence n'est pas prisé par Léopold II – puisqu'elle est publiée dans la *Belgique coloniale* du 14 août 1898.

Sur base des informations en sa possession et de son analyse qui peut varier plusieurs fois sur une journée, Léopold II prend sa décision et l'ordre est souvent formel. L'omnipotence royale frappe en premier lieu les bureaux de l'administration centrale comme le confie, Joseph Olyff, chef de bureau aux Finances⁶. Appuyant les propos de Liebrechts, Stinglhamber met en exergue que les décisions du Roi sont brusques et qu'il admet mal la contradiction⁷. Le secrétaire général se remémore en particulier l'année 1897 où la révolte des soldats de Dhanis incite du jour au lendemain le Roi à oublier le Nil pour concentrer toutes ses forces vers la zone arabe. Ce souvenir permet à Liebrechts de fanfaronner, en proclamant qu'il n'était pas toujours d'accord

¹ AGR, papiers Orts, Pos6640, 389, Souvenirs de ma carrière.

² AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 12/1/1894.

³ MRAC, papiers Hanolet, Dossier 51.33.144-151 : dernières années 1903-1908, Lettre de [Chaltin] à Hanolet, 18/6/1902.

⁴ *Ibidem*, lettre de Chaltin à Hanolet, 2/12/1902.

⁵ AGR, PVE, Pos4072, 33, note du Roi à van Eetvelde, 3/6/1897.

⁶ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, D'Olyff, février 1906.

⁷ G. STINGLHAMBER, P. DRESSE, *op. cit.*, p. 47.

avec le grand monarque, mais il est indicatif que Léopold II coupe court, dans certains dossiers, à toutes discussions et impose sa volonté souveraine. Ce type de situation amène ses collaborateurs à jouer sur la présentation des pièces ou des événements. À nouveau, il est difficile d'en évaluer l'ampleur puisqu'une telle vantardise aurait amené l'ire royale sur la tête du prétentieux. Cependant, Pierre Orts, chef de cabinet de Liebrechts, nous livre un témoignage unique sur cette situation : « *Mais l'absolutisme a sur les caractères un effet détériorant, qu'il s'agisse de celui qui l'exerce ou de ceux qui le servent. L'autocrate, si éclairé qu'il soit, ne tarde pas à ne souffrir ni contradiction, ni initiative chez ses serviteurs. Quant à ceux-ci, ils s'attachent à conserver la faveur du maître en prévenant ses désirs, si même ils les jugent déraisonnables – en voilant les aspects désagréables des situations, en feignant d'exécuter des ordres inexécutables, en rusant avec lui. C'est ainsi que sa propre administration laissa parfois ignorer à Léopold II l'existence de certains revenus de son empire africain, dans la crainte qu'il les eût distraits de leur affection normale s'il en avait eu connaissance. L'absolutisme est générateur de lâcheté et de dissimulation* »¹. Ainsi, Liebrechts confesse à van Eetvelde qu'il a caché à propos de l'expédition du Nil la demande du gouverneur qui désirait avoir une date précise sur le commencement des opérations². Devant un autocrate exigeant, il n'est pas étonnant que l'administration et ses chefs aient mis en place des stratégies soit pour présenter les faits sous un certain aspect soit pour éviter le mécontentement du chef de l'État, ou encore faire avancer une décision dans une direction précise. En effet, si Léopold est omnipotent, il n'est pas omniscient et ses remarques sur certaines notes ne sont pas considérées comme pertinentes par les fonctionnaires compétents³. La position du secrétaire général de l'Intérieur dans la transmission des informations et des décisions est tout à fait centrale. Si Léopold II reproche à Strauch, qu'il ne soit pas assez informé de la situation, le souverain critique également Liebrechts lorsque la campagne anticongolaise est à son comble de lui avoir caché la situation réelle du Congo⁴.

3. Les politiques prioritaires de Léopold II

« *Oh ! Avec le Roi l'on ne sait jamais où l'on en est, ni où l'on va [...]* » affirme Albert Thys à Arthur Baerts⁵. L'exclamation de l'entrepreneur se réfère à certaines affaires précises comme le chemin de fer, mais elle est emblématique de l'hyperactivité du Roi qui se penche sur tous les aspects de son État africain et qui exprime un avis sur toutes les questions. Dans les correspondances, le lecteur perçoit facilement que Léopold s'intéresse au moindre détail : les médicaments à envoyer aux agents, le type de tissu pour les échanges avec les natifs ou encore le choix de la mitrailleuse Maxim qui est selon le Roi « (...) *[compliquée], mais c'est une arme très redoutable et pour défendre une position une arme excellente.* »⁶ L'État indépendant du Congo peut ainsi fort bien être abordé à travers une typologie de l'action royale, mais elle équivaldrait à écrire l'histoire du Congo léopoldien par l'action de son seul fondateur. Il s'agit dès lors d'un autre travail que celui que

¹ AGR, papiers Orts, Pos6640, 389, Souvenirs de ma carrière.

² AGR, PVE, Pos4074, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 1/9/1897.

³ En 1896, le Roi considère que les cultures ne font pas assez l'objet d'attention dans la région de Banzyville Liebrechts parlant de l'avis royal à Arnold affirme que : « *Il n'y a rien à répondre à cela, l'Oubangui commence à s'occuper activement des plantations et j'ai encore dit au Roi avant-hier que nous envoyons le plus possible de jardiniers.* » Ibidem, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 4/9/1896.

⁴ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII La commission d'enquête, 3/3/1905.

⁵ AGR, PVE, Pos4075, 48, note de Baerts à van Eetvelde, 14/9/1897.

⁶ Ibidem, Pos4071, 27, note du Roi à van Eetvelde, 2/5/1890.

cette thèse s'est assigné. Néanmoins, l'action de Léopold II peut se définir à travers des priorités qui correspondent à des objectifs personnels. Au travers de nos recherches, nous croyons pouvoir discerner deux grands axes : la souveraineté de l'État et l'accroissement des revenus.

A. Assurer la souveraineté de l'État et élargir ses frontières

Dans le premier chapitre, nous avons vu que Léopold II a transformé un projet internationaliste en celui d'une société commerciale avant d'aboutir à une conception étatique. Cependant en février 1885 si l'ÉIC existe nominalement, l'occupation n'est effective que dans le Bas-Congo jusqu'au Stanley-Pool par le biais d'une chaîne de stations et d'une capitale. Le jeune État doit s'affirmer non seulement aux Puissances coloniales, aux chefs africains et assimilés, mais aussi aux commerçants et missionnaires étrangers. Et les conceptions politiques d'alors sont très claires : on ne reconnaît plus des droits sur des territoires non explorés et non occupés. Pour le souverain, il en va de même : *« Il n'y a pas de catégorie de souveraineté. Là on en occupe et là on en n'occupe pas. La souveraineté est absolue et s'étend à tout le territoire. »*¹ Ce qui implique que *« (...) les postes d'occupation doivent être poussés jusqu'à ses frontières. L'occupation est devenue une nécessité pour sauvegarder ses droits. »*²

Le problème des frontières est donc crucial pendant la première moitié de l'histoire de l'ÉIC. Un litige sérieux l'oppose à la France sur la question de l'Oubangui. En 1886, les commissaires de l'État commettent l'erreur de reconnaître la thèse de Brazza assimilant cette rivière à la Licona, qui se situe bien à l'ouest de l'Oubangui en territoire français. Dès que la nouvelle arrive à Bruxelles, le Roi désavoue de suite ses agents et heureusement pour lui la position française n'est pas radicale. Sur la base d'une thèse « belge » solide, le Roi propose une solution transactionnelle contre la promesse d'une émission d'un emprunt à lots. Léopold II lie divers problèmes et plusieurs de ses priorités. L'accord qui intervient en 1887 fixe la frontière sur l'Oubangui jusqu'au 4^e parallèle Nord et au-delà tant que le cours du fleuve se maintienne au-delà de 4 degrés Nord. Par contre, l'État renonce à émettre la loterie concédée en 1885, mais la France lui ouvre la porte vers le Nil³. Vient ensuite la question du Lunda qui est un point de friction entre le Congo léopoldien et le Portugal. En 1888, le royaume lusitanien demande à l'État indépendant de reconnaître comme la France et le Portugal ses droits historiques sur les territoires entre l'Angola et le Mozambique, ce qui revient à englober le Lunda. Le Portugal tente le coup de force à la conférence antiesclavagiste de Bruxelles en déposant une liste de postes à créer. La conférence refuse de placer les questions territoriales à l'ordre du jour et Léopold II riposte en signant le décret instituant le district du Kwango oriental, englobant le Lunda, le 19 juillet 1890. Qui plus est ayant obtenu des jésuites qu'ils envoient une mission au Congo, le Roi leur concède le district du Kwango. Juste après vient l'occupation du Katanga où les intérêts léopoldiens se confrontent à ceux de Cecil Rhodes. Sa compagnie, la British South Africa Company, n'a pas dans sa chartre une délimitation des frontières septentrionales. Devant les prétentions de Rhodes et les nouvelles alarmistes parfois fausses qui courent, le Katanga devient le point crucial de la géopolitique congolaise. L'action gouvernementale est ici suppléée par l'initiative privée. En effet, Albert Thys

¹ SPFAE, AA, IRCB, 721, note du Roi, s.d.

² APR, fonds Goffinet, Correspondance Goffinet-Léopold II, note du Roi, s.d.

³ G. MAZENOT, « Le problème de la Licona-Nkundja et la délimitation du Congo français et de l'État indépendant », v. 7, 1967, p 1 27-151.

fonde la Compagnie du Katanga dans laquelle l'ÉIC est partie prenante. Ainsi, les expéditions de la compagnie reçoivent comme une compagnie à charte les pouvoirs administratifs pour occuper le territoire. Le 12 mai 1891, une convention intervient avec l'Angleterre pour régler les points de frontière dans cette région.

Dès 1886, Léopold II s'inquiète des moyens à mettre en œuvre pour fortifier la situation du « *[aussi frêle] que vaste du nouvel État* » dans lequel il n'y a que des « *fantômes d'occupation* ». Le Roi se plaint de la négligence des agents, de la lenteur en Afrique, du climat et des manques de moyens¹. L'occupation du territoire ne peut pas se réaliser de manière performante sans des moyens de communication efficaces. Le premier obstacle à franchir est le bief des cataractes entre Matadi et le Pool grâce à la construction d'un chemin de fer. Un syndicat anglais – animé par des connaissances du Roi : Stanley, Mackinnon, Hutton – est formé pour la construction d'une ligne ferroviaire et doit prendre la forme d'une compagnie royale bénéficiant de larges avantages et notamment de concessions. Avantages pour lesquels Léopold II est prêt à aller très loin dans les largesses. L'attitude est en somme très contradictoire, car pour assurer la souveraineté, Léopold II est prêt à l'aliéner en partie sur une portion du territoire. Mais puisque l'État est incapable de construire lui-même la ligne, et ce au moment où la France refuse d'accorder la loterie, la Royal Congo State Railway and Navigation C^o est aux yeux de Léopold II une garantie de l'existence de l'ÉIC². Toutefois, son avis change rapidement, car ses proches collaborateurs ne peuvent admettre la situation qui va se créer. Hubert Van Neuss, en demandant l'avis de Banning et Lambermont, considère les privilèges comme contraires à l'Acte de Berlin³. Albert Thys joue un rôle tout particulier puisqu'il propose de constituer un syndicat à capital belge pour l'étude du chemin de fer. Cette initiative donne naissance à la Compagnie du Congo pour le Commerce et l'Industrie (CCCI). Dès la fin août 1886, le Roi pousse Thys à fonder au plus vite sa société tandis que les tractations sont toujours en cours avec les Anglais... dans la perspective toutefois de rompre avec le syndicat de Manchester⁴. Fin 1886, les négociations se concluent effectivement par un échec et la ligne sera entreprise par la Compagnie du chemin de fer du Congo, une filiale de la CCCI, et sera inaugurée en 1898. Le chemin de fer n'est qu'un aspect de la logistique des transports, le second est évidemment, par le gigantesque réseau fluvial, les steamers au sujet desquels le souverain reste attentif que ce soit quant à leur montage, leur entretien et même leur répartition.

Si les transports sont une donnée stratégique importante, la bonne conduite des expéditions – puisqu'il leur revient de prendre possession du territoire – inquiète en permanence Léopold II. Il exige constamment que leurs approvisionnements et leurs effectifs soient constants. L'ordre est extrêmement formel et provoque, du fait des problèmes logistiques inhérents à l'état du pays, une surcharge de la route des caravanes⁵. Ce qui induit une situation catastrophique chez les porteurs. Camille Janssen, en tant que gouverneur, la qualifie de « dure » pour lui-même quand il doit se rendre au Pool et de calvaire pour les natifs⁶. Le souverain pousse sans cesse les expéditions à

¹ AGR, papiers Strauch, Pos2740/3, lettre du Roi à Strauch, 10/12/1886.

² AGR, papiers Droogmans, 8, copie note du Roi à Van Neuss, 10/6/1886.

³ *Ibidem*, copie note de Van Neuss au Roi, 20/6/1886.

⁴ *Ibidem*, copie note du Roi à Van Neuss, 31/8/1886.

⁵ Voir notamment SPFAE, AA, IRCB, 505, note du Roi à van Eetvelde, 6/9/1891 dans laquelle Léopold II ordonne qu'il faut faire comprendre son plan au gouvernement local « [...] et amener Boma à travailler sérieusement à le réaliser. »

⁶ AGR, PVE, Pos4068, 2, lettre de Janssen à van Eetvelde, 14/8/1889.

aller de l'avant et en particulier celles vers le Nil, qui est l'objectif le plus difficile à atteindre. La question des effectifs et par conséquent celle des recrutements préoccupent également les pensées royales. Dès le début, des négociations sont entreprises avec les autres puissances coloniales pour pouvoir recruter des hommes sur leurs territoires, mais la plupart des missions sont non seulement coûteuses, mais également peu satisfaisantes. Suite à l'abandon de la station des Falls due à l'attaque d'arabisés en août 1886, Léopold II insiste pour que l'autorité de l'État soit étendue surtout dans le Haut. En 1888, l'instruction est envoyée pour une occupation effective du territoire, c'est-à-dire fonder des postes. Léon Roget pour le Bahr-el-Ghazal et Paul Le Marinel dans le Kassaï sont priés de s'activer. Ils seront en outre rejoints par Guillaume Van Kerckhoven chargé de remonter l'Uélé puis d'aller vers le Nil et par Francis Dhanis qui doit s'occuper de la question du Kwango¹. Le Haut-Congo retient toute l'attention du monarque et le gouvernement local est prié d'être animé de la même inquiétude². Pour ce faire, il faut des hommes et le Roi mise de plus en plus sur le recrutement local qui nécessite par ailleurs la création de camps d'instructions. C'est ainsi que prend corps le décret sur l'organisation de la Force publique, qui va assurer pour le souverain l'avenir de l'État³. En outre, Léopold imagine déjà la création de colonies scolaires, dans lesquelles les enfants orphelins ou abandonnés au sens européen des termes seraient recueillis. Le décret paraît deux ans plus tard et l'une de ces structures est destinée aux jeunes gens qui font preuve d'aptitudes militaires⁴.

La mise en œuvre de cette gigantesque machine de guerre trouve son origine à la fois envers les prétentions d'autres acteurs coloniaux étrangers et à la présence des Arabo-swahilis. Devant cette puissance arabisée, l'attitude du monarque est ambiguë ou plutôt hésitante. D'une part, Tippou Tip est nommé wali des Stanley-Falls. L'idée a été discutée entre Stanley et Léopold II avant son départ pour secourir Emin Pacha. L'explorateur est chargé de négocier avec Tippou qui accepte la fonction contre la somme modique de trente livres. À son retour en 1889, Stanley rappelle au souverain que le premier devoir de l'État est de combattre les esclavagistes et que la position faite à Tippou-Tip ne peut être que transitoire. À l'inverse, le Roi lui demande s'il y a moyen de s'attacher les soldats d'Emin Pacha et les auxiliaires arabisés pour aller au Soudan méridional⁵. En outre, l'administration promet au sujet du sultan Bargarsh une fourniture d'armes – ce qui va à l'encontre de la mission civilisatrice et antiesclavagiste –, car le but est d'en faire un partenaire commercial et un allié pour l'extension vers le Soudan. C'est là toute la mission de Jérôme Becker. D'autre part, la création d'une grande armée noire est, dans la première idée du Roi, d'organiser « (...) une formidable expédition contre les Arabes et sous le prétexte de nous garder de leurs incursions, rectifier nos frontières et prendre pied au Soudan et sur le Nil au-dessus d'Emin Pacha et sur la rive gauche. »⁶ Le danger militaire « arabe » n'est pas une vaine crainte chez Léopold. En 1889, Roget et Dhanis sont chargés d'établir des camps militaires sur l'Aruwimi et le Lomani aux marches de l'influence étatique. Ainsi, le souverain hésitera toujours à déclencher un conflit armé même s'il abandonne l'espoir de se servir des commerçants zanzibarites pour l'extension territoriale. Léopold livre alors son sentiment qui ne peut que favoriser l'inaction gouvernementale : « Les

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 311, lettre du Roi à Coquilhat, 30/5/1888.

² *Ibidem*, 345, lettre du Roi à Ledeganck, 30/12/1888.

³ SPFAE, AA, Actes officiels, 4885, note de Janssen et commentaire du Roi, 19/11/1888.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 441-442.

⁵ P. NEWMAN, *op. cit.*, p. 256-257, 260-261, 330.

⁶ AGR, papiers Strauch, Pos2740/3, note du Roi à Strauch, 6/1/1888.

Arabes se moquent de nous, faut nous faire respecter, puis faire la pointe prescrite vers le lac Albert et au Nord. C'est au gouverneur général à juger si nous pouvons nous attaquer à tous les Arabes, cela d'ici nous semble douteux. On pourrait charger [établir] un Tristan congolais, un [hardi] d'Arabe mais faire sans se brouiller avec Tippu Tip. Ce dernier affirme sans cesse et en bonne volonté et une certaine impuissance les arabes ne lui obéissent pas. »¹ Ainsi tandis que le conflit est déjà ouvert, le consul belge à Zanzibar, Fleury, rappelle l'importance pour l'ÉIC d'entretenir des relations amicales avec les Arabo-swahilis car « *Il importe peu au point de vue pratique, pour le moment, que l'on fasse la traite ou qu'on la supprime si toutefois on pouvait l'empêcher ou la supprimer, le résultat ne serait jamais à comparer aux immenses avantages au point de vue de la prospérité de l'État, de ses revenus, de sa tranquillité et de son développement, en vivant en accord avec les Arabes (qui eux quoiqu'on en dise remplissent une mission civilisatrice, mais des plus primitives) les meilleurs résultats sont à espérer.* »² Il exprime ainsi fort bien le problème auquel est confronté Léopold II, à savoir choisir entre la mission civilisatrice ou garantir la souveraineté de l'État. Sur le terrain, cependant, les frictions entre les officiers des forces expéditionnaires avec les chefs arabisés et leurs alliés sont de plus en plus nombreuses et déboucheront sur un conflit ouvert.

La prise de possession du territoire et la gestion de la question arabe sont sublimées dans la gouvernance léopoldienne par « *un impérialisme à l'état pur* » selon Stengers³ : l'extension territoriale vers le Nil, voire vers l'Érythrée sous domination italienne. Le but est de créer ainsi un continuum territorial d'un océan à un autre. Ce projet géopolitique n'est pas unique puisqu'on le retrouve également dans la politique portugaise. En outre, il se trouve défini dès la Conférence géographique de Bruxelles qui dans son grand plan énonce l'établissement de postes le long des trois grands fleuves africains. Par ailleurs, si l'action impérialiste allemande n'avait pas été aussi rapide, Léopold II aurait sans conteste revendiqué les territoires au-delà du Tanganyika pour s'établir jusqu'à l'océan Indien. Cette ambition nilotique se marque très tôt dans les options du chef de l'État congolais et se développe tout à la fois dans des négociations diplomatiques et dans l'organisation d'expéditions. En 1880, Strauch énonce déjà à Mackinnon qu'un plan général consiste à relier les deux côtes africaines et tôt ou tard l'extension se dirigerait vers le Soudan. La première mission vers le grand fleuve africain est confiée à Jérôme Becker en 1888. Puis, lorsque Stanley est pressenti pour diriger l'Emin Pascha Relief Expedition, le monarque oblige le comité à faire partir l'expédition du Congo léopoldien et ainsi marquer d'un jalon la route vers le Nil⁴. En outre, l'explorateur est notamment chargé de proposer au gouverneur d'Equatoria de rester avec l'aide de l'ÉIC et de se placer sous la souveraineté du Roi-souverain. Au retour de Stanley, Léopold II l'entretient de ses projets. Il fait participer aux discussions Guillaume Van Kerckhoven et demande à Stanley de prendre Khartoum pour l'ÉIC, mais l'explorateur refuse⁵.

Est confiée ainsi à Van Kerckhoven la première mission congolaise pour atteindre Wadelai et puis se diriger vers le Bahr-el-Ghazal. Dans le même temps, les intérêts des compagnies anglaises de Mackinnon et de Rhodes confrontés aux prétentions allemandes favorisent la reconnaissance par l'Imperial British East Africa (IBEAE) de droits souverains à Léopold II sur la rive gauche du

¹ AGR, PVE, Pos4072, 35, note du Roi à van Eetvelde, s.d.

² SPFAE, AA, IRCB, 714, lettre de Fleury à de Cuvelier, 2/6/1892.

³ J. STENGERS, *Congo. Mythes et réalités* (...), p. 113.

⁴ P. NEWMAN, *op. cit.*, p. 253.

⁵ MRAC, papiers Stanley, 36. Journal "Vol. 3. Congo. 1885-1".

Nil jusque Lado¹. Une autre expédition est mise sur pied et est confiée à Georges Le Marinel qui se dirige également vers le Bahr-el-Ghazal via le M'Bomou. Les liens établis par Vangele et les sultans azande de l'Oubangui sont activés renforcés et des résidents sont détachés auprès de ces potentats locaux. Milz, le successeur de Van Kerckhoven mort accidentellement, atteint Wadelai en 1892. Il est accompagné de troupes auxiliaires notamment celles du sultan Semio et par la suite ils sont rejoints par d'anciens officiers d'Emin Pacha. La configuration de ce type de corps expéditionnaire a été imaginée lors des expéditions égyptiennes vers le Soudan sous Méhemet-Ali. Le modèle interpelle Léopold II qui rappelle au gouverneur général les propos de Gordon Pacha sur la possibilité de recruter une grande armée à peu de frais au nord de l'État, mais que contrairement au système de *razzia* habituellement utilisé, les troupes seront ravitaillées. Ainsi dès 1888, il existe le projet d'une « grande armée négre [à] recruter dans le Bahr-el-Ghazal », avec laquelle « alors nous serons les maîtres dans l'Afrique centrale et autres contrées »². Nous revenons ainsi sur l'importance des transports et des ravitaillements, mais leurs faiblesses favoriseront les colonnes de l'État indépendant à vivre de l'exploitation et du recrutement forcés des populations locales. Les auxiliaires ne sont pas d'une fidélité absolue, si bien qu'en 1893, Delhange, le successeur de Milz, doit se replier sur le territoire congolais à la hauteur du camp de Dungu, qui prend une importance stratégique pour Léopold II de tout premier plan³.

Pendant le déroulement de ces opérations, le gouvernement anglais ne voit pas favorablement les plans léopoldiens. Il en va de même pour le gouvernement français qui a également des prétentions sur le Bahr-el-Ghazal et voit une activité congolaise se déployer près du territoire militaire du Tchad. Léopold II joue sur les deux tableaux. Il essaie de faire admettre la constitution d'une expédition franco-congolaise. La République s'y oppose et organise l'expédition Monteil, mais celui-ci refuse de partir avant qu'un règlement diplomatique de la frontière de l'Oubangui ne soit conclu. Avec l'Angleterre, le Roi soulève le danger d'une présence française dans le Soudan méridional et l'exposé royal est fort bien servi par Lambermont. En mai 1894, l'Angleterre cède donc à bail à la fois l'enclave de Lado pour la durée de son règne et le bassin du Bahr-el-Ghazal tant que le Congo sera sous la souveraineté de la maison royale belge ou de la Belgique. Le Bahr-el-Ghazal, englobant l'enclave, est en fait concédé pour une plus longue période. Cependant devant les revendications françaises et sans le soutien du cabinet de Londres, le Roi-souverain est obligé d'abandonner ses prétentions sur le Bahr-el-Ghazal.

Les finances congolaises sont alors étranglées si bien que dans les négociations sur le projet de reprise van Eetvelde fait part des inquiétudes du Roi à Smet de Naeyer. Le chef du Cabinet belge cependant s'accorde à dire que les vues concordent. En somme, la Belgique maintiendrait l'occupation de l'enclave, mais pour Léopold, il importe d'apporter d'autres garanties comme la création d'une société commerciale⁴. La reprise ne se réalise pas et il revient à Chaltin et Dhanis à occuper l'enclave. L'objectif est primordial et s'exprime dans les lettres sous les expressions « la

¹ L'Allemagne revendique que ses possessions de l'Afrique orientale soient reconnues jusqu'au lac Tanganyika à partir du moment où l'Ouganda exploré par l'IBEA passe sous contrôle britannique. Cette revendication actée le Foreign Office met en péril le projet auquel Rhodes tient du chemin de fer du Cap au Caire. La contrepartie congolaise est donc très aisée à faire dans la cession d'une bande de terre sur son territoire entre le lac Tanganyika et le lac Albert.

² MRAC, papiers Thys, cahier 17, notes du Roi à Thys, 12 et 13/9/1888.

³ AGR, PVE, Pos4071, 31, copie d'une note du Roi à Liebrechts, 3/9/1894.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 505, notes de van Eetvelde au Roi, 26 et 30/12/1894.

prompte occupation d'un point sur le Nil »¹ ou encore quatre mois plus tard « *le Roi ne rêve que de Lado* »². La révolte de l'expédition Dhanis freine l'occupation et nous avons vu les craintes de van Eetvelde et de Liebrechts sur les moyens matériel et humain englobés, parfois au détriment de besoins d'autres districts, pour l'objectif nilotique. En 1899, même si Marchand atteint Fachoda avant Kitchener, la France renonce au Bahr-el-Ghazal et Léopold II lance de nouvelles expéditions, mais qui se cognent à la ferme volonté armée des Britanniques qui ont pris conscience de la richesse de ce territoire. Cependant, le Roi tient plus que jamais à prendre pied au Soudan : « *c'est, écrit-il à van Eetvelde, ma gloire : son occupation représente mon objectif depuis des années ; j'y ai consacré toute mon énergie ; plutôt que de renoncer, j'aurai recours à la violence.* »³ Le souverain ne peut évidemment arriver à une telle extrémité, mais il renforce la présence congolaise dans l'enclave – notamment avec la création d'un tribunal et l'envoi des missions « scientifiques » de Royaux et de Lemaire – et il pense à améliorer les voies de communication par la fondation de la Compagnie des chemins de fer du Congo supérieur aux Grands Lacs africains. Toutefois, les négociations entre Londres et Bruxelles se concluent cette fois-ci à la faveur de l'Angleterre. En 1906, l'accord de 1894 est annulé. Léopold II obtient le droit d'occuper Lado pour la durée de son règne ensuite la ligne de partage du Congo et du Nil constituera la frontière. Il est cependant concédé au Congo une ligne de chemin de fer jusqu'au Nil.

Très clairement, la souveraineté dans la gouvernance léopoldienne se concrétise à travers la prise de possession du territoire – avec l'aide des deux autres piliers coloniaux (missions et entreprises) – ainsi que l'affirmation d'une puissance militaire et étatique par une politique expansionniste précoce. Le mot d'ordre est très clair : « *Notre devoir est de fortifier notre influence par tous les moyens utiles et convenables.* »⁴ Cependant, la notion même de souveraineté relève du droit international et relève directement du champ juridique. Les problématiques de cette nature ne sont pas du tout absentes et à commencer par cette épée de Damoclès qu'est la justice consulaire. Cette juridiction prévue d'abord dans l'accord bilatéral avec l'Angleterre ne sera cependant jamais demandée par l'une des Puissances. Pourtant, lors des moments de crise, l'opportunité de l'établir n'a pas manqué. Ainsi lors de l'affaire Stokes-Lothaire, l'Angleterre brandit la menace de la justice consulaire pour laquelle le Roi prend l'affaire directement en main⁵. S'il conçoit que l'ère des tolérances vis-à-vis des agents fauteurs d'abus doit finir⁶, le souverain veut également que la Justice « (...) *ne mette pas constamment les pieds dans le plat* »⁷. Ce qui importe pour le Roi est d'éviter à ce sujet tout ce qui peut froisser les Puissances – en l'occurrence l'Angleterre et l'Allemagne – et tout en préservant la dignité de l'État à leur être agréable⁸. Déjà en 1894, Léopold II fait écrire officieusement à Wahis afin qu'il rétablisse des relations courtoises entre la magistrature et le consul anglais à propos d'une amende qui lui a été infligée. À cette occasion, le secrétaire d'État écrit : « *Une considération domine tout : c'est que si la situation ne se modifie pas avec le consul, on finira par interdire nos recrutements et par agiter la question de la justice consulaire. Que nos magistrats se pénètrent un peu*

¹ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/2/1896.

² *Ibidem*, lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/6/1896

³ Cité par B. EMERSON, *op. cit.*, p. 204.

⁴ AGR, PVE, Pos4071, 28, note du Roi à van Eetvelde, 10/7/1891.

⁵ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Ghislain à Wangermée, 3/7/1896.

⁶ SPFAE, AA, IRCB, 505, lettre de van Eetvelde au Roi, 31/10/1895.

⁷ AGR, PVE, Pos4068, 9, note de van Eetvelde et note du Roi, 5/8/1895.

⁸ *Ibidem*, Pos4072, 32, note du Roi à van Eetvelde, 26/8/1896.

des nécessités politiques de la situation et je crois bien qu'ils feront moins souvent montre d'un zèle intempestif. »¹ Une décennie après, en pleine campagne anticongolaise, le souverain s'interroge sur les moyens directs et indirects de se prémunir de la justice consulaire. Si comme d'accoutume l'esprit du Roi est prolifique, il est également dépourvu de bon sens juridique. En effet, il considère que la transmission testamentaire du Congo à la Belgique annule en sa personne le droit de consentir à l'établissement de la juridiction étrangère².

Cette absence d'esprit juridique se remarque également dans l'affaire dite des pavillons. Un décret en 1887 prescrit notamment qu'au-delà de Léopoldville, les bateaux arborent obligatoirement les couleurs congolaises. Très rapidement, des déclarations des chancelleries étrangères sont envoyées à Bruxelles et même s'il s'agit d'une mesure visant à affirmer par un signe extérieur la souveraineté pleine et entière de l'État léopoldien, le Roi s'estime incompétent pour trancher la question de droit³. Néanmoins, Léopold II est attentif aux débats juridiques dont il laisse à ses collaborateurs et à des jurisconsultes dévoués le soin d'établir l'argumentaire. Lui-même ne répétant à loisir que le seul mot d'ordre, comme lors des négociations sur les droits d'entrée où il rappelle l'impossibilité de traiter également des droits de sortie, car « *l'État du Congo aurait cessé d'exister si les affaires intérieures devaient être décidées par d'autres que son gouvernement.* »⁴

Mais la souveraineté ne s'est jamais trouvée autant au cœur du débat que pendant la campagne anticongolaise. Léopold II défend vigoureusement l'indépendance de l'ÉIC notamment devant la prétention de Charles Dilke de diviser le Congo entre la France et l'Allemagne. Le Roi clame qu'il s'agit d'un État souverain et qu'il a été reconnu –, et ce à juste titre – en dehors de l'Acte de Berlin. C'est donc, selon le chef de l'État, un grand crime que de vouloir détruire un État indépendant⁵. Ainsi, sa politique coloniale se résume en quelques mots : « *Aucune intervention étrangère ni pression dans les affaires intérieures du bassin conventionnel du Congo.* »⁶ Les finances ayant toujours été un sujet sensible pour Léopold II, il demande également à Sam Wiener de mettre le domaine de la Couronne en sureté afin d'éviter « *un pillage éventuel par l'Étranger* »⁷. Toutefois, ce danger se manifeste par l'héritière qu'est la Belgique à laquelle le monarque répond : « *L'État du Congo n'a de comptes à rendre à personne. Il n'est justiciable de personne. Personne n'a le droit de lui demander des comptes.* »⁸ Ayant lui-même octroyé la faculté au Gouvernement belge de pendre l'initiative de la reprise, le Roi-souverain devra se résoudre à laisser le Congo devenir une colonie belge.

B. Stabiliser les finances publiques et accroître les ressources

Le rêve colonial du Roi a toujours été motivé par un objectif économique. Les territoires ultramarins doivent pouvoir offrir des débouchés au commerce national, mais surtout apporter des revenus qui seront utilisés au profit de la « métropole » pour son embellissement, mais également pour son expansion économique. Cependant, la mise en valeur des territoires ne peut

¹ *Ibidem*, Pos4073, 39, lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/8/1894.

² AGR, papiers Wiener, Coll.22 N° 1324/1, 3, note du Roi de Wiener, 24/5/1904

³ SPFAE, AA, AE 488 (331), position de van Eetvelde à la note de Tree, s.d. [1888]

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, note du Roi à Thys, 4/12/1890.

⁵ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note du Roi à Baerts, 19/6/1903.

⁶ *Ibidem*, note de Goffinet et remarque du Roi, s.d. [1906]

⁷ *Ibidem*, note du Roi, 24/5/1903.

⁸ *Ibidem*, lettre du Roi à Smet de Naeyer, 29/11/1906.

pas se réaliser du jour au lendemain, si bien que les investissements ne se font qu'à perte pendant la majeure partie de l'entreprise africaine.

Le budget de l'État est source de grande inquiétude dès les débuts de l'ÉIC pour le Roi, car le financement provient de ses ressources personnelles. Le souverain considère comme une grande nécessité de veiller à la bonne organisation de l'administration locale devant permettre des économies¹. Son appréciation de la situation est cependant assez pessimiste. Le désordre règne, selon lui, au Congo et il a l'impression de se ruiner inutilement². Déjà en 1883, le souverain estime que les dépenses ne doivent pas dépasser un million par an. Le budget dès lors est érigé en loi, et même en système qui ne peut pas être dépassé par Boma³. Ainsi, il désire que le budget de 1886 soit en dessous des trois millions et il pose la question de savoir s'il n'y a pas trop d'agents qui « *ne font que paperasser* » dans le Bas-Congo⁴. En 1890, Léopold II pose la limite de quatre millions afin d'éviter une banqueroute⁵. Ce souci de l'économie se marque même à partir du moment où les recettes sont considérables et permettent en principe un équilibre budgétaire. En 1899, il souhaite entretenir Droogmans au sujet d'une réduction de trois ou quatre millions ainsi que du désordre qui règne⁶. Ce désordre, qualifié de « *maladie du Congo* », prend la forme concrète du contingent des travailleurs indigènes, mais est évoqué à l'esprit du Roi, complètement surpris, par des retards de paiement de l'État à la compagnie du chemin de fer⁷. Cette recherche de l'économie entraîne, selon Stengers, une hostilité sourde de l'administration centrale et locale qui voit disparaître des millions pour des travaux urbanistiques en Belgique tandis que les infrastructures sur le terrain ne sont pas suffisamment développées⁸. Comme Léopold II l'écrit à Thys en 1889, il ne veut consentir qu'aux dépenses strictement nécessaires et revient sur le personnel qu'il trouve trop nombreux dans le Bas-Congo alors que l'attention doit se porter sur le Haut⁹. Des choix sont posés concrètement et qui ne seront pas sans incidence. Par exemple, en 1893, le chef de l'État n'est pas favorable à augmenter le nombre de magistrats professionnels¹⁰, ne permettant pas l'établissement d'une juridiction civile et pénale efficiente sur l'ensemble du territoire.

Néanmoins, la gouvernance léopoldienne nous apparaît comme reposant sur des termes contradictoires. En effet, les limites du budget ou les économies sont fréquemment invoquées, mais dès qu'il s'agit des expéditions et en particulier du Nil, ces propos ne font plus loi. En 1897, Léopold II écrit à van Eetvelde : « *Je préfère de beaucoup des embarras financiers momentanés à l'abandon d'[aucune] chance. Les uns se réparent et les autres ne se retrouvent jamais. A sa naissance, le Congo n'avait rien. C'est dans cette condition qu'il est venu au monde et s'est développé. Je vise avec vous l'équilibre financier et nous y arriverons, mais je ne [subornerais] pas tout on y arrivera dans deux ans je préfère même que ce soit qu'un peu plus tard.* »¹¹ Selon le Roi, l'administration centrale tergiverse à répondre aux demandes matérielles

¹ AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, note du Roi à Strauch, 24/3/1885

² *Ibidem*, Pos2740/3, note du Roi à Strauch, 2/12/1886.

³ MRAC, papiers Thys, cahier 8, note de Thys et commentaire du Roi, 12/10/1885.

⁴ AGR, papiers Droogmans, note du Roi à [Van Neuss], s.d. [1886]

⁵ AGR, PVE, Pos4071, 27, note du Roi à van Eetvelde, 24/9/1890.

⁶ APR, fonds Goffinet, Correspondance Léopold II-Goffinet, note du Roi à Goffinet, 17/3/1899.

⁷ *Ibidem*, note du Roi à Goffinet, 30/1/1899.

⁸ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 121-122.

⁹ MRAC, papiers Thys, cahier 20, note de Thys et commentaire du Roi, 21/3/1889.

¹⁰ AGR, Documents relatifs à l'expansion belge, papiers de Cuvelier, note du Roi à de Cuvelier, 11/12/1893.

¹¹ AGR, PVE, Pos4072, 33, note du Roi à van Eetvelde, 31/8/1897.

des expéditions. Or son opinion est faite : si celles-ci causent des frais extraordinaires, elles produiront des recettes extraordinaires de par leur mission de récolter de l'ivoire. En fait, dès 1891, Léopold II construit son État africain autour de deux axes : « *avec une bonne armée et des ressources, la colonie est sûre de vivre.* »¹

Champion de la liberté commerciale au cours de la formation de l'ÉIC, Léopold II s'oriente progressivement vers la politique domaniale. On ne peut affirmer que dès 1885, le Roi-souverain cherche à établir un monopole étatique. Bien au contraire, à ses débuts, le Congo léopoldien n'est pas du tout en position de force notamment vis-à-vis des compagnies commerciales établies dans le bas fleuve. Devant leurs requêtes, le gouverneur reçoit l'autorisation de diminuer les droits de sortie même s'il doit par un autre moyen recouvrer la réduction accordée². Ainsi, un autofinancement est recherché dès 1885 par le projet d'une loterie puis d'un emprunt à lots qui sera émis en Belgique en 1888. Le Roi s'implique concrètement dans les négociations et il ira jusqu'à soutenir le cours de l'obligation avec sa fortune personnelle³. En 1889, l'emprunt ne répond pas aux attentes escomptées, mais il reste la priorité. Cependant et très rapidement, d'autres sources de revenus sont sollicitées. Il y a d'une part le prêt de vingt-cinq millions octroyé par la Belgique et d'autre part l'établissement des droits d'entrée dans le bassin conventionnel. Ces derniers sont négociés lors de la Conférence antiesclavagiste dont le but est clairement humanitaire. Toutefois, les négociations se crispent en 1891 sur cette question et Léopold veut alors porter le débat exclusivement sur ce qui peut rapporter de l'argent à l'ÉIC. Cette optique royale fait écrire à Lambermont : « *C'est que la conférence de Bruxelles n'a été inventée que pour donner des droits d'entrée à l'État du Congo ; la répression de la traite n'était qu'un masque. La solution sur indiqué (sic) viendrait sanctionner cette calomnie, ce serait considéré comme un aveu.* »⁴

Au moment de la Conférence de Bruxelles, la politique domaniale, perçue comme une planche de salut, a déjà été amorcée et prend la forme de récoltes d'ivoire puis viendra l'imposition en caoutchouc. Les achats d'ivoire ont débuté en 1885, mais d'une manière très prudente ne fût-ce que par rapport à l'investissement qu'ils obligent à faire⁵. Deux ans plus tard, les récoltes sont suspendues et Thys suppose que le Roi va regretter cette décision⁶. En effet, l'année d'après, le souverain ordonne à Coquilhat : « *Veuillez tenir la main à ce que de l'ivoire soit récolté pour l'État, tout le monde achète des masses d'ivoire au Congo et malgré mes instructions formelles, l'État ne s'en procure pas. C'est déplorable et il faut que cela finisse.* »⁷ L'instruction royale reçoit un large écho, car Léopold II écrit à Thys : « *Entendez vous avec le D[épartemen]t des finances du Congo p[ou]r réaliser au mieux et dès qu'on le pourra l'ivoire qui nous arrive. L'argent à provenir de l'Ivoire doit rentrer dans notre caisse dans le moindre délai possible* »⁸. Une transition complète s'accomplit entre 1890 et 1892. Période durant laquelle l'affirmation de la propriété de l'État sur les terres vacantes est de plus en plus forte. Ce droit existe depuis 1885, mais Léopold II entend qu'il soit le plus large possible et cite la proportion

¹ *Ibidem*, Pos4073, 39, lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/2/1896.

² AGR, papiers Droogmans, 2, N° sp 88 Van Neuss à Janssen, 23/7/1886.

³ Voir notamment tout le dossier : APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 206, Emprunts de l'ÉIC.

⁴ *Ibidem*, 72, note de Lambermont au Roi, 14/7/1891.

⁵ MRAC, papiers Thys, cahier 8, note de Thys et commentaire du Roi, 13/10/1885.

⁶ P. SALMON (éd.), *Malamou* (...), p. 343.

⁷ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 311, note du Roi à Coquilhat, 30/5/1888.

⁸ MRAC, papiers Thys, cahier 14, note du Roi à Thys, 20/7/1888.

des deux tiers du territoire¹. La souveraineté est à la base de ce droit et, selon le Roi, l'État ne doit donc pas le prouver². L'optique devient très claire par rapport aux sociétés belges : l'avenir du Congo léopoldien ne passe pas par la réussite d'une compagnie, le Gouvernement doit donc garder les meilleurs terrains pour lui³.

L'aggravation du déficit budgétaire suscite, à partir de 1892, des ordres pressants pour des récoltes importantes d'ivoire et de caoutchouc sans lesquelles l'État ne peut pas se maintenir⁴. L'investissement du Roi y est complet à l'exemple de la publication du décret sur l'exploitation du caoutchouc dans les forêts domaniales. Ce dernier daté du 30 octobre 1892 est la pierre d'angle de la législation de la politique domaniale et très probablement, il est de la main même de Léopold II et pour lequel l'administration n'a accompli qu'un travail de publication. En effet, le souverain, résidant alors à Ostende, envoie à van Eetvelde « *un avant projet de décret spontané* » qu'il veut voir publié pour le 1^{er} novembre⁵.

Quatre ans plus tard, les finances publiques sortent progressivement du rouge grâce aux bénéfices tirés du domaine privé, mais Léopold II reste plus que jamais pénétré par l'idée de développer les récoltes⁶. Jusqu'à la fin de l'ÉIC, le Roi aura comme souci l'augmentation des revenus. En 1906, lors des travaux de la commission des réformes, le chef de l'État travaille sur certains décrets dont celui des impositions. Pour le Roi, l'impôt personnel doit avoir une valeur annuelle comprise entre douze francs et trente francs tandis que le gouverneur pense qu'il ne doit pas dépasser la somme de dix francs. La pensée du souverain vise clairement l'accroissement de l'impôt, car une de ses priorités est en fait un grand emprunt, une ressource extraordinaire, qu'il n'est possible de réaliser que si les ressources ordinaires se développent⁷. Ministre d'État congolais, van Eetvelde a bien compris que Léopold II n'est pas prêt à abandonner les projets urbanistiques qu'il a entamés au début du XX^e siècle⁸. Le financement de ces travaux provient d'une part des emprunts congolais et d'autre part des recettes du domaine de la Couronne.

L'établissement d'une propriété personnelle du monarque absolu est mené concomitamment à la mise en place de la politique domaniale. Lorsque Léopold II parle des droits souverains sur les terres vacantes, il ne vise pas seulement ceux de l'ÉIC, mais également les siens, qui lui permettent de réserver des territoires et de les exploiter⁹. Ce domaine de la Couronne est conçu au départ comme devant suppléer les finances du Roi, et ce afin de poursuivre ses subventions à l'État indépendant¹⁰. Les montants, très probablement, reversés à la fortune privée sont utilisés selon les instructions du Roi, mais ils ne sont pas destinés à des objectifs congolais. À bien des égards, le domaine de la Couronne est semblable à une caisse spéciale de travaux publics, mais

¹ AGR, PVE, Pos4071, 28, notes du Roi à van Eetvelde, 3/8/1891, 7/9/1891 ; APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 8, note du Roi à Banning, 14/9/1891.

² SPFAE, AA, IRCB, 721, note du Roi, s.d.

³ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 1/9/1891.

⁴ *Ibidem*, Pos4073, 37, copie de la lettre du Roi à Wahis, 4/4/1892 ; lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/5/1892.

⁵ *Ibidem*, Pos4071, 29, copie d'une note du Roi à Van Eetvelde, 22/10/1892.

⁶ *Ibidem*, Pos4073, 39, lettres de van Eetvelde à Wahis, 19/1, 5/3 et 5/6/1896.

⁷ AGR, papiers Droogmans, 90, projet de télégramme du Roi à Wahis, s.d. ; MRAC, papiers Orts, commission d'examen du rapport d'enquête, formules à faire adopter par la Commission des XIV, s.d. [circa 1906]

⁸ AGR, PVE, Pos4075, 35, brouillon d'une lettre de van Eetvelde, s.d.

⁹ *Ibidem*, Pos4071, 28, note du Roi à van Eetvelde, 3/8/1891.

¹⁰ *Ibidem*, Pos4076, 53, note du Roi, 20/2/1893.

dont la forme juridique a longtemps été négligée¹. Le décret de fondation n'a été réellement écrit qu'en 1901 et non pas 1896. En 1907, Léopold II revient sur la question en attirant l'attention de Droogmans sur la proche fin de l'ÉIC et que dès lors, « (...) nous devons avoir nos pièces gouvernementales en règle. »² Le domaine devenu entretemps une fondation est largement combattu au Parlement et le Roi-souverain tente l'impossible pour la sauvegarder. Il imagine dès lors une série de conventions, dont plusieurs avec des sociétés. Ainsi, l'une d'entre elles est passée avec la Compagnie immobilière de Belgique qui est chargée de mener à bien certains travaux entrepris par la Fondation³. En outre, une société de droit congolais est créée, la Société de développement du lac Léopold II, afin que la Fondation lui vende ses forêts caoutchoutières et lui reverse en contrepartie les bénéfices des ventes moins un pourcentage pour la société⁴. Léopold II tient avant tout à démontrer aux ministres belges que « la Belgique n'a aucun droit sur le domaine de la Couronne et qu'elle n'a pas besoin de ce domaine pour augmenter ses ressources »⁵. Il ne sera pas suivi sur cette voie, mais recevra en compensation deux fois cinquante millions : la première tranche à titre de remboursement de ses propres frais ; la seconde afin de poursuivre son action en faveur du Congo.

¹ AGR, papiers Droogmans, 13, note du Roi à Droogmans, 11/1/1902.

² *Ibidem*, 50, note de Droogmans et commentaire du Roi, 16/7/1907.

³ SPFAE, AA, AI, 1379, convention entre Fondation de la Couronne et Cie immobilière de Belgique, 11/10/1906.

⁴ AGR, papiers Droogmans, 49, Société Internationale Forestière et Minière du Congo et 50, Société de développement du lac Léopold II.

⁵ *Ibidem*, 18, note du Roi à Droogmans, 14/12/1907.

IV. Conclusion

L'inclusion de l'AIC par les Puissances au sein de leur cénacle berlinois ne crée pas ipso facto l'État indépendant du Congo, mais désigne l'association léopoldienne comme un pouvoir politique. Pour que celui-ci devienne effectif, le Roi doit lever encore plusieurs obstacles importants à l'instar de la question des frontières du futur État et de celle de l'aval du Parlement belge permettant à Léopold II de ceindre la couronne congolaise. Ces questions pendantes qui se résolvent sans grandes difficultés – bien que le règlement complet des frontières prendra plusieurs décennies – n'ont pas incité le souverain à se pencher avec attention sur la question des institutions. La priorité concerne la situation en Afrique, où comme nous le verrons dans le chapitre suivant, un embryon administratif se crée à partir de la nomination de sir Francis de Winton comme administrateur général. Il n'est donc pas anodin qu'il revienne à l'officier anglais de proclamer l'avènement de l'ÉIC le 1^{er} juillet 1885, tandis que Léopold II notifie son accession au trône africain un mois plus tard. À Bruxelles, le Roi s'appuie, comme depuis 1876, principalement sur son cabinet, sur Auguste Lambermont et Émile Banning aux Affaires étrangères et sur Maximilien Strauch, qui est la cheville ouvrière de l'AIC en Belgique.

Au cours du mois de mars 1885, l'idée d'un Gouvernement central se dessine dans l'entourage immédiat du Roi. L'appareil étatique se divise en trois départements : Affaires étrangères, Finances et Intérieur. Le projet d'un quatrième département spécifique à la Justice est envisagé, mais il est abandonné pour des raisons budgétaires. La Justice est alors rattachée aux Affaires étrangères. Un quatrième service existera pourtant au travers de la Trésorerie générale confiée à Henri Pochez, mais dont les prérogatives sont plus administratives que politiques. La constitution du Gouvernement central ne correspond cependant pas à un plan préétabli et sa mise sur pied semble répondre avant tout à une logique empirique. Le choix des responsables des départements est sous cet angle fortement illustratif. Tandis qu'un soin particulier est apporté pour obtenir l'engagement d'officiers anglais expérimentés pour le Congo, un jeune consul, Edmond van Eetvelde, et un directeur d'administration, Hubert Van Neuss, sont sélectionnés pour diriger les Affaires étrangères et les Finances. À vrai dire, leur arrivée dans les bureaux congolais tient plus de la recommandation de Banning et de Lambermont qu'il ne se justifie par leurs compétences. Le plus à même à présider alors un service administratif se trouve être Maximilien Strauch, qui reçoit la direction de l'Intérieur.

Cette équipe gouvernementale est au départ marquée par l'amateurisme. Pour les questions internationales, il semble évident que la personne-ressource reste dans un premier temps le secrétaire général des Affaires étrangères belges. Néanmoins, Léopold II met au travail directement cette nouvelle équipe, qui peu à peu s'affirme et prend au fil du temps les allures d'un gouvernement. De manière emblématique, les chefs de départements, connus sous l'appellation d'« administrateur général », deviennent en 1891 des secrétaires d'État. Inconnue alors dans le paysage institutionnel belge, la fonction renvoie vraisemblablement au langage juridique anglo-saxon désignant un ministre. De surcroît, ce changement correspond à l'époque où l'ÉIC s'affirme dans le champ des relations internationales telles l'occupation effective du Katanga, le règlement de la frontière avec le Portugal ou encore la conférence antiesclavagiste de Bruxelles. Cette qualité ministérielle existe depuis 1885 et les administrateurs généraux participent autant au

pouvoir législatif qu'au pouvoir exécutif. À l'instar des ministres belges, ils se réunissent d'ailleurs lors des premières années dans un conseil traitant toutes les affaires importantes. Dans le contexte d'une monarchie absolue, ils occupent une position ambiguë, car tous y compris Léopold II proviennent d'un cadre démocratique. De la sorte, des usages – tel le contreseing ministériel – perdurent tandis qu'ils n'ont aucune nécessité dans un régime autocratique. Cette pratique de la monarchie constitutionnelle n'est d'ailleurs pas négligée par Léopold II. Ainsi, lorsque Camille Janssen refuse de signer les décrets sur les concessions en 1892, le Roi demande à van Eetvelde d'apposer sa signature. Les secrétaires d'État ne sont donc pas de simples exécutants. Ils affirment leurs positions ou oppositions, qui aboutissent aux démissions volontaires d'Hubert Van Neuss et de Camille Janssen et sans doute forcées d'Édouard De Grelle-Rogier. Dix ans après la fondation de l'ÉIC, il ne reste plus de l'équipe originelle qu'Edmond van Eetvelde. Le baron ne peut toutefois pas être considéré comme un serviteur aveugle du Roi. Van Eetvelde exprime plus que des réticences devant la politique domaniale ou nilotique de Léopold II. En 1897, il exprime clairement toute la difficulté de sa mission de combiner les objectifs du souverain avec la réalité du terrain ainsi que d'éviter les abus. À bout de forces, il s'absente l'année d'après et malgré son désir de revenir, Léopold II l'oblige à démissionner en 1900.

L'histoire du Congo léopoldien entraîne du reste de profondes modifications au sein des structures du Gouvernement central. Les fonctionnaires resteront toutefois peu nombreux. Ils sont une trentaine au cours des années 1890 et environ septante au moment de la reprise. Très rapidement, deux anciens agents au Congo, Adolphe de Cuvelier et Charles Liebrechts sont versés dans l'administration centrale pour la rendre plus performante et deviennent par la suite les secrétaires généraux des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Dans la même logique, le département de l'Intérieur – dont l'importance ne cesse de croître – est confié au gouverneur général Camille Janssen. Le Gouvernement congolais installé à Bruxelles devient donc la tête de l'ÉIC et les futurs gouverneurs réalisent dorénavant un stage à l'administration centrale pour y être imprégnés des politiques à mener en Afrique.

La première grande modification du Gouvernement central se réalise en 1894 après la démission du comte De Grelle-Rogier. Il ne reste dès lors plus qu'un seul secrétaire d'État, Edmond van Eetvelde, qui devient le secrétaire d'État unique. Il devient dorénavant la pierre angulaire de tout l'État indépendant et les secrétaires généraux gagnent une plus grande influence sur la gestion des départements. La démission de van Eetvelde quelques années plus tard a été considérée par Félicien Cattier comme la maturité de l'absolutisme léopoldien. Toutefois, ce raisonnement ne tient pas compte de la gouvernance propre à Léopold II, qui permet l'accroissement des responsabilités politiques des secrétaires généraux. Désormais, le Roi gouverne avec les secrétaires généraux et Charles Liebrechts devient incontournable dans le dispositif étatique. Enfin, un élément curieux réside dans le caractère éphémère de certaines structures répondant en réalité à l'empirisme institutionnel. Le bureau de presse illustre bien le phénomène. Connu principalement dans son action de contre-propagande à partir de 1903, il semble qu'une première structure ait existé en 1892, lors de la polémique avec les sociétés belges.

Si les compétences des départements sont évidentes et n'évoluent pas, le rôle et le pouvoir des hommes quant à eux dépendent de l'exercice de la souveraineté par Léopold II. Aucun texte ne

définit l'autorité royale et aucune constitution ne régit les attributions tant et si bien que les observateurs contemporains n'émettent aucun doute sur l'absolutisme royal au Congo. Léopold II est donc à la source de tous les pouvoirs et il définit seul les politiques à mener. Néanmoins, la gouvernance léopoldienne évolue au fil des années. Durant l'expédition menée par Stanley, Léopold II s'intéresse et s'informe sur tous les éléments de celles-ci, donnant par exemple des ordres sur les médicaments ou les conserves à envoyer aux agents européens. La complexification des dossiers de l'ÉIC, l'âge grandissant et les séjours de plus en plus nombreux à l'étranger forcent cependant le Roi à s'occuper de tous les détails. Le Gouvernement central bénéficie de larges délégations de pouvoir à partir des années 1890. Au début du XX^e siècle, il n'est pas possible au vu des prérogatives assurées par les bureaux bruxellois d'assimiler les secrétaires généraux à de simples hauts fonctionnaires. Dans les faits, ils remplacent les secrétaires d'État sans en posséder la qualité. Léopold II ne s'éloigne toutefois pas complètement de la gestion politique du Congo.

Au fil des années, il se concentre sur deux politiques, véritables priorités royales. La première renvoie à la conception originale de l'action coloniale, qui se veut économique. Le Roi surveille de près les finances publiques. L'engagement dans le *scramble of Africa* n'est basé que sur la conviction personnelle du souverain que l'entreprise peut être rentable. Néanmoins, la situation du terrain ne permet pas de tirer des bénéfices et le financement de l'ÉIC provient en grande partie jusqu'en 1895 de la fortune privée et des emprunts près des Rothschild. Léopold II est donc intransigeant en ce qui concerne la politique économique. Transgressant l'Acte de Berlin, il établit le régime malgré une forte opposition de ses proches collaborateurs et des sociétés belges. Sa volonté d'accroissement des revenus joue en grande partie dans l'attitude gouvernementale devant les atrocités. Tandis que le Roi gère de loin les affaires de l'ÉIC au début du XX^e siècle, il prend les rênes du pouvoir lorsque la commission des réformes achève son travail en 1906. Sa préoccupation est alors de maintenir le volume des ressources et l'existence du domaine de la Couronne. La seconde démontre que Léopold II n'est pas animé du seul esprit entrepreneurial. Très rapidement, le Roi a conscience de l'accroissement de ses prérogatives régaliennes au travers de la colonisation. Il y trouve un champ où peuvent se déployer à la fois ses capacités et son ambition, qui doivent augmenter tout à la fois le prestige de la Couronne et celui de la Belgique. L'expansion vers le Nil devient le pré carré du Roi, qui n'hésite pas à mettre en péril l'intérêt vital du l'ÉIC dans cette course avec les Anglais et les Français. Le renoncement à l'étendue du territoire n'est concédé que la mort dans l'âme en 1906.

Tout comme son investissement dans le gouvernement de l'ÉIC, la manière dont Léopold II est informé évolue donc également à travers les décennies. Aux débuts de l'État, il lit toutes les lettres en provenance du Congo, mais le volume du courrier grandit rapidement. Une synthèse de la correspondance sous la forme de résumés est transmise au Palais, ce qui n'empêche pas les départements de transmettre directement les lettres jugées importantes au Roi. En outre, Léopold II convie quotidiennement les secrétaires d'État ou les secrétaires généraux, dont les bureaux sont proches du palais de Bruxelles. De même, il n'hésite pas à recevoir les officiers, les fonctionnaires et les missionnaires de retour d'Afrique. Cependant, il existe plusieurs filtres importants. Le cadre d'une monarchie absolue force l'allégeance de ceux qui servent le souverain cherchant à lui plaire. De même, l'administration centrale entre dans ce même jeu dont l'impact se double par l'autonomie qu'elle possède et qu'elle cherche à préserver. Enfin, les séjours de plus

en plus nombreux du Roi en dehors de la Belgique provoquent et nécessitent inévitablement une information de plus en plus synthétisée. Dès lors, Léopold II n'est pas à partir du milieu des années 1890 le souverain le mieux informé sur son État, laissant l'administration agir et n'intervenant plus qu'aux moments des grandes crises.

Deuxième partie : des institutions locales

Troisième chapitre

Du Gouvernement local de l'État indépendant du Congo

Ce chapitre aborde le fonctionnement du Gouvernement local et peut donc être mis en parallèle avec le précédent. Le Gouvernement local réunit d'une part à Boma, capitale de l'ÉIC, les services du gouverneur général et se prolonge d'autre part avec les services administratifs dans les districts. Expression de l'autorité au Congo, il a été installé avant l'avènement de l'ÉIC en vue d'affirmer l'efficacité de l'entreprise léopoldienne. Cette particularité constitue la première partie de notre analyse.

Dans un deuxième temps, notre étude observe le développement des institutions locales, qui appliquent ou adaptent les décisions de Bruxelles. En outre, la superficie de l'ÉIC et la distance entre la Belgique et le Congo créent des espaces entre les différents niveaux. Ceux-ci favorisent une autonomie de l'administration territoriale, voire l'apparition de contre-pouvoirs administratifs ou africains.

Enfin, le gouverneur général comme représentant du Roi-souverain retient notre attention. En théorie, il dirige l'administration mais son autorité dépend fortement de la personnalité des titulaires. Il n'empêche que ceux-ci arrivent à donner lors de leur gouvernement une impulsion personnelle à la politique de l'ÉIC

I. De l'origine du Gouvernement local

1. À la recherche d'un Administrateur général au Congo

Au contraire du Gouvernement central dont les membres sont désignés entre la fin de la conférence de Berlin et la proclamation de l'ÉIC, l'institution d'un Gouvernement local prend jour plus rapidement devant la nécessité d'affirmer des droits politiques sur le bassin conventionnel. Marcel Luwel, conservateur du musée de Tervuren, s'est longuement intéressé à cette problématique en consacrant une monographie au premier administrateur général du Congo¹.

En 1879, Stanley est envoyé en Afrique pour le compte de Léopold II comme chef d'expédition, mais cela n'empêche pas le Roi de rechercher d'autres collaborateurs, dont la carrière n'est pas des moindres. Deux noms reviennent pour la fonction de chef d'expédition à la côte orientale. Il s'agit d'une part de Charles Gordon et d'autre part de Gustav Nachtigal². Grâce à ses exploits en Chine et en Égypte, le général anglais retient tout particulièrement l'attention du souverain, tandis que l'explorateur allemand sera bientôt nommé *Reichkommissar* par Bismarck pour l'établissement des colonies allemandes au Cameroun et au Togo. Dès mars 1880, une entrevue a lieu entre

¹ M. LUWEL, *Sir Francis de Winton. Administrateur général du Congo 1884-1886*, Annales MRAC, Tervuren, 1964.

² AGR, papiers Strauch, Pos 2740/1, note du Roi à Strauch, 13/11/1879.

Léopold II et Gordon Pacha et même si le général est intéressé par le projet, une difficulté importante réside dans le fait qu'il est officier d'active et que le Gouvernement britannique ne désire pas le libérer de son service. Entre 1880 et 1884, Gordon reste cependant en contact avec le souverain. Il n'hésite pas à donner l'un ou l'autre conseil mais il pose également des conditions à un éventuel engagement et parmi lesquelles la reconnaissance du drapeau de l'Association. Il participe dès lors à l'évolution de la réflexion, du passage d'un projet commercial à un projet étatique.

Pendant ce temps-là, Stanley, atteint physiquement, est revenu en Europe et demande qu'il soit aidé dans sa tâche. Léopold II examine, en conséquence, la possibilité d'un candidat issu des cadres de l'armée belge, mais la recherche d'un profil du type « jeune Gordon » devient très rapidement l'option privilégiée. Léopold sollicite dès lors le futur maréchal Wolseley afin d'obtenir l'un ou l'autre candidat. Le souverain précise que le candidat doit être tout à la fois « [...] *habile, capable de conduire les blancs, de gouverner les noirs et ayant les vues politiques nécessaires pour soutenir et piloter à travers les écueils une entreprise fort difficile* »¹. Wolseley désigne l'un de ses aides de camp. Si cette procédure de recrutement n'aboutit pas, celle-ci fournit du moins le descriptif de la fonction du remplaçant : d'une part tout en restant sous les ordres de Stanley, le candidat serait chargé non seulement de la gestion des stations, mais également de l'extension des territoires sur lesquels des droits seraient acquis ; d'autre part, il aurait également une fonction de magistrat, impliquant dès lors l'exercice d'une souveraineté sur les territoires.

Strauch est donc envoyé en mission en Angleterre à la recherche d'autres candidatures, car Léopold II croit en la nécessité d'engager un officier anglais². Le mot d'ordre apparaît comme une évidence ne nécessitant pas plus d'explications. La motivation du Roi doit être probablement multiple et répond à des considérations à la fois pratiques et politiques. La recherche d'un « jeune Gordon » est évidemment motivée par l'expérience et les qualités développées chez un grand nombre d'officiers britanniques, qui au service de l'Empire deviennent des experts en matière coloniale. Des motifs politiques se télescopent puisque les négociations avec le Portugal sur la reconnaissance de ses « droits historiques » s'ouvrent à la fin de l'année 1882. L'Association doit dès lors démontrer à la première puissance mondiale qu'il est préférable pour ses intérêts de la soutenir plutôt que de favoriser la puissance lusitanienne. Avoir à la tête des stations, un Anglais peut attirer le regard bienveillant de l'opinion publique insulaire sur les tentatives africaines du Roi. En outre, la nationalité anglaise du principal agent au Congo permettrait de renforcer son autorité non pas tellement vis-à-vis de l'ensemble du personnel, mais devant son homologue français qui hésiterait plus facilement à le bousculer d'autant que l'Angleterre regarde avec circonspection les avancées de la France en Afrique centrale.

De retour en Belgique, Strauch propose la candidature de sir Frederick Goldsmid. Plus âgé que Léopold II, Goldsmid est d'ailleurs retraité en 1875 au rang de major général, ayant parcouru une très longue carrière militaire, l'ayant amené aussi bien en Chine, en Crimée qu'en Égypte. Ayant conscience de l'importance du télégraphe, il participe à l'établissement de la connexion entre l'Inde et l'Europe et devient le directeur général de l'Indo-European Telegraph. En 1880, il

¹ Minute d'une lettre citée par M. LUWEL, *Sir Francis (...)*, p. 12.

² AGR, papiers Strauch, Pos 2740/1, note du Roi à Strauch, 18/5/1883.

devient le contrôleur britannique du Daira Sanieh et quitte l'Égypte en 1883¹. Le Roi examine ainsi le profil d'un officier compétent aussi bien dans son premier champ d'action que dans la diplomatie, l'administration et les applications technologiques. Une rencontre a lieu à Bruxelles en juin 1883 et le souverain expose l'objet de la mission qu'il voudrait lui confier. L'extension territoriale est envisagée, mais l'objectif est bien plus politique puisqu'il s'agit de rassembler en une confédération les stations et par conséquent les chefs indigènes qui ont contracté des accords². Stanley est bien au courant de la mission confiée à sir Frederick et un projet de confédération prend forme, qu'il soumet lui-même au Foreign office³. Parti en septembre 1883 comme administrateur délégué, il revient malade deux mois plus tard⁴. À son retour, il expose à Léopold II les problèmes qu'il a rencontrés. Dans ses remarques, une attention est apportée à l'administration de la structure étatique en devenir. Pour ce faire, Goldsmid avance des noms qui figureront parmi les premiers directeurs du Gouvernement local. Il s'agit de William Parminster et de Louis Valcke qui devraient être nommés le premier comme responsable de Vivi et le second comme chef politique jusqu'au Stanley-Pool. Le général pointe également les déficiences du service des transports, le manque de personnel et l'indiscipline.

Déchargé de son mandat, Goldsmid n'en continue pas moins à rendre des services à l'Association en s'opposant notamment au traité anglo-portugais. Cependant, il faut pourvoir à son remplacement et le Roi souhaite toujours que Gordon entre à son service. Le général anglais tergiverse, mais laisse penser que la possibilité est réelle qu'il prenne la direction au Congo. Il affirme même au *Times* son intention de partir pour le compte de l'Association. Pour obtenir l'engagement de Gordon, Léopold II est prêt d'ailleurs, comme de coutume, à se montrer fort généreux. Le départ du général devenu probable, le rôle et la place de Stanley deviennent également l'objet d'une réflexion. Pour Gordon, Stanley doit rester ostensiblement le chef tandis qu'à ses côtés se trouve un officier exécutif. Conscient du problème de prestige et d'autorité qui pourrait s'élever, le souverain imagine que Gordon serait inspecteur général et Stanley agent en chef ou bien que le général serait le gouverneur général et chef militaire, tandis que l'explorateur serait le chef des expéditions⁵. Cependant, en janvier 1884, la situation s'est radicalement modifiée au Soudan et le Gouvernement anglais envoie Gordon pour évacuer Khartoum. Bien que convaincu que sa mission ne nécessitera que quelques mois et qu'il serait ainsi libre d'entrer au service du Roi, Gordon Pacha trouve la mort le 26 janvier 1885.

2. Le mandat de sir Francis de Winton

A. Le choix de sir Francis de Winton

« Un représentant de cette remarquable catégorie de militaires administrateurs qui ont fait la grandeur de la Grande-Bretagne au-delà des mers » telle est la description succincte que fait Luwel de sir Francis de Winton⁶. Né en 1839, son père est membre du Parlement et il se destine à

¹ T. H. HOLDICH, *Obituary: General Sir Frederic J. Goldsmid, K. C. S. I., C. B.*, in *The Geographical Journal*, vol. XXI, 1908, p. 224-226.

² M. LUWEL, *Sir Francis de Winton (...)*, p. 18.

³ *Ibidem*, p. 20.

⁴ AA, SPA, 864, Goldschmid Frederick.

⁵ M. LUWEL, *Sir Francis de Winton (...)*, p. 21-22.

⁶ *Ibidem*, p. 43.

la carrière militaire. Il participe à la guerre de Crimée et devient l'aide de camp puis membre de l'état-major de sir William Fenwick Williams, qui est tour à tour lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse puis gouverneur de Gibraltar. En 1878, de Winton devient, grâce à l'appui du prince de Galles, le secrétaire particulier du futur duc d'Argyll qui est alors le gouverneur général du Canada. Colonel en 1884 et promu dans l'ordre de St Michael et St George, sa carrière ne semble pas à le destiner à partir à l'aventure au cœur de l'Afrique. Néanmoins, l'expression de son regret de ne plus être au Moyen-Orient est un indice sérieux. Lors du départ de Gordon vers le Soudan, le Roi confirme l'ordre de rechercher des officiers supérieurs anglais et Mackinnon traite dans un courrier de février 1884 de deux colonels, Reginald Hart et sir Francis. Les négociations avec Hart n'aboutissent pas et de Winton accepte de prendre la relève de Stanley.

Plusieurs rencontres ont lieu avec le Roi et le colonel est même soumis à un examen prenant la forme de la rédaction d'un mémoire. Léopold II veut par ce biais s'assurer de sa compréhension correcte des objectifs à poursuivre. Pour ce travail et donc avant son départ, de Winton se base non seulement sur ses rencontres avec le monarque, mais également sur un rapport de Goldsmid¹. Sans surprise, nous y retrouvons la priorité de former un État par le biais de trois objectifs : confirmer la position de l'Association dans les territoires où elle a acquis des droits souverains ; empêcher l'empiètement de ce territoire par les Portugais et les Français ; passer de nouveaux traités et « [...] établir une fédération parmi les chefs indigènes, ceux-ci désignant un délégué (blanc) au nom duquel la Société pourrait être reconnue par les puissances civilisées, cette reconnaissance établissant plus fermement la Société dans les buts pour lesquels elle travaille, ainsi que la consolidation de son pouvoir. » D'emblée, le colonel affirme qu'à propos de ces trois points, le souverain maîtrise les dossiers et qu'il se voit mal donner l'un ou l'autre conseil. Il n'attend dès lors que les instructions royales. Par contre, de son expérience professionnelle, il soumet une série de considérations sur les devoirs de l'administrateur général, mais également sur les formes de l'administration. Selon ses vues, l'administrateur commande seul et il ne peut pas être contesté. Il a en charge les affaires politiques et les négociations avec les indigènes. De même, il organise et supervise les transports et les opérations militaires.

À ses côtés, un chef comptable l'assisterait tel un chef de bureau exerçant un contrôle sur toutes les marchandises envoyées de Bruxelles et procédant à leur distribution entre les stations. Les stations sont dirigées par un chef qui pour les plus importantes doit être un officier assisté de plusieurs commis. Les chefs de stations ont des responsabilités disparates : qu'il s'agisse des marchandises dont ils sont dépositaires ou de l'ordre dans les environs de la station ou encore de la création de fermes pour réaliser des économies. Cette tendance à la diversité des tâches se perpétuera sous l'ÉIC et les commissaires de districts en feront les frais. Très justement, Goldsmid et de Winton condamnent l'attribution arbitraire des salaires à l'engagement ayant pour conséquence que des agents subalternes perçoivent des émoluments importants. La recommandation est donc faite de fixer les salaires par classe d'employés afin d'éviter des jalousies entre les agents. Un dernier élément, mais non des moindres, réside dans les considérations que l'officier anglais émet sur le commandement militaire. Il prévoit un commandant sous les ordres de l'administrateur général et une organisation du corps en trois

¹ MRAC, papiers de Winton, RG 840, traduction du mémoire de F. de Winton sur les devoirs de l'administrateur, 27/3/1884.

classes selon les aptitudes des recrues. La réflexion prend une connotation particulière puisqu'à propos de la dénomination de cette « *force indigène* », il se réfère à la North West Mounty Police, mieux connue chez nous sous le nom de police montée du Canada. L'argument avancé par de Winton est qu'« *une appellation semblable pour la Force de la Société serait moins de nature à blesser les susceptibilités des Puissances étrangères, tandis que le terme de soldat implique un état d'armée, celui de police implique seulement la préservation de la loi et de l'ordre.* »

Tandis que Stanley s'impatiente de ne pas voir arriver son remplaçant, de Winton s'embarque le 5 avril 1884 à destination du Congo comme administrateur général entre Vivi et le Stanley-Pool. La rencontre des deux hommes est cordiale et par la suite de Winton considérera Stanley comme faisant partie de son cercle d'amis. L'explorateur lui signale immédiatement les grandes questions pour lesquelles une réponse rapide est nécessaire. La plus importante consiste à régler les devoirs et les statuts de chaque membre de l'expédition. Stanley recommande également de réunir un conseil, ce que le colonel anglais approuve puisqu'il s'entoure du major Vetch, d'E. Massey Shaw, de Louis Valcke et du docteur Leslie. Cette réunion préfigure en quelque sorte le conseil consultatif adjoint au gouverneur en 1887. Stanley quitte le Congo le 6 juin et présente sir Francis comme l'agent en chef de toute l'expédition. De Winton est donc après Léopold II seul maître à bord et l'administrateur général définit en quelques mots, après son séjour africain, le cœur de sa mission qui diffère très clairement de celle de Stanley : « *My work began when that book ends, but it was very different from the work of my predecessor. His, as that history tells us, was the exploration, establishment of stations, and acquisition of territory; mine was to bring that labour under administrative control and weld it into a useful mass.* »¹

B. Son évaluation de la situation de l'administration

Pour mieux juger de la réalité du terrain, de Winton commence par un voyage d'inspection qui lui permet d'ailleurs d'étudier directement certains problèmes sur place, comme celui de l'arrêt des transports entre Manyanga Sud et Léopoldville. En écrivant son rapport au Roi fin juillet 1884, l'administrateur considère la situation comme globalement satisfaisante puisque l'Association a établi de manière permanente des postes autant dans le Bas que dans le Haut Congo et ce sur les deux rives. Cependant, sir Francis propose différentes mesures visant à renforcer la puissance de l'AIC et son effectivité dans le bassin congolais². La première remarque revient logiquement sur la considération de Stanley à définir clairement les différents devoirs des agents. de Winton vise particulièrement le fonctionnement des stations qu'il veut harmoniser, en vue d'une meilleure administration. L'objectif de transformer l'Association en une puissance étatique n'a pas définitivement effacé l'aspect commercial de l'entreprise, si bien que l'officier anglais désire également qu'un système régulier l'encadre. L'aspect économique et logistique est prédominant dans la pensée de sir Francis. À demi-mot, il critique la gestion faite depuis Bruxelles et en particulier celle de Strauch. L'administrateur signale que la tâche est trop lourde pour un seul l'homme et qu'il n'est pas possible de tout traiter dans les détails. De Winton prend comme exemple l'envoi des médicaments dont le nom n'est pas imprimé sur l'emballage, mais

¹ F. DE WINTON, *The Congo Free State*, in *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography*, vol. 8, n° 10, 1886, p. 609

² AGR, PVE, Pos4068, 1, lettre de F. de Winton au Roi, 30/7/1884.

simplement écrit et peu lisible. Il serait dès lors judicieux pour l'administrateur que le collaborateur de Léopold II soit assisté par un homme d'affaires prenant en charge l'achat et l'envoi des ravitaillements. Réalisant une seconde inspection, mais dans le Bas-Congo¹, l'officier anglais dénonce le système des achats qui ne se base sur aucune prévision : « *Chaque station, écrit-il, faisait directement part au Comité de ses besoins et l'Administration de Bruxelles faisait les envois qu'elle jugeait nécessaires. Il en est résulté que j'ai trouvé toutes les stations manquant d'objets indispensables.* » Par conséquent, il est obligé d'effectuer des achats auprès des commerçants établis sur la côte, qui réalisent par ce biais d'importants bénéfices. À nouveau, il critique les envois faits depuis Bruxelles – « *la faute en est au bureau de Strauch* » –, mais il n'épargne pas également plusieurs fournisseurs et notamment la compagnie d'Hutton, celui-là même qui joue un rôle alors crucial dans le syndicat pour le chemin de fer. L'administrateur au Congo considère comme primordial « [...] *de prendre Vivi comme base d'opérations et non pas Bruxelles, qui se trouve à une distance de trois mille milles.* » Concrètement, il juge possible de réaliser des économies d'une part en établissant des estimations annuelles et d'autre part, en lui confiant la responsabilité des achats à faire. La comptabilité doit, selon son idée, être gérée au Congo par une administration spécifique. De Winton prend l'initiative en engageant Jules De Kuyper, agent de la NHAV, présent au Congo depuis 1867. Par la suite, en 1887, ce Néerlandais devient chef de la comptabilité, mais il démissionne l'année suivante pour cause de maladie. L'analyse est d'abord accueillie dans la capitale belge avec un certain embarras et Strauch se plaint par ailleurs de la critique qui lui est faite². Néanmoins, le budget se trouve être l'une des grandes préoccupations du Roi et ce dernier ne tarde pas à désirer que des économies soient réalisées. En mars 1885, le monarque s'inquiète des propos de Strauch affirmant que de Winton ne contrôle pas les dépenses et le souverain acquiesce à l'idée de lui adjoindre un second pour s'occuper des finances. Pour Léopold II, la bonne organisation au Congo scellera l'avenir de l'État et la création d'un département des Finances doit être une des premières étapes³. Aux rapports de l'administrateur, la réponse revenant de Bruxelles paraît tel un étrange écho puisque d'une part elle ne semble pas tenir compte du contenu des rapports d'inspection et que d'autre part, Strauch retourne la critique envers de Winton.

Au-delà de la question financière, le problème est plus fondamental puisqu'il revient à savoir quelle administration à Vivi et plus tard à Boma ou à Bruxelles l'emporte sur l'autre. La réponse est sans doute moins simple à formuler qu'il pourrait y paraître de prime abord. Du moins, les décisions prises au cours des premières années se caractérisent par ce qui est appelé le système Strauch. Celui-ci est notamment défini par Ernest Cambier, gouverneur malgré lui, se plaignant en 1889 des ordres qu'il reçoit : « [...] *on reprend à Bruxelles le système Strauch, c'est-à-dire qu'on règle tout, même la marche des steamers, dans les bureaux et l'on ne songe pas que toutes ces expéditions dispersées sont à la merci d'un tronc d'arbre ou d'un banc de rocher qui coulerait un de nos bateaux...* »⁴ de Winton ne se trouve pas pour autant pieds et poings liés. Au contraire, Léopold II accorde à son administrateur anglais « [...] *tout pouvoir d'exécuter les réformes administratives qu'il jugera utiles et le priant avec insistance de*

¹ AA, IRCB, 713, traduction d'une lettre de F. de Winton au Roi, [octobre-novembre] 1884.

² M. LUWEL, *Sir Francis de Winton* (...), p. 82-83.

³ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 24/3/1885.

⁴ MRAC, papiers Thys, farde 4, lettre de Cambier à Thys, 10/11/1889.

nous lui indiquer en toute franchise et confiance ce que nous pourrions à Bruxelles faire pour assister ses efforts, diminuer nos dépenses et améliorer nos envois au Congo. »¹

Dans ses considérations, de Winton s'arrête également sur la qualité du personnel qui est sous ses ordres. De manière un peu détournée, il souligne lors de son voyage dans le haut fleuve la difficulté de travailler ou de faire travailler ensemble les différentes nationalités, mais il espère qu'en gagnant leur confiance, le problème se résorbera. Il note également la qualité de l'un ou l'autre agent et notons en particulier que Louis Valcke est mis en valeur par le transport en pièces détachées du *Stanley* jusqu'au Pool. Dans son rapport sur le Bas-Congo, l'officier anglais estime qu'il a gagné cette confiance. De surcroît, il pense que l'entente entre les agents s'améliorera tout en concédant qu'il est naturel que les Belges nourrissent un sentiment de jalousie envers des agents supérieurs d'autres nationalités, voyant leur échapper ainsi l'accès à une haute fonction. Mais poursuit-il, « [...] *il n'y a rien à faire, car ils n'ont ni l'instruction, ni l'expérience voulues pour commander.* »² Déjà en août 1884, l'administrateur attire l'attention sur l'inexpérience des agents qui lui sont envoyés et dont leur incompétence est bien plus grave que d'autres défauts, tels la désobéissance ou le manquement au devoir, car elle provoque des troubles autant parmi les populations villageoises que chez les employés noirs de l'expédition³. Revenant sur cette question dans son rapport sur le Bas-Congo, de Winton insiste en soulignant l'aspect financier de la question. Il considère tout d'abord que le nombre d'employés est trop important et en développant sa pensée, il met en cause le mode de recrutement de Bruxelles : « *La règle [...] semble consister à nous envoyer des hommes, non pas en raison de leurs aptitudes, mais parce que l'on peut les avoir moyennant de petits traitements. Tout ceci nous entraîne à des frais additionnels : il faut nourrir ces hommes, leur faire remonter le Congo avec des caravanes et tout cela pour les avoir de nouveau sur les bras, malades.* »⁴ Après sa première inspection, sir Francis juge qu'il a six bons collaborateurs et après la seconde, ce nombre est réévalué et doublé.

C. Un autre regard... surtout économique sur l'avenir de l'Association

a) L'opinion défavorable de Willard P. Tisdell

En reconnaissant le drapeau de l'AIC, les États-Unis décident de mettre à profit les clauses de l'accord bilatéral ; le *State Department* envoie alors un *special agent* pour examiner les possibilités commerciales pour le négoce américain⁵. Willard P. Tisdell, dont les aptitudes professionnelles sont très variées, est désigné pour cette mission. Né dans l'Ohio en 1843, il prend part à la guerre de Sécession et sa carrière se développe autant dans le monde privé que dans la sphère publique. Après la guerre, il devient *assistant-marshal* à la Cour suprême et *clerk* au *Senate Comitee*. Engagé en 1874 à la Pacific Mail Steamship Company, il en prendra la direction générale pour l'Amérique centrale⁶. Lorsqu'il arrive au Congo, Tisdell est loin d'apparaître comme un néophyte en matière

¹ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 3/4/1885.

² AA, IRCB, 713, traduction d'une lettre de F. de Winton au Roi, [octobre-novembre] 1884.

³ AGR, PVE, 1, lettre de F. de Winton au Roi, 2/8/1884.

⁴ AA, IRCB, 713, traduction d'une lettre de F. de Winton au Roi, [octobre-novembre] 1884.

⁵ F. BONTINCK, *Aux origines de l'État Indépendant du Congo. Documents tirés d'Archives Américaines*, Louvain-Paris, 1966, p. 383-439.

⁶ Après son voyage au Congo, il s'occupe également du développement ferroviaire en Amérique latine. Il est notamment directeur général du Guatemala Central Railroad et vice-président de l'Occidental Railroad. *Funeral Services for W.P. Tisdell*, in *The Washington herald*, 22/6/1911, p. 2.

commerciale et il ne part pas directement pour l'Afrique, mais gagne l'Europe, où il est fort bien accueilli. Il rencontre tout d'abord le directeur de la NAHV à Rotterdam puis les proches collaborateurs du Roi – Sanford et Stanley – et enfin Léopold II. Dans la conversation, le monarque exprime le souhait que l'envoyé américain se rende au Congo sur un navire de guerre, afin que ce dernier salue le pavillon de l'Association. L'AIC est d'ailleurs aux petits soins pour Tisdell qui reçoit des documents et cartes afin de faciliter son voyage¹. Dès son arrivée à Banana le 24 janvier 1885, une caravane est mise à sa disposition ainsi que *Le Héron*. Par ailleurs, il est devenu quelque temps auparavant agent diplomatique auprès de l'Association et ce à sa demande.

Dès le 31 janvier, il communique ses premières impressions à Sanford et il souligne d'emblée les qualités d'administrateur de sir Francis et se fait *a priori* l'écho des considérations de l'officier anglais puisqu'il juge que Bruxelles s'occupe de trop près de la situation congolaise pour permettre aux actions de Francis de Winton de réussir². La pérégrination de Tisdell l'amène jusqu'au Stanley-Pool et il emprunte l'une et l'autre rive du fleuve, mais il ne poursuit pas son voyage au-delà par manque d'embarcation. Il se limite donc à visiter les environs de Léopoldville et notamment Brazzaville. De retour à Banana le 19 mars, il écrit une lettre pour l'amiral English qui n'est pas encore arrivé avec le *Lancaster*. Le commandant de l'escadre américaine stationnée en Europe est chargé également d'une mission principalement commerciale visant à rechercher une concession d'un terrain pour servir les intérêts américains. L'amiral doit en outre désigner un officier qui remontrerait également le fleuve jusqu'au Stanley-Pool et suppléerait Tisdell. Par ailleurs, cet officier produirait une série d'observations en vue d'un rapport pour la *Navy Department*. English désigne son beau-fils, le lieutenant Emory Taunt. Nous reviendrons sur son voyage, mais en attendant, Tisdell juge que la mission doit être annulée, que son objet est devenu sans fondement. L'agent diplomatique est en fait extrêmement désappointé selon sir Francis, qui reconnaît en même temps toute la pertinence d'une série de remarques d'un homme impartial et doté d'un sens pratique. L'administrateur général aurait même bien voulu le charger d'une mission commerciale aux États-Unis³. Tisdell rédige deux lettres au *secretary of State* qui forment le cœur de son rapport et visiblement, il est très marqué par le nombre de malades ou de morts parmi lesquels figurent des compagnons de voyage : il évalue que l'Association a sur place cent-vingt agents blancs, mais que seuls cinquante sont capables d'assumer physiquement leurs tâches⁴. Il signale à English qu'il n'a rencontré que la misère et la maladie et que dès lors il est absurde que les États-Unis cherchent à posséder des terres dans un tel contexte.

L'agent diplomatique traite évidemment fort peu de l'administration. Il est évident que ce n'est pas l'objet premier de sa mission même s'il s'attarde sur d'autres considérations. S'il espère qu'un grand État libre verra le jour en Afrique centrale, il ne peut s'empêcher de remarquer qu'il n'a aucune ressource, hormis la générosité du Roi, pour vivre. En outre, il considère que les stations

¹ AGR, papiers Droogmans, 101, III. 9 note sur Tisdell.

² F. BONTINCK, *Aux origines (...)*, p. 404.

³ M. LUWEL, *Sir Francis de Winton (...)*, p. 238-239. Le jugement de l'administrateur est extrêmement favorable sur l'émissaire américain à qui il reconnaît une connaissance pratique des besoins de l'Association. Il conseille d'ailleurs au Roi de le charger d'une mission commerciale en vue d'acheter des maisons aux États-Unis et produire ainsi une impression favorable. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 47, note de F de Winton au Roi, 10/4/1885.

⁴ C'est le cas du major Burns qui a accompagné Tisdell de Manyanga au Pool. N°107 *Tisdell to Mr Bayard*, April 25, 1885; N°108 *Tisdell to Mr Bayard*, 29 June, 1885, in *US Senate Document*, n° 49-106, 1886, p. 358-379. Les lettres à l'amiral English sont également publiées et l'ensemble a également été traduit en allemand et imprimé dans un opuscule: M. TISDELL, *Kongo. Berichte an das Staats-Sekretariat in Washington*, Leipzig, 1886.

ne sont que tolérées par les populations locales. Dans une lettre personnelle à Thomas Bayard, Tisdel retire le vernis diplomatique et affirme que « *There are no "Free States of the Congo" nor have there ever been, expecting on paper in Brussels. There is no Government there. There are a few white men at different points in the pay of King of the Belgians but they can do nothing. Zanzibar men do the work, while Haoussas (from the Gold Coast) act as guard. But the Haoussas and the Zanzibar men are rapidly leaving and when they are gone no white man can remain* »¹

Une grande partie de son rapport porte donc sur la question économique et son opinion est totalement négative. Certes, il avance son argumentaire de manière prudente, mais très ferme. Il conçoit qu'il n'a pas vu le haut fleuve, mais pour la région entre Vivi et le Pool, il ne le considère pas, en s'appuyant sur le jugement des commerçants établis, comme une vallée riche et fertile. Ainsi selon l'envoyé américain, à peine 10 % des produits qui font l'objet du commerce proviennent du Congo. Il se base en fait sur l'activité de la NAHV dont le siège central est à Banana, mais dont les factoreries sont dispersées entre Loango (Congo français) et Benguela (Angola). Il juge également qu'il est difficile d'obtenir la coopération des indigènes pour la mise en valeur des terres sans compter le problème du transport qui nécessite effectivement la construction d'un chemin de fer, mais dans un pays montagneux, ce qui rendrait les coûts de transport trop élevés. Tisdel conclut ses observations en cinq points : 1^o tout le commerce avec l'Afrique centrale est fait au nord et au sud du Congo ; 2^o les frais de transport excluent le trafic entre le Pool et la côte sans un chemin de fer ; 3^o le commerce n'est pas suffisant pour rendre nécessaire l'établissement d'un chemin de fer ; 4^o les besoins des habitants sont peu nombreux, le commerce le plus limité est donc seul possible ; 5^o le climat est tel qu'il est impossible pour un Européen de demeurer plus d'un an ou deux sur la côte ou dans les régions inférieures de l'Afrique centrale.

Par ses rapports, Tisdel met directement et indirectement les écrits et les paroles de Stanley en cause. Insidieusement, il s'étonne du peu d'ivoire que les agents de l'Association récoltent aux Falls et conclut que les dires de l'explorateur, même si l'on estime que le Haut-Congo est riche, ne sont pas valables au-delà du 17^e parallèle Est. Une querelle naît entre les deux hommes et se déchaîne par articles interposés. Avant que celle-ci n'éclate, Léopold II reçoit l'agent diplomatique et le souverain retient l'un ou l'autre élément de son analyse². Nous y retrouvons des considérations déjà développées par Francis de Winton, mais aucune allusion n'est faite sur le potentiel économique. Ainsi, les stations sont très mal situées : Boma est malsain, Vivi et Léopoldville devraient être déplacées plus en hauteur. En outre, les différentes nationalités au service de l'Association ne collaborent pas entre elles et seuls les Anglais – en particulier sir Francis et William Parminster – rendent les meilleurs services. Du côté des Belges, seul Valcke se distingue une nouvelle fois. En matière de politique du personnel, cette considération conforte le souverain dans sa volonté d'engager principalement des Britanniques, contrairement à l'avis de Lameront, et de confier un ou deux postes à des Belges, en ne mélangeant pas en outre les nationalités. Léopold II s'accorde également à considérer avec Tisdel que les médicaments achetés en Belgique sont inopérants et que d'une manière générale, les approvisionnements sont d'une qualité médiocre.

¹ F. BONTINCK, *Aux origines (...)*, p. 416.

² AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 9/5/1885.

La suite directe donnée à cette entrevue semble se limiter à l'invitation aux administrateurs généraux à rencontrer l'envoyé américain et à confier à l'administrateur au Congo, à qui le salaire est augmenté d'un tiers, de trancher la question de l'installation de la capitale et du recul des stations de Vivi et de Léopoldville¹. Toutefois, la nécessité se fait ressentir à Bruxelles de mieux s'informer sur la situation au Congo. Puisque Louis Valcke bénéficie d'une appréciation favorable et qu'il est justement en Belgique, Albert Thys le rencontre et lui demande son opinion². Si le futur directeur des transports émet des réserves sur l'exactitude de certaines affirmations de l'émissaire américain, il reconnaît effectivement que la situation sanitaire de l'expédition était déplorable lors du voyage de Tisdel. Même s'il a entretenu de fort bonnes relations avec lui, l'officier belge affirme que celui-ci est arrivé plein d'illusions au Congo. À ce propos, nous croyons que la responsabilité de cet état de fait échoit aux conversations un peu trop optimistes qu'il a eues à Bruxelles avant son départ. En outre, Valcke n'acquiesce que partiellement à l'analyse sur la mise en valeur de la vallée du bas fleuve. Selon lui, l'émissaire américain se trompe en affirmant que les plateaux sont stériles, ils ne sont simplement pas mis en valeur par les populations locales qui n'en ont pas l'utilité pour leurs cultures. En développant les relations commerciales, ils serviront pour y développer des palmeraies ou les plantations d'arachides. Par rapport à ces analyses contradictoires, le Roi va *in fine* prendre une position un peu inattendue, mais soulignant le peu d'emprise de l'administration sur ce vaste territoire. Si dans une minute à sir Francis, Léopold II estime qu'il ne peut se rallier aux vues de l'émissaire américain³, le monarque se ravise, car le rapport Tisdel éveille en lui un sentiment de prudence. Le souverain admet en partie les conclusions économiques. En effet, le chef de l'État désire que les explorations « privées » ne soient plus entreprises avant la fin de la construction du chemin de fer, car sinon, sans porteurs et embarcations, elles ne dépasseront pas le Pool. Dès lors, les initiatives commerciales ne pourront conclure que dans le même sens que l'envoyé américain : « [...] *le Congo n'a aucune valeur, aucune richesse, aucun avenir.* »⁴ Malgré les réserves qui peuvent être faites, ce rapport pointe les difficultés de la mise en valeur du territoire, mais il restera encore longtemps dans l'esprit des collaborateurs du Roi-souverain comme des « *racontars* » qui discréditent l'État indépendant⁵.

Valcke ne se limite évidemment pas à décortiquer le témoignage de l'Américain, il donne également son appréciation sur ce qui est *de facto* une administration locale et sur sa direction. Son opinion est favorable envers la gestion de sir Francis même s'il émet deux réserves. La première critique le système de comptabilité mis en place par de Winton qui est beaucoup trop compliqué, mais qui renvoie à la volonté de l'Anglais de tout contrôler. Le futur directeur explique qu'il ne faut pas moins de dix agents pour le service comptable à Vivi. Le chiffre est probablement exagéré puisque la liste des comptables pour 1885 énumère dix-neuf agents blancs, dont six sont attachés à Vivi, et trois clercs noirs⁶. Il n'en reste pas moins que le service comptable mis en place par sir Francis est impressionnant au vu de l'importance de l'expédition. La seconde s'attarde sur

¹ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, notes du Roi à Strauch, 9 et 10/5/1885.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, résumé de ma conversation avec M. Valcke du 13/5/1885.

³ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 47, minute d'une lettre à de Winton corrigée par le Roi, 19/5/1885. La phrase qui exprime cette idée est en fait raturée.

⁴ AGR, PVE, Pos4071, 24, note du Roi à van Eetvelde, 6/9/1885.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, 72, note de Lambermont au Roi, 3/4/1891.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 2, liste des agents chargés de la comptabilité dans l'Expédition, 1/9/1885

un trait psychologique de l'administrateur et le jugement est donc subjectif. Valcke trouve que l'officier anglais « [...] *manque peut-être un peu d'énergie. Il prend difficilement une décision et redoute surtout de devoir l'imposer.* » L'officier belge confirme par ailleurs l'opinion de l'administrateur général sur la qualité du personnel : « *Trouver un bon agent c'est une affaire de chance c'est comme trouver un bon rasoir, avec cette difficulté en plus qu'on n'a pas ici la marque du fabricant ce qu'au moins pour les rasoirs est une présomption.* » À son avis, une vingtaine d'agents devrait être renvoyée, mais sir Francis ne prend pas les mesures nécessaires. Par contre, d'autres, excellents, contrebalancent les premiers et il cite principalement des Belges – notamment Vangele, Van Kerckhoven, Coquilhat et Liebrechts – qui tous occuperont de hautes fonctions au sein de l'ÉIC.

b) L'avis contraire d'Emory Taunt

Entretemps, Emory Taunt a commencé son voyage en partant de Banana le 2 mai 1885. À Vivi, il attend le retour de Parminter, qui remplace de Winton, ce dernier ayant quitté provisoirement le Congo à bord du *Kearsarge*. Le major anglais aide le lieutenant américain à constituer sa caravane et il l'accompagne jusqu'à Manyanga où il tombe malade. Taunt poursuit alors sa route jusqu'à Léopoldville où il arrive le 7 juin et peut s'embarquer sur le *Henry Reed* appartenant aux missionnaires baptistes américains. Dès lors, il remonte le fleuve et atteint les Stanley-Falls le 20 août. De retour à Léopoldville, il rencontre sir Francis qui lui demande de se rendre à Bruxelles pour rencontrer ce qu'il dénomme encore comme le comité et non le Gouvernement central. Taunt quitte l'Afrique en même temps que l'explorateur Wissmann au cours du mois d'octobre. À Bruxelles, il est reçu par le Roi à Laeken, à qui il livre non seulement le récit de son voyage, mais également ses impressions sur l'état du pays et des stations. Sanford aurait également souhaité rencontrer l'officier américain, mais celui-ci doit rejoindre l'escadre à Naples, où il peaufine son rapport pour la Navy¹.

Ce rapport est détaillé en vingt points et il s'attarde à la description du gouvernement et du personnel, mais celle-ci est extrêmement formaliste et descriptive. Néanmoins, nous apercevons que sir Francis s'attache à quadriller le territoire et à harmoniser le fonctionnement des stations. Le territoire est partagé entre quatre « *divisions* », auxquelles est attaché un « *chief or political agent* ». Chaque division est composée d'un certain nombre de stations, dont l'une sert de quartier général. La première division s'étend de Banana à Mayanga ; la seconde préfigure le district des Cataractes ; la troisième va de l'Inkisi au Pool et quant à la quatrième, elle comprend tout le Haut-Congo. La première division est la plus importante puisque s'y trouve le siège de l'administrateur-général qui en cas d'absence est remplacé par le « *chief of the first division* ». En outre, chaque station est commandée par un chef et donc nous voyons clairement s'établir la future hiérarchie entre commissaire de district et chefs de stations. Sont également employés un second, un agent commercial et parfois d'autres agents. Enfin, les « chefs-lieux » des futurs districts complètent leur personnel avec les menuisiers, les forgerons et les ingénieurs.

Il faut également considérer comment le rapport se situe par rapport à celui de Tisdell. Taunt ne prend pas visiblement le contre-pied de son prédécesseur. Il reconnaît que la vallée entre Boma et le Pool est une région montagneuse et désolée, mais il relativise l'aspect miséreux des stations. Il

¹ *Letter from the Secretary of the Navy, in US Senate Document, n° 49-77, 1887, p. 1-42.*

ne peut dénier que les infrastructures sont sommaires et les matériaux primitifs, mais il soutient que l'accomplissement de sept années de travail reste remarquable. Il considère le bas fleuve comme la seule porte d'accès vers le Haut-Congo, pour lequel l'évaluation de sa richesse n'a pas été exagérée. Il oppose de même les populations entre les deux parties du pays : les premiers sont faibles, indolents et superstitieux et ne peuvent pas être comparés en caractère physique ou intellectuel avec les seconds. Ainsi, Taunt se démarque clairement de Tisdell par un avis optimiste sur l'avenir économique du Congo. Il conçoit qu'il n'est pas possible d'installer une maison de commerce américaine avant l'achèvement de la construction du chemin de fer. Toutefois lorsque la communication sera établie entre l'océan et le Pool, il juge que le commerce en provenance du Congo s'accroîtra de manière considérable. Il affirme avoir vu de grandes quantités de caoutchouc, de fer, de cuivre, de gomme copal, d'huile de palme. L'ivoire est également très abondant grâce à des stocks que détiennent les villageois et lorsque ceux-ci seront épuisés, il restera la possibilité de la chasse. Son optique est dès lors bien plus inscrite dans la veine des propos de Stanley.

Ni Tisdell, ni Taunt ne sont complètement dans l'erreur ou dans le vrai en ce qui concerne leur opinion du potentiel du bassin congolais. Le premier, avec son analyse pragmatique et son expérience, relève directement les terribles difficultés – le climat, les moyens de communication et la mise au travail des populations locales – qui devront être vaincues moyennant une utilisation de la force et de nombreux capitaux. Le second, sans doute à cause de sa jeunesse, ne remarque que les potentialités commerciales et la diversité des exportations possibles, mais il ne mesure pas correctement les moyens à mettre en œuvre pour y arriver. À toutes choses égales, chacun d'entre eux discerne en fait une des deux grandes phases du développement économique de l'ÉIC et qui se retrouve dans l'expérience et la destinée de la Sanford Exploring Expedition. Sanford, fort influencé par le rapport de Taunt, décide de créer en 1886 une société de droit belge visant à établir le commerce et l'industrie dans le Haut-Congo. Sanford engage Taunt comme directeur en Afrique de la nouvelle société et si celle-ci bénéficie de l'aide du nouvel État, celui-ci la concurrence également. Sur le bateau le menant en Afrique, l'ancien officier américain voyage avec Vangele qui lui affirme qu'il est chargé d'acheter de l'ivoire. Pour Taunt, il y a donc un double langage et il ne sait qui de Strauch, de Vangele ou du Roi, il doit croire¹. Après deux années d'existence, la société de Sanford n'a pu opérer de manière effective que pendant une année durant laquelle elle a acheté environ 35.000 livres d'ivoire et 61.000 livres de caoutchouc. Cependant, elle doit faire face à un nombre considérable de problèmes. Que ce soit la question du personnel – Taunt, devenu alcoolique, part, mais laisse les affaires dans un grand désordre² – ou les relations avec les indigènes et l'État. Si bien que les délais causés aussi bien par le naufrage du seul steamer, le *Florida* que par les difficultés d'établir des postes commerciaux engloutissent le capital et obligent à la fusion en 1889 avec la Société anonyme belge du Haut-Congo³.

¹ F. BONTINCK, *Aux origines (...)*, p. 432.

² P. SALMON (éd.), *Malamou (...)*, p. 257-258.

³ J. P. WHITE, *The Sanford Exploring Expedition*, in *The Journal of African History*, vol. 8, n° 2, 1967, p. 291-302.

3. Vers une formalisation du Gouvernement local

A. Les bases du Gouvernement local

Les expéditions américaines nous entraînent au-delà de la clôture de la conférence de Berlin et il nous faut revenir sur les réflexions qui sont censées débiter sur l'organisation du gouvernement local. Le budget qui est au cœur des préoccupations de Léopold II se retrouve dans les principales directives qui sont envoyées à Boma. Il n'est dès lors pas étonnant, comme nous l'avons déjà évoqué, que le Roi désire voir s'établir au plus tôt le département des Finances. En outre, la répétition des remarques sur la qualité du personnel incite le Roi à autoriser de Winton à renvoyer les mauvais agents pour faire des économies¹. Celui-ci mise cependant sur une meilleure rationalisation des dépenses et Bruxelles charge Vangele de réaliser un rapport sur la situation économique du Congo. Pour ce faire, chaque agent doit recevoir un questionnaire². Simultanément, le Roi recherche à étoffer l'état-major de Boma et le candidat pressenti est cette fois-ci un compatriote. En discutant avec Lambermont et Devaux, Léopold II voit en la personne du consul général au Québec, Camille Janssen, un potentiel second de l'administrateur général au Congo. Dans les vues du monarque, Janssen serait en outre chargé de la direction des Finances et de la Justice, car « *c'est un ancien magistrat très versé dans les questions commerciales.* »³ Les qualités du consul paraissent très logiquement guider le choix de Léopold II, mais nous pouvons également nous demander dans quelle mesure le parcours professionnel de Janssen a influé sur celui-ci. En effet, à Constantinople, il préside le tribunal consulaire belge et il siège par la suite au tribunal mixte d'Alexandrie. L'Orient et l'Amérique du Nord sont deux points communs entre sir Francis et Janssen. Ils sont dès lors susceptibles de rapprocher les deux hommes, mais il est difficile de jauger si cette appréciation est entrée en ligne de compte dans les calculs du monarque.

Par une lettre du 18 mai 1885, Léopold II informe sir Francis que les Chambres belges l'autorisent à devenir chef du nouvel État et qu'il a constitué son gouvernement à Bruxelles. Le souverain fait également part à de Winton de ses décisions quant à l'exercice du pouvoir en Afrique⁴. L'administrateur général au Congo est le représentant personnel du Roi-souverain. Il est favorable à la reprise de l'appellation de l'AIC et de l'agent en chef dont le commandement repose, de manière absolue, entre ses mains. L'administrateur est obligé par ce fait même à maintenir l'ordre et la discipline parmi les employés blancs ou noirs. Il ne doit donc pas hésiter – écho probable au jugement de Valcke – à démettre de leurs fonctions ceux qui transgressent ses ordres ou qui dénotent d'une incompétence certaine. Le monarque ne projette pas encore une structure administrative, mais il évoque certes l'arrivée de Janssens comme second et chargé de l'organisation de la Justice ainsi que la constitution d'un conseil réunissant les agents qui occupent les postes les plus importants. Cependant, les prérogatives de ce conseil ne sont pas définies ni même l'obligation faite à l'administrateur de réunir ce conseil. Il s'agit donc d'une simple continuité entre le conseil de Stanley à de Winton et la volonté royale. En outre, si cette assemblée est appelée à se réunir, il n'est pas inconcevable que l'avis qu'elle rendrait ne soit que

¹ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 2/4/1885

² MRAC, papiers de Winton, Résumé des correspondances, courrier n°1 du 6/7/1885.

³ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 28/3/1885.

⁴ MRAC, papiers de Winton, lettre du Roi à de Winton, 18/5/1885.

facultatif puisque l'impression est faite – sans de plus amples indications – que l'administrateur général s'assimile à un vice-roi.

Par contre, les priorités auxquelles doit répondre le Gouvernement local sont développées par Léopold II, qui par ce biais pose les premiers jalons de l'administration. Sans surprise, la question économique prédomine. Le budget est envoyé avec un projet de loi sur les douanes, à propos duquel les remarques de sir Francis sont attendues. Toute la question des impôts est dès lors soulevée puisque ni des droits d'entrée ni de transit ne peuvent être prélevés. De même, les droits de sortie ne seront pas perçus avant que le chef de l'État le juge opportun et sûrement pas avant l'envoi d'un agent qui organisera le service des douanes. À ses côtés, le cadastre et le service postal doivent être également mis sur pied, car ils permettront également d'imposer l'un ou l'autre droit et notamment l'enregistrement des terres. Dans la pensée royale, il est très clair que les douanes et la poste doivent être les premières administrations à établir ainsi que le service de pilotage, ce qui implique par ailleurs le développement d'infrastructures au Congo¹. Quoi qu'il en soit et nous l'avions déjà remarqué pour l'administration centrale, il n'y a pas une réflexion élaborée sur l'organisation structurelle à donner au nouvel État. Les notes écrites par le Roi sur la forme de l'ÉIC traitent peu de Boma. Il évoque certes un gouverneur général, la division du territoire en trois provinces et l'établissement de Léopoldville comme capitale mais sans plus². Deux raisons nous paraissent répondre à cette absence de développement. La première est la situation en Afrique. Même si une Puissance vient d'être reconnue en Afrique, celle-ci est loin d'être effective et l'optique reste celle d'une expédition qui doit poursuivre l'exploration du territoire et de son occupation. La seconde est d'ordre plus budgétaire et vise le pragmatisme. La grande majorité des Européens sont installés dans le Bas-Congo et travaillent pour des sociétés commerciales. Le nouveau gouvernement doit donc d'un côté marqué ostensiblement sa présence dans le Bas-Congo et d'un autre côté, l'administration doit s'attacher aussi bien à produire des recettes fiscales que de favoriser les activités commerciales. Les douanes, le service de navigation et le cadastre apparaissent évidemment comme les modes d'affirmation du pouvoir auprès de l'activité commerciale.

Malgré l'absence d'un plan d'ensemble bien conçu, il ne faut pas se méprendre, car le monarque a la ferme intention d'établir rapidement des cadres d'administration en Afrique. Même si nous ignorons leur contenu, nous savons qu'il existe deux projets l'un fait à Bruxelles, l'autre dont l'auteur est de Winton³. Tout au long de l'été, Léopold II mentionne des fonctions ou des services qui à son sens devraient recevoir une attention accrue et généralement il s'agit des administrations évoquées dans la lettre de mai. Van Neuss et van Eetvelde travaillent sur des projets afférents au cadastre, aux douanes, à la poste et à la navigation⁴. Ainsi, le monarque veut renforcer le service maritime – comprenons les steamers résumant à eux seuls selon le souverain toute la force gouvernementale en Afrique⁵ – avec à sa tête un chef et deux sous-chefs. Qui dit poste dit personnel à engager, mais le recrutement est continuellement lié aux marges du budget. Le monarque demande chaque fois si celles-ci permettent d'adjoindre un nouvel agent comme

¹ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 1/6/1885

² AA, IRCB, 721, note du Roi, s.d.

³ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 21/6/1885.

⁴ *Ibidem*, note du Roi, à Strauch 30/6/1885.

⁵ *Ibidem*, Pos 2740/3, note du Roi à Strauch, 3/12/1886.

pour l'enregistrement des terres¹. Au cours du mois de juillet, le Roi met également l'accent sur la Justice puisque l'option d'organiser un département distinct à Bruxelles est abandonnée. La mission de Janssen porte également et justement sur l'élaboration de l'exercice de cet important pouvoir en terre africaine. Toutefois, le souverain trouve ridicule d'envoyer Janssen sans, dans le même temps, engager un magistrat².

Ainsi sous la plume de Léopold, nous voyons se préfigurer l'une ou l'autre direction du Gouvernement local, mais, en septembre 1885, lorsque les administrateurs-généraux se réunissent avec Lambermont, la situation n'a pas connu d'évolution importante. Les collaborateurs du Roi ne peuvent que constater l'absence de toute décision sur la définition des pouvoirs de l'administrateur général au Congo et sur l'organisation administrative. Cependant, les collaborateurs du Roi désirent parer à ce qui leur semble une nouvelle urgence, à savoir l'organisation de la Justice. Tous ont en effet à l'esprit l'octroi à la Grande-Bretagne de la justice consulaire dans l'accord bilatéral qui s'étend à tous les autres pays par la clause de la nation la plus favorisée. L'idée est avancée que Janssen et de Cuvelier se penchent sur un projet de code et d'organisation de l'administration judiciaire. Cette mission doit revêtir un caractère officiel et être connue publiquement, « [...] afin de montrer que le Gouvernement s'occupe dès à présent de cette matière importante. » En outre, elle doit être menée directement au Congo afin que les mesures soient les plus appropriées à la situation locale et aux besoins des populations. En attendant que les projets soient examinés par Bruxelles, le nouvel État ne peut pas rester une terre sur laquelle ne s'applique aucun droit et il est convenu de soumettre un projet de décret organisant une commission composée de Janssen, de Cuvelier et Parminter chargée d'élaborer des mesures provisoires que l'administrateur général appliquerait immédiatement dans le Bas-Congo. Le but premier de ces directives transitoires est d'enlever « [...] aux Européens le droit – si cela peut s'appeler un droit – d'infliger à leurs ouvriers indigènes des punitions arbitraires en cas de vol. D'un autre côté, du moment où nous aurions une organisation, même fort élémentaire, de la justice pénale, nous pourrions suivre en matière d'extradition, la règle qui est suivie universellement : les crimes et les délits commis sur notre territoire, par des indigènes, pourraient être jugés d'après notre propre législation. »

B. Les premières réalisations administratives

Les pouvoirs de l'administrateur général au Congo ne sont coulés dans un décret que le 28 mars 1886, soit deux jours avant la fin du mandat de sir Francis. Si le changement opéré à Boma peut expliquer l'occasion favorable de formaliser la situation, il n'est pas inopportun de signaler que le départ de Francis de Winton marque le début de la prédominance belge dans l'administration locale. En attendant et pendant presque une année, l'administrateur général fonde la légitimité de ses actions sur la seule lettre du Roi de mai 1885. En outre, le décret organisant le Gouvernement local n'est édité qu'en juin 1886 et encore ne s'agit-il là que d'une mesure transitoire. Néanmoins, des administrations embryonnaires se constituent peu à peu et cette évolution se perçoit à travers la lecture de deux registres reprenant le résumé très succinct des dépêches envoyées à Boma. L'un

¹ *Ibidem*, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 4/7/1885.

² *Ibidem*. La remarque de Léopold II nous paraît étrange puisque Adolphe de Cuvelier est engagé en avril 1885 comme juge de 1^{re} instance : soit la lettre est mal datée, soit le Roi n'a plus de souvenir quant au recrutement du magistrat.

est conservé dans les papiers Droogmans et concerne évidemment le département des Finances¹ ; le second est classé dans les archives de Winton et intéresse le département des Affaires étrangères et de la Justice.² Rien de semblable ne semble avoir été conservé pour l'Intérieur.

Ces cahiers reflètent très logiquement les priorités administratives qui se dessinent autant chez le chef de l'État que dans le conseil des administrateurs généraux, à savoir : les matières du département des Finances, les postes, la navigation et l'élaboration de la législation. Les trois derniers dossiers concernent avant tout le département des Affaires étrangères. Ainsi van Eetvelde s'enquiert au mois d'août de l'existence d'un le service de pilotage entre Banana et Boma. Le cas échéant, de Winton est invité à penser d'une part aux mesures pour l'établir et d'autre part, à un agent qui pourrait s'en occuper, sans oublier les infrastructures qu'il faudrait développer³. L'administrateur demande également d'être renseigné sur les mouvements dans les ports. En décembre 1885, Janssen adresse en conséquence les statistiques de Banana.

Toutefois, l'empreinte administrative se marque tout d'abord dans l'expression de la souveraineté, à savoir l'appropriation du sol. Le même jour que la proclamation de l'État, de Winton publie une ordonnance sur l'occupation des terres. L'objectif de celle-ci est d'ériger la propriété foncière sous le contrôle de la nouvelle puissance. Un décret est pris le 23 août pour l'enregistrement des terres dans lequel il est mentionné l'existence d'un conservateur des titres fonciers. Van Neuss présente ce fonctionnaire comme un chef d'un Land Office. L'appellation fait bien plus penser à l'administration américaine qu'à celle de la Grande-Bretagne (*Land Registry*), même si par la suite l'administration congolaise se réclamera beaucoup de l'Act Torrens⁴. Le *General Land Office* établi en 1812 est responsable de tous les domaines publics américains ; il en est de même pour la fonction de conservateur, qui est responsable de toutes les mesures relatives à l'occupation du sol. Le conservateur des titres fonciers est donc chargé de l'administration des terres appartenant à l'État. Il soumet dès lors au chef du Gouvernement local les propositions de mise en vente ou de locations ainsi que des demandes des particuliers. En outre, il statue sur les demandes tendant à exploiter les terres dont la propriété privée n'a été reconnue à personne⁵.

Auparavant, sir Francis avait déjà invité les Européens à dresser la liste des terres qu'ils occupaient et avait nommé Alexandre Delcommune, faisant fonction de chef comptable, comme archiviste du cadastre. Cependant, Van Neuss ne confirme pas le choix du colonel et place un autre officier en la personne d'Édouard Destrain. Si celui-ci est présent au Congo depuis 1882, le choix de l'administrateur est de nature pragmatique puisque Destrain est également désigné

¹ AGR, papiers Droogmans, 2, Registre des dépêches à l'Administrateur général au Congo, 1885-87. Il ne s'agit que des N° spécial 1 à 202. Pour notion de n° spécial, voir n° 4. Généralement les dépêches et les décrets sont accompagnés d'une traduction en anglais. La notion de n° spécial n'est qu'une procédure imposée par Van Neuss : « J'adopterai, pour ma correspondance avec vous, outre le n° ordinaire de mon indicateur, un n° d'ordre spécial qui sera inscrit en tête de mes dépêches précédé du mot "spécial". La série de ces nos sera suivie sans interruption de sorte qu'une lacune dans la série indiquerait la perte ou le retard d'une partie de la correspondance. »

² MRAC, papiers de Winton, Cahier des correspondances échangées avec Sir Francis de Winton 15/6/1885 - 16/2/1888. Ce cahier réunit à la fois les dépêches expédiées et celles reçues.

³ MRAC, papiers de Winton, Cahier des correspondances, courrier expédié le 6/7/1885. Boma fait une estimation des coûts mais précise d'emblée que le pilotage est aux mains d'une société néerlandaise et que l'administration n'a pas dans ses cadres un agent qui pourrait gérer un tel service. Le pilotage sera finalement réglé par un décret de 1887 et une ordonnance de 1888 qui crée à Banana une station de pilotes agréés par l'État.

⁴ En 1862 est créé en Angleterre le Land Registry dont le système d'enregistrement des terres trouve son origine dans celui imaginé par Robert Torrens qui a été premier ministre de la colonie d'Australie.

⁵ AA, Finances, F 863, annexe n° sp 225, 5/5/1887 : projet d'arrêté du gouverneur.

comme secrétaire de Janssen et comme greffier du tribunal d'Appel. En outre, la brigade topographique effectuera les relevés sous la direction de François Jungers, futur directeur des travaux de défense. Cependant si le cadastre est mis sous l'autorité du directeur des Finances – donc de Camille Janssen –, un bémol est placé d'emblée quant à son action. En effet, Van Neuss précise bien que Destrain est attaché à la Justice et que la brigade dépend de l'Intérieur ; dès lors, leurs tâches pour les Finances sont considérées comme accessoires¹.

Parallèlement, Bruxelles lie la question du pilotage à celle de la poste puisque le Gouvernement veut très logiquement faire coïncider la levée du courrier avec le mouvement des steamers. L'ÉIC adhère en effet à la convention postale universelle le 17 septembre et la poste devient un monopole d'État à partir du 1^{er} janvier 1886. Un décret est pris pour l'établissement des bureaux, dont les premiers sont installés à Banana, Vivi et Boma. Même si de Winton est consulté sur des candidats éventuels pour ces offices, le Gouvernement central semble trancher seul en désignant Émile De Keyser, futur directeur des Finances, et Charles Massart. À nouveau, le pragmatisme domine dans cette décision puisque des économies d'échelle sont visées par le cumul de fonctions. Effectivement en jetant les bases de l'administration des douanes, nous retrouvons De Keyser et Massart pour qui il s'agit de l'affectation première. Ni l'un ni l'autre ne sont pourtant familiers avec cette administration, si bien que le Gouvernement central leur fait accomplir un stage aux douanes belges afin qu'ils aient « *une notion exacte des fonctions qui doivent leur incomber* »². La structure générale de ce service comprend un contrôleur des droits de sortie, De Keyser, à Banana qui en a la surveillance ; trois receveurs des droits de sortie, dont Massart, à Banana, Boma et Ponta da Lenha. Ceux de Boma et Banana cumulent leur fonction avec la poste. Enfin, un vérificateur des droits de sortie sous la direction du contrôleur qui examine l'exactitude des déclarations faites par le commerce. Les receveurs sont également désignés pour la manutention des fonds de l'État et notamment en ce qui regarde les avances sur traitement. S'occupant aussi bien des douanes que de la comptabilité, ils sont bien évidemment sous l'autorité de Janssen, dont la nomination comme directeur des Finances n'est en fait que provisoire. Van Neuss précise bien qu'il attend la désignation par le Roi d'un autre fonctionnaire³. La mission prioritaire de l'ancien consul, au vu du sentiment d'urgence exprimé aussi bien par le souverain que par ses collaborateurs, semble se porter sur l'établissement des premières bases de la Justice.

Comme énoncé par le conseil des administrateurs généraux, le vice-administrateur général, avec le concours d'Adolphe de Cuvelier, s'attelle à la rédaction des premières règles juridiques et esquisse une structure du département⁴. Les premiers textes que reçoit le Gouvernement central en novembre 1885 concernent avant tout le droit civil et commercial. Les projets s'intéressent d'abord au notariat et à l'expropriation publique puis à la naturalisation, aux sociétés et à la condition juridique des étrangers. Bruxelles est sur la même longueur d'onde puisque est publié entretemps un décret sur l'état-civil afin de constater les naissances, mais surtout les décès se produisant au sein de la population blanche. Le droit pénal n'est pas absent des réflexions, mais l'initiative en revient au Gouvernement central puisqu'il soumet à Janssen une ébauche sur

¹ AGR, papiers Droogmans, 2, N° sp 4 Van Neuss à de Winton, 27/8/1885.

² *Ibidem*, N° sp 8 Van Neuss à de Winton, 10/10/1885.

³ *Ibidem*, N° sp 11 Van Neuss à de Winton, 10/10/1885.

⁴ MRAC, papiers de Winton, cahier des correspondances, courrier expédié le 6/1/1886, №341/33.

l'extradition¹. Ces premières mesures visent à faire sentir l'effectivité de la Justice aux factoreries et à établir un traitement égal avec les colonies voisines. Concurrément, Janssen se penche sur un schéma d'organisation provisoire de la Justice. De la configuration imaginée, nous savons seulement qu'il est prévu huit justices de paix. En décembre 1885, le futur gouverneur insiste pour que le département détermine l'organisation judiciaire et il sollicite, de surcroît, Léopold II afin que celui-ci nomme par décret le juge d'Appel et le juge de 1^{re} Instance. Ces requêtes sont entendues puisque le mois suivant paraît à la fois un décret organique et les nominations des juges.

II. De l'évolution des structures du Gouvernement local

1. Une ébauche (1886-1887)

L'expédition de l'Association devenant une puissance ne revêt que de manière fragmentée la forme étatique. Il est paré au plus pressé par la création de quelques administrations intéressant plus particulièrement le commerce. Cependant, avec la publication du décret sur la Justice un tournant se marque. Un des trois pouvoirs de l'État est régulièrement établi même si sa structure est très simple – un tribunal d'Appel à Boma et un tribunal de première Instance à Banana – et si son personnel est largement réduit. Il est à remarquer qu'il y a inversion entre la réflexion sur les codes et leurs applications. En effet, le décret du 7 janvier définit les prérogatives et les peines, tandis que les matières civile et commerciale sont reprises dans une ordonnance de l'administrateur au Congo du 14 mai². Après ce premier jalon formel, il n'y a pas d'accélération institutionnelle. Il faut attendre le mois de mars afin que les prérogatives législatives de l'administrateur général au Congo soient définies. En effet et très logiquement, celui-ci a pris des ordonnances et des arrêtés simplement pour mettre en application les premiers décrets édictés par Bruxelles, mais rien ne permettait d'affirmer que ces mesures étaient valides. Les termes de ce décret vont plus loin puisqu'il précise qu'en cas d'urgence, de sécurité ou de bien de l'État, le représentant du Roi pourra édicter des ordonnances qui auront force de loi, mais dont les effets cessent après six mois s'il n'y a pas de confirmation de Bruxelles. Toutefois, l'administrateur ne peut établir aucun impôt, ni contracter d'emprunt au nom de l'ÉIC ou encore prendre un engagement envers les puissances étrangères³.

Au premier avril, Camille Janssen succède à sir Francis et il procède au déplacement de la capitale du Congo léopoldien à Boma. De Winton avait déjà hésité entre les deux localités pour établir l'administration. Léopold II considérait pour sa part que Vivi resterait encore longtemps le principal établissement⁴. Cependant, l'accès à Vivi, notamment en ce qui concerne le débarquement des marchandises est rendu difficile par la morphologie des lieux⁵. Le Roi se rallie donc dès février 1886 à l'avis de Janssen⁶. Par ailleurs, l'ancien consul, à la tête du Gouvernement local, cumule à la fois le poste d'administrateur général et ceux de titulaires de la Justice et des

¹ *Ibidem*, courrier arrivé le 21/12/1885, №15.

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 73-76, 110-118.

³ *Ibidem*, p. 106.

⁴ AGR, PVE, Pos4071, 24, lettre du Roi à van Eetvelde, 6/9/1885.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 1807, rapport du commandant Vanden Putte sur le Bas-Congo, 29/11/1889.

⁶ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/3, note du Roi à Strauch, 7/2/1886.

Finances. Une telle situation ne peut évidemment perdurer et le Roi signe en juin un décret autorisant son représentant à s'adjoindre des fonctionnaires chargés de diriger sous son autorité les administrations des Finances, de la Justice ainsi que de la Marine (qualifiée parfois de fluviale par un oxymore léopoldien) et des Transports. Sans surprise, les trois premières directions correspondent aux trois domaines prioritaires définis au cours de l'été 1885. Même si les arrêtés des deux premiers directeurs datent du 4 et 5 août, la décision royale paraît entériner partiellement une situation antérieure. Si nous nous fions au registre des matricules, nous constatons que William Parminter, bras droit de sir Francis, est désigné comme directeur des Finances à partir du 5 avril et que Louis Valcke est nommé directeur des Transports et de la Marine le 15 mai, bien qu'ils ne reviennent en Afrique qu'au cours du mois de juin¹. Ainsi, dans l'attente de la nomination d'Adolphe de Cuvelier comme directeur de la Justice le 30 juillet, Janssen est titulaire de ce service administratif².

Les noms qui sont avancés pour les directions s'imposent comme une évidence. Parminter et Valcke ont toujours été cités, que ce soit par exemple par Goldsmid ou Tisdell, comme d'excellents agents. Ainsi, Thys dresse le portrait de l'officier belge : « *Il a une grande énergie, il possède une influence sans limites sur les travailleurs et les habitants de cette région ; il connaît admirablement le terrain [...].* »³ Le second de Strauch voit fort bien Valcke comme chef d'une division administrative entre Vivi et le Pool. Cependant lors de son séjour en Belgique, le futur directeur annonce sa volonté de se marier, ce qui pour le Roi est un malheur puisque très certainement l'officier ne désirera plus retourner au Congo⁴. La suite prouvera le contraire – Valcke étant accompagné de sa femme –, mais la situation rappelle les démarches que Mackinnon avait entreprises auprès de lady de Winton afin de la persuader d'un prolongement du contrat de son mari⁵. Quant au futur secrétaire général, sa collaboration à la mise en place de l'organisation judiciaire justifie amplement sa promotion. Parallèlement à l'établissement de ces structures, on constate également une inflexion dans la répartition des prérogatives. Celle-ci se veut somme toute très rationnelle : Van Eetvelde propose à Janssen de charger le major anglais des compétences du commerce et des postes attachées aux Affaires étrangères⁶. Van Neuss donne une interprétation plus large des prérogatives de Parminter, puisque selon l'administrateur des Finances, Janssen peut lui permettre de cumuler provisoirement les fonctions de directeur des services de l'Intérieur⁷. Valcke reçoit aussi la gestion d'une direction supplémentaire qui est celle des Travaux publics.

Enfin, le directeur des Finances est le premier de ses pairs à voir ses attributions définies : elles englobent les impôts, le régime foncier (cadastre, enregistrement, occupation des terres), la

¹ AA, SPA, 864, Valcke Louis et Parminter William. On sait par ailleurs que Parminter est mis au courant à Bruxelles des services dont il reçoit l'attribution. AGR, papiers Droogmans, 2, N° sp 79, lettre de Van Neuss à Janssen, 19/6/1886.

² L'arrêté du 12 juillet 1886 sur le tarif provisoire des actes notariés reprend la double appellation : *L'Administrateur Général au Congo, Directeur de la Justice*.

³ MRAC, papiers Thys, cahier 6, lettre de Thys au Roi, 16/9/1885.

⁴ *Ibidem*, lettre de Thys et commentaire du Roi, 10/10/1885.

⁵ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 2/6/1885.

⁶ MRAC, papiers de Winton, cahier des correspondances, courrier expédié le 1/7/1886, N°60. Cette proposition est entérinée par un arrêté du 4/8/1886 de l'administrateur général au Congo. A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 126.

⁷ AGR, papiers Droogmans, 2, N° sp 79, lettre de Van Neuss à Janssen, 19/6/1886.

comptabilité, les questions monétaires et le commerce. S'ajoutent également des domaines connexes tels que la navigation marchande, les ports ou les relations postales et télégraphiques.

La continuité de l'exercice du pouvoir à Boma pose une question qui reçoit une réponse institutionnelle. Pour le Roi, les données du problème sont d'une grande simplicité : il faut en permanence un chef au Congo. Par ce biais, nous revenons sur l'emploi que Léopold II veut réserver à Stanley. Certes, l'explorateur a cédé sa place à de Winton, mais le monarque, s'il ne désire pas renvoyer Stanley en Afrique, souhaite à tout du moins le garder comme une seconde corde à son arc, au cas où sir Francis tombe malade ou que Janssen ne s'adapte pas au climat¹. Cette volonté de se réserver les services de l'Anglais se renforce même après la dévastation de la station des Stanley-Falls par les Arabo-swahilis. Le souverain développe aussi l'idée d'un triumvirat, donc trois administrateurs généraux au Congo : Janssen, secondé par Parminter, au Bas-Congo et à Léopoldville ; Stanley au Haut-Congo septentrional et Wissman au Haut-Congo méridional. Un « *grand conseil* » – réunissant les administrateurs généraux et le chef des transports que serait Valcke – se réunirait annuellement sous la présidence de Stanley à Léopoldville, capitale de l'État². La forme précise que doit prendre la tête du gouvernement local n'est donc pas décidée de manière définitive près d'un an après la conférence de Berlin.

Présente au sein du Gouvernement central, la collégialité est également établie au Congo, dans une autre mesure, par l'installation de deux conseils en juillet 1886, à savoir : le comité exécutif et le comité consultatif³. Le comité exécutif, composé du juge d'Appel et des directeurs, remplace l'administrateur général si celui-ci est absent ou empêché et son président est le membre qui compte le plus d'ancienneté. Exerçant les pouvoirs de l'administrateur, ce comité prend ses décisions à la majorité des voix de ses membres. À ses côtés se trouve le comité consultatif qui lui est permanent et qui examine toutes les mesures d'intérêt général que pourrait adopter ou proposer le Gouvernement local. L'administrateur doit donc prendre son avis, mais il n'est pas obligé de le suivre. Le comité informe en outre le Gouvernement central en lui envoyant ses délibérations. L'assemblée qui le compose est plus nombreuse que celle du comité exécutif. Outre l'administrateur général y siègent le juge d'Appel, les directeurs, le juge de 1^{re} Instance et le chef de district. Le chef du Gouvernement peut adjoindre également deux membres non issus de l'administration et si les questions traitent des affaires indigènes, il peut inviter l'un ou l'autre chef.

Par contre, Léopold II poursuit sur une vision plus hiérarchique du Gouvernement local, qui finira par s'imposer. Deux semaines après la création des conseils, il demande au général Nicaise de lui trouver un officier qui pourrait être soit le second de Janssen, soit le chef du Haut-Congo⁴. Un candidat est pressenti, un stage est même prévu à l'administration centrale, mais la procédure n'ira pas jusqu'à terme. Le Roi recherche également des postulants civils et il fait à nouveau appel au corps consulaire. Son objectif est d'avoir un binôme « premier et second » afin qu'il y ait toujours une seule personne à la tête du Gouvernement local. Le souverain ne paraît pas en effet porter beaucoup de crédit au « *conseil suprême* », comprenons le comité exécutif, qu'il dit divisé⁵ et

¹ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/2, note du Roi à Strauch, 27/6/1885.

² *Ibidem*, note du Roi à Strauch, 7/2/1886.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 125-126.

⁴ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/3, note du Roi à Strauch, 18/8/1886.

⁵ *Ibidem*, note du Roi à Strauch, circa 1886.

dès lors il ne peut affirmer que « *le Congo sans gouverneur va à sa perte* »¹. Il favorise ainsi une ligne de commandement directe, qu'il accentuera également au sein du Gouvernement central. La recherche d'un troisième homme revient à nouveau sur la table afin de suppléer le duo Janssen-Ledeganck. Léopold II évoque la nomination d'un inspecteur général et sollicite Jules Urban, industriel et fondateur avec Thys de la CCCI, afin qu'il lui trouve des candidats, mais ce dernier ne paraît pas à même de découvrir l'oiseau rare². Dès lors, le comité exécutif exercera son rôle qu'en de très rares exceptions, c'est-à-dire pratiquement que dans le cadre des décès inopinés de Gondry et de Coquilhat.

2. Le décret organique et ses suites (1887-1892)

A. Un décret orienté sur les pouvoirs du Gouverneur général

Des remaniements provisoires ou définitifs s'opèrent rapidement à Boma. Malade, Adolphe de Cuvelier rentre en Europe en octobre 1886 et est nommé chef de division au Gouvernement central. Il est remplacé à la direction de la Justice par Oscar Gustin qui lui avait déjà succédé au tribunal de première Instance. Ayant sollicité un congé, Janssen quitte le Congo et le comité exécutif se met en place en janvier 1887. D'une part, ces changements favorisent la parution d'un décret permettant au chef du gouvernement local de nommer par intérim aux emplois qui deviennent vacants. Le conseil des administrateurs pense en particulier aux directeurs qui sont nommés par le Roi. Or la maladie affectant souvent le personnel européen, la vacance de ces postes risque de perdurer si, à chaque fois, le Gouvernement central doit prendre une décision³. D'autre part, la présence de Janssen en Belgique permet d'établir un bilan sur l'efficacité de l'administration avec le Roi-souverain et ses collaborateurs. Simultanément, le comité exécutif émet un certain nombre de critiques sur le fonctionnement du service administratif⁴. À nouveau, la nature des considérations nous échappe. Celles-ci peuvent aussi bien s'adresser à l'ensemble de la structure gouvernementale qu'à la gestion plus localisée des districts. En effet, le comité exécutif attire l'attention de Bruxelles sur la multiplicité des tâches des agents et des difficultés de fonctionnement que celles-ci entraînent pour leur service. Et dans le même temps, le comité envoie une circulaire aux commissaires de districts afin de leur rappeler qu'ils doivent envoyer les rapports politiques sur leur région au gouvernement central.

Le terrain est dès lors bien préparé et les expériences sont suffisamment engrangées pour publier une « loi-cadre » sur l'organisation du Gouvernement local. Sanctionné en avril 1887, le décret aboutit aux mouvements lancés les deux années précédentes, mais consacre une structure encore très rudimentaire. Un gouverneur a la haute direction sur le Gouvernement local. Il est assisté dans son gouvernement par un inspecteur général, un secrétaire général et un ou plusieurs directeurs. Leurs attributions sont déterminées par le gouverneur sauf si le souverain les a réglées. Si le gouverneur est absent ou empêché, il revient à l'inspecteur général ou à un intérimaire désigné par Léopold II d'assurer la vacance. À défaut de ce premier cas de figure, le gouverneur désigne

¹ *Ibidem*, note du Roi à Strauch, 22/7/1887.

² MRAC, papiers Thys, cahier 12, notes du Roi à Thys, 31/5 et 1/6/1888 ; cahier 13, note du Roi à Thys, 3/7/1888. Le souverain songe à nommer Léon Busine, un sous-officier détaché au ministère de la Guerre et qui finalement partira au Congo en 1888 comme sergent de la Force publique.

³ AA, Actes officiels, lettre des administrateurs généraux au Roi, 26/2/1887.

⁴ MRAC, papiers de Winton, cahier des correspondances, courrier arrivé le 16/3/1887, N°4.

lui-même son remplaçant. En dernier recours, le comité exécutif, composé du secrétaire général et des directeurs, prend la relève. C'est bien l'optique du Roi de garder un seul homme à la tête du Gouvernement local et sa défiance envers le comité qui s'imposent. Par contre, le comité consultatif est maintenu dans ses prérogatives. S'il voit logiquement accroître le nombre de ses membres – sont adjoints l'inspecteur général, le secrétaire général et le conservateur des titres fonciers –, son influence reste égale et est même appelée à décroître¹. Le gouverneur a la possibilité de nommer cinq membres pour un mandat d'une année et il n'est toujours pas obligé de se conformer aux avis du conseil. L'ensemble des membres représente la haute administration en Afrique et sa composition est donc appelée à se modifier. Ainsi en 1889 sont inclus le vice-gouverneur général et l'inspecteur d'État², ce dernier remplaçant celui d'inspecteur général dont le grade ne sera usité qu'une seule fois. En outre, ces deux hauts fonctionnaires sont naturellement appelés à remplacer directement le gouverneur général.

En dessous de cet « état-major » à Boma se situe un autre niveau de toute première importance qui est celui des commissaires de district. Têtes de l'administration territoriale, leurs prérogatives sont nombreuses et variées et elles peuvent s'appliquer sur des régions plus vastes que la Belgique ou la France. Mais en 1887, il ne faut pas se méprendre sur le terme. L'occupation du territoire est telle que ces fonctionnaires sont simplement encore les chefs des principales stations du Bas-Congo (Banana, Boma, Matadi, Lukungu, Léopoldville et Kinshasa) hormis Stanley-Falls et Lubuku-Kassaï³. Les commissaires de districts représentent l'administration générale de l'État dans la circonscription qui leur est assignée.

Néanmoins, le décret traite bien plus des pouvoirs du gouverneur général que de l'établissement des structures administratives⁴. Si la modification sémantique acte le passage d'une organisation privée à une puissance établie sur un vaste territoire, elle est aussi l'affirmation d'une équivalence avec les puissances coloniales voisines⁵. En effet, l'Angleterre nomme un « *Governor-General* » dans chaque dominion. Cet officiel est le représentant de la Couronne. Il détient le pouvoir exécutif et son indépendance par rapport au gouvernement de Londres est importante. La France désigne également des gouverneurs généraux pour des ensembles de colonies. Ainsi, les gouverneurs du Gabon et du Sénégal ont sous leurs responsabilités d'autres territoires. Ce sont de hauts fonctionnaires qui dirigent l'administration et doivent trouver un équilibre entre le désir d'un contrôle centralisé de la métropole et la volonté d'autonomie des gouverneurs. Quant au

¹ D'après ses notes, Louis Valcke affirme que Janssen n'a réuni qu'une seule fois le comité pour faire la lecture des décrets que nous supposons de juillet 1886 sur l'organisation gouvernementale à Boma. Valcke quitte le Congo en 1887 et nous n'avons pas trouvé d'autres indices de réunion du comité. Les notes de Valcke sont très tardives (1930-1932) et il a perdu la grande majorité de ses archives, si bien que la description qu'il fait du comité est confuse avec le comité exécutif. La certitude n'est donc pas complète sur la teneur des souvenirs de l'ancien directeur. MRAC, papiers Valcke, boîte 94.5, brouillon d'un chapitre sur les débuts de l'ÉIC.

² Herman Ledeganck est le premier à être promu vice-gouverneur général le 31 janvier 1888 et Ernest Cambier gère le Gouvernement local en 1889 avec le titre d'inspecteur d'État.

³ La fonction de commissaire de district se retrouve dans la législation dès 1886 mais l'arrêté sur les franchises postales nous renseigne sur ce qu'il faut entendre à l'époque par cette dénomination. A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 128.

⁴ *Ibidem*, p. 154-155.

⁵ Sous la plume de Léopold II, nous retrouvons le terme de gouverneur (général) très rapidement, dès qu'il s'agit en mars 1885 de créer la direction des Finances. Néanmoins, si le souverain l'emploie encore par la suite, il le rectifie par la dénomination d'administrateur général. Il existe donc des obstacles non-définis et peut-être psychologiques pour le Roi à ce que son représentant reçoive ce titre.

« *governador-geral* », il est à la tête de grandes colonies portugaises telles l'Angola ou le Mozambique. Doté de libertés importantes en matière politique et législative, il est le plus haut représentant portugais, mais dès 1869, Lisbonne favorise la centralisation de la prise de décision par la métropole¹.

Au Congo, le gouverneur se place entre ses différentes définitions. Représentant de l'autorité souveraine, il a la haute direction de tous les services administratifs et militaires. Il est autorisé à prendre des règlements de police ou d'administration publique. Pour la bonne gouvernance, il peut nommer un fonctionnaire pour une période d'un an pour l'inspection ou l'administration d'un territoire. Et s'il doit assurer l'exécution des mesures du Gouvernement central, il a toujours la possibilité d'édicter des ordonnances qui ont force de loi. Cette faculté est même augmentée puisque le gouverneur peut suspendre, en cas d'urgence, l'exécution d'un décret du souverain également pour six mois. Cette suspension peut aussi devenir permanente avec l'approbation du Gouvernement central. Toutefois, le comité exécutif émet des critiques à l'encontre de la faculté législative accordée au gouverneur². Nous ne connaissons pas sa motivation et la déduire est d'autant plus compliquée que la référence est faite à un décret inexistant. S'il n'y a pas d'erreurs de la part du copiste, les directeurs exécutent sans doute une pirouette pour ne pas prendre de front Bruxelles en ne se référant pas aux nouvelles dispositions. La frustration existe probablement chez eux de voir s'enraciner un chef unique – mais nouveau – réduisant ainsi leur autonomie et leur influence acquises lors de la période des expéditions. Il est évident que même soumis à la politique d'un autocrate, le gouverneur du Congo léopoldien peut à cause de la distance séparant les deux gouvernements et grâce à sa participation aux trois pouvoirs acquérir – s'il est habile – une influence considérable sur les affaires de l'État.

B. Les fonctions de secrétaire général du Gouvernement local et leurs amoindrissements

La « loi-cadre » demande à être complétée très rapidement afin que les nouvelles fonctions deviennent effective, même si en théorie, selon les articles trois et quatre du décret, le gouverneur peut très bien pourvoir ces postes de manière temporaire et définir également leurs attributions. Le secrétariat général est rapidement mis sur pied puisque son titulaire, le capitaine Frédéric Vandevelde, y est affecté le 30 avril. Cependant, ses compétences, jusqu'à preuve du contraire, ont été définies par le gouverneur. Cette institution reste cependant largement méconnue. En effet, la première mission du secrétaire général est de diriger son service comme un autre directeur. C'est une lapalissade, mais nous sommes devenus habitués à ce que les institutions congolaises ne soient pas correctement circonscrites. La seule précision qui est donnée d'emblée est la garde ainsi que le classement des archives du Gouvernement local. Lors de la grande réorganisation de 1894, seul ce point avec les statistiques restera attaché à cette fonction. En attendant, le secrétaire général possède également des prérogatives répondant à des domaines de futures directions – agriculture et industrie – qui lui seront enlevées. Il gère également les réquisitions et les répartitions des ravitaillements sauf en ce qui concerne les Transports.

Sur base de ces éléments, il est malaisé d'affirmer que le secrétaire général – comme ses collègues belges et congolais – est le premier fonctionnaire de l'administration locale et qu'il coordonne

¹ Voir : L.H GANN, P. DUIGNAN (eds.), *African Proconsuls. European Governors in Africa*, New York, 1978.

² MRAC, papiers de Winton, cahier des correspondances, courrier arrivé le 2/6/1887, №37.

l'ensemble des services. Il est indubitable que son rôle décroît au fil des années. Ainsi s'il a la préséance sur les directeurs en 1887, ce n'est plus le cas cinq ans plus tard¹. Assurément, la fonction devient résiduelle à partir de 1892, mais ce cas de figure a probablement été suscité par des titulaires qui ne se sont pas montrés à la hauteur de leurs tâches. En effet, considérer le secrétaire général comme le chef de l'administration n'est pas une idée à écarter trop rapidement. En 1890, le juge De Saegher, qui gagne en puissance, écrit qu'on pense à lui comme secrétaire général. Et il ajoute : « *C'est la 1re fonction après celle de gouverneur (car l'inspecteur est aussi, sous un autre nom, un gouverneur général intérimaire)... et c'est celle qui donne le plus d'action et d'influence [...]* »² Ce n'est donc pas pour rien que pendant un temps, Léopold II demandait à Lambermont et à Banning de rechercher un bon élément au sein même de l'administration belge³. En ce sens, le secrétaire général est le premier fonctionnaire à être reçu chaque matin par le gouverneur⁴.

Pour tenter d'incarner un peu plus cette fonction, il faut nous pencher sur le gouvemat de Camille Coquilhat de sa mise en œuvre de la nouvelle politique économique de l'ÉIC. Affaibli et malade, il sollicite de Bruxelles un renforcement de son « *état-major* » soit par l'envoi d'un second ou d'une « *bonne doublure du secrétaire général* »⁵. L'inspecteur d'État a dans son collimateur Édouard Destrain. Ce pionnier a pourtant jusqu'alors une carrière admirable : conservateur des titres fonciers, il remplace Parminter aux Finances en 1887 avant de devenir secrétaire général. Son profil est donc bien celui d'un bras droit du gouverneur, mais atteint par l'alcoolisme, il sombre peu à peu. Abattu, Destrain avoue lui-même qu'il a besoin de repos, mais que d'un autre côté, « *le bureau m'attire et malgré tout l'on s'adresse toujours à moi.* »⁶ Ce qui n'empêche évidemment pas Coquilhat de fulminer contre l'état du secrétariat qui ressemble à « *un immense salmigondis où personne ne peut se retrouver* » et sur la perte de temps que cela engendre⁷. Van Eetvelde promet de chercher un secrétaire adjoint, mais la situation prend un côté tragico-comique lorsque Destrain perd la mémoire et qu'il refuse de remettre à Coquilhat un grand nombre de dossiers, si bien que l'inspecteur exige l'examen médical du secrétaire et ordonne une descente à son domicile pour récupérer les archives⁸. Sur avis médical, le secrétaire général est rapatrié, mais il décède à bord du *Hohenzollern* le 27 novembre.

Considérant Félix Fuchs, directeur de la Justice, comme le seul esprit élevé, Coquilhat le nomme à la place de Destrain mais il désenchantera rapidement. Dès le mois de janvier 1891, le vice-gouverneur général retire le service à Fuchs, car le « *traitement des affaires a été ralenti et rendu difficile* » et Coquilhat a dû lui faire un grand nombre de reproches : « *Insuffisance d'ordre, de netteté de vues, de concision dans les instructions, de négligence, de sévérité, d'à-propos.* »⁹ Le vice-gouverneur remarque également que le service de l'Intendance – *a priori* les prérogatives sur le ravitaillement – est dans un état tout aussi déplorable qu'il a dû reprendre les affaires en main. En urgence, Bruxelles envoie Raymond Lombard, chef de bureau à l'Intérieur, pour prendre la relève tandis que Fuchs,

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 247 ; t. II, p. 99.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23 Document triés par date (1888-1895), courrier de De Saegher à Steyaert, mars 1890.

³ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1891-1896, lettre du Roi à Lambermont, 4/2/1891.

⁴ MRAC, papiers Wahis, 70.13, Documents n° 7, A VIII, ordre de service, 5/8/1891.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 26/5/1890.

⁶ MRAC, papiers Fuchs, 3, lettre de Destrain à Fuchs, 20/3/1890.

⁷ AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 15/6/1890.

⁸ *Ibidem*, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 7/10/1890.

⁹ MRAC, papiers Fuchs, boîte 1, lettre de Coquilhat à Fuchs, 20/1/1891.

à la tête du Gouvernement local, considère que la fonction n'a pas beaucoup de sens et qu'il vaudrait mieux nommer un chef de cabinet¹. Il rejoint ainsi en une certaine manière l'opinion de Ledeganck en 1889 qui comparait déjà le secrétaire général à un chef de cabinet². De même, Théophile Wahis se trouve être l'écho de ses pairs en s'exclamant qu'« *au secrétariat, la situation n'est pas brillante non plus. Il y a toujours un ou deux employés dans l'impossibilité de travailler. [...] La besogne que fait ici un secrétaire général n'a du reste pas l'importance que je me figurais.* »³ Désappointé et découragé, Lombard demande à revenir en Europe où il continue sa carrière à l'administration centrale. Même moins importante et assimilée à celle d'un chef de cabinet⁴, la fonction continuera à exister et des secrétaires généraux adjoints sont même nommés.

En 1895, le secrétariat général est restructuré et se compose du bureau du secrétaire général adjoint et de trois bureaux⁵. Le secrétaire général adjoint dirige les bureaux, vérifie les correspondances et transmet les avis aux chefs de services. Le premier bureau s'occupe de l'indicateur général des correspondances et de la transcription des minutes du secrétariat. Le deuxième bureau a en charge les dossiers du personnel, dont les notes biographiques, les matricules, les questions d'avancement, de révocation, etc. La bibliothèque ainsi que celles des districts entrent également dans ses prérogatives. Le troisième bureau, au vu de ses compétences, est le plus important, car en outre il se divise en deux sections. La première se charge des rapports politiques et des instructions à l'administration territoriale, tandis que la seconde est responsable de la correspondance entre le gouverneur et les chefs de service également celle avec les gouvernements étrangers. Le secrétaire général devient donc à l'évidence bien plus un simple collaborateur du gouverneur qu'un chef de l'administration. La formule semble satisfaire la tête du Gouvernement local puisqu'en 1896, Wangermée loue les services rendus par le secrétariat général plaçant en contraste son jugement sur les autres directions⁶. Le passage par ce poste n'est d'ailleurs pas un handicap pour une belle carrière. Ainsi, Louis Ghislain y est nommé en 1894 – au moment où la fonction apparaît comme une coquille vide – et est élevé au rang d'inspecteur d'État en 1899. Par la suite, il est à la tête du Gouvernement local à la reprise et devient vice-gouverneur en 1910.

C. Les Inspecteurs d'État

Un rôle tout spécifique est joué par les vice-gouverneurs et les inspecteurs d'État non pas tant par leur principale mission qui est d'abord d'assister le gouverneur que par la liberté d'action qu'ils détiennent. Durant les premières années, ces titres sont accordés à ceux qui sont appelés à remplacer l'homme fort de Boma lors de ses absences (Cambier, Gondry, Coquilhat). Mais une évolution se marque assez rapidement, dès 1890, avec l'élévation des chefs d'expéditions à ce rang en récompense de leurs actions ou afin de les encourager à accomplir avec éclat leur

¹ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Fuchs à Baerts, 23/1/[1893].

² *Ibidem*, Pos4068, 2, lettre de Ledeganck à van Eetvelde, 6/1/1889.

³ *Ibidem*, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 24/6/1891.

⁴ F. CATTIER, *Droit et administration* (...), p. 216.

⁵ AA, GG, 6930, Attributions des bureaux du Secrétariat général, 1/7/1895.

⁶ AGR, PVE, Pos4076, 51, lettre de Wangermée à van Eetvelde, 16/6/1896.

mission¹. Certains deviendront même vice-gouverneurs (Dhanis, Vangele). Toutefois, au début du XX^e siècle, la nomination au grade d'inspecteur d'État change radicalement de perspective. En effet, la connotation d'inspection se rattache beaucoup plus à l'exercice de la fonction et est une forme de réponse aux critiques extérieures, qui se font toujours plus fort. En effet, l'analyse du Gouvernement pointe les responsables des atrocités au sein de la Force publique et l'une des options est de recruter des officiers supérieurs belges et non plus des officiers belges ayant servis au Congo pour le commandement supérieur des troupes. Sans doute depuis les procès de Victor Fiévez en 1899, un désaveu se fait sentir de la part de Bruxelles sur ces pionniers-conquistadors auréolés de titres et dont le profil ne répond plus non pas tellement à la situation sur le terrain qu'aux attentes du monde extérieur. Le premier de ces nouveaux commandants-inspecteurs d'État est le major Warnant en 1904 et lui succèdent le major Gomins et le lieutenant-colonel Paternoster. Dans cette même logique, mais qui s'est amorcée un peu avant, les commissaires du Roi-souverain ou haut-commissaire royal ont tous le rang d'inspecteur d'État sauf le major Michel qui est nommé vice-gouverneur. La mission de ces fonctionnaires est généralement double, d'une part inspecter la Force publique et d'autre part veiller à ce que les mesures en faveur des populations locales soient appliquées. Enfin, en 1906, l'un des décrets de réforme désigne trois inspecteurs d'État – Henry, Mahieu et Gérard – afin qu'ils veillent à ce que les réformes souhaitées se mettent en place sur l'ensemble du territoire.

Sur l'ensemble du Congo léopoldien, une petite trentaine de fonctionnaires porteront ce titre et même s'il n'y a pas de concertation entre eux, ils forment *de facto* un corps². Ce fait est d'autant plus intéressant que leurs attributions ne sont déterminées par aucun texte général, mais peuvent être réglées soit par décret, soit par le gouverneur général³. La commission de Paul Le Marinel est éclairante à cet égard⁴. L'inspecteur d'État est commissionné selon l'art 5 du décret d'avril 1887 permettant au gouverneur de charger un fonctionnaire d'une mission d'inspection. Cette mission est bien plus un prétexte puisque le haut fonctionnaire doit veiller à l'exécution rigoureuse des instructions du Gouvernement bicéphale et plus précisément à assurer les politiques prioritaires de l'État qui touchent aussi bien l'extension de la souveraineté que l'augmentation des revenus publics ou encore l'administration des districts. Il a donc la faculté de pouvoir mener des expéditions et est revêtu des pouvoirs disciplinaires du gouverneur. Cependant, il ne peut aller à l'encontre des vues du Gouvernement ni modifier les instructions aux commissaires de district, du moins sans en référer au gouverneur. En d'autres termes, l'inspecteur d'État revêt les prérogatives du gouverneur tout en restant soumis à son autorité. Et l'élément le plus impressionnant dans le cas de Le Marinel se situe au niveau de l'étendue territoriale où s'exercent ses compétences, à savoir : les districts du Stanley Pool, du Kassaï, du Kwango oriental et du

¹ « Je pense, écrit le Roi à van Eetvelde, toute réflexion faite qu'il est préférable de nommer Van Gèle [Vangele] inspecteur d'État et de le prier d'illustrer sa nomination par un service signalé. » AGR, PVE, Pos4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 23/9/1890.

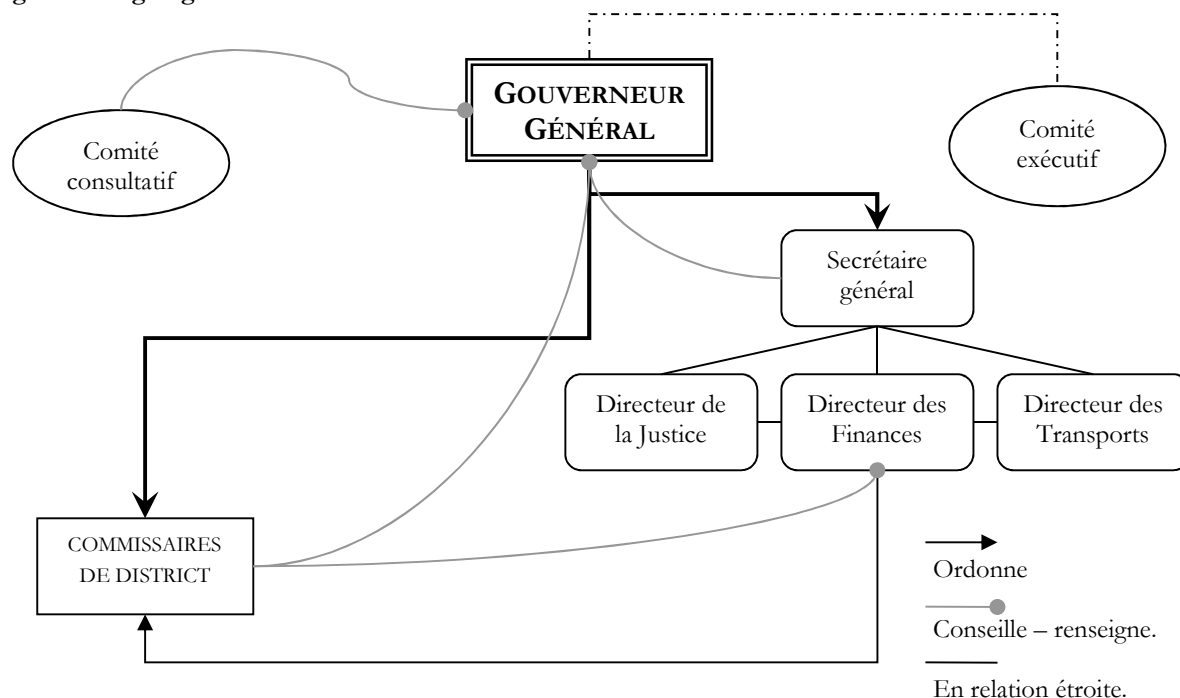
² En dépouillant les registres SPA nous avons pu pointer vingt-sept nominations à ce grade. Néanmoins, les registres de matricules ne sont pas toujours précis. En effet, certaines fonctions sont assimilées au rang d'inspecteur d'État. C'est notamment le cas pour la nomination de Fuchs comme directeur général. Il en va de même, nous semble-t-il, pour les commissaires du Roi-souverain. Tous sont spécifiés comme inspecteur d'État sauf Eugène Bartels et Alphonse Cabra mais pour l'administration, il va de soi qu'ils ont cette dignité. Ainsi, si l'on observe les pouvoirs disciplinaires des inspecteurs d'État en 1907, on se rend compte qu'ils sont identiques à ceux de Cabra en 1905. *Recueil mensuel*, arrêtés du 4/3/1905 et du 15/2/1907.

³ AA, SPA 162 (194), dossier Paternoster, lettre de Fuchs à Paternoster, 1907

⁴ AA, SPA 162 (194), dossier Paul Le Marinel, lettre de Fuchs à Le Marinel, 3/2/1893

Lualaba, soit un peu plus du tiers du territoire. Les missions des inspecteurs d'État sont donc extrêmement variées et leurs pouvoirs étendus. Ce n'est pas tant la nature de leur mission qui importe que l'autorité qu'ils représentent, spécialement pour les chefs d'expéditions revêtus de cette dignité. À l'exemple de Le Marinel et contrairement aux commissaires de district ou aux directeurs dont les actions sont circonscrites dans des missions particulières, les inspecteurs d'État possèdent une grande liberté d'action qui peut entraîner une lutte d'influence avec les remplaçants du gouverneur qui seraient du même grade.

Figure 1 : Organigramme du Gouvernement local en 1887



3. Précisions des prérogatives et création de nouvelles institutions (1888-1892)

A. Création des districts et retour sur les premières réalisations administratives

Entre août et novembre 1888, onze décrets sont signés par Léopold II et visent à mieux préciser les contours de certaines administrations et en premier lieu de l'administration territoriale¹. Cette « ardeur » décisionnelle s'explique très simplement par le retrait forcé de Strauch. À la tête du département de l'Intérieur, Thys s'échine à résoudre plusieurs questions d'importance variable depuis l'uniforme des agents jusqu'à l'organisation de la Force publique. La priorité est placée sur les districts et leur personnel. Les subdivisions territoriales sont circonscrites dans des limites géographiques plus ou moins précises et l'on compte onze districts. En effet, le monarque propose d'établir une certaine élasticité pour les districts bordant les frontières litigieuses – Oubangui et Uélé par exemple – afin de ne pas « *revenir sur la question d'une façon qui pourrait être humiliante.* »² Ce découpage administratif prend la forme d'un entonnoir dans le sens que les

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 241-250 ; 252-256.

² MRAC, papiers Thys, cahier 15, note du Roi à Thys, 7/8/1888.

districts sont de petites tailles près de la côte et plus on progresse le long du fleuve, plus ceux-ci voient leur territoire être imposant.

La division territoriale – dont le district devient l'unité territoriale administrative – est loin d'être une simple question technique, il s'agit avant tout d'une équation politique. Ainsi, dix districts sont prévus au départ, mais Thys rappelle que Tippu Tip est un wali, donc un gouverneur, au service de Léopold II et que la convention avec celui-ci délimite sa zone d'influence. Pour l'administrateur intérimaire, il est nécessaire de créer un onzième district, celui des Stanley-Falls¹. Van Eetvelde se résout à l'évidence, mais le Roi se montre d'une grande prudence. En effet, il exige que ses collaborateurs justifient les limites proposées aux circonscriptions². Cet ordre royal permet de soulever le travail collégial entre les administrateurs et le gouverneur pour définir au mieux chacune des délimitations. Ainsi, Van Neuss propose très logiquement pour les districts du Bas et Moyen-Congo – où s'appliquent facilement les standards européens – d'adopter les limites en vigueur pour le régime foncier. Tandis que pour le Kassai, l'Équateur et l'Oubangui, le principe retenu est de nature géographique, à savoir : les bassins des fleuves. Néanmoins, le Bas-Kassai est attaché, à la demande du gouverneur, au district de l'Équateur qui est à même de faire sentir l'influence de l'État sur cette région. Le point épineux concerne assurément les territoires de l'Est où l'équilibre est recherché entre les promesses faites à Tippu Tip et la volonté de réduire son autonomie. Puisque le projet est déjà en cours de fonder deux grands camps militaires, l'un sur l'Aruwimi et l'autre sur le Lomani, il est clair pour Thys que ces régions ne peuvent pas être sous le contrôle du potentat zanzibarite. Nyangwe, grand centre arabo-swahili est ainsi inclus dans le district du Lualaba. Toutefois pour ne pas éveiller la susceptibilité de Tippu-Tip, le Loumani est intégré au district des Stanley-Falls afin de l'arrondir et de lui donner plus d'importance³.

Au fil des années, le renforcement des occupations et des précisions des frontières, les divisions territoriales contribuent à exhausser, modifier ou renommer, comme le district des Stanley-Falls qui devient en 1898 la Province orientale. En 1890, un douzième district est créé au Kwango, s'imposant aux revendications portugaises sur le Lunda. Celui du Lac Léopold II est érigé en 1895 et l'on compte, au total, quinze districts. Ce nombre se fixe finalement à quatorze au tournant du siècle⁴. En lien avec la division territoriale, la hiérarchie du personnel en charge de la gestion des districts est clarifiée. Trois classes de commissaire de districts sont créées, tous nommés par le chef de l'État. À partir de 1892, le grade de commissaire général apparaît dans le tableau hiérarchique simultanément d'ailleurs à celui de directeur général. Ce rang permet de promouvoir des commissaires de 1^{re} classe sans devoir les intégrer parmi les inspecteurs d'État. Les commissaires sont aidés dans leurs tâches par des adjoints, eux-mêmes répartis en trois catégories (sous-commissaire de district et des commis de 1^{re} ou 2^e classe). Les devoirs des commissaires de districts qui se trouvent éparpillés dans la législation sont coordonnés l'année suivante. Les attributions de leurs adjoints sont fixées par le gouverneur qui, pour les régions les plus lointaines, peut déléguer aux commissaires le droit de déterminer les pouvoirs de ces agents subalternes

¹ *Ibidem*, note de Thys et commentaire Roi, 3/8/1888.

² *Ibidem*, note de Thys et commentaire Roi, 4/8/1888.

³ *Ibidem*, note de Thys au Roi, 6/8/1888.

⁴ Les districts du Lualaba et du Kassai sont regroupés et sera connu sous la seule appellation Kassai.

Les différentes catégories d'agents sont également établies pour le service sanitaire et celui de la marine. La logique sous-entendue est de rendre effectifs ces services spéciaux et d'avoir un meilleur contrôle sur eux. Nous savons que le bon fonctionnement des transports est une des préoccupations royales et que les steamers retiennent en particulier l'attention de Léopold II. Au début de 1888, le Roi écrit à Janssen qu'il s'agit de l'un des premiers devoirs du Gouvernement local : des transports dépendent l'efficacité de la domination. Et puisque le service des transports par eau est subordonné au bon état du matériel naval, « *L'autorité supérieure doit donc exercer une surveillance active sur ce matériel et sur le personnel qui en a la charge. Elle doit exiger que les machines soient constamment en parfait état d'entretien, que les coques des steamers ainsi que des embarcations en acier et en bois soient nettoyées et repeintes périodiquement, et, au besoin, réparées en temps voulu. Elle doit également veiller à ce que les ateliers de Boma et de Léopoldville soient toujours pourvus, en tout temps, des rechanges nécessaires pour remplacer les pièces mises hors de service par le fait d'usure et d'accident.* »¹ C'est pourquoi l'on trouve aux côtés des trois classes de capitaines de steamers, des inspecteurs mécaniciens et des premiers ou seconds mécaniciens. Par contre, les médecins se répartissent en deux rangs. Il revient à nouveau au chef de l'État de nommer le personnel le plus haut en grade sauf pour les médecins qui sont tous commissionnés par le monarque. De pair avec les précisions sur le personnel du service sanitaire, des mesures conservatoires sont introduites contre les épizooties et les maladies épidémiques². Le commissaire de district a sous sa responsabilité d'exécuter ces mesures, mais il doit évidemment prendre l'avis du médecin pour juger des cas.

Dans la même veine que les transports, la Force publique est également organisée certes très simplement, mais le décret est une première réponse au vœu de Léopold II de pousser les expéditions et d'occuper rapidement le terrain. Cette armée réclame donc, selon l'avis du monarque, les hauts soins du Gouvernement local³. En ce sens, le premier devoir du gouverneur – le commandant suprême – est à ce moment de favoriser le recrutement du personnel noir afin que les effectifs soient suffisants pour que l'État puisse faire respecter son autorité là où il possède des établissements. Cette force est administrée par un état-major, dont le chef est le commandant de la Force publique qui réside à Boma. L'armée est divisée en compagnies commandées par des capitaines et celles-ci sont subdivisées en pelotons dirigés par des lieutenants et sous-lieutenants. Dès novembre, la composition et l'organisation de la Force publique sont nettement définies⁴. Sa mission principale est le maintien de l'ordre et l'occupation effective de chaque district. La perspective de sir Francis lorsqu'il évoquait la police montée canadienne est adoptée parce que celle-ci correspond à la situation du terrain qu'il faut d'abord occuper. Le rôle assigné à la Force publique est donc à la fois le premier de l'armée belge (la défense de l'intégrité du territoire) et celui d'un corps de police. Huit compagnies se répartissant entre les districts sont créées. Ainsi, en 1891, lorsqu'est créé le corps de police administrative à Boma qui est spécialement chargé de l'ordre et de la tranquillité publics, un agent est nommé commissaire de police et le corps est recruté dans la Force publique⁵. Chaque compagnie comporte entre cent et cent-cinquante soldats ainsi qu'entre quarante et soixante ouvriers. Les

¹ AGR, PVE, Pos4072, 36, lettre de Strauch à Janssen, 1/2/1888.

² Celles-ci sont le choléra, le typhus, la fièvre typhoïde, la variole, la diphtérie, la lèpre, la fièvre jaune et la pleuropneumonie bovine.

³ AGR, PVE, Pos4072, 36, lettre de Strauch à Janssen, 1/2/1888.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 253-255.

⁵ *Ibidem*, p. 607.

cadres de celles-ci sont très logiquement d'origine européenne même exclusivement pour les officiers, mais les sous-officiers se recrutent non seulement dans le cadre européen mais aussi indigène.

Les Finances bénéficient encore de l'attention de Bruxelles qui « structure » le service en Afrique. Le terme même de direction n'est pas employé comme pour mieux signifier la subordination de l'administration locale au Gouvernement central. Ainsi, est-il écrit que le département des Finances au Congo comprend deux services, à savoir : celui des terres et celui des impôts et de la comptabilité. Tous deux sont placés sous l'autorité du directeur des Finances qui continue à gérer le service des postes dépendant des Affaires étrangères. Mais comme l'écrit Van Neuss : « *Ce décret ne fait en réalité que consacrer l'organisation existante, en n'y apportant aucune modification de quelque importance.* »¹ Les attributions des services sont définies indirectement par les missions du personnel qui les compose. Ainsi, le service des terres comprend le conservateur des titres fonciers et les géomètres. Le service du cadastre intègre par ce biais celui du conservateur. Le service des impôts reprend le contrôleur des impôts (nouvelle dénomination du contrôleur des droits de sortie), les receveurs, les vérificateurs et les commis. Le conservateur et le contrôleur sont dorénavant nommés par le souverain mais il est entendu que le personnel reste en place.

Responsable du ravitaillement et des réquisitions pour les stations, le secrétariat général s'apparente par certains côtés à un service d'intendance. Cette qualification se trouve même renforcée par le retrait de certaines vérifications de comptabilité à la direction des Finances. Propre à l'administration militaire, l'Intendance se détache peu à peu du secrétariat général ou si bien que les critiques de Fuchs à l'encontre de Coquilhat donnent l'impression que le magistrat est à la tête de deux services distincts. En fait, l'intendance est une division particulière du secrétariat qui lui est adjointe en juillet 1890 et qui englobe le service existant alors de la comptabilité et de l'ivoire². Par la suite, le détachement de l'Intendance du secrétariat va de pair avec une militarisation des cadres du Gouvernement local et est censé répondre à l'effort accru que Boma doit donner aux différentes expéditions. Si le décret ne paraît que le 1^{er} mars, la création de cette direction est actée dès le début de 1891³ et son titulaire est un lieutenant-payeur, Justin Malfeyt, qui a déjà accompli un terme au Congo. Concrètement, le service de l'Intendance vérifie les comptes périodiques des districts et la comptabilité relative au département de l'Intérieur. La direction est compétente pour les ravitaillements sauf ceux de la Force publique, la Marine et les Travaux publics. L'Intendance a donc sous sa surveillance administrative les Magasins généraux de l'État qui sont dorénavant connus sous la dénomination Magasins de l'Intendance⁴.

B. Définition des devoirs des commissaires de district

En février 1889, une instruction générale est publiée afin de compléter le décret sur le personnel des districts. Il s'agit de la définition des devoirs des anciens chefs de station et ceux-ci se déclinent pour les trois départements. Il est d'emblée précisé que l'instruction est provisoire dans

¹ AGR, papiers Droogmans, 3, N° sp 413 Van Neuss à Janssen, 25/9/1888.

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 469.

³ AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 15/1/1891.

⁴ MRAC, papiers Wahis, 70.13 : Documents n°7, A I : circulaires 1891-1894 (Intérieur), arrêté du 16/7/1891 ; A VIII : ordres de service 1891-1894, ordre de service du 15/9/1892.

L'attente d'un décret organique et vise à réunir l'ensemble des textes législatifs publiés depuis 1885. Ce texte publié en 1890 au *Recueil administratif* – le vade-mecum pour les fonctionnaires – coordonne des ordonnances, des arrêtés et des règlements qui n'auraient pas pu arriver jusqu'à nous autrement¹. Ce texte – véritable synthèse mûrie – est donc fort riche en informations. Les devoirs des commissaires de districts sont nombreux et fort variés, dès lors pour l'instant, nous nous bornerons à souligner l'un ou l'autre se référant aux matières du département de l'Intérieur auxquels ces fonctionnaires sont détachés.

Agents territoriaux, les commissaires représentent l'État auprès des populations locales et leur première mission est de faire connaître à ces populations les tendances civilisatrices et pacifiques de l'État. Le but civilisateur est mis en avant – c'est très emblématique et il s'agit bien de l'argumentaire léopoldien – mais il n'est pas du tout défini. Il s'agit fondamentalement d'une mission d'exploration, qui indique clairement le contrôle imparfait de l'administration locale sur le territoire. Ce devoir oblige les commissaires à parcourir leur district pour bien faire comprendre que l'action de l'ÉIC ne s'exerce pas qu'aux alentours des établissements mais bien sûr tout le territoire. Afin de faire rayonner l'autorité étatique, il est permis d'établir dans les grands centres indigènes, qui devront les entretenir, des petits postes de quatre ou cinq hommes choisis dans le personnel noir. Il est bien entendu que ces postes devront être inspectés fréquemment, que des instructions précises seront données afin que les relations cordiales soient entretenues avec les villageois et qu'aucun acte arbitraire ne soit commis. Néanmoins, cette empreinte de la souveraineté est une boîte de Pandore que le Gouvernement local évoquera comme la source des abus et qu'il tentera de les éradiquer.

Des missions affectées à ces représentants de l'État vont donc avoir une incidence considérable sur le développement du Congo léopoldien. Subséquemment à leur mission de reconnaissance, les commissaires doivent amener les chefs locaux à se rendre au chef-lieu du district pour d'une part leur donner « *des instructions sur les prestations que l'État pourrait exiger d'eux* » et d'autre part se procurer « *tous les hommes dont nous avons besoin pour nos divers services sans être contraints d'opérer, à grands frais, des recrutements au dehors [de l'État]* ». Le recrutement des indigènes doit se conformer aux prescriptions du décret du 8 novembre 1888². Mais les conditions politiques changeant, le ton du discours se modifie. En 1892, van Eetvelde n'hésite pas à écrire « *qu'on prenne les hommes de force – comme en Europe – ou qu'on les rachète, peu importe. L'État a le droit d'exiger ce service, et c'est pour lui une question de vie ou de mort. Les sources de recrutement à l'étranger nous feront défaut dans peu de temps.* »³ De même, les prestations qui peuvent être sollicitées permettront l'imposition en nature dans l'arbitraire le plus grand.

Par ailleurs, ces chefs territoriaux sont à la fois au four et au moulin. Ils doivent veiller au développement des cultures et des jardins pour subvenir aux besoins alimentaires du personnel noir et européen. Dans la même optique, il leur est recommandé de favoriser l'élevage. Les voies de communication entrent également dans leurs prérogatives et en particulier le maintien en bon état des chemins et sentiers ainsi que celui des ponts et des bacs. Là où il n'y a pas de

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 289-294.

² Ce décret détermine les conditions des contrats de service entre les Africains et les Européens. Elles visent à la protection des indigènes notamment par l'accord libres des conditions et par le visa que les autorités doivent imposer.

³ AGR, PVE, Pos4073, 37, lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/4/1892.

fonctionnaire désigné pour l'entretien du matériel de navigation, il leur revient de veiller à ce que les steamers et autres embarcations soient toujours en état de marche. Il en va de même pour les bâtiments des stations qui dans la mesure du possible sont érigés avec des matériaux de provenance locale. L'exemple de la station de Bangalas est mis en exergue puisque des briques cuites ont été fabriquées pour les constructions. De surcroît, les stations et leurs alentours doivent être maintenus dans un état de propreté impeccable dans un but évident de santé publique. Pour arriver à tous ces objectifs, les commissaires doivent favoriser la formation d'artisans – charpentiers, forgerons, mécaniciens – noirs en s'aidant du personnel blanc et noir déjà qualifié pour ces tâches.

C. Les Chefferies indigènes

Les missions pourvues par les commissaires de districts sont titanesques et le Gouvernement local, pour étendre au mieux l'autorité de l'État à tout le territoire, propose de renforcer le tissage administratif par la reconnaissance de chefferies indigènes. L'argumentaire développé par le gouverneur s'enracine dans son voyage au Mayumbe où il est accompagné de Fuchs qui revendique la paternité de l'idée¹. Si Wahis est satisfait de la situation et du calme politique régnant dans le Bas-Congo, il juge que l'autorité de l'État doit se manifester d'une manière plus sensible et que l'assimilation des natifs doit s'effectuer avec plus d'intensité. Il propose dès lors de reprendre la coutume de l'investiture utilisée par le royaume Kongo. Celle-ci « [...] aura pour résultat d'assurer l'occupation effective du pays, de faciliter et d'augmenter les communications, de procurer l'exploitation plus complète des richesses du sol, de propager l'activité commerciale, d'augmenter les besoins des populations et leur convoitise de nos articles d'Europe et partout de les pousser au travail. Ce n'est qu'en établissant solidement la tutelle et l'autorité de l'État que nous pourrons arriver à obtenir des indigènes une contribution à nos charges et à nos dépenses. »²

L'idée est directement fort bien accueillie par Léopold II³ et si van Eetvelde souligne l'heureuse idée de faire passer graduellement les chefs indigènes sous l'autorité de l'ÉIC⁴, nous pouvons nous demander dans quelle mesure le chef de l'État ne se laisse pas plutôt séduire par le second objectif – le premier étant de resserrer les liens entre les indigènes et les autorités – qui est de « [...] faire participer les premiers aux charges très lourdes du Gouvernement. »⁵ Déjà exprimé dans les instructions générales aux commissaires, ce dessein se trouve également souligné dans la note du secrétaire d'État qui précise que si les commissaires de districts sont mieux à même de dresser le tableau des prestations (fournitures et hommes), le gouverneur doit donner son approbation et ce afin d'éviter « [d'] imposer de lourdes charges aux villages et par là même exaspérer peut-être les natifs contre l'État. » Pour viser une rationalisation, les chefferies reconnues par l'autorité européenne font l'objet d'une description statistique. Un tableau doit être rempli par le commissaire de district reprenant la position du ou des villages, les noms des notables, le nombre des cases ainsi que le décompte de la population (hommes, femmes, enfants).

¹ MRAC, papiers Fuchs, 677, brouillon d'une lettre de Fuchs au gouverneur, s.d.

² *Ibidem*, 676, minute lettre de Wahis à van Eetvelde, 14/7/1891.

³ MRAC, papiers Wahis, Farde à fleurs (documents de 2006), lettre particulière du Roi à Wahis, 30/9/1891.

⁴ AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 6/10/1891.

⁵ MRAC, papiers Wahis, 70.13 : documents n°7, A VI : circulaires de 1892, circulaire du 2/1/1892.

En confirmant à certains chefs leur autorité coutumière, Boma opère dans une certaine mesure une décentralisation par rapport aux fonctions administratives des commissaires de district¹. En effet, les chefs reconnus continuent à exercer leur autorité conformément aux us et coutumes tant que ceux-ci sont conformes à la législation de l'ÉIC et ne portent pas atteinte à l'ordre public. Toutefois, ces chefs restent placés sous l'autorité des commissaires de districts qui choisissent ceux qui peuvent être investis. Le décret ne pose en effet aucune condition sur l'investiture, mais l'arrêté d'application invite à la prudence. Les chefferies ne peuvent être constituées par la force mais par la persuasion. L'octroi de cette reconnaissance par l'État est donc avant tout destiné aux chefs avec lesquels l'administration territoriale entretient des relations suivies et pacifiques. En outre, son autorité doit être suffisamment établie afin que les dispositions qu'il aura prises envers l'État soient exécutées par les populations locales. De même, dans le cadre d'une succession, l'agent européen doit choisir un candidat qui non seulement sera dévoué aux intérêts de l'État mais qui accepte également l'investiture. Celui-ci sera dès lors d'autant plus redevable à l'ÉIC, car sa situation lui a été faite par l'administration. Boma entrevoit dans les concurrences émanant des successions la possibilité de désigner d'anciens soldats, qui « [...] après quelques semaines de contact avec les indigènes acquièrent sur eux une influence très grande. S'ils demeuraient dans le pays, ils ne tarderaient pas à devenir des chefs importants. »² Un signe distinctif est accordé aux chefs prenant la forme d'une médaille en nickel, qui donne naissance à l'expression de chef médaillé³.

Les tentatives et les expériences s'accumulant, le Gouvernement central attire l'attention des commissaires sur plusieurs considérations devant être prises en compte pour le choix des chefs. Bruxelles insiste sur l'aspect délicat de ce type de décision, qui exige dès lors beaucoup de réflexion et une connaissance approfondie des populations⁴. De même avant que l'agent européen porte sa faveur sur l'un ou l'autre, il est tenu de bien exposer les vues du Gouvernement, « c'est-à-dire qu'il sera mis au courant de tout ce qu'on attend de lui, tant au point de vue des prestations à fournir par ses sujets, qu'à des cultures de rapport à faire établir par leurs soins [...] »⁵. En tout état de cause, le candidat idéal est celui qui combine à la fois la soumission à l'État et l'autorité sur les villageois. Or, les recommandations laissent à penser que trop souvent, les commissaires ont préféré choisir des candidats prêts à servir les forces européennes pour asseoir leur pouvoir personnel, mais qui sont considérés par les natifs comme des usurpateurs. La volonté gouvernementale veut donner une impulsion plus ambitieuse à cette institution « afro-européenne », car Bruxelles considère que les populations natives sont trop disséminées dans des petites agglomérations peu peuplées, indépendantes les unes des autres et parfois en confrontation. Le Gouvernement vise par contre à les réunir sous l'autorité d'un petit nombre de chefs reconnus qui auraient eux-mêmes l'autorité sur des chefs de moindre importance. La logique de Bruxelles vise des économies d'échelle mais est surtout politique. Chargé du Gouvernement local, Fuchs explicite très bien le développement qu'ont connu les chefferies. Le tableau qu'il dresse après sa mission d'inspection de 1900-1902 n'est guère brillant. Les chefs

¹ F. CATTIER, *Droit et administration (...)*, p. 225.

² MRAC, papiers Fuchs, 677, minute lettre de Wahis à van Eetvelde, 14/7/1891.

³ Dès 1889, il en fait prévu une médaille pour récompenser les chefs indigènes qui ont fait preuve de loyauté et de dévouement.

⁴ Voir les instructions coordonnées de 1900 : A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. III, p. 417-419.

⁵ *Ibidem*, p. 417.

territoriaux ne tiennent que peu compte de l'esprit du décret de 1891. S'il est vrai que dans les premiers temps les commissaires ont reconnu des chefs, l'objectif de créer une classe d'intermédiaires autochtones afin de faciliter l'action gouvernementale n'a pas été atteint. Déjà en 1895, le Gouvernement local écrit à Bruxelles que le décret de 1891 n'est pas accompagné de beaucoup d'effet¹. Le premier magistrat du Congo pointe l'état d'esprit des agents européens qui ne mesurent pas les services que peuvent rendre les chefferies et qui ont la tendance prononcée de dénigrer l'autorité réelle des chefs : « *L'expression courant "ce sont de vulgaires nègres" rend fort justement l'opinion qu'ils se sont faite de ceux qui devraient être les plus précieux auxiliaires du gouvernement.* »² Dès lors, les fonctionnaires s'ingèrent de trop nombreuses fois dans les litiges entre les indigènes alors qu'il revient au chef de les trancher. Plus grave, la coercition est utilisée de manière abusive par la mise à la chaîne ou l'incarcération, des traitements réservés aux prisonniers de droit commun³. Fuchs souligne la jeunesse d'une série de fonctionnaires à qui un commandement a été confié prématurément. Le vice-gouverneur ne peut qu'avouer que l'administration ne connaît en somme que fort mal les coutumes relatives au pouvoir des chefs et qu'elle aurait tout à y gagner à s'attacher à cette tâche, car le profit serait immense à ce que les natifs reçoivent les ordres de leurs chefs. En 1904, une circulaire consacre la chefferie indigène comme « *un petit État dans l'État* »⁴. Le chef reconnu est donc un délégué du pouvoir souverain qui dans ses prérogatives réglées par les us et coutumes doit pouvoir compter sur l'appui de l'autorité et de la force matérielle de l'ÉIC. Cela n'implique évidemment pas que ces chefs ne sont plus sous l'autorité des commissaires de districts, bien au contraire, mais l'autorité territoriale doit agir avec prudence pour ne pas affaiblir ou détruire l'influence des chefs locaux. À vrai dire, les autorités locales ont bien plus misé sur des petits postes de soldats noirs qui se sont soustraits à la surveillance de leur hiérarchie et qui ont profité pour imposer des décisions arbitraires et terroriser les populations. En outre, si plus de quatre-cents chefs ont reçu l'investiture, il s'agit très souvent de natifs fidèles à l'État comme d'anciens soldats qui n'ont aucune légitimité au sein des communautés locales⁵. Dès lors, les différentes missions des gouverneurs et hauts commissaires viseront à condamner et à éradiquer ces situations. En 1906, l'institution qui était jusqu'alors exceptionnelle devient coutumière puisque chaque natif « *est réputé faire partie d'une chefferie.* » Le chef indigène devient dorénavant sur papier l'intermédiaire privilégié entre les populations locales et l'autorité européenne⁶.

L'installation des chefferies répond, si l'on suit l'argumentaire juridique, à la nécessité d'étendre le progrès et la civilisation et pour ce faire, l'administration peut y arriver à « moraliser » les indigènes par le travail⁷. Ainsi, les prestations ont été jusqu'à l'aube du XX^e siècle la principale préoccupation tournant autour des chefferies. En 1891, la recommandation est faite que celles-ci ne doivent pas à être lourdes, mais elles sont appelées à accroître au fil des années. D'ailleurs, les

¹ MRAC, papiers Fuchs, 82, Analyse chronologique des lettres du Gouvernement local, Politique générale, n° 426, 25/2/1895.

² *Ibidem*, 676, note de Fuchs au secrétaire d'État, circa 1903

³ Fuchs désire qu'une circulaire soit prise pour les lieux où se déroulent les palabres soient considérés comme neutre sur lesquels l'indigène ne craint pas d'être arrêtés. Une telle circulaire a en fait été édictée déjà par Wahis en 1892. MRAC, papiers Wahis, 70.13 : documents n°7, A VI : circulaires de 1892, circulaire du 8/8/1892.

⁴ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 66.

⁵ R. SLADE, *King Leopold's Congo* (...), p. 172. Selon le rapport des secrétaires généraux de 1907, l'ÉIC a reconnu 440 chefferies dont la population est très variable : entre 330 et 22.000 personnes. Ce qui fait que l'institution concerne à peu près un million d'habitants. O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. VI, p. 55

⁶ *Ibidem*, t. V, p. 694-695.

⁷ MRAC, papiers Wahis, 70.13 : documents n°7, A VI : circulaires de 1894, circulaire du 10/3/1894.

chefs qui ne rempliraient pas leurs obligations pourront être condamnés à payer une indemnité équivalant au double des prestations¹. En 1894, le gouverneur déplore qu'aucun commissaire n'ait prévu de prestations annuelles à fournir en produits ni de terrains à défricher pour accroître les cultures. Cette situation ne signifie pas pour autant que les populations ne sont pas astreintes à la récolte de caoutchouc. Le gouverneur vise les produits cités dans le décret de 1891 (maïs, sorgho, huile de palmes, arachides, etc.). Selon lui, la maîtrise du territoire est suffisante pour que tous les termes de cette loi soient appliqués et il insiste sur l'importance du développement des cultures de rapport (caféier, cacaoyer, canne à sucre, palmier élaeis, caoutchouc), qui doivent à la fois améliorer la situation des villages et augmenter les revenus de l'État. Chefferies reconnues ou non, la grande majorité des agents territoriaux exigeront arbitrairement des prestations et il faut attendre 1903 pour que l'imposition en nature soit réglée pour la première fois par une loi.

D. Les Chefs arabisés et les Résidents

a) Tippo-Tip

L'État indépendant est dans son essence une construction politique européenne, mais celui-ci doit composer, traiter, emprunter ou s'opposer à des acteurs politiques préétablis avant la première expédition de l'AIA. Parmi ceux-ci, les plus importants sont assurément les marchands arabo-swahilis qui dominent la future Province orientale. Cette « colonisation » est le fait tout autant de Zanzibarites que des Swahilis – population africaine et islamisée de la côte orientale –, mais elle ne prend pas la forme de l'établissement d'un pouvoir politique ou administratif. Au contraire, elle consiste généralement en l'établissement de points d'appui reliés en réseau d'où partent des expéditions, véritables razzias qui reposent sur une large main d'œuvre servile². La pénétration « arabe », motivée par l'enrichissement, se produit au cours du XVIII^e siècle et recherche à s'accaparer d'abord de l'ivoire puis les esclaves prendront plus d'importance. L'intrusion est facilitée par des populations locales, comme les Nyamwezi qui en retirent certains avantages. Ces derniers jouent d'ailleurs un rôle considérable dans le Katanga où ils sont dénommés Yeke. L'un de ses chefs, Ngelengwa – devenant l'allié des grands potentats de la région, contractant un mariage avec une princesse locale et utilisant la supériorité de son armement – devient vers 1869 le souverain d'un vaste pays compris entre le Lubudi et le lac Moëro. Le nouveau maître mieux connu sous le nom de Msiri refusera toutes relations avec les Européens et finira par être tué par Bodson de l'expédition Stairs en 1891.

Quant aux Arabo-swahilis, ils s'établissent fortement dans le Maniema dont les centres les plus importants – Nyangwe, Kasongo, Kabambare et M'Toa – sont soit des places de marché ou des lieux de stockage. De là, les expéditions partent dans les différentes directions et notamment vers les Stanley-Falls³. Reconnaisant l'autorité du sultan de Zanzibar, ces fiefs constituent des protectorats de fait et ils contribuent à la diffusion de la langue swahilie jusqu'au Lomani ainsi qu'à l'introduction des cultures de riz de maïs de sorgho et de froment⁴. Le plus fameux de ces

¹ *Ibidem*, C. II : Justice – arrêtés 1891-1894, arrêté du 20/9/1892.

² F. RENAULT, *Tippo-Tip. Un potentat arabe en Afrique centrale au XIX^e siècle*, Paris, 1987, p. 310.

³ I. NDAYWEL E NZIEM, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République démocratique*, Paris-Bruxelles, 1998, p. 234-236.

⁴ P. SALMON, *L'umwali : une école d'amour africaine (Zaire)*, in *Histoire sociale de l'Afrique de l'Est (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, 1989, p. 505.

commerçants est Hamed ben Mohammed el-Murjebi, surnommé Tippo-Tip par les indigènes lors d'un voyage au sud du Tanganyika étonnés du claquement que produisent les fusils de ses hommes¹. Contrairement à ses coreligionnaires, celui-ci ne s'établit pas dans le Maniema, mais étend son influence au Kassai et il donne en outre volontairement à sa domination un caractère politique. Issu d'une famille commerçante du sultanat de Mascate qui a imposé sa souveraineté sur Zanzibar, Tippo-Tip accompagne ses oncles dès l'âge de douze ans puis son père qui lui confie la direction d'une première caravane. À vingt ans, il dirige seul ses affaires et son succès amène son frère aîné, Mohammed ben Massoud, à s'associer et à se placer sous ses ordres. Pour s'imposer, Tippo-Tip use aussi bien du commerce, de la diplomatie que des armes. Ainsi en remontant le Lomani, il arrive à se faire reconnaître comme le seul descendant d'un grand chef de l'Utetela. Tippo-Tip bénéficie pour lui de différents avantages dont le premier est de connaître bien à l'avance l'histoire familiale de ce chef avancé en âge et qui n'a pas de descendance, d'autre part la couleur foncée de sa peau et la défaite infligée à des ennemis ne peuvent qu'attirer les faveurs sur ce petit-fils prodigue. Quant à l'emploi des armes, Tippo Tip n'y recourt pas de manière systématique, mais il n'hésite pas à le faire lorsqu'il est en position de force et qu'il peut en tirer de solides avantages². Ainsi, il ne verse pas le sang de manière aveugle sachant que de tels conflits sont ruineux pour le commerce. L'entente avec ses compatriotes, notamment avec Mohara, n'est donc pas toujours au beau fixe, mais sa puissance lui accorde une prédominance incontestée.

Les membres de sa famille sont étroitement associés à ses affaires. Il s'assure ainsi la souveraineté sur Kasongo où se trouve déjà son demi-frère, Mohammed ben Saïd, mieux connu sous le sobriquet de Bwana Nzige. Ce n'est pas un hasard, car il s'agit d'un carrefour des voies de communication. Restaurant les relations avec les communautés locales, il engrange de grandes quantités d'ivoire qui lui permettent à son retour de Zanzibar d'être à la tête d'une caravane puissante et très armée. Il consolide sa domination et déplace sa base d'opérations aux Falls. De là, il contrôle les territoires de la rive gauche du Congo jusqu'Isangi, fondé par son neveu Rachid. De ces deux points d'appui, il maîtrise l'Utetela confié à un ngwana (homme libre) d'origine Kusu, Ngongo Lutete, et dans une moindre mesure l'Itawa, région de ses premières explorations au sud-ouest du Tanganyika³. Ngongo Lutete explorera pour son compte le Sankuru et désirera se défaire de la tutelle swahilie. Il brisera d'ailleurs son allégeance provoquant définitivement le conflit avec l'État léopoldien.

Durant ses expéditions, Tippo-Tip rencontre les explorateurs européens, Cameron et Livingstone, et accompagne un temps Stanley lors de sa traversée de l'Afrique. Courtois et conciliant, le maître des lieux saisit le changement qui s'opère avec l'arrivée des Européens. N'est-il pas le témoin de la partition des territoires du sultan Bargash par les Allemands et les Anglais ? Pragmatique, il adopte une attitude de conciliation afin de sauvegarder ses intérêts⁴. Pourtant le

¹ F. BONTINCK (éd.), *L'autobiographie de Hamed ben Mohammed el-Murjebi Tippo Tip (ca. 1840-1905)*, Mémoire de l'ARSC, Bruxelles, 1974, p. 55.

² F. RENAULT, *Tippo-Tip* (...), p. 63.

³ D. NORTHRUP, *Slavery & Forced Labour in the Eastern Congo (1850-1910)* in H. MÉDARD, S. DOYLE (ed.), *Slavery in the Great Lakes Region of East Africa*, Oxford, 2007, p. 112; F. RENAULT, *The Structures of Slave Trade in Central Africa in the 19th century*, in W.G. CLARENCE-SMITH (ed.), *The Economics of the Indian Ocean slave trade in the nineteenth century*, Londres, 1989, p. 189.

⁴ P. CEULEMANS, *La question arabe et le Congo (1883-1902)*, Mémoire de l'ARSC, Bruxelles, 1959, p. 48.

conflit entre l'État indépendant et les Arabos-swahilis faillit se déclencher prématurément. Aux Stanley-Falls se trouve également une station de l'ÉIC dont la mission est d'entretenir de bonnes relations afin de marchander l'ivoire de Tippo-Tip. En 1886, le nouveau chef de poste, l'anglais Deane, a comme instruction de protéger les indigènes sans provoquer les « Arabes ». D'ailleurs, le prédécesseur de Deane, Wester, avait passé un contrat avec Tippo-Tip qui accepté le principe de traiter les indigènes avec humanité. Mais Deane est le témoin privilégié de l'esclavage domestique et des esclaves « razziés » pour le portage. Il n'hésite dès lors pas à faire des remontrances au puissant chef arabisé qui lui fait comprendre que chacun est maître chez lui. Toutefois, Tippo retourne à Zanzibar et laisse la direction à Bwana Nzige. Les relations entre les deux hommes se détériorent rapidement et le conflit autour d'une femme – ayant demandé la protection ou étant convoitée par Deane – est la dernière provocation lançant l'attaque arabisée sur la station européenne en août 1886. La situation est donc grave pour l'ÉIC dont la faiblesse et l'absence de l'exercice de sa souveraineté viennent d'être démontrées. Même envisagée par Léopold II une action militaire n'a en effet que peu de chance de réussir. Entretemps, l'Emin Pasha Relief Expedition est confiée à Stanley qui convainc le Roi de trouver un accord avec Tippo-Tip. Toujours bouillonnant, Léopold II désire aller plus loin et obtenir la soumission du potentat arabe¹. Et de Borchgrave écrit dans ce sens à Stanley, à savoir : de proposer une pension à Tippo si lui et ses hommes se reconnaissent comme fidèles sujets de l'ÉIC contre une pension. Si les prétentions sont modérées, le contrat peut être établi pour cinq ans et renouvelable à condition que le comportement soit exemplaire². À Zanzibar, le consul anglais veillant à la bonne marche de l'expédition insiste auprès de Tippo Tip pour qu'un accord soit trouvé avec le Roi des Belges. Holmwood parle d'un partage : les droits du Zanzibarite seraient conservés dans le Haut-Congo tandis que les possessions de l'État seraient respectées en aval³. Après maintes discussions entre le Zanzibarite et l'Anglais, deux contrats sont passés, le premier concernant la mise à disposition aux Falls de porteurs pour Stanley, le second relatif à la nomination de Tippo-Tip comme wali du district des Stanley-Falls, rémunéré trente livres par mois. Une somme dérisoire pour un trafiquant de l'ampleur de Tippo mais le salaire n'est qu'une question secondaire⁴.

Ce « contrat » stipule différentes clauses visant à un équilibre des forces en présence. Comme gouverneur, Tippo-Tip doit hisser le drapeau de l'ÉIC sur sa station des Falls et faire respecter l'autorité de l'État sur le Congo et ses affluents, de cette station à Biyerre et sur l'Aruwimi. Comme l'explique Léopold II à son vassal : *« Tu l'as bien compris. Je me fie à mon wali pour faire respecter par tous ceux qui te sont soumis les lois de mon Royaume. Chacun est maître chez soi cela est clair. Tu es le Vali d'une vaste Province, tu la gouverne (sic) d'après mes ordres et aucun autre Gouverneur de Province ne peut venir te troubler. De même toi mon Vali de la Province des Falls tu ne peux gouverner ailleurs. Mon royaume étant fort grand j'ai dû la diviser en plusieurs provinces. »*⁵ Cette fonction implique dès lors que le trafiquant doit empêcher la traite des esclaves autant par les Arabisés que par les indigènes. Le nouveau haut fonctionnaire sera assisté par un « *resident officer* » qui est présenté comme un secrétaire chargé de la liaison avec l'administrateur général. Un autre résident sera installé par la suite sur le second point d'appui à Kasongo. Par contre, toute liberté est laissée à Tippo-Tip de

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettre du Roi à Lambermont, 17/1/1887.

² *Ibidem*, 102, copie d'une lettre de Borchgrave à Stanley, 18/1/1887.

³ F. RENAULT, *Tippo-Tip* (...), p. 164.

⁴ Le contrat est reproduit dans F. BONTINCK (éd.), *L'autobiographie de Hamed* (...), p. 164-165.

⁵ APR, fonds Goffinet, Farde Congo, minute lettre de Léopold II à Tippo Tip, 23/2/1890.

poursuivre le « commerce licite » et d'envoyer ses caravanes dans toutes les directions. En outre, il a la possibilité de déléguer ses pouvoirs à un successeur même si Léopold II a évidemment un droit de veto.

L'accord ne se réalisera facilement que sur l'intérêt commun que représente le commerce de l'ivoire pour lequel on assiste à une courte période d'euphorie en 1889 après la visite du gouverneur Janssen aux Falls. Des fusils sont même offerts à Tippo Tip « *pour faire respecter l'autorité de l'État* » mais ils sont échangés contre un tribut spécial¹. Il s'agit d'une pirouette teintée d'hypocrisie puisque la législation congolaise défend le commerce des armes et que la NAHV s'était vu saisir le même type de cargaison à destination des Falls. L'équilibre politique recherché ne sera jamais atteint. En effet, l'octroi de l'administration sur l'Aruwimi à Tippo-Tip accorde une influence au potentat arabe de cent-cinquante kilomètres en aval des Falls et son regard porte plus loin vers l'ouest. Il se confronte dès lors à Van Kerckhoven, le commissaire du district voisin, qui veut limiter le territoire du potentat arabe aux Falls. Les relations entre Tippo-Tip et les agents européens sont teintées de méfiance réciproque. Si le Zanzibarite demande très rapidement que lui soient envoyés son secrétaire et des hommes², il va rapidement regretter l'empiètement de ceux-ci sur ce qu'il considère comme ses prérogatives.

En effet, les malentendus et le double jeu sont présents de part et d'autre. Tippo-Tip se considère toujours comme détenant la souveraineté sur ses territoires et est à la recherche d'autres partenaires européens pour son commerce³. Par contre, Léopold II vise à l'amoindrissement de la puissance arabisée ou à son éloignement (mission Becker). Les secrétaires sont loin d'être de simples agents de liaison. Il s'agit de commissaires de l'État⁴ qui doivent imposer leur contrôle et suppléer le commandement de Tippo Tip⁵. Ce n'est donc pas sans raison qu'en 1889, le potentat arabe se plaint auprès du gouverneur que « [...] *ceux de Belgique qui sont ici au Congo ne m'aiment pas ; ils me taquent et m'insultent et me font regretter d'avoir donné mon cœur à la Belgique.* » Et poursuivant, il souligne également ses difficultés avec ses coreligionnaires et leurs reproches sur son engagement⁶. Déjà en 1887 en annonçant son gouvernement, il donne l'ordre de cesser les razzias. Si ses gens obéissent bon gré mal gré, les autres arabisés ne sont pas enclins à le suivre et l'un des plus anciens et des plus influents, Saïd ben Habib, très hostile aux Européens entre en opposition ouverte avec le nouveau haut fonctionnaire.

Une situation de malaise est donc clairement perceptible en 1889 dans la Province orientale. Un climat de rébellion est même favorisé par la situation en Afrique orientale allemande et les Arabisés voient, en outre, de jour en jour leurs intérêts menacés, que ce soit par l'installation du camp de Basoko sur l'Aruwimi ou encore les entraves à leur extension vers le Rubi et l'Uélé pour éviter la jonction avec les mahdistes et enfin l'attaque de leurs caravanes par les officiers de l'État dans leur mission civilisatrice et surtout l'accaparement de l'ivoire. En 1890, Tippo Tip se retire

¹ AGR, PVE, Pos, 37, lettre de van Eetvelde et commentaire du Roi, 21/2/1890. Citée par P. CEULEMANS, *op. cit.*, p. 202-203.

² AGR, papiers Strauch, Pos 2740/3, lettre du Roi à Strauch, 27/9/1887.

³ P. CEULEMANS, *op. cit.*, p. 148-149. En 1889, Tippo Tip parle encore de remettre la souveraineté des territoires entre le Tanganyika et le Congo pour lesquels affirme que le pouvoir du potentat est incontesté. AGR, PVE, Pos4082, 132, note de Janssen et commentaire du Roi, 20/2/1889.

⁴ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/3, lettre du Roi à Strauch, 27/8/1887.

⁵ F. RENAULT, *Tippo-Tip (...)*, p. 194, 196, 202.

⁶ APR, fonds Goffinet, Farde Congo, traduction d'une lettre de Tippo Tip au gouverneur, 14/7/1889

au profit de son neveu Rachid. De retour définitif à Zanzibar, il ne peut que se plaindre à Léopold II en 1892 de l'action des agents européens : « Parmi les choses enlevées, il y a d'abord l'ivoire de votre gouverneur Ahmed ben Mohammed connu sous le nom de Tippo-Tippo. Ce commandant a pris les biens et a tué des hommes. Il a enlevé environ 400 charges d'ivoire et il ne s'arrêta qu'après avoir pris Fassejarkou surnommé Mpoura Matinda. Il a pris 1400 charges d'ivoire dont 500 appartiennent à votre gouverneur Ahmed ben Mohammed Tippo-Tippo et 900 nous appartiennent. Tout cela nous étonne fortement, car nous sommes au service de votre Gouvernement. Voilà ce qui nous est arrivé. Nous sommes trop éloignés de Votre Majesté et nous n'avons personne ici dont nous puissions implorer le secours. »¹ Le conflit armé de 1892 amène la suppression des deux résidences et le district passe sous le commandement de Ponthier qui sera tué l'année suivante à Kassongo en livrant bataille aux troupes de Rumaliza, un ancien associé de Tippo Tip.

b) Les Sultans du Nord

Tandis que l'Égypte annonce officiellement son retrait du Soudan en juin 1885, Léopold II avait déjà envisagé avec Gordon de prendre le contrôle de la province d'Equatoria et le Bahr-el-Ghazal. Néanmoins, le monarque ne retire aucun avantage de l'expédition de Stanley pour secourir Emin Bey. Ce dernier d'ailleurs ne donne pas de suite à la proposition du chef du nouvel État de se mettre à son service. L'idée d'installer un camp sur l'Aruwimi prend jour dans la pensée du Roi qui le conçoit d'abord comme une base d'opération permettant l'occupation de l'ancien district Mangbetu avant d'exercer la surveillance des Arabisés des Falls². Dans l'intervalle, Vangele avait reçu l'ordre de remonter l'Oubangui et d'atteindre l'Uélé, ce qui est réalisé le 1^{er} janvier du 1888 en arrivant près du confluent du M'Bomu. Lorsque la nouvelle arrive à Bruxelles, Léopold II est décidé à lancer des expéditions au-delà du 4^e parallèle et pour mieux asseoir ses prétentions, le district de l'Aruwimi-Uélé est créé lors du décret de 1888 sur les divisions administratives. Si celui-ci n'est pas occupé effectivement, Léon Roget, ancien commandant de la Force publique basé au camp de Basoko, reçoit l'ordre de partir vers le Nord et de contrecarrer l'expansion des Arabo-swahilis vers l'ouest. Réalisant la jonction entre le Congo et l'Uélé par l'Itimbiri, il arrive en février près de la résidence de Djabir. Collaborant avec les forces égyptiennes, celui-ci profite de leur retrait en 1883 pour se faire reconnaître comme le plus grand chef bandia entre l'Uélé et le M'Bomu.

Djabir est le premier chef du nord de l'Uélé qui fait sa soumission à l'ÉIC : il reconnaît l'autorité du Congo léopoldien ainsi que de ses lois sur ses territoires. Il doit donc hisser le drapeau azur et étoilé sur sa « capitale ». En échange, il reçoit trois fusils à piston, un barillet de poudre et cent-cinquante capsules³. Poursuivant son exploration, Roget conclut des accords avec des chefs au-delà du 4^e parallèle Nord, donc au-dessus de la frontière mentionnée dans la déclaration de neutralité du 1^{er} août 1885. De son côté, Vangele, remontant l'Oubangi, pénètre en territoire nzakara et établit un poste à Yakoma avant d'entrer en contact avec Bangaso. Ce dernier accepte finalement de céder en pleine propriété ses droits souverains à l'ÉIC qui dépassent l'Est du Kotto jusqu'à environ 6°30' de latitude Nord. Le conflit avec les intérêts français ne peut qu'être ouvert puisque la République considère cette zone comme étant sous son influence même si aucune

¹ APR, fonds Goffinet, Farde Congo, traduction d'une lettre de Tippo Tip au gouverneur, 27 du ramadam 1309 [25/4/1892].

² A. THURIAUX-HENNEBERT, *Les Zande dans l'histoire du Bahr el Ghazal et de l'Equatoria*, Bruxelles, 1964, p. 181.

³ *Ibidem*, p. 195-196.

occupation n'est réalisée. Peu avant son départ, Vangele apprend enfin l'existence du poste créé à Djabir et établit la liaison entre les deux postes. Enfin, Van Kerckhoven, chargé d'atteindre le Nil, reçoit les pleins pouvoirs « *aux fins de traiter dans ses expéditions avec tous chefs indigènes ou autres ayant actuellement pouvoir sur les régions occupées ou à occuper, traversées ou à traverser par lui ; de conclure des traités de cession politique à l'E.I.C. et de recevoir des actes de soumission, d'engager au service dudit État, dans les limites déterminées ou à déterminer par ses instructions, tous agents et fonctionnaires pour les postes établis ou emplois créés par lui, le tout sous réserve de l'approbation du Roi.* »¹ Le second de Van Kerckhoven, Milz, est envoyé auprès de Semio, puissant chef anunga, afin que ce dernier guide l'expédition et permette l'installation de postes pour la chaîne de ravitaillement dans les territoires du bord de l'Uélé. Semio est non seulement le seul chef anunga qui se rallie à l'ÉIC² mais est aussi incontestablement le chef zande qui est l'allié le plus fidèle des officiers de Léopold II. Il rejoint l'expédition du Haut-Uélé avec plus de deux mille hommes, femmes et enfants et ses pertes ne sont pas négligeables (417 morts et 200 blessés au camp de Tagomolongui). Van Kerckhoven, aventurier et condottiere dans l'âme, ne peut qu'estimer ce sultan « [...] *parce que sa nature est droite, loyale, désintéressée ; je l'aime parce que j'ai pu constater la bonté et la sensibilité de son cœur ; je l'admire pour ses vues larges et son infatigable activité. Si l'État avait à son service quelques hommes de la trempe de Sémio, la civilisation et le progrès avanceraient à pas rapides dans toute l'étendue de ses possessions. Certes, Sémio ne travaille pas pour rien ; il veut être grand et dominer. Mais nous pouvons nous rassurer, ce ne sera que pour servir les vues du Gouvernement.* [...] »³ Entre Bangaso et Semio se trouve la chefferie du bandia Rafai dont les rapports sont tendus avec Bangaso et il fait savoir dès l'arrivée de Van Kerckhoven en juillet 1891 qu'il est désireux d'entrer en relation avec l'ÉIC. Milz qui est établi à la résidence de Semio lui envoie un drapeau et lui promet l'arrivée d'un résident. Celui-ci n'est désigné qu'en janvier 1892 et Rafai se soumet aux autorités léopoldiennes en avril 1892.

Les résidents qui sont mentionnés dans les correspondances depuis 1888 pour les Falls ne voient leur service officialisé qu'avec le décret du 29 janvier 1892. Ils représentent l'autorité de l'État auprès des chefs indigènes et ils exercent leurs attributions par une lettre de commission donnée par le gouverneur ou de son délégué. Le décret n'énumère pas les prérogatives de ces agents mais il précise du moins qu'ils exercent les fonctions de juge du conseil de guerre et d'officier de police judiciaire dans les limites de la chefferie⁴. Le service des résidents est concrètement sous la direction du chef d'expédition du Haut-Uélé puisque ces fonctionnaires ne sont nommés que dans son ressort⁵. Les termes du décret sont volontairement flous puisque les résidents opèrent dans une zone revendiquée par la France et il n'est pas difficile de concevoir que leur mission principale est d'amener les sultans à réaliser les vues du Gouvernement congolais. Si ce devoir est délicat sur les plans politique et diplomatique, les résidents sont des officiers qui doivent maintenir les droits de l'ÉIC et surtout ceux qui sont considérés comme tels par Léopold II. Dès lors, les résidents attachés auprès de Rafai et Semio ont l'obligation « [...] *d'organiser et armer les forces de ces sultans. [...] le but premier de ces dispositions est de mettre le Sultan Semio en mesure de défendre*

¹ AA, AE, 541, Actes de soumission des chefs indigènes, minute. Citée par *Ibidem*, p. 204-205.

² Il y aura bien un autre chef, Sasa, qui se soumet en 1893 mais sa soumission est toute relative.

³ AGR, PVE, Pos4082, 133, Accords avec les sultans, sultan Semio.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. II, p. 5.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 38, Projet de lettre de van Eetvelde à Wahis, s.d. [circa juillet 1893]

*avec notre concours le fort dont le Gouvernement a ordonné la construction à sa résidence au Nord du Mbomou. »*¹

De même, ils doivent veiller à ce que le ravitaillement soit ininterrompu et la coordination des actions des résidents se place concrètement sous l'autorité de résidents généraux. Telle est la situation de Florimond Delanghe, qui est le résident attaché à Semio et qui reçoit la direction générale pour les résidents de Semio, Sassa et Ndoruma. Il lui revient de régler les différends entre ces chefs et de coordonner leurs efforts individuels en vue de l'expansion vers le Bahr-el-Ghazal. Il doit donc chercher à créer des alliances avec les chefs de cette région².

L'interprétation de la soumission des sultans dans le contexte géopolitique régional se fait avec une grande finesse. Le Gouvernement central estime en effet que ces chefferies doivent être considérées comme des protectorats de l'État indépendant. Néanmoins, il est tout aussi vrai que dans les négociations avec la France pour le Bahr-el-Ghazal, de Grelle-Rogier parle en 1892 de souveraineté congolaise sur les territoires de Rafai et de Semio³. Le discours se modifie cependant l'année suivante et l'on insiste sur la notion de protectorat. Léopold II est même prêt à les faire proclamer par le biais du *Bulletin officiel*⁴. Le protectorat qui en droit international est apparu au XIX^e siècle comme l'une des formes de l'expansion coloniale est ici utilisé pour justifier sous la forme de prête-nom l'impérialisme léopoldien. Généralement, le système du protectorat consiste en une administration indirecte où l'État protecteur se réserve les compétences internationales tandis que l'État protégé conserve les prérogatives internes. Dans le cadre du Congo léopoldien, on retrouve effectivement l'affirmation de l'autonomie administrative de ces potentats locaux tant que les mesures qu'ils prennent ne sont pas contraires aux « lois de l'humanité »⁵. Il est d'ailleurs dénié qu'ils se trouvent sous la souveraineté de l'ÉIC.

Cette argumentation est développée pour justifier dans cette région deux politiques prioritaires du Roi, à savoir : l'expansion territoriale et l'exploitation domaniale. D'une part, l'action des agents européens doit chercher à étendre les possessions des sultans et en particulier celles de Semio au-delà de la ligne de faite du Nil, car ainsi leur autorité et par ricochet le protectorat de l'ÉIC s'exerceront dans le bassin du fleuve. « *Il est désirable, écrit le secrétaire d'État, que cette prise de possession se fasse au nom du Sultan Semio, notre protégé, qui y aborera bien entendu, notre drapeau à côté du sien. Je vous prie d'attirer sur ce point l'attention toute spéciale de Mr Baert. Il aura à veiller, dans le cas où Semio s'introduit aussi avec notre concours dans le Nil, à ce que tous les actes de nos officiers s'y fassent au nom du Sultan, absolument comme si nos agents se trouvaient dans les territoires soumis actuellement à l'autorité de ce chef.* »⁶ D'autre part, Bangaso, Semio et Rafai ont cédé leurs droits sur l'ivoire et le caoutchouc qui sont assimilés à des tributs⁷ et Bruxelles affirme que puisqu'il s'agit de protectorats « [...] les sultanats protégés ne sont liés par les traités et conventions que nous avons avec les pays étrangers que pour autant que leurs chefs y aient souscrit dans leurs engagements avec nous ; c'est ainsi que le régime de la liberté commerciale consacrée par l'Acte de Berlin n'y est pas applicable, les Sultans Semio, Rafai et Djabbir ayant refusé d'y adhérer

¹ *Ibidem*, Instructions sur les expéditions, 1893, lettre 3. Aucun acte d'agression envers les Français n'est permis mais l'autorisation est donnée pour se défendre contre toute attaque (lettre 5, 4/10/1893).

² *Ibidem*, lettre 9.

³ APR, fonds Goffinet, Correspondance, lettre de Grelle-Rogier au Roi, 6/12/1892.

⁴ AGR, Documents relatifs à l'expansion belge, papiers de Cuvelier, notes du Roi à de Cuvelier, 16 et 27/4/1893.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 38, Instructions sur les expéditions, 1893, lettre 1

⁶ *Ibidem*, lettre 5, 4/10/1893

⁷ AA, IRCB, 505, note du Roi à [Janssen], 19/6/1892. ; note du Roi, s.d. [août 1892]

et ne se montrant pas non plus disposés à renoncer au droit exclusif qui d'après un usage immémorial ils possèdent sur la récolte des produits de leurs domaines. »¹

La notion de protectorat telle qu'elle est développée par le Gouvernement congolais ne répond pas à la définition habituelle de celui-ci. Il s'agit même d'une image déformée. Bruxelles veut faire paraître aux yeux du monde que les sultans mènent leur propre politique internationale. Ils ne sont évidemment que des instruments de l'ÉIC pour sa politique expansionniste et au vu des prérogatives du résident général, il n'y a que peu de doute que les agents européens se mêlent de la politique interne des sultanats. Toutefois, les protectorats et les résidents ne sont pas pérennes puisque le traité du 14 août 1894 avec la France fixe la frontière sur le M'Bomu. Le Congo léopoldien perd par ce fait les grandes chefferies au nord de cette démarcation : Bangasso, Rafai et la partie septentrionale de Semio, malgré l'insistance de Léopold II pour conserver intact les possessions du chef anunga. Avec sa conception juridique propre, le Roi essaie de conserver le plus grand nombre de privilèges puisque selon lui il faut distinguer les traités de souveraineté et protectorat de ceux, privés, qui cèdent la propriété des chefferies². Ce qui évidemment n'est pas possible. Semio voit donc décroître son autorité au sud du M'Bomu et ses rapports avec les autorités congolaises se font de plus en plus rares. Il passe en 1909 en zone française. Par contre, les chefs anunga Sasa et Mopoi-Bangezegino restent dans la zone congolaise, tout comme trois grandes chefferies ambomu : Ndoruma, M'Bili hostile à l'ÉIC et celle de Wando partagée entre ses fils Renzi et Bafuka.

La situation est loin d'être paisible et une pacification de l'Uélé est nécessaire. Ndoruma et M'Bili n'hésitent pas à prendre les armes, ce qui oblige Chaltin à mener une expédition punitive en février 1896 contre ces deux chefs. Vaincus, ils s'enfuient temporairement ainsi que Mopoi-Bangezegino. En effet, si ce dernier ne s'est pas compromis, il a toutefois entretenu avec Sasa un noyau de résistance³. En outre, Renzi et Bafuka apportent leur soutien aux mahdistes avant de passer au service de l'ÉIC en 1896. Comme pour Semio, ils soutiennent l'expédition que mène Chaltin pour prendre le contrôle de l'enclave de Lado et contribuent ainsi à la victoire contre les mahdistes à Redjaf en février 1897. Toutefois, les rapports avec les Bandia se dégradent également. En 1896, Enguettra se révolte tandis que Djabir continue à étendre sa domination sur les chefferies du nord de l'Uélé avec la bénédiction des autorités. Le premier sultan qui s'est soumis à l'ÉIC finit par prendre les armes en 1905. Battu, il s'enfuit au nord du M'Bomu tandis qu'Enguettra est tué. Leurs chefferies sont morcelées. Finalement, après la victoire de Fachoda, les accords entre la Grande-Bretagne et la France et entre la Grande-Bretagne et l'ÉIC amènent une nouvelle répartition de la région zande qui ne tient pas compte des délimitations des chefferies. Au Congo léopoldien, seul Renzi conserve une position forte. Il contrôle l'ensemble des territoires de Wango et depuis son appui à Chaltin, il est considéré comme le seul chef zande : son neveu Bokoyo s'est soumis à lui et son frère Bafuka reconnaît son autorité⁴.

¹ AGR, PVE, Pos4073, 38, Instructions sur les expéditions, 1893, lettre 1

² AGR, PVE, Pos4074, 48, retranscription d'une note du Roi du 22/8/1894 par Baerts.

³ Sasa et Mopoi-Bangezegino continuent à intriguer et d'autant plus après le départ de Semio pour les territoires français. Le Congo belge finit par lancer une action militaire contre Mopoi qui se réfugie au nord du M'Bomu dans ses anciens territoires. Une expédition est également lancée contre Sasa qui est capturé en 1912 et déporté à Boma. Quant à M'Bili et Ndoruma, ils sont décédés respectivement en 1901 et 1903. A. THURIAUX-HENNEBERT, *op. cit.*, p. 288-290.

⁴ *Ibidem*, p. 290-291, 297-298.

4. Codification des mesures institutionnelles en 1894 et 1900

L'évolution des structures du Gouvernement local est marquée d'une part par une construction empirique répondant aux nécessités du terrain et d'autre part par une symétrie avec Bruxelles sur la centralisation du pouvoir à Boma. Il n'existe donc pas un plan d'ensemble préconçu sur l'établissement des administrations locales. En outre, les gouverneurs peuvent fort bien adapter ou modifier les institutions, tel Théophile Wahis – débarquant pour remplacer au pied levé feu Coquilhat – qui dresse un petit bilan de la situation administrative. D'un côté, il souligne la qualité du travail des directeurs de la Justice et des Finances qui traitent de nombreuses affaires compliquées avec peu de personnel¹. D'un autre côté, il vilipende les agents d'une grande ancienneté qui font ce qui bon leur semble en se fiant à leur expérience, sans tenir compte ni des lois ni des règlements². Inspectant le Haut-Congo, il est satisfait – d'une manière générale – du travail accompli par les fonctionnaires au vu des résultats en rapport avec les moyens mis à leur disposition, bien qu'il exhorte les agents à mieux tenir la comptabilité des postes puisque l'État subit des pertes³. Par contre, il égratigne l'administration territoriale dont les agents se jalourent. Le nouveau gouverneur insiste donc sur la bonne entente et la coopération entre les districts devant remplacer un « *égoïsme féroce* »⁴.

De retour à Boma, il propose au Gouvernement central d'adapter les structures et particulièrement de créer une direction de l'Intérieur qui aurait dans ses attributions celles du secrétariat général. Ce type de proposition se trouve dans l'exercice normal des prérogatives du gouverneur. Certes, Bruxelles se penche également sur les institutions locales et tranche en dernière instance, mais l'homme fort de Boma et ses options s'imposent ou sont prises en considération. Van Eetvelde l'affirme clairement : « *Réorganisez le gouvernement local à votre guise [...]* »⁵. Si Wahis ne poursuit pas sur l'idée d'une direction de l'Intérieur, il est indéniable qu'il cherche à améliorer l'administration des districts en obligeant les commissaires à bien former leur personnel inférieur et en visant aux relations harmonieuses entre les agents européens et les populations locales⁶.

Il n'en reste pas moins que les mesures se multiplient et peuvent se contredire – notamment par le transfert de compétences – et aboutissent à des confusions ou à de mauvaises interprétations⁷. En effet, les agents dans les districts ne sont pas des juristes et il n'est pas dans leur préoccupation première de devenir des spécialistes de la législation congolaise. La coordination ou la codification des différentes mesures devient une nécessité dont une première réponse avait été donnée par la publication du premier *Recueil administratif* de 1890. Mais en quatre ans, la situation s'est considérablement modifiée sur quatre plans majeurs (politique, diplomatique, économique et militaire). Si l'incertitude réside sur le futur détenteur de la souveraineté – un Roi-

¹ AGR, PVE, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 24/6/1891.

² *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/7/1891.

³ MRAC, papiers Wahis, 70.13 : documents n° 7, A VI, circulaire de 1891, circulaire du 2/12/1891.

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 27/10/1891.

⁵ *Ibidem*, copie lettre de van Eetvelde à Wahis., 4/4/1892.

⁶ MRAC, papiers Wahis, 70.13 : documents n° 7, A VI, circulaires 1891 et 1892, circulaires du 12/12/1891, 1 et 8/8/1892.

⁷ Coquilhat a édité en mars 1891 une circulaire sur les devoirs des commissaires de district mais qui donne « *dans son application à des interprétations contraires à l'esprit des arrêtés et règlements émanant du Gouvernement central* ». Wahis décide dès lors de l'abroger. *Ibidem*, circulaire du 19/2/1892.

souverain ou un Roi des Belges –, la maturité est acquise pour faire une grande synthèse sur le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des devoirs des fonctionnaires. Il s'agit d'un véritable vade-mecum qui est un nouveau *Recueil administratif*. Il n'est pas pertinent de décrire point par point les mesures développées par le décret de codification et l'arrêté du secrétaire d'État. Par contre, deux institutions méritent que nous nous y arrêtons quelques instants.

A. Les Directions du Gouvernement local

a) Aperçu général

Si les directions sont esquissées dès 1885, leur création n'est pas formelle. Au départ, Bruxelles nomme trois directeurs pour les Finances, la Justice et les Transports. Par la suite, on assiste à une plus grande formalisation par la définition des prérogatives du Secrétariat général et de l'Intendance mais il ne s'agit pas d'une règle générale. En effet, François Jungers, commandant de la brigade topographique, est désigné en octobre 1891 comme directeur des Travaux de défense. Il est chargé de la reconnaissance du futur emplacement du fort de Shinkakasa et de commencer les travaux de cette place forte mais souffrant, il rentre en Europe fin 1892. L'épisode est révélateur de la préférence accordée au procédé de commissionner un agent avec un titre pour accomplir une mission particulière, qui prédomine sur la logique de créer un organe permanent.

L'exemple le plus emblématique est la promotion de Félix Fuchs comme directeur général en 1892. Ce titre est au départ spécialement créé pour lui. Cette position particulière est le résultat de la réflexion du Gouvernement central sur l'évaluation que Wahis a faite de l'administration locale et par conséquent sur les mérites qu'il attribue au directeur de la Justice. Dès lors, van Eetvelde estime que le gouverneur ne doit plus s'occuper de toutes les affaires et Fuchs « *traiterait au nom du GG [gouverneur général], les affaires qui lui seraient attribuées par celui-ci. Vous pourriez ainsi vous décharger sur lui d'une série d'affaires, par exemple celles des Finances, de la Justice et les Cultures fiscales, ainsi que des ordonnances et des règlements, au sujet desquelles il aurait à signer et approuver la correspondance en votre nom* »¹. L'idée ne reste pas au niveau de l'intention puisque Wahis prend un arrêté chargeant Fuchs de traiter avec les chefs de services – les directeurs – un panel de problématiques et de soumettre le résultat de leurs délibérations au gouverneur. Il est intéressant de remarquer que dans l'énumération des matières qui sont traitées nous retrouvons la division par département du Gouvernement central². Cette mesure est sans doute un jalon posé par Wahis en vue d'une réorganisation du Gouvernement local mais aucun autre élément ne vient le corroborer.

¹ AGR, PVE, Pos4073, 37, copie lettre de van Eetvelde à Wahis., 4/4/1892.

² Affaires étrangères et Justice (Relations avec les colonies voisines de l'État ; extraditions ; état civil et successions des étrangers ; organisation judiciaire ; législation ; prisons ; cultes – associations religieuses). Finances (régime des terres et domaines de l'État ; questions monétaires). Intérieur (instructions publique – colonies d'enfants ; collections scientifiques ; hygiène publique ; voirie ; Industrie et agriculture – Plantations) MRAC, papiers Fuchs, boîte 32, 170, arrêté du 22/7/1892.

Figure 2 : Les Directions et leurs prérogatives

DENOMINATION	PREROGATIVES
Direction de la Justice	Instructions à donner au personnel judiciaire, aux officiers de l'État civil. Inspection des parquets, des greffes, des prisons. Questions des cultes. Registres de chancellerie
Direction des Transports, de la Marine et des Travaux publics Direction de la Marine et des Travaux publics (1900)	Réception et expédition des marchandises venues d'Europe et des produits de l'État (modification en 1900) ; contrôle des magasins de transit ; contrôle administratif du recrutement des porteurs. Entretien et surveillance du matériel flottant dans le Bas et Moyen-Congo ; administration du personnel. Bâtiments de l'État sauf construction militaire (étude, construction, surveillance) ; voies de communication ; voirie de l'État
Direction de l'Intendance Service Administratif (1903)	Comptabilité du département de l'Intérieur. Vérification des comptes périodiques des districts. Commande de fourniture. Surveillance administrative de Boma-plateau, de Boma-rive et des Magasins généraux de l'État. Réception et expédition des marchandises venues d'Europe et des produits de l'État (modification de 1900)
Direction de l'Agriculture et de l'Industrie	Surveillance générale des plantations et des troupeaux de l'État. Étude des espèces forestières et de leur exploitation. Étude des moyens de développer les industries indigènes. Direction des recherches et des exploitations minières.
Direction des Travaux de défense	Étude de toutes les questions relatives à la défense de l'État et direction des travaux et commandement des fortifications du Bas-Congo. Administration du matériel d'artillerie (modification de 1900)
Direction de la Force publique	Prérogatives du Commandant sur les services et la comptabilité de la Force publique.
Direction des Finances	Perception des impôts. Acquisition des terres. Cadastre. Comptabilité générale de l'État. Monnaie Commerce intérieur et extérieur. Navigation marchande. Ports et rades. Relations postales et télégraphiques.

Par contre, en 1894, les directions sont clairement établies et leurs compétences sont définies de manière précise. Elles sont au nombre de sept, dont cinq préexistent au décret : Justice, Finances, Transports, marine et travaux publics, Intendance et Travaux de défense. S'y ajoutent celle de la Force publique, qui est une simple administration comptable¹, et celle de l'Agriculture et l'industrie dont les matières étaient affectées au secrétariat général. Par la suite, il n'y a pas fondamentalement de grands changements mais la situation n'est pas figée pour autant. Une évolution est perceptible au niveau des compétences qui sont déplacées, ajoutées ou retirées. Le cas se présente pour la direction des Transports qui se charge du transfert des marchandises de l'Europe vers l'Afrique et vice-versa. Cette mission est affectée en 1900 à l'Intendance, qui d'ailleurs change de dénomination trois ans plus tard pour devenir le Service administratif.

L'existence des directions trouve leur raison première dans la suppléance qu'elles apportent au gouverneur dans sa tâche d'administration. Pour ce motif, Cattier considère les titulaires comme semblables aux secrétaires généraux auprès du secrétaire d'État². Les directeurs sont effectivement des chefs d'administration, mais la comparaison s'arrête à ce titre, puisqu'avec le

¹ Par la suite, en 1900, il est attribué au commandant de la Force publique l'autorité et les compétences du commissaire de district dans le secteur de Boma-Plateau.

² F. CATTIER, *Droit et administration (...)*, p. 214.

temps nous avons vu que les secrétaires généraux acquièrent un pouvoir politique. Les directions ne sont donc pas semblables aux départements du Gouvernement central. La relation hiérarchique – pressentie lors de la définition des compétences de la direction des Finances en 1887 – n'est pas explicitement mentionnée dans le décret de 1894, mais elle est clairement établie dans les faits¹. Pédagogue, le procureur d'État, Fernand Waleffe, l'explique très bien au jeune Octave Louwers : « *Boma propose, Bruxelles dispose.* »² Il serait cependant précipité de réduire les directions au seul rôle d'exécutant puisque la distance et les moyens de communication entre les deux gouvernements confèrent aux institutions locales une certaine autonomie. Aux échelons les plus bas, il peut même exister une grande distorsion entre la théorie et la pratique « [...] *à cause de l'incurie des agents, mais aussi souvent parce que ceux-ci ne disposent pas des moyens nécessaires pour s'y conformer.* »³ Il reste néanmoins que les directions sont au service du gouverneur qui a la haute main sur l'administration. Ainsi, les directeurs lui soumettent les affaires de quelque importance et requièrent son avis. De même, ils lui transmettent toutes les mesures qui pourraient être introduites pour améliorer le service. En retour, l'homme fort de Boma intervient dans le fonctionnement des directions que ce soit pour la nomination des titulaires – Wahis ne cache pas son mécontentement sur l'état de santé déplorable du commandant de la Force publique Van der Mesbrugge et réclame un homme plus jeune⁴ – ou dans la répartition des compétences comme Fuchs qui attribue de nouveaux devoirs à la direction des Travaux de défense⁵.

En termes d'importance et par conséquent en matière de ressources humaines, les directions ne sont pas égales entre elles. En effet, leur autonomie ou leur compétence leur accorde une influence variable. La direction des Travaux de défense ne concerne au départ que l'exécution des travaux de fortifications du Bas-Congo, en somme le fort de Shinkakasa, et le directeur en a le commandement. Par la suite, elle comprend la gestion du matériel d'artillerie qu'il faut répartir entre les districts et dont la réserve se trouve à Shinkakasa⁶. Ses prérogatives n'ont évidemment pas l'ampleur de la direction des Transports qui pour cette seule compétence doit réceptionner les marchandises venues d'Europe et les transmettre dans les différents districts. À l'inverse, elle transfère en Europe tous les produits domaniaux. Elle se charge par conséquent des projets d'organisation de transport par eau et par terre dans le Bas et le Moyen-Congo. Toute la question délicate du portage retombe *in fine* sous sa responsabilité même si les commissaires de district sont au premier plan pour le recrutement. La direction doit sans cesse apporter des améliorations au système du portage et un rapport est soumis tous les six mois au gouverneur. À côté, les steamers ont une importance égale. L'entretien du matériel pour le Bas et le Moyen-Congo lui revient ainsi que la gestion du personnel et de toute la logistique qui s'y rapporte. Une direction peut être également très influente par l'autonomie qu'elle acquiert relativement au Gouvernement central. Il est évident que chacune de ces administrations a en dehors d'ordres généraux ou de principes une liberté d'action importante tant que les résultats sont atteints. L'une d'entre elles, la

¹ Liebrechts dans le courrier au Gouvernement local prépare les instructions politiques par direction afin que chacune soit directement attirée sur les mesures d'exécution de leur compétence. AGR, PVE, Pos4072, 32, copies de notes de Liebrechts au Roi, [septembre 1896].

² AGR, papiers Louwers, 10, lettre de Waleffe à Louwers, 12/3/1903.

³ APR, fonds Goffinet, note de Droogmans au Roi, 21/8/1905.

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 15/1/1892.

⁵ *Recueil mensuel*, arrêté du 8/6/1895.

⁶ Il s'agit de l'arrêté pris par Fuchs en 1895.

direction de la Justice, possède *a priori* une autonomie bien plus large que les autres. En effet, la quasi-totalité de l'appareil judiciaire se trouve au Congo et le département des Affaires étrangères ne compte que peu de personnel à Bruxelles. Ainsi, le directeur de la Justice, qui est toujours un magistrat, en lien avec le procureur d'État est à même théoriquement d'insuffler leurs propres volontés au troisième pouvoir. Ceci demande cependant à être vérifié dans le chapitre suivre qui s'intéressera au pouvoir judiciaire.

Si les textes législatifs nous renseignent sur les compétences de chacune des directions, les archives sont avares en informations sur leur fonctionnement ou leur origine. Les indications qu'il est possible de réunir soulignent d'autant plus leur importance. Ainsi deux directions sortent du lot : la direction de l'Agriculture et la direction des Transports.

b) Direction de l'Agriculture et de l'Industrie

La survie de l'État indépendant passe avant tout par sa solvabilité et le Congo léopoldien se trouve dans l'obligation de produire des richesses, qui pour une rentabilité immédiate ne peuvent se trouver dans l'exploitation des ressources naturelles. Albert Thys soutient qu'il ne faut pas attendre la fin de la construction du chemin de fer pour développer les affaires au Congo. Il propose que l'État mette en valeur le Bas et le Moyen-Congo par la création de plantations de café et de cacao ; accessoirement il évoque la récolte du caoutchouc¹. L'officier d'ordonnance développe sa pensée ayant en vue l'ÉIC comme un partenaire du commerce, puisque l'État bénéficie d'une contrepartie avec les droits de sortie et d'entrée. Les sphères gouvernementales voient cependant la situation d'une tout autre façon puisqu'elles miseront sur la politique domaniale. Les deux parties en présence sont au moins d'accord sur un point, à savoir : le développement des cultures de rapport. Pour Fuchs, il s'agit d'une évidence que la mise en valeur du domaine de l'État doive « *absorber une large part de l'activité gouvernementale* » – d'autant que les agents ne sont pas assez pénétrés des ressources que peut apporter le caoutchouc – et le directeur général de soumettre l'idée de « [...] *la création d'un service spécial de l'agriculture avec à sa tête un directeur est composé d'agents compétents qui seront facilement recrutés dans les écoles belges de Gembloux et de Vilvoorde.* »²

L'idée du magistrat n'est pas une simple réflexion théorique, car elle tire également sa substance d'expérience en cours. En effet, dès les premières années de l'ÉIC, « *des planteurs expérimentés des Indes, etc., furent chargés, dès le début, de missions agricoles, mais ces spécialistes, ne trouvant pas au Congo, le confort, etc., auquel ils étaient habitués ne restèrent que très peu de temps au Congo et n'ont, malheureusement, réalisé aucun progrès.* »³ En 1892, des tentatives sont entreprises par le Gouvernement comme celle qui est anecdotique d'un planteur de tabac qui fait le voyage jusqu'à Equateurville, remet les graines au commissaire de district et repart directement. Une autre expérience, plus sérieuse mais menée à court terme, se place sous l'égide d'Antoine Van der Poorten. Planteur et géomètre, il est également le consul belge à Colombo. Très probablement, des liens particuliers l'attachent à

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, note de Thys au Roi, 12/12/1890.

² MRAC, papiers Fuchs, 312, note de Fuchs sur l'exploitation du domaine de l'État, circa 1892.

³ AGR, papiers Droogmans, 58, mémoire sur le service de l'agriculture, circa 1923.

Edmond van Eetvelde, qui le recommande très chaleureusement au gouverneur¹. Van der Poorten est commissionné comme directeur des Plantations le 1^{er} mars 1892 et il arrive au Congo avec deux de ses conducteurs de plantation, Tuan Noordin et son frère Adful Majul². Engagé pour trois ans, le consul relate son voyage des Canaries au Congo au secrétaire d'État et les constats qu'il tire de ses rencontres et ses observations notamment au Libéria³. L'espoir est réel quant à la réussite de sa mission et le ton de ses lettres laisse transpirer un optimisme confiant. Cependant, le rapport transmis par Fuchs, quelques mois plus tard, souligne le très grand pessimisme de Van der Poorten, qui n'est pas convaincu par la possibilité de développer de grandes cultures de café, de cacao et de tabac dans le Bas-Congo⁴. La réplique de van Eetvelde est très ferme. D'un côté, son ancien confrère ne doit se préoccuper que des plantations et surtout pas du caoutchouc et de l'autre, le Gouvernement local doit lui procurer entre cinquante et cent travailleurs, car « *avec de la persévérance de l'esprit de suite nous réussirons. Il le faut.* »⁵

L'urgence exprimée par le secrétaire d'État s'inscrit dans la suite logique des ordres pressants dictés par le Roi d'augmenter les récoltes de caoutchouc. Comble de malchance, les essais de plantations de cacao sont détruits par la crue des eaux – Van der Poorten n'aurait pas tenu compte de ce facteur – et Fuchs est exaspéré par l'attitude du planteur qui selon lui ne songe qu'à quitter le Congo⁶. La date du départ du directeur des Plantations ne nous est pas connue, probablement fin 1892 ou début 1893, mais quoi qu'il en soit sa mission est un échec. Devant cet insuccès, les autorités congolaises changent directement de stratégie avec une approche plus scientifique. Le professeur Émile Laurent de l'Institut agricole de Gembloux se rend en 1893 dans le Bas-Congo pour une mission agricole et botanique, pour sélectionner dans le Mayumbe les produits issus de végétaux qui pourraient faire l'objet d'une exploitation immédiate ou rapprochée⁷.

Le Gouvernement local est toujours animé par la volonté de créer une direction particulière et rappelle ses desiderata à Bruxelles, qui finit par y répondre⁸. Le service nouvellement créé se charge en premier lieu de la gestion des plantations et des cultures de l'ÉIC. En fait, la direction doit donner l'impulsion aux stations d'entreprendre sur une vaste échelle des cultures pouvant fournir des revenus au trésor congolais. Le but du Gouvernement central – bien imprégné de la foi du Roi dans le batig slot de Java – est de « [...] *démontrer la possibilité de faire de l'État du Congo une colonie d'exploitation agricole comme les Indes orientales et occidentales.* » Or les cultures de café et de cacao sont loin d'attendre les proportions souhaitées d'autant que les agents territoriaux sont loin de bien interpréter les instructions. Certains, notamment, préfèrent développer les plantes

¹ « *Je vous recommande aussi les cultures, c'est-à-dire, nos plantations de café. Le planteur [Antoine Van der Poorten] vous arrivera fin mai : c'est un homme énergique et connaissant à fond son affaire. Je l'ai vu à l'œuvre au Ceylan. Qu'on lui laisse une grande latitude en tout.* » AGR, PVE, Pos4073, 37, copie des lettres de van Eetvelde à Wahis, 4/4/1892 ; 5/5/1892.

² AA, SPA, 865, Van der Poorten Antoine.

³ AGR, PVE, Pos4068, 5, lettres de Van der Poorten à van Eetvelde, 2 et 14/5, 11/6/1892.

⁴ Selon les planteurs, le sol ne convient pas ; les pluies ne sont pas assez abondantes et les périodes de séchage trop longues, sans compter les nombreuses difficultés à recruter le personnel. MRAC, papiers Fuchs, boîte 7, minute lettre Fuchs à l'intérieur, 15/10/1892

⁵ AGR, PVE, 56, Pos4076, lettre de van Eetvelde à Fuchs, 17/11/1892.

⁶ *Ibidem*, lettres de Fuchs à van Eetvelde, 8/12/1892, 10/1/1893.

⁷ M. GUINAND, *Félix Fuchs (1858-1928). Gouverneur général du Congo Belge*, mémoire de licence, Bruxelles, 1994, p. 21-22.

⁸ AGR, PVE, Pos4073, 38, projet d'une note de van Eetvelde à Wahis, s.d. ; MRAC, papiers Fuchs, 82, Analyse chronologique des lettres du Gouvernement local, domaine privé, lettre n°359 du 5/2/1894.

ornementales pour embellir leurs stations. La direction de l'Agriculture reçoit dans ses prérogatives une autre mission tout aussi prioritaire que sont l'exploitation et la conservation des forêts. L'État indépendant doit exploiter ses ressources sylvestres pour éviter l'importation de bois d'Europe et au contraire commencer à en exporter non pas tant des essences précieuses que celles destinées à un usage commun. L'exploitation doit aller de pair avec la conservation sur le boisement ou le reboisement et en particulier de l'élaeis pour le caoutchouc et de l'eucalyptus pour assainir les marais.

Bruxelles désigne comme directeur, Norbert Diderrich, qui a accompagné l'expédition Delcommune au Katanga et qui précédemment enseignait la géologie à l'Institut agricole de l'État de Carlsbourg. Les études de Laurent servent de base pour des instructions et des conseils à la nouvelle direction. Cette approche scientifique se poursuit les années suivantes. Alfred Dewèvre mène entre 1895 et 1897 une mission botanique, réunit une collection impressionnante et s'intéresse aux différentes espèces de caoutchoutier mais meurt à Léopoldville avant d'avoir achevé son terme. Parallèlement, les expériences sur les cultures de rapport se poursuivent avec plus ou moins de succès. Des plantations de tabac et même l'introduction de vignes sont tentées mais échouent. Par contre, l'usine à café de l'État à Kinshasa entre en fonction dès 1897 et exporte en 1905 environ mille tonnes¹. Les missions scientifiques se poursuivent également et Émile Laurent retourne en Afrique en 1895 et 1903. Sa dernière exploration doit permettre de répondre à des questions pratiques sur le choix, la plantation, l'entretien et l'exploitation des essences laticifères. En effet, les opinions les plus contradictoires émises par les agents les plus expérimentés provoquent dans l'application des instructions un grand nombre d'hésitations². La mission est clairement orientée sur le caoutchouc mais les cultures de café et de cacao sont loin d'être ignorées, les gouvernements constatant simplement que les résultats projetés n'ont pas été obtenus.

Pourtant si la monoculture fait la richesse du Congo léopoldien, les autorités sont conscientes que celle-ci ne peut être éphémère. Déjà en 1898, la mise en garde est claire : « *dans une dizaine d'années, lorsque le caoutchouc commencera à diminuer, ce sera l'agriculture qui devra sauver notre revenu public et notre commerce.* »³ Différentes structures sont donc mises en place pour répondre à ces défis. En 1899 sont créés le service de contrôle de replantation – pour lequel Léopold II désire qu'il soit réellement actif – et le service vétérinaire qui est chargé de veiller à l'élevage du bétail. Lors des recommandations en vue de créer une direction de l'Agriculture, Boma avait proposé d'établir un « *jardin d'essai* » et Bruxelles avait accepté, mais précisant d'emblée que la capitale congolaise ne convenait pas « *[...] au point de vue des conditions de terrain et de l'humidité climatique pour que l'on puisse avoir un jugement sérieux sur la valeur des essais qui y seront tentés.* »⁴ Ce jardin avait surtout été conçu dans le but d'assainir un terrain marécageux et puis de former les premières collections pour un autre jardin à créer dans le Mayumbe. Ce dernier projet n'a jamais été mis en exécution et le jardin de Boma a fini par disparaître. Par contre est créé en 1900 le jardin botanique (collections botaniques) et d'essai (cultures expérimentales des plantations) d'Eala dans le district de

¹ AGR, papiers Droogmans, 58, .mémoire sur le service de l'agriculture, circa 1923.

² MRAC, papiers Fuchs, 74, programme de la mission Laurent, circa 1902 [et non pas 1892 comme mentionné dans l'inventaire, B. PIRET, *Inventaire des archives de Félix Fuchs (1887-1927) conservées au Musée royal de l'Afrique centrale*, p. 55.]

³ AGR, PVE, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 4/9/1896.

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 38, projet d'une note de van Eetvelde à Wahis, s.d.

l'Équateur. Y est également établie une ferme modèle en vue de rechercher par croisement les races bovine, chevaline, porcine et asine notamment les plus aptes à prospérer au Congo. Ces nouvelles institutions donnent lieu à l'apparition de nouveaux fonctionnaires à savoir : l'inspecteur forestier et le directeur du Jardin botanique. Les années passant, l'expérience s'accumule et à partir de 1906, la direction de l'Agriculture commence à publier les résultats de ses travaux dont les premiers volumes sont : *Culture des plantes vivrières, potagères et fruitières – Élevage* (1907), *Manuel pratique de la culture du caféier et du cacaoyer au Congo-Belge* (1908), *Manuel pratique de l'exploitation des essences caoutchoutières, indigènes et introduites, au Congo-Belge* (1909).

c) Direction des Transports, de la Marine et des Travaux publics

La dénomination de cette direction reflète la diversité des compétences qu'elle réunit. Cependant, l'essence même de ce service administratif se focalise dans les transports. Assurément, ceux-ci et leur développement sont une priorité et le resteront tout au long de l'épisode léopoldien et même par la suite. En effet, sans voies et moyens de communication, il est impossible d'explorer et de maîtriser le territoire mais bien avant la préoccupation politique, les données du problème sont pensées en terme économique puisque le projet étatique ne s'est pas encore précisé. Dès 1878, Stanley prévient le CECH ou plutôt le Roi que le Congo ne vaut pas un penny sans un chemin de fer, faisant référence à l'extrême difficulté que représentent les cataractes dans le Bas-Congo rendant l'immense réseau fluvial inopérant¹. Quelques années plus tard, de Winton n'exprime pas d'autre idée : « *Any revenue from the Haut Congo is entirely dependant upon the question of transport. Unless a permanent expedition method of carrying goods is devised & put into execution, for all trade and commercial purposes, the Haut Congo & the vast territory comprised in the Association limits, is valueless.* »²

Il n'est dès lors pas étonnant que la construction des lignes ferroviaires échoie à des entreprises privées qui doivent suppléer l'action de l'État. Avec le chemin de fer, les bateaux à vapeur sont les deux moyens de locomotion qui illustrent la pénétration européenne en Afrique et qui sont les plus efficaces en rapport de charge utile. Ceux-ci ont donc été largement étudiés³. Toutefois, la mise en place de ces technologies industrielles ne se réalise qu'au prix fort et exige même un tribut humain élevé. Dès lors, la seule force de l'homme – les porteurs et les payeurs – sera pour longtemps le mode logistique le plus usité entraînant également un grand nombre d'abus⁴. En outre, la situation géographique du Congo rend d'autant plus aiguë la problématique des transports puisque la façade océanique microscopique se doublant d'un arrière-pays en forme d'entonnoir fait qu'il n'y a qu'une seule voie d'accès vers le Haut-Congo. Et pour couronner le tout, la topographie de cette région interdit d'une part la navigation et d'autre part le terrain est fortement accidenté et les points de passage d'eau se révèlent difficiles, particulièrement sur la rive nord.

¹ A. MAURICE, *Stanley. Lettres inédites*, Bruxelles, 1955, p. 183.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 47, note de sir F. de Winton sur l'organisation de l'État, 10/4/1885.

³ R.-J. CORNET, *La bataille du rail : la construction du chemin de fer de Matadi au Stanley Pool*, Bruxelles, 1947 ; V. GELADE, *Les débuts de la navigation à vapeur sur le Haut-Congo (1882-1898)*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, 2002, 3-4, p. 383-418 ; A. LEDERER, *Histoire de la navigation au Congo*, Tervuren, 1965.

⁴ J. BAROU, « Migrations et travaux forcés en Afrique subsaharienne à l'époque coloniale : L'héritage colonial : Un trou de mémoire = Migrations and forced labour in sub-Saharan Africa at the colonial period : The colonial heritage : a failure of the memory », in *Hommes & migrations*, 2000, p. 51-61 ; W.J. SAMARIN, *The black man's burden: African colonial labor on the Congo and Ubangi rivers 1880-1900*, Londres, 1989.

Il n'est dès lors pas étonnant que la direction des Transports soit l'une des premières administrations créée à Boma. L'un des meilleurs collaborateurs de Stanley et officier belge, Louis Valcke est porté à la direction de ce service, car il s'est illustré par le transport du stern-wheeler baptisé *Stanley*. Ce modèle de bateau va également rencontrer un grand succès auprès des sociétés commerciales, car il a une grande capacité de charge et il est peu encombrant si bien qu'il sait naviguer sur la quasi-totalité du réseau fluvial. Son seul défaut réside dans sa chaudière de type locomotive qui consomme une grande quantité de combustible¹. La gestion et l'emploi de la flotte sont tout à fait essentiels et Léopold II reste attentif à l'utilisation judicieuse des navires qui doivent servir au mieux les expéditions². Des services sont organisés comme celui du pilotage puis en 1898 le service hydrographique qui doit baliser les passes les plus difficiles du fleuve³.

Mais plus encore, la navigation sur le fleuve Congo est avant tout un domaine éminemment politique géré par Bruxelles. La question des pavillons en 1887, déjà évoquée, est une belle illustration et en 1891, la batellerie se trouve au centre de tractations plus au moins secrètes. L'État n'est pas le seul à disposer d'une flotte fluviale, des compagnies commerciales comme la néerlandaise NAHV et la française Daumas-Béraud possèdent également des navires. Or au moment de la négociation des droits d'entrée, la maison française devient hostile à la politique économique de l'ÉIC et anime une vive campagne à travers *Le Journal des Débats* et par ses appuis politique et diplomatique. Devant cette situation, la stratégie du Roi-souverain est double : d'une main, il écarte Daumas du territoire de l'État et de l'autre il tente de l'amadouer. Léopold insiste auprès de Thys et donc de la Société anonyme belge du Haut-Congo (SAB), qui possède la flotte privée la plus importante, afin que les établissements de Daumas soient rachetés. Thys arrive à conclure un accord en mai 1891 : la SAB achète à la fois la flotte et les installations ; en échange Daumas devient administrateur de la SAB et la Compagnie des caoutchoucs du Kassaï est fondée⁴. Le Roi ne s'arrête pas à cette manœuvre, car il veut obtenir de Daumas son concours loyal. Par le biais du comte d'Ursel, Léopold II veut contracter un contrat avec la maison française afin que celle-ci transporte 2.400 charges de l'ÉIC par le Congo français. Il est vrai que la situation du portage en 1891 est mauvaise et que de nombreuses charges restent dans les entrepôts de Matadi, mais les termes du contrat doivent être largement favorables pour Daumas⁵. À partir de décembre 1891, la société française transporte effectivement trois cents charges par mois par la voie Loango-Brazzaville. Un contrat sur un tout autre objet est passé avec Daumas-Béraud, dans lequel à nouveau Charles d'Ursel joue le prête-nom pour l'ÉIC, pour l'achat de propriétés immobilières⁶.

Les démarches auprès de Daumas nous renvoient au cœur de la direction des Transports et de ses relations avec le Gouvernement central puisque le portage et son organisation dans le Bas et Moyen-Congo sont les points cruciaux et vitaux de toute la logistique jusqu'en 1898. Premier directeur, Valcke est fréquemment loué pour ses qualités mais dans ce concert, une voix – celle de Thys – est discordante. Lors de son voyage de 1887, l'officier d'ordonnance, qui loge chez le

¹ AA, IRCB, 723, lettre de Janssen au Roi, 12/3/1888.

² MRAC, papiers Wahis, Farde à fleurs, photocopie lettre particulière du Roi à Wahis, 30/9/1891.

³ AGR, PVE, Pos4072, 34, note de Liebrechts au Roi, 22/10/1898.

⁴ F. BUELENS, *Congo 1885-1960. Een financieel-economische geschiedenis*, Berchem, 2007, p. 129.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion ; 65, note de Janssen au Roi, 23/10/1891 ; 72, lettres de Lambermont au Roi, 17/9, 23 et 24/10/1891, lettre du Roi à Lambermont, 24/10/1891, lettre de Beyens à Chimay, 11/11/1891.

⁶ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de Janssen au Roi, 18/5/1892.

directeur et a donc tout le loisir pour jauger l'homme, écrit ceci : « [...] il n'y a aucune espèce de direction sérieuse. Cela va purement et simplement à la bonne franquette. [...] Le Gouverneur, très au courant de la situation dès mon arrivée, fut d'accord avec moi que je ne pouvais pas perdre ici un temps précieux et considérable avant de voir mon bateau transporté, et cela à cause de l'inertie témoignée par la direction des transports avant notre arrivée au Bas-Congo, et il me laissa faire. Mais, lorsqu'à Bruxelles, le Général Strauch et le Roi virent ainsi le "Roi des Belges" de la Compagnie du Congo, passer devant la "Ville de Bruxelles" de l'État, ils comprirent évidemment et donnèrent l'ordre, au nom du Roi, d'activer le transport du bateau la "Ville de Bruxelles" autant que possible et d'arrêter, jusqu'à ce qu'il soit achevé, tout autre transport. Cet ordre parvint à Boma juste au moment où le Gouverneur venait d'être forcé, faute de marchandises, de faire diminuer le nombre des porteurs. On sait que les porteurs reçoivent leur paie en tissus. Or Valcke avait négligé de commander en temps utile les tissus nécessaires aux charges. Heureusement que l'on peut prendre provisoirement tous les tissus destinés à la Compagnie ! Sans quoi, des mécomptes seraient certainement arrivés. »¹

Si dans son journal, Thys ne mentionne que les difficultés auxquelles il est confronté, il ne fait, par contre, aucune référence au travail d'un futur grand financier et homme d'État qu'est Émile Francqui. En effet, dans l'organisation du portage, le commissaire de district des Cataractes joue un rôle de tout premier plan et Francqui occupe ce poste en 1887. Il est donc chargé de la direction du service des transports entre Matadi et Léopoldville². Pourtant si l'on croit Cornet, le jeune officier semble accomplir un travail remarquable en renforçant le service de portage à partir du poste de Lukungu : « de mai à octobre 1887, soixante mille porteurs transportent 900.000 kilos de marchandises. Valcke ne tarit pas d'éloges [...] Thys est satisfait de son "poulain" et il en informe le Roi. »³ Le récit n'est pas improbable même si les chiffres doivent être en toute logique revus à la baisse. En tout cas, Janssen se montre, en 1888, fort satisfait du fonctionnement du service entre Matadi et Lukungu. Alors qu'il écrit en pleine saison des pluies, le vice-gouverneur se félicite qu'aucune charge n'est en retard. En outre, selon ses prévisions, la situation perdurera, car d'une part les populations locales en retirent un profit et d'autre part, des améliorations sont peu à peu apportées à ce qui est pompeusement appelé la route des caravanes par la construction de ponts et de bacs sur les rivières. Par contre, la section entre Lukungu et Léopoldville fonctionne moins bien du fait de la proximité de la frontière et d'une moindre présence de l'administration⁴. Malgré ce bilan positif, Strauch est conscient qu'il ne faut pas « [...] encombrer la route des porteurs et de ne pas envahir le pays avec trop d'hommes armés à la fois, afin de ne pas faire fuir les indigènes et de provoquer la disette. »⁵

Et effectivement, un rapport de 1889 dresse un bilan plus mitigé en signalant notamment l'ensemble des difficultés⁶ : nature accidentée du terrain, car en outre la « route » garde la forme d'un sentier sinueux créé par les pieds des porteurs et envahi par les hautes herbes ; insuffisance du nombre de porteurs ainsi que le peu de garanties présentées par certains ; sans oublier le

¹ P. SALMON (éd.), *Malamou* (...), p. 222.

² AA, SPA, 864, fiche Francqui Lucien.

³ Cornet ne cite aucune source : R.-J. CORNET, *Katanga. Le Katanga avant les Belges et l'expédition Bia-Francqui-Cornet*, 2^e édition, [Bruxelles], 1944, p. 109. Ranieri ne fait que reprendre le récit de Cornet, L. RANIERI, *Emile Francqui ou l'intelligence créatrice 1863-1935*, Paris-Gembloux, 1985, p. 18.

⁴ AA, IRCB, 723, lettre de Janssen au Roi, 12/3/1888.

⁵ AA, IRCB, 505, note de Strauch au Roi, 20/5/1888.

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 1807, Situation Bas-Congo et mesures pour améliorer, 1889. L'auteur du rapport semble être le capitaine Van den Putte qui partira en 1890 au Congo et sera commandant de la Force publique.

manque de logement et de ravitaillement aux gîtes d'étape. L'auteur pointe également la concurrence entre l'État et les sociétés commerciales – amenant l'abandon de charges – et les abus commis par des voyageurs européens ou des porteurs étrangers (cafres, zanzibarites) qui ont eu pour effet de faire s'éloigner plusieurs villages de la route. Dans l'un de ses romans, prix triennal de littérature coloniale, Jeanne Maquet-Tombu décrit tout le drame que représente cette route pour les principaux intéressés : « *Voyons-y les porteurs, Bakongo petits et chétifs, mais marcheurs infatigables, selon Delocmmune. Il n'empêchera que le portage, ce "mal nécessaire", ait décimé les populations. En général, les charges ne dépassent pas vingt-cinq kilos [pour les produits du domaine privé les charges pèsent entre trente et trente-cinq kilos¹], mais les cœurs s'épuisent à gravir les côtes, les pieds glissent dans les marais, se blessent dans les rochers et, mal soignés, s'infectent jusqu'à ne plus guérir. [...] Et voici l'épidémie qui, traitreusement, marque ses victimes ! Atteint à mort, le porteur tombe... Il ne portera plus. S'il est homme libre, voire notable, les siens viendront chercher son corps et l'enfouiront auprès des ancêtres. Mais qui se souciera du cadavre d'un esclave ? Les herbes de la brousse seront son suaire, hyènes et vautours se chargeront de sa toilette funèbre, ricanements et croassements remplaceront pour lui les chants de deuil... Au passant, il n'inspirera que crainte et dégoût ! »² Le drame est loin d'être inconnu, mais il n'est pas décrié comme tel puisqu'il permet la colonisation dans tous ses aspects y compris religieux. Dans ses lettres en 1904, le jeune Henri Grégoire, attaché à la commission d'enquête, renchérit sur une situation passée : « *Il a été plus meurtrier pour les populations du Bas Congo que la guerre ou la peste. Il a fait disparaître un village sur deux, et laissé ses stigmates à la race dégénérée, débilitée et abêtie.* »³*

Pour remédier à la situation, des propositions sont faites et des instructions élaborées, mais celles-ci ne sont pas mises en pratique du fait du manque de personnel, si bien que la situation est en fait critique en 1888. Des ordres plus précis et formulés par le Gouvernement local sont alors donnés pour rectifier l'état de fait : le ravitaillement des stations du Haut exécuté pendant la saison sèche ; l'annonce à l'avance des transports importants afin de pourvoir au recrutement des porteurs ; expéditions en premier lieu des marchandises destinées en paiement ; organisation de patrouilles pour assurer la sécurité et réglementation du nombre de porteurs pour le voyage des agents de l'État⁴. Les effets ne se font pas attendre mais des améliorations notables doivent être amenées dans l'aménagement de la route et pour le passage des rivières. Des études sont menées par Jules Jacques, futur « de Dixmude », et Joseph Rezette qui sont d'abord attachés à la direction des Transports puis la dirigent⁵. Ces directeurs, au vu des devis qu'ils établissent, ne considèrent pas qu'il faille entreprendre des travaux pour améliorer l'état de la route, car selon eux, il n'y aurait aucun effet sur la rapidité ou la sûreté des transports. Par contre, ils sont d'avis de perfectionner les moyens de traverser les rivières dont plusieurs représentent un danger et sont craints par les porteurs. Si les travaux sont entrepris, ils sont loin d'être achevés, car en outre les suggestions préconisées par Boma ne sont pas suivies par Bruxelles du fait du coût élevé pour l'envoi des matériaux. L'administration au Congo doit donc utiliser les ressources locales et le

¹ MRAC, papiers Wahis, 70.13 : documents n°7, A VI : circulaires de 1894, circulaire du 10/3/1894. Comme le fait remarquer le haut-commissaire du Roi, Cabra, les charges oscillent entre 25 et 30 kilos et parfois plus. MRAC, papiers Cabra, farde 69.23, copie lettre de Cabra à son oncle, 7/7/1906.

² J. MAQUET-TOMBUR, *Le Siècle marche... Vie du Chef congolais Lutunu*, 2^e édition, Bruxelles, 1952, p. 60-61.

³ AULB, papier Stengers, lettre de Grégoire à sa mère, 28/10/1904.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 197.

⁵ Lors de son premier voyage, Jacques est attaché à la direction des Transports en juin 1887 et dirige le service puisque Rezette lui est adjoint en juillet 1888 avant de le remplacer le mois d'après. Joseph Rezette sera à la tête de la direction jusqu'en 1894.

Gouvernement central daigne simplement à l'octroi de prime pour les charpentiers qui établiront des ponceaux sur les petits cours d'eau entre Lukungu et la Loufou d'une part, Lukungu et l'Inkissi d'autre part.

À défaut de la création d'une infrastructure routière performante, l'État réglemente le recrutement des porteurs et impose donc un contrôle plus serré qui peut jouer à son avantage. Un décret est pris en 1889 et dorénavant les sociétés et les particuliers doivent obtenir un permis de recrutement pour les porteurs et les travailleurs des districts de Matadi, des Cataractes et du Stanley-Pool. De même, les capitais – qui désignent alors les chefs d'équipe des caravanes ou des travailleurs – doivent obtenir une licence et ne peuvent pas diriger des équipes de plus de vingt-quatre hommes sans payer de supplément¹. Les commissaires de ces districts ont un rôle tout à fait primordial dans la régulation du service et l'ÉIC a tout le loisir de pouvoir cadenasser le portage. Dès 1891, le portage entre dans une grave crise malgré le dédoublement de la route côté sud par Kimpese et Luvituku. Coquilhat s'emporte contre le Gouvernement central à qui il reproche d'envoyer trop de charges et de tenter trop d'entreprises, tandis que le nombre de porteurs est limité². Le vice-gouverneur n'hésite pas à rejeter toute la responsabilité sur Bruxelles qui « [...] n'a pas calculé ses entreprises extraordinaires en la capacité en porteurs. »³ Léopold II est complètement sourd au cri d'alarme et ne cesse d'ordonner l'envoi des colis aux expéditions de Vangele, Van Kerckhoven et Le Marinel⁴. Le secrétaire d'État convoque dès lors le directeur Rezette qui, pris entre l'enclume et le marteau, confirme d'une part les propos de Costermans mais d'autre part, il reconnaît qu'il n'existe pas de triage. Selon ses dires, dix milles charges sont en souffrance à Matadi dont certaines doivent remonter à deux ans. Van Eetvelde s'occupe de la réorganisation du service qui passe par une augmentation de personnel afin que le directeur n'ait que la supervision des transports⁵. De son côté, Liebrechts envoie des ordres sévères au Congo pour étendre les zones de recrutement et rend personnellement responsable le directeur des Transports de cette opération⁶. Mais le secrétaire d'État ne peut au final que constater que les services publics et les transports sont surmenés par l'expansion trop rapide des projets royaux⁷.

À Boma, Wahis essaie de remédier à la situation. Son analyse se focalise sur le problème dans l'encombrement qui se produit à Matadi faisant suite aux envois du ravitaillement semestriel pour les stations du Haut. Il préconise dès lors l'envoi par sixième qui permettrait de surcroît de mieux évaluer les besoins des stations et van Eetvelde s'y rallie⁸. En outre, le gouverneur diminue relativement le nombre de porteurs pour les agents de l'État. Le changement est peu perceptible pour le personnel européen, ce qui n'est pas le cas pour les fonctionnaires noirs⁹. Toutefois, la situation ne peut que se dégrader et des catastrophes surgir. Ainsi, les rapports déjà conflictuels avec les sociétés commerciales belges s'aggravent, car comme l'explique Brugmann, la SAB a créé

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 306-307.

² AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 15/1/1891.

³ *Ibidem*, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, [19]/2/1891.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 22, minute lettre à Coquilhat, 31/1/1891. Cette lettre est écrite par le secrétaire d'État : AGR, PVE, Pos4073, lettre à Coquilhat signée par van Eetvelde, 31/1/1891.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 16/2/1891.

⁶ AA, IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi, s.d. [circa septembre 1891]

⁷ *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 21/7/1891.

⁸ MRAC, papiers Fuchs, 57, copie lettre de Wahis à van Eetvelde, 21/1/1892 ; copie lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/3/1892.

⁹ MRAC, papiers Wahis, 70.13, Documents n° 7, A II, arrêté du 24/5/1892.

six stations pour le transport mais ce service subit des vexations du Gouvernement qui modifie la réglementation et adopte des mesures nouvelles¹. Mais l'élément le plus grave provient de la pression constante et accrue sur les populations locales et malgré l'augmentation du nombre des agents, le recrutement des porteurs subit des difficultés². En fait, l'attitude de certains agents et recruteurs est répréhensible, obligeant Wahis à prendre une circulaire rappelant que ceux qui porteront des coups sur les porteurs seront poursuivis³. De même, le *Recueil administratif* de 1894 se fait l'écho de plaintes de chefs de village devant les exigences des agents européens au regard des réquisitions alimentaires. Les exécutions d'actes abusifs ne sont pas une donnée neuve et déjà en 1891, van Eetvelde, à demi-mot, admet que des procédés violents ou arbitraires comme la prise d'otages existent mais il les minimise⁴. En 1893, les actes sont loin d'être isolés puisque la rébellion éclate dans le district des Cataractes. Deux postes sont attaqués sur la route Matadi-Lukungu et même si Wahis est persuadé que les choses vont entrer très rapidement dans l'ordre, il doit reconnaître que : « *nos agents du district des Cataractes ont souvent de très graves torts vis-à-vis des indigènes. C'est incontestable.* »⁵ Le prompt emploi de la Force publique met un terme rapide à l'état de sédition même si le calme ne revient pas complètement. Le Gouvernement local s'appuie sur les commissaires de district de Matadi et des Cataractes, Jules Van Dorpe et Jules Vereycken, pour rétablir la situation des transports. L'action de Vereycken sur la ligne Matadi-Lukungu, permet de revenir à la situation antérieure soit au transport de 3.500 à 4.000 charges. Néanmoins, un autre problème surgit avec la mauvaise gestion de la direction des Transports. Rezette établit des destinations erronées pour un certain nombre de charges et se laisse abuser par des agents réceptionnaires qui lui communiquent des chiffres inexacts. Le gouverneur sollicite dès lors son remplacement, car il doit assurer la direction effective de ce service⁶. Bruxelles envoie alors l'un de ses hommes, Arthur Bolle, ancien directeur des Finances à Boma et chef de division de la rue de Namur.

Les années qui suivent n'e voient pas une amélioration du fonctionnement du service et des conditions de travail des porteurs. Une urgence en remplace toujours une autre. Après le transport des pièces des steamers pour le Haut et dont pas moins vingt-et-un pour l'ÉIC jusqu'en 1898, des colis pour les expéditions et des munitions pour le conflit avec les Arabos-swahilis, les préoccupations économiques reviennent au premier plan. La priorité est mise dorénavant sur la descente des produits du domaine qui doivent équilibrer le budget. À Léopoldville, un service spécial des transports comportant trois agents est créé en 1894 pour le domaine privé et les sociétés dans lesquelles l'État a une forte participation : l'ABIR et l'Anversoise. Arthur Bolle s'active grandement pour rattraper les retards et remédie aux problèmes qu'il constate : descente à vide des caravanes du domaine ; réparation des ponts, projection d'ouverture de nouvelles routes, etc. Il vise à d'immédiates réformes économiques même si pour lui, la situation des transports est bonne à tous points de vue : quantité en magasins, recrutements, entretien des routes et caravanes

¹ AGR, papiers Banning, Pos 2917, 147, discours de Brugmann à l'AG de la Société anonyme belge pour le commerce du Haut Congo, 19/10/1892. Le 6 juillet 1890, la SAB obtient le monopole du recrutement des porteurs sur la rive Nord. Il semble que l'initiative en revienne à Coquilhat mais il semble que Bruxelles rompt le contrat début 1891. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 311, Lettre de Coquilhat au Roi, 15/1/1891.

² AGR, PVE, Pos4073, 38, lettre de Wahis à van Eetvelde, 23/5/1893.

³ MRAC, papiers Wahis, 70.13, Documents n° 7, A VI, circulaire du 17/3/1893.

⁴ AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 21 et 27/7/1891.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 38, lettre de Wahis à van Eetvelde, 24/12/1893.

⁶ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/4/1894.

en retard¹. Il est indéniable qu'au regard des résultats produits par l'année 1894, Boma se félicite du travail accompli et Fuchs peut annoncer non sans fierté que sur le premier semestre de 1895, il a obtenu autour de 6.000 porteurs de plus que pour la même période en 1894². Et le nombre de porteurs pour 1896 est révélateur : l'administration se base sur les 50.000 employés indigènes pour 1895 auxquels elle ajoute ceux qui sont au service de la SAB mais qui transportent pour l'État. Le total arrive à 65.000 porteurs, dont seulement un cinquième est mis à la disposition de la société³. De tels résultats nécessitent les pratiques coercitives de la Force publique et avec la plume acerbe qui est la sienne, Fuchs indique qu'il usera de son « *influence boulamatarique* »⁴. Au passage, il cloue au pilori le Gouvernement central. Après Coquilhat, un autre homme fort de Boma souligne les incohérences de Bruxelles. S'il ne s'agissait que du fait que deux tiers des porteurs transportent des fournitures chargées à leur paiement, l'administration locale ne serait confrontée qu'à un problème déjà ancien et dont la responsabilité échoit à Bruxelles. Mais le Gouvernement n'injecte pas assez de fonds pour le bon fonctionnement du service tandis que de commandes importantes de marchandises sont passées à des maisons influentes. En outre, la mortalité sur les routes est importante si bien que les porteurs sont gagnés par la peur. À Vereycken évoquant la contamination des eaux, Fuchs rétorque en affirmant la nécessité d'établir un médecin à Lukungu, mais il se fait peu d'illusions sur la réception de sa demande à cause de « *ce diable de budget avec lequel on nous ferme toujours la bouche.* » Et il ajoute : « *Enfin nous remplissons notre devoir en signalant les améliorations à apporter aux services.* »⁵, nous renvoyant de manière désabusée à la maxime de Waleffe : « *Boma propose, Bruxelles dispose* ».

Tandis que Bruxelles considère que la direction des Transports est toujours mal administrée⁶, la pression sur le service du portage ne s'atténue en aucune façon puisque l'occupation de l'enclave de Lado nécessite un nouvel effort. Incontestablement, l'avancée du chemin de fer réduit la route des caravanes, qui n'est plus que de deux-cents kilomètres en 1896 au lieu des quatre-cents originels, et l'inauguration du chemin de fer enlève un poids écrasant sur les populations locales des districts de Matadi et des Cataractes. Mais le fardeau ne fait que se déplacer sur d'autres régions comme l'Uélé et la Province orientale. Selon les critères simplement administratifs, la situation est déplorable, car les retards s'accumulent et le nombre de charges en souffrance est plus qu'impressionnant. Léopold II cite 24.000 charges à Léopoldville et s'emporte à son tour contre le Gouvernement local. Il exige d'abord qu'un homme de valeur soit nommé comme commissaire au Pool et ensuite que le gouverneur se déplace lui-même pour organiser le ravitaillement vers le Maniema et Lado⁷. La gestion des transports est donc bien un objet de discorde entre Bruxelles et Boma puisque l'un et l'autre Gouvernement se rejette mutuellement la responsabilité des dysfonctionnements. En 1900, la direction des Transports se voit retirer la réception des marchandises venues d'Europe et leur transfert ainsi que l'expédition des produits

¹ MRAC, papiers Fuchs, Boite 5, RG 765/88, lettre d'A. Bolle à Fuchs, 26/10/1895.

² AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Fuchs à Baerts, 15/7/1895 ; MRAC, papiers Fuchs, 1, Lettre d'H. Brandel à Fuchs, 30/11/1895.

³ AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 28/1/1896.

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Fuchs à Baerts, 15/7/1895.

⁵ *Ibidem*, Pos4076, 62, Petites notes de Fuchs sur la situation au Congo, s.d. [mai 1895]

⁶ AA, IRCB, 721, minute lettre du Roi à Wahis, 4/2/1897 ; MRAC, papiers Wahis, 70/20, boite 3, lettre de van Eetvelde à Wahis, 6/2/1897.

⁷ APR, fonds Goffinet, Correspondance Goffinet – Léopold II, note du Roi, 16/12/1898 ; AGR, PVE, Pos4072, 34, notes du Roi, 28 et 29/12/1898 ; 14 et 17/1/1899.

de l'État au bénéfice de l'Intendance. L'intervention de l'intendant qui était jusqu'alors purement administrative supprime dans ses prérogatives le directeur des Transports. La direction ne s'occupe plus donc que de la marine et des travaux publics. En outre, le gouverneur général procède à une décentralisation du service des Transports en créant un service des Transports à Nyangara pour le district de l'Uélé, l'enclave de Lado et la Province orientale. Le fonctionnaire désigné pour la gestion porte également le titre de directeur des Transports, mais il reste placé sous l'autorité du commandant supérieur de ces territoires. Sa mission principale est très logiquement de veiller au bon fonctionnement de la logistique¹. En 1905, ce service est modifié et comprend dorénavant un inspecteur, un adjoint résidant à Itembo et aux agents des transports². Ces derniers ne semblent pas être les agents réceptionnaires dans les postes et il s'agirait en conséquence des porteurs et des payeurs. Les prérogatives du directeur se trouvent partagées entre l'inspecteur qui est itinérant et l'adjoint qui ne s'occupe que du côté administratif et comptable. L'inspecteur vérifie la gestion des magasins de transit et surveille le recrutement des indigènes et l'état des routes et du matériel. L'un de ses autres devoirs, s'inscrivant dans le contexte de la commission d'enquête, consiste à la manière dont les porteurs et les payeurs sont traités et s'ils reçoivent régulièrement leur salaire. Quant au titulaire de l'ancienne direction des Transports, il lui est attribué en 1906 la charge de commissaire du district de Boma³.

Au final, le portage n'apparaît que comme une plaie. Cette expression se retrouve notamment dans les écrits de Louwers qui explique d'une part que le portage coûte cher à l'État, puisque le seul fait d'un déplacement d'un agent nécessite de quinze à vingt porteurs donc au-delà des normes décrétales, et que d'autre part, le travail est rude et dégradant pour les natifs. En outre, il nécessite l'emploi de la violence pour obtenir les hommes nécessaires. Le futur vice-président du Conseil colonial, au début de son expérience africaine, considère dès lors que le portage « [...] sera toujours une des raisons pour lesquelles les noirs verront d'un mauvais œil, l'état et les blancs. Il n'y a à cela qu'un remède, c'est de créer des routes qui réunissent tous les ports entre eux, et d'organiser un service de transport par chariots. »⁴ Le qualificatif de plaie se retrouve également dans un rapport du comte de Briey, administrateur du Fonds spécial, répondant à un discours d'Albert I^{er} qui en 1912 insiste sur l'importance du chemin de fer et commande au Fonds spécial des études finalement publiées en 1918⁵. Ces travaux du Fonds spécial sont révélateurs du fait que malgré l'implantation des progrès techniques, l'homme – qu'il soit porteur ou payeur – représente la principale force de travail des Transports pour le Congo léopoldien et en partie pour le Congo belge, car pour l'écrire crument : la population est la ressource immédiatement mobilisable. Au regard de ce que fut le portage et ses calamités, il ne faut pas en déduire que l'État indépendant a décidé délibérément d'utiliser ce seul moyen de transport. Ne fût-ce qu'en matière d'efficacité économique et politique, cela aurait été une erreur stratégique⁶. Le rail et la marine fluviale sont les deux moyens logistiques les plus puissants et qui se complètent.

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. III, p. 589-590, 626-627.

² O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 432-435.

³ *Ibidem*, p. 606.

⁴ AGR, papiers Louwers, 4, note d'avril 1901 lors de mon voyage dans le Mayumbe.

⁵ ADMINISTRATION DU FONDS SPÉCIAL, *Notes sur la question des transports en Afrique*, s.l., 1918.

⁶ En effet, il est estimé qu'il faut 2.000 journées de travail indigène pour transporter un tonne entre Matadi et Léopoldville. Or le plus petit des modèles de steamer de l'État pèse à lui seul cinq tonnes. E. DEVROEY, *Le réseau routier au Congo belge et au Ruanda-Urundi*, mémoire IRCB, Bruxelles, 1940, p. 16.

En 1898, lors de l'inauguration du chemin de fer, la capacité de la flottille de l'État sur le Haut-Congo est doublée en quelques mois¹. En outre, malgré les difficultés notamment financières et techniques de la construction des lignes ferroviaires, d'autres sociétés sont constituées après 1898 pour parfaire la première voie : la même année de l'inauguration est constituée la Société des chemins de fer vicinaux du Mayumbe ayant comme objectif de relier Boma au bief navigable du Tshiloango en territoire français et en 1902 est fondée la Compagnie des chemins de fer du Congo supérieur aux Grands Lacs africains qui visent à la création de plusieurs lignes notamment entre Stanleyville et Ponthierville (ouvert en 1906), où le Congo n'est pas navigable, mais également vers le Tanganyika et le Nil pour un total de 1.700 km de voies². Il est indéniable qu'il s'agit de progrès notables mais qui ne résolvent pas pour autant la question du portage tant que le réseau ne couvre pas l'ensemble du territoire congolais.

Ainsi, l'administration léopoldienne imagine dès 1885 l'emploi d'animaux de trait et en premier lieu des bœufs. On songe également aux équidés – mules et ânes – qui seraient mis à la disposition des fonctionnaires devant passer par la route des caravanes³. Pour le transport bovin, Valcke expose un projet d'acclimatation et d'établissements de fermes relais pour établir le charroi bovin et qui est approuvé par Léopold II⁴. Cependant dans leurs études visant à l'amélioration de la route des caravanes, les directeurs Jacques et Rezette estiment « [...] que l'usage des bœufs entraînerait à des dépenses considérables pour les travaux indispensables à faire, dépenses qui ne seraient pas compensées par les avantages problématiques de l'emploi de ces animaux. »⁵ Le projet est dès lors abandonné mais lorsque la question du ravitaillement de l'enclave de Lado se pose, le dossier est rouvert. Le Roi signale à Liebrechts le problème lié à l'absence de pâturages et la domestication de l'éléphant est alors évoquée dans leur correspondance⁶. La tentative d'employer des éléphants avait déjà été tentée lors de la deuxième expédition de la section belge de l'AIA mais ce se solda par un échec, car les pachydermes périrent. En 1899, Liebrechts charge le lieutenant Laplume de la capture et du dressage de jeunes éléphants dans l'Uélé. Si la station d'Api compte trente-cinq éléphants domestiqués en 1909, les premiers résultats en 1902 et 1906 sont loin d'être prometteurs⁷. Cependant, si l'on en croit les secrétaires généraux, ni les bœufs ni les ânes n'ont dit leur dernier mot. En 1906, quatre-cents bœufs sont utilisés dans l'Uélé et une centaine d'ânes comme animaux de bât dans l'Enclave⁸.

Enfin des routes pour automobiles sont projetées. Jules Carton, qui a été commissaire de district puis chargé des Travaux publics au Siam, soumet dès 1899 le projet d'établir des routes⁹. En 1902, il retourne au Congo avec la mission de construire une route entre le chemin de fer à Matadi et Popokabaka dans le Kwango mais les travaux sont stoppés en 1904, car le prix de revient est considérablement dépassé. Par contre, la construction de route pour réunir le Congo

¹ A. LEDERER, *op. cit.*, p. 137.

² F. BUELENS, *op. cit.*, p. 141-145, 187-193.

³ AGR, PVE, Pos4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 15/8/1890.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, Résumé de ma conversation avec M. Valcke du 13/5/1885 ; MRAC, papiers Thys, cahier 17, lettre de Thys au Roi, s.d. [circa 1886].

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 1807, Situation Bas-Congo et mesures pour améliorer, 1889.

⁶ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 31/10/1898, 19/1/1899.

⁷ CH. LIEBRECHTS, *Léopold II (...)*, p. 233-236.

⁸ *Rapport des secrétaires généraux au Roi-souverain*, 3 juin 1906, in O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. V, p. 679.

⁹ AA, IRCB, 505, Note incomplète de Liebrechts au Roi, 22/12/1899 ; note de Liebrechts au Roi, 2/1/1900.

au Nil par Bambili et Dungu se concrétise peu à peu. En 1906, trois tronçons sont achevés : Redjaf-Faradje (273 km) ; Faradje-Dungu (142 km) et Dungu-Niangara (85 km). En outre, l'envoi de cinq camions à vapeur d'une tonne et demie est prévu la même année. Quoi qu'il en soit, si le gouvernement de l'ÉIC démontre une volonté manifeste de suppléer le portage à dos d'hommes par des transports à traction animale ou mécanique, les mises en œuvre sont tardives – ce qui se comprend aisément pour les animaux de trait peu acclimatés et victimes des épizooties – et les résultats sont peu perceptibles au vu de la taille du territoire.

B. Le noyau de la future administration territoriale

a) La position centrale des commissaires de district

Avec les commissaires de district, nous quittons les sphères gouvernementales de Boma pour entrer dans un système transposant l'exercice de la souveraineté dans les différentes régions du pays. Comme l'écrit justement Cattier, le commissaire de district est chargé de la direction générale de tous les services fonctionnant dans le district et a la haute main, sauf pour certains éléments de l'organisation judiciaire, sur les fonctionnaires agissant dans la circonscription¹. Ce sont donc des chefs territoriaux et à toutes choses égales, le commissaire de district est à sa région, ce que le gouverneur général est au Congo. Ce fonctionnaire est une pierre angulaire de l'administration congolaise. En ce sens, une instruction de 1892 confirmée dans le *Recueil administratif* de 1894 est très éclairante puisque le Gouvernement est d'avis de n'accorder ce titre qu'aux fonctionnaires qui administrent effectivement les districts ou ceux qui pourraient éventuellement être appelés à exercer un tel commandement².

Très vite, le Gouvernement central a décidé d'entourer d'une aura particulière la fonction de commissaire de district et en particulier celui de première classe dont les titulaires sont au départ à la tête des plus grandes régions administratives. Pour ne pas dévaloriser ce rang, van Eetvelde propose en 1890 que soient créés les titres de commandant d'expédition et commandant adjoint pour les agents menant les explorations ayant le rang de commissaire de 2^e classe et devant être promus³. En outre, en s'intéressant à la procédure de recrutement des agents, on remarque que la grande majorité d'entre eux passe devant une commission d'examen présidée par le secrétaire général du département concerné. Les postulants sont interrogés sur leurs connaissances générales sur la géographie, les ressources, l'hygiène au Congo ainsi que sur les règlements et plus particulièrement sur ceux de leur branche administrative. Mais dès 1895, les candidats au grade de sous-commissaire de district, de sous-lieutenant et de sous-intendant doivent subir une épreuve où il est prouvé leurs aptitudes administratives et la maîtrise de la langue française⁴. Une distinction très claire s'établit sur l'échelle hiérarchique par un point d'inflexion et le grade de commissaire de district figure parmi ceux qui exigent un niveau certain de compétence.

Par leurs fonctions et avec leurs auxiliaires, les commissaires de district préfigurent l'administration territoriale de la période belge. Comme il a été mentionné plus haut, les

¹ F. CATTIER, *Droit et administration* (...), p. 219.

² AA, SPA, 129 (91), lettre de la 1^{ère} Division 1^{er} Bureau, 28/6/1892 ; A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 216.

³ AGR, PVE, Pos4071, 27, lettre de van Eetvelde et commentaire du Roi, 6/5/1890.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 440.

commissaires sont assistés par des sous-commissaires et des commis. Ces collaborateurs résident soit au chef-lieu, soit sont attachés dans les postes. Au gré des explorations et des expéditions, des stations sont effectivement fondées généralement par les commissaires de district ou les commandants d'expédition mais leurs initiatives doivent recevoir dès 1895 l'aval du Gouvernement. Ces stations sont confiées à des agents subalternes, les chefs de poste¹. Ces derniers ne peuvent rien entreprendre en dehors des ordres généraux et du programme que lui assigne le commissaire de district. Les chefs territoriaux élaborent effectivement un programme à réaliser dans leur district et répondant aux vues du Gouvernement. Chaque poste exécute donc une partie du programme et les commissaires doivent être des plus clairs et des plus précis dans les instructions qu'ils donnent à leurs sous-ordres. Les chefs de poste ne doivent toutefois pas être confondus avec les agents d'administration. Ces derniers sont les fonctionnaires de l'Intendance au moment où celle-ci change de dénomination (Service administratif) en 1903². Il est bien entendu que ces collaborateurs du commissaire de district ne forment qu'une partie de l'administration territoriale.

Très logiquement, l'étendue du territoire congolais appelle à une décentralisation dont les districts sont certes la première manifestation mais qui nécessite une nouvelle subdivision territoriale. Celle-ci ne répondra cependant jamais à des règles précises. Une première étape est facilement pointée en 1891 lorsque paraît le décret sur les chefferies indigènes. Toutefois, si cette institution afro-européenne doit susciter un effet centrifuge, elle n'est pas fort développée par les chefs territoriaux. Une seconde étape se marque après la défaite des Arabos-swahilis. Ce qui est encore appelé la Zone arabe est divisé en cinq zones en 1895 par le gouverneur qui exécute les ordres de Bruxelles : Stanley-Falls, Haut-Ituri, Riba-Riba, Maniema et Tanganyika³. Le motif de l'établissement de ces régions administratives est selon le langage alambiqué de l'*Annuaire de l'État indépendant du Congo* lié à l'éloignement et à la « *configuration territoriale spéciale* » de certains districts⁴. Cette logique s'applique à la future Province orientale, puisqu'il s'agit de remplacer une puissance politique par une autre, mais la transition est loin de faire *tabula rasa* du système arabo-swahili. Ainsi, les divisions des territoires de l'ancien wali sont simplement maintenues⁵. Très rapidement, l'Uélé est également divisé en zones ainsi que le Mayumbe qui devient une zone et est dès lors rattaché au district de Boma et non plus à celui de Banana⁶. La création de zones n'est donc pas liée *ipso facto* à l'éloignement des districts, mais au contraire elle souligne la volonté d'un renforcement administratif et militaire dans des régions frontalières ou stratégiques. Ce n'est pas un hasard si l'enclave de Lado est constituée en une zone d'autant que ces régions administratives possèdent leur propre administration. Au départ – et c'est le cas pour la Zone arabe –, les chefs de zone exécutent les ordres du Gouvernement sous la haute autorité d'un commandant supérieur du territoire. Par la suite, ces fonctionnaires exercent les mêmes prérogatives que les

¹ Comme l'explique Wangermée, les chefs de postes sont choisis habituellement parmi les commis ou les sous-officiers. Après quelques mois passés au chef-lieu de district ou de zone, il est envoyé comme adjoint dans un poste et au départ du titulaire, il reprend le commandement. MRAC, papiers Orts, recrutement des fonctionnaires, rapport de Wangermée sur la conférence d'Orts, 1908.

² O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. IV, p. 836.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 428.

⁴ *Annuaire de l'État indépendant du Congo*, Bruxelles, 1903, p. 33.

⁵ MRAC, papiers Wahis, 70/13. Farde de documents 1, 3^e terme, rapport de Wahis à Liebrechts, 6/12/1897.

⁶ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 453, 459, 587.

commissaires de district tout en étant placés sous leur autorité et devant les suivre en matière de politique générale.

b) Le commandant supérieur de territoire

Une petite parenthèse doit être ouverte sur le grade de commandant supérieur de territoire. Comme pour d'autres fonctions au sein de l'ÉIC, il est d'abord le reflet de prérogatives attribuées à des fonctionnaires avant d'être défini dans un décret ou d'être intégré dans une institution. Encore que ce rang n'apparaisse pas dans les tableaux hiérarchiques et que le *Recueil administratif* de 1900 le mentionne seulement dans l'autorisation que doivent obtenir les chefs de zone pour transférer leurs troupes vers un autre district¹. Ce grade est de prime abord attribué à des fonctionnaires considérés comme exceptionnels par Bruxelles et à qui sont confiés plusieurs districts : Francis Dhanis est, à partir de 1895 et jusqu'en 1898, à la tête de l'Uélé, l'Aruwimi et des Falls ; Victor Fiévez commande entre 1897 et 1899 les districts de l'Oubangui et des Bangalas. Cherchant une définition du commandant supérieur de territoire, il pourrait être affirmé qu'il s'agit d'un fonctionnaire de rang similaire à celui d'inspecteur d'État ayant une mission d'administration territoriale. La fonction s'attache plus particulièrement à la Province orientale, pour laquelle sont nommés des officiers de premier plan tels Justin Malfeyt, Alphonse Vangele ou Louis Ghislain. En 1900, la province est réorganisée bien qu'il s'agisse d'un agencement cosmétique. La division en cinq zones autonomes est maintenue mais les noms changent (Stanley-Falls, Haut-Ituri, Ponthierville, Maniema, Tanganyika). À la tête de l'ancienne Zone arabe ne se trouve plus un commandant supérieur de territoire mais le chef de la Province orientale². L'Uélé, qui est également divisé en zones, conserve, semble-t-il, un commandant supérieur mais dont l'importance hiérarchique est diminuée. Ferdinand de Renette qui administre l'Uélé en 1905 n'est que commissaire de 1^e classe

c) La division du territoire en secteurs

À côté des districts et des zones, ou plutôt en leur sein, se trouvent également des secteurs qui, selon le *Rapport au Roi-souverain* de 1907, recouvrent l'ensemble du territoire.³ Les secteurs sont formalisés dans le décret du 15 février 1904 sur le personnel supérieur des districts mais ceux-ci sont antérieurs sans que pour autant il soit évident de déterminer plus précisément leur apparition⁴. Faisant suite à ce décret, le gouverneur prend une circulaire sur la division des districts en zone et en secteur. Les directives sur la subdivision restent cependant vagues puisque le législateur se borne à mentionner que les limites des secteurs dépendront de l'étendue du territoire ou du nombre de postes mais sans autre indication⁵. En 1906, Wahis signale à Bruxelles qu'il tient beaucoup à la division des districts en secteurs afin de mieux surveiller les chefs de postes, car les chefs de secteurs n'ont pas de responsabilités directes et sont surtout des contrôleurs. Poursuivant sa réflexion, le gouverneur est partisan du fait que les secteurs

¹ *Ibidem*, t. III, p. 315.

² *Ibidem*, p. 634-635.

³ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. VI, p. 42.

⁴ Wahis mentionne les chefs de secteur dans une circulaire de 1895 (*Recueil mensuel*, circulaire du 26/12/1895) et le Comité spécial du Katanga opte dès sa fondation pour une division en secteur.

⁵ *Recueil mensuel*, circulaire du 22/4/1904

soient eux-mêmes divisés en cantons afin d'augmenter le personnel en contact avec les populations locales¹.

d) La clarification du décret de 1904

Le décret du 15 février 1904 – officialisant une situation antérieure – redéfinit principalement les cadres du personnel supérieur des districts qui se répartissent dorénavant entre trois fonctions : les adjoints supérieurs, les chefs de zone et les chefs de secteurs, chacune des catégories étant divisée en deux classes. Les compétences ne sont pas définies mais une liste nominative des titulaires est donnée pour chaque grade. Ce détail n'est pas pertinent en soi – puisqu'il s'agit d'une mesure conservatoire des droits acquis – mais il permet de souligner que tous les fonctionnaires sont officiers : les adjoints supérieurs de 1^e cl sont capitaines-commandants et les chefs de secteurs de 2^e cl sont lieutenants. La militarisation de l'administration est loin d'être un fait nouveau et s'explique autant par le contexte que par les missions échues à ces fonctionnaires. Elle est présente dès l'expédition commandée par Stanley et se renforce indubitablement par le conflit avec les Arabos-swahilis. Hormis quelques exceptions à l'exemple d'Arthur Bolle ou de Paul Rolin, les commissaires de district sont généralement des officiers de carrière. En exagérant quelque peu dans son propos, le juge De Saegher estime en 1894 qu'il existe une volonté de la part de cette catégorie professionnelle à monopoliser ce type d'emplois conduisant ainsi à un gouvernement militariste². Lors de l'affaire Stokes-Lothaire, Léopold II demande à van Eetvelde que l'administration civile soit séparée du service militaire. Ce à quoi répond le secrétaire d'État : *« C'est un progrès à réaliser graduellement, mais je dois tout de suite dire à Votre Majesté qu'il est difficile de trouver en ce moment de bons candidats civils parce que nous ne leur offrons pas de carrière sérieuse. »*³ Près de dix ans plus tard, la situation n'a pas grandement évolué.

Quant à la fonction d'adjoint supérieur, celle-ci est néanmoins antérieure au décret de 1904 puisque le tableau de répartition du personnel supérieur des districts les mentionne déjà en 1901⁴. En observant l'ordre de préséance, il est facile de remarquer que les adjoints supérieurs de 1^e cl sont du même rang que les commissaires de district de 1^e cl et les chefs de zone de 1^e cl. De même, on peut répéter l'exercice avec les adjoints supérieurs de 2^e cl qui sont sur le même pied d'égalité que les commissaires de district intérimaires de 1^e cl et les chefs de zones de 2^e cl. Sur base de cette comparaison, il n'est pas déraisonnable de penser que les adjoints supérieurs ont des prérogatives semblables à celles des commissaires de districts. Ils pourraient fort bien constituer une classe intermédiaire entre les commissaires de district et les chefs de zone. Ils seraient dès lors de proches collaborateurs du commissaire ayant sans doute en charge l'un ou l'autre domaine spécifique. L'hypothèse n'est donc pas improbable de les considérer comme des chefs territoriaux n'en portant tout simplement pas le titre et constituant peut-être une réserve de recrutement.

¹ MRAC, papiers Wahis, Documents sans farde, lettre de Wahis au secrétaire d'État, 10/8/1906.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyvaert, s.d.

³ AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 25/9/1896.

⁴ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. IV, p. 100.

e) Un État sous-administré

L'historienne française Sylvie Thénault souligne la faiblesse de l'État colonial qui « [...] *peut être décrite d'un point de vue spatial, à travers la faible densité du quadrillage administratif des territoires coloniaux, comme d'un point de vue humain : elle est en effet corrélée à l'étroitesse du milieu européen, susceptible d'encadrer les populations locales.* »¹ D'après le Rapport au Roi-Souverain de 1907, l'État a pris possession des 2.350.000 km² du Congo au moyen de 13 postes en 1885, de 115 en 1895 et de 313 en 1907². Quant à l'évolution des cadres organiques, elle laisse à penser que l'ÉIC s'est doté d'une administration territoriale conséquente cherchant à mieux gérer le Congo. Il n'est pas douteux que dans les premières années, celle-ci se situe à un stade larvaire. Ainsi, en 1889, lorsque les devoirs des commissaires de district sont coordonnés, le cadre organique prévoit seulement un commissaire par district aidé de douze sous-commissaires et de quinze commis³. Toutefois, au début du XX^e siècle, le personnel reste encore dans des proportions très modestes. En effet, les hauts fonctionnaires des districts se répartissent seulement entre trois inspecteurs d'État, vingt commissaires généraux et commissaires de district, neuf adjoints supérieurs et treize chefs de zone⁴. Un effort accru est produit par la suite puisqu'en 1906, le budget prévoit nonante-trois hauts fonctionnaires : treize commissaires généraux et commissaires de district ; treize adjoints supérieurs, dix-neuf chefs de zone, vingt-six chefs de secteur de 1^e cl et vingt-deux chefs de secteur de 2^e cl⁵. La configuration de l'administration territoriale ne prend donc vraiment de l'ampleur que dans les dernières années du Congo léopoldien.

Il est vrai que Léopold II ne souhaite pas étendre considérablement le « *cercle administratif* »⁶. La question financière domine évidemment le sujet. Van Eetvelde se dit affolé lorsqu'en 1891, il constate que le personnel est passé de cent-quarante à près de deux cent septante⁷. Il existe une divergence de vues entre les deux Gouvernements : Boma désire qu'une réserve soit constituée pour suppléer les défections tandis que Bruxelles considère que le cadre est dépassé chaque fois qu'une expédition est pourvue d'agents⁸. Le conflit avec les Arabo-swahilis et la politique nilotique du Roi, par contre, obligent à un recrutement important d'officiers, de sous-officiers et de soldats noirs. Ce qui conduit à un dépassement du budget même en ce qui concerne le personnel. Le secrétaire général de l'Intérieur signale que pour 1898, quarante agents ont été engagés en surplus des marges budgétaires. Liebrechts précise que la situation exige cet état de fait et il affine son analyse en signalant pour les deux districts stratégiques – où le personnel est sensé être le plus nombreux – que le service de l'Uélé (voie d'accès vers le Nil) requiert cent-

¹ S. THÉNAULT, « L'État colonial », in P. SINGARAVÉLOU (dir), *Les empires coloniaux (XIX^e – XX^e siècles)*, Paris, 2013, p. 231.

² O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. VI, p. 35.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 314.

⁴ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. IV, p. 100.

⁵ *Ibidem*, p. 585.

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 9, lettre de Banning au Roi, 3/12/1890.

⁷ AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 19/7/1891. Liebrechts va dans le même sens que le secrétaire d'État en signalant que la route des caravanes ne pourront pas faire face à une nouvelle surcharge due à l'arrivée d'agents supplémentaires et que la famine risque dès lors guetter certains postes. *Ibidem*, note de Liebrechts, au Roi, s.d. [circa septembre 1891]

⁸ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 25/6/1890.

vingt-sept agents et celui des Stanley-Falls (le plus grand district) n'exige pas moins de cent-vingt-neufs fonctionnaires¹, soit approximativement un cinquième du personnel de l'État.

Avec l'amélioration de la situation politique et économique, le changement de siècle devrait *a priori* permettre à ce que le Gouvernement central étoffe enfin l'administration territoriale. Toutefois, Léopold II n'est pas prêt à délier facilement les cordons de la bourse et le gouverneur doit mettre tout son poids dans la balance : « *Beaucoup de chiffres, écrit Wahis avec justesse, renseignent le personnel blanc, surtout le personnel subalterne, pouvant paraître élevés, mais on doit remarquer que les pertes imprévues [les décès] sont nombreuses et qu'il y a dans toutes les stations un certain nombre de malades ou de démoralisés qui valent moins encore que ceux-ci. Les chiffres ne correspondent donc pas au nombre d'agents rendant des services.* »² Malgré ce plaidoyer, les cadres du personnel du Congo léopoldien resteront jusqu'à la fin dans une faible proportion au regard de la superficie du territoire. En prenant 1906 comme année de référence faisant suite aux réformes, l'administration locale compte alors 1.511 fonctionnaires, dont 1.394, soit 92 % du personnel, sont attachés au département de l'Intérieur avec une proportion de 59 % de Belges³. Il est donc loin le temps où Camille Janssen réclamait septante-quatre agents⁴, mais le nombre reste largement insuffisant pour une administration efficiente du territoire, car il faut en outre garder à l'esprit que les agents de l'Intérieur ne sont pas tous versés dans l'administration territoriale. Il ne s'agit pas là d'une exception léopoldienne. L'administration française en Afrique s'inspirant des gouverneurs Bugeaud et Faïdherbe est établie avec le moins de frais possibles⁵. Cependant, Gann affirme que : « *the administration employed many more Europeans than the neighbouring British and German territories, and as the king tried to turn conquest into cash the European personnel increased in numbers.* »⁶ Malheureusement, il ne spécifie pas s'il s'agit d'un chiffre absolu ou d'une proportion, mais il ne fait nul doute que l'image usitée en 1896 par Edmond Picard soit bien plus proche de la réalité : « *Pensez que la masse, supposée de trente, de vingt millions d'unités, en ce territoire colonial grand comme quatre-vingts fois la Belgique, est à peine tachetée par treize cents blancs. Moins certes qu'un nuage de poudre de riz sur le teint d'une mulâtresse.* »⁷

f) L'accroissement incessant des tâches administratives

Ces quelques chiffres trouvent un écho dans les prérogatives que doit exercer l'administration territoriale. Étant peu nombreux, les commissaires de district, ses collaborateurs et leurs subalternes se trouvent confrontés à devoir assurer une pléthore de devoirs⁸. La mission des hauts fonctionnaires comme agents de la civilisation est toujours mise en avant. Si la première charge d'un commissaire est d'administrer son district et de remettre chaque mois un rapport politique, il faut immédiatement y ajouter la protection des missions – visant à favoriser l'œuvre civilisatrice des missionnaires – et la répression des pratiques qualifiées de barbare :

¹ AA, IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi, 28/12/1898.

² *Ibidem*, lettre de Wahis au Roi, 5/1/1900.

³ Les Finances comptent que 63 fonctionnaires ; les Affaires étrangères et la Justice sont les plus mal loties avec seulement 54 fonctionnaires. MRAC, papiers Wahis, documents sans boîte, statistiques sur les agents de l'État, juin 1906.

⁴ MRAC, papiers Thys, cahier 9, note du Roi à Thys, 23/9/1886.

⁵ S. THÉNAULT, *op. cit.*, p. 233.

⁶ L.H. GANN, *Belgian Administration in the Congo : An Overview*, in L.H. GANN, P. DUIGNAN (eds.), *African Proconsuls (...)*, p. 368.

⁷ E. PICARD, *En Congolie*, 2^e édition, Bruxelles, 1896, p. 77-78.

⁸ Le passage sur les prérogatives reposent sur le *Recueil administratif* de 1900 et de 1903.

l'anthropophagie, la traite des esclaves, l'épreuve du poison¹ et les sacrifices humains. Les commissaires de districts et les chefs de postes sont invités à une étroite surveillance et doivent déférer devant la Justice les auteurs de ces délits. La notion de mission civilisatrice se retrouve également de manière éparse dans d'autres devoirs. Ainsi, les chefs territoriaux ne peuvent pas permettre aux natifs au service de l'État d'avoir des domestiques (femmes ou enfants) au risque d'entretenir et de développer « [...] chez les noirs des idées d'esclavage que l'État s'est données pour mission d'extirper. » De même, les agents noirs ne peuvent regagner la côte qu'avec leur femme légitime et donc les fonctionnaires européens ont l'obligation d'interdire aux concubines d'embarquer sur les steamers de l'État. La civilisation passe également par l'usage d'une langue commune et dans ce cas il s'agit du français, langue officielle. Les chefs territoriaux doivent au maximum utiliser et diffuser cette *lingua franca* mais réciproquement, l'étude des idiomes locaux est exigée en vue dans un premier temps de faciliter les relations avec les indigènes. Par ailleurs, l'attitude que doivent adopter les agents blancs envers les populations locales est indéniablement liée à la mission civilisatrice, puisque celle-ci est le leitmotiv sur lequel s'est construit l'ÉIC. Traiter avec humanité, bienveillance et équité les indigènes est un principe de base, énoncé depuis le début du Congo léopoldien. Toutefois, les critiques contre les pratiques des agents de l'État obligent à une plus grande sévérité en matière d'observation des lois. Dans les instructions se glisse un article sur le recours en grâce, qui joue le rôle d'une mise en garde pour tous les agents. En effet, cette circulaire de 1895 stipule que le Roi-souverain n'usera pas de sa clémence pour les individus qui seraient condamnés du chef d'homicide ou de blessures volontaires lorsque les victimes sont des natifs.

L'administration du territoire passe d'abord par la reconnaissance de celui-ci qui se double d'une mission du maintien de l'ordre public. Chaque voyage fait l'objet d'un rapport auquel est joint un croquis à l'échelle destiné à la confection d'une carte². De même, chaque station est reportée sur des plans et toutes les modifications doivent figurer et être mentionnées à Boma. Les chefs territoriaux sont les mieux à même de tisser le maillage administratif avec la fondation ou la suppression des stations qui sont au nombre de trois-cents et treize en 1907³. Toutefois, les décisions des commissaires restent subordonnées à l'autorisation de Boma ainsi que les noms qui sont attribués aux postes. De même, ces hauts fonctionnaires ne peuvent pas accorder la location ou la vente de terres domaniales. Ils doivent simplement se borner à transmettre les demandes au Gouvernement local. Parallèlement à ce travail topographique et d'occupation, les commissaires sont chargés de se renseigner le plus exactement possible sur les ressources du pays, afin d'éviter d'importer des produits qui sont disponibles sur place. Il s'agit dans un premier temps – les instructions coordonnées de 1889 – d'étendre des cultures vivrières et des troupeaux autour des stations, afin de diminuer les ravitaillements. Dans un second temps, les chefs territoriaux ont comme objectif de s'attacher à la création de vastes cultures et d'inciter les populations locales à

¹ Épreuve d'ordalie utilisée comme moyen de preuve, de jugement et de sanction utilisée par toutes les ethnies de l'Afrique centrale pour les cas de sorcellerie, d'homicide, d'adultère et de vol. M. RAYNAL, *Justice traditionnelle – Justice moderne. Le devin, le juge et le sorcier*, Paris, 1994, p. 246-248. Au Congo, cette épreuve porte le nom de l'arbre d'où est tirée la substance : le nkassa.

² Ce devoir est d'autant plus important tant que les frontières de l'État n'ont pas été définitivement établies ou que le domaine privé n'a pas été circonscrit. AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de van Eetvelde à Coquilhat, 31/1/1891.

³ En 1885, il y avait treize postes, cent-quinze en 1895 ; cent-quatre-vingts-trois en 1900. *Rapport au Roi-souverain. Situation générale de l'État*, in O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. VI, p. 35.

s'y livrer. L'interprétation de ce huitième article n'est pas claire et amène à des raisonnements contradictoires. En 1894, les cultures de rapport sont désignées comme étant le café et le cacao, facteur d'enrichissement des villages. En 1897, un décret est pris afin d'obliger les chefferies reconnues d'établir sur les terres vacantes de l'État ces types de plantations¹. Par contre, le *Recueil administratif* de 1900 insiste sur les plantations de caoutchouc et la rédaction vise l'ensemble des populations tout en se référant au décret de 1897. Sans autre document interprétatif, les chefs territoriaux peuvent facilement s'appuyer sur cet article pour mettre les villageois au travail des cultures puisque d'une part, la confusion est réalisée entre populations et chefferies reconnues qui peuvent être soumises à l'impôt et d'autre part, ces mêmes fonctionnaires sont tenus depuis 1892 de se faire remettre la redevance domaniale (un huitième des récoltes) par les indigènes récolteurs². La boucle est ainsi bouclée, car on peut douter que les commissaires de districts et les chefs de zone se soient livrés à des études juridiques poussées. À ce titre, il nous faudra revenir plus tard sur la question de savoir si les fonctionnaires, surtout du bas de l'échelle hiérarchique, ont une connaissance suffisante des lois et règlements de l'État.

Le commissaire de district n'est pas seulement un administrateur civil, il est également compétent dans le domaine militaire. À chaque district ou zone est attachée une compagnie de la Force publique dont le commandant exerce ses fonctions en vertu d'une commission du chef territorial. Ces compagnies ont comme mission principale le maintien de l'ordre et l'occupation dont une proportion oscillant entre le tiers et la moitié se trouve au chef-lieu de la région administrative afin d'intervenir, comme colonne mobile, à n'importe quel point du territoire. Les autres pelotons sont répartis par les chefs territoriaux entre les différents postes de l'État. De même, ces hauts fonctionnaires répartissent le personnel militaire européen entre les postes. Les chefs territoriaux sont dès lors tenus d'inspecter les troupes du poste principal chaque semestre mais également dans les autres stations, bien que dans ce cadre, il puisse déléguer un officier inspecteur. Dans tous les cas, un rapport doit être adressé à Boma. Depuis 1891, il revient également à ces hauts fonctionnaires de procéder au recrutement des miliciens, qui doit normalement se faire sur la base d'engagements volontaires, voulant ainsi se libérer des contingences des recrutements à l'étranger et de leurs coûts. Ces recrutements doivent selon le recueil de 1900 se faire en rapport à la densité des populations et en agrandissant l'espace d'enrôlement afin d'accroître les effectifs. Puisque les futurs soldats ne servent pas dans leur district d'origine, les commissaires doivent les orienter vers l'un des camps d'instruction. Toutefois, les chefs territoriaux semblent avoir pris l'habitude d'employer les miliciens pour les attacher dans les stations ou même céder leurs services aux entreprises commerciales.

g) Développement des egos et multiplication des autocraties

Dès lors, les instructions sont également l'objet d'un certain nombre d'interdits voulant mettre fin à des pratiques considérées comme abusives par le Gouvernement bicéphale. Depuis 1889, les relations cordiales et l'entraide sont exigées des commissaires de district. Quatre ans plus tard, Félix Fuchs énonce les limites du pouvoir personnel des commissaires de district³. Ses

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 600.

² *Ibidem*, p. 106.

³ AA, Divers, papiers Fivé, D. 387/2, lettre circulaire de Fuchs aux commissaires de districts, 27/4/1893.

considérations se trouvent résumées dans une lettre de Fuchs à Le Marinel : « *Vous ferez comprendre aux agents s'écartant trop facilement des instructions, qu'ils doivent savoir sacrifier aux intérêts de l'État et à la réussite des projets du Gouvernement, leurs aises et leurs convenances personnelles. Vous stimulerez les sentiments de concorde et les bonnes relations qu'il est désirable de voir exister entre les fonctionnaires de l'État. Vous ne négligerez rien, pour faire concevoir par les agents, que le respect de soi-même, une attitude sérieuse, calme et bienveillante, des actes corrects et énergiques, commandent le respect et la soumission.* »¹ Ainsi, les chefs territoriaux ne peuvent pas retenir les steamers plus que le temps nécessaire au chargement et déchargement et dans tous les cas, ils ne peuvent les réquisitionner sans l'accord du gouverneur. Il leur est également défendu d'utiliser des troupes attachées à d'autres territoires et s'ils estiment avoir besoin de renfort, ils ont la faculté de demander du secours aux autres districts. De même, ils ne peuvent prélever sur les armes, munitions et ravitaillements qui passent en transit sur leur territoire. Dans les cas les plus graves, les commissaires du Haut peuvent solliciter du commissaire du Stanley-Pool l'usage de la réserve de Léopoldville. Au-delà des termes juridiques, ces articles onze à seize consacrés aux devoirs des commissaires, dans le *Recueil* de 1900, lèvent le voile sur l'existence de querelles d'ego entre les fonctionnaires² et ceux à la tête des régions n'y échappent pas.

Cette considération tombe indubitablement dans le champ des relations interpersonnelles – un exemple sera abordé dans la suite de l'exposé – mais des indices se retrouvent également dans la législation en particulier dans les règles d'avancement. Une course aux honneurs contamine l'ensemble des agents du Roi, en particulier les officiers, et de manière plus aigüe les hauts fonctionnaires. Certes, l'attribution de titres de noblesse ou honorifique permet à Léopold II de s'attacher des personnes et l'héroïsation de certains officiers devient un outil de promotion en Belgique de l'œuvre « civilisatrice » du Roi. Toutefois, la promotion dans les grades ou les ordres de chevalerie ne répond pas toujours à une logique de récompenser des actions d'éclat ou de brillants services. Il s'agit simplement parfois du seul moyen pour qu'un fonctionnaire reste dans les cadres de l'ÉIC³.

Dans l'esprit d'une majorité de fonctionnaires, la logique s'installe dès lors que la promotion est automatique à chaque réengagement. Cette situation n'est évidemment pas tenable au risque de se retrouver avec une « armée de colonels ». Liebrechts parle même de généraux en 1899 en se plaignant de la concurrence faite à l'État indépendant par les sociétés commerciales qui engagent, avec de meilleures conditions financières, de hauts fonctionnaires⁴. En 1895, un projet sur l'avancement est pensé par le secrétaire général Leroi et est soutenu par Fuchs⁵. Dorénavant, un laps de temps, généralement de deux ans, est requis avant l'examen d'une promotion. Cette procédure ne supprime pas les revendications parfois véhémentes de certains agents. Ainsi, en 1901, Liebrechts mentionne à Wangermée l'esclandre qu'a fait Oscar De Bauw, journaliste à *La*

¹ AA, SPA, 162 (194), dossier Paul Le Marinel, lettre de Fuchs à Le Marinel, Boma, 3/2/1893.

² Ledeganck se plaint de devoir perdre son temps à « *raccommoder des froissements personnels entre tout ce monde qui est d'une susceptibilité de sensitive !* » AGR, PVE, Pos4068, 2, Lettre confidentielle de Ledeganck à Van Eetvelde, 6/1/1889.

³ AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 21/6/1892. « *P[ou]r les décorations, écrit le Roi, comme nous ne pouvons pas risquer de décourager le personnel de D'Hanis [Dhanis] ni de mécontenter nos autres agents soumettez-moi une liste nombreuse large contentant tout le monde. Entre 2 inconvénients prenons le moindre.* » APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet – Léopold II, note du Roi, 23/3/1899.

⁴ MRAC, papiers Wangermée, lettre de Liebrechts à Wangermée, 30/8/1899.

⁵ AA, GG, 7133, Projet sur les règles d'avancement et d'augmentation de traitement, 1895.

Chronique et futur administrateur de sociétés coloniales, dans les bureaux à Bruxelles à propos de l'avancement de son frère, Guillaume De Bauw, fraîchement promu comme commissaire de 1^e cl. Oscar argue que son frère doit être commissaire général et que si ce n'est pas le cas, il lui conseillerait de rentrer¹. Liebrechts ne cède pas et Guillaume sera promu deux ans plus tard. Cette anecdote reflète indirectement la réalité des frictions entre les hauts fonctionnaires et dépeint le tableau hiérarchique semblable à une « échelle de Jacob ».

Les problèmes surgissent d'autant plus facilement en période de crise et lorsque les prérogatives ne sont pas définies explicitement, en dehors des lettres de commission. Une passe d'armes administrative en 1898 entre Vangele et Dhanis illustre à merveille ce type de situation conflictuelle. Bien que tous deux aient le rang de vice-gouverneur, le premier est chargé de remplacer Malfeyt à la tête des Stanley-Falls mais Dhanis qui est commandant supérieur de l'Uélé, l'Aruwimi et des Falls ne l'entend pas de cette oreille. Selon Vangele, le Gouvernement le charge de prendre la direction administrative et de soulager ainsi Dhanis – alors en pleine campagne contre une partie de ses troupes – de tout un travail fastidieux de paperasserie. Toutefois, le baron considère qu'il ne peut exister un commandement administratif paralysant le commandement supérieur et l'échange épistolaire finit par tourner à l'aigre : « *pendant près de 10 ans d'Afrique, écrit Vangele énervé, jamais mes soldats ne se sont révoltés contre l'autorité, votre recommandation était donc superflue. Et puis je ne vous reconnais pas le droit de m'offrir une mission ni de me faire des recommandations.* »² Dhanis est rappelé peu de temps après et nous assistons, par un effet étrange de balancier, au retour de la distinction entre commissaires de district et commandant d'expédition voulue par van Eetvelde en 1890 mais qui entraîne la confusion sur leurs prérogatives respectives. Si celle des commissaires – Vangele en l'occurrence – est définie, celles des commandants – Dhanis dans ce même cas³ – ne l'ont jamais été et la carence législative ne peut que soulever des problèmes.

De ces situations et de la réflexion administrative qui les entourent, un principe général se dégage, dont l'idée est très simple : « *Tout chef de territoire, quel que soit son rang hiérarchique, n'exerce son action que sur la portion de territoire placée sous son commandement, dans les limites duquel il a pouvoir de donner, sous sa responsabilité, en vue de la réalisation des instructions du Gouvernement, tous les ordres qu'il juge opportuns.* »⁴ L'explication d'une querelle d'ego ne doit cependant pas nous faire oublier que les réquisitions dites abusives par les chefs territoriaux trouvent également leur origine dans les priorités définies par Bruxelles. Les ravitaillements sont dirigés prioritairement vers les expéditions, au détriment des autres districts⁵, et la surcharge du service des transports ainsi créée ne fait qu'amplifier le problème. Au risque d'être – ou étant – dépourvu des ressources de première nécessité, il n'est pas étonnant que les chefs territoriaux se soient servis en laissant le voisin se débrouiller seul.

Cet aperçu des tâches des commissaires de districts n'est pas une liste exhaustive de leurs devoirs. Ils gèrent également ce que nous appelons aujourd'hui les ressources humaines et cela ne se limite

¹ MRAC, papiers Wangermée, lettre de Liebrechts à Wangermée, 30/10/1901. À noter que la manœuvre des frères De Bauw est contraire aux instructions générales au personnel de l'État qui dans sa version de 1900 interdit aux agents de charger des tiers de recommandations au Gouvernement les concernant.

² MRAC, papiers Dhanis, boîte 7, copies lettres à divers 5/4/1898 – 12/11/1898.

³ Dhanis est commandant supérieur de territoire qui n'est donc pas assimilable à un simple commandant d'expédition mais dans son argumentaire Dhanis se positionne plus dans cette perspective.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. III, p. 315.

⁵ AGR, PVE, Pos4075, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 1/9/1897.

pas à la simple répartition du personnel civil et militaire. Les chefs territoriaux doivent rédiger des notes biographiques sur chacun des fonctionnaires ayant terminé son terme. Celle-ci est une évaluation des capacités et de l'attitude de l'agent. Avec l'avis du gouverneur, ils fournissent des éléments au Gouvernement central en faveur ou en défaveur du réengagement ou de la promotion des fonctionnaires. De même, lors d'un décès d'un agent, il revient au commissaire de district de préparer le dossier de succession qui est clôturé par le directeur de la Justice et de renvoyer ses affaires personnelles à Boma. Par contre, il ne leur est pas loisible de renvoyer directement un fonctionnaire, dont ils sont mécontents au siège du Gouvernement, et ils doivent attendre l'avis du gouverneur. La fonction de commissaire de district est donc complexe et absorbante.

Complexe parce que le chef de territoire doit gérer l'ensemble des prérogatives étatiques en exécutant des décisions stratégiques d'un gouvernement se trouvant en Europe. Les responsabilités se révèlent fort accablantes pour un fonctionnaire extrêmement scrupuleux de l'exactitude de ses décisions, car il est en partie autonome de Boma et de Bruxelles. Cette situation de fait est d'ailleurs reconnue à demi-mot par Bruxelles qui conçoit que dans l'urgence les commissaires de districts doivent user d'initiatives dans les cas pressants, bien qu'ils doivent se garder de contrecarrer les plans gouvernementaux¹.

Il serait pertinent de pousser plus loin la réflexion par l'étude systématique de la gouvernance des commissaires de district mais l'amplitude d'un tel travail doit faire l'objet d'une autre thèse. Il n'est pas douteux par contre que les commissaires de district – des officiers fidèles au Roi – usent au maximum de cette autonomie pour servir au mieux le chef de l'État. Les cas emblématiques – Francis Dhanis, Hubert Lothaire ou Victor Fiévez² – soulignent que ces hauts fonctionnaires exercent eux-mêmes un absolutisme dans leur commandement dont l'application est une transgression aux ordres de Bruxelles et à la législation ou une réponse aux instructions gouvernementales qui sont elles-mêmes au-delà de la légalité. Vellut a bien mis en lumière ce comportement de condottiere³ – Fuchs considérait déjà Van Kerckhoven comme un conquistador⁴ – et ces fonctionnaires supérieurs sont conscients qu'ils transgressent les lois sans que cela ne les gêne outre mesure. À l'un de ses procès, répondant à la question de savoir s'il avait eu l'autorisation d'enfreindre la loi, Fiévez affirme : « *L'État a toujours eu une grande confiance en moi. Nous étions en état de guerre !* »⁵

Cet état d'esprit – désinvolte – est caractéristique de certains hauts fonctionnaires généralement des pionniers, qui comme l'autocrate qu'ils servent croient détenir la vérité. Il ne faut certes pas généraliser les cas extrêmes mais ils sont révélateurs que l'apparence d'un Congo léopoldien à la

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. III, p. 315.

² Francis Dhanis a ouvert le conflit avec les Arabo-swahilis ; Lothaire a jugé et exécuté le marchand Stokes ; Fiévez dans la mise en exploitation du domaine privé est responsable de certain nombre d'atrocités.

³ J.-L. VELLUT, « La violence armée dans l'État Indépendant du Congo », in *Cultures et développement*, t. XVI-3, 1984, p.671-707.

⁴ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Fuchs à Baerts, 23/1/[1893]. Fuchs usant et abusant du sarcasme, il est difficile de déterminer s'il emploie ou non le vocable de manière péjorative.

⁵ AA, GG, 3614, Brouillon de l'audience d'un procès de Victor Fiévez, 3 & 9/10/1899. Fiévez est alors poursuivi pour l'exécution sommaire (sans attendre le délai avant l'exécution du jugement) d'un natif faisant partie des troupes auxiliaires.

structure jacobine ne réponde pas exactement à la réalité de terrain même si tous les fonctionnaires exécutent ou essaient d'exécuter la volonté de Léopold II.

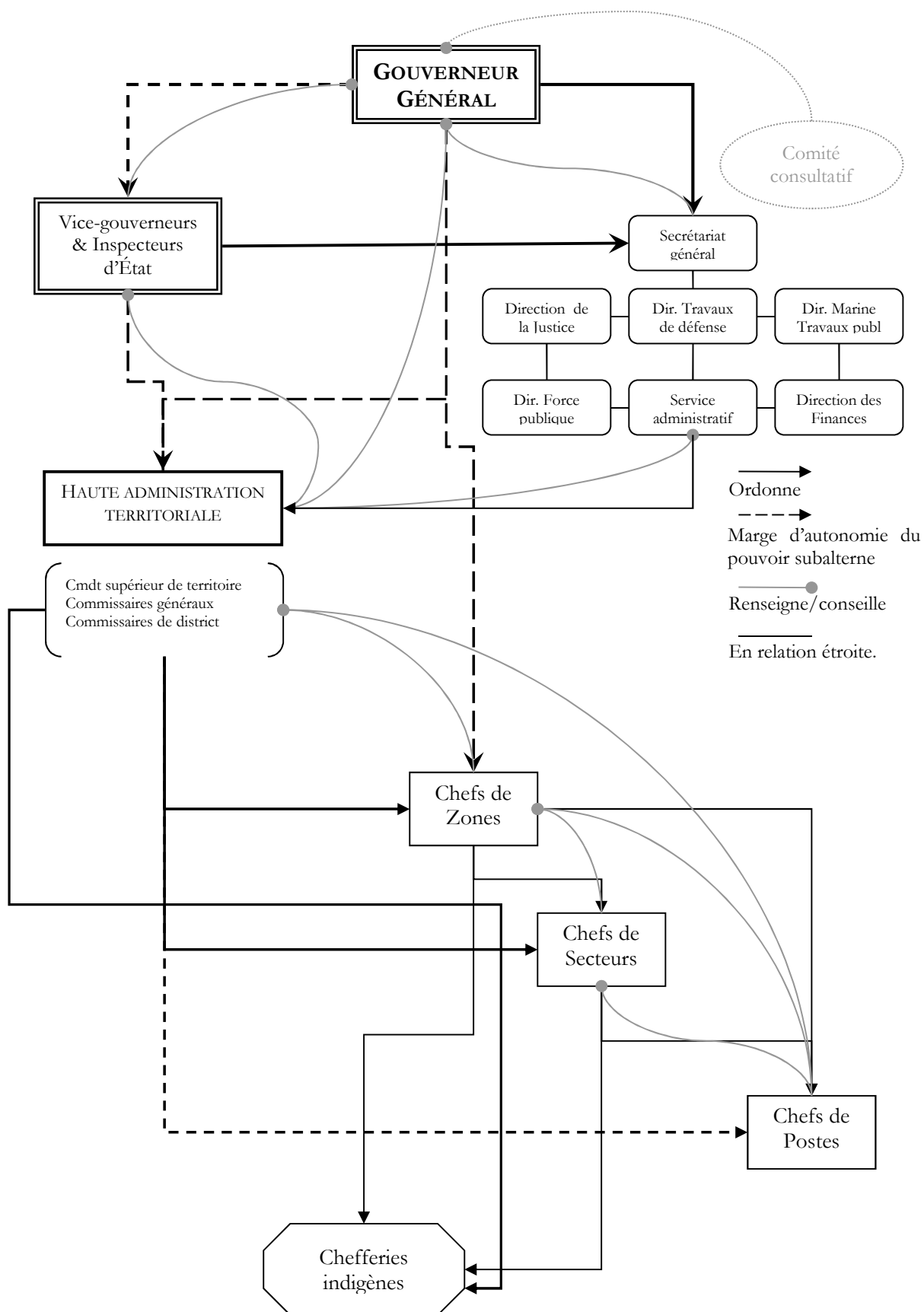
Absorbante et c'est bien ce que Vangele essaie de faire comprendre à Dhanis en 1898, la multiplicité des tâches entraîne une surcharge administrative d'autant que les collaborateurs directs des chefs territoriaux ne sont pas nombreux. Le mémorandum des pièces à fournir au gouvernement local illustre parfaitement l'ampleur du travail de bureau. Outre le rapport politique, le commissaire doit remettre d'autres pièces à échéances mensuelle, trimestrielle, semestrielle et annuelle non seulement au gouverneur général mais également à l'intendant et au directeur des travaux publics. Les commissaires doivent veiller en outre à ce que leurs sous-ordres fassent également parvenir leurs rapports. La première publication de ce mémorandum est accompagnée d'un commentaire de Wahis faisant part de son vœu que « [...] l'envoi des pièces périodiques se fera, à l'avenir, avec la plus grande régularité. »¹

Sans vouloir généraliser à outrance mais sans pour autant élucubrer, il n'est pas difficile d'affirmer que pour ces hauts fonctionnaires devant d'abord occuper un territoire, ensuite le pacifier et enfin le mettre en valeur, il n'est pas possible d'apporter la même attention à l'ensemble de leurs devoirs, d'autant qu'ils ne sont pas formés au départ pour ces tâches. L'administration territoriale et sa direction dépendent donc avant tout de la valeur de l'homme. En partant du cas particulier de Dhanis, Wahis dépasse la simple considération sur l'individu : « Je ne veux pas m'occuper, écrit le gouverneur en 1900, du côté administratif de sa longue carrière ; dans ce rapport, il a toujours été peu brillant comme presque tous les officiers du reste qui sont arrivés fort jeunes au Congo où ils n'ont pas toujours trouvé la direction qui leur aurait été nécessaire. »² À l'opposé se trouve l'archétype de l'officier administrateur, comme les futurs commissaires royaux Alphonse Cabra ou Justin Malfeyt, qui vont se comporter avant tout en gestionnaires et non pas en condottieres.

¹ *Recueil mensuel*, circulaire du 8/1/1895.

² AA, SPA, 162 (194), dossier Dhanis, note biographique de Dhanis par Wahis, 7/9/1900.

Figure 3 : Organigramme du Gouvernement local en 1907



III. Du Gouverneur général

Au sein de l'État indépendant, la fonction de gouverneur général est un poste clé. À toutes choses égales, il est au Gouvernement local ce que Léopold II est au Gouvernement central. D'un côté, représentant du souverain, il se situe au sommet de la hiérarchie au Congo tout en restant naturellement soumis à la volonté du Roi. Doté d'une autonomie et d'une initiative législative, il est le point de passage obligé pour que s'exécutent les ordres de Bruxelles. La sélection des candidats et la désignation des titulaires sont donc des questions politiques de première importance pour le Gouvernement central. En outre, les rapports que le gouverneur entretient avec Bruxelles devront changer en même temps que l'évolution institutionnelle. Sans doute, est-il en théorie l'égal des administrateurs généraux – effectivement Camille Janssen, Camille Coquilhat et Théophile Wahis seront à la tête de départements centraux avant ou après leur gouvernat – même si l'impulsion stratégique provient généralement de Bruxelles. Cependant, la disparition du poste de secrétaire d'État devrait amener une modification des rapports avec le Gouvernement central et en particulier avec les secrétaires généraux, qui ne peuvent être l'égal en dignité d'un gouverneur.

D'un autre côté, l'État indépendant est un emboîtement de poupées russes et le gouverneur résidant à Boma n'impose pas forcément son autorité de manière parfaite à l'ensemble des districts. C'est là tout le jeu de la décentralisation administrative qui entraîne comme nous l'avons vu une certaine marge d'autonomie. Et celle-ci est d'autant plus grande à partir du moment où un intérimaire occupe le palais du gouverneur à Boma et qu'il doit transmettre des ordres à des fonctionnaires égaux en rang. Dès lors, comme de coutume au Congo léopoldien, la valeur de l'homme va donner toute la force à sa fonction. Dans tous les cas de figure, il est incontestable que le gouverneur général assure une domination sur l'administration et qu'il possède sinon une large du moins une certaine autonomie. Plus que jamais, il serait opportun de suivre ces acteurs – gouverneurs et inspecteurs d'État – de manière individuelle et mettre en lumière leur exercice de la souveraineté, qui à coup sûr s'exprime de manière radicalement différente. Gann et Duignan dans leur excellent ouvrage de synthèse, *African proconsuls*, avaient déjà ouvert des perspectives mais qui malheureusement ne portent que très peu sur la période de l'ÉIC. Jean Stengers a tenté de lancer des parcours biographiques et la figure qui a retenu l'attention d'étudiants est celle de Félix Fuchs, magistrat appelé à remplacer le gouverneur général et qui le deviendra de manière effective en 1912¹. Le renouvellement de cet exercice serait loin d'être inutile puisque l'ÉIC est trop largement abordé comme un bloc étatique monolithique dans lequel évoluent des groupes européens homogènes. À tout du moins, Théophile Wahis mériterait d'être l'objet d'une étude plus approfondie². En outre, une synthèse pour l'ensemble des gouvernats de l'État indépendant et du Congo belge devrait être menée.

¹ B DERUYTTER., *Loyauté versus individualité in de kolonie. Een biografie van Félix Fuchs (1888-1916)*, travail de fin de baccalauréat, Gand, 2009 et M. GUINAND, *Félix Fuchs (1858-1928). Gouverneur Général du Congo belge*, mémoire de licence, Bruxelles, 1994.

² La biographie de Wahis n'a été abordée que dans l'aspect particulier des campagnes anti-congolaises. F. COOPMAN, *Gouverneur-generaal Th. Wahis en de anti-Kongolose campagne. De rol van gouverneur-generaal Th. Wahis ten tijde van de woelingen in Kongo Vrijstaat (1885-1908)*, mémoire de licence, Gand, 2007.

1. Le choix des Gouverneurs généraux

Au premier coup d'œil, le Congo léopoldien n'a bénéficié que de la direction de deux gouverneurs généraux – Camille Janssen et Théophile Wahis – en excluant les cas particuliers de Stanley comme chef d'expédition et de sir Francis de Winton comme administrateur général au Congo. Néanmoins, les collaborateurs du Roi ayant occupé le siège gouvernemental à Boma sont bien plus nombreux. Dix autres hauts fonctionnaires occuperont, en effet, de manière intérimaire la fonction de gouverneur. Dans l'ordre chronologique, il s'agit d'Herman Ledeganck, d'Henry Gondry, d'Ernest Cambier, de Camille Coquilhat, de Félix Fuchs, d'Émile Wangermée, de Paul Costermans, d'Albert Lantonnois van Rode et de Louis Ghislain.

À côté de ces hauts fonctionnaires, le comité exécutif ne doit pas être oublié puisqu'il assure à plusieurs reprises son rôle lors de la vacance du siège de Boma. Le comité exerce, sur base des archives réunies, les prérogatives gouvernementales à trois reprises. En 1887, les six premiers mois sont gérés par le comité, lorsque Camille Janssen regagne l'Europe pour ses congés, et le président est le directeur des Transports Louis Valcke¹. À la mort de Gondry en 1889, le comité gouverne une seconde fois entre mai et juillet et à sa tête se trouve cette fois le secrétaire général Ghislain². Enfin, le décès inopiné de Coquilhat oblige le comité à reprendre les rênes du gouvernement local de mars à avril 1891. Cependant, une direction collégiale à Boma ne fait plus partie du Roi depuis longtemps. En revanche, celle-ci est la seule alternative avant l'arrivée de Wahis, qui est en partance pour l'Afrique. Le comité est alors présidé par le directeur de la Justice Fuchs³. Bien plus tard, en 1904, peu avant son suicide, Paul Costermans transmet ses pouvoirs au major Warnant, le commandant de la Force publique. La procédure d'intérim du gouverneur par un remplaçant désigné se rode en fait rapidement et ce d'autant plus que lorsque le gouverneur quitte Boma pour une mission d'inspection, il se fait remplacer dans la capitale congolaise. De temps en temps, le Gouvernement local se trouve, pour ainsi dire, être lui-même devenu à toutes choses égales bicéphale⁴. Néanmoins pendant ces voyages, le gouverneur garde la haute main sur l'administration ; son remplaçant, gérant seulement les affaires courantes ressemble selon certains à une simple boîte aux lettres⁵.

A. Les consuls

Ces profils, sélectionnés dans la perspective de confier les prérogatives gouvernementales de Boma, évoluent tout au long du Congo léopoldien même si des constances ou des phases se dessinent peu à peu. Au départ, Léopold II recherche des recrues parmi les cadres britanniques, comme nous l'avons vu, et essaie de mettre à son service la figure très emblématique de Gordon Pacha. Sa mort oblige le souverain à reporter son choix sur un autre administrateur militaire anglais, sir Francis de Winton. Une première évolution ou trait saillant se marque avec l'intronisation de candidats belges qui commence avec Camille Janssen et qui se confirme avec

¹ MRAC, papiers De Keyser, lettre de L. Valcke à De Keyser, 6/1/1887.

² *Ibidem*, circulaire sur la constitution du comité exécutif, 19/5/1889.

³ *Ibidem*, circulaire sur la constitution du comité exécutif, 24/3/1891.

⁴ Ce cas de figure se présente en 1891, 1894, 1896 et 1905 lorsque Wahis se rend à l'intérieur du pays et se fait remplacer successivement par Fuchs, Wangermée et Lantonnois. En 1908, Lantonnois se rend lui-même dans le Haut et charge Ghislain des affaires.

⁵ MRAC, papiers De Saegher, VI. 2003-23, chemise plastique n°1, lettre incomplète de De Saegher, s.d. [1894].

Herman Ledeganck. L'élément « non belge » n'est évidemment pas écarté de la fonction publique congolaise. Assurément, Léopold II essaie de garder Stanley par-devers lui. Ce dernier continue d'ailleurs à percevoir, à priori jusqu'en 1894, un traitement de mille livres sterling du Gouvernement central¹. En 1889, à son retour de la province d'Equatoria, une manœuvre est même élaborée afin d'éviter que l'explorateur ne s'engage au service de grandes compagnies anglaises, rivales de l'ÉIC, en lui faisant miroiter le commandement d'une grande mission contre les « Arabisés »². Pendant un bref instant, le Roi pense même à le faire « *Vice-Roi du Manyema, du Katanga et de l'Arumimi* »³. Mais il est tout aussi vrai que la haute sphère gouvernementale est exempte de nationalité étrangère dès 1887 avec la démission de William Parminster, directeur des Finances, bien qu'elle ressurgisse, dix ans plus tard, avec la nomination de Giacomo Nisco (Italien) et d'Hermann Antell (Suédois), comme juge d'appel⁴.

Un autre trait saillant, qui semble se dessiner, se situe au niveau de la carrière des candidats : Janssen aussi bien que Ledeganck sont consul-général de Belgique. Effectivement, une liste de membres des corps diplomatique (cinq ambassadeurs) et consulaire (huit consuls) a été dressée afin d'y rechercher un second du gouverneur⁵. Les ambassadeurs principalement en poste autour de la Méditerranée et en Extrême-Orient ne sont pas retenus et sont préférés à des consuls en particulier à Ledeganck et Cartuyvels. Néanmoins, les candidatures militaires ne sont pas écartées d'emblée. En 1886, le général Nicaise est chargé de trouver des officiers prêts à servir comme second de Janssen ou dans le Haut-Congo mais le postulant finit par faire défaut⁶. Dès lors de 1886 à 1888, l'État indépendant est géré à Boma par deux consuls belges. Ces agents belges possèdent à leur avantage plusieurs qualités : une expérience à l'étranger, une capacité à négocier avec des représentants des Puissances et une expertise dans le domaine commercial. Sans surprise, ces caractéristiques permettent de répondre à la préoccupation du jeune État qui doit s'affirmer à la fois devant les puissances coloniales et les sociétés commerciales. Dans le débat sur les violences coloniales, il est percutant de constater que la gouvernance léopoldienne mise d'abord sur la direction du Gouvernement local par des administrateurs civils. En somme, Camille Janssen incarne un archétype des premiers gouverneurs exhaussé par son expertise juridique dans les questions commerciales⁷. Néanmoins, Ledeganck se distingue par une attitude proactive. Quelques jours avant la fin de la Conférence de Berlin, le consul général à Cologne écrit à de Borchgrave – et ce n'est pas le premier contact – à propos du projet du consul honoraire Rautenstrauch, un de ses amis. À la tête d'un groupe d'investisseurs rhénans en lien avec les maisons allemandes d'Anvers, celui-ci désire créer une société commerciale belgo-allemande dans la même veine que la NAHV néerlandaise⁸. Le projet semble ne pas avoir été

¹ AGR, PVE, Pos4078, 69, Liste des fonctionnaires de Bruxelles, s.d. [circa 1894]. L'année d'après, Stanley est élu au Parlement et les contacts avec Léopold II se raréfie bien que l'explorateur prend la défense de l'ÉIC lors de la campagne de presse en rapport avec l'affaire Stokes.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 22, copie de la lettre du Roi à de Borchgrave, 23/3/1889.

³ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1889-1890, lettre du Roi à Lambermont 8/12/1889.

⁴ Il s'agit du décret du 11 avril 1897. Félix Fuchs est le président du tribunal d'Appel donc au même rang que le vice-gouverneur (cat. B). Les juges d'appel sont quant à eux assimilables aux directeurs généraux (cat. D).

⁵ AGR, PVE, Pos4079, 92, Liste de candidats des corps diplomatique et consulaire.

⁶ AGR, papiers Strauch, Pos 2740/3, notes du Roi à Strauch, 18/8, 4/9, 3/12/1886. Il s'agit d'un certain Van Vinkerooy mais dont on ne retrouve plus la trace après fin 1886.

⁷ Avant d'entrer dans la carrière consulaire, Camille Janssen était à partir de 1867 substitut du Procureur du Roi près le tribunal de 1^{re} instance de Hasselt.

⁸ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 76, lettre de Ledeganck à de Borchgrave, 20/2/1885

poursuivi, mais le nom du consul belge est bien dans l'oreille du souverain¹. En 1887, Léopold II s'emploie à renforcer la haute sphère du Congo et Ledeganck revient sur l'avant-scène. Malgré un apriori défavorable de Strauch, le consul a pour lui un solide atout puisqu'il a été impliqué dans des plantations et des affaires commerciales à Java., le modèle économique admiré par le Roi². L'entrevue entre les deux hommes a en effet complètement convaincu le souverain³. Il est donc engagé comme vice-gouverneur-général et remplace Janssen entre mars 1888 et avril 1889. Le modèle royal d'un triumvirat aurait pu être achevé avec l'engagement de Joseph Cartuyvels, qui a été également autre consul général à Cologne et qui avait déjà été remarqué lorsqu'il était en poste à Sofia. Dès lors « le titre *d'Inspecteur général* prévu par le décret d'avril 1887 serait accordé dans le cas qui nous occupe. Les chefs seront le Gouverneur Général et le Vice-gouverneur Général quand ils se trouveront en même temps soit au Congo soit à Bruxelles. L'Inspecteur général arrive au troisième rang mais il peut être appelé à diriger les affaires soit au Congo soit à Bruxelles en lieu et place du Gouverneur général ou du Vice-gouverneur. »⁴ Le consul général ne semble pas se satisfaire des conditions qui lui sont proposées, non pas tant du salaire doublé (30.000 francs) que de l'absence de pension ou d'indemnité suite à un décès éventuel. Ces représentants de l'État belge reçoivent avec déférence les propositions qui sont faites par Lambermont et agissent par obéissance au Roi, même si Cartuyvels n'est pas prêt à sacrifier sa vie. Ledeganck se détache à nouveau de ses collègues puisqu'un plan de carrière se dessine chez lui. En effet, il aspire à devenir gouverneur à la place de Janssen ou du moins d'être à égalité de traitement (40.000 francs) après un an de service. Cette attitude vénale se comprend bien mieux au vu de la crise de l'industrie sucrière javanaise en 1884 dans laquelle il aurait perdu sa fortune.

B. Les ingénieurs

Léopold II continue à chercher à compléter « la trinité Janssen, Ledeganck » et son regard commence à se fixer vers les officiers belges au service au Congo spécialement Van Kerckhoven, à l'époque commissaire de district de 1^e cl⁵. Et effectivement, un profil en remplace un autre au départ du consul général mais ce n'est pas celui que nous pourrions imaginer. De son côté, Ledeganck espère pouvoir recevoir son successeur, car il se dit « [...] *malade de fatigue et de tension d'esprit* » et ajoute « [...] *avec cela manque de personnel, quantitativement et qualitativement !* »⁶ De 1888 à 1890, un inspecteur général et un inspecteur d'État, deux dénominations différentes pour une unique fonction, remplacent le gouverneur et le vice-gouverneur, que sont toujours Janssen et Ledeganck. Ces deux hauts fonctionnaires possèdent une spécificité qui leur permet de porter leurs efforts sur une priorité de la première heure qu'est la construction de la voie ferrée entre Matadi et le Pool. Le Roi ayant écarté la solution d'un syndicat anglais, Albert Thys s'est échiné à réunir le premier million pour le capitaliser au sein de la CCCI, dont le premier objet est l'étude et la construction de la ligne ferroviaire. Administrateur délégué, Thys fait adopter un plan rapide d'action combinant deux missions : la première menée par le capitaine Ernest Cambier, au service

¹ MRAC, papiers Thys, carnet 5, note du Roi à Thys, 16/6/1885 ; farde 14, copie de la lettre du 30/10/1887.

² AGR, Strauch, Pos 2740/3, notes du Roi à Strauch, 27/5, 7 et 10/6/1887. AGR, PVE, Pos4079, 92, Liste de candidats des corps diplomatique et consulaire

³ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1885-1888, lettre du Roi à Lambermont, 10/6/1887.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 148, minute de Borchgrave au Roi, 10/8/1888.

⁵ *Ibidem*, note du Roi, 4/10/1888.

⁶ AGR, PVE, Pos4068, 2, lettre confidentielle de Ledeganck à van Eetvelde, 6/1/1889.

de l'AIA dès 1877, devant étudier le meilleur tracé pour la ligne ferroviaire et la seconde dirigée par Alexandre Delcommune explorant le Haut-Congo sous l'angle commercial¹. Thys accomplira lui-même deux missions au Congo pour organiser les services liés aux activités de la société. Cambier, également commissaire de la CCCI, et Thys quittent l'Europe le 8 mai 1887 en même temps que Janssen. Quelques jours auparavant, un décret est pris les mettant à la disposition du gouverneur général et l'officier d'ordonnance est versé à l'Intérieur tandis que le capitaine est placé aux Finances. Les administrateurs généraux expliquent que le titre de directeur ne leur est pas attribué, car ils seraient subordonnés à d'autres fonctionnaires plus anciens. Le conseil veut combiner la nomination avec la faculté du gouverneur de charger un fonctionnaire d'une mission d'inspection afin « [...] d'atteindre le but que Votre Majesté a visé en envoyant MM Thys et Cambier en Afrique. »² Thys mène donc comme nous l'avons déjà mentionné une double mission – officielle et officieuse – la dernière visant à informer Léopold II sur l'état du pays et de l'administration. Il rentre en Europe en avril 1888 et rappelons-nous qu'il remplace Strauch à l'Intérieur à partir du mois d'août. Cambier, pour sa part, mène les travaux de relevé et remet ses pouvoirs de directeur des études à Charmanne en juillet 1888.

L'intrication entre l'État et le futur holding prend fin malgré l'intervention de Léopold II auprès de Jules Urban pour trouver des remplaçants. Afin de pourvoir à la suppléance de Ledeganck et de maintenir le gouvernement local focalisé sur la construction de la voie ferrée, le Roi se tourne vers l'État belge. Selon les termes de Léopold II, une longue négociation se tient avec Henry Gondry, directeur d'administration aux chemins de fer de l'État³. Il pose des conditions à son départ puisque le souverain écrit au ministre Jules Vandenpeereboom « [...] à autoriser Mr Gondry sans perte de ses droits à l'avancement à accepter le poste qu'il nous importe extrêmement de pouvoir lui confier. »⁴ Arrivé à la fin du mois de janvier 1889, il décède brutalement – « au point que personne n'a eu connaissance, comme l'écrit le juge De Saegher, de l'état alarmant dans lequel il se trouvait »⁵ – le 18 mai de la même année. L'urgence ne gagne pas Bruxelles, car Janssen est en partance, mais celui-ci doit mener une inspection dans le Haut et notamment rencontrer Tippo-Tip. Afin de maintenir la logique, Ernest Cambier est nommé inspecteur d'État dans la perspective d'assurer la vacance, mais très rapidement il « implore » Thys « à cor et à cri » pour être déchargé de ses fonctions administratives⁶. Effet concerté ou hasard, Léopold II songe en tous cas à replacer le sceptre du pouvoir local dans les mains de Ledeganck à qui cependant son médecin interdit de s'exposer au soleil et de quitter Boma⁷. Le consul général ne servira plus en Afrique mais est nommé pour la Colombie et l'Équateur. Par contre, Cambier est enfin déchargé de ses fonctions en avril 1890 et est remplacé par Camille Coquilhat, désigné comme inspecteur d'État, mais avec la promesse de l'élévation au vice gouvernat. Quelques semaines plus tard, le gouverneur Janssen quitte définitivement le Congo et est placé à la tête du département des Finances. Cambier, quant à lui,

¹ R. CORNET, *La bataille du rail*, 4^e édition, Bruxelles, 1958, p. 82-83.

² AA, Actes officiels, 4887, lettre des administrateurs généraux au Roi, 2/5/1887 ; APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 144, rapport des administrateurs généraux sur la mise à disposition de Cambier et Thys, s.d. [1887]

³ Il est à remarquer que le profil de consul n'est pas encore complètement écarté. En même temps que Gondry, le nom du consul à G Damar est avancé par Beernaert. Le Roi requiert alors la préférence de Lambermont. SPFAE, papiers Lambermont, volume 1885-1888, lettre du Roi à Lambermont 11/10/1888.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 145, 73. Gondry, brouillon lettre du Roi à Vandenpeereboom, 4/11/1888.

⁵ AGR, PVE, Pos4072, 36, lettre de De Saegher à van Eetvelde, 5/6/1889.

⁶ MRAC, papiers Thys, farde 4, lettre de Cambier à Thys, 26/8/1889.

⁷ *Ibidem*, cahier 21 note du Roi à Thys, 27/8/1889.

est pressenti peu de temps auparavant pour reprendre la direction de l'Intérieur, un calice selon ses propos. Sa justification est intéressante puisque son intention est, en effet, de demander sa mise à la pension pour se « [...] *trouver complètement libre vis-à-vis du Roi.* »¹

Figure 4 : Photographie du gouverneur Janssen entouré de quelques fonctionnaires, Boma [?], [1887-1888]



On peut identifier en haut le gouverneur général Janssen arborant une grande barbe. À sa droite s trouvent successivement Émile De Keyzer, le directeur des Finances, et Arthur Baerts, le juge de première Instance et futur secrétaire de van Eetvelde. À la gauche immédiate du gouverneur, on reconnaît Frédéric Vandevelde, le secrétaire général. AGR, papiers Droogmans, 172

¹ *Ibidem*, farde 4, lettre de Cambier à Thys, 7/1/1890.

C. Coquilhat : prélude à l'envoi d'officiers supérieurs belges

L'envoi de Camille Coquilhat à Boma amorce une nouvelle phase dans la désignation des gouverneurs. D'un côté, il est semblable à certains égards à Cambier. Officier belge, il sert l'AIA dès 1882 et il a même été approché par une société, la Sanford Exploring Expedition¹. Mais d'un autre, il se distingue par ses états de service. En 1882, il est emmené par Stanley ainsi que Vangele dans l'expédition dans le Haut-Congo. Cofondateur d'Equateurville, il établit en 1884 un contact permanent avec les Bangalas, réputés hostiles, et installe une station à Iboko. Il n'est dès lors pas étonnant de le retrouver dans la liste des agents d'excellence établie par Valcke en 1885². Coquilhat est investi du commandement du territoire des Bangalas mais il revient considérablement malade et affaibli en 1886. Trois ans plus tard, il succède à Janssen à l'Intérieur et est indubitablement un expert précieux pour Léopold II dans les préparatifs des expéditions et des rapports avec les Arabo-swahilis. Il participe de même aux travaux préparatoires et comme expert à la Conférence antiesclavagiste. Avec Coquilhat, le palais semble rechercher l'expérience de terrain combinée à une bonne connaissance des vues de Bruxelles. Ainsi, un nouvel archétype se dessine visant un optimum des caractéristiques du gouverneur.

Malheureusement, Coquilhat est un homme malade qui doit en outre mettre en place la nouvelle politique économique de l'ÉIC et ce avec une administration qu'il juge inefficace. L'état de santé de l'inspecteur d'État n'est pas inconnu du souverain qui a décidé dès le départ de verser une indemnité spéciale à la hauteur de son salaire d'officier³. En cas de défection et dans un premier réflexe, Léopold II opterait pour un autre officier en service actif à savoir Van Kerckhoven qu'il avait déjà mentionné dans le cas où Stanley serait prêt à remplacer le militaire belge⁴. Néanmoins, Bruxelles décide de travailler sur le long terme et de former un homme nouveau. L'engagement de Théophile Wahis comme secrétaire général de l'Intérieur en juin 1890 se comprend à la lumière du souhait de réunir à la fois la théorie gouvernementale et la pratique locale d'une part et l'administration civile et l'exercice militaire d'autre part. Officier supérieur au sein de l'élite militaire belge soit le régiment des grenadiers, il a servi à l'étranger, au Mexique, et a été l'aide de camp du célèbre général Vander Smissen.

Son passage dans les bureaux de Bruxelles équivaut à un stage, comme il l'avait été pour Ledeganck. *In fine*, il est appelé à devenir l'adjoint de Coquilhat⁵. Devant les appels répétés de ce dernier à être secondé, Léopold II juge, en septembre 1890, que Wahis n'est pas encore prêt pour remplacer l'inspecteur d'État et incite à ce qu'un auxiliaire lui soit trouvé⁶. Le nom de ce potentiel second est suggéré par l'homme malade de Boma qui introduit par ce biais un nouveau profil. Félix Fuchs, juge d'Appel, est considéré par Coquilhat comme un « *excellent conseiller d'État* »⁷. Le chef du Gouvernement local est autorisé à charger le magistrat du traitement de dossiers concernant l'Intérieur. Devenu vice-gouverneur en décembre 1890, il voit plutôt en Léon Roget,

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 22, lettre de Coquilhat à de Borchgrave, 12 et 18/3/1887. Il désire pour cette question être reçu par le Roi en audience pour savoir ce qu'il doit faire.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, résumé de ma conversation avec Valcke, 13/5/1885.

³ AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de van Eetvelde à Coquilhat, 9/1/1890.

⁴ AGR, PVE, Pos4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 16/4/1890.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de van Eetvelde à Coquilhat, 1/7/1890.

⁶ *Ibidem*, Pos4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 14/9/1890.

⁷ *Ibidem*, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 5/8/1890.

ancien commandant de la Force publique, un candidat sérieux comme inspecteur d'État et donc comme successeur éventuel¹. Son impatience ou son désespoir grandit de jour en jour – « *que d'ennuis, quelle vie atroce, écrit-il à van Eetvelde, je pense parfois à une petite place de modeste capitaine avec l'espoir (envie d'y retourner tranquillement) que de piéger ici et quelle main il faut. Avec ça peu de bons collaborateurs, vraiment à leur place. Il faut toujours pousser les gens. Je me répète que j'en ai par-dessus la tête* »² – et sa supplique a été entendue du Roi qui désire que Wahis, également vice-gouverneur, s'embarque au mois de mars pour remplacer Coquilhat.

D. Théophile Wahis et Félix Fuchs : tentative d'un duo civil – militaire

Le chef du Gouvernement local décède d'une violente dysenterie le 24 mars si bien que n'ayant pas prévu sa mort, il ne laisse aucune indication à son successeur. Celui-ci trouve donc à son arrivée un grand nombre d'affaires en litige qui l'accaparent grandement³. Rapidement, sa capacité de travail est appréciée de Bruxelles, qui est satisfait de la conduite de son gouvernat⁴. Wahis commence par une inspection du Bas-Congo, pour laquelle il se fait accompagner de Fuchs, qui avait présidé le comité exécutif. La réputation du magistrat va s'accroître auprès du Gouvernement central alors qu'elle avait été égratignée par Gondry et Coquilhat. Déjà en 1889, l'inspecteur général dénonce la lenteur de Fuchs dans la gestion de la direction de la Justice. Vingt jours pour traiter une affaire soumise par le ministère public de Banana sont la goutte qui fait déborder le vase pour Gondry qui se réfère à son expérience : « *Comme je suis un vieux praticien fait d'administration, je me permets de vous dire qu'il est absolument inadmissible que les affaires subissent de tels retards. Elles doivent autant que possible être traitées aussitôt réception.* »⁵

Par la suite, Coquilhat lui confie le secrétariat général mais le lui retire parce qu'il manque d'ordre et que par conséquent le traitement des affaires a été ralenti. Se sentant humilié, Fuchs présente sa démission une dizaine de jours avant la mort du vice-gouverneur, qui la refuse simplement en précisant que Fuchs ne peut *motu proprio* se démettre de ses fonctions, seul le Roi en a la faculté⁶. Par contre, Wahis loue les qualités du magistrat qui sont de prime importance à ses yeux : l'entrain, l'activité et la résistance. Très logiquement, Fuchs remplace le vice-gouverneur lors de son voyage dans le Haut entre juillet et septembre 1891, et indisposé, il se fait remplacer par le directeur des Transports Rezette⁷. Van Eetvelde considère dès lors que Fuchs s'est nettement amélioré dans l'exercice des prérogatives administratives et juge qu'il serait bon de le former pour faire un adjoint du gouverneur⁸. À son retour en Afrique en 1892, le juge d'Appel est élevé au rang de directeur général et est désigné comme le remplaçant du « [...] *gouverneur général en cas d'absence ou d'empêchement de ce haut fonctionnaire, à moins qu'un autre intérimaire d'un grade supérieur n'ait été spécialement désigné par Nous.* »⁹

¹ *Ibidem*, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 14/2/1891.

² *Ibidem*, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 15/2/1891.

³ *Ibidem*, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 19/4/1891.

⁴ APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de van Eetvelde et commentaire Roi, 2/7/1891.

⁵ MRAC, papiers Fuchs, 5, lettre de Gondry à Fuchs, 4/3/1889.

⁶ *Ibidem*, 55, lettres de Coquilhat à Fuchs, 12 et 18/3/1891.

⁷ AGR, PVE, Pos4075, 48, télégramme du 27/8/1891.

⁸ APR, fonds Goffinet, correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 12/11/1891.

⁹ AA, Actes officiels, 4888, décret non publié du 10/5/1892.

Le Gouvernement central se félicite de la situation qui est faite à Boma. D'un côté, un duo complémentaire – un militaire et un juriste – se trouve à la tête du Gouvernement local, répondant à la logique d'avoir un chef en permanence au Congo. D'un autre et au vu des gouvernats entre 1888 et 1891 teintés par la mort et l'abattement, Bruxelles estime que l'administration n'a jamais aussi bien fonctionné. Wahis devient très logiquement le deuxième gouverneur général du Congo¹.

Ce n'est ni la maladie ni la langueur qui auront raison d'une haute administration d'apparence harmonieuse mais un conflit entre caractères incompatibles ou une rivalité d'ego. En effet, Félix Fuchs – fils du paysagiste Louis Fuchs et l'une des figures dites les plus sympathiques du jeune barreau bruxellois² – se fait recommander par Van Maldeghem à qui il avance qu'il a beaucoup de difficultés à se créer une clientèle³. Quelques années plus tard, Coquilhat, posant son jugement, estime avant tout que le magistrat est un ambitieux, « *un enfant gâté* » qui espère devenir rapidement inspecteur d'État⁴. Effectivement, son départ pour l'Afrique ne trouve pas tant sa motivation dans un devoir patriotique que dans la considération d'un tremplin pour une carrière consulaire⁵.

En outre, Fuchs est animé par un esprit ironique et fantasque. L'ironie s'exprime surtout dans sa correspondance où il n'hésite pas à laisser libre cours à sa plume non dépourvue de talent en comparant Liebrechts à Joseph Prudhomme⁶; ou en décrivant Chaltin comme une « *héroïque crapule qui bouscule les vieilles femmes dans la rue & insulte les aveugles* »⁷. Son imagination langagière est même parfois grivoise en parlant de Marie Popelin qui devient avocate en 1888⁸. Bruxelles n'est assurément pas Boma et la vie mondaine et intellectuelle de la capitale belge lui manque : d'une « *bête frémissante* » ou d'un « *être en appétit de vie fiévreuse* », il ne voit plus qu'« *un frêle émergé, baillant, somnolent, désintéressé de toutes choses.* »⁹. Il lui arrive donc d'inventer des blagues d'un goût plus que douteux pour un juge, comme de déguiser sa maîtresse noire en homme et allant louer les services d'une prostituée¹⁰. Loin de poser un jugement moral, il faudra replacer le personnage dans ses relations interpersonnelles mais il est certain qu'il dénote par rapport aux officiers et à leurs codes. Dès lors, il ne peut qu'attirer très rapidement l'inimitié de plusieurs hauts gradés, dont Wahis, les frères Le Marinel et Dhanis¹¹. De son côté, Wahis n'est pas un officier doté d'un caractère souple, Liebrechts s'en était d'ailleurs plaint auprès de van Eetvelde.

n 1895 se produit sans réelle surprise une « affaire Fuchs » et ce dernier envisage à nouveau d'entrer dans la carrière consulaire. L'élément civil et juridique que représente Fuchs n'est pas

¹ AGR, PVE, Pos4073, 37, Copie de la lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/6/1892.

² *Vers le Congo. M. Félix Fuchs*, in *Le Soir*, 24/1/1888, p. 1.

³ SPFAE, AGCD, dossier 647bis, lettre de Van Maldeghem à van Eetvelde, 30/6/1887.

⁴ *Ibidem*, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 16/3/1891.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 38, lettre de Wahis à van Eetvelde, 23/5/1893.

⁶ Personnage créé par Henri Monnier pour caractériser le petit bourgeois conformiste, borné et satisfait de soi. *Grand Larousse universelle*, vol. 12, Paris, 1997, p. 8542.

⁷ AGR, PVE, Pos4076, 56, Petites notes de Fuchs sur la situation au Congo, [mai 1895] Ces notes, destinées sans doute à Arthur Baerts, font suite à une lettre et sont réunies dans un document de vingt pages. Cela part dans tous les sens et Fuchs donne libre cours à son franc-parler.

⁸ AA, Divers, D. 389/3, 4, lettre de Fuchs à Georges Schoenfeld, 10/2/1889.

⁹ *Ibidem*, lettre de Fuchs à Georges Schoenfeld, 14/9/1888.

¹⁰ MRAC, papiers De Saegher, II 2003-23, 1889, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d. [1889]

¹¹ *Ibidem*, 1895, lettre de De Saegher à Steyvaert, 28/1/1895.

définitivement écarté. Le président du tribunal d'Appel sera à nouveau à la tête du Gouvernement local pour trois ans et huit mois en intervalles : entre décembre 1897 et mars 1899, puis entre janvier 1903 et février 1904, enfin entre avril 1907 et août 1908.

E. Les officiers supérieurs belges et l'exception Costermans

Dorénavant, l'élément militaire assurera la grande majorité des mandats de gouverneur. Suite à l'affaire Stokes-Lothaire, Wahis est chargé d'une mission d'inspection dans le Haut et Léopold II se tourne définitivement vers les officiers ayant servi au Congo. Il ne fait pas appel à la génération des pionniers héroïques dont beaucoup sont décédés. Assurément, il songe à Roget « *devenu très corpulent* » et il s'interroge à propos de Vangele,¹ mais il porte finalement son choix sur Émile Wangermée². En revenant un peu en arrière, Léopold II procède, depuis 1890, à la fortification du Bas-Congo et il sollicite l'inspecteur général des fortifications afin de lui désigner un officier de génie pour dessiner les plans du fort de Shinkakasa. Cet ingénieur militaire est trouvé en la personne de Wangermée, qui a été chargé de la construction du fort de Suarlée près de Namur. Il quitte donc la Belgique en 1893 avec cette mission spéciale et établit en même temps la liaison télégraphique entre Boma et Matadi. De retour en Belgique en 1894, il est soit attaché à l'administration centrale³, soit il étudie les organismes gouvernementaux selon les ordres du Roi⁴.

Quoi qu'il en soit, il s'embarque en février 1896 avec le rang d'inspecteur d'État pour remplacer Wahis, à qui van Eetvelde le présente comme un utile collaborateur pouvant rendre des services considérables, considération que le gouverneur confirmera⁵. Au départ de Wahis, il est nommé vice-gouverneur et il se trouve confronté à la situation critique dans le district des Stanley-Falls liée à la révolte de la colonne Dhanis. Bruxelles décide d'envoyer l'un de ses officiers-héros, Vangele, élevé au rang de vice-gouverneur, pour remédier à la situation. Entretemps, le Gouvernement central, ne jugeant pas exactement la situation, accepte que Wangermée se fasse remplacer par Fuchs⁶. Au Congo, Vangele n'arrive pas à rétablir la situation. Malade, il se démet de son commandement et Dhanis reprend les opérations en main. Preuve éclatante que Bruxelles n'est pas en mesure de contrôler la situation en Afrique et que devant les événements, le Gouvernement central ne peut agir que de manière différée. Pour van Eetvelde, la Province orientale s'est transformée en une cour du roi Pétaud. Selon le secrétaire d'État, il faut envoyer rapidement Wangermée pour prendre le commandement, c'est-à-dire : réduire la révolte et diriger la province selon les instructions du Gouvernement. Et encore une fois, le nom de Roget revient

¹ En 1890, van Eetvelde évalue déjà la possibilité de placer Vangele comme gouverneur intérimaire mais il l'estime que « *Celui-ci a, au surplus, des coups de tête qui offrent du danger quand on dirige les affaires de l'Etat au lieu de commander à une expédition où l'on peut un peu faire fi de toutes les lois.* » AGR, PVE, Pos4071, 27, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 29/1/1890 En 1893, Vangele fait savoir à van Eetvelde qu'il ne partira plus au Congo comme sous-ordre, sauf pour une mission temporaire du type Thys. Ce à quoi le secrétaire d'État répond que ses services ne peuvent être utilisés puisque la place de gouverneur n'est au surplus pas vacante. AGR, PVE, Pos4079, 93 D, note de van Eetvelde, 6/11/1893.

² AGR, PVE, Pos4072, 34, Note du Roi à Liebrechts, s.d.

³ G. MOULAERT, *Emile Wangermée*, in *Biographie coloniale*, t. I, c. 952.

⁴ E. JANSSENS, A. CATEAUX, *Les Belges au Congo. Notice biographiques*, t. I, Anvers, 1908, p. 184.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/2/1896 ; lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/3/1897.

⁶ MRAC, papiers Wangermée, lettre de Liebrechts à Wangermée, 5/10 et 5/11/1897.

sur la table pour être désigné comme chef du cabinet militaire avec le rang de commissaire général¹.

Wangermée regagne le Congo fin 1898, entreprend une inspection du Haut-Congo et reprend la tête du Gouvernement local en 1899. Le vice-gouverneur ne doit pas mener d'opération militaire contre les insurgés puisque ceux-ci ont subi d'irréversibles revers au début de 1899. Cependant, à la fin de son terme, Wangermée devra mater la révolte des soldats et travailleurs du fort de Shinkakasa. À Bruxelles, le Gouvernement ne peut que tirer des conclusions négatives de la gestion politique des cinq dernières années au risque de s'occulter la face. Il y a bien évidemment les révoltes de la Force publique pour lesquelles il faut mentionner celle du camp de Luluabourg en 1895. D'autres troubles viennent compléter le tableau : l'affaire Stokes-Lothaire et plus récemment les graves insurrections des Budjas dans la concession de l'Anversoise et le procès Lothaire

L'option est donc prise de miser à nouveau sur le duo Wahis-Fuchs². D'un côté, l'officier bientôt général, qui a pour lui une longue légitimité, doit reprendre l'administration avec une main de fer et d'une autre, Fuchs, premier magistrat, est chargé d'une mission d'inspection qui, sous couvert de la visite des services judiciaires, doit remédier aux abus portés à l'encontre des populations locales. La suite des transitions semble souligner qu'il ne s'agit que d'une association de fait répondant à un état d'urgence. En effet, Wangermée revient à Boma en mai 1901 pour reprendre le Gouvernement central mais il convient également de signaler que Fuchs se trouve toujours dans le Haut-Congo à poursuivre son inspection. Après sa traversée du désert de fin de siècle, le président d'Appel semble tenir à nouveau le haut du pavé. Son retour aux affaires locales, avec enfin le rang de vice-gouverneur³, en 1902 se caractérise néanmoins plutôt comme une victoire par défaut. De prime abord, la direction par Wahis est considérée comme la meilleure solution mais Bruxelles doute que le gouverneur daigne repartir aussitôt⁴. En outre, sa candidature d'une part n'est pas souhaitée par Wangermée⁵ et d'autre part, se trouve en ballottage avec d'autres et notamment avec celle de Louis Ghislain, inspecteur d'État et ancien commandant supérieur de la Province orientale. Ce n'est pas la première fois que Ghislain est pressenti pour la fonction. Déjà en 1897, il est prévu que si Fuchs ne reprend pas le Gouvernement local, il reviendra au secrétaire général de monter en première ligne⁶. Et en ce début du XX^e siècle, Liebrechts met tout son poids dans la balance pour convaincre le Roi mais Ghislain refuse de partir pour des raisons de santé⁷.

¹ AGR, PVE, Pos4074, 45, Copie lettre van Eetvelde à Liebrechts, 9/8/1898.

² *Ibidem*, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 23/2/1900.

³ Il est bien entendu que le vice-gouverneur et le président du tribunal d'Appel sont du même rang mais ils sont attachés à des départements différents et le prestige d'un vice-gouverneur est bien plus grand que celui du premier magistrat.

⁴ MRAC, papiers Wangermée, lettres de Liebrechts à Wangermée, 28/5, 18/6/1902.

⁵ *Ibidem*, lettre de Liebrechts à Wangermée, 24/12/1902. Déjà en 1899, Wangermée prévoyant son départ n'estime pas que la désignation de Fuchs soit opportune car si le vice-gouverneur reconnaît de brillantes qualités à Fuchs, il juge que trop souvent ses décisions gouvernementales sont primesautières. M. GUINAND, *op. cit.*, p. 67.

⁶ AA, CP, 615, lettre du secrétaire d'État au gouverneur, 17/10/1897.

⁷ *Ibidem*, lettre de Liebrechts à Wangermée, 20/8/1902 Ce lobbying du secrétaire général de l'Intérieur est de longue haleine puisqu'il plaide dès le mois d'avril pour l'envoi de Ghislain à propos duquel le Roi – même s'il estime l'officier – n'est pas favorable. *Ibidem*, lettre de Liebrechts à Wangermée, 16/4/1902.

Début 1904, Fuchs retourne en Belgique et Paul Costermans, fraîchement promu vice-gouverneur, lui succède. Lieutenant, il s'engage en 1890 au service de l'ÉIC et il reçoit l'importante direction du district du Stanley-Pool. Léopoldville, hub logistique selon une expression actuelle, pose des défis d'organisation considérable, d'autant plus avec l'arrivée du chemin de fer en 1898 qui demande un développement considérable des infrastructures notamment portuaires. Le travail de Costermans satisfait amplement sa hiérarchie et il monte rapidement les échelons pour devenir inspecteur d'État en 1899. L'année précédente, il figure parmi les officiers en vue pour résoudre la crise liée à la révolte de la colonne Dhanis. Léopold II, en effet, veut que Costermans, dans le jeu de chaise musicale, reste à tout prix attaché à son commandement¹. Quatre ans plus tard, van Eetvelde, certes démissionné, fait part de son opinion au Roi sur les meilleures candidatures pour les intérimis du siège de Boma. Le ministre d'État cite les noms de plusieurs inspecteurs d'État – ceux d'Édouard Fivé, de Louis Chaltin, Louis Ghislain et Georges Le Marinel – mais considère sans hésiter Costermans comme le meilleur gage pour l'avenir². En effet, le début du XX^e siècle voit resurgir la question des frontières et cette fois-ci avec l'Allemagne sur la Ruzizi dans le Kivu. Costermans est alors envoyé comme commissaire du Gouvernement pour affirmer les droits de l'État indépendant sur la région et la fortifier.

Le suicide de Costermans fixe à trois le chiffre des gouverneurs morts en fonction et, préméditant son acte, il confie le Gouvernement local au commandant de la Force publique, qui est directement disponible. Le vice-gouverneur passe de vie à trépas quelques jours après le départ de la commission d'enquête et le gouverneur Wahis est dépêché rapidement sur place. Bruxelles demande d'ailleurs à ce dernier, en prévision des résultats du rapport, de mener une inspection semblable à celle de 1897. À Boma, une nouvelle figure débarque en même temps que Wahis et prend la haute direction des services africains. La nomination d'Albert Lantonnois van Rode, neveu du lieutenant-général baron van Rode aide de camp du Roi, figure comme l'aboutissement du processus de militarisation du poste de gouverneur, qui avait commencé avec la nomination de Coquilhat. Au départ, il s'agit de miser sur l'expérience de haut fonctionnaire et officier de la période héroïque.

Par la suite, l'option est choisie de former des officiers supérieurs belges avec ou non une expérience en Afrique. Dans les périodes de crise, la tentation est toujours perceptible de faire appel aux inspecteurs d'État de la période héroïque. Toutefois, voulant remédier aux mauvaises habitudes qui se sont glissées dans une partie de la haute administration, le choix est porté soit sur des officiers jugés impeccables, comme Costermans, ou des hommes neufs à l'autorité incontestable. Lantonnois entre adéquatément dans ce cas de figure. En 1904, il est colonel au régiment des grenadiers et avec Wahis, une double poigne de fer serre dès lors l'administration locale qu'elle soit civile ou militaire. Fuchs reste un successeur potentiel et lorsque Lantonnois part en congé en 1907, le magistrat est envoyé pour gérer le Gouvernement local. Néanmoins, il apparaît plus comme la cinquième roue du carrosse. Son départ semble se décider sans véritable concertation avec le principal intéressé³. En outre, on peut se poser la question suivante : si

¹ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi, 28/12/1898.

² AA, IRC, 507, note de van Eetvelde au Roi, 19/4/1902.

³ Fuchs prête à Liebrechts sa mise à l'écart et lorsque le secrétaire général lui annonce la décision de Léopold II, il ajoute qu'il a prévenu le Roi que le magistrat se tenait au courant des affaires de l'État, ce à quoi Fuchs se montre légèrement étonné. MRAC, papiers Fuchs, 11, Extrait de son journal de 1906

Wangermée n'avait pas été nommé comme représentant au sein du CSK, Fuchs aurait-il été désigné pour remplacer Lantonnois ? Les deux dernières années de l'ÉIC voient se partager la direction du Gouvernement local entre Lantonnois et Ghislain lorsque le premier se rend en inspection dans le Haut au cours de 1908. En somme, le gouvernement de l'État indépendant termine avec un duo « inédit » réunissant la première et la dernière génération des officiers ayant répondu à l'appel du Janus royal.

2. Le Gouverneur général dans les relations hiérarchiques

A. Le Gouverneur général et Bruxelles

En position médiane entre le Gouvernement central et la grande majorité de l'administration de l'État indépendant, le gouverneur est l'institution – une fois n'est pas coutume – dont les prérogatives sont bien définies. Cependant, l'ambiguïté subsiste quant à ses rapports avec la hiérarchie des bureaux bruxellois. En effet, il représente d'une part l'autorité souveraine – « *il est le délégué du souverain*, écrit Cattier, *c'est par lui que le souverain est présent sur le territoire de l'État* » – mais d'autre part, il doit assurer l'exécution des décisions du Gouvernement central, à ce point de vue, les relations avec les titulaires des départements et avec les chefs de l'administration entrent en ligne de compte. Le professeur de droit résout le problème en avançant que le gouverneur est essentiellement un administrateur et qu'il administre sous la direction du Gouvernement central¹. Sans autre précision, il assujettit donc le gouverneur au secrétaire d'État et très probablement aux secrétaires généraux. Tenant compte de la constante évolution institutionnelle, cette considération écrite en 1898 ne peut embrasser l'ensemble de l'histoire du Congo léopoldien. En outre, elle demande à être vérifiée pour l'année mentionnée. Encore une fois, nous tombons sous la nécessité de nous intéresser aux relations interpersonnelles non pas tellement parce que la haute sphère gouvernementale ne comprend qu'une poignée d'hommes que du fait qu'ils forgent eux-mêmes leurs fonctions.

L'élément juridique et administratif n'est évidemment pas absent de la réflexion. En 1885, on ne peut que constater qu'une équivalence de titre existe – quatre administrateurs généraux dont trois à Bruxelles et un à Boma – et qui s'explique facilement puisque les collaborateurs les plus expérimentés pour diriger l'État indépendant se trouvent en Afrique (Stanley, de Winton). La confirmation de cette égalité peut se trouver à deux niveaux. Premièrement, l'avis du gouverneur est requis pour la rédaction de certains décrets² et lui-même détient une partie du pouvoir législatif. Deuxièmement, la passerelle est jetée entre les deux gouvernements puisque le chef du Gouvernement local peut fort bien assurer des responsabilités à Bruxelles. On le voit très bien dans les conditions d'engagement de Cartuyvels que cette possibilité est prévue et est non pas fortuite. Concrètement, le département de l'Intérieur est dirigé successivement entre la fin de l'année 1888 et mi-1890, d'abord par le gouverneur Janssen, ensuite par le vice-gouverneur Coquilhat. De même, celui des Finances est administré pendant deux ans par Janssen et suite à sa démission, pour deux petits mois, par le second gouverneur général en 1892. Enfin, la preuve la plus éclatante figure dans le testament du Roi de 1889 dans lequel le Congo est confié dans

¹ F. CATTIER, *Droit et administration* (...), p. 211.

² Par exemple voir : APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de Wahis au Roi, 1/11/1892 ; MRAC, papier Fuchs, 5, lettre de Baerts à Fuchs, 20/1/ ?? [après 1892].

l'attente de la reprise par la Belgique conjointement au conseil des administrateurs généraux et au gouverneur général¹.

Ce cadre de départ se modifie considérablement dans la décennie suivante. D'une part, la disparition des secrétaires d'État favorise mise en avant des secrétaires généraux. D'autre part, le roulement au siège de Boma est important. Wahis n'est présent au Congo qu'un peu moins de huit ans sur dix-sept ans de service à l'État indépendant. À gros trait, le Gouvernement local est géré une année sur deux par un intérimaire, souvent un officier soit n'ayant pas une longue expérience africaine, soit n'ayant pas fait de stage à l'administration centrale. Ces remplaçants – hormis Fuchs – rodés à obéir à une ligne hiérarchique sont sans doute beaucoup plus enclins à suivre les instructions de Bruxelles. Dès lors, la considération de Cattier se révèle être juste et est confortée par l'avis de lord Mountmorres, observateur mais surtout défenseur de l'ÉIC. Ce dernier expose en 1906 que : « *The Governor-General [...] has been his custom to reside principally in Europe. [...] His office is therefore at the present time somewhat anomalous. [...] The active direction of the local administration in Africa is in the hands of a Vice-Governor-General [...]. This official ranks personally with the Secretaries-General, but functionally is subservient to them.* »² Cette analyse revient à considérer que les premiers chefs du Gouvernement local font preuve d'une indépendance par rapport à Bruxelles. Cette optique est notamment empruntée par le biographe de Coquilhat dans la *Biographie coloniale* qui conclut : « *C'est Bruxelles désormais qui inspirera les grandes directives d'administration, quand il ne les tracera pas dans des textes impératifs et minutieux. Boma les appliquera. La voix de l'Afrique s'est tue : elle ne trouve plus l'audience qu'elle avait lorsque Coquilhat ou un Camille Janssen parlaient.* »³

Ainsi sur base de ces avis, deux phases scinderaient les gouvernats, le tournant se situant en 1891. Cependant, il n'est pas inintéressant de tenter d'entrer un peu plus dans le détail de la pratique gouvernementale. Un élément frappant se situe dans la considération portée à l'encontre du gouverneur général. Celui-ci, dès 1889, est assimilé à un haut fonctionnaire et non pas un gouvernant, ce qui se trouve ensuite confirmé dans un décret de 1892⁴. Ceci met donc en balance l'interprétation, que nous avons faite plus haut en s'appuyant sur le testament du Roi, mais il ne faut toutefois pas conclure hâtivement. En effet, Wahis considère également van Eetvelde comme un fonctionnaire même s'il est le premier du Gouvernement. Les collaborateurs du Roi les plus dévoués ne discernent donc pas d'emblée le rôle politique qu'ils ont au sein de l'État indépendant. Ensuite, pour Léopold II, le gouverneur est indéniablement son représentant. Le Roi correspond soit directement avec le chef du Gouvernement local, soit les lettres rédigées par les titulaires de département passent entre ses mains⁵. Une mise en subordination serait donc le

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 362.

² MOUNTMORRES Viscount, *The Congo independent State. A report on a Voyage of Enquiry*, Londres, 1906, p. 49.

³ A. ENGELS, *Camille Coquilhat*, in *Biographie coloniale belge*, t. I, 1948, Bruxelles, c. 260.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Correspondance, 1807, situation Bas-Congo et mesures pour améliorer, 1889 ; *Ibidem*, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 1/7/1890. Le décret est celui non publié nommant Fuchs comme directeur général et pouvant suppléer le gouverneur général.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 36, lettre de Strauch, à Janssen avec ajouts du Roi, 1/2/1888 ; *Ibidem*, 37, lettres du Roi à Wahis, 4/4/1892 et 2/12/1893 ; *Ibidem*, 43, lettre de van Eetvelde à Coquilhat, 31/1/1891 (mais minute écrite par le Roi voir APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 22 et 72). APR fonds, Goffinet, correspondance Goffinet-Léopold II, Note très confidentielle du Roi, 23/1/1890 ; *Ibidem*, correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 23/12/1891. MRAC papiers Thys, cahier 16 : note de Thys et commentaire du Roi, 10/9/1888 ; cahier 17 : note de Thys et commentaire du Roi, 12/9/1888. En 1907, van Eetvelde doit transférer une partie de ses archives au palais sous ordre du Roi dont celles qui concernent la correspondance entre le Roi et les gouverneurs. APR, fonds Goffinet, Correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 23/1/1907.

fait de l'administration centrale ; celle-ci serait facilitée par deux facteurs. Le premier est évidemment la succession rapide des gouverneurs ou assimilés, et ce dès la nomination de Ledeganck en 1888. Le deuxième est sans aucun doute la tâche surhumaine que doivent assumer les hommes forts de Boma qui auraient, pour bien faire, dû ressembler à Atlas ou à Hercule. Coquilhat et Cambier lancent de véritables suppliques. *Andante molto*, Janssen et Ledeganck témoignent également du caractère exténuant de leurs fonctions et dont la cause réside principalement dans le fait qu'ils doivent gérer l'ensemble du travail administratif¹. Le sort qui leur est réservé est jugé autrement par De Keyser : « *Nos gouverneurs ne sont pas de l'étoffe dont on en fait* » ; ou plus exactement en parlant d'eux : « *Ce n'est pas de cette étoffe là qu'on fait des gouverneurs* ». »² L'avis du directeur des Finances est bien trop sévère et l'analyse de la situation par Ledeganck est bien plus pertinente. « *Je ne puis, écrit-il à van Eetvelde, travailler plus que je ne travaille déjà – c'est impossible ! Pour la bonne marche des affaires, j'ai beaucoup trop de besogne matérielle à faire. Le Gouverneur ici ne devrait avoir qu'à conférer avec ses chefs de service, signer les pièces et traiter en particulier, avec les membres du Gouvernement central les questions à l'ordre du jour. Mais, allez un peu mettre la correspondance sérieuse dans la main de la plupart des agents. Ce serait du propre ! Il y en a si peu qui réfléchissent et qui ont le "feu sacré des affaires !" Je vous avoue que tout cela me décourage parfois profondément. De plus, mais ceci je vous le dis en toute confiance et à vous seul – je crois que je n'ai pas toute la confiance du Gouvernement ; on fait de plus en plus d'administration à Bruxelles, ce qui implique nécessairement un manque de confiance dans mes aptitudes. Et si le chef du Gouvernement local ne se sent pas soutenu par la confiance des Gouvernants, il est brisé ! Il doit rester un collaborateur et non pas un instrument ; car pour cela nous sommes à trop grande distance les uns des autres.* »³

Ces propos du vice-gouverneur dénoncent non seulement une dérive centralisatrice de Bruxelles, mais relèvent également une des pierres d'achoppement entre les deux parties du Gouvernement bicéphale sur les effectifs du personnel. Le Gouvernement central désirant les réduire, ce qui n'est pas possible pour le gouverneur puisque les services doivent s'étendre et qu'il faut compter avec un grand nombre de malades. Ledeganck plaide donc pour l'autonomie et par conséquent pour une véritable cogestion du Congo. L'indépendance du Gouvernement local est cependant réelle, car soit elle se pose à travers des actes qui peuvent parfois surprendre Bruxelles, soit il est rappelé au gouverneur qu'il doit gérer seul certains dossiers. Dans le premier cas de figure, le gouvernement de Coquilhat offre des exemples qui se distinguent à la fois sur les modes mineur et majeur. Curieusement, l'acte qui porte le moins à conséquence est celui qui irrite le plus Bruxelles. En juillet 1890, Coquilhat prend un arrêté réglementant la voirie à Matadi avant que la question ait été tranchée en Europe. Van Eetvelde écrit donc : « *Tachons d'éviter des conflits entre Bruxelles et Boma en apportant dans le règlement des affaires l'esprit d'une [mutuelle] sympathie qui nous a toujours guidée. Une indulgence réciproque qui est utile.* »⁴ Par contre, Janssen ne comprend pas la motivation du vice-gouverneur de postposer la perception des nouveaux droits de sortie – objet politique crucial – et l'administrateur ne voit pas d'autre que l'envoi des arrêtés d'applications prévus au préalable par Bruxelles pour qu'ils soient signés par Coquilhat. Néanmoins, ces derniers ne pourront pas être

¹ AGR, PVE, Pos4068, 2, lettre de Janssen à van Eetvelde, 12/7/1889.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23 Document triés par date, 1889, lettre de De Saegher à Steyaert, 12/11/1889.

³ AGR, PVE, Pos4068, 2, lettre confidentielle de Ledeganck à van Eetvelde, 6/1/1889.

⁴ *Ibidem*, Pos4073, 43, lettre de van Eetvelde à Coquilhat, 31/7/1890. Finalement le décret pris par le Roi est daté du 14/8/1890 et les arrêtés sont pris par Coquilhat les 20 et 21/9/1890.

publiés au *Bulletin officiel* avant que le vice-gouverneur y ait apposé sa signature¹. Dans le second cas de figure, Bruxelles invite le chef du Gouvernement local à gérer lui-même certaines questions, dont notamment celles liées au personnel. « *Le Roi, comme le rappelle Liebrechts à Wangermée en début de carrière, n'aime pas que le GG [gouverneur général] demande ce qu'il doit faire des cas peu graves. Et puis, je crois que le GG [gouverneur général] gagne beaucoup en prestige quand il prend sans hésitation les décisions concernant le personnel.* »² Il est certes simplement rappelé au vice-gouverneur qu'il a la haute direction sur les services administratifs. De manière cyclique, nous revenons sur la considération de Cattier, mais l'autonomie n'est pas simplement bureaucratique. Justement dans une question de ressources humaines, Fivé se plaint, en 1894, auprès de Léopold II qu'il a été relevé de son commandement par suite d'une manœuvre de Fuchs, ce à quoi le Roi lui répond de manière générale que sans son gouvernement, il ne peut rien faire³. Au vu du développement de cette affaire, il est indubitable que le monarque se réfère aux deux gouvernements. Léopold II est en effet conscient que le gouverneur est son collaborateur qui peut juger au mieux de la situation sur place et qui puisse intervenir en connaissance de cause le plus rapidement possible⁴.

L'autonomie des gouverneurs fluctue dès lors en fonction des liens et de la hiérarchisation de ceux-ci avec les titulaires des départements centraux. Sir Francis et Camille Janssen ont une large latitude dans l'application de la politique générale dictée par Bruxelles. Leur dynamisme met d'ailleurs en balance l'extrême prudence de Strauch. Et si Ledeganck se plaint d'une mise sous tutelle par l'administration centrale, Coquilhat adopte un autre ton. Il considère en effet van Eetvelde comme son supérieur, alors que tous deux ont été collègues à Bruxelles, mais ce n'est pas pour autant qu'il estime que toute l'administration bruxelloise le supplante⁵. Le vice-gouverneur est, en effet, en moins bons termes avec l'administrateur général des Finances. Bien que Janssen soit le gouverneur, le vice-gouverneur ne se prive pas à se considérer comme son égal et il lui reproche de lui faire une « *guerre de plume* ». Certain de son bon droit, Coquilhat ajoute : « *Est-ce une faute si ma politique doit différer de la sienne et si je suis un militaire ! C'est bien petit.* »⁶ Le début du gouvernement de Wahis se place dans une situation politique et économique radicalement nouvelle. En outre, van Eetvelde, à la tête de deux départements, préfigure déjà le secrétaire d'État unique. Wahis, qui a été son secrétaire général, est donc soucieux de mener à bien les instructions politiques qu'il reçoit. Il s'agit pour l'officier supérieur d'un point d'honneur⁷. Devant l'ajustement nécessaire aux contingences de la situation de terrain, il devient dans un premier temps sensible à ce qu'il juge comme des critiques et ensuite, il renvoie la responsabilité des ordres à van Eetvelde⁸. Il n'y a néanmoins pas de tension qui se crée entre les deux Gouvernements puisque bien au contraire la gestion de Wahis est appréciée de Bruxelles.

¹ APR, Cabinet Léopold II ; Expansion, 65, note de Janssen au Roi, 20/7/1890.

² MRAC, papiers Wangermée, lettre de Liebrechts à Wangermée, [circa 1896].

³ MRAC, papier Gillain, 80, lettre de Fivé à Gillain, juillet 1894.

⁴ AGR, PVE, Pos4072, 35, note du Roi à van Eetvelde, 20/1/?? ; Pos4073, 37, copie de la lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/6/1892.

⁵ *Ibidem*, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 7/10/1890.

⁶ *Ibidem*, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 15/1/1891.

⁷ *Ibidem*, Pos4068, 9, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/10/189[5].

⁸ *Ibidem*, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 13/2/1892 ; copie de la lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/4/1892

L'harmonie de vues n'est évidemment pas constante au sein du Gouvernement bicéphale. On a déjà vu que Léopold II reproche à plusieurs reprises à Boma de ne pas suivre ses instructions, surtout à propos des expéditions vers le Nil. Mais on a également constaté que le problème se pose essentiellement en termes pratique et non politiques et les gouvernants se rejettent l'un à l'autre la responsabilité de la situation. Et le Roi ordonne chaque fois que le gouverneur remédie au plus vite à la situation, et ce même quelques mois avant la reprise du Congo par la Belgique. Se désolant de la diminution de la production du caoutchouc, Léopold II l'attribue à l'absence de replantation de plantes laticifères et il demande à Droogmans d'écrire au gouverneur « [...] *pour l'informer de mon extrême mécontentement de la mort de tant de lianes et de la banqueroute malgré tous mes ordres du repensemblage.* »¹ Comme pour les secrétaires d'État et les secrétaires généraux, le gouverneur et ses intérimaires n'ont pas de marge de manœuvre sur les objectifs considérés comme prioritaires par Léopold II. Dans ce cadre, le chef du Gouvernement local n'est bien qu'un simple administrateur qu'on n'hésite pas à harceler. En ce sens, les archives existantes ne gardent pas de traces d'une opposition ouverte du gouverneur à la politique royale comme on a pu l'observer à des degrés divers chez les secrétaires d'État. Par contre, l'hypothèse d'une adaptation des instructions de Bruxelles devant les urgences locales reste tout à fait vraisemblable et s'exprime en partie dans les colères de Léopold II devant l'inertie ou la « désobéissance » de son administration africaine.

La configuration institutionnelle se modifiant, l'influence politique de Wahis s'accroît d'abord à Boma, ensuite à Bruxelles. Les premiers gouverneurs se plaignaient à raison de la surcharge de travail et heureusement, l'établissement progressif des directions soulage de toute une série d'obligations le chef du Gouvernement local. En 1895, le gouverneur ne doit plus consacrer que quelques jours à un travail ardu pour reprendre en main l'ensemble des dossiers en cours². L'opportunité lui est donc donnée d'imprimer de sa marque la politique en prenant personnellement la gestion de l'une ou l'autre facette qui lui semble primordiale. Wahis s'impose donc facilement à l'administration locale, même un peu de trop selon Fuchs : « *Il est un peu trop jaloux de son autorité ce vieux [Bartholo³] qui considère le gvt [gouvernement] local comme sa chose, son fief, sa baronnie et qui ne peut me voir sans blêmir.* »⁴ Toutefois, Wahis est relativement peu présent au Congo et cela peut donc jouer en sa défaveur dans le sens que son expérience des choses africaines reste réduite, comme le fait d'ailleurs remarquer, en 1906, l'inspecteur d'État Paul Le Marinel⁵. Par contre, en Belgique, son poids institutionnel s'accroît avec la vacance du poste de secrétaire d'État. Le gouverneur surclasse sans conteste les secrétaires généraux et même s'il ne prend pas part directement au processus de décision du Gouvernement central, il peut faire aisément de l'ombre aux chefs de l'administration et en particulier à celui responsable de l'Intérieur. Déjà en 1890, Liebrechts formulait le vœu de démissionner parce qu'il ne supportait pas la direction de Wahis au département. Au fil du temps, les relations entre les deux officiers ne se sont pas améliorées et si Liebrechts ne peut contraindre le gouverneur à retourner au Congo, il est du moins soulagé lorsque celui-ci quitte l'Europe⁶. Enfin, le crépuscule troublé de la gouvernance

¹ AGR, papiers Droogmans, 19, copie note de Droogmans et commentaire du Roi, 30/7/1908.

² AGR, PVE, Pos4068, 9, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/10/189[5].

³ Personnage du *Barbier de Séville* qui figure comme le vieil homme borné et jaloux.

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Fuchs à Baerts, 23/7/1895.

⁵ MRAC, papiers Le Marinel, carnet n°12, inspection de la Cie du Lomani, page du 22/2/1906.

⁶ AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 23/2/1900.

léopoldienne coïncide avec l'optimum de puissance du gouverneur anobli de l'ÉIC, considéré comme « *éminent* » par Léopold II¹. En privé, le monarque n'hésite pas non plus à affirmer la grandeur de Wahis ainsi que l'importance et le côté pratique de ses avis et ses conseils². L'opinion du gouverneur est donc requise sur les conclusions de la commission d'enquête mais plus encore tous les projets de décrets des secrétaires généraux sur les réformes lui sont envoyés pour analyse et commentaire³. Toutefois, ce n'est pas pour autant que le Roi se rallie automatiquement aux propositions que fait en retour Wahis⁴.

Quant aux intérimaires, peu d'éléments subsistent mais le doute n'est pas à long à lever ; les remplaçants militaires se bornent à administrer. Wangermée ne va pas à l'encontre du Gouvernement central, requérant même au départ son avis pour les affaires les plus minimes. Et si par la suite, il exprime un désaccord avec une décision, il s'en plaint sans proposer une autre mesure⁵. Cependant, Fuchs se détache de ce profil. D'une part, il a pour lui une légitimité institutionnelle liée non seulement à sa fonction de premier magistrat, mais également à la multiplicité de ses termes de service⁶. D'autre part, ses relations conflictuelles à la fois avec ses supérieurs et ses pairs le singularisent fortement. Assurément, il se considère au début comme un simple intérimaire – satisfait de sa position et reconnaissant envers van Eetvelde – promettant d'ailleurs d'être digne de la confiance qui lui est donnée⁷. Par contre, il n'acquiesce pas à la critique qui lui est faite de son manque de poigne vis-à-vis des fonctionnaires et officiers. Au contraire, il pose un jugement critique sur les instructions de Bruxelles. Dans son collimateur se trouve Liebrechts et selon lui, la politique du Gouvernement central se résume en une maxime acerbe : « *Ordre, contrordre, désordre. La [formule] de l'officine centrale a été appliquée [...]* »⁸. Ses relations avec le secrétaire général de l'Intérieur n'iront donc pas non plus en s'améliorant, car l'animosité de Wahis et de Wangermée ne plaide pas en sa faveur. En outre, il se saborde pour ainsi dire lui-même puisqu'il quitte précipitamment le Congo fin de l'année 1895 et que s'il y revient l'année suivante, il a demandé à ne plus occuper de fonctions administratives. Dès lors, ses suppléances du gouverneur deviennent rares et sont le fruit soit de l'indisponibilité des autres vice-gouverneurs, soit de la volonté royale. Il est indéniable que son influence en tant que gouverneur intérimaire en pâtit, mais est toutefois soutenue par ses actions de président du tribunal d'Appel. Sa magistrature lui permet d'être un dirigeant qui ne peut être laissé pour compte.

¹ *Lettre du Roi-Souverain à Messieurs les secrétaires Généraux*, 3 juin 1906 in O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 703.

² AGR, Droogmans, 47, copie note du Roi pour les secrétaires généraux, 10/4/1906. La position du gouverneur est telle que la baronne Wahis n'hésite pas à recommander l'un de ses protégés afin qu'il soit accepté dans les cadres de l'administration centrale de l'ÉIC, ce qui ennuie bien Léopold II qui juge les cadres congolais trop fournis. APR, fonds Goffinet, correspondance Goffinet – Léopold II, note de Goffinet et commentaire du Roi, 29/5/1906.

³ *Ibidem*, 90, note du Roi à Droogmans, 25/3/1906 ; APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 120, note du Roi à Wahis, s.d.

⁴ *Ibidem*, 18, note de Droogmans et commentaire du Roi, 2/6/1907.

⁵ *Ibidem*, 13, note du Roi à Droogmans, 8/9/1902.

⁶ De Saegher affirme que parmi les fonctionnaires au rang de directeur ou supérieur, Fuchs est le seul à avoir duré. Le juge exagère mais il est vrai que Fuchs a généralement accompli ses termes dans leur entièreté confortant ainsi son assise. MRAC, papiers De Saegher, G7, lettres à Emile Steyaert, Courrier de De Saegher, février 1891.

⁷ AGR, PVE, Pos4078, 45, lettre de Fuchs à Baerts, 23/1/1893.

⁸ *Ibidem*, Pos4076, 62, petites notes de Fuchs sur la situation au Congo, s.d. [mai 1895].

B. Le Gouverneur et ses subalternes

Des divers détenteurs du pouvoir à Boma, Wahis et Fuchs sont certainement les deux figures qui sont le plus emblématiques de l'État indépendant et sont celles dont leur influence grandit en même temps que mûrit le système léopoldien. Ainsi les rapports, qu'ils entretiennent avec les « subalternes », en particulier avec la haute administration territoriale, peuvent avoir une influence considérable sur l'application des instructions ou le déroulement des événements. Faut-il pour autant balayer les autres gouvernats ? La réponse est mitigée. Avant 1890, l'occupation et l'administration du Congo se limitent au bas fleuve et il est possible de trouver une série de considérations de tout-venant, catégorisant les agents entre les bons et les mauvais. Mais qui plus est, le cancanage et les bruits suppléent l'absence de loisirs, si bien que les propos rapportés de « villes » comme Matadi, Boma ou Léopoldville sont difficilement vérifiables.

a) Wahis : un orgueilleux chatouilleux ?

Major des grenadiers, Wahis est – tout à la fois au regard de sa famille et de sa carrière – un militaire dans l'âme. Il n'y a pas chez lui de doute sur la manière dont les hommes doivent être commandés : le gouverneur est le chef et tout un chacun doit lui obéir. Sur un ton plus doux, Wahis estime, dès le départ, que la présence du gouverneur stimule le zèle des subalternes et tend à faire disparaître les négligences¹. Encore précise-t-il, quelques années plus tard, que ce chef ne doit pas fermer les yeux et remédier aux problèmes qu'il rencontre². Sentence qui ne s'applique pas à lui-même, mais qui trouve un étrange écho dans le jugement de manque de fermeté de Fuchs énoncé par le Gouvernement central.

Ses premières impressions sur le personnel ne dressent pas un tableau des plus favorables. Un grand nombre d'agents sont insouciants et apathiques et « *cherchent à ne faire que ce qui leur convient.* » Dans la ligne de mire de Wahis se trouvent les officiers de la première génération qui, selon le nouveau gouverneur, « [...] *se fient à leur expérience et ne font guère attention aux règlements et aux instructions.* »³ Et légèrement médisant, il n'hésite pas à ajouter : « *Beaucoup de héros de nos expéditions sont suffisamment récompensés par le bien qu'ils disent ou font dire d'eux-mêmes.* »⁴ Sans surprise, ce problème de générations revient dans l'analyse du major lorsqu'il accomplit sa première inspection visant les atrocités. D'une main, il souligne les efforts réalisés par certains fonctionnaires pour être à la hauteur de leurs responsabilités. D'une autre, il déplore « [...] *un trop grand nombre d'agents très jeunes, irréfléchis, imitant inconsciemment ce qu'ils ont vu faire par certains anciens qui à côté de qualités ont d'énormes défauts, presque toujours notamment celui d'être eux-mêmes trop jeunes d'âge, de ne connaître presque rien de la vie civilisée et de s'occuper par conséquent assez peu des principes que l'on y trouve.* »⁵ Très soucieux de son autorité, il préconise à Bruxelles de ne pas hésiter à faire la distinction entre les fonctionnaires, car il est convaincu d'une part que l'esprit des agents se

¹ AGR, PVE, Pos4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 10/8/1891.

² *Ibidem*, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 3/9/1894.

³ *Ibidem*, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/7/1892.

⁴ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 18/11/1893.

⁵ *Ibidem*, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 27/12/1896.

modifiera rapidement et que d'autre part, si chacun exécute « *modestement* » son devoir, les progrès seront beaucoup plus grands que ceux réalisés jusqu'alors¹.

Le gouverneur propose, dès 1892, que les commandements soient confiés à des hommes plus mûrs et par conséquent plus à même à accepter sa logique d'action. Cette conception est abordée différemment par Fuchs qui voit en Wahis une personne qui a une haute estime de lui-même et qui est jaloux de son pouvoir. Le « *manitou* » comme le magistrat le dénomme, en 1893, et il conforte son opinion en s'appuyant sur l'aîné des frères Le Marinel, également inspecteur d'État, qui qualifie le gouverneur de « *très petit garçon à Bruxelles [...] et colonel à la tête de son régiment à Boma.* »² Au-delà des sarcasmes, Wahis possède une véritable main de fer avec laquelle il ne laisse passer aucun acte qu'il considère comme étant de l'insubordination. Deux officiers sentiront son glaive sur leur nuque, à savoir : Hubert Lothaire et Alphonse Cabra, qui contrastent par leurs comportements antinomiques. Comme commandant de la zone arabe et accessoirement juge du conseil de guerre, Lothaire juge Stokes et le pend.

Devant l'indignation des chancelleries allemande et anglaise, ainsi que la perplexité de la direction de la Justice, Lothaire est rappelé et comparait, en avril 1896, devant le tribunal d'Appel, jugeant en première instance. Il est acquitté, mais le ministère public se pourvoit auprès du conseil supérieur du Congo, qui siègera comme cour d'Appel. Peu avant son départ pour l'Europe, un accident surgit entre Lothaire et Wahis. Pour le commissaire général, il est certain que son procès n'est que de nature politique et lorsque la direction de la Justice lui demande de rencontrer le consul anglais à propos de l'ivoire qu'il a confisqué à Stokes, il refuse de se soumettre à l'injonction. La pression sur lui s'accroît et culmine par une mise en demeure par le gouverneur, à laquelle il répond par l'envoi de sa démission. En fait, l'intrigue se noue simultanément autour d'échanges oraux et écrits. La correspondance amène à la révocation par Wahis de Lothaire des cadres de l'ÉIC. Quant aux conversations entre les deux militaires, elles soulignent d'autant mieux la psychologie du gouverneur, car celui-ci prend position au moment du climax comme officier belge³. Selon Wahis, le commissaire général est un homme dangereux – fréquentant probablement les socialistes – et qui non seulement menace de faire sauter le gouvernement, mais qui menace aussi d'attaquer le gouverneur dans son honneur. Passant par la bande, le gouverneur revient sur le fait qu'il n'a toujours pas été promu dans l'ordre de Léopold – ce que van Eetvelde lui avait pourtant promis – ce qui toujours au regard de son opinion permettra à Lothaire d'affirmer que « *le gouverneur n'est pas lourd* »⁴.

La révocation est donc évidente aux yeux du chef du Gouvernement local. Cependant, Bruxelles voit l'affaire Lothaire comme un nœud gordien. En effet, le Gouvernement central doit jongler non seulement avec les revendications de deux grandes puissances coloniales, mais également avec les propres contradictions de sa législation – donc maintenir l'image d'une justice indépendante – tout d en évitant ans le même temps une dénonciation de sa politique domaniale et fiscale. Léopold II prend, en conséquence, directement l'affaire en main et la révocation est considérée comme nulle et non avenue. Fivé est envoyé à Lisbonne pour calmer Lothaire et le

¹ *Ibidem*, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 12/7/1892.

² *Ibidem*, Pos4077, 62, lettre de Fuchs à Baerts, 22-23/4/1893.

³ AA, Divers, papiers Fivé, D. 387/1, lettre de De Saegher à Fivé, Brabanza hotel Lisbonne, s.d. [juin 1896].

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettres de Wahis à van Eetvelde, 10/5 et 1/6/1896.

convaincre à comparaître devant le conseil supérieur¹. L'officier est à nouveau acquitté et cette fois devant la plus haute instance. Les décisions politique et judiciaire ne sont pas de nature à plaire à Wahis qui affirme très clairement qu'un réengagement de Lothaire au service de l'État serait une « *grande erreur* », en replaçant ce cas particulier dans le contexte plus général des générations : « *On connaît les insolences que Mr Lothaire s'est permis d'écrire à plusieurs reprises à l'adresse du pouvoir dirigeant. Si le Gouvernement se sert encore de ce fonctionnaire, les agents auront avec raison l'idée qu'il suffit d'être méritant pour avoir droit d'insolence vis-à-vis du pouvoir. Ce serait faire revivre l'esprit d'indiscipline qui était si grand il y a quelques années au Congo.* »² Démissionnant des cadres de l'armée belge, Lothaire repart en Afrique comme directeur de l'Anversoise et non plus soumis à l'autorité directe du gouverneur ; ses actions armées dans la Mongolla n'en seront que plus violentes et sanglantes.

Le second officier ayant eu maille à partir avec Wahis tient tout du contraire du conquistador Lothaire. Officier érudit et d'abord humaniste, Alphonse Cabra appartient à ce corps restreint de hauts fonctionnaires – chargés au nom du Roi d'inspecter le territoire et de remédier aux abus – que sont les commissaires du Roi-souverain. Son profil répond adéquatement à celui que Wahis désire voir servir au Congo. Néanmoins, Cabra est un ambitieux qui ne se cache pas. Déjà en 1899, simple capitaine chargé de déterminer des coordonnées géographiques dans le Bas-Congo, il voit l'une de ses décisions disciplinaires cassée par Wangermée³. Il ne peut l'admettre et décide de donner sa démission. Celle-ci est transmise et le vice-gouverneur qualifie sa conduite d'inadmissible, car malgré ses mérites, Cabra ne peut « *agir comme un état dans l'État.* »⁴ L'affaire n'a pas d'incidence sur sa carrière et il retourne au Congo comme membre des commissions de délimitation des frontières. Son intelligence et ses capacités sont louées par Wahis, qui suggère de lui faire occuper une place importante et dévoile le désir de Cabra d'occuper le poste de gouverneur⁵. Selon les propres dires de Cabra, le poste du chef du Gouvernement local lui est promis, ce dont il n'hésite pas à faire part à Wahis avant son départ de Bruxelles comme haut-commissaire du Roi⁶.

L'incident entre les deux officiers ne se produit pas en la présence des protagonistes, mais à Uvira dans la région de la Ruzizi-Kivu. Lors d'un dîner privé, Cabra aurait proféré des paroles insultant le gouverneur et les convives répandent rapidement les fameux propos parmi le personnel de la station. Le commandant du territoire, Stamane, répercute l'affaire à Boma et Wahis ordonne une enquête qui est menée par un futur haut-commissaire du Roi, Eugène Henry. Malade et démoralisé, Cabra regagne le Bas-Congo puis l'Europe avant que l'instruction ne soit terminée. Si le Roi l'autorise à rentrer dans les cadres de l'armée belge, les pièces de l'instruction sont communiquées par Liebrechts au ministre de la Guerre, ce dont très logiquement Cabra s'offusque. Un procès est intenté par l'officier aux secrétaires généraux qui reconnaissent solennellement d'une part que l'instruction n'a rien révélé de compromettant pour Cabra et que d'autre part, les pièces communiquées au ministre n'ont influé en aucune manière sur ses

¹ *Ibidem*, copie lettre confidentielle de van Eetvelde à Wahis, 5/6/1896 ; MRAC, papiers Wangermée, lettre de Ghislain à Wangermée, 3/7/1896.

² *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/9/1896.

³ MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.41, Annexes à sa lettre de démission au gouverneur général, 20/7/1899.

⁴ AA, SPA, 1243, lettre de Wangermée à Liebrechts, 22/9/1899.

⁵ *Ibidem*, lettre de Wahis à Wangermée, 10/11/1904.

⁶ MRAC, papiers Cabra, farde 69.23, copie lettre de Cabra à son oncle, 7/7/1906.

décisions¹. Nous savons que la question de l'honneur est prégnante chez Wahis comme pour tout officier de (longue) carrière, mais les suites données par le gouverneur ne semblent pas proportionnées. En effet, Paul Le Marinel, bien averti de l'État et des affaires congolaises, estime que la machinerie mise en mouvement pose des questions sur le fonctionnement administratif et politique puisqu'à son sens, il ne s'agit que de délations². Selon l'inspecteur d'État, le gouverneur aurait bien pu avancer l'un ou l'autre mode de résolution moins démonstratif comme commencer par demander au haut-commissaire des explications ou sa version des faits.

La rudesse de Wahis dans l'affaire Cabra se marque d'autant plus que le gouverneur est au summum de son influence, mais la logique qui l'anime reste la même que pour le cas Lothaire. L'intransigeance du baron se manifeste envers ce qu'il considère comme un acte d'insubordination. Se mêle chez le gouverneur une implication à la fois personnelle et professionnelle dans sa prise de décision. Dès le début de son gouvernement, il insiste sur l'obligation pour les fonctionnaires et plus encore pour les officiers de suivre les prescriptions réglementaires. Au moment du paroxysme de la campagne anticongolaise, il affirme, fort de son autorité, à Léopold II que les abus les plus graves du chef des agents sont devenus peu fréquents³. Il se présente devant le souverain comme la main de fer qui tient l'administration et par ce biais, on retrouve l'opinion sarcastique de Fuchs à propos de la suzeraineté de Wahis sur le Congo.

b) Fuchs : un incompris complexé ?

Destiné comme devant être l'*alter ego* civil de Wahis, Fuchs rencontre rapidement l'hostilité du gouverneur et de certains inspecteurs d'État, tous militaires. Doit-on y voir le symptôme d'une rivalité entre deux types d'administration dont celle des officiers essaie de supplanter l'autre ? Indéniablement, même si la militarisation de l'administration locale s'accroît pour ainsi dire naturellement avec le conflit opposant l'État aux Arabes swahilis ainsi qu'avec l'expansion vers le Nil, il convient cependant d'être plus précis. L'opposition entre l'élément civil et militaire se cristallise de manière plus aigüe entre magistrats et officiers. En effet, les agents subalternes – commis ou artisans – ne sont pas en mesure de s'opposer véritablement à leurs supérieurs, tandis que les fonctionnaires des Finances – par leurs compétences techniques – ont moins de motifs de frictions. Par contre, les juristes chargés de faire respecter la loi se heurtent de front à des officiers dont Wahis déplore lui-même certaines de leurs attitudes. Selon De Saegher, Fuchs résidant à Boma a le plus à souffrir de cette situation⁴. Ce conflit s'inscrivant dans la gouvernance locale sera abordé dans le prochain chapitre. Dans les rapports interpersonnels du premier magistrat, il faut tenir également compte de l'ensemble de sa personnalité. Rappelons-nous que les premiers chefs du Gouvernement local de l'ÉIC – consuls et ingénieurs – se plaignent des piètres qualités administratives de Fuchs et que ce dernier voit accroître son influence grâce au soutien de Wahis et van Eetvelde. Fantaisiste et noceur⁵, le caractère du magistrat n'est pas compatible avec la rigidité du gouverneur et dans la promiscuité de Boma, leurs différences ne peuvent qu'être mises

¹ AGR, papiers Droogmans, 155, compte-rendu de Wiemer, 22/11/1908.

² MRAC, papiers Le Marinel, carnet n°14 : Inspection Cie du Lomani, page du 29/9/1906.

³ AGR, PVE, Pos4073, 37, Copie lettre de Wahis à van Eetvelde, 9/7/1893 ; APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 370, lettre de Wahis au Roi, 12/11/1905.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, I. 2003-23, B, minute lettre à van Eetvelde, n°1, 19/5/1889.

⁵ M. GUINAND, *op. cit.*, p. 47-49.

en exergue. L'ambition de Fuchs est également un facteur primordial. Déjà en 1890, il regrette en faisant référence au gouvernat de Coquilhat que : « *le moindre capitaine qui a rendu quelques services est bombardé Inspecteur d'État ff de Gouverneur Général – Quant à nous pauvres civils nous marchons comme des tortues.* »¹ Il ne nous est pas possible de pénétrer complètement le cœur et l'esprit du magistrat, mais il est très probable que pointe chez lui un sentiment de jalousie ou qu'il nourrit un complexe d'infériorité vis-à-vis de ceux qu'ils considèrent comme ses éventuels concurrents au siège de Boma.

En pleine ascension du magistrat, ce qu'on peut qualifier d'une « affaire Fuchs » arrive comme un chien dans un jeu de quilles. Deux phases ponctuent ce dossier. La première se situe lorsqu'il prend seul pour la première fois la tête du Gouvernement local entre septembre 1892 et mai 1893. La gouvernance de l'inspecteur d'État prend place dans le contexte difficile du conflit avec les Arabos-swahilis. Édouard Fivé, également inspecteur d'État, concentre les forces armées qu'il réquisitionne d'abord aux Falls en septembre 1892, mais il est convaincu que l'action militaire doit être menée sur Lusambo, où se trouve Dhanis. À Boma, Fuchs se montre hésitant et ne fait que prolonger le délai de communication des ordres². En décembre, le magistrat considère toujours que la conduite doit être défensive et que les actions ne peuvent se mener dès lors au-delà du Lomani, frontière de la zone d'influence arabisée³.

Attendant les ordres à Léopoldville, Fivé finit par se mettre en marche vers Lusambo et commande à Chaltin de venir prêter main-forte à Dhanis. Entretemps, Fuchs estime que les Falls sont le secteur qu'il faut défendre à tout prix et il donne l'ordre à Fivé de revenir sur le point stratégique. La situation joue ainsi contre Fivé, qui est en permanence en retard sur les événements, car d'une part, Dhanis prend Nyangwe et Chaltin fait tomber les Falls. Telle est l'analyse de Wahis à son retour à Boma : les actions de Fivé n'ont pas eu d'incidence sur la victoire et surtout, l'officier s'est arrogé des prérogatives⁴. L'inspecteur d'État se défend d'avoir outrepassé ses pouvoirs et n'étant pas convaincu que tous ses rapports ou sa correspondance sont envoyés à Bruxelles, il adresse une longue lettre justificative à van Eetvelde⁵. À ses dires, sa commission d'inspection porte notamment sur l'analyse des relations avec les Arabos-swahilis et sur la possibilité de maintenir (ou non) des relations pacifiques. En outre à son estime les instructions du 5 novembre 1890 traitent déjà du risque de conflagration générale. L'inspecteur d'État reconnaît que sa commission interprétée littéralement ne lui permettait pas toutes ses actions, mais il s'inspire « *de l'esprit large qui l'avait dicté* ». Il se défend donc d'avoir provoqué les événements et il conclut : « *je crois qu'aujourd'hui pas plus qu'il y a 3 qu'il a 7 ou 8 mois, il est, au pouvoir d'une volonté humaine d'enrayer les évènements – il faut les accepter bravement.* »

¹ AA, Divers, D. 389/3, 4, lettre de Fuchs à Schoenfeld, 5/6/1890.

² Dhanis ne reçoit pas d'instruction des autorités entre octobre 1892 et mars 1893, soit durant la grande partie de l'intérim de Fuchs. Ph. MARECHAL, *De « Arabische » campagne (...)*, p. 133.

³ P. CEULEMANS, *op. cit.*, p. 319.

⁴ Wahis mentionne que Fivé a nommé un sous-officier comme lieutenant et qu'il a signé un ordre du jour avec la mention « dirigeant les opérations contre les Arabes ». AGR, PVE, Pos4073, 37, copie lettre de Wahis à van Eetvelde, 9/7/1893.

⁵ *Ibidem*, Pos4076, 56, lettre de Fivé à van Eetvelde, 27/3/1893.

Quoi qu'il en soit, il est rappelé, en mars 1893 par le Gouvernement central à regagner l'Europe, mais la fin de sa mission d'inspection n'est effective que quelques mois plus tard¹. Il quitte donc l'Afrique au mois d'août en ayant proposé sa démission. Ce que regrette Wahis qui considère Fivé non pas comme un indiscipliné, mais comme un officier avec de grandes qualités se laissant trop souvent entraîner par des vues personnelles².

Derrière ce conflit de compétences se dessine néanmoins et de manière moins visible une opposition entre deux inspecteurs d'État. Pour Fuchs, Fivé est un « *chipeur de lauriers* » ; il est « *grotesque* » qu'il se soit mué en « *Inspecteur d'État dirigeant les opérations militaires contre les Arabes.* »³ Discutant avec Costermans et Le Marinel, mais aussi recueillant d'autres confidences, Fivé est persuadé que l'attitude de Fuchs vise à lui nuire et à casser sa carrière⁴. Il faut prendre garde au cancanage, mais pour Fivé, l'affaire est entendue : la jalousie est le mobile du magistrat qui a été réveillée par le fait qu'il le qualifie dans sa correspondance de directeur général. En outre, Fuchs aurait également placé dans sa ligne de mire le juge De Saegher, qui gagne en influence et en considération grâce à la direction de sa mission d'inspection judiciaire depuis 1891. Effectivement, si les relations sont excellentes au début entre les deux magistrats, elles se dégradent et en 1894, De Saegher affirme que leurs relations se ne limitent plus qu'aux simples contacts professionnels⁵. Ayant voyagé ensemble, il existe une amitié plus qu'une alliance tacite entre Fivé et De Saegher.

Convaincu que Fuchs l'a volontairement sabordé, l'officier décide de plaider auprès du Roi, qui lui accorde sa confiance, sur la nécessité des réformes proposées par De Saegher. En conséquence, le juge devrait être attaché comme conseiller du souverain et mettre ainsi des bâtons dans les roues de Fuchs⁶. Dans le prochain chapitre, il nous faudra également revenir sur les réformes que De Saegher suggère. La manœuvre de Fivé n'atteint pas son objectif et le procès d'intention qu'il fait à Fuchs n'est pas complètement exact. Il est certain que l'attitude de l'inspecteur d'État agace le magistrat qui doit s'affirmer comme gouverneur, mais sans le sarcasme, Wahis n'en pense pas moins. Or, la situation de Fuchs est compliquée puisqu'il doit se positionner dans un domaine – en l'occurrence militaire – pour lequel il est incompetent. Aux yeux des officiers, il commet des maladroites. Dhanis le traite d'« *imbécile* », selon De Saegher, car il se mêle du traitement des prisonniers arabisés alors que l'inspecteur d'État estime que le gouverneur intérimaire n'y comprend rien. L'analyse suivante est donc faite : « *Manque de procédés d'un ff de GG [gouverneur général] vis-à-vis d'un collègue du même grade mais moins ancien et qui n'a d'autre mérite que d'avoir battu les arabes [...] l'égalité de galons ne donne pas l'intuition – Au fond : Jalousie d'un youtre [Fuchs] contre un brave [Dhanis] – auquel il ne sait pas pardonner d'éclipser et de détourner l'attention publique de celui qui sera le "maître de demain".* »⁷

¹ Fivé affirme dès le mois de mars 1893 qu'il a reçu une lettre l'invitant à rentrer en Europe pour éclairer le Gouvernement sur la nouvelle politique à développer avec les Arabo-swahilis. MRAC, papiers De Saegher, I 2003-23, C3, lettre de Fivé à De Saegher, 28/3/1893. Cependant la mise à terme de sa mission n'est envisagée par van Eetvelde qu'au mois de mai. » AGR, PVE, Pos4073, 37, minute lettre de van Eetvelde à Wahis, 29/5/1893.

² *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 12/8/1893.

³ *Ibidem*, Pos4077, 62, lettre de Fuchs à Baerts, 22-23/4/1893.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, I 2003-23, C3, lettre de Fivé à De Saegher, 28/3 et 18/4/1893.

⁵ *Ibidem*, II. 2003-23, 1894, lettre de De Saegher à Steyaert, 27/7/1894.

⁶ *Ibidem*, 1893, lettre de Fivé à De Saegher, 5/10/1893.

⁷ *Ibidem*, lettre de De Saegher à Steyaert, 11/8/1893.

Jalousie de Fuchs probablement, méfiance vis-à-vis des autres inspecteurs d'État très certainement. Carriériste, le magistrat l'est sans hésiter, mais ses regards sont tournés vers l'Europe et ce d'autant plus que ses relations sont déjà conflictuelles avec Wahis¹. Qui plus est, le chef intérimaire du Gouvernement local est loin – dès le début de sa prise de fonction – de faire l'unanimité à Boma comme en témoigne le docteur Reyter, futur directeur à titre personnel et ami de De Saegher². Loin d'asseoir une légitimité comme gouverneur, Fuchs s'est placé dans une position délicate, si bien que lorsqu'en 1894, Bruxelles prévient Wahis que le magistrat le remplacera, le gouverneur est loin de s'en réjouir et ajoute : « *Sa situation vis-à-vis des inspecteurs d'État qui semblent avoir pour lui une forte antipathie pour ne pas dire plus, n'est pas sans inconvénient.* »³

La deuxième phase de « l'affaire Fuchs » se déroule fin 1895. Au début de cette année, il est chargé de remplacer Wahis à la tête du Gouvernement local, tout comme en 1892-93 et 1894. Les frictions entre inspecteurs d'État n'ont donc pas directement affaibli sa position, mais le ressentiment de Fuchs pour le gouverneur semble ne cesser de grandir. Tandis que le retour de Wahis à Boma est prévu, le magistrat ne reviendrait pas en Europe, car Bruxelles lui demande d'accompagner le professeur Laurent dans son voyage. La mission est d'importance et concerne notamment la répression des abus commis par les fonctionnaires sur les populations locales⁴. Pour De Saegher qui est bien informé, Fuchs serait nommé haut commissaire du Gouvernement et accomplirait ainsi son stage pour devenir vice-gouverneur⁵. Le juge d'Appel ne demande pas mieux que d'accomplir cette mission, mais il refuse – puisqu'il a occupé le siège de Boma – d'être sous les ordres de Wahis⁶. Le Gouvernement central ne semble pas répondre aux desiderata de Fuchs⁷ et il est très probable qu'e des propos orageux sont échangés entre les deux hommes quelques jours après l'arrivée du gouverneur.

Quoi qu'il en soit, Fuchs décide de quitter le Congo et n'attend pas le bateau à Boma pour se rendre directement à Saint Paul de Loanda prendre la malle portugaise le 17 octobre 1895. Quelques jours auparavant, Wahis adresse une lettre au secrétaire d'État dans laquelle son jugement est sans appel. Revenant sur les considérations de Coquilhat, le gouverneur poursuit sa diatribe : « *Mr Fuchs a les connaissances qu'il faut pour exercer ces fonctions, mais je ne lui [reconnais] pas les qualités de caractère qu'un homme doit avoir pour devenir un chef important. Il manque surtout de tact avec ses supérieurs et ses inférieurs. [...] Mr Fuchs est détesté par tous les anciens fonctionnaires qui servent ou ont servi ici. Ce n'est pas parce qu'il a moins d'ancienneté que beaucoup d'entre eux, c'est surtout parce qu'il ne sent pas ce qu'il peut faire et ce qu'il doit éviter. Il ne jouira jamais de la considération dont doit être entouré le fonctionnaire qui dirige ici les affaires. L'exécution de ses ordres doit naturellement s'en ressentir très gravement. Il lui manquait tout particulièrement un prestige qui a son importance et qu'il aurait pu facilement acquérir. Celui d'avoir voyagé dans le Haut Congo sous un prétexte que je crois futile, il refuse une mission qui bien remplie pouvait lui faire pardonner beaucoup de choses. [...] Le retour en Belgique de Mr Fuchs, dans les conditions où il s'est placé, va faire naître chez plusieurs anciens fonctionnaires de l'État, l'espoir d'être désignés pour venir me remplacer quand je*

¹ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Fuchs à Baerts, 23/1/[1893].

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1893, lettre du Dr Reyter à De Saegher, 20/2/1893.

³ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 28/6/1894.

⁴ *Ibidem*, copie lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/12/1895.

⁵ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, fin septembre [1895].

⁶ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Fuchs à Baerts, 23/7/1895.

⁷ Baerts qui est le meilleur avocat de Fuchs affirme que celui-ci est un « *sensitive* » et qu'il arrêtera « *ses enfantillages* » et partira pour le Haut-Congo. *Ibidem*, Pos4074, 48, lettres de Baerts à van Eetvelde, 19/8/1895.

quitterai l'Afrique. J'estime que les grands services qu'ils ont rendus dans le Haut Congo méritent que le choix s'arrête sur l'un d'eux. Vous les connaissez tous par leurs actes et leurs caractères. Votre choix ne pourrait être que bon. »¹

Van Eetvelde estime que le jugement de Wahis est avant tout une « œuvre de passion et de haine » et que Fuchs est un homme de valeur². Mais somme toute, la carrière congolaise du magistrat est logiquement fort compromise. De nombreuses conversations ont lieu entre van Eetvelde et Fuchs. De celles-ci, émerge à nouveau l'option de la carrière consulaire et le secrétaire d'État soutient auprès de Léopold II que Fuchs puisse être nommé consul belge au Congo. Assurément, Fuchs – qui porte dans ce cas à merveille son patronyme – est animé par une ambition caractérisée par certains au Congo d'hypocrite ou d'intrigante³. Néanmoins, un nouvel élan est donné au juge d'Appel par la présidence du procès de Lothaire, ce qui lui attire, cette fois-ci, l'inimitié d'une partie de la magistrature⁴. Les conséquences résultant de cette affaire judiciaire obligent l'État indépendant à multiplier les inspections et dans ce cadre, Fuchs apparaît comme le seul fonctionnaire réunissant à la fois les compétences et l'expertise. En effet, son grand rival parmi les magistrats, Marcellin De Saegher, a non seulement démissionné des cadres pour défendre Lothaire mais surtout, il décède en 1896. Fuchs est donc « courtoisé » par les départements de Bruxelles.

Ainsi en 1900, de Cuvelier fait remarquer qu'il a pu convaincre le premier magistrat de regagner le Congo pour une mission judiciaire, mais que celui-ci a fourni des objections et a exprimé le vœu de diriger le Gouvernement local⁵. Le secrétaire général ne fait aucune promesse et le président du tribunal d'Appel ne reprend des fonctions gouvernementales que trois ans plus tard. Ce retour au siège de Boma est marqué d'un petit incident qui d'une part confirme le caractère sensitif de Fuchs et d'autre part, semble indiquer un complexe d'infériorité que nourrit le magistrat à l'égard des vice-gouverneurs militaires. Le Gouvernement central ne prévient pas par câble que Fuchs est commissionné comme vice-gouverneur, si bien qu'à son arrivée, le protocole usité est celui réservé au président du tribunal d'Appel. Fuchs s'en montre blessé même s'il ne revient pas sur l'incident avec Wangermée. Par contre, il entretient à plusieurs reprises le secrétaire général à Boma, Van Damme, tant et si bien que Wangermée organise le jour de son départ une cérémonie officielle afin de dissiper tout malentendu avec le personnel, ce qui n'empêchera pas évidemment Fuchs de se plaindre auprès de Liebrechts de l'offense qui lui avait été infligée⁶.

¹ *Ibidem*, Pos4073, 39, lettre de Wahis à Van Eetvelde, 12/10/1895.

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 26/11/1895.

³ AGR, papiers Louwers, 104, lettre de Lefranc à Louwers, 9/2/1904 ; MRAC, papiers Wahis, farde bleue, photocopie d'un mot d'un groupe de Congolais à Wahis, 26/8/1908.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1896, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d. [1896]

⁵ SPFAE, AGCD, dossier647bis,, note de Cuvelier pour le Roi, 18/4/1900.

⁶ *Ibidem*, note de Wangermée relative à l'arrivée de Fuchs à Boma, 16/3/1903.

3. L'initiative politique du Gouverneur

A. Les ordonnances

Hormis l'une ou l'autre exception, la considération de Cattier sur les fonctions du gouverneur général – administrer le territoire congolais sous la direction du Gouvernement central – se vérifie. Les relations entre Boma et Bruxelles ne révèlent pas une opposition à la politique générale de l'État ou aux priorités royales. Les officiers belges ne sont pas semblables à de Winton, qui est également un administrateur colonial. Les gouverneurs militaires ne peuvent être à la fois des spécialistes du droit international ou des questions économiques par exemple. Ainsi, Wahis rencontre des difficultés à comprendre la question du domaine de l'État tandis qu'il est propulsé au département des Finances¹. Il y a bien entendu des désaccords, mais pas un seul gouverneur ne démissionnera contrairement à certains secrétaires d'État. De même, il n'y a pas de mise à l'écart motivée par une raison politique. Le caractère de Félix Fuchs ainsi que ses relations conflictuelles expliquent pertinemment la durée réduite de son gouvernement sous le Congo léopoldien.

Cependant, on ne doit pas oublier que le gouverneur bénéficie de la part du Roi-souverain d'une délégation du pouvoir législatif qui jusqu'à présent n'a pas été prise en compte dans notre raisonnement. Deux décrets définissent l'étendue de cette prérogative. Le premier ayant un caractère provisoire est rendu caduc le 31 décembre 1886 et n'est renouvelé que par le décret du 16 avril 1887. Dans cet intervalle, l'administrateur général au Congo n'a donc pas de délégation du pouvoir législatif. Les termes du décret de 1887 sont plus libéraux que ceux du précédent. En 1886, le gouverneur peut édicter des ordonnances qui ont force de loi, mais dont la validité doit être rendue définitive par un décret endéans les six mois. En outre, deux conditions doivent être réunies simultanément – l'urgence et la nécessité d'agir pour la sécurité ou le bien de l'État – ; trois domaines sont interdits à l'action de l'administrateur général à savoir : établir des impôts, contracter des emprunts et prendre des engagements envers des États étrangers². Par contre, en 1887, les impôts n'échappent plus à la compétence du gouverneur et en cas d'urgence, il peut même suspendre l'exécution d'un décret du souverain³. Le rapport des secrétaires généraux de 1907 revient sur l'exercice de cette faculté et très heureusement depuis, elle a été l'objet d'une étude⁴.

Neven constate très judicieusement – ce que les secrétaires généraux me mentionnent qu'à peine – que le chef du Gouvernement local a légiféré avant le décret provisoire de 1886. Le bibliothécaire en chef de Lovanium en dénombre vingt-trois et fait englober aussi bien les ordonnances que les arrêtés. Très logiquement, il élimine tous ceux qui n'ont pas un caractère législatif, donc ayant force de loi, comme pour ceux pris en exécution d'un décret, mais parfois sa justification ne se valide pas à notre sens. Ainsi, il élimine à juste titre deux ordonnances du 15/3/1886 prises en exécution du décret sur le régime foncier, mais il écarte également l'arrêté inédit du 3/12/1885 sur le règlement du port de Banana qui pourtant est confirmée par le décret

¹ AGR, PVE, Pos4078, 45, lettre de Fuchs à Baerts, 23/1/1893.

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 106.

³ *Ibidem*, p. 154.

⁴ E.T. NEVEN, *Notes sur l'organisation politique et administrative de l'Etat indépendant du Congo 1885-1908. Le pouvoir législatif du représentant du Souverain*, Studia Universitatis "Lovanium", Kinshasa, 1968.

du 19/1/1886. Sa justification est la suivante : l'ordonnance traitant des mesures pour protéger le rivage de la pointe de Banana ne règle pas une matière fondamentale¹. Indéniablement mais remise dans le contexte d'alors, cet objet n'est pas accessoire, car l'autorité de l'ÉIC doit d'abord s'affirmer dans le Bas-Congo et principalement devant les marchands européens. Or le décret confirmant l'ordonnance met bien en avant la responsabilité des chefs de factoreries et des gérants. Onze actes sont retenus par Neven et ceux-ci sont bien évidemment les plus importants. Il est remarquable de noter que de Winton exerce un pouvoir législatif le jour même de la proclamation de l'État. Ces deux ordonnances posent l'ÉIC comme autorité souveraine du Congo, puisque le premier, non publié, interdit la vente des armes perfectionnées et que le second impose la régularisation de la propriété foncière. Le texte sur l'occupation des terres nous indique dans son préambule qu'un décret sera pris prochainement mais afin d'éviter des contestations ou des abus, de Winton est autorisé par Léopold II à légiférer. Le chef du Gouvernement local anticipe sur la situation nouvelle et Bruxelles lui laisse les mains libres. D'ailleurs, lorsque l'ordonnance est remplacée par le décret du 14/9/1886, Van Neuss parle de la modification du système de sir Francis – du fait du manque de personnel et des difficultés éventuelles avec les conventions internationales – mais fondamentalement le titulaire des Finances ne veut pas limiter les pouvoirs de l'administrateur au Congo². La majeure partie de ces ordonnances concernent l'organisation judiciaire et puisent leur légitimité dans les dispositions transitoires du décret du 7/1/1886. À nouveau, on est en présence de l'initiative de Boma et plus particulièrement de Camille Janssen, envoyé spécialement au départ pour rendre effective la Justice.

La situation décrite ci-dessus n'est en rien étonnante puisque le Gouvernement local préexiste au Gouvernement central. Les administrateurs coloniaux les plus expérimentés se trouvant au Congo, il est donc logique qu'ils possèdent une large marge de manœuvre. La suite par contre est plus intéressante et Neven dans son étude décèle, pour le solde de l'existence de l'ÉIC, trois catégories d'actes : trois ordonnances n'ayant pas de caractéristique législative ; vingt-trois ordonnances prises en vertu d'une délégation spéciale et vingt-huit ordonnances se légitimant sur la base de l'art. 6 du décret de 1887. Cette dernière catégorie est la plus importante puisqu'elle exprime au plus fort l'initiative législative du gouverneur et le représentant du souverain est loin d'en abuser, car la moyenne dépasse légèrement une ordonnance par an³. Les préambules de ces actes insistent généralement sur la nécessité de la prise de décision, qui est parfois bien développée⁴.

Et la grande majorité de ces ordonnances (85 %) sont suivies par une confirmation de Bruxelles, à l'exception de quatre d'entre elles. Ceci pourtant n'implique pas une opposition du Gouvernement central aux mesures édictées par le Gouverneur. En effet, l'ordonnance du 7/2/1894 sur la vente des marchandises sur les bateaux mouillant dans le Bas-Congo est remplacée par une autre ordonnance qui est approuvée par le décret du 20/6/1894. Celle du

¹ *Ibidem*, p. 27-28.

² AGR, papiers Droogmans, 2, N° sp116 Van Neuss à Janssen, 15/9/1886.

³ 1887, 1893, 1902, 1904, 1907-1908 : néant. 1888-1892, 1895, 1897, 1900-1901, 1903 : une ordonnance. 1899 et 1906 : deux ordonnances. 1896 et 1905 : trois ordonnances. 1894 et 1898 : quatre ordonnances.

⁴ Ainsi l'ordonnance du 22/1/1903 sur l'interdiction de la culture du chanvre : « *Considérant que l'habitude de fumer du chanvre tend à se répandre et qu'elle a la plus détestable influence sur les individus, tant en détruisant leur santé qu'en leur enlevant leur libre arbitre et les poussant au crime ; Considérant que la plante dont on fume le produit n'est employée à aucun usage industriel (...)* »

19/6/1897 sur l'outrage aux mœurs, qui n'est pas publiée, est très certainement reprise par le décret du 1/8/1897 sur la même matière qui y fait référence. L'ordonnance du 29/8/1898 reportant de quatre mois la taxe supplémentaire sur le caoutchouc n'a pas besoin d'être confirmée par Bruxelles puisque son caractère provisoire se situe en deçà de l'intervalle semestriel. Enfin, l'ordonnance du 1/12/1905 sur le recrutement de travailleurs pour travaux d'utilité publique est la seule qui n'est réellement pas approuvée. La cause réside dans le climat de la campagne anticongolaise et des réflexions de la commission des réformes. Dans la batterie des décrets du 3/6/1906 visant à modifier les abus du régime léopoldien, cette matière est justement traitée. La formulation même de cette législation vise à donner un nouveau visage à l'ÉIC ; il n'est donc pas étonnant que l'orientation du décret ne rencontre pas celle de l'ordonnance.

Les matières traitées sont variées : droit civil et commercial ; droit pénal ; procédure ; hygiène publique ; police des chemins de fer ; exercice de l'art de guérir ; droit de patentes et de licence. Ces actes ne révolutionnent pas profondément la politique de l'État indépendant. D'ailleurs, aucune d'entre eux, sous le motif de l'urgence, ne procède à la suspension d'un décret du Roi-souverain. Du moins, ils ont le mérite de viser à l'amélioration de la législation au regard de la situation de terrain. Tel est le cas des textes s'intéressant à la santé publique. Déjà en 1888, le gouverneur détermine les mesures pour prévenir la propagation des épidémies et des épizooties. En 1894, il subordonne la pratique de la médecine – en dehors des patriciens agréés par l'État – à une autorisation accordée sur base de la présentation de diplômes ou après une enquête. Enfin en 1899, les commissions d'hygiène sont instituées dans le chef-lieu de chaque district mais en réalité, celles-ci sont plus anciennes puisque le gouverneur établit dès 1892 une telle institution à Boma¹.

Quant aux actes pris en vertu d'une délégation spéciale, ceux-ci s'inscrivent bien évidemment dans des domaines bien précis² et ne bouleversent pas non plus de manière importante les lois de l'État. Deux tiers des actes se répartissent cependant entre deux groupes : l'un, le plus important (neuf ordonnances), se réfère au décret du 16/7/1890 sur les impositions personnelles ; le second – cinq arrêtés – se base sur le décret du 25/3/1890 sur les droits de sortie. Malgré la délégation spéciale du pouvoir législatif, plus de la moitié de ces actes sont en fait des mesures exécutives. C'est très clairement le cas des arrêtés répondant aux droits de sortie. Ainsi et dès lors, il est évident que les gouverneurs et ses remplaçants n'ont pas joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la législation du Congo. Il y a bien évidemment l'une ou l'autre exception, à savoir : la toute première période de l'ÉIC (1885-1886) et les décrets de réforme de 1906 qui sont soumis à Wahis. On a également rencontré le cas où le gouverneur est consulté par Bruxelles sur des projets de décrets. Cependant, l'état du corpus d'archives permet difficilement d'en donner la fréquence.

B. Le Recueil mensuel

L'initiative législative du gouverneur est quasi nulle mais les actes du Gouvernement local ne se limitent heureusement pas aux seules ordonnances. En 1895, Boma formalise en quatre catégories ses décisions : les ordonnances prises selon l'art 6 du décret de 1887 ; les arrêtés et

¹ MRAC, papiers Wahis, 70.13, documents n°7, A II, arrêté du 22/2/1892.

² E.T. NEVEN, *op. cit.*, p. 26-33.

règlements selon l'art. 7 du même décret ; les circulaires et les instructions et enfin les ordres de service¹. À un niveau législatif moindre, le gouverneur peut influencer sur la politique générale de l'État ou privilégier des matières qu'il considère comme prioritaires. En traitant des canaux de décision du souverain, nous avons rebondi sur les propos du père Vermeersch sur l'ambiguïté de la législation résultant de son caractère variable. Nous avons déjà signalé qu'il faut se montrer prudent lorsqu'on brandit l'argument de la gouvernance à coup d'instructions secrètes. Une même précaution doit être de mise à propos des arrêtés mais encore plus des instructions et des ordres de services. Si tous les décrets ne sont pas publiés au *Bulletin officiel*, cette carence sera d'autant plus importante pour des actes de plus faible portée. L'opinion publique est donc ignorante de tout un pan de la législation congolaise mais la multiplication des décisions oblige l'administration locale à rationaliser la publicité de ses actes. Publié sur les presses de l'imprimerie de l'État à Boma à partir de 1895, le *Recueil mensuel* naît de la volonté de Félix Fuchs, qui désire que les fonctionnaires soient en possession d'un « *mémorial administratif* », puisque ceux-ci doivent respecter et surtout appliquer la norme. Le recueil leur est destiné exclusivement et le premier magistrat rappelle d'emblée « [...] qu'il fait partie des archives des districts et services, et qu'il est expressément défendu de donner communication des circulaires et instructions qu'il contient à des personnes étrangères à l'administration de l'État. »² Dès lors, l'existence de ces fascicules réservés à la seule classe des agents de l'ÉIC ne fait que renforcer l'idée d'une double législation.

L'observation des tables de matières, qui se subdivisent selon les trois départements bruxellois³, laisse apparaître sans surprise que les prérogatives de l'Intérieur prennent la part léonine dans les arrêtés et les instructions, à l'exception de 1899 où les matières judiciaires sont surreprésentées⁴. Par contre, les mesures en rapport avec les Finances sont quasi absentes et leur plus forte représentation se situe en 1904 avec seulement 13, 84 % des décisions, tout autant que nous avons déjà remarqué que le binôme Droogmans – Pochez a une logique et une autonomie propre au sein du Gouvernement central. De manière aisée, nous pouvons considérer que les leviers économiques se trouvent exclusivement à Bruxelles. Cette impression résultant de l'analyse quantitative se trouve largement confortée dans les archives. Le département des Finances est très directif et très précis dans ses instructions, à l'exemple de la définition des terres indigènes⁵. Et si l'on accepte l'exception de la direction de Janssen rue de Namur, le département se substitue de temps à autre au gouverneur pour rédiger directement des ordonnances, arrêtés ou instructions sur lesquels le chef du Gouvernement local n'a plus qu'à apposer sa signature.

Cela ne sous-entend pas qu'il ne peut pas *de facto* modifier les textes qui lui sont envoyés. Les documents conservés relèvent tant de mesures factuelles ou techniques⁶ que de décisions

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. II, p. 374.

² *Recueil mensuel*, ordre de service du 1/6/1895.

³ À côté de ces trois grandes divisions se trouvent également toutes les nominations, promotions et révocations. À partir de fin 1901 est publié également un bulletin de climatologie et en 1903 pour appuyer le caractère scientifique officieux de la mission de Lemaire dans le Bahr-el-Ghazal, cinq de ses observations astronomiques figurent dans le recueil.

⁴ En moyenne, les actes de l'Intérieur représentent 51,03% des décisions du gouverneur dont l'optimum se situe en 1895 (68,11%) et le minimum en 1899 (35,02%) où la Justice représente 48,84% des instructions.

⁵ AGR, Droogmans, 3, N° sp 423 Van Neuss à Janssen, 20/10/1888.

⁶ Voir : AA, Finances, F 863 : Registre des annexes des dépêches envoyées au GG, 1885 à 1887 – 1891 à 1893 – 1893 à 1896. Annexe n° sp 225 du 5/5/1887, projet d'arrêté pris sous décret du 30/4/1887 : attributions et pouvoirs des fonctionnaires pour l'administration des terres domaniales ; Annexe n° sp 1844, 19/2/1892 (Arrêté. Vérification

politiques¹ mais l'état des sources ne permet pas d'affirmer si ces actes sont devenus exécutoires. Néanmoins, l'un ou l'autre comporte, dans le titre, le terme de « projet » suggérant du moins l'avis du chef du Gouvernement local. Malgré tout, nous sommes en présence d'une limitation ou plutôt d'un assujettissement théorique des prérogatives du gouverneur.

La lecture et l'étude de ce recueil nous amènent très logiquement à nous demander s'il est le reflet d'une impulsion politique du gouverneur. Ce serait somme toute très logique mais une telle observation ne peut être probante que si le titulaire est en fonction sur un long terme. Or les mandats au siège de Boma durent entre quelques mois ou une année et demi et encore faut-il compter que les vice-gouverneurs se succèdent assez rapidement². Dès lors, on revient sur les deux figures que sont Wahis et Fuchs. En ce sens, le dénombrement des actes soulève un aspect pertinent, car la matière qui occupe la première place dans les instructions traite de la Force publique³. On perçoit facilement qu'une main militaire tient les rênes de Boma. La nature de ces mesures renvoie indéniablement à une préoccupation de Wahis qui, en 1894, écrit à van Eetvelde que : « *Le Chef du Gouvernement local ne pourra jamais un instant perdre de vue la nécessité de former de vraies troupes.* »⁴ Cependant, l'approche quantitative n'est pertinente que si elle est accompagnée d'une approche qualitative. En effet, l'optimum des mesures judiciaires se trouve en 1899 tandis que Wangermée dirige l'administration locale et non pas Fuchs comme nous aurions pu nous y attendre. Cependant, les nombreuses mesures concernant la Justice figurent tel un patchwork de décisions surtout secondaires, malgré l'une ou l'autre circulaire fondamentale concernant la protection des populations locales et répondant par ce biais d'une part à l'affaire Fiévez et d'autre part à l'affaire de la Mongolla. Mais en s'attardant un peu plus longuement sur le mandat de Fuchs en 1903, il est facile de constater qu'il profite de son mandat et de la publication du nouveau *Recueil. Justice répressive* pour insister sur l'importance de la marche régulière du service judiciaire.

Finalement, l'approche du *Recueil mensuel* ne permet pas d'affirmer que les gouverneurs aient imprimé la politique générale de l'État autrement que par l'atavisme de leur fonction d'origine et encore le doute subsiste quant au rôle des chefs du Gouvernement local : ont-ils été bien plus des outils complaisants de la politique royale que de réels gouvernants ayant une influence propre sur les affaires de l'ÉIC ? On rejoindrait par ce biais l'opinion de Thys qui confie à son beau-fils, Henry Lebœuf qu' : « *Il y a deux espèces de coloniaux partisans des méthodes de l'État indépendant :*

1) Ceux qui savent que c'est mauvais et qui le font tout de même parce que leur intérêt personnel, leurs chances d'avancement, le désir de plaire au grand chef le leur commandent. Type : Fuchs.

des bateaux remontant Congo au-delà de l'Oubangui) ; Annexe n° sp 1540 du 8/10/1893 (Tenue de registre par factoreries à l'intérieur des terres. Complète ainsi décret du 15/3/1886).

¹ AA, Finances, F 863 : Annexe n°sp du 5/3/1892 (Projet ordonnance. Droit de quinze francs par hectolitre sur les spiritueux.) ; Annexe n° sp 1432 du 31/3/1893 (Division territoire en circonscriptions minières pour application décret 22/3/1893. Décret est annexé à la même lettre). AGR, PVE, Pos4072, 35, projet de circulaire au gouverneur par van Eetvelde sur les droits domaniaux, [1892-1895].

² Wangermée est en fonction 3 ans et 4 mois entre 1896 et 1903 et Lantonnois durant 1 an et 4 mois entre 1905 et 1908. Entre se placent les mandats de Costermans (1 an et 3 semaines) en 1904-1905, de Fuchs (2 ans et 4 ½ mois) entre 1903 et 1908 et l'épisode de Warnant (2 mois et 3 semaines) en 1905.

³ En moyenne, les actes concernant la Force publique représentent 39,85% des décisions afférant à l'Intérieur dont l'optimum se situe en 1895 (73,17%) et le minimum en 1908 (13,15%).

⁴ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à Van Eetvelde, 16/5/1894.

2) *Ceux qui croient qu'il n'y a pas d'autre méthode : type Wahis. La vieille culotte de peau qui ne conçoit qu'une seule façon de diriger et d'agir : c'est l'asservissement à la force. Pour lui, le nègre est un imbécile, le peu qu'on peut faire sortir de lui, c'est en tapant dessus. Il ne sortira de sa torpeur que par la crainte. Ils ne comprennent pas ceux-là, qu'en agissant ainsi sur des populations nomades, au développement intellectuel faible, ils détruisent au lieu d'améliorer. C'est comme certains pères qui veulent imposer à leurs enfants une discipline rigoureuse et générale, et qui en font des mécaniques supprimant toute initiative, toute originalité. »¹*

¹ MRAC, papiers Thys, transcription de propos tenus par Thys par Henry Le Bœuf, 17/8/1909.

IV. Conclusion

Le Gouvernement local est la première manifestation de l'État indépendant du Congo puisque l'affirmation des droits souverains et la prise de possession du sol ne peuvent que se faire en Afrique. L'établissement d'une structure politique se concrétise dans le choix d'hommes nouveaux. Le passage doit se réaliser entre un chef d'expédition qu'est Stanley et un administrateur de territoire. Léopold II trouve en la personne de Gordon Pacha le profil idéal mais le général, tombant à Khartoum, ne servira jamais au Congo. Néanmoins, le Roi et ses collaborateurs poursuivent leurs recherches pour engager un officier anglais. En 1884, sir Francis de Winton part comme administrateur général entre Vivi et le Stanley-Pool. Il réunit en sa personne à la fois les qualités d'un militaire et celles d'un administrateur colonial. En fait, sir Francis n'est pas le premier à répondre à ce profil puisque déjà en 1883, sir Frederick Goldsmid avait été envoyé pour établir une confédération mais sa mission, au vu de son état de santé, fut très brève et sans résultat. Reprenant le flambeau, de Winton est chargé de conforter les droits acquis, de les étendre et de mettre sur pied une administration. Dans ce cadre, Stanley ne disparaît pas complètement, car le monarque le garde à son service par des artifices financiers pour d'une part faire face à une éventuelle catastrophe et d'autre part, afin d'éviter que l'explorateur soit engagé par des rivaux de l'ÉIC.

Dans ses prises de décisions, Léopold II consacre la supériorité d'une figure – celle du gouverneur général – qu'il considère comme son représentant personnel. Le Roi écarte rapidement la possibilité d'une gestion collégiale à Boma. La sélection des chefs du Gouvernement local est donc une question de haute politique et tout au long de l'histoire du Congo léopoldien se succèdent plusieurs profils répondant à des priorités distinctes. De 1885 à 1889, le Gouvernement central agit en vue de l'établissement d'une administration civile, au départ avec des consuls dont les compétences économiques et politiques leur permettent de s'affirmer à la fois aux Européens du Bas-Congo et aux colonies voisines. Puis, ce sont des ingénieurs qui sont choisis puisque les premiers rails du chemin de fer sont posés et que celui-ci doit apporter non seulement la prospérité au Congo que la survie de l'État indépendant. Il ne faut pas se méprendre, les consuls ne sont pas écartés mais les conditions éprouvantes de vie et de travail font que le roulement des titulaires est rapide et que ceux-ci n'accomplissent parfois qu'un seul mandat voire une partie seulement de celui-ci. En 1890, Bruxelles revient clairement sur le profil type de Winton avec la désignation de Camille Coquilhat. Officier belge et agent d'excellence de l'AIC, il est formé au cœur même du système gouvernemental puisqu'il dirige quelque temps le département de l'Intérieur. Envoyé en Afrique pour mettre en place la nouvelle politique économique de l'État, Coquilhat, déjà affaibli, meurt à la tâche devant l'ampleur de celle-ci et le manque d'aide dans ses tâches administratives. Néanmoins, son second, Théophile Wahis, était déjà en formation place du Trône. Major au régiment des grenadiers, le vétéran de la campagne du Mexique officiait comme secrétaire général. Le décès inopiné de Coquilhat permet par contre de projeter sur l'avant-scène un profil inattendu, celui de Félix Fuchs. Principal magistrat, Fuchs joue également le rôle de conseiller des chefs du Gouvernement local et se voit appeler à occuper le poste très important de secrétaire général. Malheureusement, il semble être doté de piètres qualités administratives comme déplorent aussi bien Gondry que Coquilhat.

Cependant, sa présidence du comité exécutif et le jugement favorable de Wahis incitent Bruxelles à le désigner comme le second du gouverneur. Wahis et Fuchs sont indéniablement les deux figures de proue du Gouvernement local, mais ce duo – juriste et militaire – ne résistera pas longtemps du fait d'une incompatibilité de caractères. En outre, le premier mandat du magistrat est loin d'être aisé puisqu'il se place en plein conflit avec les Arabo-swahilis. Ses relations conflictuelles avec les inspecteurs d'État chargés des opérations militaires et l'affaire Stokes-Lothaire ainsi que ses suites amènent très logiquement à la sélection d'un nouveau type de profil. Dès 1896, les intérimaires au siège de Boma seront presque exclusivement des officiers supérieurs belges ayant une expertise coloniale réduite ou inexistante. Léopold II, même s'il songe à eux, ne fait pas appel aux héros ou aux conquistadors de son État africain, à l'exception de Costermans dont le parcours est semblable à celui de Coquilhat. Il est clair que le Gouvernement central cherche à serrer dans une main de fer l'administration territoriale. Fuchs n'est pourtant pas écarté du siège de Boma et le duo avec Wahis est maintenu puisque tous deux sont chargés d'inspecter le pays et de remédier aux abus qu'ils constatent.

Clé de voûte à Boma, le gouverneur possède de très larges prérogatives. Il a la haute main sur tous les services administratifs et détient une délégation du pouvoir législatif. Avant que ses pouvoirs ne soient définis, sir Francis de Winton avait déjà donné le ton en n'hésitant pas à vilipender l'administration de Strauch ; il possédait incontestablement l'influence d'un vice-roi, puisque non seulement il est le plus compétent du noyau gouvernemental mais que de surcroît le souverain place en lui toute sa confiance. Pour lui, les affaires doivent être menées de Vivi et non de Bruxelles. Incontestablement, le gouverneur est considéré comme étant l'égal des titulaires des départements bruxellois mais assez rapidement, il est perçu comme un simple haut fonctionnaire. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution, dont notamment le nombre conséquent des gouverneurs ou de ses remplaçants.

Dix chefs du Gouvernement local se succèdent en vingt-trois années. Le principal titulaire de la charge, Wahis, n'est pour ainsi dire qu'une année sur deux en Afrique et les officiers intérimaires n'ont pas la légitimité d'une part et d'autre part n'ont pas le temps de construire une politique propre. L'initiative de la politique générale appartient donc à Bruxelles et le département des Finances se démarque très clairement dans son attitude directive, empiétant même sur le pouvoir législatif du gouverneur. Ce dernier n'abuse d'ailleurs pas de son initiative, à peine plus d'une ordonnance par an, qui d'ailleurs ne révolutionne pas les décisions du Gouvernement central. De même, les mesures publiées dans le *Recueil mensuel* n'indiquent pas une influence prépondérante dans les décisions stratégiques. Les arrêtés et circulaires sont pris généralement pour adapter les décrets à la situation sur place. Néanmoins, dans un réflexe atavique, les gouverneurs ou leurs remplaçants impriment dans les décisions locales des priorités qui leur sont propres. Ces dernières ne sont pas toujours d'une importance secondaire, ainsi le développement de la politique d'hygiène résulte d'une action du Gouvernement local. De même, des options très claires sur les relations avec les indigènes ou l'exercice de la Justice sont imposées par le *Recueil mensuel*. Néanmoins, le fait qu'il soit réservé au seul usage des fonctionnaires entretient le mythe d'une législation secrète et l'absence de contrôle d'une opinion publique comme en Europe pose la question de savoir si les fonctionnaires prêtent attention ou non à ce corpus législatif. L'opinion de Cattier de voir le gouverneur principalement comme un administrateur se trouve donc vérifiée dans une large mesure et s'explique notamment par les relations interpersonnelles

que le chef du Gouvernement local entretient avec les bureaux de Bruxelles. Ainsi, Coquilhat estime van Eetvelde comme son supérieur mais se place sur le même pied que Janssen. Par contre, il est certain que les intérimaires militaires rompus au respect de la hiérarchie se subordonnent aux secrétaires généraux. Ce qui n'est sans doute pas évident dans le cas pour Wahis et même de Fuchs. Liebrechts est soulagé lorsque Wahis n'est pas en Europe et ce dernier avec le retrait de van Eetvelde détient une influence et une autorité considérables. En 1906, le gouverneur général dans le contexte des réformes retrouve toute l'effectivité de sa puissance. Cependant comme pour les secrétaires d'État et les secrétaires généraux, le gouverneur et ses intérimaires n'ont pas de marge de manœuvre sur les objectifs considérés comme prioritaires par Léopold II. Et certainement, les gouverneurs sont parmi les plus fidèles collaborateurs du Roi, car s'il y a bien des frictions entre les deux Gouvernements – celui de Boma reprochant à celui de Bruxelles de ne rien comprendre aux contingences du terrain –, aucun gouverneur ne démissionnera ou ne sera démis de ses fonctions pour avoir été en désaccord avec le souverain. L'étiquette d'homme complaisant est donc appliquée à Fuchs et à Wahis – par opportunité pour le premier, par déférence pour le second – mais il ne faut pas prononcer un jugement définitif trop rapidement.

L'État indépendant est loin de constituer une structure jacobine telle qu'il apparaît dans sa législation. La distance entre Boma et Bruxelles ainsi que l'immensité du territoire permet l'autonomie des niveaux de pouvoirs subalternes comme pour le Gouvernement local d'ailleurs. L'administration territoriale est fascinante à ce point de vue. Les commissaires de districts – surtout dans le Haut – sont à la tête de régions plus vastes que la Belgique ou la France. Ces hauts fonctionnaires sont les piliers de la structure administrative du Congo léopoldien. Ils doivent accomplir des tâches titanesques, dont en premier lieu les aspects de la mission civilisatrice, qui au fil des éditions du *Recueil* administratif se trouve de plus en plus soulignée. Ces devoirs font de leur rang une fonction complexe (gérer l'ensemble des prérogatives étatiques en exécutant des décisions stratégiques d'un gouvernement se trouvant en Europe) et absorbante (assurer une multiplicité de missions avec peu de subalternes). Humainement, il ne leur est pas possible d'apporter la même attention à tous leurs devoirs et comme toujours au Congo, l'efficacité de l'administration territoriale dépend avant tout de la valeur de l'homme. Si les cercles administratifs – les zones et les secteurs – se multiplient au fil du temps, ceux-ci ne répondent à aucune règle précise, du moins il est certain que la Province orientale et l'Uélé sont divisés en zones. Par contre, le personnel de l'administration territoriale restera toujours assez réduit. En général, la question des effectifs est un point de discorde dans le Gouvernement bicéphale, le gouverneur se plaignant que ne soit pas pris en considération le taux important de malades ou d'inaptes. Léopold II reste cependant réticent à accroître le personnel et il faut attendre les réformes de 1906 pour constater une amélioration certaine. Cette haute administration est clairement militarisée puisque tous ces fonctionnaires sont officiers de la Force publique, ce qui entraînera inmanquablement des conflits importants avec les magistrats, puisque s'opposent deux logiques : une politique et une juridique. Pour conforter le maillage administratif du territoire, le Gouvernement local imagine une institution afro-européenne dans la reconnaissance de chefferies indigènes, dont l'argumentaire fiscal séduit très certainement Bruxelles. Cependant, l'administration territoriale ne favorise pas le développement de cette structure, lui préférant l'installation de petits postes de la Force publique ou l'imposition aux populations locales des

natifs fidèles à l'État mais considérés comme des imposteurs. Dans cette perspective d'une collaboration avec des alliés africains, il faut garder à l'esprit que, suite à la destruction de la station des Stanley-Falls en 1886, un consensus est trouvé avec les Arabos-swahilis. Tippo-Tip, le plus influent d'entre eux, devient wali des Stanley-Falls. L'Est du Congo est donc soumis jusqu'en 1892 à un autre pouvoir politique dont la fidélité à l'État indépendant n'est pas considérée comme absolue. Un système de résidents est créé et se déploie pleinement avec les projets d'expansion nilotique. Les expéditions de Léopold II établissent des contacts avec des chefs zande, qui ont souvent établi leur influence en collaborant avec les Égyptiens avant 1883, au Nord de l'Oubangui, donc en dehors des frontières de l'ÉIC. Les accords avec ces sultans sont généralement doubles : d'une part ils accordent leurs droits souverains à l'État indépendant et d'autre part, ils cèdent l'ensemble des produits naturels. Bruxelles présente ces territoires comme des protectorats bien que la définition ne rencontre pas la réalité de terrain. En effet, si les officiers de l'ÉIC s'appuient sur ces alliés pour avancer vers le Nil, les résidents prennent une part active dans la gestion des affaires internes des sultanats. Les relations avec les chefs zande seront loin d'être harmonieuses et seront à l'origine de conflits armés en 1896 et 1905. Par contre, d'autres comme le chef anunga, Semio, sont des collaborateurs fidèles, qui verront pendant un bref moment s'accroître leur pouvoir et leur influence. Cependant, le traité de 1894 avec la France rend caduque la majorité de ces accords avec les grandes chefferies du Nord.

L'approche de l'administration territoriale révèle un élément qui peut paraître cocasse, mais dont la critique historique devra en tenir compte. Le *Recueil administratif* laisse entendre que les hauts fonctionnaires se jalourent et Boma appelle donc à la bonne entente et à la collaboration entre eux. Les griefs avancés par le Gouvernement local ne doivent pas être pris pour argent comptant et il faut tenir compte, notamment dans la question des réquisitions abusives, des difficultés que rencontrent les commissaires de district particulièrement en matière de ravitaillement. Par contre, la médisance – puisque les distractions sont peu nombreuses – se dessine comme une activité n'épargnant que peu d'agents. La certitude peut être acquise qu'une série de faits héroïques, illégaux ou criminels ont été déformés dans des conversations. La mésaventure d'Alphonse Cabra avec le gouverneur entre dans cette logique. Il existe tout à la fois une course aux honneurs aussi bien qu'une querelle d'ego. Celles-ci se marquent d'autant plus au niveau de la sphère gouvernementale et le corps des inspecteurs d'État est un cadre emblématique. Les inspecteurs d'État sont non seulement situés hiérarchiquement juste en dessous du vice-gouverneur mais ils n'ont pas non plus de prérogatives bien définies. Au départ, ce rang est créé pour ceux qui seraient appelés à remplacer le gouverneur, puis il est attribué comme récompense aux grands commandants d'expédition. Or ces derniers ont des logiques d'action qui ne sont pas toujours en conformité avec la législation ou les instructions gouvernementales. Dès le début de son gouvernement, Wahis dénonce les travers de ce type de comportement et de la suffisance de certains de ses subalternes. Certains – à l'instar de Fiévez ou de Lothaire – témoignent d'une réelle indépendance envers le Gouvernement local. Ces derniers s'appuient très légitimement sur la confiance voire la carte blanche que leur accordent le Roi et Bruxelles. Au tournant du siècle, Léopold II va poser un arrêt aux abus les plus flagrants de ces officiers et le Gouvernement central optera pour un nouveau profil d'inspecteurs d'État : les commissaires du Roi-souverain (chargés de la protection des indigènes) et les nouveaux commandants de la Force publique. L'une ou l'autre querelle entre ces hauts fonctionnaires a marqué la mémoire du Congo

léopoldien et en particulier l'affaire Fuchs. Pour Wahis, ce sont bien les maladrresses du magistrat envers certains de ses pairs (Le Marinel, Dhanis, Fivé) qui démontrent que celui-ci est incapable de diriger l'administration locale. Par contre, le gouverneur emblématique de l'ÉIC exercera une poigne de fer contre ce qu'il considère comme de l'insubordination. Néanmoins, Lothaire échappera partiellement à son courroux et son retour en Afrique – détaché de tout lien hiérarchique avec Boma – n'en sera que plus terrible pour les populations de la Mongolla.

Les institutions du Gouvernement local se constituent de manière empirique au gré des besoins de l'État. Cette absence de plan préétabli trouve un écho dans l'abattement de certains gouverneurs intérimaires devant la surcharge de travail. Cependant, dès 1885, des directions embryonnaires sont pensées pour les finances, les transports et la Justice. La gouvernance léopoldienne ne crée pas toujours des institutions mais charge des fonctionnaires de missions spécifiques, comme pour les travaux de défense et pour l'agriculture. À nouveau, la valeur de l'homme donne toute sa consistance à la fonction. Le cas du secrétaire général illustre à merveille ce propos. Dans le décret de 1887, le premier à formaliser le Gouvernement local, le secrétaire général ainsi que des directeurs suppléent le gouverneur général. Selon l'avis du juge De Saegher, le secrétaire général est le numéro deux à Boma mais les mandats de Destrain et de Fuchs sont catastrophiques et entraînent le déclin de la fonction – le futur service de l'intendance lui est retiré – l'assimilant à un chef de cabinet et non pas à un chef de l'administration. Au fil du temps, d'autres noyaux de directions apparaissent : les travaux de défense et l'intendance en 1891 ; dans une bien moindre mesure l'agriculture en 1892.

Pourtant, les sept directions et non plus les directeurs sont érigées officiellement en 1894 – années de la grande coordination administrative – et sont définies leurs prérogatives. Toutes ces directions ne sont pas égales en importance. Ainsi la direction de la Force publique est surtout une administration comptable mais il en va tout autrement pour la direction des Transports et celle de l'Agriculture. Les Transports ont toute la responsabilité logistique et se trouvent ainsi confrontés à des problèmes gigantesques, à commencer par le bief innavigable du Congo et seule voie d'accès vers le haut du pays. Malgré les tentatives de multiplier les moyens de transport, la seule force de travail disponible directement réside dans les porteurs et les payeurs qui paient un tribut humain, lourd mais considéré comme un « mal nécessaire » par l'administration. L'ouverture de la ligne du chemin de fer jusqu'au Pool ne déplacera que la pression vers d'autres districts de l'ÉIC. Toutes les questions logistiques sont des points de conflit entre les deux Gouvernements, qui se rejettent l'un à l'autre la responsabilité des dysfonctionnements. En 1900, la direction des Transports voit ses prérogatives dans ce domaine retirées au profit de l'Intendance. Il n'existe finalement que peu de données qui ont été sauvegardées sur le fonctionnement des directions mais il ne fait que peu de doute que celles-ci sont principalement de simples structures exécutant les ordres de Bruxelles, même si l'adaptation des ordres reste possible devant les urgences locales avec le risque de provoquer la colère de Léopold II. Parmi celles-ci, la direction de la Justice se démarque à coup sûr puisque la grande partie de l'appareil judiciaire se situe au Congo. Cette petite structure au sein de cette autocratie nécessite dans le cadre de notre étude plus approfondie. Nous allons donc nous y attacher dans le chapitre suivant.

Deuxième partie : des institutions locales

Quatrième chapitre

De l'organisation judiciaire de l'État indépendant du Congo

L'ÉIC ne peut pas être compris sans aborder ses rapports avec le droit international ou le monde juridique. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, l'État indépendant s'est construit à partir d'un argumentaire juridique¹. En outre, l'organisation judiciaire est le premier moyen développé pour assurer l'indépendance du nouvel État. Dès lors l'organisation judiciaire se développe principalement au Congo et les magistrats de carrière – baignés dans le système constitutionnel belge – ont de plus en plus le souci d'assurer l'autonomie du troisième pouvoir. Au demeurant, les campagnes anticongolaises ont comme incidence un renforcement de l'organisation judiciaire culminant dans l'envoi de la commission d'enquête en 1904 et de la publication des décrets de réformes deux ans plus tard.

Au-delà de son intérêt propre, l'étude de l'organisation judiciaire sert de transition avec la dernière partie consacrée au paradoxe de la gouvernance léopoldienne. En effet, l'étude de la Justice congolaise met au jour une tension croissante entre deux logiques, entre l'État de droit et la raison d'État. Malgré son apparente inefficacité, nous ne saurions donc pas réduire l'appareil judiciaire à une portion congrue. Le plan de ce chapitre est relativement simple. Il suit les grandes phases du développement de l'institution en croisant les données normatives avec des parcours personnels. Par ailleurs, il se clôt par un exposé sur le Conseil supérieur du Congo, qui est l'assemblée léopoldienne de jurisconsultes.

1. La première organisation et l'échec de son extension

1. Une installation progressive, mais bénéficiant d'une attention soutenue

A. Une priorité absolue au moment de la fondation de l'ÉIC

Comme il a été aperçu dans le chapitre précédent, l'établissement des structures judiciaires ainsi que des premiers codes est une priorité pour le nouvel État. Ce qui explique notamment le choix porté sur Camille Janssen comme vice administrateur général qui a été magistrat à Constantinople et en Égypte. Plusieurs raisons expliquent cette urgence et la plus importante est sans aucun doute la crainte de voir s'établir la justice consulaire². Rappelons que la Grande-Bretagne l'avait exigée dans l'accord bilatéral avec l'AIC en 1884 et que les autres puissances traitant par la suite avec l'association avaient repris cette clause. En outre, le principe de la nation la plus favorisée étend cette faculté à tous les pays ayant traité avec l'AIC. Il est donc impérieux que l'exercice de l'un des trois pouvoirs ne se trouve pas dans d'autres mains autres que celles de l'État

¹ Voir le chapitre 1 : III. Des fondements juridiques de l'État indépendant du Congo, p. 67-72.

² SPFAE, AA, IRCB, 721, Rapport sur l'entretien entre Lambermont, Strauch, Van Neuss et van Eetvelde, 10/9/1885.

indépendant. Dès lors si la Justice est établie en 1886, les aléas de l'histoire congolaise obligeront le Gouvernement central à la réformer tous les dix ans, soit en 1896 et 1906.

Si les pouvoirs législatifs et exécutifs existent *de facto* avec les prérogatives de l'administrateur général au Congo confirmées par la lettre de Léopold II de juin 1885, le pouvoir judiciaire est le premier institué par le chef de l'État. Or la situation du terrain exige une prompte action du noyau gouvernemental. En effet en l'absence de toute disposition légale, l'arbitraire règne en maître pour eux. Aucun délit n'est donc punissable¹. Il est donc nécessaire d'affirmer le prestige de l'ÉIC en rendant effectif les prérogatives étatiques. Par ailleurs, les collaborateurs du Roi veulent, dans la logique de la mission civilisatrice, enlever l'application par les Européens de sanctions injustes envers les indigènes.

Au début, la configuration du Gouvernement central est pensée d'abord autour de quatre départements. Van Maldeghem dirigerait alors celui de la Justice mais cette option n'est pas au final retenue. À dire vrai, Léopold II conçoit fort bien la nécessité d'avoir un directeur de la Justice, mais comme Janssen, il estime que la nomination d'« *un ministre de la Justice p[ou]r 2 ou 3 juges prêterait à la critique* »². Dès le début de l'ÉIC, le centre de gravité de l'ordre juridique congolais se trouve à Boma. En effet, hormis le conseil supérieur du Congo, les instances judiciaires sont en Afrique. Quant à la direction de la Justice, si elle se trouve placée sous le département des Affaires étrangères, les magistrats officient principalement au Congo et Adolphe de Cuvelier n'a pas un personnel nombreux sous ses ordres. Ainsi, l'indépendance de la magistrature s'exprimerait bien plus par une autonomie résultant de la distance entre les deux Gouvernements que par le principe de la séparation des pouvoirs.

Dès novembre 1885, en même temps qu'il demande la nomination des juges d'Appel et de Première instance, Camille Janssen transmet un projet d'organisation à Bruxelles. Le mois suivant, il presse le Gouvernement central de hâter sa décision. Les décrets tant souhaités arrivent à Boma en janvier 1886. La structure est excessivement simple et répond sans doute seulement en partie au projet de l'ancien consul. Deux tribunaux – l'un d'appel, l'autre de première instance – sont établis et se composent d'un juge, magistrat nommé par le Roi, ainsi que d'un officier du ministère public et d'un greffier, tous deux fonctionnaires désignés par l'administrateur général au Congo. Ce dernier, d'ailleurs, doit régler plusieurs dispositions transitoires, notamment le ressort des tribunaux, les fonctions des greffiers et du ministère public ou encore le régime pénitentiaire.

L'urgence ou la précipitation dans laquelle se met en place la structure judiciaire se perçoit très bien et notamment à propos du ressort du tribunal de Première instance, dit du Bas-Congo. Celui-ci est établi dans des limites précises, mais elles sont immédiatement élargies par Janssen à l'ensemble du territoire de l'État indépendant puisque tous les non indigènes y résidant peuvent y être traduits³. Son siège est établi à Banana, le tribunal se trouve donc à la limite occidentale maritime de l'État. Cette dernière décision est prise par le Gouvernement central et elle s'explique

¹ Émile Lamy, dans son étude du droit judiciaire, précise néanmoins qu'avant la proclamation de l'État, une justice de fait de type militaire relevait des chefs d'expédition. À notre sens, il s'agit bien plus d'un pouvoir disciplinaire exercé par un supérieur sur ses subalternes. Ce dernier ne peut d'ailleurs agir à l'encontre des Européens qui n'appartiennent pas à l'expédition. E. LAMY, « Le droit judiciaire », in E. LAMY, L. DE CLERCK (éd.), *L'Ordre juridique colonial belge en Afrique Centrale : éléments d'histoire. Recueil d'études*, ARSOM, Bruxelles, 2004, p. 200.

² SPFAE, papiers Lambermont, volume 1885-1888, lettre du Roi à Lambermont 13/9/1885.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 80.

sans doute dans le but d'affirmer la nouvelle puissance étatique auprès des maisons de commerce¹. Néanmoins, la faculté est donnée au magistrat de siéger dans d'autres localités de son ressort. En outre, au niveau des compétences, le Gouvernement bicéphale opère pas à pas. Les tribunaux sont d'abord compétents en matière pénale avec le décret de janvier, qui énonce par la même occasion les infractions et les peines dans ce domaine. Nous retrouvons ainsi concrétisée la volonté gouvernementale à supprimer l'arbitraire des Européens envers les natifs. Dans ce cadre, les populations locales restent en grande partie soumises à la juridiction de leurs autorités coutumières, sauf dans trois cas : une infraction commise au préjudice d'un « *non indigène* »² ou de l'État ; une infraction commise dans un périmètre d'un kilomètre d'une maison ou d'un établissement de l'État ou d'un non indigène ; une infraction connexe à celle imputable à un non indigène. Par une ordonnance en mai 1886, Janssen étend la compétence des deux tribunaux aux matières civile et commerciale dans lesquelles un non indigène, l'État ou une administration publique est partie. Il n'y a bien entendu pas encore à proprement parler de codes – ceux-ci seront développés plus tard – et l'administrateur général décide que lorsque la matière n'est pas réglée d'après la législation congolaise, les affaires seront jugées d'après les coutumes locales, les principes généraux du droit et l'équité³. Ces deux juridictions de bases sont à toutes choses égales celles que connaît alors la Belgique avec une appellation différente pour le tribunal d'Appel correspondant à la cour d'appel belge⁴.

B. Un maillage du territoire : le tribunal territorial et le conseil de guerre

Le Gouvernement central modifie dès 1887 cette première structure en instituant le tribunal territorial⁵. Cette juridiction marque une évolution importante puisqu'elle soumet les populations locales également en matière de justice répressive à un droit de tradition germano-romaine. Deux de ces tribunaux sont créés au départ par Janssen – l'un à Lukungu (district des Cataractes) et l'autre à Léopoldville – étendant le ressort sur le bas et le moyen Congo ainsi que sur une petite partie du haut Congo jusqu'à Kwamouth. Le gouverneur est investi d'un rôle primordial dans l'établissement de ce nouveau tribunal puisqu'il lui revient autant de les établir que de définir les infractions pour lesquelles ils seront compétents⁶. Composée d'un juge et d'un greffier, cette juridiction est confiée non pas à la magistrature mais à l'administration territoriale et en particulier au commissaire de district. Ce dernier nomme d'ailleurs le greffier. Incontestablement, le commissaire de district risque de devenir juge et partie dans ses rapports avec les populations locales.

¹ MRAC, papiers de Winton, cahier des correspondances, courrier expédié le 13/1/1886, №375/37.

² Les autorités gouvernementales englobent dans cette notion d'une part toute personne née – européenne ou africaine – née en dehors du territoire de l'ÉIC et d'autre part, toute personne née sur le territoire de l'État mais non soumise à l'autorité d'un chef.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 110.

⁴ E. LAMY, « Le droit judiciaire (...) », p. 201.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 160.

⁶ À ce propos, Lamy apparente le tribunal territorial au tribunal de police métropolitaine. Néanmoins, nous ne croyons pas pouvoir le suivre sur cette opinion. Il est certain que le tribunal territorial est au bas de la pyramide judiciaire et qu'il connaît des délits jugés par un tribunal de police – comme les coups et blessures –, mais il est également compétent pour l'homicide volontaire, la rébellion contre l'autorité publique ou l'incendie volontaire, traités par des instances supérieures. Le tribunal territorial peut dès lors appliquer la peine de mort ou la servitude pénale. E. LAMY, « Le droit judiciaire (...) », p. 202.

L'année suivante, la Force publique est organisée et la nécessité se fait jour d'établir la justice militaire. Les conseils de guerre sont donc créés et le gouverneur reçoit la faculté de les instituer¹. À nouveau, les fonctions de juge sont dévolues à de hauts fonctionnaires territoriaux : soit au commissaire de district, soit aux chefs d'expédition qui sont commissionnés. Et le juge nomme à la fois le greffier et l'officier du ministère public. La présence de ce dernier n'est d'ailleurs pas obligatoire puisque le conseil peut statuer sans lui. Cependant dans le ressort du tribunal de Première instance, celui-ci siège comme conseil de guerre et le juge d'appel préside le conseil de guerre d'appel. L'institution de ces tribunaux introduit une notion capitale qu'est le régime militaire spécial. Le gouverneur peut par arrêté l'établir sur une région si la sécurité publique l'exige. Dans un tel cas de figure – qui dans le cadre du Congo léopoldien sera loin d'être exceptionnel –, toutes les personnes sont justiciables devant le conseil de guerre. Néanmoins, si les arrêts prononcés dans ce cadre sont sans appel, les non-indigènes non militaires pourront par contre se pourvoir en appel devant le tribunal d'appel à Boma. En outre, seules les lois pénales ordinaires sont applicables aux non militaires. Les prérogatives judiciaires accordées à la haute administration territoriale soulignent d'autant mieux la concentration des pouvoirs dans la main de certains fonctionnaires et des difficultés qui pourront résulter d'une telle situation.

C. L'engrangement des premières années

En comparant le développement de la Justice avec celui du Gouvernement local, il est indéniable que le premier fait l'objet d'une attention constante puisque pour la quatrième année consécutive, le législateur s'intéresse à ce pouvoir. Non seulement l'année 1889 est marquée par la fondation de l'instance suprême qu'est le conseil supérieur du Congo, mais elle voit aussi la réorganisation de la justice répressive. Cette nouvelle mesure engrange très vraisemblablement les résultats des premières années et permet de préciser certaines fonctions et certaines procédures. L'article premier institue un tribunal répressif de Première instance dans les localités désignées par le Roi et un tribunal répressif d'Appel. Il ne s'agit cependant pas de nouveaux tribunaux puisque le tribunal de Première instance du Bas-Congo ainsi que les tribunaux territoriaux de Lukungu et de Léopoldville sont transformés en un seul tribunal répressif dont le ressort comprend les districts du Bas-Congo et du Stanley-Pool².

Cependant, le processus n'est pas une assimilation des tribunaux territoriaux au sein du tribunal de Première instance, mais bien une filiation. Le tribunal territorial connaît, en fait, une évolution importante puisqu'il supplée dorénavant en matière pénale le tribunal de Première instance – qui reste seul compétent en matière civile et commerciale – impliquant que les non indigènes sont justiciables devant lui. En effet, si les tribunaux sont autorisés à siéger dans toutes les localités de leur ressort, le gouverneur peut, en raison de la difficulté des communications, désigner des suppléants qui siégeront dans une localité de manière permanente. Ce qui fut la principale zone d'influence de l'expédition se trouve ainsi maillé d'une juridiction pénale marquant clairement la souveraineté de l'État indépendant. Le tribunal de N'Zobé (Zobé à partir de 1898) illustre adéquatement cette volonté politique. Ce poste se trouve à la frontière avec l'enclave de Cabinda et est donc bien mieux situé que Boma ou Banana pour gérer le territoire dont il fait partie et

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 262-264.

² *Ibidem*, p. 313.

interagir avec l'autorité portugaise. Le gouverneur décide donc de détacher une partie du Mayumbe pour la constituer en une circonscription administrative et attribuer les prérogatives de commissaire de district au chef de poste¹. En outre, un tribunal territorial est installé dans cette même circonscription, mais il sera supprimé en 1892. À leurs côtés, il existe d'autres juridictions au-delà du Pool qui au vu de la nature de l'occupation du territoire sont des conseils de guerre et sont au nombre de trois en 1891 : Bangalas, Léopoldville et Stanley-Falls, selon une liste de van Eetvelde.

Une remarque importante doit être mentionnée sur une éventuelle hiérarchisation des différentes instances territoriales. Celles-ci ne sont pas égales entre-elles du fait de leur composition : le tribunal territorial de Léopoldville compétent pour le district du Stanley-Pool est constitué selon les prescriptions décrétales ; celui de Lukungu pour le district des Cataractes ne comprend qu'un juge et un greffier tandis que seul un juge siège à N'Zobé. Très logiquement, les hauts fonctionnaires territoriaux sont appelés à la présidence de ces tribunaux, mais la mesure n'est pas automatique. Par contre à partir de 1890, ils sont tous officiers de police judiciaire.

Toutefois, la pratique semble se distancier du cadre théorique législatif si nous tenons compte du témoignage des deux magistrats « en vue » de l'époque que sont Félix Fuchs et Marcellin De Saegher. Le premier est directeur de la Justice et le second est juge au tribunal – « répressif »² – de Première instance. L'impression qui se dégage de leurs écrits laisse à penser très clairement que seul le tribunal de Banana fonctionne et qu'il siège principalement comme juridiction civile³. Sa composition n'est pas complète puisque De Saegher signale l'absence de l'officier du ministère public. Par contre, le tribunal est bien ambulatoire et son président apprécie cette vie itinérante se rendant à Boma et à Matadi. Quant au directeur de la Justice, il met en avant les différents avantages de cette caractéristique dont la première est d'affirmer l'autorité du tribunal dans l'ensemble de son ressort. Et de manière plus générale, la pérégrination du tribunal facilite l'exercice de la justice : instruction plus rapide des affaires, résolution des inconvénients liés au déplacement des témoins dans un pays où les communications ne sont pas nombreuses et évitement de frais de justice extraordinaires.

Le décret d'avril 1889 complète également les dispositions sur les interprètes, les huissiers, les greffiers, les officiers de police judiciaire et le ministère public. Parmi celles-ci, il importe de souligner l'apparition de la fonction de procureur d'État qui s'exerce auprès des tribunaux de Première instance et d'Appel ainsi que du conseil de guerre qui y est attaché. Assimilé aux juges titulaires, le procureur est assisté de substituts, qui sont placés sous sa direction immédiate et sont nommés par le gouverneur. De même, le procureur exerce la surveillance sur les officiers de police judiciaire. En outre, il veille au maintien de l'ordre dans tous les tribunaux sous la haute direction du directeur de la Justice. Ce dernier est d'ailleurs, selon les termes des décrets, le chef du Parquet puisque les officiers du ministère public exercent leur mission sous sa haute

¹ *Ibidem*, p. 351.

² Il s'agit d'une précision apportée par le décret de nomination. SPFAE, AA, Actes officiels, 4887, décret du 9/5/1889. À noter que dans le SPA, sa fiche se borne à mentionner qu'il est juge titulaire du Tribunal du Bas-Congo. SPFAE, AA, SPA, 892, De Saegher Marcellin.

³ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23 Document triés par date, 1890, courrier de De Saegher à Steyaert, mars 1890 ; MRAC, papiers Fuchs, 136, minute exposé sur l'organisation judiciaire, 1889.

surveillance¹. Il n'y a donc pas de rupture par rapport à la situation antérieure où le directeur de la Justice avait déjà la haute main sur le personnel judiciaire.

Lors des premières années, le directeur de la Justice occupe en l'absence du juge d'Appel le mandat le plus important pour la Justice. Ainsi lors de l'institution des officiers judiciaires en 1887, ceux-ci sont placés sous ses ordres et sa surveillance. D'ailleurs, peu de temps avant la publication de ce décret, le Gouvernement central rappelle au commissaire de district de Léopoldville qu'il doit signaler au directeur les délits commis en dehors du ressort du tribunal de Première instance². En outre, les reproches adressés à Fuchs par Gondry en 1889 portent sur la lenteur du directeur de la Justice devant la demande du ministère public de Banana à poursuivre un agent européen³. Ce contrôle devrait *a priori* s'estomper par la suite ou plutôt moins se faire sentir notamment à cause du roulement important des titulaires⁴. En attendant, le directeur de la Justice est un fonctionnaire de premier plan – au grand déplaisir de Fuchs qui fait preuve de piètre qualité administrative⁵ – qui traite aussi bien des dossiers des Affaires étrangères que de la Justice : « [...] cultes – consulats – police – sociétés religieuses – sociétés commerciales – pavillons [témoin de l'actualité politique] – greffe – personnel judiciaire – haute surveillance du parquet – État civil – notariat – successions... Voilà qq [quelques] unes des attributions de cette direction : j'oublie la meilleure, mais celle-là me reste au second ordre comme juge "Tutelle des noirs". »⁶

Parmi les autres tâches, le directeur de la Justice participe à l'élaboration de la législation. Très naturellement, il rédige des règlements que nous supposons à la destination de son service, mais également des ordonnances qui sont le propre des gouverneurs⁷. En fait, Fuchs et De Saegher comme directeurs de la Justice deviennent des conseillers juridiques auprès des chefs du Gouvernement local qui ne sont plus des consuls. Nous avons déjà mentionné l'estime de Coquilhat à l'égard de Fuchs au point de le considérer pendant un temps comme un conseiller d'État. De son côté, De Saegher se dit le conseiller intime de Gondry⁸ et lorsqu'il quittera les fonctions de directeur, il conservera ce rôle non pas seulement auprès du gouverneur, mais aussi envers l'ensemble de la haute administration à Boma. Ce qui ne va pas sans l'inquiéter puisqu'il se dit compétent en droit civil tandis qu'il est sollicité en droit international, mais sa réputation est si grande que : « *« très fort et fui comme l'ombre », le juge dit-on est l'homme de la situation... qui est on ne peut plus critique sur tous les points de la frontière... A ce titre, je suis hélas ! de temps immémorial le confident et le conseiller intime du Gouvernement local : Cela n'est pas difficile, il suffit de savoir écouter d'un certain air profond. »*⁹

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, pp. 311, 316. Dans sa correspondance, De Saegher confirme cette position du directeur de la Justice. MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1890, courrier de De Saegher à Steyaert, mars 1890.

² MRAC, papiers de Winton, cahier des correspondances, courrier expédié le 2/2/1887, №14.

³ MRAC, papiers Fuchs, 354, lettre de Gondry à Fuchs, 4/3/1889.

⁴ Nous avons repéré pas moins de seize magistrats ayant été porté à la direction de la Justice pour le Congo léopoldien.

⁵ « *Oh, ces stupides besognes administratives compliquées d'indicateurs, de [?], de classements généraux et de classements spéciaux ; cette correspondance officielle filant macaroniquement et ces hiéroglyphiques mémoires cancellairesques à déchiffrer.* » MRAC, papiers Fuchs, 23, brouillon lettre de Fuchs à Sulzberger, 12/8/1888

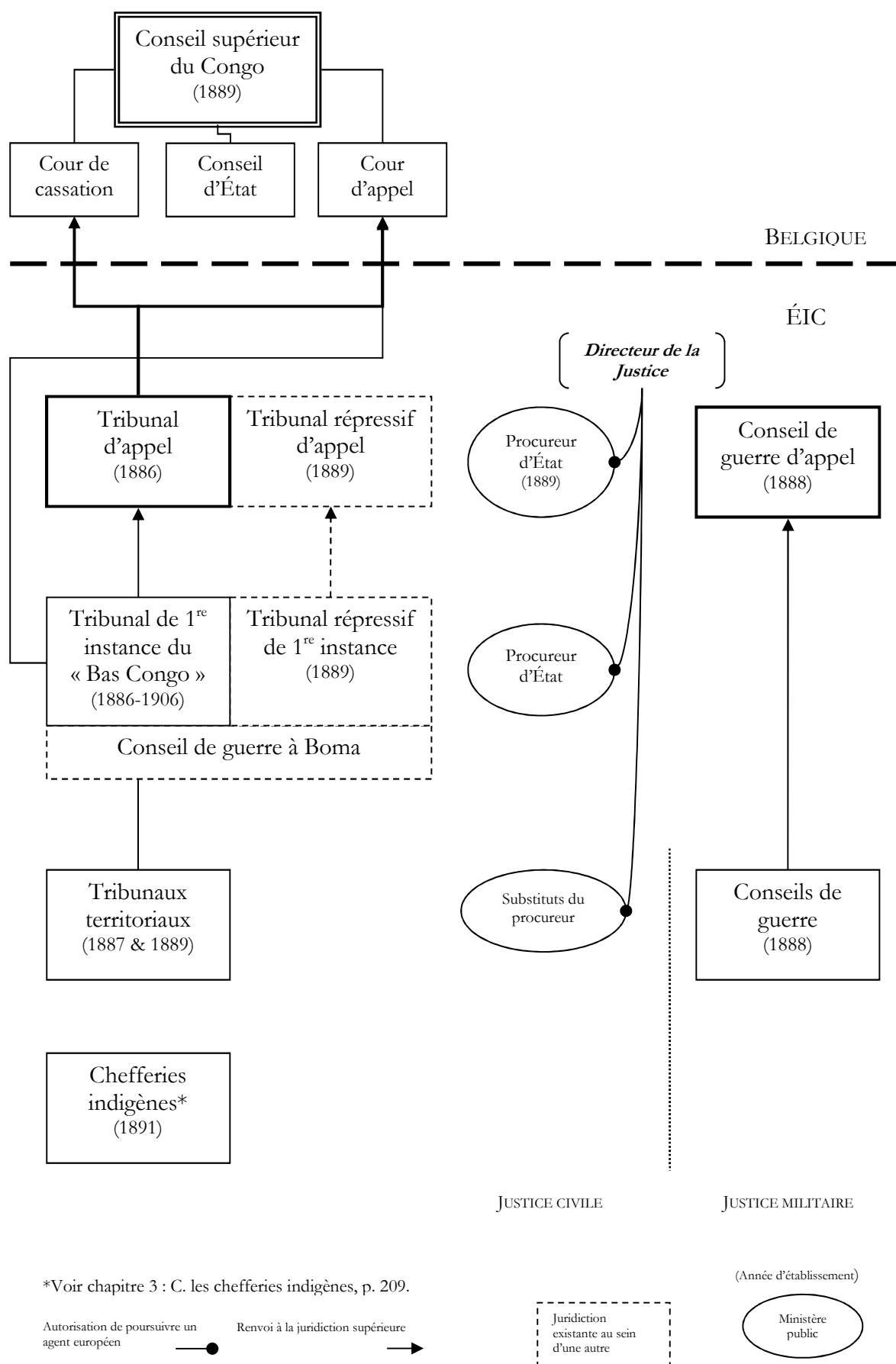
⁶ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1890, courrier de De Saegher à Steyaert, mars 1890.

⁷ SPFAE, AA, Divers, D 289/3, 4, lettre de Fuchs à Zénon, 16/3/1888.

⁸ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1889, lettre de De Saegher à Steyaert, 12/11/1889.

⁹ *Ibidem*, 1891, courrier de De Saegher à Steyaert, février 1891.

Figure 1 : Organigramme du système judiciaire 1886-1889



2. Une réalité de terrain plus conflictuelle

L'exposé théorique ci-dessus n'est valable en grande partie que sur papier. Pour mieux saisir la réalité de l'organisation judiciaire, il nous faut suivre le parcours du procureur d'État Marcellin De Saegher, qui joue un rôle primordial entre 1889 et 1896. Il réalise d'ailleurs un bilan des quatre premières années et il fait l'éloge de l'État indépendant : « *C'est un immense résultat acquis si l'on songe qu'elles ont été jusqu'à ce jour, les conditions d'existence du Gouvernement. C'était une grande et belle mission que de créer la Justice dans cet État nouveau, d'en imposer le respect, de faire naître la confiance. [...] Le Roi a accepté de réparer le mal que le blanc civilisateur a fait au noir avant l'établissement de son gouvernement, c'est une terrible tâche, qui nous incombe, à nous, ainsi chargés de tous les péchés d'Israël.* »¹

Pourtant, il existe un revers de médaille et les propos de l'ancien avocat gantois doivent être compris à la lumière de ses traits psychologiques. Son départ – comme pour beaucoup d'autres – n'est pas volontaire pour l'Afrique. Il répond même à une situation familiale pénible puisqu'il doit rembourser les dettes de son père². Il a dû donc abandonner ses projets d'avenir et ses rêves. De confession catholique et très probablement proche de la démocratie chrétienne, il se résigne à sa situation et donne un sens providentiel à sa présence au Congo³. Convaincu au départ que le Roi est animé par un noble but, il adhère spontanément au discours civilisateur. Pour lui, l'expérience coloniale léopoldienne est une occasion unique pour le pilier catholique belge : « *Dites donc aux familles catholiques de nous envoyer leurs fils, non pas leurs enfants prodiges, mais des hommes de foi et de volonté – le Roi ne demande pas mieux, j'en suis convaincu : Mon rêve à moi et il est réalisable c'est que le Congo devienne une terre chrétienne, son gouvernement chrétien... mais il faut des fonctionnaires chrétiens.* »⁴ Dans sa conception, le pouvoir judiciaire est indéniablement le meilleur défenseur de la civilisation. De Saegher est d'ailleurs encouragé dans cette voie par van Eetvelde, qui confie au magistrat sa volonté d'établir au Congo la « *civilisation par la Justice* » auprès des indigènes et évidemment d'accroître la « *souveraineté réelle de l'État* »⁵.

En matière de critique historique, le témoignage du juge est de première importance puisqu'il bénéficie de la confiance du chef du Gouvernement local à un tel point que Wahis accepte même son franc-parler, ce qui est exceptionnel au vu de la personnalité de ce gouverneur militaire. Néanmoins, De Saegher est un homme exalté qui va être profondément déçu – comme d'autres collaborateurs de la première heure – de l'orientation politique de l'État indépendant et de ses conséquences en terre congolaise. Pourtant, le magistrat fait preuve apparemment d'une fidélité à toute épreuve à l'ÉIC. Chargé d'instruire l'affaire Stokes-Lothaire, il fouille dans les archives conservées aux Stanley-Falls et il tombe de suite sur les dossiers concernant les échanges d'armes et de munitions contre de l'ivoire avec les Arabos-swahilis. Après son examen, il conseille à Boma de détruire ces documents, « *qui valent entre les mains d'un chenapan, autant de billets de mille qu'il y a de caractères graphiques* »⁶. Dès lors, personne ne se doute de la virulence de ses critiques qu'il énonce

¹ *Ibidem*, 1890, courrier de De Saegher à Steyaert, octobre 1890.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1889, lettre de De Saegher à Steyaert, 18/1/1889.

³ « *C'est si triste d'être un être inutile, de n'avoir rien à faire de sa vie, de n'avoir à aimer que soi seul : femme, enfant, maîtresse, famille, j'ai tout perdu ; pour qui ou pour quoi vivre si pas pour cette mission, dont témérairement peut-être, je me crois investi.* » *Ibidem*, 1890, courrier de De Saegher à Steyaert, octobre 1890.

⁴ *Ibidem*, 1889, lettre de De Saegher à Steyaert, 1/7/1889.

⁵ AGR, PVE, Pos 4072, 36, lettre de De Saegher à van Eetvelde, 5/6/1889.

⁶ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d.

dans sa correspondance privée à l'égard du Congo léopoldien. Ainsi lorsque des fuites se produiront sur l'affaire Lothaire par le juge Steyaert, van Eetvelde se montre surpris des informations qu'avait récolté le procureur d'État¹. Indéniablement, le secrétaire d'État se montre déçu de l'attitude qu'a adoptée le magistrat congolais et le fait doit attirer notre attention sur les motivations et les buts recherchés par De Saegher. Aussi attrayantes soient-elles la teneur de ses propos et les affaires dénoncées, il ne nous faudra pas oublier la passion qui anime sa plume et admettre qu'il existe une différence de degré entre le fait qu'il énonce et l'interprétation qu'il lui donne. Si nous devons être prudents devant cette distorsion de la réalité – certes difficile à jauger –, celle-ci ne remet pas en cause la crédibilité de son témoignage.

Revenons quelques années en arrière, car dès le début de sa carrière congolaise, De Saegher porte son regard sur le fonctionnement de la Justice. Cet exercice ne résulte d'abord pas d'une volonté propre, car l'initiative en revient à van Eetvelde. L'administrateur général demande, en effet, au magistrat de lui communiquer ses observations un trimestre à peine après le début de son mandat². Jusqu'à la preuve du contraire, ce cas semble être unique et seuls cinq rapports ont pu être mis au jour s'inscrivant dans un court intervalle de mai à août 1889. Ils témoignent par contre de la volonté de Bruxelles à rendre effectif le troisième pouvoir. D'emblée, l'opinion du magistrat est tranchée : la Justice est perçue comme une ennemie par l'autorité administrative ou plutôt par des agents principalement recrutés dans l'armée. Dès lors, confie-t-il à son ami Steyaert, « [...] à Bruxelles, on sait quelle est la situation du magistrat et on lui sait gré de sa bonne volonté, on le soutient avec une crânerie qui n'appartient qu'aux gouvernements autocratiques. »³

Développant la première partie de ses considérations plus longuement à l'administrateur général, le juge insiste sur l'incompréhension des agents à voir l'action régulière de la Justice se substituer à leur arbitraire⁴. Deux raisons expliquent, selon le magistrat, cette situation. La première est les longs laps de temps durant lesquels les futurs fonctionnaires n'ont relevé que d'eux-mêmes. L'habitude s'est donc enracinée d'infliger des punitions sommaires, voire brutales, aux populations locales. Wahis n'écrit pas de manière si différente deux ans plus tard à van Eetvelde. Entretemps, De Saegher estime que ce type d'arbitraire est compréhensible jusqu'à un certain degré dans le Haut-Congo, mais que son importation dans le bas fleuve ne peut être tolérée. À noter que le « déni de justice » se retrouve également dans les litiges entre fonctionnaires, qui préfèrent parfois résoudre leurs querelles dans des voies de fait ou des duels. La seconde raison concerne l'origine professionnelle des agents, dont de nombreux sous-officiers qui « [...] ont conservé leurs traditions et leur esprit de corps qui leur fait (sic) considérer même en Belgique toute intervention de la Justice civile comme une usurpation de leurs droits et une atteinte à leur dignité. » La situation devient aigüe par le fait même que d'une part les poursuites des cas graves par le Parquet entraîneraient une désorganisation administrative et que d'autre part, l'animosité n'est pas seulement témoignée par les échelons inférieurs, mais également par les hauts fonctionnaires.

De Saegher n'hésite pas à parler de conspiration, concrétisée par des actes volontaires entravant l'exercice de la Justice. Ainsi, le magistrat souligne la manie des chefs militaires qui considèrent les

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 26/9/1896.

² MRAC, papiers De Saegher, I. 2003-23, B : papiers privés, minute n°1 de De Saegher à van Eetvelde, 19/5/1889.

³ *Ibidem*, II. 2003-23, 1889, lettre de De Saegher à Steyaert, 1/7/1889.

⁴ *Ibidem*, I. 2003-23, B : papiers privés, minute n°1 de De Saegher à van Eetvelde, 19/5/1889.

délits qu'ils constatent comme des fautes disciplinaires. Au lieu de les dénoncer au Parquet, les officiers préfèrent soumettre les fautifs à la peine de la chicotte. Cet exemple est sans doute un peu léger pour parler de conspiration et nous pouvons y voir surtout l'habitude prise par des officiers à vouloir faire respecter leur autorité d'une manière prompte et démonstrative. La punition du fouet deviendra rapidement un symbole de l'asservissement des populations locales par l'État indépendant. Le Gouvernement légifèrera d'ailleurs à plusieurs reprises sur l'usage de la chicotte, mais les prescriptions légales seront difficilement appliquées. À l'exemple de l'inspecteur d'État Léon Hanolet qui se justifie, en 1902, auprès du gouverneur de l'usage de cette punition à l'encontre d'une femme pour maintenir intacte son autorité tout en sachant qu'il commettait un acte illégal¹. De manière plus pertinente, De Saegher signale qu'un fonctionnaire a refusé que l'un de ses subalternes soit requis comme greffier en le faisant consigner et « [...] *qu'il se trouvait à ne rien faire assis sous la véranda pendant qu'on l'attendait au tribunal et qu'il a fallu recourir à l'intervention de Mr le Gouverneur général pour permettre au tribunal de tenir son audience.* »

Les accusations portées par De Saegher sont graves et soulignent de suite l'antagonisme existant entre les militaires et les juristes dont le premier à souffrir est Félix Fuchs. La notion de conspiration utilisée par le magistrat gantois ne répond probablement pas de manière adéquate au microcosme qu'est Boma. En revanche, celle de « *coterie* » également employée par le juge semble mieux répondre à la situation et il identifie Henri Avaert, le commandant de la Force publique, comme en étant l'âme. De Saegher étaie ses dires sur le comportement de l'officier et les suites qui sont données. Une instruction est ouverte contre Avaert début 1889 pour avoir porté des coups à un soldat zanzibarite avec la circonstance aggravante que le décès en aurait résulté. Le tribunal retient que les coups ont été portés volontairement néanmoins l'autopsie laisse planer le doute sur les causes du décès ayant pu être provoquées par une bagarre où le Zanzibarite a été impliqué la veille de sa mort². Le commandant de la Force publique est finalement condamné pour coups et blessures, en août 1889, à une peine légère, soit une amende de 100 francs. Cependant, Avaert a la rancune tenace. Quelques jours après le procès, revenant d'un dîner officiel avec le procureur d'État Baerts – soulignant ainsi une fois encore la promiscuité de la « capitale » congolaise – l'officier agresse physiquement et verbalement le magistrat. Une nouvelle instruction est donc ouverte et confiée à un substitut, mais le gouverneur Janssen décide de suspendre les poursuites. Pourtant Janssen avait écrit à van Eetvelde qu'« *il faut cependant que tous les officiers se mettent une fois dans la tête qu'il y a des juges au Congo et que l'arbitraire n'y est plus de mode* »³. Cette décision pousse De Saegher à réagir comme directeur de la Justice en vue de dénoncer l'action de « *quelques-uns* » qui « *ne veulent pas de l'institution* » et dont le « *programme a été plus d'une fois nettement formulée : "Pas de magistrats au Congo"* »⁴

Le cas n'est pas isolé puisque quelques mois auparavant, le juge de première instance avait dû également essuyer la grossièreté d'un haut fonctionnaire, en pleine séance et ensuite à un dîner officiel. De Saegher ne le nomme pas, mais précise que celui-ci a eu des démêlés avec la Justice. Si Henri Gondry oblige l'intéressé à présenter ses excuses, De Saegher regrette que la logique soit toujours de mise pour « *l'autorité supérieure* » de considérer comme prématurée l'intervention

¹ SPFAE, AA, SPA, 162 (194), dossier Léon Hanolet, lettre de Léon Hanolet au gouverneur, 10/8/1902.

² MRAC, papiers De Saegher, B – papiers privés, affaire Avaert.

³ AGR, PVE, Pos 4068, 2, lettre de Janssen à van Eetvelde, 25/8/1889.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, affaire Avaert, minute de la lettre de De Saegher à van Eetvelde, 16/9/1889.

judiciaire et que la répression des délits commis par les populations locales reste confiée à l'autorité administrative. Dès lors, les poursuites contre les fonctionnaires continuent à être étouffées¹. Si l'hostilité des militaires est un trait dominant, l'invocation de l'intérêt politique en est sûrement un autre qu'il faudra observer par la suite. Ces événements ne doivent pas nous induire en erreur. En effet, l'indiscipline parmi les fonctionnaires est également grande, voire généralisée d'après la plainte du directeur des Finances, De Keyser, à propos des difficultés à exercer son autorité de chef de service. D'autant plus que l'exemple ne vient pas toujours dans haut tel Van Kerckhoven, alors commissaire de district de 1^e cl, qui est ramené chez lui en brouette et qui sur le chemin arrive encore à provoquer des esclandres². Il n'en reste pas moins vrai que la Justice – symbole de l'ordre et de la morale – est plus violemment attaquée. Cependant, confiant dans le Gouvernement central, De Saegher conçoit que des abus soient inévitables dans un pays aussi neuf et étendu. Très logiquement, il appelle de ses vœux des réformes dont en premier lieu, le renforcement de l'organisation judiciaire et en second lieu, le transfert du « Service des palabres » – expression consacrée pour le règlement des contestations entre natifs par les commissaires de district – de l'administration administrative à l'administration judiciaire.

3. Mission de surveillance de Marcellin De Saegher dans le Haut-Congo

Malgré ce sombre tableau, De Saegher dresse, un peu plus d'une année plus tard, le portrait d'une Justice triomphante. De là à penser que la situation a changé du tout au tout, le risque est grand de se fourvoyer. L'évolution de son opinion se comprend principalement au regard de ses relations interpersonnelles en ce sens que le magistrat gantois s'est forgé, selon ses propres dires, une position inattaquable. En effet, il refuse – bien que conseiller du Gouvernement local – de participer à la course aux honneurs et décline notamment le poste de secrétaire général. De Saegher se bâtit dès lors la réputation d'un juge intègre et respecté du Gouvernement puisque ce dernier accepte les décisions de son arbitrage dans les conflits en matière civile qui l'oppose aux sociétés commerciales. Puisqu'il est à la tête de la seule juridiction qui fonctionne régulièrement, De Saegher représente en quelque sorte à lui seul la Justice et il arrive à s'imposer en partie. Non pas tant à cause des jalousies qu'il suscite parmi certains de ses collègues que de la manière dont il est considéré par les agents : « *Les fonctionnaires de ce gouvernement le plus despotique de l'histoire et qui ne comprennent pas qu'au-dessus de l'homme, il y a un principe dont il n'est que le serviteur, ont appris à révéler cette personne devant qui s'incline le Gouvernement qui les fait chaque jour trembler.* »³

Les propos du juge éclairent à son tour cette caractéristique importante, déjà soulignée, de l'administration de l'État indépendant, à savoir : la valeur de l'individu imprime avant tout autre élément la force de sa fonction. Ce sont bien ses qualités intrinsèques qui décident van Eetvelde à confier au juge de Première instance une mission de tout premier ordre dans le Haut-Congo. Saisissant le prétexte de la future installation du parquet à Léopoldville, l'administrateur général poursuit sur la dynamique initiée depuis 1885 et cherche à rencontrer deux objectifs soit : donner « *une impulsion énergique* » à l'administration judiciaire dans le Haut Congo d'une part et renseigner

¹ AGR, PVE, Pos 4072, 36, lettre de De Saegher à van Eetvelde, 5/6/1889.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1889, pages de son journal, 30/6/1889.

³ *Ibidem*, 1891, documents sur sa mission de surveillance, lettre de De Saegher à Steyaert, 23/3/1891.

le Gouvernement central sur le fonctionnement des tribunaux existants d'autre part. En effet, le collaborateur de Léopold II est convaincu que ceux-ci ne fonctionnent pas. Van Eetvelde estime dès lors qu'« [...] il y aura à perfectionner ce qui existe déjà, à initier les tribunaux du Haut Congo aux charges de leur mission, à les mettre en quelque sorte en mouvement, à faire œuvre de surveillance et de contrôle. »¹

Pour mener à bien cette tâche essentielle, le magistrat gantois conserve le rang de directeur et est nommé procureur d'État afin de pouvoir saisir les divers tribunaux. De son avis, il s'agit de la poursuite logique des efforts qu'il a menés dans le Bas-Congo en vue d'imposer l'exercice régulier de la Justice. S'il se réjouit de la liberté d'action octroyée – pas de limites temporelles et indépendance vis-à-vis du gouverneur –, il se place clairement dans une perspective quasi messianique : « Je m'en vais, l'âme vaillante cependant, parce que je sais qu'il y a quelque chose à faire là-bas et que j'ai foi en Dieu. »² Pour d'autres qui ne sont pas de l'administration tel Louis Goffin, l'ingénieur en chef du chemin de fer, cette mission ressemble beaucoup à « une boule dirigée sur le jeu de quilles militaire » revenant par le fait même sur l'antagonisme militaire-magistrat, mais exprimant sans doute une irritation plus largement répandue suscitée par la domination militaire dans l'administration. De Saegher deviendrait ainsi le « pékin-censeur »³.

Le magistrat gantois s'absente de Boma entre 1891 et 1893 autrement dit durant une période de grands bouleversements pour l'État indépendant. En effet, sa mission débute au moment où se déploient les grandes expéditions vers le Nil. Son voyage traverse des territoires à peine explorés – se rendant dans le district des Bangalas, il suit d'ailleurs l'itinéraire établi par Vangele – pour lesquels le maillage administratif est embryonnaire et sur lesquels les chefs d'expédition sont tout puissants. Il fréquente par conséquent les grands capitaines de Léopold II et il se lie d'amitié avec l'inspecteur d'État Fivé. Il est témoin également de l'effectivité de la puissance arabo-swahilie et trouve que le Gouvernement local est bien trop « arabophile », tandis que le conflit avec les Arabisés est déjà bien engagé⁴. Il assiste également à la mise en place de la politique domaniale et il dénonce très rapidement cette « production "intensive" » qui revient à abattre « l'arbre pour en avoir les fruits »⁵. De son voyage, De Saegher doit transmettre à Bruxelles des rapports dont seuls quelques brouillons ont été conservés dans ses archives. La carence est d'autant plus importante que De Saegher ne fait pas confiance dans les services du secrétariat général à Boma. Dès lors pour éviter que ses propos et ses résolutions ne tombent dans le domaine public, le juge n'exprime pas toute sa pensée dans les rapports et les double par une correspondance directe avec van Eetvelde qui est encore moins bien conservée. Il nous n'est donc pas possible de dresser un bilan complet de l'état de l'organisation judiciaire pour le Haut-Congo, mais les rapports nous renseignent sur divers points pour l'une ou l'autre juridiction.

¹ *Ibidem*, III. 2003-23, lettre de van Eetvelde au gouverneur, 3/6/1891

² *Ibidem*, II. 2003-23, 1891, documents sur sa mission de surveillance, lettre de De Saegher à Steyaert, 10/7/1891. De Saegher maintient cette approche jusqu'à la fin. Ainsi, il écrit en 1893 : « [...] un peu comme les chevaliers errants qui s'en allaient à travers le monde redresser le tort, je vais sans mission plus déterminée que la leur, et aussi libre au hasard des circonstances faire le bien qui se présente et empêcher le mal que possible. » *Ibidem*, 1893, lettre de De Saegher à Steyaert, 25/3/1893.

³ *Ibidem*, I. 2003-23, C 3 : papiers privés, lettre de Goffin à De Saegher, 2/10/1891.

⁴ Il s'agit de l'interprétation du magistrat sur la manière dont Fuchs évalue la situation de Boma. Par contre, De Saegher est d'avis qu'il faut éliminer physiquement toute la présence arabisée du Congo. *Ibidem*, 1893, lettre de De Saegher à Steyaert, 25/3/1893.

⁵ *Ibidem*, lettre de De Saegher à Steyaert, 11/8/1893.

Son voyage l'amène en premier lieu à Lukungu, siège du tribunal territorial pour le district des Cataractes. Le cas de figure de Lukungu est précieux sur divers plans : tout d'abord, la station n'est pas très éloignée de Boma au regard du Congo ; ensuite, elle se situe dans le hub logistique de l'ÉIC ; enfin sont conservées la minute du rapport et celle de la lettre à van Eetvelde. Le tout premier élément qui frappe est la mention par De Saegher d'une séance d'un conseil de guerre convoqué par le commissaire de district. Or cette juridiction ne figure pas dans la liste de van Eetvelde citée plus haut et pourtant le magistrat n'en exprime aucune surprise. Dès lors, nous devons supposer que le gouverneur a dû accorder une commission au haut fonctionnaire territorial. Ce n'est pourtant pas ce qui importe le plus, car le magistrat confirme de suite la supposition de l'administrateur général sur le non-fonctionnement des juridictions. En effet, le tribunal territorial ne s'est réuni que deux fois et De Saegher désigne comme cause primordiale la méconnaissance des devoirs du magistrat par les fonctionnaires et dans ce cas du commissaire de district. Si l'on se rappelle les considérations faites dans le chapitre précédent sur les devoirs des commissaires, on ne s'étonnera pas de cette analyse. Ces fonctionnaires préfèrent régler les affaires de manière administrative – comprenons l'application du règlement disciplinaire – plutôt qu'entamer une instruction, sauf si l'affaire est trop scandaleuse. Par écho, le juge revient sur les premières constatations qu'il posait en 1889 et qu'il voit se confirmer. De ses observations, il conclut qu'il y a une méconnaissance globale de la législation. Il n'a d'ailleurs pas trouvé une collection complète du *Bulletin officiel* et dans les archives du district, celles concernant la Justice reprennent tout ce qui n'a pas un rapport avec l'administration proprement dite. Cet état de fait provient de l'absence de formation des fonctionnaires à leurs tâches de magistrat. Ainsi, les remplaçants des commissaires de district sont formés en stage chez leur prédécesseur qui les met au courant des divers services et de la marche générale des affaires. On a vu la multiplicité de ces tâches et la priorité des agents supérieurs à assurer l'ordre public et à récolter l'impôt. « *Mais personne, poursuit De Saegher, ne lui parle de "La Justice", de son organisation, des devoirs judiciaires qui vont lui incomber, il ne l'a vu fonctionner nulle part, si bien qu'il n'en soupçonne même pas l'existence, et si un jour il reçoit des arrêtés ou autres documents qui s'y rapportent, il les classe sans le lire "parmi les paperasses inutiles que Boma envoie partout, mais qui n'intéressent pas son district". Lorsqu'arrive sa nomination de juge territorial : "Mon prédécesseur l'était", se dit-il simplement, "honoris causa" ou selon une formule demeurée célèbre "ad ostentationem" et il classe encore ce document. Et il n'en continue pas moins à être un très bon commissaire de district, faisant de palabres de paix et des palabres de guerre et sans s'en douter... beaucoup d'arbitraire telles sont les traditions qu'il a reçues de son prédécesseur qui n'a jamais reçu du gouvernement que des félicitations.* »¹

Si nous nous bornons au strict champ administratif, cette analyse est exacte et restera valide tout au long de l'État indépendant, mais elle cache souvent une réalité plus crue. Celle-ci est perceptible entre les lignes écrites par le juge notamment avec le glissement de la connotation attachée à la palabre. Si, dans son rapport officiel, le magistrat distingue palabre de paix et palabre de guerre, il la limite dans sa lettre à van Eetvelde à une action militarisée et arbitraire. La description qu'il lui fait de l'action administrative dans les Cataractes est apocalyptique. Tout semble se résumer à une violence arbitraire exercée par les agents tant européens que natifs sur

¹ *Ibidem*, IV. 2003-23, Rapport sur tribunal territorial et conseil de guerre de Lukungu, 1/9/1891.

les populations locales¹. Dans ce contexte, le commissaire de district n'est pas forcément ignorant de ces délits dont il peut également tirer un profit personnel. Il ne poursuit donc pas les coupables ou ne leur inflige que des peines administratives légères.

Par un curieux écho, la variation dans le degré du discours entre le rapport officiel et la lettre privée nous renvoie adéquatement à la qualité des informations transmises au Gouvernement central et perdant en densité au fil de l'échelle hiérarchique. Le cas ici est tout autre puisqu'au contraire un canal privilégié s'établit à partir de 1889 et l'intérêt est grand de savoir ce dont van Eetvelde a pu faire avec de telles informations. Pas grand-chose puisque De Saegher, quelques années plus tard, qualifie d'hypocrite l'attitude du secrétaire d'État². En faisant un pas supplémentaire, il est pertinent de se demander dans quelle mesure Léopold II est tenu informé de la mission De Saegher. Sans aucun doute, le Roi est au courant de la teneur des rapports. Par contre, il n'existe pas d'indices permettant de trancher dans un sens ou dans un autre l'hypothèse selon laquelle la correspondance privée est portée à la connaissance du Roi. Cette étude en parallèle d'une double source d'informations n'est malheureusement pas possible pour d'autres régions inspectées par le magistrat gantois. Cela étant, il n'empêche que les rapports restent des pièces précieuses et que des éléments se recoupent avec les constats posés pour le district des Cataractes.

Il ne faut pas être grand clerc pour affirmer que les services judiciaires ne sont pas opérationnels dans le Haut-Congo et qu'ils ne sont pas adaptés à la situation tant géographique qu'administrative. Le décompte des affaires traitées par les tribunaux à Léopoldville illustre adéquatement la première partie de ce constat. Soit ceux-ci ne siègent pas, soit les affaires sont classées sans suite. De Saegher remarque une pointe d'activité en août-septembre 1889, mais il l'explique par l'inspection de Janssen – initiateur de l'organisation judiciaire – suscitant un zèle, mais retombant rapidement après le départ du gouverneur³. Pour la deuxième partie de l'affirmation, le rapport sur le territoire Oubangui-Uélé-Bomu se prête à merveille puisque seul alors le commandant d'expédition est revêtu de pouvoirs judiciaires et qu'il lui est impossible d'être omniprésent. De Saegher recommande donc la multiplication des conseils de guerre et notamment dans les stations de la frontière septentrionale (Banzyville et Yakoma)⁴.

Les abus de l'administration territoriale figurent comme une autre constante. Il y a tout d'abord abus parce que la législation est inconnue. Tout comme pour Lukungu, l'expédition Oubangui-Uélé n'est pas en possession d'une collection complète du *Bulletin officiel*, le magistrat n'a retrouvé que quelques numéros des années 1890-1892. Cette méconnaissance conduit irrémédiablement au déni de justice, mais la déficience n'est pas simplement théorique. Plus alarmant pour Bruxelles, le problème se pose en matière d'éthique. Le concept même du respect de la loi est ignoré pour laisser la place aux contingences des situations locales. « *C'est l'esprit qui est vicié*, écrit De Saegher dans son rapport, *par l'isolement et un contact parfois trop long avec les indigènes. Certaines de leurs idées et de*

¹ De Saegher dénonce notamment les actions d'un clerc noir, James Ogumbiji, qui pille les villages et dispose de plusieurs dépôts où sont entreposés aussi bien marchandises qu'esclaves. Ce dont Van Dorpe est parfaitement au courant. *Ibidem*, III. 2003-23, Minutes et rapports, minute à van Eetvelde sur le district des Cataractes, s.d. [1891].

² *Ibidem*, I. 2003-23, G 7, 1894, lettre de De Saegher à Steyaert, 10/12/1894.

³ *Ibidem*, IV. 2003-23, N° 21/B3 brouillon du rapport sur les juridictions répressives dans le district du Stanley-Pool, s.d.

⁴ *Ibidem*, brouillon du rapport sur les juridictions répressives dans l'Oubangui, 15/3/1892.

leurs coutumes s'infiltrèrent en nous, on se les assimile inconsciemment et peu à peu s'en va le respect de la personne humaine. »¹ L'emploi de la chicote figure comme l'abus le plus visible et le plus fréquent. Indistinctement aux statuts des indigènes (notamment les ouvriers et employés noirs), les agents appliquent la peine du fouet – une punition militaire – et qui plus est généralement de manière impulsive. Des cas plus graves se présentent devant le magistrat où un homme est abattu, car souffrant au sens premier d'une maladie contagieuse et que l'agent estime qu'il n'y a pas moyen de le guérir. De tels actes ne peuvent qu'éveiller le conflit entre autorité judiciaire et autorité administrative en particulier autour de la chicote. Le cas qui va être évoqué est loin d'être secondaire puisqu'il implique Paul Costermans, futur vice-gouverneur. Costermans dirige alors le district du Stanley-Pool et le substitut du procureur veut le poursuivre parce qu'il a donné le fouet au boy du magistrat. Le commissaire de district se défend assez maladroitement – mais ce qui est emblématique d'un état d'esprit – en affirmant qu'il a appliqué maintes fois la chicote, mais que le substitut réagit parce qu'il s'agit de son domestique. Plus pertinemment, Costermans mentionne que De Saegher – juge en mission de surveillance – l'a vu appliquer cette peine à des femmes et que le magistrat n'a pas fait de remarques². L'attitude du Gantois est ambivalente : une grande réserve dans la présence et un déchaînement dans la correspondance. Ce trait de caractère entraîne de fâcheuses conséquences puisque le magistrat ne semble pas agir avec fermeté. Certes, il s'adresse au gouverneur afin que ce dernier rappelle les limites du règlement disciplinaire, mais il n'envoie pas un signal clair aux fonctionnaires³.

Au-delà du cas personnel du juge en inspection, il est facile de percevoir que des logiques différentes s'opposent et qu'ainsi naît une divergence de vues qui se mue parfois en conflit entre les deux pouvoirs. Pour l'autorité territoriale, les peines corporelles sont utilisées comme un moyen rapide et efficace de contrôle et de coercition des populations locales, une épée de Damoclès d'après une litote de Costermans⁴. Les notions d'un droit européen sont superflues pour ces officiers dont la tâche première est de maîtriser un territoire africain. L'action d'un magistrat de carrière est donc perçue comme entravant l'action politique. Dès lors, le futur chef du Gouvernement local estime que l'introduction de substitut professionnel – des magistrats de carrière en l'occurrence – est prématurée dans le Haut-Congo au risque d'affaiblir l'autorité des fonctionnaires territoriaux⁵. De Saegher, qui est le référant pour l'organisation judiciaire, adopte à nouveau une double position. Auprès d'un substitut de Léopoldville qui est également originaire de Gand, De Saegher lui recommande d'adopter différentes attitudes proches de son caractère, c'est-à-dire : être courtois, être réservé dans ses appréciations et ne pas revendiquer ses privilèges. Au final, le juge estime qu'« *il importe avant toute chose, dans le haut Congo, d'éviter des conflits entre l'autorité judiciaire et l'autorité politique et administrative et dans aucun cas il ne faut que vous engagiez la responsabilité du parquet en laissant le conflit se produire.* »⁶ Par contre s'adressant deux années plus tôt à Wahis, l'ancien directeur estime que cette ligne de conduite doit être extraordinaire. Au contraire, le parquet ne doit pas faire obstruction à l'action publique même si celle-ci atteint l'administration

¹ *Idem.*

² *Ibidem*, III. 2003-23, dossier Costermans, copie du procès-verbal de la plainte de Kimungu, 21/12/1893

³ *Ibidem*, IV. 2003-23, lettre de De Saegher au gouverneur, 8/12/1891.

⁴ *Ibidem*, III. 2003-23, dossier Costermans, copie de la lettre de Costermans au gouverneur, [décembre 1893].

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem*, lettre de De Saegher à Wolters, 8/1/1893.

d'un district en poursuivant un haut fonctionnaire¹. En prenant position dans ce débat à l'appui des situations à Matadi et à Léopoldville, le gouverneur considère également qu'il faut éviter à tout prix les conflits entre substituts et commissaires de district, et ce d'autant plus si le chef du gouvernement local ne peut arbitrer directement. Pour ce faire, il préconise tout simplement à Bruxelles de ne placer qu'un seul magistrat dans les chefs-lieux comme juge, mais plus de substituts. Il ne rencontre évidemment pas l'assentiment du directeur de la Justice et du procureur d'État².

4. Échec des projets de réformes de Marcellin De Saegher

Cette opposition entre magistrats et administrateurs militaires figure de manière flagrante comme corollaire du bras de fer entre les deux pouvoirs. Cependant et comme toujours, une généralité ne représente pas toute la réalité et il n'est pas concevable d'englober l'attitude des officiers sous une seule qualification. Ainsi à l'Équateur, Charles Lemaire recommande de ne pas poursuivre un agent d'une société ayant tué un natif. Il évoque plusieurs raisons dont la plus étonnante est que les villageois sont « heureux » de ne pas avoir subi de représailles – une palabre en somme – tandis qu'ils s'y attendaient. Lemaire ajoute également que l'agent est un ancien fonctionnaire et que travaillant pour Daumas-Béraud, il est inutile de susciter de nouvelles tensions avec la firme française, qui s'oppose à la politique domaniale³. Par contre, Alphonse Vangele se situe sur la même longueur d'onde que De Saegher à propos de la nomination d'un magistrat au parquet⁴. En outre, le juge n'est pas naïf et sait fort bien que l'État indépendant n'est pas un territoire pacifié. L'usage de la force est donc légitime, ne fût-ce que pour protéger les populations ralliées au pouvoir européen. Il admet ainsi l'incendie de villages désertés par des natifs hostiles, mais il ne conçoit pas l'usage des armes pour l'asservissement. Adhérant de manière complète à la mission civilisatrice, il ne peut qu'exécrer de plus en plus l'administration et ses pratiques.

Le Gantois rentre en Belgique à la fin de l'été 1893 et Wahis se montre fort élogieux à son propos. Le gouverneur conseille à Bruxelles de lui permettre de poursuivre sa mission non plus avec un objectif informatif ou impulsif, mais organisationnel⁵. Léopold II reçoit De Saegher et le Roi doit porter l'entretien sur un nombre varié de dossiers⁶. De Saegher va frapper d'étonnement les bureaux centraux, car indéniablement, il délaisse sa réserve habituelle pour tenir un discours énergique ou exalté⁷. La teneur de ses propos nous n'est pas connus, sans doute exprime-t-il ouvertement sa pensée sur l'exploitation du caoutchouc et la récurrence de manque de moyens pour les services judiciaires. Par ailleurs, nous connaissons les liens d'amitié entre Fivé et De Saegher, ainsi que la volonté de l'inspecteur d'État de poursuivre en Europe les luttes qu'ils ont

¹ *Ibidem*, IV. 2003-23, lettre de De Saegher au gouverneur, 8/12/1891.

² *Ibidem*, III. 2003-23, dossier Costermans, copie de la lettre de Wahis à de Grelle-Rogier, 24/1/1894.

³ *Ibidem*, II. 2003-23, 1891, lettre de Lemaire à Wahis, 31/3/1892.

⁴ *Ibidem*, IV. 2003-23, brouillon du rapport sur les juridictions répressives dans l'Oubangui, 15/3/1892.

⁵ SPFAE, AA, SPA, 892, fiche Marcellin De Saegher, note du 12/8/1893. Voir aussi : PVE, Pos 4073, 37, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/7/1892.

⁶ MRAC, papiers De Saegher, VI. 2003-23, Varia, lettre de de Grelle-Rogier à De Saegher, 9/10/1893 ; AGR, PVE, Pos 4077, 66, correspondance avec le Gouvernement à Boma, 1893. Il s'agit des annotations notamment du Roi sur les résumés de courrier de juillet 1893. Très probablement, le monarque puise l'information dans l'un ou l'autre rapport du magistrat et on peut donc se douter que le colloque singulier ne porte pas sur un seul objet.

⁷ AGR, PVE, Pos 4073, 38, lettre de Wahis à van Eetvelde, 18/11/1893.

commencées au Congo¹. On se rappellera que Fivé s'oppose, à titre personnel, à Fuchs et qu'il veut faire du juge le conseiller intime de Léopold II. En ce qui concerne la Justice, De Saegher estime dès son rapport sur les Cataractes qu'il faut non seulement de bonnes lois, mais également de bonnes mœurs. Pour ce faire, il ne voit qu'une seule solution, à savoir : la nomination de docteur en droit n'exerçant que des fonctions judiciaires. Se référant à l'expérience de la magistrature déjà en place, le juge se doute que les fonctions seront pourvues par de jeunes adultes qui seront confrontées à de puissantes oppositions. Or, toujours pour De Saegher, ce type de mission demande du tact, de l'autorité ainsi qu'une connaissance des hommes et des choses. Les jeunes magistrats devront donc nécessairement être placés sous la direction d'un procureur d'État ambulateur². Sans nul doute, le juge a poursuivi tout au long de son inspection sa réflexion et au-delà des recommandations et qu'il formule différentes propositions concrètes.

Le seul projet qui a été conservé est celui d'un décret qui nommerait De Saegher au rang de procureur général³. La fonction est conçue au départ comme personnelle avant que l'expérience la fasse entrer dans le cadre organique. Par ce biais, le magistrat gantois reprend à son compte ce que nous avons déjà détecté pour les directions, à savoir que les institutions trouvent souvent leur origine dans des missions particulières attachées à des individus. La dénomination de la fonction se veut délibérément une mise en parallèle avec le système belge, car les prérogatives attachées devront être plus étendues, plus indépendantes et hiérarchiquement plus élevées que celles du procureur d'État. Établi à Léopoldville et non à Boma, le procureur général détiendrait tous les droits et pouvoirs du procureur d'État, mais surtout la direction immédiate et exclusive du Parquet dans le Haut-Congo sous la surveillance directe du gouverneur. Dans cette large zone géographique, le directeur de la Justice serait donc placé en retrait sauf pour les services du notariat et de l'état civil. Le procureur général serait de même rang qu'un inspecteur d'État, car la mission devrait être plus préventive et que répressive. En effet, le titulaire « [...] *devra convertir parfois à ses vues ou discrètement convertir par un avis contraire à leurs projets* [ceux des hauts fonctionnaires] *du même dans certains cas improbables, mais possible, par un veto absolu. Cela importe d'autant plus que dans l'organisation actuelle – toute militaire du Haut Congo, les idées de hiérarchie et d'autorité sont inséparablement liées dans l'esprit du plus grand nombre qu'elles dépendent strictement l'une de l'autre comme dans la discipline militaire.* »⁴

Il est possible que d'autres projets de réformes aient été pensés par De Saegher et si l'état des archives ne permet pas de trancher la question, il est certain que le magistrat vise principalement l'organisation du Parquet⁵. De même, si l'on se doute aisément que la divergence d'opinions sera de plus en plus importante entre le magistrat et le Gouvernement bicéphale, il n'y a pas une brusque rupture. Nous qualifierons volontiers l'attitude du Gantois d'ambivalente, mais nous devons rester prudents, car nous ne connaissons pas le cœur des tractations. En effet, il est loin d'être certain que le projet de décret vu ci-dessus a été écarté d'office d'autant que le secrétaire d'État de Grelle-Rogier est prêt à suivre son subordonné. Bien que De Saegher ait refusé sa nomination comme inspecteur d'État, il se réengage pourtant dans le but sans doute de continuer

¹ MRAC, papiers De Saegher, VI. 2003-23, voyage d'inspection, lettre n°19 de De Saegher à Reyttter, 21/12/1892.

² *Ibidem*, III-2003, Minutes et rapports, minute à van Eetvelde sur le district des Cataractes, s.d. [1891]

³ AGR, PVE, Pos 4068, 8, projet de décret préparé par De Saegher, s.d. [1894]

⁴ *Idem*.

⁵ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1894, lettre de De Saegher à Steyaert, 10/12/1894.

à soutenir financièrement sa famille. Cette obligation sacrificielle ne l'empêche pas de se considérer, à la fin de 1894, comme restant dévoué à l'ÉIC en prévenant le gouverneur de certains dangers¹. Le magistrat pointe l'opposition à ses projets de réforme au niveau de l'Intérieur et l'inspecteur d'État Fivé renforce cette idée en rapportant l'éventuelle désignation de Fuchs pour une mission d'inspection en lieu et place de De Saegher². Selon lui, la motivation du département – entendons ici van Eetvelde et de plus en plus Léopold II – est très claire. Puisque les juges sont sans initiative, il existe assurément sur papier une administration judiciaire dans le Haut, mais qui est, en réalité, inefficace. Le Parquet est représenté par l'administration territoriale qui est en même temps « [...] exécuter des basses œuvres, directeur de l'exploitation des domaines, négrier et le reste ; juge dans le Haut est donc la meilleure des sinécures. On n'y juge pas dix affaires par an [...]. Le rêve du Gouv [Gouvernement], ce serait d'avoir des juges à l'Equateur, Bangalas – partout – rentés par lui, mais... résidents à Bruxelles »³

Camille D'Heygere, magistrat dans le district des Bangalas, s'associe en partie à l'opinion de son confrère en se plaignant amèrement auprès du directeur de la Justice des difficultés qu'il rencontre avec les substituts militaires. Pour lui, rien ne sera possible tant qu'il n'y aura pas des juges et des substituts de carrière. Ainsi ajoute-t-il : « [...] le commerce serait protégé, les exactions contre les indigènes diminueraient [...] »⁴ De Saegher va naturellement beaucoup plus loin dans son opinion puisqu'il dénonce de plus en plus la recherche du profit par le Roi comme cause des exactions et du manque d'effectifs professionnels pour l'administration judiciaire. Ce qui est avancé n'est pas moins une accusation délibérée de sabotage de la Justice par le Gouvernement central. Si nous croyons le jugement sévère, il est indéniable que Léopold II n'est pas prêt en 1893 à réaliser des frais supplémentaires pour l'engagement de juristes. Probablement faisant suite aux recommandations du magistrat gantois, Adolphe de Cuvelier suggère différentes nominations pour le Bas-Congo et Léopoldville, mais le monarque ne suit pas son secrétaire général. Même s'il admet l'utilité d'une réserve, le Roi n'estime pas nécessaire de multiplier les juges suppléants et il écarte la possibilité pour Léopoldville d'avoir à la fois un substitut et un procureur d'État⁵.

Seul ce dernier est suffisant pour le monarque et cet élément doit attirer notre attention. En effet, nous savons que le souverain n'utilise pas toujours avec précision l'orthographe ou la dénomination correcte des noms et des fonctions. Un des procureurs d'État mentionné dans la note royale semble avoir sa résidence à Léopoldville. Il n'est dès lors pas inconcevable de penser que ce magistrat du Parquet serait en fait le procureur général imaginé par De Saegher. Si l'on accepte cette hypothèse, il est possible de penser que les projets de réformes proposés n'ont pas été rejetés d'emblée, mais qu'à priori les amendements gouvernementaux ne pouvaient être acceptés par le magistrat, car ceux-ci les rendaient en grande partie inopérants. Il est clair cependant que dans le chef de Léopold II les priorités sont toutes autres. Le problème de l'indépendance et de la souveraineté ne se pose pas ou plus dans les mêmes termes dix ans après la conférence de Berlin. Le danger de la justice consulaire à la base de l'engagement de Camille Janssen et du zèle de van Eetvelde ne se profile plus à l'horizon. Au début de la mission De Saegher, le Roi se montre

¹ *Idem*.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1894, lettre de Fivé à De Saegher, 3/4/1894.

³ *Ibidem*, 1895, lettre de De Saegher à Steyvaert, s.d. [1894-1895]

⁴ *Ibidem*, VI. 2003-23, chemise en plastique n°2, lettre de C. D'Heygere à Gohr, 1/2/1895.

⁵ AGR, Documents relatifs à l'expansion belge, papiers de Cuvelier, note du Roi à de Cuvelier, 11/12/1893.

encore préoccupé par l'instauration de juridictions étrangères et prône une consolidation de la Justice par un choix judicieux du personnel et une législation complétée notamment par un code civil¹. L'écho de la demande en janvier 1891 de l'ambassadeur américain tinte sans doute encore aux oreilles royales. À la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles, il avait évoqué en vain la clause de la nation la plus favorisée pour l'octroi de la justice consulaire. Lambermont s'était montré d'emblée hostile et souhaitait à cette proposition le même sort que celui de la commission internationale du Congo². Banning avait mis en point final à la demande, en précisant qu'aucun pays n'avait demandé l'instauration de la justice consulaire malgré l'état imparfait de l'occupation, et ajoutait-il : « *C'est l'État seul qui en organisant la justice et déclarant qu'elle est constituée, supprime la juridiction consulaire. Nous sommes donc maîtres de la situation.* »³ L'imposition de la politique domaniale et la défaite des sociétés commerciales dans le champ juridique ne peuvent d'ailleurs que renforcer ce point de vue.

En outre, il existe un maillage de juridictions dans le Bas-Congo où se trouve la majorité des Européens. Elles ont donc une raison valable d'exister au contraire du Haut-Congo où le respect du droit ne peut qu'entraver les opérations de l'administration territoriale. Dans l'affaire Costermans qui a été évoquée plus haut, Léopold II se range à l'avis du gouverneur – sans préciser lequel exactement⁴ –, mais il importe surtout pour le Roi que les conflits entre les deux pouvoirs soient évités⁵. Si l'indication est vague, le souverain couvre toutefois le commissaire du district – tout en reconnaissant l'illégalité de l'acte – pour avoir passé par les armes un indigène accusé de cannibalisme. Léopold II est foncièrement pragmatique dans ses décisions. La survie financière et l'expansion vers le Nil nécessitent la mobilisation forcée du capital humain indigène et les violations de la loi sont acceptées, dans ce cadre, par le sommet de l'État. En 1893, Wahis édicte une lettre circulaire dans laquelle il constate que des jugements – dont des condamnations à mort – ont été prononcés en dehors des cadres légaux par des tribunaux territoriaux ou des conseils de guerre⁶. Le gouverneur se borne à rappeler les devoirs des juges en précisant qu'ils ne peuvent se muer en législateurs et agir arbitrairement. Aucune sanction n'est prévue bien au contraire, les magistrats sont invités à transmettre leurs avis pour améliorer la législation. Indubitablement, la raison d'État a supplanté la volonté d'instaurer un État de droit. La question qui devra être posée plus tard est de déterminer s'il existe un seuil de tolérance de la part de Bruxelles et si des outils de régulations seront mis en place.

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note du Roi à van Eetvelde, 3/11/1891. Le secrétaire d'État est par contre satisfait d'avoir écarté définitivement le danger de la justice consulaire. APR, Fonds Goffinet, correspondance, note de van Eetvelde au Roi, 30/11/1891.

² *Ibidem*, note de Lambermont à [Banning], 23/1/1891.

³ *Ibidem*, note de Banning à Lambermont, 23/1/1891.

⁴ Léopold II peut fort bien faire référence à la lettre de Wahis à de Grelle du 24/1/1894 déjà citée mais il peut aussi s'agir d'un autre document d'autant que le souverain mentionne une autre affaire concernant Costermans.

⁵ AGR, Documents relatifs à l'expansion belge, papiers de Cuvelier,, note du Roi à de Cuvelier, 1/3/1894.

⁶ SPFAE, AA, Divers, D. 387/2, papiers Fivé, Lettre-circulaire de Wahis, 28/6/1893.

II. Le choc de l'affaire Stokes-Lothaire et ses conséquences

1. La parfaite illustration du dysfonctionnement judiciaire congolais

L'affaire Stokes-Lothaire est l'un dossier des plus épineux pour l'État indépendant, car sa réputation est sérieusement égratignée. En effet, l'équité de la Justice congolaise est mise en doute par des chancelleries étrangères qui réclament des comptes à l'État. En outre, une campagne de presse expose les travers de l'ÉIC à l'opinion publique anglo-saxonne. Plus qu'une affaire judiciaire, ce sera surtout un dossier politique pour lequel le pouvoir exécutif impose ses impératifs à l'organisation judiciaire. Bien des facettes peuvent donc être abordées dans ce cas particulier et dont la moindre n'est pas les contradictions gouvernementales entre son discours, sa politique et les actions de ses agents. Poursuivant la dénonciation du régime léopoldien, Vangroenweghe s'est accaparé de cet épisode pour étudier le procès d'Hubert Lothaire ainsi que ses actions par la suite en tant que directeur de la société anversoise¹. Cependant, notre propos veut se placer sur un autre plan et s'intéresse au dysfonctionnement de la Justice congolaise et aux réponses apportées par le Gouvernement bicéphale pour remédier au défaut de l'organisation judiciaire.

A. L'opération armée contre Kibonge et l'exécution de Stokes

Protagoniste principal de l'affaire, Lothaire a déjà derrière lui une belle carrière africaine. Impétueux, il se distingue particulièrement lors du conflit avec les Arabos-swahilis. Reprenant en mai 1894 le commandement de la Zone arabe, il organise l'administration du nouveau district en reprenant les structures existantes. Cette stratégie n'est réalisable que si certains anciens potentats acceptent de collaborer avec le nouveau pouvoir. Ce qui n'est évidemment pas le cas de tous et notamment d'Hamed ben Ali, mieux connu sous le nom de Kibonge. Ce chef d'origine comorienne se taille dans les années 1880 un fief autour de Kirundu jusqu'au lac Édouard et aurait souhaité à l'instar de Tippo-Tip être nommé gouverneur de son domaine². Lors de la campagne arabe, il est l'allié de Rachid et ses hommes sont responsables de la mort d'Emin Pacha. Toutefois, les forces de Ponthier prennent Kirundu en 1893. Par la suite, ne voulant pas se soumettre, il se déplace vers le Haut-Lindi, mais Lothaire décide en novembre 1894 d'engager une opération armée. Trahi par ses partisans, Kibonge est livré au commissaire de district, qui le traduit devant le conseil de guerre et le pend le 1^{er} janvier 1895. Entre alors dans la tragédie, Charles Stokes qui était en relation commerciale avec l'un des seconds du Comorien, Kilonga Longa. Irlandais, Stokes gagne le continent africain en 1878 comme aide laïque de la Church Missionary Society – active dans ce qui deviendra l'Ouganda – et il se spécialise très rapidement dans l'organisation de caravane. Se mettant à son propre compte pour le commerce de l'ivoire et il contracte un mariage la nièce d'un chef niamwezi à Usongo. La localité sera dorénavant sa base et sa caravane devient l'une des plus importantes en Afrique orientale. Dans cette partie du continent, il est donc une figure bien visible, mais qui reste totalement inconnue du Gouvernement de l'État indépendant³ ainsi que de l'administration de la Zone arabe¹. Toutefois,

¹ D. VANGROENWEGHE, *Voor rubber en ivoor: Leopold II en de ophanging van Stokes*, Louvain, 2005.

² F. RENAULT, *Tippo-Tip (...)*, p. 213.

³ AGR, PVE, Pos 4074, 46, lettre de Cuvelier à van Eetvelde, s.d. [fin août/ début septembre 1895]

son succès n'est pas apprécié par tous et notamment par l'IBEAC, par l'entremise du capitaine Lugard, qui voit d'un mauvais œil l'utilisation par Stokes des armes comme marchandises d'échange. Vers septembre 1892, il pénètre dans le territoire de l'ÉIC et entre en contact avec Kilonga Longa. Il laisse en dépôt des fusils et d'autres charges de marchandises diverses pour être échangés contre de l'ivoire sous la surveillance de quelques-uns de ses hommes. Revenant au Congo léopoldien deux ans plus tard, il apprend le décès de Kilonga, de son adjoint resté sur place ainsi que le pillage de ses marchandises. Kibonge le prévient qu'il l'indemniserait et par la suite le Comorien demande l'aide de Stokes – sa présence et un drapeau – pour le protéger de l'action développée par Lothaire. L'officier belge n'ignore plus la présence du commerçant qui par ailleurs lui envoie des lettres notamment afin de lui permettre de régler ses affaires avec Kibonge. Lothaire dépêche le lieutenant Henry afin d'arrêter Stokes qui n'oppose d'ailleurs aucune résistance. Transféré au poste de la Lindi, Lothaire assigne l'Irlandais dès le lendemain devant le conseil de guerre. Pour la séance, cette juridiction est composée du seul officier belge puisque Michaux, le médecin de l'expédition, sert comme interprète.

En à peine plus d'une journée, Stokes est jugé, condamné et pendu. En apprenant l'évènement, l'inspecteur d'État, Paul Le Marinel estime le geste être très grave et note dans son carnet : « [...] on prétend, en effet, que Mr Lothaire, dans son voyage à l'Est des Falls, aurait rencontré un missionnaire anglais fournissant des moyens de défense aux Arabes et qu'il aurait pendu sans autre forme de procès ! On ajoute que le Dr Michaux aurait quitté l'expédition en protestant contre cet acte arbitraire. Si cette nouvelle est exacte, voilà une très grosse affaire qui donnera des ennuis de tous genres au Gouvernement. »²

B. Les erreurs de Lothaire et l'intention criminelle

Et Le Marinel ne se trompait pas, car le commissaire de district a non seulement instruit le dossier avec légèreté, mais il a surtout contrevenu au droit en vigueur dans l'État indépendant. Toutefois, les malversations dans ce dossier se situent à tous les niveaux de pouvoirs principaux – haute administration territoriale, Gouvernement local et Gouvernement central – mettant donc bien en lumière le système de « poupées russes » qu'est l'État indépendant. En effet, Lothaire, en tant que juge du conseil de guerre, a poussé le Gouvernement bicéphale à la faute, mais ce dernier ne peut être surpris puisqu'il avait déjà été prévenu des faiblesses de son système judiciaire. À la tête du Gouvernement local, Fuchs transfère le jugement à la fin mars et signale d'emblée les irrégularités de procédure. Bien qu'attendant toutes les pièces du procès, le premier magistrat développe avec le directeur de la Justice Tschoffen son opinion à la fois sur le jugement et le rapport joint par Lothaire³. Fuchs ne remet pas en cause la sentence, mais dénonce le manque de « formes légales prescrites ». En premier lieu, le gouverneur mentionne l'absence de greffier dont la présence est considérée comme indispensable par le décret sur les conseils de guerre du 22 décembre 1888 (art. 4 et 5). En second lieu, Fuchs n'est pas certain que le délai de 24 heures entre l'assignation et la comparution ait été respecté. Enfin, le vice de forme le plus grave pour l'inspecteur d'État se situe dans l'exclusion du droit d'appel pour Stokes et incidemment de son

¹ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, v. 2, p. 33.

² MRAC, papiers Paul Le Marinel, carnet 10 : mission d'inspection dans l'Uélé, page du 7 juillet 1895.

³ MRAC, papiers De Saegher, V.2003-23, affaire Stokes-Lothaire, copie de la lettre de Fuchs au secrétaire d'État, 30/3/1895.

exécution avant l'expiration de ce droit. En concluant, Fuchs ne doute pas que Londres demandera des éclaircissements.

L'hésitation de Fuchs se comprend si l'on tient compte de la nécessité de savoir si le jugement a été prononcé dans le contexte du régime militaire spécial – requérant l'accord du gouverneur – permettant aux conseils de guerre d'être compétents pour les civils. Or, ce cas prévoit que la non-observation des délais de procédure n'est pas une cause d'irrégularité. En réalité, les fautes de Lothaire sont bien plus graves que laisse entrapercevoir Fuchs et nous sont relevées par le défenseur de Lothaire qui n'est d'autre que Marcellin De Saegher. Lothaire est incapable de qualifier avec précision sur base d'articles les actes qu'il incrimine à Stokes, parce qu'il n'a pas avec lui le *Bulletin officiel*¹. Nous retrouvons à nouveau le problème que le magistrat gantois dénonçait déjà en 1891 à propos de l'ignorance de la loi et de son principe premier par l'administration territoriale. Lothaire se souvenant de l'existence d'articles sur l'excitation à la révolte et à la guerre civile, il envoie donc le jugement et demande qu'il soit complété à Boma. En outre, Lothaire n'a eu en sa possession les papiers de Stokes qu'après son exécution, tandis que la plupart des témoins, à l'exception de deux, ont été que quelques jours après le procès².

Au-delà des vices de forme, l'attitude et les décisions de Lothaire sont à plus d'un titre interpellantes. Certes, Stokes a marchandé avec un associé d'un chef arabo-swahili en révolte contre l'ÉIC. Néanmoins, il n'est pas prouvé que le commerçant a eu connaissance de l'état de rébellion et ce d'autant plus que la région était placée sous la souveraineté des Arabo-swahilis « en accord » avec le Gouvernement congolais. Il n'y a donc pas de poste de l'État. En outre, Stokes a laissé les marchandises – armes y comprises – en dépôt dans l'attente d'être payé en ivoire. Il n'a pas d'objectif politique et tente au contraire de profiter du désarroi de Kibonge pour tirer un plus grand profit³. Enfin, Stokes – protégé d'une garde de vingt-six hommes armés de fusils à répétition (Mauser) et en costume marins – se laisse arrêter sans coup férir⁴. Dès lors, un commandant expérimenté du gabarit de Lothaire aurait dû admettre que Stokes ne représentait pas un danger même si l'entourage de Kibonge avait joué sur l'intimidation d'une intervention armée de l'Irlandais. Si l'on suit l'interview de Michaux dans le *Pall Mall Gazette*⁵, Lothaire évalue correctement l'action de Stokes puisqu'il l'accuse de vente d'armes et de poudre aux Arabo-swahilis⁶. Cette qualification renvoie à l'art. 115 du Code pénal belge sur les pratiques d'aide et de secours apportés à l'ennemi qui ne prévoit pas la peine de mort. Il est douteux que Lothaire en ait eu souvenance. Il faut dès lors comprendre ce qui motive la condamnation à mort. Si les « attendus » sont bien de la main du commissaire de district, celui-ci estime que les promesses faites à Kibonge d'un passage à Zanzibar et la fourniture d'armes n'ont fait qu'activer la révolte et permis la résistance. L'argument, qui est partiellement inexact, se place dans la logique de la

¹ *Ibidem*, copie lettre de Lothaire au gouverneur et commentaire de De Saegher, 15/1/1895.

² *Ibidem*, interrogatoire des témoins.

³ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, v. 2, p. 32.

⁴ SPFAE, AA, GG 3614, audience du procès Lothaire dans l'affaire Stokes, témoignage du lieutenant Henry.

⁵ Son correspondant Lionel Declé fait débiter la campagne de presse dénonçant la pendaison. W.R. LOUIS « The Stokes Affair and the Origins of the Anti-Congo Campaign, 1895-1896 », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. 43, 1965, p. 534.

⁶ « The Hanging of Mr. Stokes », in *Thames Star*, v. XXVI, 28/11/1895, p. 4 reprenant l'article du *Pall Mall Gazette*.

fourniture d'aide, mais sûrement pas dans celle d'un soutien délibéré, comme l'affirme Lothaire lors de son procès à Boma, où il parle d'une alliance entre Stokes et les Arabo-swahilis¹.

Raisonnablement, l'hypothèse d'une intention criminelle chez Lothaire ainsi que le mobile doit être posée. À tout le moins, la peine capitale apparaît comme la résolution expéditive d'un problème, symptôme de l'abaissement des barrières morales que De Saegher avait déjà constaté dans sa mission de surveillance, mais dont la victime est cette fois un Européen. L'intention criminelle est affirmée ou estimée comme probante par plusieurs fonctionnaires de l'ÉIC mêlés à l'affaire. En haut de la liste, Fuchs, le président du tribunal d'Appel qui, dans ses réflexions lors du procès à Boma, n'exclut pas la culpabilité de Lothaire. En effet, Fuchs estime que Stokes ne pouvait pas être assimilé à un belligérant et que même si le droit de guerre est avancé, celui-ci ne peut restreindre le droit de la défense et en outre « [...] l'exécution de Stokes serait contraire au droit même qu'on sollicite pour l'excuser ou la justifier. »² Il n'est pas improbable pour Fuchs que le haut fonctionnaire ait procédé à l'exécution du commerçant en vue de confisquer – acte d'ailleurs illégal dans le droit congolais – ses biens³. La préméditation serait plus grave encore si Lothaire aurait affirmé dans une lettre avant l'affaire Stokes qu'il pendrait le premier Anglais ou Allemand qu'il rencontrerait⁴. Le juge d'appel ne précise pas le moment où il a reçu l'information. Quant à son avocat, bien que Lothaire renonce aux primes sur l'ivoire saisi, il est convaincu que l'acte de son client est un crime inspiré par le lucre. *In fine* et glissant dans le registre de l'exagération, De Saegher assimile Stokes à une victime du régime léopoldien désireux d'éliminer toute concurrence économique⁵. L'unique témoin européen du procès, le docteur Michaux semble à la fois qualifier très clairement le crime de politique et animé par le lucre⁶. Le médecin est révolté par la raideur et l'inhumanité qui ont guidé l'attitude de Lothaire. Michaux aurait plaidé en vain plusieurs fois la cause de Stokes en sollicitant d'abord qu'il soit transféré à Boma, en demandant ensuite que la sentence soit reportée dans l'attente de nouvelles preuves⁷.

Il y a crime que s'il y a intention de donner la mort et cette présomption est forte dans le cas de Lothaire. Si nous admettons les propos tenus dans la lettre en possession de Van Heck et la teneur du témoignage de Michaux, nous devons déduire que le commissaire de district avait condamné Stokes avant son procès. L'idée d'un mobile guidé par la cupidité est probable mais non pas certaine. De toute évidence, Lothaire méconnaît la législation et il ne peut donc imaginer que la saisie est un acte illégal, susceptible d'être contesté devant le tribunal de Première instance. Dans le but inavouable d'un enrichissement personnel, il ne lui est pas nécessaire d'éliminer physiquement le commerçant. Un motif politique attaché à cet acte ouvre une piste intéressante, non pas dans l'expression de l'intérêt supérieur de l'ÉIC, mais dans celui de l'exercice du pouvoir

¹ SPFAE, AA, GG 3614, audience du procès Lothaire dans l'affaire Stokes, déclaration de Lothaire.

² MRAC, papiers Fuchs, 91, dossier concernant le jugement de l'affaire Stokes-Lothaire, note sur les causes de justifications.

³ *Ibidem*, thèses sur l'acte commis par Lothaire.

⁴ AGR, PVE, Pos 4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 24/8 ou 10/1896. Fuchs connaît ce document par l'avoué Culus. La lettre est en possession de la famille Van Heck, probablement Georges Van Heck qui a fait partie de l'expédition de l'Oubangui en 1891-1893.

⁵ MRAC, papiers De Saegher, V.2003-23, affaire Stokes-Lothaire, copie lettre de Lothaire au gouverneur, 15/1/1895 ; lettre de van Eetvelde au gouverneur, 5/6/1895. Voir les commentaires de De Saegher.

⁶ AGR, PVE, Pos 4074, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 30/8/1895 ; Pos 4068, 9, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 5/8/1895.

⁷ « The Hanging of Mr. Stokes » (...)

par le commissaire de district. Nous l'avons déjà énoncé dans le chapitre précédent, les commandants d'expédition participent à l'absolutisme royal en exerçant la suprématie sur certaines régions et en échappant à tout contrôle direct du Gouvernement bicéphale. Le commandement de Lothaire s'inscrit tel un contre-pouvoir qui place Bruxelles dans une position délicate. La valeur de l'homme et sa moralité sont primordiales, car si le législateur ne lui octroie pas le droit de vie et de mort sur tout un chacun, les contingences du terrain lui permettent de s'ériger en maître absolu possédant à la fois la suprématie et la vérité. L'indignation de Lothaire à propos des dédommagements versés par l'ÉIC avant son procès n'est toutefois pas feinte¹. Il s'estime désavoué par Bruxelles alors qu'il pense être dans son droit et dans la normalité de ses prérogatives. Il n'hésite dès lors pas à affronter le représentant du souverain à Boma. Indéniablement, Lothaire est doté d'un caractère violent, voire cruel, qui sera par la suite mis de plus en plus en évidence. Déjà en 1891, le palais accueillait avec un certain soulagement le revirement de l'opinion d'Harry Guinness, faisant alors l'éloge de Lothaire : « *a noble, brave, humane and wise man, who has held a difficult post in the midst of grave perplexities with singular ability and courage.* »² En revanche, la presse anglophone casse définitivement en 1895 l'image polie de l'officier en revenant sur les abus brutaux commis contre des villageois le long de la Lulonga³.

C. Les maladresses du Gouvernement local et la « fronde » de la magistrature

La perplexité ou la circonspection a très certainement gagné l'esprit de Tschoffen, directeur de la Justice, ainsi que celui de Fuchs, gouverneur ff, à la réception du jugement. Néanmoins, le Gouvernement local ne remet pas en cause la sentence prononcée puisqu'il accède à la requête de Lothaire en vue de compléter le jugement. La direction de la Justice ajoute donc l'article premier du décret du 10 mars 1892 sur le trafic des armes à feu et l'art. 28 du décret du 22 décembre 1888 sur la justice militaire⁴. Ce dernier prévoit effectivement la peine de mort pour l'excitation à la guerre civile ou religieuse et c'est bien cette qualification que Lothaire avançait. Il n'empêche que les deux magistrats reprochent deux éléments au commissaire de district : la confiscation générale des biens de Stokes et l'absence du droit d'appel. Pour le premier élément, la position est ferme. Cette partie du jugement ne peut pas recevoir d'exécution et la succession de Stokes bénéficie du même traitement général que celles d'autres Européens. Pour le second, avec une naïveté réelle ou simulée, Boma demande de recevoir des éclaircissements sur l'éventuelle renonciation de ce droit par Stokes. De Saegher perçoit dans la question une perche tendue que Lothaire n'hésite pas à saisir des deux mains⁵. En effet, ce dernier répondra, sur la base de sa seule parole, que Stokes n'a pas voulu se pourvoir en appel⁶. Ce qui est peu crédible pour son avocat.

¹ MRAC, papiers Wangermée, lettre de Ghislain à Wangermée, 3/7/1896.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, lettre de Guinness à Wauters, 9/11/1891.

³ « The Hanging of Mr. Stokes » (...)

⁴ MRAC, papiers De Saegher, V.2003-23, affaire Stokes-Lothaire, copie du jugement du conseil de guerre. Dans ce document, De Saegher affirme que le directeur de la Justice a apporté les précisions. Mais dans *Ibidem*, copie de la lettre de Fuchs au secrétaire d'État et commentaire de De Saegher, 30/3/1895, il affirme qu'il s'agit d'un subalterne Dasnoy qui l'a fait. Le détail a peu d'importance mais il doit cependant attirer notre attention sur le côté exalté du magistrat gantois qui le pousse à l'imprécision, à la contradiction et à l'exagération.

⁵ *Ibidem*, copie de la lettre de Fuchs à Lothaire, 8/4/1895.

⁶ *Ibidem*, copie de la lettre de Lothaire au gouverneur, 2/7/1895.

Même si Boma ne se montre pas ferme vis-à-vis de l'officier, le Gouvernement local exprime une réserve sur l'action du juge du conseil de guerre. Celle-ci sera toutefois complètement balayée par van Eetvelde. Six mois après l'exécution, le secrétaire d'État estime – à partir des pièces en sa possession – les faits suffisamment établis pour justifier la condamnation de Stokes. De son avis, il n'y a pas à craindre une revendication anglaise et il fait un pas supplémentaire dans l'affirmation de l'absolutisme auquel il participe et dans lequel la législation est soumise à la seule interprétation du pouvoir régalien. Bien que reconnaissant que seule la confiscation spéciale (art. 79 du décret du 26 mai 1888) existe dans la législation congolaise, van Eetvelde estime que la confiscation des marchandises correspond à l'esprit du décret¹. Cette décision du secrétaire d'État est avalisée par Fuchs et dès lors le Gouvernement local perd toute initiative dans la gestion du dossier². Avec le retour de Wahis en octobre 1895 en Afrique et le départ précipité de Fuchs, la situation est irrémédiable : Boma n'a plus que le rôle d'un simple exécutant répondant à la manière de voir de Bruxelles qui transmet des instructions répondant à ses intérêts politiques.

Les orientations du Gouvernement central ne peuvent que hérisser les magistrats se situant dans le voisinage direct de la capitale congolaise. À l'inverse, le Gouvernement central n'apprécie pas l'attitude frondeuse. Le mécontentement de van Eetvelde s'exprime notamment envers la prise en main de la défense de Lothaire par De Saegher. Celui-ci avait d'ailleurs refusé au préalable d'être nommé au tribunal d'Appel pour juger Lothaire et affirme qu'il se mêlerait de l'affaire que pour la défense du commissaire de district. Il est étonnant de voir ce dénonciateur prendre le parti du haut fonctionnaire qui incarne si bien les abus du régime léopoldien. Ce d'autant qu'il a proposé volontairement ses services au commissaire de district, tandis que dans son orchestration millimétrée, Bruxelles avait dépêché un jeune avocat, Auguste Lelong, récemment nommé auditeur au conseil supérieur du Congo³. Très clairement, De Saegher refuse de servir les intérêts de l'État indépendant, tandis que son confident, Steyaert, y voit la possibilité de bâtir une réputation de congophile et ainsi mieux asseoir sa critique⁴. Et puis, mais nous devons rester prudent, De Saegher peut exprimer un sentiment de compréhension envers ses « compagnons d'infortune », en ce sens que le système pousse l'homme à la faute. Ainsi, en 1893, il fait un rapport favorable sur Henri de Croÿ bien que persuadé que le prince a tué son cousin, Ernest d'Ursel, engagé en même temps que lui.

La « fronde judiciaire » est cependant plus générale et ce mécontentement s'exprime déjà un peu en amont de l'affaire Stokes-Lothaire. En effet, le projet de nommer le secrétaire général à Boma, le capitaine Louis Ghislain, comme juge suppléant d'appel est considéré par d'aucuns – notamment le directeur de la Justice – comme un désaveu du travail accompli par la magistrature⁵. Par la suite, les vices de forme du jugement de Lothaire ne peuvent laisser cois certains hommes de loi qui le remettent en cause et en particulier à propos de l'absence de l'appel⁶. Une étape supplémentaire est franchie lorsque le procureur d'État, Eugène Hortsmans,

¹ *Ibidem*, copie de la lettre de van Eetvelde au gouverneur, 5/6/1895

² *Ibidem*, copie de la lettre de Fuchs à Lothaire, 5/7/1895. MRAC, papiers Fuchs, 91, notes sur l'affaire Stokes-Lothaire.

³ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.6 11/1, notes de Lothaire sur divers incidents personnels, affaire Stokes.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d. ; lettre de Steyaert à De Saegher, s.d. ; courrier de De Saegher à Steyaert, s.d.

⁵ *Ibidem*, II. 2003-23, 1895, lettre incomplète de De Saegher à Steyaert, circa 1895.

⁶ AGR, PVE, Pos 4068, 9, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 5/8/1895.

exprime sa manière de voir et refuse de poursuivre. Wahis s'engage à ramener le procureur à de meilleurs sentiments ou le cas échéant à trouver un autre magistrat¹. Cependant, les substituts Breuer et Gohr refusent également d'entamer les poursuites tant et si bien que Ghislain est désigné en mars 1896 à la fonction de procureur d'État et officie lors du procès de Lothaire à Boma².

Ces attitudes ne sont pas pour plaire au Gouvernement central et dès l'annonce par van Eetvelde de la contestation du jugement par certains magistrats, Léopold II laisse à penser dans son commentaire que le secrétaire d'État a agi de suite afin que « [...] *la justice ne mette plus les pieds constamment dans les plats.* »³ L'affirmation royale demande à être décryptée, car il n'y a pas de trace conservée d'une action immédiate de Bruxelles. Le propos du monarque résulte soit d'un colloque singulier avec van Eetvelde – lors duquel des projets sont avancés – ou est soit la formulation d'un vœu du monarque. Il reste que la volonté de brimer ou de brider le pouvoir judiciaire est exprimée. Peu avant le procès à Boma, le secrétaire d'État se montre plus explicite en voulant mettre fin à l'indépendance – ridicule selon lui – du Parquet. En ce sens, van Eetvelde a préparé un projet de décret plaçant le Parquet sous l'autorité du gouverneur et projette d'écarter définitivement De Saegher de la magistrature congolaise⁴.

D. Les préoccupations d'ordre politique du Gouvernement central

Le moins que l'on puisse dire est que Bruxelles juge très mal la situation et ne s'attend donc pas à devoir faire face à des demandes d'explications ainsi qu'à une campagne de presse. Non seulement le département de l'Intérieur n'identifie pas Stokes et il a, en outre, une grande estime pour Lothaire. Celle-ci est d'ailleurs nourrie par l'émblématique Dhanis, qui considère encore en mai 1896 que seul Lothaire est capable de le remplacer⁵. Devant les revendications de l'Allemagne et de l'Angleterre fin août début septembre 1895, le premier réflexe du secrétaire d'État est de penser que l'ÉIC est attaqué par plus fort que lui⁶. Le Gouvernement central est pris au dépourvu et Léopold II reprochera par la suite à van Eetvelde la tournure des événements due à l'absence de traitement du dossier en amont⁷. *A contrario*, l'opinion de Stanley de septembre 1895 relève un peu de la prophétie. En effet, l'explorateur ne trouve ni excuse ni légitimité à l'acte de Lothaire et prévient : « *If British journalist have any knowledge of these facts of course, that is the view they will take, & the consequences of this precipitate act of Lothaire will be serious, & humiliating to the State.* »⁸

L'affaire est effectivement très sérieuse pour le Congo léopoldien sur le plan politique. D'une part, l'intégrité de sa souveraineté peut être mise à mal avec la menace de l'établissement de la justice consulaire. D'autre part, les deux grandes puissances européennes ont la possibilité de créer des difficultés diplomatiques en Afrique dans la région du Bahr-el-Ghazal aussi bien que dans celle de la Ruzizi-Kivu, au moment même où la grande priorité royale est l'expansion vers le

¹ *Ibidem*, Pos 4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/2/1896.

² MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, courrier de De Saegher à Steyaert, s.d. [mi-février 1896]

³ AGR, PVE, Pos 4068, 9, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 5/8/1895.

⁴ *Ibidem*, Pos 4073, 39, copie de la lettre personnelle de van Eetvelde à Wahis, 17/4/1896.

⁵ *Ibidem*, Pos 4069, 10, lettre de Dhanis à van Eetvelde, 28/5/1896.

⁶ *Ibidem*, Pos 4068, 9, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 5/8/1895.

⁷ SPFAE, AA, IRCB, 506, lettre de van Eetvelde au Roi, 31/10/1895.

⁸ MRAC, papiers Stanley, 36, journal "Vol. 3. Congo. 1885-1"

Nil. Très logiquement, Léopold II se montre préoccupé dès qu'il reçoit les demandes d'explication des chancelleries étrangères¹. Le monarque suit de près le dossier et garde même la main dessus². Le problème n'est pas tant les relations diplomatiques que la campagne de presse anglophone qui mettent à mal l'image philanthropique de l'ÉIC, sa véritable justification aux yeux du monde. L'accusation portée par l'opinion publique est d'ailleurs considérée comme insupportable par le monarque et elle deviendra ainsi un facteur de réforme³. Dans cette affaire, Bruxelles doit entreprendre de résoudre la quadrature du cercle. Le Gouvernement central prend donc des décisions contradictoires, qui visent à satisfaire les deux Puissances européennes tout en sauvegardant ses intérêts.

En réalité, Bruxelles est très mal embarqué puisqu'il existe un décret non publié qui suspend l'appel (art. 27 du décret du 22 décembre 1888) dans les conseils de guerre siégeant dans une région en conflit. Il s'agit du décret du 15 juillet 1892 et ce cas figure est typiquement celui de l'irrégularité commise dans le jugement de Lothaire. À notre sens, le soupçon existe que ce décret est antidaté en vue de créer un moyen de défense pour le commissaire de district⁴. Quoi qu'il en soit, antidaté ou non, ce décret n'est pas utilisé comme mode de défense lors des procès. Qui plus est dès le mois d'octobre 1895, un autre décret – cette fois-ci publié – est pris rendant le tribunal de Première instance seul compétent pour les infractions commises par les blancs et punissables de la peine de mort⁵.

Le Gouvernement central va donc se prêter à un véritable exercice de funambule, car outre la surprise, il est également mal positionné avec les déclarations et les interviews données par le docteur Michaux. La première orientation prise par Bruxelles consiste à améliorer « *le côté moral* » de l'affaire Lothaire, car la conviction existe qu'il ne peut être qu'acquitté⁶. Ainsi une pression est exercée d'une part sur le médecin et d'autre part, l'enquête est orientée sur les délits que Stokes aurait pu commettre. Tandis que le nœud de cette affaire est le bon fonctionnement judiciaire, on assiste à une véritable prise à partie pour présenter le dossier sous le meilleur jour possible.

¹ AGR, PVE, Pos 4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 6/9/1895

² MRAC, papiers Wangermée, lettre de Ghislain à Wangermée, 3/7/1896.

³ AGR, PVE, Pos 4072, 32, lettre du Roi à van Eetvelde, 26/8/1896.

⁴ Certes, van Eetvelde valide l'année 1892 dans une note à Léopold II. Il n'y a donc pas lieu de croire que la date est fautive, mais un petit élément éveille la curiosité. Le préambule porte la formule « *Sur la proposition de Notre Secrétaire d'État* [dans ce cas van Eetvelde] » (M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. I, p. 182-183.). Or, entre 1891 et 1894, le département du collaborateur du Roi est toujours mentionné. Cette formulation devient par contre la règle générale lorsque van Eetvelde est secrétaire d'État unique. De ce fait, le texte de loi peut fort bien être faussement daté bien qu'il souligne avant tout la connivence existant entre le Roi et son ministre. Néanmoins dans ce type de relation, le mensonge peut fort bien être partagé autant dans la sphère publique que privée en vue d'éviter une fuite. Ce qui fait pencher un peu plus la balance dans ce sens est que ce décret n'est pas connu en dehors d'un petit cercle bruxellois. Wahis apprend son existence par le biais du secrétaire général Droogmans en septembre 1895 (AGR PVE, Pos 4068, 9, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 5/8/1895), tandis que Fuchs, dans son commentaire du jugement, souligne l'absence du droit d'appel. Comme juge d'Appel, Fuchs repère la mesure mais n'en prête pas plus d'attention. Il n'a pas eu le décret car il parle de notes administratives. Malheureusement, il ne précise pas quel type de note, s'il s'agit de notes antérieures ou non à l'inculpation de Lothaire, si elles sont destinées ou non à orienter son enquête (MRAC, papiers Fuchs, 91, notes sur l'affaire Stokes-Lothaire). La direction de la Justice n'en sait pas plus et les éléments les plus percutants se situent dans l'absence de justification sur base de cette norme par Lothaire et de mention du décret par son avocat dans sa correspondance privée.

⁵ L'objectif est bien d'enlever aux conseils de guerre de prononcer la peine de mort mais la nouvelle loi ne supprime pas le régime militaire spécial. Van Eetvelde rappelle dès lors l'existence du droit d'appel. A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. II, p. 438 ; *Recueil mensuel*, 1895, circulaire du 4/12/1895. Van Eetvelde soumet le projet de décret au Roi le dernier jour d'octobre. SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 31/10/1895

⁶ AGR, PVE, Pos 4073, 39, copie de la lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/12/1895.

Léopold II agit directement et dès le début des difficultés à propos des actions à mener envers Michaux. Il faut suivre le médecin à la trace et envoyer un émissaire qui lui fasse comprendre son devoir envers l'État. Le monarque se demande également s'il n'y a pas moyen que la direction de la Justice à Boma agisse envers la correspondance¹. Le secrétaire d'État fait rectifier par *L'Étoile* l'interview de Michaux réalisée par le *New York Herald*². Et au final, il dépose sous serment avant le procès à Boma, devant le secrétaire du conseil supérieur du Congo, répondant ainsi à la demande de l'ambassadeur anglais en vue de préciser « *certain points favorables* »³. A-t-il été fait appel au sentiment patriotique de Michaux ou au contraire lui a-t-on promis l'un ou l'autre avantage ? De Saegher, par contre, évoque un moyen de pression détenu par Léopold II. Michaux aurait été en effet condamné lorsqu'il était étudiant à Louvain et son recours en grâce n'a toujours pas été signé⁴. Quant aux actes de Stokes, le monarque trouve, en septembre 1895, la seule accusation de trafic d'armes un peu légère⁵. Le mois suivant, des instructions précises sont envoyées à Fuchs afin que l'enquête se penche sur les délits commis par les Arabo-swahilis dans la région de Kilonga-Longa et de déterminer s'il y a eu appui moral et matériel de la part de Stokes, tant et si bien que la résistance des insurgés a pu être confortée et prolongée⁶.

Pour rectifier ce coup de balancier, le Gouvernement central se met simultanément à l'écoute des revendications – en particulier anglaises – au risque de porter à mal la réputation et le fonctionnement judiciaire congolais. Sur le plan juridique, nous nous trouvons devant la plus grande contradiction gouvernementale qui, pour garantir l'objectivité de sa Justice, est prêt à la placer sous une forme de tutelle et même à la considérer comme incompétente pour ce dossier. Bien que de Cuvelier affirme à l'ambassadeur allemand que l'État indépendant agirait dans cette affaire avec la plénitude de son indépendance⁷, son supérieur suit l'avis du Gouvernement britannique qui estime que le tribunal d'Appel à Boma n'est pas compétent et qu'il faut établir un tribunal exceptionnel⁸. Le Roi va même plus en loin et le secrétaire d'État le rejoint en admettant que même s'il était acquitté par les tribunaux en Afrique, Lothaire ne le serait pas par les deux Puissances. La conséquence serait alors, selon eux, le discrédit de la Justice congolaise et sous-entend que l'affaire lui soit retirée⁹.

La solution est recherchée dans le cadre belge et van Eetvelde s'entretient à ce propos avec Jules Bara, qui a détenu le portefeuille de la Justice par deux fois. Le ministre d'État écarte la possibilité de créer un tribunal d'exception et ne conçoit pas que le conseil supérieur puisse avoir ses compétences élargies. Et si dans un premier temps, Bara préconise de faire comparaître Lothaire devant le conseil de guerre de Bruxelles, il se ravise par la suite¹⁰. L'orientation est donc prise de renforcer le tribunal d'Appel de Boma en le composant de trois juges belges. La formule n'est pas

¹ *Ibidem*, Pos 4071, 31, note du Roi à van Eetvelde, 1/9/1895.

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 25/9/1895.

³ *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 21/10/1895.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, courrier de De Saegher à Steyaert, fin 1895

⁵ AGR, PVE, Pos 4071, 31, note du Roi à van Eetvelde, 1/9/1895.

⁶ MRAC, papiers Fuchs, 91, notes sur l'affaire Stokes-Lothaire.

⁷ AGR, PVE, Pos 4074, 46, note de Cuvelier à van Eetvelde, 7/9/1895.

⁸ Van Eetvelde souscrit non pas à l'idée d'un tribunal exceptionnel composé de magistrats étrangers mais bien à celle d'un tribunal spécial prenant que des sanctions administratives. SPFAE, AA, IRCB, 507, note de van Eetvelde au Roi, s.d. [octobre 1895]

⁹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 21/10/1895

¹⁰ *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 30/10/1895.

définitivement arrêtée et le secrétaire d'État pense y placer des juges de nationalité étrangère, dont un Suisse¹. Toutefois, Léopold II ne désarme pas de suite à rendre les tribunaux belges compétents au Congo². Début 1896, un projet est encore étudié pour la création d'une cour d'appel congolaise à Bruxelles et dont l'installation doit être sanctionnée par une loi belge. Cette juridiction connaîtrait en matière répressive les délits prévus par la loi belge sur l'extradition et les arrêts seraient rendus exécutoires en Belgique³. Le projet n'aboutit pas n'ayant aucune chance de passer le cap du vote au Parlement. Un décret congolais sera donc pris en juillet 1896 pour rendre compétent le conseil supérieur du Congo en matière pénale.

La proposition de juger Lothaire en première instance à Boma et en appel devant le conseil supérieur est cependant acceptée, fin novembre 1895, par Londres⁴. Pour van Eetvelde, la question sur le plan diplomatique est donc réglée et ce d'autant plus que le Gouvernement central a proposé – une option envisagée assez tôt⁵ – des dédommagements financiers, qui se présentent certes comme un gage de bonne volonté, mais sont surtout une reconnaissance explicite de la situation fautive. Le gouvernement britannique reçoit 150 mille francs pour les irrégularités commises par Lothaire et l'ÉIC s'engage à restituer les biens de Stokes. Le gouvernement allemand bénéficie d'une somme de 100 mille francs pour les préjudices commis envers les membres de la caravane de Stokes. Néanmoins, Berlin suspend son accord à la promesse de l'ÉIC ne plus payer de primes à ces agents⁶. Un coup de barre est ainsi donné et le Gouvernement central exécute un grand écart entre ses décisions contradictoires.

Il ne reste plus en somme que la question judiciaire toujours subordonnée aux intérêts politiques. L'option de ne pas attribuer un rôle à la magistrature congolaise reste de mise et la recherche de juges belges pour siéger à Boma est réelle. Défenseur de l'entreprise léopoldienne et membre du conseil supérieur, Gérard Galopin est chargé de cette mission, mais le professeur de Liège ne réussit pas à convaincre celui ou ceux qu'il pressent⁷. De même, l'avocat général de la cour d'appel de Bruxelles, Jean De Rongé, est approché pour diriger le Parquet à Boma. Si ce dernier finit par accepter, la Cour de cassation s'y oppose et la position du Gouvernement belge ne diffère pas de celle de la haute instance⁸. Le secrétaire d'État se résigne alors à confier l'affaire à la magistrature congolaise, en précisant bien que Lothaire soit effectivement inculpé⁹. L'ÉIC s'y est engagé et ouvre dans sa volonté de donner des assurances une boîte de Pandore. En effet, le Congo léopoldien ne met pas seulement en balance l'intégrité ou la qualité de sa magistrature, car il est prêt à entrouvrir la porte à la justice consulaire. Des instructions confidentielles sont envoyées début 1896 sur le rôle du vice-consul anglais qui est mis en relation avec le procureur d'État à propos de la prévention et avec le directeur de la Justice pour la succession de Stokes¹⁰.

¹ *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 31/10/1895.

² *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 10/1/1896.

³ SPFAE, AA, AE 26 (203), Cour d'appel congolaise en Belgique, février 1896.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 5/12/1895.

⁵ AGR, PVE, Pos 4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 6/9/1895.

⁶ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, v. 2, p. 40-41.

⁷ Il aurait notamment sollicité le juge du tribunal de 1^{ère} instance de Gand, Arthur Goddyn. MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre de Steyaert à De Saegher, s.d. [circa janvier 1896].

⁸ Par les voix de son procureur général Charles Mesdach de ter Kiele et de son avocat général Charles van Schoor. SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 10/1/1896.

⁹ AGR, PVE, Pos 4073, 39, copie lettre de van Eetvelde à Wahis, 19/1/1896.

¹⁰ MRAC, papiers Fuchs, 91, notes sur l'affaire Stokes-Lothaire ; AGR, PVE, Pos 4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/2/1896.

Si l'agent diplomatique n'intervient qu'à titre consultatif, son accréditation est perçue comme une mise sous tutelle du Parquet par De Saegher¹. De même sur le plan politique, cette option – puisqu'il n'y a pas d'exigence anglaise sur ce point – est un renversement de logique au regard de ce qu'avait été la mission de Camille Janssen dix ans plus tôt. Évoquant déjà en octobre 1895 à Bara la possibilité d'adjoindre le consul, van Eetvelde avait reçu la mise en garde du ministre d'État que cette exception deviendrait la norme et qu'il ne serait admissible pour la Belgique de gouverner une colonie avec une souveraineté amoindrie².

L'impression existe dès lors que l'ÉIC a mis en place un engrenage qui peut aboutir à une impasse à court terme (l'issue du procès Lothaire qu'il veut favorable) et à long terme (l'établissement de la Justice consulaire). Cependant, plusieurs facteurs permettent d'éviter un échec de sa stratégie. Tout d'abord, la non-implication de la Justice belge et la rebuffade de certains magistrats congolais escamotent l'installation d'une cour pénale indépendante du pouvoir souverain. Tandis que dans un premier temps, le Gouvernement central veut donner les gages d'un procès impartial, il oriente, dans un second temps, la décision du tribunal d'Appel. À en croire Lothaire, les instructions confidentielles de Bruxelles préconisent un acquittement « [...], mais mitigé de restrictions et d'un blâme qui eussent fait plaisir à l'Angleterre. »³

Il s'agit là d'une solution toute politique qui doit être favorisée par la composition de la cour à savoir : Félix Fuchs comme président et Louis Ghislain en charge du ministère public⁴. Après son départ précipité en 1895, Fuchs se trouve dans une situation délicate vis-à-vis du Gouvernement central⁵. Il est probablement plus enclin à prêter attention aux recommandations gouvernementales. Exprimant son inimitié, De Saegher le qualifie dans ce contexte de fonctionnaire complaisant⁶. Toutefois, il revient sans doute de nuancer quelque peu son propos, car Fuchs fournit une réflexion sur l'acte posé par Lothaire comme juge. Il s'interroge à la fois sur la possibilité du déni de justice et de l'intention criminelle. Il n'hésite d'ailleurs pas à demander conseil à des amis du barreau bruxellois. Ce dernier est en fait déjà gagné par une petite émulation pour cette affaire et l'avis majoritaire, qui s'en dégage, tranche en faveur de l'innocence du commissaire de district⁷. Cette opinion rejoint celle exprimée dès les prémices de l'affaire par le Gouvernement central. L'acquittement n'est donc pas douteux pour l'administration centrale et l'orientation du procès n'est pas un fantasme de Lothaire⁸.

L'État léopoldien n'a pas manipulé ses structures et ses agents en vue d'aboutir à tout prix à l'acquittement puisqu'il a la conviction intime de l'innocence de son officier. La difficulté de sa manœuvre est de rendre crédible un tel jugement aux deux autres Puissances. Dans ce mouvement, le Gouvernement congolais est aidé involontairement par le Gouvernement anglais qui exprime certes fermement sa désapprobation, mais ne pose pas de fortes exigences à l'ÉIC.

¹ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre et correspondance de De Saegher à Steyaert, février 1896.

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 30/10/1895.

³ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.6 11/1, notes de Lothaire sur divers incidents personnels, affaires Stokes.

⁴ De Saegher considère Ghislain comme un homme intègre et aimable mais il reste, selon lui, un officier et le prototype même du magistrat qu'il avait rencontré dans le Haut Congo. MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre incomplète de De Saegher à Steyaert, circa début 1896.

⁵ Voir le chapitre 3 : b) Fuchs : un incompris complexé ?, p. 272-273.

⁶ SPFAE, AA, Divers, papiers Fivé, D. 387/1, lettre de De Saegher à Fivé, Brabanza hotel Lisbonne, s.d. [juin 1896]

⁷ Il s'agit notamment de l'avis d'Edmond Picard, une figure bien en vue et qui voyage au Congo fin 1896. MRAC, papiers Fuchs, 6, lettre de Moreau à Fuchs, 27/2/1896 ; 91, lettre de Moreau à Fuchs, 5/3/1896.

⁸ *Ibidem*, lettre de Wolters à Fuchs, 10/1/1896 ; lettre de Baerts à Fuchs, 5/3/1896.

Après avoir obtenu satisfaction sur la procédure, les deux points qui lui importent sont d'une part la question de la succession de Stokes et d'autre part, la menée à terme de la procédure à savoir l'appel de la décision du tribunal de Boma¹. Cependant, le plus grand péril menaçant la stratégie gouvernementale est l'attitude de Lothaire, qui se hérisse de certaines mesures prises (indemnités, désignation du défendeur) considérées comme un aveu de sa culpabilité. Il refuse donc l'assistance de l'avocat Lelong et exige qu'un jury soit établi, mais le point critique est l'incident après son procès avec le gouverneur conduisant à sa révocation². En effet, l'ÉIC ne peut contraindre Lothaire à comparaître devant le conseil supérieur – une cour étrangère sur le sol belge – et son assentiment est donc indispensable. Mais qui plus est, le commissaire menace de se retourner contre l'ÉIC et l'inspecteur d'État Fivé est dépêché à son arrivée à Lisbonne pour le raisonner. Au mois d'août, le conseil supérieur siège au second degré et dans une séance très courte acquitte définitivement Lothaire³. L'affaire n'en est pas pour autant finie puisque la campagne de presse se poursuit outre-Manche et s'intensifie même fin août et début septembre 1896. Par contre, l'évolution sur le plan diplomatique est positive. Au début de l'année 1897, le premier ministre anglais déclare à l'ambassadeur belge que si Lothaire avait agi avec trop de précipitation, il est convaincu que Stokes était en relation avec les Arabo-swahilis. Lord Salisbury finit même par considérer Cecil Rhodes comme « *une espèce de Lothaire* »⁴.

2. La tentative de réforme du système judiciaire

L'affaire Stokes est une véritable secousse et force les autorités du Congo léopoldien à repenser le fonctionnement de la Justice. Dans ce contexte, Félix Fuchs rappelle qu'une organisation judiciaire efficace est garante à la fois du maintien de l'ordre à l'intérieur et de la bonne renommée de l'ÉIC à l'extérieur⁵. Par cette sentence, le président du tribunal d'Appel nous ouvre la porte, du point de vue de la Justice, sur le paradoxe de la gouvernance léopoldienne. L'État congolais est violemment critiqué pour la première fois sur ses pratiques. Mis devant ses propres contradictions, l'ÉIC devra opter entre son intérêt propre ou plutôt celui dicté par son souverain et la mission qu'il s'est assignée.

Légèrement en amont de l'éclatement de l'affaire, le Gouvernement local réagit et vise à remédier au défaut le plus criant des conseils de guerre, à savoir que l'officier peut être à la fois juge et partie puisque la présence de l'officier du ministère public n'est pas obligatoire⁶. Peu de temps avant le procès de Lothaire à Boma, un petit vade-mecum sur le fonctionnement des conseils de guerre est diffusé sous forme d'instructions avec en annexe tous les documents utiles⁷. Au cours des années 1895-1897, une réflexion se développe sur les changements en profondeur à apporter

¹ Selon l'analyse de Ghislain, le danger de la justice consulaire se positionne dans le fait de savoir si le ministère public allait ou non faire appel. MRAC, papiers Wangermée, lettre de Ghislain à Wangermée, 3/7/1896.

² Lothaire est prié par le directeur de la Justice de déposer sous serment auprès du consul anglais à propos de l'ivoire de Stokes. L'officier s'y oppose et Wahis dans l'enchaînement des événements se positionne comme officier belge.

³ SPFAE, AA, CSC, 765, registre des arrêts de la cour d'Appel, affaire Lothaire, 4/8/1896.

⁴ AGR, PVE, Pos 4079, 106, copie de la lettre de l'ambassadeur à Paul de Favereau, 7/1/1897.

⁵ MRAC, papiers Fuchs, 106, notes sur le personnel subalterne et la détention préventive.

⁶ Devant l'insuffisance du personnel européen, le Gouvernement local invite l'administration territoriale à adjoindre au conseil de guerre à priori comme greffier du personnel africain. Néanmoins, la mesure est inapplicable comme en témoigne une circulaire du 4 mai 1896 du Gouverneur reproduisant l'arrêté du 5 septembre 1893 créant un service de commis auxiliaires et de clercs de couleurs A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. II, p. 140, 412 et 501.

⁷ *Ibidem*, p. 462-465.

à la Justice congolaise et de laquelle découlent plusieurs prises de décision. L'analyse du secrétaire d'État aboutit rapidement et le proche collaborateur de Léopold II estime la législation adéquate. Par contre, il dénonce la défectuosité de son application par des agents « *incompétents ou dédaigneux de toutes formes légales* ». Il arrive ainsi à la conclusion que tous les abus se font en violation des lois et que leur répression n'a pas été assez énergique, car « [...] *soit que l'on se soit laissé guider par la bienveillance à l'égard de serviteurs qui risquent leur vie, soit que l'on ait craint parfois de priver un district ou une mission d'un homme utile.* »¹ Van Eetvelde désigne sans ambiguïté les officiers – prototype des juges dans le Haut-Congo – et la première réforme vise alors la réduction de la compétence des conseils de guerre (décret du 30 octobre 1895).

À côté de cette critique explicite, nous en trouvons une plus tacite, mais non moins présente. En effet, considérer la volonté de dessaisir la Justice congolaise pour le procès Lothaire comme une simple tentative de brimer son indépendance serait admettre une analyse tronquée. L'opposition entre la magistrature et la sphère gouvernementale ne surgit pas *ex abrupto* en 1895. Déjà l'année précédente, le secrétaire d'État s'adressait au gouverneur afin d'aplanir les difficultés entre la magistrature et le consul anglais qui s'était vu infliger une amende. Van Eetvelde n'hésite pas à évoquer le danger de la justice consulaire et recommande que les juristes prêtent attention aux impératifs politiques et qu'ils affichent moins souvent « *un zèle intempestif* »². Cette attitude comportementale s'associe facilement avec la jeunesse et cette spécificité est fortement mise en avant par De Saegher qui lors de la rebuffade de certains souligne leur caractère entier, car « [...] *ils ont encore la foi en la Justice et la révolte facile contre tout ce qui vénal et vil et une certaine bravoure, celle des gens qui n'ont encore dans la vie de devoirs vis-à-vis de personne, ces terribles devoirs qui enchaînent les meilleures volontés.* »³ Nous rejoignons par ce biais l'idée d'une magistrature bridée, mais le Gantois ne perçoit pas que Bruxelles la considère non pas seulement comme trop zélée, mais également comme inexpérimentée. Ainsi lorsque l'ÉIC se résigne à faire appel à son organisation judiciaire pour le procès Lothaire, l'administration centrale recherche le candidat « *le moins mauvais* »⁴. Le vice-gouverneur Émile Wangermée, extérieur au cadre congolais jusqu'en 1896, abonde dans ce sens. Lors de sa prise de fonction à Boma, il passe en revue les membres de la magistrature et dresse un bilan qu'il qualifie de déplorable⁵.

Ces deux critiques constituent la base de la réforme de l'organisation judiciaire et celle-ci est coulée dans trois textes⁶. D'autres décrets ou arrêtés s'adjoignent à ce corpus principal, mais le document principal est le décret d'avril 1896. Bien qu'il ne soit pas possible dans ce cadre d'étudier de près les pratiques judiciaires locales, il semble évident que la réforme se révèle être difficilement applicable à court terme. Envoyé en inspection dans le Haut-Congo, Wahis prend un arrêté en septembre 1896. Ce texte est un constat d'échec puisqu'il souligne le non-respect des prescriptions sur l'organisation judiciaire dans la grande majorité des chefs-lieux de district et des stations importantes. Le gouverneur met en exergue trois graves négligences : la médiocrité des fonctionnaires appelés à la fonction de juge du conseil de guerre, l'inexistence d'archives

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 31/10/1895.

² AGR, PVE, Pos 4073, 39, copie de la lettre de van Eetvelde à Wahis, 4/8/1894.

³ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, 8/9/1895.

⁴ AGR, PVE, Pos 4073, 39, copie de la lettre de van Eetvelde à Wahis, 19/1/1896.

⁵ *Ibidem*, Pos 4076, 51, lettre de Wangermée à van Eetvelde, 16/6/1896.

⁶ Le premier est le décret du 21 avril 1896, le second est les instructions du secrétaire d'État du 19 décembre 1896 et le troisième est le rapport au Roi du 21 mai 1897 sur la justice répressive.

judiciaires (déjà mentionnée par De Saegher en 1891) et en conséquence l'inobservation des règles prescrites¹.

Bruxelles décide dès lors d'envoyer également le président du tribunal d'Appel en inspection, mais visant en particulier tous les services judiciaires, du notariat au fonctionnement des tribunaux en passant par la protection des populations locales. Lors de sa mission, Fuchs arrive à des conclusions similaires à celles de ses pairs. La législation est largement méconnue dans le Haut-Congo, car même l'affichage des lois – prévue depuis 1886 – n'est pas suivi.. En outre, les fonctionnaires dotés de bonne volonté n'arrivent plus à s'y retrouver dans l'évolution des normes et les modifications législatives². Au final, l'élément positif qui transparaît de son voyage est l'évaporation des inquiétudes des premières années : « *Nous n'en sommes plus, écrit Fuchs, au temps où consuls, missionnaires & maisons de commerce se donnaient le mot pour ne reconnaître à l'État indépendant du Congo qu'en minimum de droits & en se soumettant que de mauvaise grâce à ses lois. L'autorité de l'État est désormais effective et ne se réduit plus à une visibilité d'azur étoilée d'or.* »³ Cette mission de Fuchs démontre clairement les difficultés de mettre en œuvre les nouvelles prescriptions. Après les instructions du secrétaire d'État et la mise en concordance du décret du 21 avril avec la législation antérieure, l'inspection du magistrat doit agir comme l'ultime incitateur. Ce n'est donc pas par hasard qu'un arrêté – que nous pouvons considérer d'application – est pris le 8 mai 1897 rendant notamment le décret de 1896 exécutoire à partir du 1^{er} août 1897⁴.

Avec le décret du 21 avril se dessine une volonté politique cherchant à pourvoir l'ÉIC de magistrats de carrière. Jusqu'alors, la magistrature n'était pas obligatoirement composée de juristes et même dans ce dernier cas, il n'existait pas de critères précis d'admission. L'administration centrale voyait donc par exemple arriver des postulants qui n'étaient pas encore diplômés⁵. Dorénavant, des conditions précises sont établies pour être nommé définitivement – et ce par décret – dans la magistrature. L'âge minimal requis est fixé à 25 ans et le candidat doit être non seulement docteur en droit, mais il doit aussi avoir accompli au moins pendant deux ans et demi la charge de substitut du procureur d'État ou de juge suppléant de Première instance (art. 6)⁶. Le décret mentionne également la présentation d'un examen et d'un mémoire devant le conseil supérieur. Néanmoins, les archives que nous avons consultées ne nous ont pas relevé la pratique de cette procédure.

Cette officialisation plus formelle ne vise pas simplement à accroître la qualité de l'organisation judiciaire. Elle cherche aussi à lui donner – du moins sur papier – plus d'autorité. Dans le tableau hiérarchique, apparaît le grade de magistrat par décret équivalant à celui de capitaine-commandant de 2^e cl. (rang F). Une meilleure assise est donc donnée et en particulier aux substituts du procureur, qui sont tous magistrats par décret et constituent le ministère public auprès du tribunal de Première instance, des tribunaux territoriaux et des conseils de guerre. Les conditions pour être procureur d'État ou juge d'Appel sont évidemment plus strictes. L'âge minimum est établi à

¹ *Recueil mensuel*, 1896, ordre de service du 10/9/1896.

² MRAC, papiers Fuchs, 102, minutes des lettres de Fuchs à Wahis, 9 et 16/6/1897.

³ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 15/6/1897.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 602.

⁵ C'est le cas d'Adolphe Senden à qui van Eetvelde recommande alors de faire un stage de deux ans au barreau et qui le terme achevé postule à nouveau. AGR, PVE, Pos 4068, 9, lettre d'A. Senden à van Eetvelde, 5/9/1893.

⁶ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 490.

27 ans pour le procureur et 30 ans pour le juge. Le candidat doit en plus avoir suivi le barreau ou avoir soit occupé des fonctions judiciaires, soit enseigné le droit à l'université durant cinq ans. Ces magistrats se placent dans la haute sphère administrative : le président du tribunal d'Appel est assimilé au rang de vice-gouverneur (rang B) et le juge d'Appel ainsi que le procureur d'État à celui de commissaire général (rang D)¹.

De pair avec l'affermissement de l'autorité judiciaire, les instructions du secrétaire d'État annoncent le renforcement du maillage de la justice répressive ordinaire par la création de nouveaux tribunaux territoriaux. Néanmoins, il faut attendre huit mois (arrêté du 31 juillet 1897) pour que neuf nouvelles juridictions voient le jour. Ces tribunaux sont basés dans des chefs-lieux de district – à l'exception d'un – et avec ceux existant déjà, ils couvrent l'ensemble du territoire². En parallèle est créé dans les mêmes localités un conseil de guerre (arrêté du 4 août 1897). En outre, certaines zones et certains territoires bénéficient de leur propre conseil de guerre si bien qu'on en dénombre au total 23³. Ce type de juridiction reste donc privilégié et ne permet pas une professionnalisation de la magistrature assise, puisque ceux-ci sont toujours des officiers au-delà du Bas-Congo.

Au final, il n'est pas difficile de constater que les réformes prévues visent à une amélioration et non pas à une révolution copernicienne. Le Congo léopoldien développe surtout une communication politique – les instructions du secrétaire d'État (19 décembre 1896) et le rapport au Roi-Souverain (21 mai 1897) – en vue de restaurer son image d'État philanthropique. À ce titre, l'internationalisation du tribunal d'Appel avec l'adjonction de deux juges, l'un Suédois (Herman Antell) et l'autre Italien (Giacomo Nisco), s'inscrit parfaitement dans ce message de rénovation diffusé auprès des Puissances étrangères. Cette mesure n'est pas *ipso facto* artificielle et son efficacité ne peut être évaluée que par les actions des magistrats bénéficiaires. La figure de Nisco prendra dans la suite une importance considérable en particulier dans les travaux de la commission d'enquête.

III. Les suites du rapport de la Commission d'enquête

1. L'organisation judiciaire à l'aube du XX^e siècle

Depuis la création de l'État indépendant, la structure du troisième pouvoir s'est développée peu à peu et s'étend sur l'ensemble du territoire. Néanmoins, l'accroissement du nombre de juridictions débouche surtout sur la création de nouveaux conseils de guerre. Ce phénomène s'explique facilement par deux raisons. En premier lieu, le tribunal militaire est le premier organisme qui est

¹ Curieusement le décret ne spécifie pas les conditions particulières pour la nomination comme juge de 1^{ère} instance. À priori, les candidats pour accéder à ce poste ne doivent être que magistrat par décret. Dans la préséance de la magistrature, les juges de 1^{ère} instance forment la 3^e classe de la catégorie A avec le rang de commissaire de district de 1^e cl. Ils se situent donc entre les juges d'Appel/ procureur d'État (2^e classe catégorie A) et les magistrats par décrets (catégorie B). La catégorie C étant les agents judiciaires nommés par le gouverneur.

² Matadi (districts de Matadi et des Cataractes), Léopoldville (districts du Stanley-Pool et du Lac Léopold II), Coquilhatville (district de l'Équateur et de l'Oubangui), Nouvelle-Anvers (districts des Bangalas), Basoko (districts de l'Aruwimi et de l'Uélé), Lusambo (district du Lualaba), Popokabaka (district du Kwango oriental), Stanleys-Falls (district du Stanley-Falls à l'exception de la zone du Tanganyika) et Albeville (zone du Tanganyika).

³ Boma, Matadi, Tumba, Léopoldville, Coquilhatville, N'Kutu, Nouvelle-Anvers, Libenge, Basoko, Djabbir, Uerré, Nyangara, Vankerckhovenville, Stanley-Falls, Avakubi, Ponthierville, Nyangwe, Kabambare, Albertville, Lusambo, Popokabaka, Lemba, Kingila-Nord.

installé dans des contrées récemment placées sous contrôle effectif de l'ÉIC. L'établissement d'un conseil de guerre dans l'enclave de Lado et son adjonction dans la colonne d'exploration de Lemaire au Katanga, en 1898, se place très logiquement dans cette perspective. En second lieu, la prérogative de créer de telles juridictions est réservée au gouverneur. Or Wahis et Wangermée, tous deux des officiers, occupent en majeure partie cette fonction. Très naturellement, ils décident de doter les camps militaires dans le Haut-Congo de telles instances¹.

L'évolution majeure se marque dans la Province orientale qui subit un certain nombre de modifications administratives. En effet, ce territoire équivalant au tiers de la superficie congolaise voit apparaître le Comité spécial du Katanga. Celui-ci s'assimile aussi bien à une compagnie à charte qu'à un parastatal. La division de la région en circonscription est dès lors réalisée par le comité, ce qui permet l'installation de tribunaux territoriaux aux chefs-lieux du Haut-Luapula et du Lomani. Il n'y a pas pour autant de suppression de juridictions antérieures comme cela avait été le cas avec l'intégration de la zone de Kambabare dans le Maniema². Ainsi la Province orientale compte 11 conseils de guerre et 5 tribunaux territoriaux. Néanmoins, cette multiplication des tribunaux provoque une complication en ce qui concerne la compétence territoriale³. Notons également la situation singulière du Mayumbe, qui bénéficie par intermittence d'une situation privilégiée du fait de sa proximité avec l'enclave portugaise de Cabinda⁴.

L'accroissement numérique des juridictions reste insuffisant et ne permet pas d'établir un réseau dense de tribunaux. Par contre, les agents désignés comme officiers de police judiciaire sont de plus en plus nombreux, si bien que les dispositions les concernant sont coordonnées en 1899. Cette fonction apparue dès 1887 permet aux titulaires d'enquêter sur les infractions en matière pénale et leur grand nombre est censé suppléer le ministère public à la tête de ressort étendu. Ce cadre est néanmoins peu à peu élargi à d'autres types de délits et en particulier ceux en rapport avec la fiscalité, la navigation, l'hygiène et la culture du caoutchouc, soulignant par ce biais l'importance de ces matières. Ces officiers de police judiciaire ne constituent pas pour autant une classe particulière comme les magistrats. À l'exception des commissaires de police, les fonctionnaires sont issus avant tout de l'administration territoriale. À leurs côtés se placent les agents de la Compagnie du chemin de fer et de la Compagnie des chemins de fer vicinaux du Mayumbe, qui peuvent être commissionnés à cet effet. Au total, on dénombre 22 catégories du personnel qui se répartissent en 16 « classes » selon leur compétence judiciaire et territoriale ainsi

¹ Au QG du commandant supérieur de l'Aruwimi, Uélé et des Stanley-Falls (1897) ; Camps d'Umangi et de Lisala (1899).

² Sur le plan militaire, l'ancienne zone dépend du conseil de guerre de Nyangwe et pour la justice répressive ordinaire du tribunal de Stanleyville.

³ Ceci est singulièrement frappant pour les conseils de guerre où les juges-officiers sont particulièrement jaloux de leurs prérogatives. Ainsi, si l'on s'intéresse pour la zone du Tanganyika, Uvira est compétent pour placée sous autorité du commandant de la Ruzizi-Kivu tandis que celui du Lac Kivu est compétent pour les territoires de la Ruzizi-Kivu situés dans la zone du T qui seront désignés par le commandant de la Ruzizi-Kivu. Le tout se complique avec Albertville (M'Toa) qui est compétent des territoires dépendant de la zone du T à l'exclusion des territoires d'Uvira et de Kivu, tandis que les chefs-lieux du Moero et du Tanganyika-Mbuli sont compétents pour leur territoires dépendant de la zone du T hormis le secteur de la zone du T proprement dite.

⁴ Cette région du Bas-Congo, malgré le voisinage de Boma, était doté d'un tribunal territorial en 1889 avant qu'il soit supprimé en 1892. Cependant, les décrets de 1896-1897 y établissent deux nouvelles juridictions : un tribunal répressif ordinaire indépendant du tribunal de Boma et un conseil de guerre. Ceux-ci disparaissent en 1902.

que de leurs pouvoirs¹. À titre d'exemple, les commissaires de district et leurs subalternes sont compétents pour toutes les infractions sur le territoire qu'ils administrent. Ils peuvent, en cas de flagrant délit ou réputé comme tels dans les cas les plus graves, procéder à des perquisitions et à l'arrestation du prévenu. En revanche, les fonctionnaires subalternes ne peuvent procéder ni à des arrestations ni à des perquisitions. Ces agents judiciaires sont destinés à être les aides du Parquet et même s'ils ne se comptent que par centaines dans l'État indépendant, ils doivent en théorie renforcer le maillage de l'organisation judiciaire. Or, cette mission ne peut être menée correctement puisque l'administration territoriale est l'un des grands responsables des abus commis envers les populations locales.

Par ailleurs, il faut souligner l'apparition dès 1892 de corps de police dans plusieurs localités. La porte d'entrée qu'est Matadi en est la première pourvue. Chargé de maintenir l'ordre public, le corps de police est constitué de soldats de la Force publique et est placé sous la direction de l'officier du ministère public. Ces zones de police sont exclusivement établies dans le bas et moyen². Même si leurs prérogatives sont à nouveau définies en 1897, les corps de police sont opérationnels depuis 1892 et bénéficient de l'impulsion de plusieurs magistrats, à l'instar d'Edgard Massart³. Elles gagnent même en importance avec la nomination du premier commissaire de police – qui n'est pas un officier – à Matadi, suivie peu de temps après par celle pour le corps de Léopoldville⁴. Par la suite, les commissariats sont étendus au Haut Congo et sont institués à Stanleyville (1898), Banana (1901) et Lukula (1906). Cependant, ce n'est qu'après la reprise par la Belgique que la création des corps de police dans les chefs-lieux de district est systématisée.

Dès lors, l'impression semble se dégager d'un développement de la Justice en trois phases inscrites dans une symétrie presque parfaite : l'installation (1885-1886), la première réforme (1896-1897) et la seconde réforme (1906-1907). Cette périodisation est exacte tant que l'on s'intéresse aux impulsions provenant de l'extérieur que ce soit le Gouvernement central ou les suites de la campagne anticongolaise. Par contre, il ne peut pas être négligé que les réformes sont suscitées également par le constat de l'inefficience de la Justice qui est aggravée par le roulement important des directeurs de la Justice ainsi que par la mollesse de Fuchs devant les orientations du Gouvernement central⁵. De même, le début du XX^e siècle est marqué par une affirmation plus forte de la « haute magistrature » congolaise. En effet, la professionnalisation voulue suite à

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. III, p. 187-190.

² Le segment ferroviaire du Bas-Congo bénéficie exclusivement de telles forces : Léopoldville (1893), Tumba (1896) et entre Tumba et Léopoldville sur les accotements de la voie ferrée et sous les ordres du commandant de la compagnie auxiliaire du chemin de fer (1897). Dans ce dernier cas, le corps de police est institué pour la surveillance des travaux et la protection de la voie ferrée. Les officiers et sous-officiers de la compagnie auxiliaires du chemin de fer sont donc tout logiquement officiers de police judiciaire avec une compétence territoriale de 500 de chaque côté de la voie. En 1897, les dispositions sur le corps de police de Matadi sont développées en vue de préciser ses pouvoirs et ses fonctions. La mesure est sans doute prise en vue de dissiper certains malentendus entre l'officier du ministère public, le commissaire de district et le commandant de la Force publique. Toujours issus et restant dans les attributions de la Force publique, les policiers portent un uniforme distinct et sont sous les ordres du ministère public. La mission est principalement celle de surveillance (voie publique, marchés, ronde nocturne), mais également de recherche et de poursuite des malfaiteurs.

³ SPFAE, AA, SPA, 892, fiche d'Edgard Massart.

⁴ Avec la particularité pour Léopoldville que le corps de police est placé sous la direction du commissaire de district, séquelle probable de l'ancien conflit entre administration territoriale et Parquet.

⁵ Pour les directeurs de la Justice, voir le tableau l'annexe 2 dans le volume 2, p. 53.

L'affaire Stokes-Lothaire provoque une émulation qualitative. Le magistrat n'est plus comme ce fut le cas pour Fuchs et de Cuvelier, isolés au sein des sphères gouvernementales. Un corps de la magistrature se forme à Boma autour de trois postes de haute administration (juge d'Appel, procureur d'État et directeur de la Justice) et se solidifie rapidement, car les titulaires sont de la même génération et sont tous diplômés de l'université de Liège. Déjà identifié en 1892 par le secrétaire général à Boma¹, l'origine de ce réseau doit notamment être recherchée dans le zèle propagandiste d'un professeur, Gérard Galopin. Convaincu par le projet léopoldien et membre dès sa création du conseil supérieur du Congo, il n'hésite pas à orienter certains de ses étudiants vers l'aventure congolaise dont plusieurs d'entre eux auront une grande carrière coloniale².

De ce vivier, trois jeunes juristes constituent le noyau dur de la magistrature congolaise, à savoir : René Breuer, Albrecht Gohr et Fernand Waleffe. Les deux premiers, avocats à Liège, ont vu le jour respectivement en 1871 et 1872 et s'engagent au service de l'ÉIC en 1894. Né en 1870, le dernier professe la fonction d'avocat à Tilff et arrive au Congo en 1896. Futur secrétaire général des Colonies, Gohr est porté à la direction de la Justice en 1897 et devient juge d'Appel en 1901. Sous sa direction, le service est réorganisé et il lui confère une plus grande solidité³. Wangermée le considère comme un conseiller précieux du gouverneur et Costermans, soulignant sa grande autorité, le recommande pour la gestion du Gouvernement local⁴. Quant à René Breuer, il se fait remarquer par sa fermeté dans l'interprétation de la législation, ce qui sous la main de Wahis signifie que le magistrat n'est pas enclin à favoriser l'intérêt politique de l'ÉIC. Quant à Wangermée, il lui reconnaît les qualités professionnelles du juriste et le place parmi les conseillers du Gouvernement local⁵. Directeur de la Justice en 1899⁶, il est nommé juge de Première instance l'année d'après tout en intégrant le premier barème hiérarchique (2^e classe de la catégorie A). Cependant, il se brouille avec Wahis et quitte le Congo en 1901. Enfin, Fernand Waleffe est d'abord attaché à Matadi et travaille dès ses débuts avec Breuer. Bien que semblable dans leurs comportements, Waleffe deviendra plus sensible aux réalités locales et aux intérêts de l'État. Procureur d'État en 1899, il acquiert une grande autorité sur les substituts et est proposé comme procureur général en 1906, mais il décline pour poursuivre sa carrière en Belgique⁷.

L'accroissement de l'autorité de la magistrature servi par un réseau énergique est également favorisé par le contexte. Se référant à des rapports d'officiers et de missionnaires, Léopold II acquiert la conviction que des atrocités se commettent réellement au Congo⁸. Le souverain entre dans une colère dont l'effet se répercute sur l'administration⁹. Ainsi, en 1899, le *Recueil mensuel* abonde de directives en rapport avec le département de la Justice, mais celles-ci sont loin de réformer réellement l'organisation judiciaire ou de la renforcer. Plus significatives sont les poursuites engagées à l'encontre de Victor Fiévez, un des condottieri et l'instaurateur du système

¹ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, C 3, lettre du secrétaire général a.i. [Lombard] à De Saegher, 21/8/1892.

² F. DELLICOUR, « Gérard Galopin », in *Biographie coloniale*, t. IV, Bruxelles, 1955, c. 328-331.

³ Selon Wahis, M. Tschoffen (liégeois par ailleurs) et A Wolters avaient de par leur direction désorganisé le service, ce dont A. Lejeune (également liégeois) essayait de remédier avant de succomber en 1896.

⁴ SPFAE, AA, SPA, 892, fiche d'Albrecht Gohr.

⁵ *Ibidem*, fiche de René Breuer.

⁶ À ce titre, il organise semble-t-il le service des interprètes pour assister le ministère public dans sa tâche. MRAC, papiers Fuchs, 142, minute de Fuchs à Wahis, 11/8/1900.

⁷ *Ibidem*, fiche de Fernand Waleffe.

⁸ AGR, PVE, Pos 4079, 96, lettre de Baerts à van Eetvelde, 18/1/1900.

⁹ *Ibidem*, Pos 4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 30/1/1899.

du caoutchouc dans l'Équateur, du chef d'homicide. Il est toutefois acquitté par le tribunal d'Appel. En outre, René Breuer puis Félix Fuchs sont chargés, à un an d'intervalle, de missions de surveillance dans le Haut-Congo. Celles-ci ne sont pas étrangères à la révolte des Budjas dans la région de la Mongala, qui est exploitée par la Société anversoise du commerce au Congo, elle-même dirigée en Afrique par le tristement célèbre Lothaire. Peu d'éléments subsistent sur la mission de Breuer, engagée lors de la répression menée contre les Budjas en juin 1899. D'après Wangermée, elle produit de bons résultats. À tout le moins, son rapport sur le parquet de Nouvelle-Anvers suscite l'envoi du procureur d'État pour approfondir l'enquête et agir de manière vigoureuse contre les coupables¹. Quant à la mission de Fuchs, elle a une tout autre ampleur, puisqu'il s'agit d'une mission d'inspection pour tout le Haut Congo. Elle remet en cause de manière sérieuse le droit de police accordé à certaines sociétés concessionnaires². Cette faculté visant à maintenir l'ordre dans les concessions était devenue le prétexte d'engager des actions armées contre les populations locales dans le cadre de la récolte du caoutchouc.

Ce contexte est favorable à une meilleure affirmation des devoirs judiciaires. En 1901, Giacomo Nisco, futur membre de la commission d'enquête et remplaçant Fuchs à la présidence du conseil de guerre d'appel, n'hésite pas à clarifier la situation avec le gouverneur à propos d'une circulaire qu'il a prise : « *L'autorité judiciaire, qui émane directement de l'autorité Souveraine et qui rend la justice au nom du Roi Souverain, manquerait à son devoir si elle laissait influencer sa décision par d'autre autorité que celle de la Loi.* »³ Peu de temps auparavant, le procureur d'État définit les fonctions du Parquet dans de nouvelles instructions⁴. Waleffe se réfère au système belge qu'il maîtrise. D'emblée, il insiste sur le principe que le procureur et ses substituts sont officiers du ministère public, mais également juges d'instruction. La nouveauté n'est pas tant dans la définition de la fonction que de la mise en avant du devoir de rechercher les infractions et de poursuivre. Au regard de l'initiative des poursuites, Waleffe rappelle qu'envers les non indigènes, l'avis conforme du procureur d'État doit être recueilli. Cependant, il laisse paraître que celui-ci est bien plus une formalité qu'une véritable contrainte : « *A ce point de vue [de poursuivre ou non], il [l'officier du ministère public] est absolument libre et ne dépend que de sa conscience.* » L'intention du haut magistrat est de bien sensibiliser les substituts au fait qu'ils sont la colonne vertébrale de l'appareil judiciaire puisqu'ils sont les seuls juristes de formation. Waleffe n'hésite pas à vilipender les agents assumant le rôle d'huissier en les considérant comme incompetents. Dès lors, il revient au ministère public de vérifier que les prescriptions, de l'assignation à l'exécution des jugements, soient bien observées. Enfin, le procureur rappelle que l'une des plus nobles attributions des magistrats est la tutelle des noirs et que celle-ci permet de rendre justice aux populations locales dans de nombreux domaines.

Waleffe ne se limite pas à ces seules instructions. Il préconise également les bonnes relations avec les commissaires de district en leur mentionnant les poursuites ou non envers leurs subalternes. Et surtout, il ordonne d'interjeter appel chaque fois qu'un condamné le fera en vue de confirmer la position du Parquet et de tenter d'augmenter la peine (circulaire du 30/7/1900)⁵. Dès lors et

¹ MRAC, papiers Wahis, 70.13, farde document 1, copie de la lettre de Wahis au secrétaire d'État, 22/5/1900.

² *Recueil mensuel*, 1900, circulaires du 24/2, 20/10/1900. Voir chapitre 5 : D. La suppression temporaire du droit de police, p. 498-500.

³ SPFAE, AA, GG, 3616, minute de la lettre du président du tribunal d'appel de guerre au gouverneur, 20/2/1901.

⁴ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. IV, p. 130-135.

⁵ *Ibidem*, p. 136.

jusqu'en 1904, l'affirmation du respect des dispositions et de la supériorité des magistrats de carrière est faite de manière constante. En 1901, Wangermée rappelle à l'ordre tous les officiers de police judiciaire qui ne transmettent pas les conclusions de leurs enquêtes obligeant le Gouvernement local à demander des compléments d'information causant ainsi des retards considérables. Tant et si bien que des prévenus ont l'occasion de se défilier et des affaires qualifiées comme graves restent sans suite¹. Par ailleurs, en 1903, Fuchs décide de placer les substituts suppléants « non-professionnels » – à savoir les agents de l'État attachés auprès des conseils de guerre – sous une forme de direction des substituts des tribunaux répressifs ordinaires. Le rôle est bien plus que celui d'un conseiller juridique, mais les substituts suppléants ont l'obligation d'envoyer leurs instructions au magistrat professionnel qui l'examine et le cas échéant rédige un projet d'assignation². La même année, la nouvelle édition du recueil sur la justice répressive permet au gouverneur de rappeler non seulement l'importance accordée par Bruxelles à cette branche de l'administration, mais également de mettre en garde « [...] *contre tous ceux qui commettraient des actes irréguliers et illégaux dans la procédure et à les tenir personnellement responsables des conséquences qui pourraient en résulter pour le Gouvernement.* »³ La situation est pourtant loin de s'améliorer puisqu'avant son départ de Boma comme chef du Gouvernement local, Fuchs frappe du poing la table. Quelques mois avant l'arrivée de la commission d'enquête, il déclare très solennellement que : « *Malgré toutes les recommandations, toutes les instructions les plus détaillées et les plus précises, toutes les circulaires pressantes, certains fonctionnaires et agents, investis d'un mandat judiciaire, soit de juge, soit d'officier du ministère public près les tribunaux territoriaux et les conseils de guerre, continuent à apporter dans l'exécution de ce mandat, une telle légèreté et une telle indifférence, voire un tel mauvais vouloir, qu'il est permis de se demander, s'ils possèdent la notion exacte de la haute importance des fonctions qui leur sont dévolues. Certaines procédures, certains jugements, ne sont qu'une suite d'incorrections, de lacunes et d'irrégularités, qui révèlent dans le chef de leurs auteurs, ou un manque absolu de conscience ou une ignorance manifeste des dispositions légales même les plus élémentaires, auxquelles ils doivent se conformer et qu'ils ont pour mission d'appliquer.* »⁴

Ces rappels à l'ordre peuvent être aussi bien considérés comme une affirmation du pouvoir judiciaire que comme un aveu de faiblesse du Gouvernement local. Des réformes en profondeur se relèvent nécessaires et Fuchs – très probablement comme titulaire du gouvemat en 1903 – va jusqu'à rédiger des avant-projets de décrets. Il propose notamment d'établir un service d'inspection judiciaire permanente composé d'un inspecteur général et de deux inspecteurs régionaux, tous magistrats de carrière. Cette nouvelle infrastructure vise à surveiller en priorité les parquets, mais aussi tous les services judiciaires, et ce en vue « [...] *d'assurer de la stricte observation des lois et des règlements en vigueur.* »⁵ Corolairement, la mesure permettrait de rendre plus indépendante l'organisation judiciaire envers le pouvoir administratif. De même, Fuchs recommande la création de « *tribunaux territoriaux répressifs d'appel* » dans l'Uélé et la Province orientale en vue de suppléer celui de Boma. Le président du tribunal d'Appel s'attaque à la centralisation qui comporte de graves inconvénients en ce qui concerne la détention préventive et le déplacement des témoins. Sans compter que la procédure d'appel peut nécessiter de nouveaux

¹ *Recueil mensuel*, 1901, circulaires du 12/4 et 9/12/1901.

² *Ibidem*, 1903, circulaire du 10/8/1903.

³ *Ibidem*, circulaire sur la publication du recueil de la justice répressive.

⁴ *Ibidem*, 1904, circulaire du 12/2/1904.

⁵ MRAC, papiers Fuchs, 177, note sur la création d'un service d'inspection judiciaire permanent, [circa 1903]

devoirs d'enquête qui ne peuvent souvent être menés à bien. Au final, « *la plupart des affaires n'aboutissent pas et parmi celles-ci il en est qui auraient pu aboutir si elles avaient été jugées rapidement et sur place.* »¹ La proposition de ces réformes n'est pas une idée neuve chez Fuchs puisqu'il avait après l'affaire Stokes-Lothaire énoncé les mêmes recommandations². Il n'avait alors pas été suivi et à nouveau le Gouvernement central reste sourd à son appel. De surcroît, Fuchs va beaucoup plus loin dans son projet de réforme puisqu'il veut replacer la Justice militaire et donc les conseils de guerre dans un cadre exceptionnel. Selon lui, ces juridictions – en dehors du régime militaire spécial – ne doivent plus que connaître les infractions aux lois et règlements militaires, autrement dit leur compétence ne devrait « [...] *s'exercer dorénavant qu'à l'égard des militaires et non plus des civils, mais il serait désirable que même les militaires fussent justiciables des tribunaux ordinaires pour les infractions de droit commun.* »³ Si Bruxelles avait suivi le président du tribunal d'Appel, le contrôle de l'administration territoriale aurait été plus efficace et très probablement, un certain nombre de critiques émises par la commission d'enquête n'aurait pas été formulé dans son rapport.

2. Une approche de la réalité de terrain : le premier terme d'Octave Louwers

L'analyse des documents officiels fournit des indications précieuses sur l'autorité plus affirmée de la haute magistrature – par le biais des textes – et également sur une certaine volonté du Gouvernement local de veiller à l'exercice correct de la Justice. Dans le même temps, ces mêmes instructions révèlent la portée limitée de ces actions. Il est évident que cette seule approche est largement insuffisante et que dès lors, il serait utile de fournir une analyse quantitative et qualitative plus approfondie. Sans nul doute, le fonds GG aux archives africaines pourrait receler des matériaux nécessaires. Malheureusement, l'état de conservation actuel ne permet pas de travailler dessus. Si les archives privées sont interrogées, nous pouvons regretter que celles-ci ne comportent que d'un nombre réduit de papiers laissés par des magistrats. Malgré cela, les témoignages n'apportent que des considérations liées à une expérience personnelle, ces dernières restent fortement utiles à l'exemple des fonds De Saegher et Fuchs utilisés jusqu'à présent. Pour le début du XX^e siècle, l'opportunité est offerte au chercheur de se pencher sur les archives d'Octave Louwers. Si ce dernier est notablement connu par les fonctions de chef de cabinet de Crokaert ou de vice-président du Conseil colonial, il a cependant commencé sa carrière coloniale, en 1901, comme magistrat à l'ÉIC⁴. Le profil de Louwers revêt deux caractéristiques particulièrement intéressantes, que ce soit les réseaux auxquels il appartient ou encore le fait qu'il ne se rend pas seul au Congo. Il est accompagné de deux de ses amis que sont Stanislas Lefranc et Robert Schmitz. Comme ils sont affectés à des lieux différents, le jeune juriste maintient une correspondance avec ses condisciples, acteur ou témoin de situations différentes.

Dans ce cas particulier, les réseaux que nous rencontrons sont le monde juridique liégeois et la démocratie chrétienne. Louwers est issu d'un milieu modeste. Les affaires de son père, Jules

¹ *Ibidem*, note sur la création de tribunaux territoriaux répressifs d'appel, [circa 1903]

² *Ibidem*, 106, notes sur le personnel subalterne et la détention préventive, [circa 1896]

³ *Ibidem*, 177, note sur les tribunaux territoriaux, [circa 1903]

⁴ Un mémoire de licence lui a été consacré récemment : G. VAN POTTELBERGH, *Octave Louwers (1878-1959). "Eminence grise" van het Belgische koloniaal establishment. Een studie naar de netwerken en denkbelden in het koloniaal milieu*, Bruxelles, 2005.

Louwers, avaient périclité tandis qu'il servait comme zouave pontifical, si bien qu'il était devenu greffier à la Justice de Paix et notamment à celle de la Cité ardente¹. Boursier, il étudie le droit à l'université de Liège avec Schmitz et si Lefranc est diplômé de la même institution, il est nettement plus âgé – 42 ans – et travaille comme secrétaire du procureur général de la cour d'appel de Liège. Très certainement, le professeur Galopin n'est pas étranger à l'intérêt des deux jeunes juristes pour l'œuvre du Roi. Néanmoins, leurs aspirations sont très pragmatiques, car comme le confie Louwers, partir au Congo pour lui et Schmitz leur permet de ne plus être à charge de leurs familles et au contraire de pouvoir les aider financièrement. En outre, le jeune juriste escompte également par ce biais intégrer le Parquet de retour en Belgique². Enfin et toujours selon lui, le départ de Lefranc s'explique plutôt par un coup de tête³.

Étudiant, Octave fait partie de la Société générale liégeoise des étudiants catholiques dont le président d'honneur est l'historien renommé Godefroid Kurth, un des animateurs de l'École de Liège⁴. En fait, le trio est animé par le même idéal politique qu'est la démocratie chrétienne. C'est loin d'être anecdotique, car désireux à vouloir établir la justice sociale en Belgique, ils seront probablement plus sensibles à critiquer le système colonial. Son environnement l'amène à se lier également d'amitié avec Paul et Maurice Tschoffen ainsi que Martin Rutten. Le premier des frères – collaborateur de Kurth et Pottier – est le futur ministre des Colonies et ministre d'État tandis que le second a dirigé la Justice au Congo entre 1891 et 1895. Quant à Rutten, il deviendra gouverneur général entre 1927 et 1930. Il va sans dire que le réseau liégeois n'est au début du siècle qu'aux balbutiements de son influence.

En pesant le pour et le contre, Louwers consulte Maurice Tschoffen fort de son expérience africaine. L'ancien directeur conseille vivement un engagement au service de l'État indépendant surtout au regard des avantages matériels (salaire, hébergement, ravitaillement). Le conseil qu'il donne le pousse évidemment à décrire la situation de la Justice au Congo. Très certainement, il s'agit du reflet du milieu des années 1890. Son propos offre une image d'une organisation judiciaire à deux vitesses. Ce descriptif n'est pas neuf et correspond à celui fait par De Saegher lors de sa mission de 1891-1893. Selon l'ancien directeur, la cause réside, et nous l'avons déjà rencontrée, dans l'hostilité témoignée par certains militaires « [...] qui croyaient y voir, ajoute-t-il, un amoindrissement de leur autorité ou un contrôle de leurs actes. »⁵ Surtout, il précise que ce problème ne se pose plus pour le Bas-Congo, mais il en va autrement dans certaines stations où l'installation des juridictions est récente. Il est certain d'ailleurs que la haute administration territoriale a conscience de l'utilité des tribunaux réguliers. Le propos reste très vague surtout en ce qui concerne la localisation. Cela est gênant, car les nouvelles juridictions peuvent concerner au bas mot la seule Province orientale.

¹ J. SOHIER, « Octave Louwers », in *Biographie belge d'Outre-mer*, v.8, 1998, col. 247.

² AGR, papiers Louwers, 3, copie lettre de Louwers à l'un de ses professeurs [Galopin ?], 17/4/1901.

³ *Ibidem*, copie lettre de Louwers à Pirard, 27/10/1901.

⁴ Tout d'abord ultramontain, Kurth projette avec d'autres l'organisation d'un grand congrès catholique en 1886 en vue de lutter contre le libéralisme. Néanmoins, les grèves de cette année et leur répression modifient l'objet du congrès qui devient social et donnent lieu au trois congrès liégeois de 1886, 1887 et 1890. Ceux-ci optent pour une perspective corporatiste et plaide pour le droit à l'État dans la vie économique et sociale. Ainsi naît l'École de Liège dont les animateurs sont l'évêque lui-même, Kurth et Pottier. J.-I. JADOULLE, *La pensée de l'abbé Pottier (1849-1923). Contribution à l'histoire de la démocratie chrétienne en Belgique*, Recueil des travaux d'histoire et de de Philologie, 6^e série, n°40, Louvain-la-Neuve – Bruxelles, 1991, p. 27-28.

⁵ AGR, papiers Louwers, 7, lettre de Maurice Tschoffen à Louwers, mai 1900.

Quelque peu encourageant et optimiste, Tschoffen l'est beaucoup moins dans une seconde lettre envoyée peu avant le départ de Louwers. Il dévoile le jeu en prévenant que l'introduction de la Justice au Congo devra surmonter encore bien des difficultés car son instauration ne peut que se faire lentement. Revenant sur l'antinomie entre magistrats et militaires, il recommande l'utilisation du tact et de la diplomatie et nous retrouvons ainsi des conseils similaires qu'avait donnés en son temps De Saegher à un jeune substitut¹.

L'expérience des nouveaux magistrats congolais nous permet de confronter ce premier témoignage ainsi qu'aux impressions dégagées de la législation. Tous les quatre – en incluant Martin Rutten – commencent par exercer les fonctions de substitut suppléant du procureur. En vue de les familiariser à leurs nouvelles responsabilités, un stage est prévu de deux ou trois semaines à Boma. Néanmoins, si les impératifs du service l'obligent, cette période de formation peut être raccourcie comme pour Lefranc – plus âgé également – qui après une semaine est envoyé à Léopoldville². Au même titre que les autres fonctionnaires, les magistrats néophytes sont rapidement placés sur le terrain, ce qui n'est pas sans causer un certain désappointement, car leur hiérarchie leur laisse une grande latitude. Deux mois après son arrivée, Louwers est envoyé en mission dans le Mayumbe où « *sans expérience, sans d'ordre précis même, dans une très vaste contrée que je suis chargé de parcourir entièrement, comme juge d'instruction (pour faire des enquêtes) comme juge de première instance (pour viser les contrats des travailleurs noirs) et comme Procureur pour inspecter certaines choses.* »³ Ce n'est pas pour autant que le procureur d'État n'exerce pas de surveillance ou n'évalue pas le travail des substituts. Nous verrons d'ailleurs à ce propos la trajectoire toute particulière de Robert Schmitz. À Lukafu au sein du Comité spécial du Katanga, Rutten, également dépourvu d'instructions spécifiques dans le contexte spécifique des explorations minières, finit par affirmer qu'« [...] au Congo, faire son devoir n'est rien, mais réussir est tout »⁴. La direction du Parquet attend des substituts – au sens des instructions de Waleffe de 1900 – une certaine proactivité et ce d'autant plus que vu le maillage du ministère public, il n'est pas possible au procureur d'être suffisamment informé pour donner des indications précises à tout un chacun. Et dans le cas contraire où des devoirs d'enquête sont commandés, les substituts n'hésitent pas à faire état des difficultés qu'ils affrontent. Basé à Nouvelle-Anvers, Schmitz assure la poursuite de l'enquête résultant du scandale lié aux exactions de la Société anversoise du commerce dans le bassin de la Mongala. Le procureur d'État suppléant Wéber lui demande dès lors de réaliser rapidement des enquêtes, ce dont Schmitz considère impossible, car il lui faut mener une expédition qu'il estime à au moins quatre mois en vue de recueillir les renseignements⁵. En dehors des contingences matérielles et logistiques que subit tout le personnel de l'État indépendant, la grande faiblesse de l'organisation judiciaire réside dans la petite structure qu'est le Parquet. En 1902, Louwers est attaché comme substitut auprès des juridictions (tribunal territorial et conseil de guerre) de M'Toa, ce qui représente une superficie légèrement supérieure à celle de la Belgique⁶.

¹ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre de De Saegher à Wolters, 8/1/1893. Voir ce chapitre : 3. Mission de surveillance de Marcellin De Saegher dans le Haut-Congo, p. 299.

² MRAC, papiers Louwers, 3, copie-lettre de Louwers à l'un de ses professeurs [Galopin ?], 17/4/1901.

³ *Ibidem*, copie-lettre de Louwers à Palmers, 21/4/1901.

⁴ *Ibidem*, 9, lettre de M. Rutten à Louwers, 2/8/1902

⁵ *Ibidem*, 7, lettre de Schmitz à Louwers, [décembre 1901].

⁶ *Ibidem*, 1, deuxième liasse, lettre à ses parents, 21/6/1902.

Conséquemment, le volume de travail des substituts est important – au même titre que l'administration territoriale –, mais les tâches diffèrent selon les lieux. Nous retrouvons par la bande la différence entre le Bas et le Haut-Congo énoncée par Tschoffen. Boma, siège des tribunaux de Première instance et d'Appel, juge toutes les affaires importantes et faisant suite à l'affaire de la Mongala, Louwers a sur les bras trois affaires impliquant des Européens ayant commis des atrocités. Pour la plus grave, les inculpés sont deux agents de la SAB – Ewbanck et Wéry – qui sous l'effet de l'alcool et pour venger la mort d'un de leurs capitais ont circulé dans un village en faisant feu sur les habitants et causant 30 morts¹. Comme le procureur, Louwers est décidé à requérir la peine de mort. Cependant, le jugement en premier ressort étant trop favorable aux accusés si bien que Louwers va en appel. Il obtient pour l'un la perpétuité tandis que le second voit considérablement sa peine diminuée². Lefranc qui est à Léopoldville met en garde son cadet contre le danger de ne voir partout que des crimes horribles³. Ce conseil dans la bouche de Lefranc est quelque peu interpellant, lorsqu'on connaît l'énergie qu'il mettra quelques années plus tard pour dénoncer les pratiques de l'État indépendant. À cette même épineuse question, autant Rutten que Louwers se font rapidement leur opinion qui est loin d'être favorable. Résumée sous la plume du futur gouverneur, leur pensée intime donne cette maxime : « [...] *ce qu'il y a de plus mauvais chez le nègre, c'est le blanc.* »⁴ Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur l'analyse de ces magistrats quant à la politique de l'ÉIC ainsi que la gouvernance léopoldienne. En attendant, Louwers est bien conscient du difficile exercice qu'il doit mener et est du même avis que son aîné sur les dangers d'un aveuglement. Il le rassure d'ailleurs très facilement en énonçant que dans les deux autres affaires, il a convenu à l'acquittement des prévenus.

Comparant les devoirs qu'ils exercent plus tard à M'Toa, Louwers cible plusieurs différences avec Boma. En premier lieu, son cadre de travail l'oblige à se déplacer. Rester à M'Toa et attendre est insuffisant, il doit parcourir son secteur pour mener ses enquêtes. Ensuite, il note les particularités en matière de succession, de règlement pénitencier ou encore administratives modifiant par rapport à la capitale la manière de traiter les affaires. M'Toa sur les berges du lac Tanganyika et donc à la frontière avec l'Afrique orientale allemande rend somme toute la situation de ce poste quelque peu particulière. Ceci l'oblige à prendre connaissance d'un grand nombre de circulaires. En outre, il doit s'occuper de l'état civil. Par contre, il ne précise pas si un commis est affecté au parquet de M'Toa. À Boma, il pouvait compter sur les services d'un subalterne chargé de la paperasserie. Enfin, il considère que sur le plan du volume des affaires, il en a moins de « *petites* », mais au contraire il n'en a que des « *grosses* »⁵. Malheureusement, Louwers ne donne pas plus d'explications, mais il ne semble pas accorder le qualificatif de « grave » qu'il donnait par exemple au procès d'Ewbanck et Wéry. Quoi qu'il en soit, les situations sont évidemment très différentes d'un parquet à un autre. Martin Rutten précise en août 1902 qu'il a réglé toutes les affaires en cours et qu'aucune ne s'est présentée – ici nous pouvons soupçonner qu'il n'a pas quitté Lukafu – et que dès lors, il peut penser à monter un dossier sur l'esclavage au

¹ *Ibidem*, lettre n°9 à ses parents, 18/6/1901. *Annales parlementaires*, 1901, p. 2006.

² *Idem*. J. MARCHAL, E.D. Morel contre Léopold II. *L'histoire du Congo 1900-1910*, v.1, Paris, 1996, p. 190.

³ *Ibidem*, 3, lettres de Louwers à Lefranc, 13/6 et 25/7/1901.

⁴ *Ibidem*, 9, lettre de Rutten à Louwers, 12/9/1901.

⁵ *Ibidem*, 1, deuxième liasse, lettre à ses parents, 21/6/1902.

Katanga¹. L'image décontractée du parquet de Lukafu tombe ainsi définitivement à l'eau puisque cette mission a été commandée par le procureur Wéber quelque six mois plus tôt.

Une autre grande différence entre le Bas et le Haut-Congo tient dans la nature des relations entre la magistrature et l'administration territoriale. Indéniablement, le vœu pieux de Tschoffen ne s'est pas réalisé. Néanmoins conformément aux dires de l'ancien directeur de la Justice, le problème ne se pose pas dans le Bas-Congo – Louwers, écrivant à Schmitz qui n'est pas encore en Afrique, lui vante l'estime qui est portée aux magistrats² – ou se situe à une échelle différente. La démission de René Breuer, juge de Première instance, qui s'est querellé avec Wahis, en est une des illustrations³. Louwers doit reconnaître que les grands magistrats ne sont pas appréciés d'un certain milieu⁴. Il ne le nomme pas, mais il ne faut pas être un grand clerc pour comprendre qu'il s'agit de militaires. Des ombres subsistent effectivement au tableau et vont de pair avec la plus grande affirmation de l'indépendance et de l'autorité de la Justice par la haute magistrature. À ce titre, les mesures législatives vues plus haut ne seraient, si nous décortiquons la correspondance de Louwers, que les mesures allégées d'un plus vaste programme. Le jeune magistrat nous renseigne sur l'existence d'un « *projet avec les coutumes, les besoins de ce pays et le but de l'œuvre* » réalisé par Gohr et Waleffe et envoyé au Gouvernement central⁵. L'indice n'est pas plus explicatif sauf sur deux autres points. Premièrement, il ne s'agit pas d'une étude commandée. La prise d'initiative est donc bien réelle et démontre en partie la réalisation d'autonomie dont la direction de la Justice est porteuse. Deuxièmement, Bruxelles en possession de la proposition depuis plus de deux ans n'a jamais réagi. Pour approfondir ce point, il nous faudrait avoir le document sous les yeux. Néanmoins, en parlant de coutumes, Louwers fait sans nul doute référence au droit indigène. L'origine de ce projet se trouve peut-être dans un autre, celui du procureur Rorcourt qui suggère que les juges d'Appel soient employés à la codification des coutumes⁶. Or nous pouvons nous douter que la haute magistrature ne se borne pas à s'intéresser aux mariages et aux successions et qu'au contraire, elle a dû se pencher sur des problématiques brûlantes comme les prestations, la propriété privée ou les contrats. Répondant par la même à sa mission, mais mettant à mal le système d'exploitation, les limbes gouvernementaux ne pouvaient qu'accueillir avec réserve l'initiative de la haute magistrature.

Il n'empêche que la Justice est bien établie dans l'infime partie du territoire qu'est le Bas-Congo. L'un des indices est assurément la désignation par les populations locales des magistrats européens comme juge de leurs querelles. C'est en ce sens que Louwers qualifie également ses fonctions comme celles de juge de Paix. Pour Tschoffen, cette tâche n'est pas toujours exaltante, mais le sentiment du devoir et de l'honneur oblige le magistrat d'être à la hauteur. Quant à Louwers, il nous en dit peu et présente surtout le personnel africain qui l'assiste dans cet office, soit un policier nommé Mavambou et un interprète « européenisé » Ambroise Sinhu⁷. Au départ attaché à la Force publique, Mavambou est la « *personnification de la force brutale [...] [et] aussi celle du dévouement* ». Il doit aussi bien faire respecter l'ordre dans la « salle d'audience » qu'exécuter les

¹ *Ibidem*, 9, lettre de Rutten à Louwers, 2/8/1902

² *Ibidem*, 3, copie-lettre de Louwers à Schmitz, 15/4/1901.

³ Voir ce chapitre : 1. L'organisation judiciaire à l'aube du XX^e siècle, p. 321.

⁴ MRAC, papiers Louwers, 3, copie-lettre de Louwers à Lefranc, 9/5/1901.

⁵ *Ibidem*, copie-lettre de Louwers à Lefranc, 25/7/1901.

⁶ SPFAE, AA, AI, 1370, lettre du procureur au secrétaire d'État, 2/8/1897.

⁷ MRAC, papiers Louwers, 1, première liasse, lettre à ses parents, 20/1/1902.

décisions du substitut. Plus intéressante est la figure de l'interprète qui est le véritable maître d'œuvre de l'exercice. Non seulement il traduit, mais qui plus est, il assiste Louwers dans le règlement des affaires, car il « *représente la tradition et la coutume, et connaît à fond la procédure* ». Sur base des papiers laissés, nous n'en saurons pas plus que l'image pittoresque dessinée par le magistrat. Il ne laisse aucune trace sur la justesse et l'équité de ces décisions. Autrement dit, reposant entièrement pour la compréhension de la langue sur son interprète, il risque de figurer, comme d'autres parties de l'Afrique coloniale, comme un « étudiant magistrat » qui, tentant de faire appliquer la loi indigène, se fait manipuler par ceux qu'il consulte¹.

Dans le Haut, les relations entre magistrature et populations locales d'une part, administration territoriale d'autre part sont toutes autres. Le rôle de juge de Paix à priori n'est pas effectif et le magistrat joue bien plus le rôle d'officier du ministère public lorsqu'il est en relation avec les villageois. Quant aux rapports entre magistrats et territoriaux, elles sont loin d'être au beau fixe, mais encore faut-il nuancer ce propos. Les tensions sont légion et expliquent d'ailleurs le rapide départ de Lefranc pour Léopoldville. En effet, le substitut Jenniges a été déplacé, car il est « *en révolte* » avec le commissaire de district. Néophyte, Louwers incombe la responsabilité à son confrère et ne s'alarme pas. Une fois dans le Haut-Congo, son opinion évolue toutefois rapidement en affirmant qu'il s'agit d'une habitude de s'entredévorer². Comme Tschoffen l'avait énoncé, il s'agit notamment d'une rivalité de pouvoirs qui s'étend sur les affaires de service. La situation nous renvoie au microcosme des stations de l'État – ressemblant par certains aspects au *Huis clos* de Sartre – et à la jalousie qui y règne³. Des tensions se créent très rapidement à M'Toa entre lui et le chef de zone. La moindre futilité est prétexte à l'incident et Louwers en note un en particulier qu'il considère comme l'un de ses droits les plus sacrés⁴. Il se fait réprimander par une lettre, car il n'a pas respecté soit l'ouverture soit la fermeture de la séance – entendons du repas – au mess et qui est de l'apanage du chef de secteur⁵. Le ton monte rapidement par voie épistolaire et Louwers finit par transmettre les pièces à la voie hiérarchique. L'historiette paraît risible, mais plus fondamentalement le jeune magistrat dénonce le militarisme qu'il décrit comme une plaie : « *l'on s'imagine, écrit-il dans son journal, que du moment que quelqu'un est militaire il a tte [toutes] les qualités qu'il faut p[ou]r administrer et gouverner que le plus nul des militaires est préféré au meilleur civil – alors que rien de la carrière militaire ne prépare au génie d'organisation et d'administration – et que pour les rapports de supérieur à inférieur ils sont détestablement élevés.* »⁶ Par écho, nous retrouvons la semblable et amère critique proférée par Fuchs en 1890⁷.

Si Lefranc déplore l'état casernier de Léopoldville qui ne vit qu'au son du clairon, sa critique est essentiellement portée sur les qualités des officiers et donc incidemment sur l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Cependant, il est étonnant de ne pas recueillir plus de jugements sur les défauts de ces juges ou officiers de police judiciaire bien mis en exergue par certaines circulaires. Même si Rutten regrette que tout son travail soit entravé par la « *plaie des tribunaux fonctionnant dans le C.S.K.* » qu'est le manque de juges. Les fonctionnaires supérieurs étant nommés par le

¹ J. ILIFFE, *Les Africains. Histoire d'un continent*, Paris, 2009, p. 397.

² AGR, papiers Louwers, 1, deuxième liasse, lettre à ses parents, 19/7/1902.

³ Sur le cancanage, voir : Introduction générale, p. 20-21.

⁴ AGR, papiers Louwers, 1, deuxième liasse, lettre à ses parents, 29/9/1902.

⁵ *Ibidem*, 10, lettres entre Louwers et Monsseur, 12/8/1902.

⁶ *Ibidem*, 4, agenda de 1902, page du 26-27 octobre, environ de St Louis/Baudouinville.

⁷ Voir le chapitre 3, b) Fuchs : un incompris complexé ?, p. 270.

représentant du comité. Ce dernier doit avertir le gouverneur pour les commissioner si bien qu'un délai de six mois n'est pas rare¹. Louwers prend bien note de l'une ou l'autre confiance du docteur Moriondo sur le commandant Éloy, qui dirige le territoire de la Ruzizi-Kivu. Officier brutal, Éloy assume, selon le médecin, avec désinvolture ses fonctions de juge du conseil de guerre. Aucune forme ne revêt les procès, comme le confirme le chef de zone Saroléa, qui sont menés au bon vouloir du commandant. Sans suivre aucune procédure, il condamne à des peines et n'hésite pas utiliser la chicotte durant les séances². Éloy ne justifiera jamais ses actes pour l'unique raison qu'il décède à son retour en 1902. Plus largement, si la correspondance des jeunes magistrats ne multiplie pas la présentation de tels exemples, la raison réside sans doute dans leur opinion commune sur l'État indépendant et sur son fonctionnement. Le panier à crabes qu'est l'administration – sans compter l'indéracinable pratique du cancan – prête à formuler des considérations générales. Lefranc et Rutten qui officieront pendant un temps à Léopoldville parlent soit de « *petits despotes* » ou de « *sale population [...] les ¾ des blancs sont des ivrognes invétérés* »³. Une précision doit toutefois être absolument apportée en ce sens que la majorité n'est pas l'ensemble. Louwers concède que parmi la « *gens militaire* » qui ne se présente que comme un « *tas de canaille (sic) et d'imbéciles* », il existe « *quelques exceptions qui les rachètent quelque peu* »⁴. Rutten, par exemple, est en très bon terme avec le chef de secteur Vervliet et s'inquiète de savoir qui sera son successeur. De même, Lefranc entretient de très bonnes relations avec le commissaire général Mahieu, qui a la haute main sur le Stanley-Pool. Ce dernier d'ailleurs préfère désaffecter le mess et ne dîner qu'avec le seul Liégeois⁵. Il va sans dire que l'opinion de Lefranc est très favorable à propos de Mahieu qu'il présente comme un homme conciliant et un juge bienveillant envers les soldats. Par contre, le bouillant magistrat est en prise avec un de ses confrères, Albert Javaux – un ancien avocat avoué de Marche. La brouille proviendrait d'une incompatibilité de caractères, mais *in fine*, Waleffe tranchera le conflit en faveur de Lefranc.

L'expérience des jeunes magistrats confirme l'atmosphère qui se dégage des prescriptions légales. La magistrature professionnelle – Waleffe et Gohr, deux incroyants, sont tenus en haute estime par Louwers – est extrêmement consciente de son devoir et malgré les faiblesses de l'organisation judiciaire essaie de mener au mieux sa mission qui entre en confrontation directe avec les pratiques administratives liées à l'exploitation du domaine. Offrant une illustration du service judiciaire, Louwers, Schmitz et Lefranc apportent un jugement sur l'État indépendant sur lequel il nous faudra revenir. En outre, tous trois emprunteront des trajectoires particulières. Louwers sera appelé dès 1904 au greffe du conseil supérieur du Congo, Schmitz sera le seul magistrat à comparaître devant l'instance suprême congolaise tandis que Lefranc publiera *Le régime congolais. Opinion d'un magistrat sur le Congo*, dénonçant en Belgique le système léopoldien.

¹ AGR, papiers Louwers, 59, lettre de Rutten à Louwers, 5/4/1905.

² *Ibidem*, 4, agenda de 1902, page du 7 juin, Kabambare.

³ *Ibidem*, 8, lettre de Lefranc à Louwers, mai 1901 ; 9, Lettre de Rutten à Louwers, 12/9/1901.

⁴ *Ibidem*, 1, deuxième liasse, lettre à ses parents, 29/9/1902.

⁵ *Ibidem*, 7, lettre de Lefranc à Louwers, 25/4/1901, lettre de Schmitz à Louwers, début 1902.

3. La Justice et la Commission d'enquête

A. La magistrature devant la Commission d'enquête

La publication du rapport du consul Roger Casement et la fondation qui s'ensuit de la *Congo Reform Association* attisent la campagne anticongolaise, si bien que les promesses du Gouvernement central de réaliser des enquêtes sont considérées comme largement insuffisantes. Léopold II est contraint d'instituer une commission d'enquête à la parure de l'internationalité en juillet 1904. Menée par l'avocat général belge Edmond Janssens, celle-ci établit non seulement un programme mais dresse également des questionnaires à destination du Gouvernement local. Par ailleurs, les membres de la commission, qui sont des juristes, cherchent naturellement à s'informer auprès des magistrats congolais, constituant par ce biais un réseau d'informateurs. Les auditions des magistrats congolais donnent lieu à des remarques ou des critiques sur le fonctionnement de la Justice. Leurs propos se recoupent très logiquement avec ceux des jeunes juristes liégeois.

Un avis, qui est très largement partagé, propose le renforcement de la magistrature en accroissant le nombre de juristes. La répression des abus contre les populations autochtones n'en serait dès lors que plus efficace. Devant la surcharge des magistrats, le directeur de la Justice suggère que deux substituts soient placés par division judiciaire¹. Devant le nécessaire caractère ambulatoire et la surcharge de travail, Gohr travaille sur le schéma d'un duo dont l'un des deux serait itinérant en vue de recevoir les plaintes et pour instruire en urgence. Son idée est partagée par le substitut à Basoko, Manlio Scarpari. Accroître le cadre répond à une nécessité impérieuse, car comme le précise Luigi Tessaroli, substitut à Coquilhatville, le ministère public de l'Equateur s'occupe également de l'Oubangui et n'a pu y mener une tournée d'inspection les deux dernières années². La taille des circonscriptions est telle que le substitut, dépourvu du don d'ubiquité, ne peut pas être partout à la fois³. Ce qui fait dire avec une certaine exagération de la part de Lefranc que seul le hasard fait éclater les scandales.

L'on imagine facilement, en outre si tous les parquets se trouvent dans la même situation, que bien des crimes restent impunis et ce d'autant plus que pour mener à bien leurs enquêtes les substituts dépendent – notamment au point de vue organisationnel – de l'administration territoriale. Très clairement, la commission se préoccupe de savoir si la magistrature est indépendante ou non. La constance qu'est la rivalité entre magistrats et commissaires de district est très clairement pointée du doigt. La préoccupation de la commission se porte avec force sur l'indépendance de la magistrature puisque la question est posée aux auditions. Pour Gohr, la situation est très claire : l'indépendance est pleine et entière, même si sur le plan matériel et malgré l'amélioration du ravitaillement, la dépendance est toujours de mise pour les voyages (pirogues, hommes d'escortes par exemple). Enfin, le directeur de la Justice considère que les relations entre les substituts et les commissaires de district se sont grandement améliorées. Cette dernière considération ne rencontre pas par contre l'unanimité. Tous s'accordent du moins sur l'indépendance matérielle des magistrats, car comme l'énonce le président ff du tribunal d'Appel

¹ SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1366, 10, PV d'audition de Gohr.

² *Ibidem*, PV d'audition de Tessaroli.

³ *Ibidem*, D. 1365, 9, réponse du substitut Iver Lund, District des Bangalas, Nouvelle-Anvers, 24/11/1904.

Eugène Hortsmans, de sérieux inconvénients peuvent être entraînés sans celle-ci¹. Indubitablement, la facilité d'exécution des enquêtes varie en partie au regard des relations avec le commissaire de district et nous sommes dans le cas par cas. Par exemple, Iwan Grenade, qui est procureur d'État suppléant à Stanleyville, a toujours entretenu une fructueuse collaboration avec le commissaire des Bangalas². Au district voisin, le substitut Scarpari, souffre par contre de l'hostilité du commissaire général Van Wert. Responsable de l'Aruwimi, ce dernier est, d'après les témoignages recueillis par Louwers, peu recommandable. Van Wert est accoutumé à l'usage de la violence arbitraire et sanglante. Ses actes, en plein territoire de l'ABIR, confirment l'infâme accusation, celui de l'usage de la Force publique exercé contre des villages réfractaires à la récolte du caoutchouc et non en état de rébellion³. En toute logique, le commissaire général entrave le travail du ministère public en n'accordant pas le ravitaillement qui lui revient⁴. Stanislas Lefranc ne mâche évidemment pas ses mots et met en exergue principalement le mauvais vouloir des fonctionnaires ou la tolérance de l'administration territoriale envers certains abus⁵. Plus modérément, d'autres substituts le rejoignent sur certains points. Grenade remarque que le parquet n'est pas toujours informé avec « *la célérité souhaitable* ». Sur la même longueur d'onde, le substitut Gréban de Saint-Germain regrette que les officiers de police judiciaire soient pourvus d'un « *égal zèle à l'oublier* »⁶. Tous ces propos confirment la teneur de la grande instruction de Fuchs de février 1904. Certains proposent aussi que les commissaires de district ignorant des lois soient remplacés par des juges professionnels aux tribunaux territoriaux⁷.

Incidentement, le reproche de ne pas recevoir suffisamment d'instructions est toujours formulé et Gréban de Saint-Germain déplore qu'on laisse « [...] *toute responsabilité dans les affaires les plus délicates au substitut parfois à peine arrivé d'Europe, jeune et sans expérience.* »⁸ La jeunesse et l'inexpérience – caractéristiques des échelons subalternes de l'administration congolaise – sont des facteurs explicatifs importants dans la trame de l'histoire de l'État indépendant. Celles-ci ont des implications différentes si l'on se penche sur les officiers ou les magistrats. Gohr affirme que ces faiblesses sont suppléées par une circulaire qui oblige les magistrats de se référer d'abord au commissaire de district avant d'instruire à charge d'un Européen.⁹ Ainsi, le substitut bénéficie de l'expérience du fonctionnaire supérieur ayant un long séjour au Congo. Le directeur de la Justice se réfère probablement à la circulaire du 9 mai 1900 qui demande aux substituts d'aviser le fonctionnaire territorial de la suite donnée aux plaintes adressées par le commissaire de district envers des agents subalternes¹⁰. Nous percevons directement le danger de l'instruction si le référant n'est pas un fonctionnaire probe ou jaloux de son autorité. Lefranc remarque judicieusement qu'« *un substitut manquant d'expérience ou d'énergie ne tarderait pas à tomber vis-à-vis de*

¹ *Ibidem*, D. 1366, 10, PV d'audition d'Hortsmans.

² *Ibidem*, PV d'audition de Grenade

³ AGR, papiers Louwers, 4, agenda de 1902, page du 5 avril.

⁴ SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1366, 10, PV d'audition de Scarpari.

⁵ *Ibidem*, PV d'audition de Lefranc

⁶ *Ibidem*, PV d'audition de Gréban de Saint-Germain.

⁷ *Ibidem*, PV d'audition de Scarpari et de Gréban de Saint-Germain.

⁸ *Ibidem*, PV d'audition de Gréban de Saint-Germain.

⁹ *Ibidem*, PV d'audition de Gohr.

¹⁰ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. IV, p. 135.

*pareils commissaires, dans une absolue dépendance qui nuirait beaucoup à son autorité comme à son impartialité. »*¹

B. L'analyse de la Commission d'enquête

Dans son rapport publié en 1905, la commission formule diverses recommandations qui sont classées par thème. L'organisation judiciaire n'y échappe pas et trois graves défauts sont pointés². Nous les avons déjà rencontrés depuis la mission d'inspection menée par De Saegher en 1891, à savoir : la composition des tribunaux, le nombre restreint de ceux-ci et la dépendance des officiers du ministère public envers l'administration territoriale.

Si les membres de la commission sont élogieux envers les magistrats de carrière, ils sont par contre circonspects devant les commissaires de district qui siègent dans les tribunaux territoriaux. De manière modérée, le rapport indique que ces fonctionnaires n'ont ni le temps ni la formation nécessaire pour mener à bien leur rôle de juge. La centralisation à Boma pour les affaires les plus importantes est vivement décriée, car non seulement la situation induit des retards considérables, mais surtout elle provoque une mortalité élevée parmi les témoins noirs. Est pointé le climat, mais les mauvaises conditions de voyages – la contrainte ainsi que l'absence de nourriture et de logement – ne sont pas occultées. Selon l'analyse de la commission, l'état de fait entraîne de graves inconvénients, car soit les populations locales nourrissent leur rancœur, soit elles se tournent vers les missionnaires protestants en vue d'adresser leurs plaintes³. Pour y remédier, le rapport préconise le remplacement des fonctionnaires par des magistrats pour les tribunaux territoriaux.

Ensuite, les membres de la commission, en évoquant la taille des circonscriptions, critiquent au détour les officiers de police judiciaire. À nouveau, ils mentionnent la surcharge de travail et l'impréparation des agents à exercer de telles fonctions. Le rapport évoque, sur base des témoignages de substituts, la nécessité de rappeler l'importance de ces devoirs par la voie de circulaires et de donner des instructions précises sur la manière de les remplir. Mais au passage, la responsabilité de ces agents – de l'État ou des sociétés – dans les atrocités est affirmée. La conclusion est sans appel. Aucune confiance ne peut leur être accordée et il devrait revenir aux seuls substituts de recueillir les plaintes. Viennent alors les diverses propositions présentes dans les procès-verbaux d'audition : deux magistrats par parquet, l'un ambulatoire, l'autre au service du tribunal ; confier au magistrat de carrière la faculté de juger seul certaines affaires. Le fonds de la pensée de la commission reflète les propos de van Eetvelde en 1889 sur la Justice comme meilleur moyen de la civilisation, sauf que dans le contexte, la tournure s'exprime radicalement de manière différente : *« Si le blanc, au lieu d'être isolé et loin de tout contrôle, parfois presque assuré de l'impunité, avait toujours eu à craindre la surveillance du magistrat, beaucoup des abus et des actes de mauvais traitement, que l'on a maintenant à regretter ne se seraient point produits. »*⁴

¹ SPFAE, AA, papiers Janssens, D. 1366, 10, PV d'audition de Lefranc.

² « Rapport de la Commission d'enquête », in *Bulletin officiel*, Bruxelles, 1905, p. 268-276.

³ *Ibidem*, p. 272-273.

⁴ *Ibidem*, p. 274-275.

Encore faut-il que les magistrats soient placés dans la plus grande indépendance envers l'administration. À nouveau, le rapport se fait l'écho des considérations des substituts sur les démarches qu'ils doivent accomplir auprès des commissaires de district pour obtenir les moyens matériels en vue d'accomplir leurs tournées. Néanmoins, les entraves possibles ne constituent pas le véritable problème pour la commission. Elle le situe sur les liens existants entre pouvoir judiciaire et pouvoir administratif. Elle n'évoque pas comme Lefranc le risque de sujétion du substitut au commissaire de district. Selon elle, le danger provient de l'obligation pour les officiers du ministère public de requérir l'autorisation du procureur d'État afin de poursuivre des non indigènes, lui-même devant recevoir l'avis conforme du gouverneur général¹. Si dans le cadre européen, le ministère public est placé sous l'autorité du pouvoir politique – le ministre de la Justice – disposant du droit d'injonction positive, la commission dénonce l'usage de l'injonction négative. Elle pose le constat d'instructions, restées sans suite par décision administrative, à charge de « blancs » pour des actes de maltraitance. En outre, la raison d'État, qui s'est imposée au tournant des années 1890-1892, bénéficie à l'administration territoriale qui abuse de certaines de ses prérogatives. À ce titre, le rapport signale qu'un grand nombre de « détenus politiques » dans les stations ne sont en rien incarcérés pour motif politique, mais souvent parce qu'ils n'ont pas fourni leurs prestations. Tandis que la législation congolaise emprunte des éléments à la loi belge du 20 avril 1874 pour protéger la liberté individuelle d'éventuels abus de l'autorité judiciaire, rien ne freine l'action de l'autorité administrative, comme le regrette à nouveau la commission. Cet exemple est emblématique d'un mal beaucoup plus grand, l'application « *assez incomplète* » de « *la plupart des lois de l'État* » dans le Haut-Congo. Pour briser ce cercle vicieux, les commissaires plaident en faveur de l'indépendance des substituts qui, combinant leurs fonctions avec celles de juge d'instruction, doivent être les « *gardiens de la loi* », toujours sous le contrôle du procureur d'État, afin de prévenir les erreurs commises par la jeunesse et l'inexpérience. Par contre, les rapports entre le procureur et le gouverneur changeraient en vue d'établir la même situation s'il se trouvait en Belgique devant le ministre de la Justice.

Examinant l'ensemble du rapport, le gouverneur énonce ses appréciations et commentaires². Il s'accorde généralement avec la commission sur le constat de (dys)fonctionnement de l'organisation judiciaire, mais il apporte d'importantes nuances soit sur la nature des réformes, soit sur l'analyse en elle-même. S'il est d'avis de renforcer les cadres de la magistrature, il souhaite bien plus un engagement de substituts que de juges professionnels. Ces derniers seraient destinés aux seuls tribunaux dits de grande importance, soit Coquilhatville, Stanleyville et Lusambo. Ceux-ci verraient d'ailleurs leurs compétences accrues pour devenir des tribunaux de Première instance, préfigurant ainsi un décret issu de la commission des réformes. Le gouverneur imagine par ailleurs que les officiers du ministère public puissent agir comme juge de Paix. Non pas tant dans le sens exprimé par Louwers, mais bien plus dans celui du cadre belge où ces magistrats sont compétents au civil jusqu'à un montant d'argent déterminé. Il convient aussi de l'excessivité des tailles des circonscriptions judiciaires et rappelle que plusieurs districts (Oubangui et Lac Léopold II) ainsi que différentes zones de l'Uélé (Rubi, Uéré-Bili et Gurba) et de la Province

¹ *Ibidem*, p. 277.

² MRAC, papiers Wahis, 70.20, boîte 3, dossier Justice, note de Wahis au secrétaire d'État, 22/2/1906.

orientale (Haut-Ituri et Ponthierville) sont dépourvus de tribunaux territoriaux¹. Wahis fixe comme prioritaire les installations dans les districts de l'Oubangui et Lac Léopold II et insiste sur la réinstallation du tribunal au Kivu, créé en 1903, mais supprimé en 1905 et rattaché à celui du Maniema².

Devant la polémique sur l'indépendance du Parquet, le gouverneur exprime une opinion défensive. Il approuve la considération de la commission sur la grande indépendance pour les substituts. Il affirme à ce propos que les réalisations gouvernementales permettent d'assurer une meilleure logistique. Lui-même, n'a-t-il pas mis à dispositions des substituts un steamer de l'État à Basankusu afin que les magistrats ne dépendent pas de l'ABIR pour leurs déplacements. Wahis argumente en vue de témoigner de sa bonne foi et de son attitude correcte. Il reconnaît à tout le moins que les gouverneurs sont intervenus dans certains cas en vue d'arrêter des poursuites, mais que dans son chef, il ne croit pas l'avoir fait contre l'avis du procureur d'État³. Il renvoie la balle au Gouvernement central en suggérant que Bruxelles tranche dans chaque cas la poursuite ou non à l'encontre de blancs.

Toutefois, la convergence qui se dégage laisse dans l'obscurité plusieurs points. Le plus flagrant réside dans l'absence d'une analyse du fonctionnement des conseils de guerre, reposant largement dans les mains des officiers. Il est vrai que ces tribunaux en tant que tels ne figurent pas dans les rapports ou les procès-verbaux d'audition des substituts. Faut-il dès lors conclure qu'aussi accablant qu'est la teneur du rapport, celui-ci pourrait figurer un peu comme l'arbre qui cache la forêt ? Il est évident que le ton du rapport revêt une forme rhétorique et qu'il est donc nécessaire de lire entre les lignes. Optant pour une position défensive, la note du gouverneur ne rencontre d'ailleurs pas le rapport sur l'abandon de poursuites. De prime abord, la commission accable le Gouvernement local, mais au-delà des points particuliers est visé l'ensemble du pouvoir administratif. C'est tout un système qui est dénoncé sans pour autant mettre en cause le pouvoir politique qui se trouve à son origine. Les obstructions qui en résultent sont provoquées aux divers échelons de l'administration. Aussi ferme et compétente que soit la haute magistrature, celle-ci se montre extrêmement prudente devant les actions de l'administration territoriale, se trouvant parfois en décalage avec les substituts, dont Manlio Scarpari qui estime que le commissaire général de l'Aruwimi use de moyens trop violents dans ses actions militaires. Ce à quoi Waleffe répond : « *Souvent vous quittez absolument le domaine des pouvoirs judiciaires pour émettre des considérations sur les actes des pouvoirs administratifs ou pour les discuter. Dans tous les Gouvernements il importe pour la bonne marche des différents pouvoirs qu'ils soient bien distincts l'un de l'autre, que le "principe de la séparation des pouvoirs" comme on dit chez nous, soit scrupuleusement respecté.* »⁴

¹ Pour le district du Lac Léopold II, le tribunal territorial compétent est en fait celui de Léopoldville mais qui est absolument éloigné.

² Un arrêté est pris quatre mois après la note de Wahis supprimant le tribunal de M'Toa (Albertville) et qui est remplacé par celui du Maniema et de la Ruzizi-Kivu. *Recueil mensuel*, 1906, arrêté du 22/6/1905.

³ MRAC, papiers Wahis, 70.20, boîte 3, dossier Justice, note de Wahis au secrétaire d'État, p. 28.

⁴ SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1366, 10, lettre de Waleffe à Scarpari, Boma 14/6/1904.

C. Les décrets de réforme de 1906

Faisant suite au rapport de la commission d'enquête est instituée une commission des réformes également appelée commission des XIV. Celle-ci divise son travail entre plusieurs sections et la troisième se penche sur l'organisation judiciaire. Elle est composée de quatre membres et hormis Albrecht Gohr, le directeur de la Justice, ne s'y retrouve aucun autre magistrat de carrière. Bien entendu y siège le secrétaire général de Cuvelier. Quant aux deux autres membres, il s'agit de Julien Davignon, animateur de la Société antiesclavagiste belge et futur ministre des Affaires étrangères, et de Charles Tombeur (futur de Tabora), commandant supérieur de la Ruzizi-Kivu. Le choix des personnes n'est pas le plus pertinent et l'ensemble des nominations des membres de la commission prête d'ailleurs le flanc à la critique. Pourtant, d'autres personnes, comme Félix Fuchs présent en Belgique, auraient pu être sollicitées. En outre, très peu d'informations sont parvenues jusqu'à nous sur le travail des commissaires. Seul pratiquement le travail final a été conservé sous la forme des décrets du 3 juin 1906, mais ceux-ci résultent d'une élaboration dont la part la plus importante revient au trio des législateurs (Roi-souverain, secrétaires généraux et gouverneur général). À ce propos, Léopold II veut attribuer au troisième pouvoir une nouvelle mission qui est celle de circonscrire « *l'influence si hostile* » des missions protestantes par un « *cordon de postes militaires et de justice* »¹.

Le décret sur la Justice apporte quelques modifications notables à l'organisation judiciaire². Une décentralisation se marque par la création de cinq nouveaux tribunaux instances, tous dans le Haut-Congo, à Léopoldville, Coquilhatville, Stanleyville et Nyangara. En 1908, un autre tribunal sera créé à Lukafu dans le Katanga³. Le gouverneur Wahis est évidemment intervenu dans le choix des localités. Ainsi, il insiste particulièrement sur Coquilhatville qui est d'une part relié par télégraphe avec Boma et qui d'autre part se situe dans une position centrale permettant des enquêtes rapides tant dans l'ABIR que dans les districts en amont de l'Équateur⁴. Ces localités ne sont en somme que les chefs-lieux de ressort et par conséquent les tribunaux de Première instance sont itinérants et siègent en des lieux différents sur base d'un calendrier établi à l'avance⁵. En matière civile, leurs jugements sont sans appel si la valeur du litige ne dépasse pas 200 francs. Plus important, ils sont seuls compétents pour connaître les infractions commises par des Européens et dont la peine prévoit l'exécution capitale. Par rapport à 1895, aucune précision n'est apportée sur la faculté pour les conseils de guerre de prononcer la peine de mort dans le cadre du régime militaire spécial.

Les tribunaux territoriaux connaissent quant à eux les infractions quelconques commises par « *les individus de race non européenne* ». Un changement sémantique s'est produit puisqu'auparavant la distinction était de mise entre *indigènes* et *non indigène*. Dans ce nouveau cadre, tous les Africains même non originaires du Congo sont justiciables devant cette juridiction. Aucune motivation n'est apportée et peut-être est-ce le résultat d'une précipitation dans la rédaction et d'un manque de concertation avec la direction de la Justice. Ces mêmes tribunaux sont par contre compétents

¹ AGR, papiers Droogmans, 47, copie lettre Roi à Wahis, 2/4/1906.

² O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 696-697.

³ *Ibidem*, t. VI, p. 300-301.

⁴ AGR, papiers Droogmans, 22, copie lettre de Wahis au secrétaire d'État, 16/4/1906.

⁵ Par exemple, le tribunal de 1^{ère} instance du Bas-Congo siège à Boma (chef-lieu du ressort) lors de huit sessions mais aussi à Banana avec deux sessions, à Matadi avec quatre sessions et Tshela avec deux sessions.

pour les Européens en matière pénale si la peine ne dépasse 5 ans d'emprisonnement ou si celle-ci ne prend que la forme d'une amende. Indéniablement, une faiblesse reste toujours inhérente à ces juridictions puisqu'aucune instruction n'est apportée sur la composition du tribunal et donc à priori les commissaires de districts restent commissionnés comme juges.

Par contre, le ministère public se modifie quelque peu. Le chef du Parquet est dorénavant un procureur général, reprenant le rôle du procureur d'État, tandis que l'office de ministère public près les tribunaux de Première instance est rempli par les nouveaux procureurs d'État. Par contre, les rapports entre le Parquet et le chef du Gouvernement local ne se modifient pas. Les magistrats peuvent entamer des instructions préparatoires, mais le gouverneur peut s'opposer à des poursuites¹. Fernand Waleffe est en toute logique sollicité pour devenir procureur général au vu de sa grande autorité, mais également de son souci à combiner les devoirs de la Justice et les intérêts de l'État d'après le vice-gouverneur Lantonnois². Toutefois en 1906, sa femme malade regagne la Belgique, ce qui explique très vraisemblablement le refus de Waleffe d'occuper cette nouvelle fonction et à son entrée dans la magistrature belge³. Dès lors, le premier procureur général sera Hermann Wéber, jusqu'alors attaché au tribunal d'Appel. Une petite innovation se trouve dans la faculté des officiers du ministère public, docteurs en droit, de juger sans appel les Européens en matière civile des litiges d'un montant maximum de 100 francs et en matière pénale des infractions punissables au maximum de 7 jours et de 200 francs d'amende. Ils jugent également les non-Européens pour certaines infractions pénales et qui concernent notamment l'homicide, les coups et blessures, l'abus de confiance, la destruction de biens et les atteintes à la liberté de commerce.

À toutes choses égales, un service permanent d'inspection judiciaire est établi avec l'instauration d'un petit corps d'inspecteurs d'État qui doivent veiller au respect des lois et règlements concernant les populations locales de la part des agents et des particuliers. Devant recevoir les plaintes, ces hauts fonctionnaires devront saisir les autorités judiciaires compétentes⁴. Même si Wahis dans sa tournée d'inspection de 1905 est largement satisfait du comportement de l'administration⁵, les vieilles habitudes ne se déracinent pas aussi facilement. L'inspecteur d'État Eugène Henry, officiant comme haut-commissaire royal, rapporte le fait qualifié d'extrêmement grave d'un chef de secteur dans la Province orientale qui, au lieu de recenser la population en vue d'établir les prestations, soumet sans contrôle au travail du portage « *des êtres faibles et malades* ». Le secrétaire général Droogmans questionne à ce propos le gouverneur en vue de savoir si les agents savent que de telles attitudes relèvent « [...] *de la justice répressible et non plus de la discipline administrative* »⁶. Si la volonté de modifier le système léopoldien est de mise, celle-ci devient trop tardivement normative et seul un changement de régime peut changer radicalement les attitudes.

Devant cette troisième réforme, les appréciations des acteurs de terrain ne nous sont pas connues comme pour les précédentes. Néanmoins, les propositions aussi bien de Fuchs que de la

¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 686

² SPFAE, AA, SPA, 892, fiche de Fernand Waleffe.

³ Devenu juge au tribunal de 1^{ère} instance à Liège, il gravit les échelons de la magistrature. En 1928, il devient conseiller à la cour de Cassation avant même d'en être président en 1945. Parallèlement, il est toujours intéressé aux choses congolaises puisqu'il siège dans le Conseil colonial.

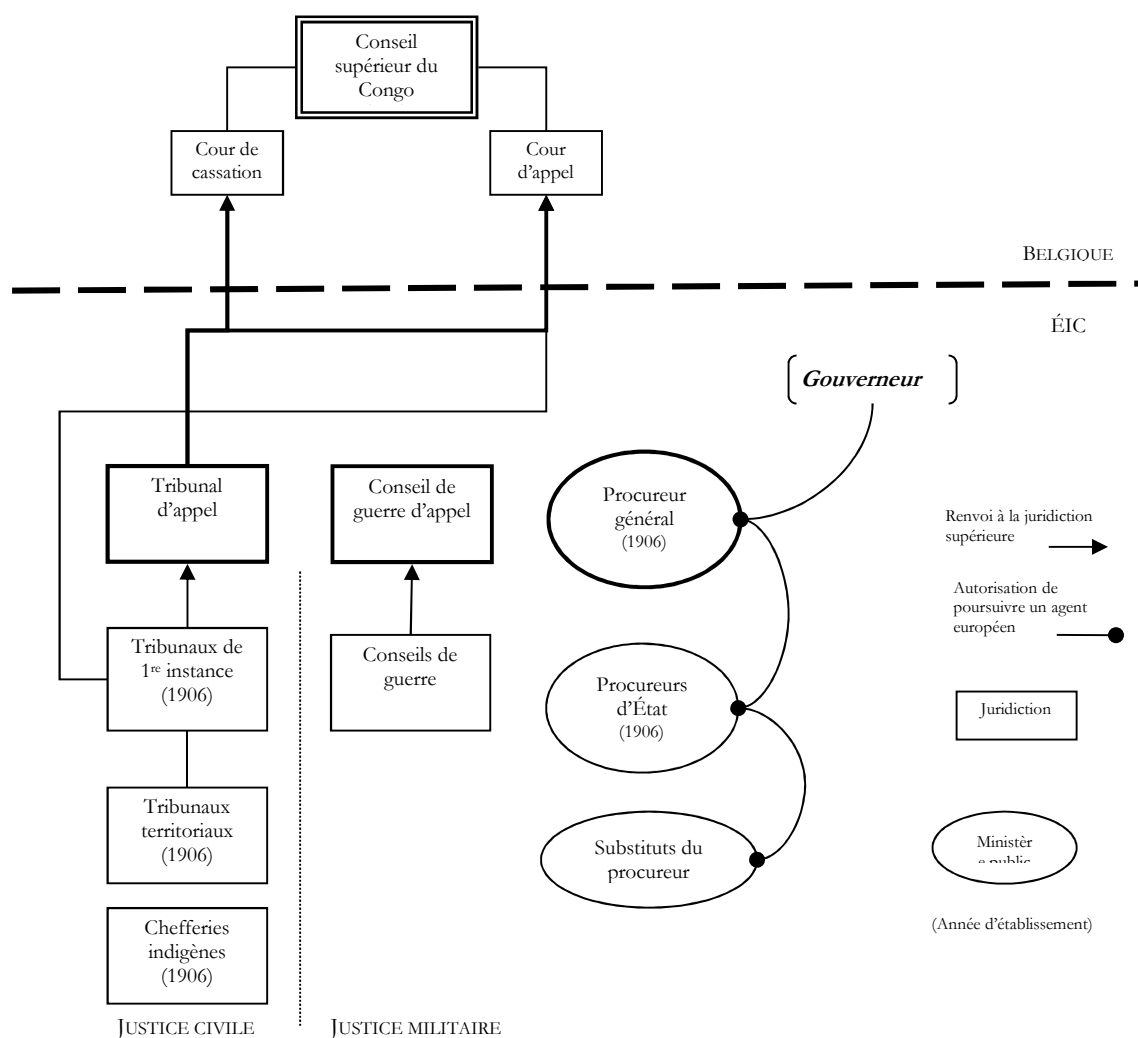
⁴ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 698.

⁵ APR, fonds expansion, 370, lettre de Wahis au Roi, 12/11/1905.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 7, lettre de Droogmans au gouverneur, 23/1/1907.

commission d'enquête ne sont rencontrées que très partiellement. De surcroît, rien n'indique que des mesures aient été prises en vue d'augmenter le nombre des substituts. Un petit éclairage est apporté par le directeur de la Justice De Meulemeester qui en juillet 1908 interpelle le gouverneur devant l'absence de réaction du Gouvernement central¹. Ce dernier avait pourtant promis en 1906 de suivre les propositions de réorganisation du service et principalement de sa division en deux directions (Affaires étrangères et Justice). Considéré comme un fonctionnaire d'élite, Robert De Meulemeester se dit complètement exténué par la gestion de la direction de la Justice. Sur base de statistiques, il démontre l'ampleur croissante du travail de ce service² et renvoie à la promesse de Bruxelles faite en 1904 de porter le cadre de onze à quinze agents³. Le directeur n'a donc cessé de présenter les voies en vue d'améliorer le fonctionnement de son service en gardant l'espoir que le Gouvernement central accordera une meilleure audience à ses propos s'ils sont répercutés par le gouverneur qui a fait siennes les revendications.

Figure 2 : Organigramme du système judiciaire en 1906



¹ MRAC, papiers Fuchs, boîte 40, lettre de De Meulemeester au gouverneur, 29 juillet 1908.

² Par exemple, la direction envoie environ 700 lettres par mois en 1906 et 900 en 1908. De même, elle traite des dossiers envoyés par les autres directions ou le gouverneur. Au premier semestre 1904, elle en avait géré 453, sur le même intervalle en 1906, le nombre était passé à 524 et en 1908 il est de 990.

³ *Ibidem*, rétroacte de la question de la réorganisation de la Justice.

IV. Le Conseil supérieur du Congo

Mentionnée dans le premier point de ce chapitre, l'instance suprême est instituée en 1889. En dehors de l'affaire Stokes-Lothaire, le conseil supérieur paraît relativement inefficace. C'est du moins l'opinion d'Adolphe de Cuvelier, qui une semaine avant que le Roi signe le traité de cession à la Belgique, soumet les propositions pour les dernières décorations à octroyer. Le secrétaire général de la Justice pose à ce propos le jugement suivant : « *L'activité du conseil supérieur n'a jamais été très considérable. Il n'a que participé à l'élaboration de quelques décrets. Je pense en tous cas que, si des décorations sont accordées, ce ne devrait être qu'aux conseillers, et non aux auditeurs dont le rôle a été très effacé.* »¹ Paradoxalement, le conseil supérieur restera la seule institution qui survivra à la disparition de l'État indépendant dans sa fonction de Cour de cassation et ce jusqu'en 1924. Sans doute faut-il observer l'instance suprême plus comme la constitution d'un réseau de juristes dont Léopold II veut s'entourer.

1. Missions et activités du conseil supérieur du Congo

A. Missions et organisation du conseil supérieur du Congo

Le décret du 16 avril 1889 établit le conseil supérieur du Congo (CSC) et celui du 8 octobre 1890 en fixe son organisation. Le conseil supérieur est créé avant tout comme un corps judiciaire. Il est à la fois une Cour de cassation et une cour d'appel. En tant qu'instance suprême, le conseil supérieur connaît tous jugements rendus en dernier ressort en matière civile et commerciale. Statuant en appel, il traite en matière civile et commerciale – lorsque la valeur du litige dépasse 25.000 francs – les jugements du tribunal de Boma. De même, le conseil supérieur est à ce niveau compétent en matière pénale pour les infractions commises par les juges et les officiers du ministère public. La procédure à mettre en place fait l'objet d'un long débat au sein de l'assemblée et ses délibérations aboutissent finalement à la publication du décret du 4 mai 1891. Néanmoins, le texte ne concerne que les matières civiles et lorsque se présentera l'affaire Stokes-Lothaire, une procédure sera rapidement élaborée par le Gouvernement central sans consulter le conseil supérieur².

Une question fondamentale se pose alors puisque le Conseil comme tribunal congolais siège et exerce ses prérogatives sur le territoire belge. Cattier souligne fortement qu'aucune loi ou aucun traité ne permet explicitement le fonctionnement d'un gouvernement étranger en Belgique. Si le professeur bruxellois reconnaît que l'union personnelle et les raisons pratiques admettent l'installation du Gouvernement central à Bruxelles, l'action d'une cour de justice congolaise empiète sur la plénitude de la souveraineté belge³. En ce sens, il n'aurait jamais corroboré l'opinion du président Guillery qui affirme que : « *Nous sommes ici en Afrique !* »⁴ L'opinion du

¹ SPFAE, AA, IRCB, 722, note d'Adolphe de Cuvelier au Roi, 10/10/1908.

² Voir à ce propos les préambules des décrets du 4 mai 1891 et du 14 juillet 1896.

³ F. CATTIER, *Droit et administration* (...), p. 98-101.

⁴ SPFAE, AA, CS, 763, T.1, PV du 12/5/1890, Rapport d'Edouard Rolin sur publicité séance et extraterritorialité du Conseil.

président est d'ailleurs loin d'être partagée par l'ensemble des conseillers¹. En conséquence, la plupart des dispositions ne peuvent être exécutées en Belgique. Dès lors, si l'inculpé ne comparait pas volontairement, le conseil supérieur ne dispose d'aucun moyen pour le contraindre et peut encore moins faire exécuter ses jugements. Le secrétaire général Louis Ghislain, faisant office de procureur d'État, expose fort bien que Lothaire pouvait très bien ne pas se présenter devant le Conseil, d'où l'absence d'une révocation. À son tour, Ghislain rappelle que : « *Le Congo n'est pas chez lui en Belgique.* »² L'équilibre est finalement atteint par un *modus vivendi*. Les affaires civiles et commerciales sont volontairement portées devant le conseil supérieur par les parties. En revanche, les jugements en matière pénale ne sont exécutoires que si l'inculpé ou le condamné retourne en Afrique.

En dehors de ses fonctions judiciaires, le conseil supérieur a reçu les attributions d'un conseil d'État. En somme, le Roi-souverain peut solliciter l'avis des membres du CSC. À ce titre, l'assemblée est théoriquement, selon les termes d'Édouard Descamps, un « *organisme législatif* »³. Néanmoins, le Conseil reste une assemblée consultative et il n'existe donc aucune obligation à ce que les matières les plus importantes soient traitées par le Conseil⁴. Ce principe n'est pas toujours admis surtout à l'extérieur des instances congolaises à l'exemple du sociologue Hector Denis, ancien recteur de l'ULB et parlementaire⁵. Grand défenseur du droit des travailleurs, il ne peut admettre le système du travail forcé qui symbolise plus que toute autre chose l'autoritarisme du Congo léopoldien. Il souligne en ce sens que le conseil supérieur n'a jamais été consulté à ce propos⁶. Dans les réflexions qui sont menées sur ce rôle, il n'est pas inutile de relever que l'élaboration de l'organisation intérieure n'est pas le fruit de la seule assemblée, mais qu'elle doit composer avec le département des Affaires étrangères et plus spécialement avec van Eetvelde. L'administrateur général se réjouit d'ailleurs que le Conseil se soit conformé à ses vues⁷. Ce qui n'est pas tout à fait exact, car dans le projet des Affaires étrangères sur le conseil d'État, il était proposé que les membres examinent « *collectivement ou individuellement* » les questions posées par le Roi ou l'administrateur général. Ce à quoi les conseillers par la voie de Graux s'opposent, car pour eux, les conseillers font partie d'un corps qui ne peut être saisi que si le Conseil est saisi⁸. Cette option est bien celle du décret d'octobre 1890.

L'organisation des cours de Justice est similaire dans le sens que l'égalité entre les membres du CSC doit être la plus parfaite possible⁹. Ce principe comprend que les juristes siègent à tour de rôle dans les deux instances. Si dix conseillers siègent en cassation et cinq en appel, il revient au sort de désigner les membres qui composent réellement les cours à savoir cinq en cassation et trois en appel¹⁰. Les mandataires composant la cour d'appel passent automatiquement à la Cour

¹ Pour Rolin, la situation est très claire : les institutions de l'ÉIC et ses membres ne bénéficient pas du principe d'extraterritorialité. Le débat porte donc bien plus sur la publicité ou non des débats en vue de maintenir l'ordre au sein de la salle d'audience. *Ibidem*, PV du 12/5/1890 et du 21/5/1890.

² MRAC, papiers Wangermée, lettre de Ghislain à Wangermée, 3/7/1896.

³ SPFAE, AA, CS, 762, registre des procès-verbaux, assemblée générale du 22/5/1891.

⁴ F. CATTIER, *Droit et administration (...)*, p. 187.

⁵ A. JULIN, « Hector Denis », in *Biographie nationale*, t. XXIX, Bruxelles, 1956, c. 542-550.

⁶ *Annales parlementaires*, séance du 17 juillet 1901, p. 4996.

⁷ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 4/7/1890.

⁸ SPFAE, AA, CS, 763, T 1, PV du 12/5/1890.

⁹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, rapport de la première commission sur l'organisation du Conseil, [circa 1890]

¹⁰ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 503

de cassation, tandis que les cinq membres les plus anciens de l'instance suprême composent la cour d'appel. Pour éviter qu'un juge d'Appel ne siège comme juge de cassation pour un pourvoi contre sa sentence, le renouvellement se fait tous les deux ans lors de l'assemblée générale. La présidence des tribunaux revient d'une part au président du Conseil pour la cassation et d'autre part aux vice-présidents, à tour de rôle, pour l'appel. En ce qui concerne les auditeurs, le mode de sélection et de roulement ne varie pas. Ils sont six à siéger en cassation et quatre en appel. Leur rôle est semblable à celui du ministère public en matière civile dans les organisations judiciaires belge et française à savoir : la formulation d'un avis motivé proposant au tribunal une solution du litige.

La seule modification notable du conseil supérieur se marque institutionnellement trois années plus tard et répond à la volonté du souverain. En 1892, Léopold II est présent à l'assemblée générale de novembre et s'entretient longuement avec Guillery. Le président rapporte que le Roi exprime le « [...] *désir de pouvoir prendre l'avis du Conseil dans les cas requièrent une célérité particulière, par exemple dans le cas d'instructions à donner au Congo entre deux courriers, désire voir constituer dans le sein de l'assemblée une sorte de commission d'urgence.* »¹ Début 1893, un projet de décret émanant des Affaires étrangères est débattu et amendé par le Conseil qui recommande que les membres du comité soient désignés annuellement². Si dans un certain sens l'instauration du comité permanent peut se concevoir comme une limitation de la collégialité du conseil d'État, elle reflète d'autant mieux l'idée d'un réseau de juristes au service du Roi et du Gouvernement congolais.

B. Activités du conseil supérieur du Congo

Le jugement posé par de Cuvelier en 1908 se retrouve déjà exprimé en partie par Cattier une décennie auparavant³. Il affirme que le rôle du conseil supérieur sur le plan législatif est très effacé. Cette considération, qui sépare l'assemblée législative du corps judiciaire, doit être mise en lien avec l'évolution des assemblées générales. Ces dernières deviennent effectivement à partir de 1898 annuelles et ne portent plus que sur la composition des cours⁴. Ceci n'implique pas pour autant que l'activité du conseil supérieur soit considérable sur le plan judiciaire. Par contre, il est indéniable à l'exemple de la création du comité permanent que la sphère gouvernementale veut au début faire jouer au CSC un rôle non négligeable. À ce propos, il n'est pas inutile de mentionner la proposition d'Auguste Lambermont en 1891 en rapport à une demande conjointe de l'Allemagne et de l'Angleterre. Les deux gouvernements désirant que le Gouvernement belge désigne un arbitre, le ministre d'État propose au Roi de confier la médiation au conseil supérieur, car « *une telle mission rehausserait encore le rang du nouveau collège.* »⁵

Il n'y a pas de suite donnée, mais plus généralement le contexte autour de la création du CSC se trouve être fort favorable à un rôle actif de l'assemblée, puisque le débat juridique est très riche, voire intense, avec la Conférence antiesclavagiste et à cause de la polémique née de la politique

¹ SPFAE, AA, CS, 762, registre des procès-verbaux, assemblée générale du 7/11/1892.

² Cette rectification vise tout simplement à accroître l'action ou la liberté du Gouvernement. *Ibidem*, 761, lettre Guillery à de Grelle Rogier, 12/3/1893.

³ F. CATTIER, *Droit et administration (...)*, p. 188.

⁴ SPFAE, AA, CS, 762, registre des procès-verbaux. Séance générale de 1889 à 1924.

⁵ Le fond de l'affaire est une réclamation d'un commerçant allemand contre la Compagnie du Niger. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note de Lambermont au Roi, 4/3/1891.

domaniale. À plusieurs reprises, le conseil supérieur est évoqué comme pouvant être l'instance devant laquelle les litiges seraient réglés. Ainsi devant la crispation suscitée par les mesures de l'inspecteur d'État Georges Le Marinel, la possibilité est envisagée de porter l'affaire devant la cour d'appel du CSC et le Gouvernement central se montre d'ailleurs relativement confiant¹. De même en 1890, Jérôme Becker – que nous avons déjà rencontré – de retour en Europe fait grief au gouverneur général d'avoir entravé sa politique d'achat auprès des Arabo-swahilis. Becker menace de porter l'affaire devant le CSC, ce à quoi Léopold II se montre favorable puisque, selon lui, l'État est dans son droit². Ni les sociétés, ni Becker ne saisiront le conseil supérieur, mais celui-ci n'est pas en reste et principalement sur le plan législatif. Nous laisserons ici de côté l'aspect du travail juridique méritant l'attention des historiens du droit pour ne citer que les décrets sur lesquels il se penche. L'assemblée est saisie après la ratification de l'Acte général de Bruxelles et travaille sur les mesures à prendre pour la répression pénale de la traite. Une commission spéciale est formée et présidée par Rolin-Jaacquemyns³. Ce dernier est d'ailleurs très pragmatique dans la manière dont il envisage les devoirs de l'État indépendant qui doit remplir strictement ses obligations sans se laisser entraîner dans un « *zèle humanitaire* »⁴. En somme, l'État doit agir dans la mesure de ses moyens et surtout ne pas être tenu responsable d'événements qui se produisent sur des parties du territoire qu'il ne contrôle pas. Parallèlement, le Gouvernement conçoit la Force publique comme un moyen d'action contre la traite et pour ce faire imagine de l'organiser comme une « *armée nationale* ». La commission amende sérieusement le projet de décret, car elle le perçoit trop comme une simple mesure administrative et décide de concevoir une loi organique d'un caractère permanent et général⁵. L'aspect humanitaire est également ici présent puisque le décret doit avant tout garantir la liberté individuelle dans le processus de recrutement.

Dans le cadre du travail législatif, le conseil supérieur procède toujours par la mise sur pied d'une commission spéciale dans laquelle un ou des membres sont désignés comme rapporteur. Ces derniers soumettent un projet à la commission qui le passe au crible. Ensuite, le débat prend lieu et place au niveau de l'assemblée générale. Lorsque le conseil supérieur est saisi sur des projets de loi, le préambule du décret indique la mention « *et de l'avis de Notre Conseil Supérieur* ». La magistrature au Congo est donc absente du processus sauf dans ce que l'on pourrait considérer comme la grande œuvre du conseil supérieur, à savoir le Code civil. Interviennent alors à titre d'expert des réalités congolaises Marcellin De Saegher et Félix Fuchs. Avec cette problématique, nous nous trouvons au cœur de la mission civilisatrice comme leitmotiv de l'État indépendant. Fin 1892 paraît un décret sur l'acquisition de la nationalité congolaise⁶. Les termes en sont généreux puisque la nationalité s'acquiert notamment par la naissance sur le territoire de parents congolais. En conséquence bénéficient des droits civils les nationaux dont la naissance est inscrite sur les registres de l'état civil, ceux qui ont enregistré leur mariage ou encore ceux qui ont obtenu

¹ AGR, PVE, Pos 4071, 29, lettre de van Eetvelde au Roi, 26/7/1892.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 1/7/1890 ; AGR, PVE, Pos 4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 2/7/1890.

³ SPFAE, AA, CS, 762, registre des procès-verbaux, assemblée générale du 22/5/1891.

⁴ Le décret sur la législation pénale contre la traite est édicté le 1^{er} juillet 1891. SPFAE, AA, CS, 761, T1, travaux de la 2^e commission, PV Commission spéciale du 8/6/1891.

⁵ Le décret sur le recrutement de la Force publique est édicté le 30 juillet 1891. SPFAE, AA, CS, 761, minute lettre de de Béthune à van Eetvelde, 15/7/1891 ; 761, T.1, projet du gouvernement sur le recrutement de la Force publique.

⁶ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. II, p. 108

leur immatriculation aux registres de la population civilisée. Il s'agit bien – comme l'explique l'auditeur Paul Errera, futur recteur de l'ULB – d'un texte qui indique la manière dont se formera la nation congolaise ou la classe des citoyens. Cette loi oblige alors à considérer théoriquement le Congo léopoldien non plus comme une colonie sans métropole, mais bien comme d'un pays doté de toutes les caractéristiques d'un État. Ce qui doit être bien noté est la précision d'Errera en tant que rapporteur indiquant que le décret sur la naturalisation « [...] *n'a que peu de rapports avec le projet élaboré par le conseil supérieur.* »¹ L'auditeur n'est pas convaincu de la nécessité de légiférer dans l'immédiat dans le droit des familles puisque la nation n'est pas encore formée. Lors du débat sur le rapport d'Errera, de Cuvelier, qui est le porte-parole du Gouvernement, est très affirmatif sur la volonté de celui-ci : « *Il faut faire un Code pour le Congo.* »² Alfred Vauthier rejoint le rapporteur en arguant que le conseil supérieur ne connaît pas les coutumes du Congo et pour lui, « *on ne peut civiliser qu'en cherchant à améliorer la coutume, mais non en transformant brusquement la législation.* »³ Une commission spéciale est dès lors établie et reçoit l'aide des deux magistrats congolais. Comme nous pouvons nous y attendre, De Saegher soutient le point de vue gouvernemental. D'après son analyse et son expérience – il revient de sa longue mission dans le Haut, il affirme qu'« *on s' imagine aisément les indigènes du Congo sont comme une variété de la brute, qu'ils vivent comme elle dans leurs bois et leurs marais. Ils ont, au contraire, une organisation sociale bien déterminée et un droit coutumier des plus précis, qui règle leurs relations civiles et politiques.* »⁴ Son intervention fait forte impression et Errera dans un second rapport mentionne que la commission à l'unanimité admet que, d'après les renseignements apportés, il est permis d'aborder la rédaction d'un projet sur les matières du premier livre du Code Napoléon⁵. Pour organiser au mieux l'étude et l'adaptation des normes en vigueur en Belgique, quatre sous-commissions sont établies selon les différents dossiers : état civil ; absence et adoption ; mariage et filiation ; puissance paternelle, minorité, tutelle et émancipation⁶. Ces travaux occupent le conseil supérieur durant une année et le Code civil paraît en mai 1895. Même empreintes de relations déséquilibrées puisque l'immatriculation établit une séparation nette entre le « civilisé » et les autres, les réflexions du CSC ne connaissent pas d'équivalent à cette époque dans l'élaboration d'une citoyenneté en Afrique. Ce Code civil restera presque lettre morte et comme le fait remarquer Alphonse Cabra, il y avait tout dans ce travail législatif une inefficacité dans l'adaptation des lois belges. Dès lors, la nécessité se fait jour d'élaborer les lois au Congo, mais ce qui impliquerait une décentralisation du Congo léopoldien, qui au contraire a tendance à se centraliser⁷.

Par la suite, il faut attendre 1898 afin que le conseil supérieur soit à nouveau saisi par le Gouvernement central dans le cadre de la loi sur les sociétés congolaises⁸. Le rôle de l'assemblée comme corps législatif ou conseil d'État n'est plus sollicité par la suite. Ainsi aucun conseiller ne siège au sein de la commission des réformes en 1906. En outre, les décrets qui en émanent créent

¹ SPFAE, AA, CS, 763, T.2, rapport de Paul Errera sur le 1^{er} livre du Code civil, 7/12/1893.

² *Ibidem*, 762, registre des procès-verbaux, assemblée générale du 7/12/1893.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, 763, T.2, note sur opportunité de légiférer en matière civile par De Saegher, s.d. [1893]

⁵ *Ibidem*, rapport de Paul Errera sur les travaux de la Commission spéciale désignée en assemblée générale du 7 décembre 1893.

⁶ *Ibidem*, CS 762, assemblée générale du 10/3/1894.

⁷ MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.45, carnet comportant notes sur son rapport

⁸ Van Eetvelde communique comme il se doit une série de remarques et de considérations sur les principes à observer dans la rédaction du décret. *Ibidem*, CS 764, lettre de van Eetvelde à Guillery, 25/2/1898.

le Conseil du Congo dont la prérogative est « *d'examiner les questions d'ordre politique et gouvernemental dont il sera saisi [...]* »¹. La création de cette nouvelle institution provient de la seule volonté royale et aucune justification n'est donnée sur l'ambiguïté de ce retrait de prérogative au conseil supérieur².

Si nous nous penchons maintenant sur sa mission judiciaire, le conseil supérieur a retenu l'attention de l'opinion publique principalement avec l'affaire Stokes-Lothaire. Celle-ci n'est que l'une des cinq affaires que le Conseil juge en tant que cour d'appel³. Les deux tiers concernent des affaires commerciales et cette proportion se maintient si nous nous intéressons à l'initiateur des actions. Par deux fois, Eugène Mahy interjette appel du jugement du tribunal d'Appel de Boma⁴. Ancien gérant de l'hôtel de Boma, il s'était retourné en 1892 contre la Compagnie des magasins généraux qui avait mis fin à son contrat anticipativement. La seconde fois, il est condamné non seulement au civil, mais aussi au pénal dans une affaire de faux et de détournement de marchandises au préjudice de la maison Rueff et cie en liquidation. À chaque fois, Mahy se fait débouter. Une affaire plus intéressante concerne Robert Schmitz – un des amis de Louwers – qui a procédé à l'exécution un indigène convaincu d'empoisonnement, et ce sans attendre l'envoi du jugement d'appel⁵. En tant que magistrat, Schmitz est jugé en première instance au tribunal d'Appel de Boma et Louwers jette un regard caustique sur le dossier. Pour lui, « *tout cela prouve que le pharisaïsme jouit encore de beaucoup de faveurs même dans les sphères gouvernementales – car que d'indignation pour ce qui n'est somme toute qu'une vétille à côté de toutes les monstruosité qui se commettent ici implicitement au nom de l'État, ou tout au moins sous son indulgent regard !* »⁶ À Boma, le tribunal d'appel rend en 1902 un jugement interlocutoire ordonnant un supplément d'instruction et Waleffe décide d'interjeter appel. Le procureur d'État est d'ailleurs convaincu que Schmitz, même s'il a commis une faute, a été induit en erreur par le directeur de la Justice Sweerts⁷ qui demandait le rapport de l'exécution⁸. Le conseil supérieur qui juge sur le fond de la cause – et l'arrêt précise que c'est ce qu'aurait dû faire le premier juge – met fin aux poursuites⁹. Pourtant, Schmitz ne réintègrera pas la magistrature et s'engagera au service du CSK.

En tant qu'instance suprême, le conseil supérieur agit de manière résiduelle puisqu'en 19 ans d'existence, la Cour de cassation ne se réunit que deux fois pour trancher des affaires commerciales impliquant des sociétés au Mayumbe¹⁰. Par contre, l'activité du conseil supérieur en tant que corps judiciaire ne s'arrête pas avec le transfert de souveraineté. En octobre 1908, le

¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. V, p. 701.

² AGR, papiers Droogmans, 56, copie de notes du Roi, s.d. [circa 1906]

³ SPFAE, AA, CS, 765, registre général des causes.

⁴ *Ibidem*, registre des arrêts rendus par la cour d'Appel de 1889 à 1924.

⁵ Rappelons-nous que le ministère public dans les affaires impliquant des autochtones doit faire automatiquement appel du jugement. Dans ce cas, l'ironie du sort veut que ce soit Schmitz qui ait été en appel.

⁶ AGR, papiers Louwers, 3, lettre de Louwers à Schmitz, [décembre 1902].

⁷ Albert Sweerts est directeur de la Justice ad interim depuis 1902 et le rapport d'évaluation de Wangermée est loin d'être élogieux : « [...] manque d'ordre complet dans le service administratif, ce qui en fait un fonctionnaire peu sûr, quoique prétentieux à l'excès. [...] buveur, sans être ivrogne, aime l'alcool. – dans l'ensemble, rend des services à condition d'être toujours surveillé. » SPFAE, AA, SPA, 893, fiche d'Albert Sweerts.

⁸ AGR, papiers Louwers, 10, lettre de Waleffe à Louwers, 8/8/1902.

⁹ SPFAE, AA, CS, 765, registre des arrêts, en cause Ministère public contre Robert Schmitz ; CS, 766, affaire Robert Schmitz.

¹⁰ Il s'agit de deux pourvois contre un arrêt de la cour d'Appel rendu le 6 avril 1904. Le premier est intenté par la société des produits du Mayumbe contre la société agricole du Mayumbe. Quant au second, l'action est provoquée par la société agricole contre la société des chemins de fer du Mayumbe. *Ibidem*, 775, registre général des causes.

ministre de la Justice Renkin, appelé au portefeuille des Colonies, confirme à Guillery son intention de conserver le CSC comme instance judiciaire¹. Le conseil supérieur officiera ainsi jusqu'en 1924 comme cour de cassation.

Si le conseil supérieur ne s'illustre pas dans l'exercice de ses prérogatives, il est utile de se demander si les membres de cette assemblée ne se placent pas dans un système de lien ou de service personnel vis-à-vis de Léopold II. Sans conteste, plusieurs conseillers sont de grands admirateurs du Roi et défendent à tout prix l'État indépendant. Édouard Descamps s'enthousiasme dès le début pour l'évangélisation du Congo. Non seulement il s'engage activement dans le mouvement antiesclavagiste, mais en outre il défend inconditionnellement et publiquement le Roi². Dès lors son ouvrage *L'Afrique nouvelle*, publié en 1903, s'inscrit dans la pure veine apologétique et témoigne sinon d'une partialité du moins d'un aveuglement. Dans cette optique, il n'hésite pas à mettre en avant sa qualité et sa réputation en droit international. Ce dévouement se voit d'ailleurs récompensé la même année par sa désignation aux côtés de van Eetvelde comme ministre d'État congolais. Secrétaire du conseil, Léon de Béthune se trouve être également un fervent partisan de Léopold II. Déjà en 1892, il se lance dans la campagne de presse résultant du conflit avec les sociétés commerciales belges, et ce en faveur de l'État³. Il devient un homme de confiance. Lors de l'affaire Stokes, il est commis aux fins d'interroger toutes personnes – en Europe – pouvant éclairer la condamnation et l'exécution⁴. Lors du procès à Londres en 1898 à propos de la succession, Béthune est entendu à titre de témoin sur la légalité du testament du commerçant du point de vue congolais⁵. La même année, il est nommé conseiller et il nourrit, par la suite, l'ambition de succéder à van Eetvelde. Celle-ci n'est pas rencontrée, mais son adhésion à la cause léopoldienne n'en souffre pas. Convaincu comme Descamps de l'œuvre missionnaire, il s'engage également de manière active pour contrer la campagne anticongolaise, notamment en rencontrant plusieurs personnalités anglaises⁶.

Cette attitude s'approchant de l'allégeance n'est pas celle qui est la plus largement répandue. Très certainement, la majeure partie des conseillers voient dans leur nomination une marque de reconnaissance et s'attendent à en bénéficier des signes extérieurs. Ainsi, dès 1889, des membres du Conseil se demandent s'ils seront reçus par Léopold II pour le Nouvel An⁷. D'autres gardent leur pleine indépendance et restent fidèles à leurs principes comme Albert Nyssens. Professeur à Louvain, ce juriste est un spécialiste du droit commercial et son expertise est rapidement reconnue en dehors des frontières belges⁸. Dans le cadre du conflit avec les sociétés

¹ *Ibidem*, 762, registre des procès-verbaux, assemblée générale du 30/10/1908

² R. YAKEMTCHOUK, « Edouard Descamps », in *Biographie nationale*, t. XLI, 1979, col. 198-246. De manière spontanée mais sans qu'il y ait nécessité, il affirme sa fidélité à l'État indépendant comme au moment du décès d'Alphonse Rivier en 1898. AGR, PVE, Pos 4069, 12, lettre de Descamps à van Eetvelde, 21/9/1898

³ Voir le chapitre 2, b) Un service presse à l'Intérieur dès 1892 ?, p. 105.

⁴ SPFAE, AA, Actes officiels, 4889, décret du 21/10/1895.

⁵ Le procès était intenté par un cousin de Charles Stokes qui se basait sur l'avis de Charles Graux, conseiller du CSC, quant à la validité du testament. R. CAMBIER, « L'affaire Stokes », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, v. XXX, 1952, p. 132. Quant au rôle de Graux, van Eetvelde précise bien qu'il s'agit d'une intervention personnelle en dehors de l'État. SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 28/1/1898.

⁶ R. CAMBIER, « Léon de Béthune », in *Biographie coloniale belge*, t. III, Bruxelles, 1952, col. 47-50.

⁷ APR, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 26/12/1889.

⁸ En 1884, le Gouvernement luxembourgeois le sollicite en vue d'établir un avant-projet de loi sur les sociétés commerciales. Pour les éléments biographiques voir : Ch. DEJACE, « Albert Nyssens », in *Revue générale*, t. LXXIV, 1901, p. 599-624.

commerciales, van Eetvelde songe naturellement à lui pour défendre l'État indépendant. Le secrétaire d'État estime que Nyssens devrait intervenir sous sa qualité de parlementaire belge et non de conseiller congolais. Le député se trouve certes disposé à faire paraître un article ou une brochure, mais sur base d'une étude approfondie de la question. Il affirme dès lors son intention d'écouter les adversaires de l'État et il prévient d'ores et déjà que si les conclusions ne sont pas favorables, il ne publiera pas¹. Ce cas de figure a dû se réaliser, car aucun écrit de Nyssens sur cette problématique n'a pu être mis au jour. Nyssens meurt prématurément en 1901 tandis que la première initiative parlementaire est activée pour la reprise du Congo. Nouvellement élu à la Chambre, Paul Hymans est en faveur de l'annexion, mais l'initiative est court-circuitée par Woeste, qui agit sous ordre du Roi. Indéniablement, Hymans est identifié de plus en plus comme un opposant à la politique coloniale de Léopold II. Ceci ne l'empêche pas d'être nommé conseiller en 1903 sans que pour autant le parlementaire modifie en quoi que ce soit son attitude. Lors des débats de 1906, il combat vigoureusement le maintien de la Fondation de la Couronne². Avec la lenteur des débats juridiques, ce dernier type de comportement ne favorise évidemment pas la création d'une dynamique au sein du conseil supérieur nourrie par une sollicitation royale ou gouvernementale.

2. Un réseau de jurisconsultes

L'intention n'est pas de suivre l'évolution de la composition du conseil supérieur, mais bien de s'arrêter sur les nominations de 1889 et de tenter de déceler les milieux ou les réseaux sollicités. Dans une note préparatoire du *Rapport de l'administrateur général des Affaires étrangères au Roi-souverain* de 1889, le conseil supérieur est présenté comme une assemblée « *d'éminents juristes du pays* »³. La configuration de la présidence est à ce plan très exemplatif. Elle est confiée à Eudore Pirmez⁴ qui est assisté par deux vice-présidents. Ministre d'État, Pirmez est l'un des directeurs de la Banque Nationale. Tout étant libéral, il n'est pas considéré comme anticlérical, ce qui n'est pas anodin dans le contexte belge. Plus significatif, il participe dès 1884 à l'entreprise léopoldienne en négociant la délimitation des territoires de l'AIC avec le Gouvernement français, par conséquent il suit de près le dossier de la loterie puis de l'emprunt à lots. Représentant de l'État indépendant à la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles, il décède le 2 mars 1890. Lui succède au conseil supérieur Jules Guillery⁵, l'un des vice-présidents, également homme politique libéral – président de la Chambre entre 1878 et 1881 – et qui est élevé à la dignité de ministre d'État en 1891. Le second vice-président⁶ est choisi en la personne de Charles Simons qui décède aussi en 1890¹.

¹ AGR, PVE, Pos 4068, 6, lettre de van Eetvelde à Nyssens, 11/10/1902 et lettre de van Eetvelde à Béthune, 14/10/1902.

² R. FENAUX, *Paul Hymans* (...), p. 65-69.

³ AGR, PVE, Pos 4083, 171, projet de note sur le rapport sur la situation générale du Congo, 1889.

⁴ E. DISCAILLES, « Eudore Pirmez », in *Biographie nationale*, t. XVII Bruxelles, 1903, c. 566-611.

⁵ J.-L. DE PAEPE, Ch. RAINDORF-GERARD (dir), *Le Parlement Belge 1831-1894. Données Biographiques*, Bruxelles, 1996, p. 332. G. LEBROCQUY, *Types et profils parlementaires*, Paris, 1873, p. 191-192. Remarquons qu'en 1888, il soutient avec Louis Franck – futur ministre des Colonies – la demande d'inscription de Marie Popelin au barreau de Bruxelles. Au passage, notons aussi que Léopold II a songé à nommer plutôt le gouverneur Camille Janssen de retour en Europe plutôt que de lui confier la direction du département de l'Intérieur. AGR, PVE, Pos 4071, 27, lettre du Roi à van Eetvelde, 4/6/1890.

⁶ Dans la composition du conseil supérieur, il existe bien un souci d'équilibre entre catholiques et libéraux. Van Eetvelde suggère au Roi le nom Mélot comme second vice-président parce qu'il est « [...] représentant catholique [...] et

Tout d'abord magistrat, il siège notamment à la Cour de cassation entre 1871 et 1877 comme conseiller, il devient par la suite directeur à la Société générale. Comme le précise Kurgan, « l'entrée de Charles Simons [...] s'inscrit dans la tradition de recrutement de juristes de haut vol et de personnalités d'opinion catholique non engagée dans l'action politique. »² Toutefois en 1884, il mène la liste des indépendants – composée de catholiques modérés – et est élu à la Chambre. Toute la présidence est remaniée au bout de la première année d'existence. Les deux nouveaux vice-présidents ont également blanchi sous le harnois. Ami de Beernaert et conseil réputé de grandes entreprises, Joseph Devolder³ entre dans le Gouvernement belge en 1884 avant de remplacer Charles Simons à la Générale et incidemment au conseil supérieur. Il le présidera par ailleurs à partir de 1903 tout en s'investissant de plus en plus dans les sociétés coloniales en devenant notamment président de la Banque d'Outremer en 1899 puis de la CCCI en 1907. L'autre vice-président est trouvé en la personne de Gustave Rolin-Jaequemyns⁴ qui a été comme ses pairs parlementaire et ministre, mais il se distingue par sa participation à la fondation de l'Institut de droit international et de la présidence d'honneur de celui-ci à partir de 1892.

La présidence du conseil supérieur offre directement un aperçu des milieux qui sont sollicités. De prime abord, les plus évidents seraient le monde politique et la haute finance belges. Bénéficiaire de soutien ou de relais dans ces deux réseaux se relève fortement stratégique pour l'État indépendant. Il faut cependant prendre garde à ne pas commettre d'anachronisme notamment au regard de l'inclusion de financiers même s'il est vrai qu'au départ la Banque Nationale et la Société générale sont dans une certaine mesure représentées. En dehors d'Eugène Meeus qui est administrateur de la Caisse hypothécaire anversoise (1881-94) en relation étroite avec l'État indépendant pour la vente des produits domaniaux, les autres conseillers siègent au sein de sociétés après leur nomination au conseil supérieur, à l'exemple de Victor Begerem qui intègre la Compagnie nouvellement formée du Kassai en 1902 et en devient même le président en 1909. Par contre, les représentants de la Nation sont bien sollicités. Sur les dix-neuf conseillers de 1889, huit occupent un mandat politique lors de leur nomination. Cependant, il faut également tenir compte de ceux qui détiendront une part du pouvoir public par la suite, ce qui nous amène à inscrire deux autres membres⁵. Volontaire ou non, mais répondant bien à la configuration politique de l'époque, les catholiques prédominent dans ce premier groupe avec six représentants⁶. Le déficit libéral se trouve atténué en ce sens qu'outre Jules Guillery et Eudore Pirmez, le conseil supérieur comptera un troisième ministre d'État, Charles Graux, libéral lui aussi. Assez logiquement, ces conseillers catholiques peuvent être appelés au sein du Gouvernement belge et ce qui est effectivement le cas pour Victor Begerem (ministre de la Justice, 1894-1899), Ernest Mélot (ministre de l'Intérieur, 1890-91) et Albert Nyssens (ministre du Travail et de l'Industrie, 1895-1899).

sa nomination ne porterait ombrage à aucun autre catholique. » APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note de van Eetvelde au Roi, 4/7/1890.

¹ Ch. GOFFIN, « Charles Simons », in *Biographie nationale*, t. XXII, Bruxelles, 1014-1920, c. 590-592.

² G. KURGAN-VAN HENTENRYK, *Gouverner la Générale de Belgique : essai de biographie collective*, Bruxelles, 1996, p.86.

³ G. KURGAN-VAN HENTENRYK, « Joseph Devolder », in *Nouvelle biographie nationale*, t. X, Bruxelles, 2010, p. 161-162.

⁴ M. WALRAET, « Gustave Rolin-Jaequemyns », in *Biographie nationale*, t. XXIX, Bruxelles, 1956, c. 803-809.

⁵ Edouard Descamps (sénateur 1892-1932), Albert Nyssens (député, 1892-1900)

⁶ Victor Begerem, Edouard Descamps, Eugène Meeus, Ernest Mélot, Albert Nyssens et Théophile Smolders.

Ces « éminents juristes » mentionnés par van Eetvelde sont issus aussi bien de la sphère politique que du monde académique. Dans l'absolu, il est aisé de repérer six professeurs enseignant dans les différentes universités belges même si dans une certaine mesure l'université de Bruxelles et celle de Louvain sont mieux représentées¹. Cependant, les deux milieux étant perméables, il est nécessaire de bien préciser que seul quatre d'entre eux – et donc dans un équilibre parfait un par université – semblent avoir été choisis en 1889 pour leur poste au sein d'une faculté, soit : Albert Callier, l'ancien recteur de l'université de Gand ; Gérard Galopin de Liège que nous avons déjà rencontré et expert du droit civil ; le louvaniste Albert Nyssens, le futur ministre et spécialiste du droit commercial et fiscal² ; Alfred Vauthier de l'ULB alors bâtonnier de Bruxelles et enseignant aussi le droit commercial. Pour ce dernier, Stengers se demande si des considérations familiales n'ont pas joué, car deux de ses fils sont impliqués dans le mouvement colonial : Gustave participant à la première brigade pour le chemin de fer en 1887 et René étant directeur de la *Belgique coloniale*³.

En corrélation avec les universités, le conseil supérieur est pourvu de membres qui jouent un rôle non négligeable au sein de l'Institut de droit international (IDI). Fondé en 1873 à Gand, cet organisme se veut indépendant des gouvernements et promeut le développement du droit international. À l'origine de l'initiative se trouvent Gustave Rolin-Jaequemyns et l'un de cofondateur de la Croix-Rouge Gustave Moynier, qui sont rejoints par neuf autres internationalistes de renom dont le belge Émile de Laveleye⁴. Les rapports entre l'IDI et l'État indépendant sont préexistants à sa création⁵. En 1878, Moynier évoque devant le comité suisse-africain l'idée d'une commission internationale en vue de gérer le commerce au Congo. Si l'AIAT avertie en prend connaissance, elle n'en donne pas une réelle suite si bien que Moynier ouvre la question au sein de l'IDI⁶. Les choses en restent pour ainsi dire en l'état, mais la question ressurgit en 1883 avec un article de la main de Laveleye, qui est l'un des fervents partisans de Léopold II⁷. Tout en étant en lien avec le palais royal, Laveleye introduit au sein de l'IDI non seulement l'idée de la neutralité du Congo, mais également suscite la réunion de quelques internationalistes pour réfléchir sur le statut juridique du bassin conventionnel et soutenir ainsi les projets du monarque belge⁸. En incluant des membres de l'IDI, le conseil supérieur s'internationalise et ce d'autant que trois d'entre eux sont de nationalité étrangère, soit sir Thomas Barclay, Fiodor Fiodorovitch Martens et Alphonse Rivier. Diplomate russe et professeur à l'université de Saint-Petersbourg, Martens est le plus renommé des trois. Propagateur des idées d'arbitrage, il joue un rôle essentiel

¹ Bruxelles : Gustave Rolin-Jaequemyns et Alfred Vauthier. Gand : Alfred Callier. Liège : Gérard Galopin. Louvain : Edouard Descamp et Albert Nyssens.

² *À la mémoire de Albert Nyssens. Discours de M. Edouard van der Smissen président*, (Extrait de la *Réforme sociale*), s.l. [Paris], 1901, p. 4-5.

³ J. STENGERS, « Alfred Vauthier », in *Biographie coloniale belge*, t. IV, Bruxelles, 1955, c. 904.

⁴ Site de l'Institut de droit international : http://www.idi-il.org/idiF/navig_historique.html#fondateurs consulté le 10 mars 2010.

⁵ P. SINGARAVELOU, « Les stratégies d'internationalisation de la question coloniale et la construction transnationale d'une science de la colonisation à la fin du XIX^e siècle », in *monde(s)*, n°1, 2012, p. 143-148.

⁶ Contribution É. DESCHAMPS, « L'Afrique explorée et civilisée : Gustave Moynier, compagnon genevois du projet colonial du roi Léopold II », présentée au colloque *Henry Dunant Gustave Moynier. Destins croisés – vies parallèles*, Genève, 14-16 octobre 2010.

⁷ J. VANDERSMISSEN, « The king's most eloquent campaigner...Emile de Laveleye, Leopold II and the creation of the Congo Free State », in *RBHC - BTNG*, vol. XLI, n°1-2, 2011, p. 7-57.

⁸ *Ibidem*, p. 34-39.

notamment à la première Conférence internationale de la paix de La Haye en 1899. Il est l'auteur de la clause qui porte son nom qui relève du droit international humanitaire et qui introduit juridiquement le concept de crime contre l'humanité¹. Thomas Barclay est un journaliste devenu avocat qui s'établit à Paris et devient un expert en droit international. Remarquons que sa carrière prend un envol considérable au début du 20^e siècle et sera notamment président d'honneur de l'IDI en 1919. Enfin, compatriote de Moynier, Alphonse Rivier – outre sa fonction de consul – enseigne le droit à l'université de Bruxelles et a même été recteur en 1874. Léopold II l'a déjà sollicité en 1884 en vue de rédiger les instructions diplomatiques relatives aux droits des gens dans le bassin du Congo². Notons que la recherche de conseillers étrangers ne s'est pas limitée à l'institut. D'autres personnalités ont été approchées à l'exemple de Friedrich Heinrich Geffckens – professeur de droit public et diplomate allemand –, mais les démarches n'aboutissent pas³. Du côté belge, l'IDI est représenté par Rolin-Jaacquemyns et Édouard Descamps, ce dernier combine en fait l'affiliation aux trois réseaux constituant le conseil supérieur.

Si maintenant l'attention se porte sur le choix des auditeurs, le constat se pose très rapidement sur la difficulté de mettre à jour de possibles appels à des réseaux. Certes sur les onze auditeurs, quatre sont avocats à la cour d'appel de Bruxelles⁴ et deux d'entre eux appartiennent de surcroît au comité de rédaction de la *Revue de droit international et de législation comparée* fondée notamment par Gustave Rolin Jaacquemyns en 1868⁵. Ceci étant, ces deux cercles ne relèvent pas à proprement parler de logiques de sélection. Par contre, il existe clairement des nominations soit faisant suite à des recommandations, soit visant à attirer la sympathie de hauts personnages. Sans pour autant distinguer le réel motif de la nomination répondent à ces critères trois auditeurs que sont Camille De Jaer, Léon de Lantsheere et Édouard Rolin. Le premier est un ami personnel de Beernaert tandis que les deux autres sont les fils du ministre d'État Théophile de Lantsheere, président de la Chambre (1884-1895), et de Gustave Rolin. Bien entendu, il s'agit d'une minorité d'auditeurs et il est permis de se demander si la titularisation des auditeurs ne répond pas à une logique de découverte de « jeunes talents ». Les auditeurs sont plus jeunes que les conseillers et la majeure partie d'entre eux semblent être promis à une belle carrière. C'est le cas de Camille de Jaer, de Léon de Lantsheere et d'Édouard Rolin même s'ils bénéficient pour ce faire d'une mise à pied à l'étrier⁶. Cependant, le meilleur exemple se trouve en la personne de Paul Hymans, la figure de proue du libéralisme belge, qui sera parlementaire entre 1900 et 1941 et le deuxième président

¹ J. DANLOS, *De l'idée de crime contre l'humanité en droit international*, Thèse de doctorat, Caen, 2010, p. 24.

² É. DESCHAMPS, « L'Afrique explorée et civilisée (...) ».

³ APR, Expansion, 62, lettre de Greindl à de Borchgrave, 29/9/1888. Dans le contexte de l'époque le parcours de Geffcken est très intéressant car il a été l'un des conseillers de confiance du Kronprinz. Après la mort de Guillaume I^{er}, il publie en 1888 des parties du journal de guerre dans le *Deutschen Rundschau*, ce qui provoqua une plainte de Bismarck pour haute trahison. Le Reichsgericht cassa l'acte d'accusation mais dans l'entretemps, il passe trois mois en prison. Ceci explique sans doute pourquoi il ne fait pas partie du conseil supérieur du Congo. *Deutsche Biographische Enzyklopädie*, vol. 3, Munich, 1996, p. 597. *Encyclopaedia britannica*, vol. 11, New-York, 1911, p. 549.

⁴ Léon de Lantsheere, Eugène de Moor, Paul Hymans et Edouard Rolin

⁵ Paul Hymans (administrateur-gérant) et Edouard Rolin (rédacteur).

⁶ Camille De Jaer (1847-1907) est président du jeune barreau de Bruxelles en 1889-1890 et il siège au Parlement de 1894 à 1906 (*Biographie nationale*, t. XL, Bruxelles, 1977, col. 473-476.). Léon de Lantsheere (1862-1912) devient professeur à Louvain en 1865, siège également au Parlement (1900-1912) et est appelé au poste de ministre de la Justice (1908-1911) (P. VAN MOLLE, *Le Parlement belge Het Belgisch Parlement 1894-1969*, Gent, 1969, p. 84-85). Edouard Rolin (1863-1936) suit les traces de son père en devenant président de l'IDI. Il est délégué belge à la conférence de la Paix et deviendra Haut-commissaire de Belgique dans les territoires rhénans (1920-1925). Entre 1923 et 1926, il est ministre extraparlémentaire de l'Intérieur et de l'Hygiène. (P. VAN MOLLE, *Op. cit.*, p. 285.)

de la Société des Nations. Malgré de brillantes études, le décès prématuré de son père l'oblige à trouver rapidement une situation et il devient bibliothécaire adjoint au Parlement¹. Hymans explique lui-même qu'il a été séduit par « *l'entreprise audacieuse de Léopold II en Afrique* » et il croit surtout que ses différentes activités ont été signalées au monarque, expliquant par là sa nomination au conseil supérieur². Aux côtés de ces illustres exemples se placent des carrières tout aussi honorables, mais plus discrètes à l'exemple de Charles Demeure (1865-1921), qui reste magistrat tout au long de sa vie et devient avocat général près la Cour de cassation en 1919. Ce n'est du reste pas une trajectoire unique et dans l'état actuel des recherches, il n'a pas été possible de retrouver le parcours de trois auditeurs de 1889³.

¹ R. FENAUX, « Paul Hymans », in *Biographie nationale*, t. XXIX, Bruxelles, 1956, c. 712.

² R. FENAUX, *Paul Hymans. Un homme, un temps. 1865-1941*, Bruxelles, 1946, p. 61.

³ L. Anspach, L. Coosemans et G. Guelton.

V. Conclusion

La Justice est un enjeu de tout premier ordre qui s'exprime à travers les missions qui lui sont affectées successivement, mais qui sont de même nature, celle du garant dans un premier temps de la pleine souveraineté et dans un second temps de la civilisation. L'organisation du troisième pouvoir dépend à priori de ces missions, mais surtout de la place que veut lui voir occuper le Gouvernement central. Trois phases ponctuent le développement du pouvoir judiciaire. La première structure est établie progressivement entre 1885 et 1889. Pour Bruxelles, la priorité est au départ d'écarter le danger de l'établissement d'une justice consulaire et de pouvoir rapidement s'affirmer devant les Européens présents au Congo et qui sont principalement des commerçants. Camille Janssen du fait de sa qualité de consul est dépêché spécialement pour mettre en œuvre les premières structures. Outre l'état civil, un tribunal de Première instance et un tribunal d'appel sont établis et bientôt fixés à Boma. Leur compétence est au départ limitée aux matières civiles et commerciales avant d'être élargie au champ pénal. Leur ressort d'abord fixé au Bas-Congo les obligeant alors le tribunal de Première instance à être itinérant est finalement étendu à l'ensemble du territoire. Les circonscriptions judiciaires dépendent de l'occupation effective du territoire et implique dès lors que celles-ci sont très mouvantes, voire temporaires, comme pour les instances judiciaires attachées aux expéditions d'occupation ou d'exploration. La cartographie des tribunaux est en fait extrêmement compliquée – à l'exemple de la Province orientale – et répond avant tout à logique pragmatique que rationnelle. A côté des deux premiers tribunaux, deux juridictions sont successivement créées, soit le tribunal territorial et le conseil de guerre. Ces juridictions sont établies par décision du gouverneur dans tout le Congo et sont handicapés du fait qu'ils reposent entre les mains de l'autorité administrative et militaire. Le tribunal territorial est conçu au départ comme devant suppléer le tribunal de Première instance seulement en matière pénale, rendant par ailleurs les autochtones justiciables devant le droit germano-romain. Le tribunal dit du « Bas-Congo » reste alors seul compétent en matière civile et commerciale. La création de la Force publique a amené en toute logique celle des conseils de guerre dont l'instauration sera grandement privilégiée par la suite, permettant d'un côté des économies au niveau du personnel, mais concentrant généralement tous les pouvoirs dans les mains des hauts fonctionnaires territoriaux.

Néanmoins en 1889, l'optique est tout autre, car la volonté gouvernementale est bien de mettre un terme à l'arbitraire et à la violence exercée par l'administration. Discret, mais véritablement passionné, Marcellin De Saegher – avec le rang de directeur et la qualité de procureur – est dépêché pour d'une part inspecter les services judiciaires et d'autre part donner une impulsion aux juridictions existantes. Sur les traces de Vangele et de Van Kerckhoven, il parcourt pendant deux années (1891-1893) le Haut-Congo et met à jour de graves dysfonctionnements. Néanmoins, la correspondance et les interventions officielles du magistrat sont empreintes d'une grande réserve qui occulte en partie la réalité de terrain. De retour à Bruxelles, il dévoile plus clairement sa pensée et non pas seulement sur la Justice, mais également sur l'exploitation du Domaine privé. Il soumet des propositions de réformes qui concernent avant tout le ministère public en vue de créer un contrôle effectif, mais celles-ci tombent directement dans les oubliettes. Les priorités politiques depuis le début des années 1890 se sont radicalement modifiées. Il s'agit

non plus d'établir un État de droit, mais bien d'assurer la raison d'État se focalisant sur les difficultés militaires et financières. Néanmoins, l'un ou l'autre point restent toujours dans l'obscurité, à savoir : premièrement l'influence de ses relations avec Fivé qui manœuvre alors en vue d'écarter Fuchs et deuxièmement la tâche qui aurait pu lui être assigné s'il n'avait pas refusé de devenir inspecteur d'État.

Un véritable coup de tonnerre éclate avec l'affaire Stokes-Lothaire qui illustre le dysfonctionnement du système judiciaire congolais. Le jugement du commissaire de district et l'exécution de la sentence reflètent tout à la fois la méconnaissance de la loi ainsi que de l'arbitraire dans lequel ces fonctionnaires ont l'habitude d'évoluer. Si la direction de la Justice constate les irrégularités du procès, le Gouvernement central, ne préjugant pas les suites de l'affaire, couvre Lothaire dont les résultats sont hautement appréciés par Bruxelles. Lorsque les chancelleries anglaise et allemande interrogent l'État indépendant à partir d'août 1895, l'affaire judiciaire devient avant tout une affaire politique dirigée à partir des bureaux gouvernementaux. Le problème lié à Lothaire se divise en deux dossiers l'un diplomatique et l'autre judiciaire. En vue d'éviter un enlèvement, des réparations financières sont directement proposées à l'Angleterre et à l'Allemagne. Dans les tractations, la question du procès de Lothaire n'est pas évincée et Bruxelles s'engage à faire comparaître l'officier. Néanmoins, le Gouvernement central veut obtenir l'acquiescement de Lothaire et oriente donc par ce fait la tournure des débats. La chose étant connue, la haute magistrature ne veut pas s'engager dans ce qui pourrait être une mascarade et refuse de poursuivre. Ceci n'empêche pas le tribunal d'Appel de Boma de juger en premier ressort, car le ministère public est assuré par Louis Ghislain, militaire et secrétaire général, tandis que la présidence est assurée par Fuchs alors en position délicate. Acquitté, Lothaire l'est également en appel devant le conseil supérieur du Congo. Ce n'est pas pour autant que la campagne de presse contre l'État indépendant s'achève puisque celle-ci s'intéresse de plus en plus aux traitements des populations liés à la récolte du caoutchouc. Des réformes de détails et plus générales sont mises en œuvre. La faculté est retirée aux conseils de guerre de condamner à mort un Européen non militaire et plus important, la professionnalisation des tribunaux de Boma ainsi que du ministère public est renforcée. Gage d'un meilleur fonctionnement, les effets ne pourront que se faire sentir sur le long terme. Dans le Haut-Congo, les juges sont toujours tirés du cadre administratif et les officiers de police judiciaire sont également ceux qui en matière pénale sont dans un grand nombre de cas les auteurs des abus. En outre, les effectifs du Parquet ne s'accroissent pas de manière importante et la difficulté de recruter des diplômés belges oblige à chercher ailleurs et notamment en Italie.

Quelques années avant que la campagne de Morel prenne de l'ampleur, la direction de la Justice et les titulaires du gouvernement rappellent par voie de circulaire l'importance de l'exercice correct du devoir judiciaire, mais ces actions relèvent plus d'un aveu de faiblesse que d'une reprise en main. Il faut attendre le bouleversement du rapport Casement et de celui de la commission pour qu'une commission des réformes arrive à améliorer l'état des services judiciaires. La centralisation à Boma – portant préjudice à la fois au traitement des témoins et la vitesse de la gestion des affaires – est partiellement abandonnée avec la création de cinq tribunaux de Première instance. La position du Parquet se trouve également améliorée avec la création du poste de procureur général qui est suppléé par des procureurs d'État eux-mêmes assistés par des substituts. La volonté de van Eetvelde de mettre fin à l'indépendance du Parquet faisant suite à son attitude dans l'affaire

Lothaire. Même si Wahis se défend d'avoir exercé une telle prérogative, la pratique pour les substituts de demander l'autorisation au procureur d'État de poursuivre entraînait des retards supplémentaires, même si en théorie une proactivité était demandée de leur part. Enfin, certaines régions sensibles, dont le district du Lac Léopold II, se voient enfin pourvues de tribunaux civils.

Au fil de ce parcours sur l'organisation judiciaire, plusieurs caractéristiques générales sur la Justice dans l'État indépendant peuvent être mises en exergue. Le premier est la nette différence entre le Bas et le Haut-Congo. Par sa taille relativement réduite, les districts du Bas-Congo sont dès le début sous l'influence des juridictions qui en outre pour Boma ont l'avantage de recevoir des juges de carrière. Peu à peu jusqu'à Léopoldville, l'État de droit prédomine sur ces régions et la magistrature peut dès lors exercer son devoir de tutelle envers les populations locales, si bien que celles-ci finissent par lui confier le règlement de ses litiges. Il en va tout autrement dans le Haut-Congo où la juridiction de référence se trouve être généralement le conseil de guerre. Ainsi l'officier qui doit soumettre les régions et veiller à la rentabilité des récoltes est souvent nommé magistrat.

De cette situation qui donne l'apparence d'un maillage sur l'ensemble du territoire découlent plusieurs autres caractéristiques. La très grande majorité des fonctionnaires commissionnés comme magistrats négligent leurs devoirs judiciaires, soit par méconnaissance de la législation, soit par négligence ou même de manière volontaire. De l'inspection de Marcellin De Saegher à la commission d'enquête, le constat est posé que l'arbitraire règne en maître ne fût-ce que pour une question de facilité ou même de volonté de préserver directement l'autorité. Conséquemment, l'opposition entre pouvoir administratif et pouvoir judiciaire est une constante importante. Les conflits entre substituts et administrateurs ne sont pas rares et ne portent pas forcément sur le traitement des dossiers. Les querelles d'égo et de privilèges teintent ces relations, mais il ne faut pas non plus négliger les entraves posées par les fonctionnaires pour la réalisation des enquêtes. Le triste exemple du commissaire général Van Wert en accointance avec l'ABIR est maintenant bien connu.

Les relations tendues entre les deux pouvoirs s'expliquent également par la jeunesse des substituts, qui ne sont pas forcément prompts à se placer sous la dépendance de fonctionnaires plus aguerris. L'exemple de Louwers et de ses condisciples appartenant à la démocratie chrétienne démontre à merveille l'idéalisme et la rectitude qu'ils mettent dans l'exercice de leurs mandats. Ceci nous renvoie bien entendu à l'existence d'un réseau liégeois nourri par le zèle de Gérard Galopin et qui se trouve également au niveau de la haute magistrature à Boma. Trois fonctions constituent le noyau dur de la Justice congolaise à savoir celles de juge d'Appel, de procureur d'État et de directeur de la Justice. L'intuition était de mise devant la configuration du Gouvernement bicéphale sur la potentialité de la direction de la Justice à être autonome. Néanmoins, le roulement important des titulaires et l'affabilité de Fuchs ne permettaient pas une telle réalisation. Au tournant du XX^e siècle, une relative stabilité au niveau de ces postes attribués à des hommes d'une même génération et d'une même région permet un renforcement de la Justice. Il reste que les effets de cette plus grande affirmation se limitent à la réalité du terrain. Le Gouvernement central ne donne pas suite à leur projet de réforme et les jeunes substituts se plaignent de ne pas recevoir d'instructions précises. L'attitude de la haute magistrature est dominée par la prudence et le pragmatisme. Si elle connaît bien les travers du régime et les

défauts de l'organisation judiciaire, elle ne prend pas le risque d'une attitude donquichottesque et vise sur le long terme en vue d'établir peu à peu les pratiques propres à ce qui est considéré alors comme le mode civilisé. L'organisation de la Justice ne sera dès lors pas le meilleur garant de la civilisation.

Enfin, ce chapitre a évoqué l'existence du conseil supérieur du Congo dont l'activité est considérée comme presque nulle par Adolphe de Cuvelier et Félicien Cattier. À la fois corps judiciaire et conseil d'État, l'étude de ses archives confirme cette première impression. En outre, la fonction de conseil d'État lui est pour ainsi dire enlevée en 1906 avec la création du Conseil du Congo. Le conseil supérieur doit être pensé comme l'initiative de Léopold II à réunir autour de lui des jurisconsultes de tout premier plan. Le contexte de la création supporte cette théorie en ce sens que le débat juridique est intense au cours des années 1890-1892. Le Roi sollicite l'appui de l'Institut de droit international dont plusieurs membres avaient été des adjuvants puissants dans l'argumentaire de la neutralisation du bassin du Congo, appuyant par ce fait même la candidature léopoldienne. Le monarque puise également parmi les parlementaires dont le choix reflète la configuration politique de l'époque et dont leur fonction devrait les destiner à être les relais du Roi-souverain au niveau de la Chambre belge. Le conseil supérieur doit être le défenseur juridique de l'État indépendant. Dès lors, la lenteur de ses débats, le triomphe de la politique domaniale et l'indépendance de certains membres rendent l'assemblée moins utile aux sphères gouvernementales.

Troisième partie : le paradoxe de la gouvernance léopoldienne

Cinquième chapitre

Les premières critiques et le système du « red rubber »

L'exposé sur l'organisation judiciaire a permis notamment de souligner un changement du paradigme politique de l'ÉIC se produisant entre 1891-1893. L'État de droit est supplanté par la raison d'État. Les raisons en sont clairement économiques et aboutissent à l'établissement de l'exploitation outrancière des zones caoutchoutifères. Très vite, celle-ci est suivie par son lot d'atrocités, qui ternissent, dès la fin du XIX^e siècle, la réputation de l'ÉIC et amènent la condamnation du « système léopoldien ». À la fin du XX^e siècle, la cause est entendue et la qualification de génocide est dorénavant appliquée au cas du Congo léopoldien. L'exercice de la violence de masse répond pourtant à des logiques complexes et crée une tension dans la politique de l'ÉIC, identifiée dans cette thèse comme le paradoxe de la gouvernance léopoldienne.

Deux chapitres sont consacrés à l'étude de ce paradoxe. Dans ce cinquième chapitre, trois jalons sont posés. Le premier revient sur le phénomène de la violence en contexte colonial et donne une définition du paradoxe de la gouvernance léopoldienne. De même, il est nécessaire de revenir sur la qualification de génocide et l'analyse qu'en a faite Raphaël Lemkin sur le Congo. Le deuxième se consacre à la posture des sphères gouvernementales devant les phénomènes de violence et leurs dénonciations avant l'instauration du système d'exploitation de caoutchouc. La réputation philanthropique de l'ÉIC est alors à son apogée avec l'organisation de la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles en 1890. Le dernier jalon de ce chapitre est consacré à l'étude du système d'exploitation du caoutchouc. L'approche s'intéresse autant aux origines et caractéristiques intrinsèques du système qu'aux facteurs incitants les agents européens et africains à recourir à la violence. Dans ce cadre, la psychologie sociale est mobilisée et plus spécifiquement le concept de *Lucifer effect* de Philip Zimbardo.

1. Le paradoxe de la gouvernance léopoldienne

1. La violence inhérente à la colonisation et le jugement sur Léopold II

L'étude de l'État indépendant du Congo conduit donc inexorablement à examiner l'occurrence des violences de masse qui y ont été perpétrées. Dans son ensemble, le phénomène de violence est inhérent au colonialisme¹. Selon la pensée de l'historien français Raoul Girardet, le fait colonial – glissant dans la sphère culturelle, mais se manifestant dans l'exploitation économique – se trouve légitimé dans les espaces juridiques et administratifs. Ces derniers sont empreints du mythe de la grandeur de l'État, du mépris des cultures sociales et de la représentation dégradante de l'autre (« le sauvage »)². Dès lors, la violence coloniale se réalise aussi bien dans les discours

¹ G. KOUBI, « Colonialisme », in M. MARZANO (dir.), *Dictionnaire de la violence*, Paris, 2011, p. 236-244.

² *Ibidem*, p. 237.

que par la sujétion de ceux qui la subissent et par l'établissement de ceux qui l'adoptent. L'évocation du cas congolais renvoie immédiatement aux mains coupées et aux massacres. L'État léopoldien n'est donc pas un cas d'espèce. Membre de l'expédition de la Liverpool School of Tropical Medicine, le docteur Todd explique, lors de sa mission au Congo, que des officiers anglais lui ont confié que, durant de la guerre de l'impôt des huttes (Sierra Leone), des sergents noirs apportaient des mains coupées pour prouver le nombre de personnes qu'ils avaient tuées¹. Il en va de même au Cameroun selon le consul allemand Döbritz où des têtes, des mains, des parties génitales et des yeux sont utilisés comme preuve d'obéissance². Quant au massare, s'il se trouve être immémorial au sens premier du terme³, son observation dans le cadre congolais renvoie à l'action de forces armées officielles ou privées. En est-il pour autant une guerre d'extermination et totalitaire comme l'affirme Olivier Le Cour Grandmaison pour l'Algérie ?⁴ Rien n'est moins certain dans la politique de l'ÉIC. Se référant toutefois à Joseph Conrad, Grandmaison souligne que l'Europe s'est engagée en Afrique, « *dans la voie de crimes de masse commis au nom de la supériorité de la race blanche et de sa civilisation triomphante.* »⁵ En revanche, l'analyse de Sylvie Thénault sur l'internement en Algérie souligne avec acuité le rôle de la violence dans la formation de l'État colonial⁶. Cette « violence ordinaire » comme l'explique l'historienne française se trouve être avant tout une pratique des agents de l'État imbibés de représentation de supériorité, et principalement des militaires qui jouent un rôle crucial dans l'exercice de la violence⁷. Il en est de même pour l'ÉIC dont le développement institutionnel est même considérablement influencé par la question de la violence.

Sans être obligatoirement « de masse », l'exercice de la violence est multiple. Il y a d'une part des phénomènes de violence localisée. De prime abord figure l'exploitation du caoutchouc dans les régions de l'Équateur, du Kasaï et de l'Oubangui-Uélé, mais s'y incluent également le portage et la construction du chemin de fer dans le Bas-Congo ainsi que les différentes expéditions vers le Katanga ou le Nil. Par ailleurs, l'ÉIC n'échappe pas au phénomène des guerres coloniales ni à celle des *small wars*. Définis en 1896 par le général anglais Charles Callwell, les *small wars* décrivent l'affrontement de forces régulières avec des troupes irrégulières, telles les mutineries de la Force publique. Les officiers belges entrent également en conflit avec des rivaux que cela soit les bandes arabisées ou des potentats locaux comme M'Siri au Katanga. Comme le définit Wesseling, la guerre coloniale revêt un objectif absolu : il s'agit de soumettre une population entière⁸. Des pratiques spécifiques à celle-ci comme l'incendie des villages se retrouveront par la suite dans les mécanismes de terreur pour la récolte du caoutchouc. La guerre coloniale n'applique donc pas les normes qui se mettent peu à peu en place dans le droit international⁹. D'autre part se produisent des phénomènes de violence diffuse, qui sont principalement provoqués par le sentiment de

¹ Wellcome Institute, papiers Todd, lettre de Todd à sa mère, 5/6/1904.

² D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 221.

³ C. VIDAL, « Massacre », in M. MARZANO (dir.), *op.cit.*, p. 886.

⁴ O. LE COUR GRANDMAISON, *Coloniser. Exterminer. Sur la guerre et l'État colonial*, Paris, 2005.

⁵ *Ibidem*, p. 164.

⁶ S. THENAULT, *Violence ordinaire dans l'Algérie coloniale. Camps, internements, assignations à résidence*, Paris, 2012, p. 153-173.

⁷ *Ibidem*, p. 165.

⁸ Cité par I. SURUN, « Appropriations territoriales et résistances autochtones. Entre guerre de conquête, alliance et négociation », in P. SINGARAVÉLOU (dir.), *Les empires coloniaux (...)*, p. 58.

⁹ *Ibidem*, p. 59.

supériorité des Européens envers d'abord leur personnel (boys, ménagères, ouvriers) ensuite à l'ensemble des populations locales. Il est néanmoins réducteur de concevoir un schéma opposant le bourreau européen et la victime africaine, puisque les exécuteurs des basses œuvres sont souvent les intermédiaires africains au service de l'État indépendant qui savent retirer des avantages du système.

Indubitablement comme le précise John Iliffe, le travail forcé représente au début de la colonisation l'abus le plus fréquent¹. L'une des figures emblématiques des campagnes anticongolaises, Edmund Morel, accuse précisément Léopold II sur l'exercice de cette contrainte, car « *the exploitation of Tropical Africa through the methods introduced, legalised, and upheld by King Leopold, the sole arbiter of and legislator for the destinies of the Congo Natives* »². Le jugement de Morel nous renvoie à l'origine des institutions du Congo léopoldien dans lequel « *l'autorité suprême réside uniquement en la personne du Roi-Souverain. Celui-ci légifère par décrets et, comme tout gouvernement autocratique, il est seul responsable des mesures qu'il prend.* »³ À la suite du fondateur de la *Congo Reform Association*, l'historiographie et l'imaginaire anglo-saxons ont poursuivi dans cette voie et notamment dans la notice consacrée au « *Congo Free State* » de la quatorzième édition l'*Encyclopedia Britannica*⁴. En 1951, la philosophe du politique, Hannah Arendt publie *The Origins of Totalitarianism*, dans lequel elle étudie successivement l'antisémitisme, l'impérialisme et le totalitarisme. Arendt soutient que la réunion des trois explique le phénomène totalitaire et singulièrement le nazisme, qui est perçu comme une manifestation de la modernité européenne⁵. Dans la partie sur l'impérialisme, la philosophe fait référence par deux fois à l'ÉIC où les atrocités deviennent un paradigme préfigurant le génocide⁶.

En revanche, un second élan est donné à la dénonciation à la fin des années 1990 avec la parution du livre d'Adam Hochschild⁷. Le récit du journaliste américain se base principalement sur les ouvrages de deux Belges néerlandophones : Jules Marchal, un ancien diplomate, et de Daniel Vangroenweghe, un anthropologue. Marchal est un compilateur d'archives, dont les synthèses visent toutes le même objectif : établir l'acte d'accusation de la colonisation belge⁸. Quant à Vangroenweghe, il s'est penché sur les cas extrêmes : l'exploitation du caoutchouc dans le district de l'Équateur et le parcours d'Hubert Lothaire que nous avons rencontré dans le chapitre sur la Justice. Le livre d'Hochschild est devenu depuis lors une référence et l'influence sur une grande partie de la littérature scientifique en langue anglaise est loin d'être négligeable. Un exemple parmi d'autres : Ben Kiernan, spécialiste de l'histoire des génocides à Yale, utilise exclusivement les considérations d'Hochschild et de Vangroenweghe dans un article traitant en partie du Congo⁹. Même s'il se défend d'avoir posé l'affirmation d'un génocide au Congo, Hochschild a ouvert la

¹ J. ILIFFE, *Les Africains* (...), p. 395.

² E. MOREL, *King Leopold's rule in Africa*, New York, 1905, p. xxiii.

³ G. BLANCHARD, *Formation & constitution politique de l'État indépendant du Congo*, Paris, 1899, p. 239.

⁴ M. DUMOULIN, *Léopold II, un roi génocidaire ?*(...), p. 93-96.

⁵ *Ibidem*, p. 76-77.

⁶ *Ibidem*, p. 78.

⁷ A. HOCHSCHILD, *King Leopold's ghost : a story of greed, terror, and heroism in colonial Africa*, Boston, 1998.

⁸ Voir l'interview sur le site CoBelCo : <http://www.cobelco.info/Interviews/interviewsfs.htm> consultée le 28/1/2013.

⁹ B. KIERNAN, « From Irish Famine to Congo Reform Nineteenth-Century Roots of International Human Rights Law and Activism », in *Ius Gentium Comparative Perspectives on Law and Justice*, vol. 7: R. PROVOST, P. AKHAVAN (eds), *Confronting Genocide*, 2011, p. 13-44.

voie en créant une ambiguïté¹. Celle-ci réside pour dans une double affirmation sur une même page. En haut de celle-ci, il écrit que Morel et Casement ont dénoncé « l'holocauste perpétré en Afrique centrale ». Au bas, il précise qu'« il ne s'agissait pas à proprement parler d'un génocide. L'État du Congo ne voulait pas délibérément annihiler un groupe ethnique particulier. »² La confusion est loin de se dissiper, car il maintient l'utilisation du champ lexical propre à la Shoah dans les pages suivantes³. La tentation est forte d'estimer qu'une surenchère glisse alors sous la plume de chercheurs à l'instar de la sociologue des médias, Sharon Sliwinski qui dépeint Léopold II comme « a fanatically cruel Belgian King »⁴. Cette description convient au portrait dépeint par Mark Twain, mais non celui qui peut être découvert au fil du dépouillement des archives. Il reste néanmoins que dès l'époque se dessine une vérité juridique exprimée ci-dessus et dont l'énoncé du président du Jeune Barreau liégeois, Florent Desoer, se pose en des termes forts : « L'État, c'est lui. Il a la gloire, mais aussi la responsabilité de veiller seul aux destinées de ses nouveaux sujets. »⁵ Tout en admettant cet axiome, il ne faut sans doute pas d'emblée recourir à un jugement tranché tel énoncé par l'historien congolais Isidore Ndaywel è Nziem dans son compendium de l'histoire du Congo en pointant le souverain comme « le commanditaire des méfaits »⁶. Un procès tout aussi sévère se trouve également sous la plume d'un autre maître africaniste Elikia M'Bokolo⁷. D'après lui comme pour beaucoup d'autres, la mission civilisatrice se résume à un motif de légitimation pour les intérêts économiques et le commerce. Un « exercice de mensonge » pour lequel M'Bokolo estime que Léopold II est imbattable ayant trompé tout à la fois les opinions belge et internationale⁸. Cette opinion est à l'opposé du raisonnement de Jean Stengers⁹. Que cela soit l'une ou l'autre ou encore aucune des deux, l'historien doit dans tous les cas rester humble dans son expertise, car il ne possède pas la capacité de sonder les reins et les cœurs. Il reste que contrairement à l'opinion des chercheurs cités ici, à l'exception de Stengers, la mission civilisatrice n'est pas comptée pour rien et nous nous attacherons dans le point suivant à développer la notion du paradoxe dans la gouvernance léopoldienne. De même, M'Bokolo refuse que la pratique de la violence soit le fait d'individus et bien au contraire, il pointe un système qui doit permettre au Roi de récupérer ses fonds et de tirer des bénéfices importants. D'après lui, des historiens qu'il ne cite pas veulent amoindrir l'existence de celui-ci, voire le nier¹⁰. Deux questions sont soulevées et sont particulièrement importantes : d'une part, l'analyse de ce système qui est plus complexe que l'accaparement des terres pour une exploitation violente et monopolisée par l'ÉIC ; d'autre part, l'esprit de lucre chez Léopold II l'impliquant ainsi complètement dans les faits s'étant déroulés au Congo.

¹ Intervention d'Adam Hochschild au débat organisé par le KVS, *Belgium and the Congo: Looking Back at the Colonial Experience*, le 15 juin 2010.

² A. HOCHSCHILD, *Les fantômes du roi Léopold II : un holocauste oublié*, Paris, 1998, p. 264.

³ Juifs, nazis, 1933, 1945 (p. 264), bûcher (p. 265), four crématoire, Auschwitz (p. 272).

⁴ S. SLIWINSKI, « The Childhood of Human Rights: The Kodak on the Congo », in *Journal of Visual Culture*, vol. 3, n°5, 2006, p. 336.

⁵ F. DESOER, *Le Congo belge. Sa naissance, son développement, son organisation législative. Discours prononcé à l'audience solennelle de la rentrée de la Conférence du Jeune barreau de Liège, le 22 novembre 1890*, Liège, 1890, p. 9.

⁶ I. NDAYWEL È NZIEM, *Nouvelle histoire du Congo. Des origines à la République démocratique*, Bruxelles, 2009, p. 353. Jean-Luc Vellut pointe dès la première édition du travail de Ndaywel les dangers de la perspective d'une « histoire nationale », accentuant le récit héroïsant de la libération face à l'oppresser. Voir : Introduction générale, p. 10-11.

⁷ E. M'BOKOLO, « Afrique centrale : le temps des massacres », in M. FERRO (dir.), *Le livre noir du colonialisme. XVI^e – XIX^e siècle : de l'extermination à la repentance*, p. 435-451.

⁸ *Ibidem*, p. 437.

⁹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 57-60.

¹⁰ E. M'BOKOLO, *art. cit.*, p. 440.

2. La notion de paradoxe dans la gouvernance léopoldienne

Avant toute chose et contrairement aux chercheurs cités au point précédent, il faut à notre sens éviter ce que la psychologie sociale a appelé « l'erreur rétrospective systématique ». Ce processus social est un phénomène qui se greffe dans les témoignages consistant à croire a posteriori que l'issue d'un événement était connue dès le départ et induit une recherche de signes annonciateurs¹. Un mécanisme similaire se retrouve dans la plupart des travaux sur l'ÉIC de ces dernières décennies, à l'instar de ce que Frans Buelens écrit sur l'histoire économique du Congo léopoldien. Le professeur anversois traite cette thématique sur la seule base du *raubwirtschaft* et ne s'intéresse aucunement aux différents cycles économiques². Il néglige ainsi la période de 1885-1892 qui est caractérisée par les tentatives d'un autofinancement avec l'émission d'un emprunt à lot et la sollicitation de l'aide de la Belgique. La vision qu'il livre est donc celle d'une économie de pillage qui est dénoncée au début du XX^e siècle. Cette démarche revient à écrire l'histoire de l'État indépendant en estimant que sa disparition a été provoquée comme suite aux conséquences d'un plan préétabli, à savoir : l'enrichissement personnel grâce à l'exploitation de populations entières. Même si des indices sont présents dans la pensée coloniale de Léopold II, le contexte de la création de l'ÉIC ne permet pas la mise en place d'un tel plan.

Certes, l'évolution de l'État indépendant le place aux antipodes des principes de sa fondation. Toutefois, l'analyse de ses institutions démontre que la structure léopoldienne n'est pas monolithique et que l'autocratie doit composer avec des contre-pouvoirs européen et africain au Congo. Dès lors, il ne convient pas tellement de saisir la balance de Thémis en vue de peser la responsabilité de tout un chacun, mais bien plus de rechercher les réactions et les actions du gouvernement de l'ÉIC relativement aux violences de masse. Dans ce cadre la réflexion de l'historienne française Sylvie Thénault devient un adjuvant pour notre propre démarche en posant que des conceptions préexistantes – facteurs idéologiques et socioculturels – jouent dans l'organisation des États coloniaux et dans les politiques et les pratiques de leurs agents. Elle incite dès lors « à décortiquer la façon dont les conceptions des contemporains se traduisirent en actes, afin d'en mesurer, in fine, la portée. »³

Au fil des recherches, l'impression se fait de plus en plus précise de l'existence d'une tension dans la gouvernance léopoldienne. Une telle opposition de forces n'est d'ailleurs pas propre au cas congolais. Il est aisé de la percevoir à toutes choses égales dans la seconde moitié du XIX^e siècle aux Pays-Bas où les affaires coloniales deviennent une question de politique intérieure, sur laquelle libéraux et chrétiens s'opposent aux conservateurs. À Java, expérience coloniale modèle pour Léopold II, les agissements du gouverneur général sont dorénavant observés par le Parlement et la publicité des questions coloniales favorise la publication de rapports et de pamphlets. Au début du XX^e siècle, un vent de réforme souffle sur la politique et l'administration coloniales. Celui-ci s'explique, d'après l'historien politiste Romain Bertrand, par le public lettré des Pays-Bas de la fin du XIX^e siècle qui n'acceptent plus les exactions – en dehors des lois de la

¹ S. NEITZEL, H. WELZER, *Soldats. Combattre, tuer, mourir: Procès-verbaux de récits de soldats allemands*, Paris, 2013, p. 65.

² F. BUELENS, S. MARYSSE, « Returns on investments during the colonial era: the case of the Belgian Congo », in *The Economic History Review*, vol 62, 2009, p. 135-166, F. BUELENS, « Le tournant de 1908 : de l'État indépendant du Congo au Congo belge », in *Outre-Mers*, t. C, 2012, p. 197-210.

³ S. THÉNAULT, « L'État colonial », in P. SINGARAVÉLOU (dir), *Les empires coloniaux (...)*, p. 225.

guerre – de l'armée des Indes. De nouveaux seuils de violence sont définis et « ils révèlent la polyphonie morale des “sociétés impériales” travaillées alors par des processus contradictoires : celui, d'une part, de la mise à distance racialisée des colonisés ; celui, d'autre part, de la progression du sentiment de commune humanité. »¹

Au sein de l'État indépendant, deux politiques contradictoires s'opposent également : d'une part l'exigence d'une grande rentabilité à partir des ressources congolaises et d'autre part le respect des lois de l'humanité inscrites dans la législation de l'ÉIC et provenant de son principe justificateur, la mission civilisatrice. Cette tension est déjà perceptible par certains acteurs de l'époque. Docteur en médecine, Aaron Sims est actif au Congo depuis 1882 comme missionnaire de l'American Baptist Foreign Mission Society. Témoin de la situation à Irebu dans le district de l'Équateur en 1895, il écrit : « *There are two states, the respectable one in publications and papers – respectable as far as Leopoldville – and the other the vile and horrible one from here right and left, high and low ; where nothing will bear light.* »² La pensée d'un jeune magistrat comme Octave Louwers n'est pas tellement différente. Rejoignant le missionnaire, Louwers affirme en 1901 que « *l'État se présente sous deux faces distinctes. 1°) L'état (sic) colonisateur et civilisateur, avec ses bonnes intentions, ses bonnes idées, ses sages mesures, et sa conduite souvent somme toute élogieuse. 2°) L'état (sic) capitaliste, exploiteur de caoutchouc, d'ivoire et de tous (sic) les richesses possibles et inimaginables, et comme telle à la remorque des sociétés exploitantes et supportant parfois une large part dans les horreurs et les barbaries que l'apport du gain fait commettre à celle-ci. Comme tel il oublie parfois lui-même les sages prescriptions des lois qu'il a édictées, ou bien sauve du pétrin certains de ses agents et leur laquelle assure l'impunité.* » Et poursuivant, il se pose la question suivante : « *Laquelle de ces deux faces est la plus caractéristique, ou quelle est celle sous laquelle l'état (sic) se présente le plus souvent, je ne saurais trop le dire, je connais encore trop peu les dessous de l'œuvre pour pouvoir me prononcer – aussi j'attends pour le faire.* »³ C'est bien cette attitude que nous nous proposons d'adopter au cours de ce chapitre.

Ce paradoxe ne se limite pas à un simple constat, dont la première expression phénoménologique se retrouve sous la plume de Jean-Luc Vellut⁴. Bien au contraire, Léopold II le conceptualise sous la forme d'un principe politique. Dans son analyse du régime d'exploitation, Jean Stengers se plaît à souligner les colères du Roi en 1896 et en 1899⁵. La vive réaction de Léopold à l'aube du XX^e siècle est favorisée par les massacres des populations Budja dans le bassin de la Mongala. La gravité des faits est telle que plusieurs journaux belges en font l'écho en 1900. Néanmoins, les propos du souverain ne visent pas en toute vraisemblance la tragédie de la Mongala qui se situe dans la concession de l'Anversoise alors dirigée par Lothaire, mais bien les agissements des agents de l'État. En effet, différents entretiens avec des officiers et des missionnaires convainquent le Roi des atrocités commises dans l'Équateur⁶. Il somme Liebrechts d'envoyer une lettre sévère à l'administration locale en stipulant que « *la non-application de nos ordres et règlements, que tout acte de*

¹ R. BERTRAND, « Norbert Elias et la question des violences impériales. Jalons pour une histoire de la “mauvaise conscience” coloniale », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, numéro spécial : Q. DELUERMOZ (dir.), *Norbert Elias et le 20^e siècle. Le processus de civilisation à l'épreuve*, n°106, 2010, p. 140.

² NARA, M. 179, Miscellaneous letters of the Department of State 1789-1906, R. 911, Copie de la lettre de Sims à Duncan jointe à la lettre du pasteur Murdoch au Secrétaire d'État, 29/4/1895.

³ AGR, papiers Louwers, 3, lettre de Louwers à Simons, 25/4/1901.

⁴ J.-L. VELLUT, « La violence armée dans l'État indépendant du Congo. Ténèbres et clartés dans l'histoire d'un État conquérant », in *Cultures et développement*, vol. 6, n°3-4, 1984, p. 705.

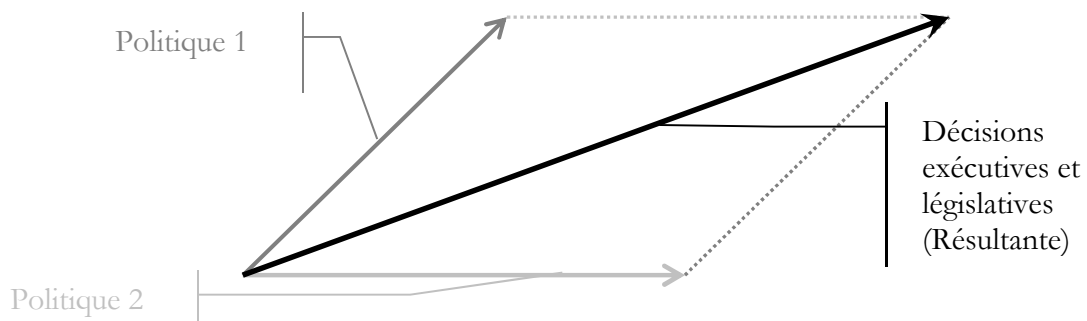
⁵ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 118-119.

⁶ AGR, PVE, Pos 4079, 96, Lettre de Baerts à van Eetvelde, 18/1/1900. Citée par Stengers dans *Congo (...)*, p. 109.

cruauté envers les indigènes sera suivie de la perte immédiate de toute haute solde, ou indemnité de retraite. » Et d'ajouter : « *Il faut faire des exemples. Il faut que ces horreurs finissent ou je me retirerai du Congo. Je ne me laisserai élabousser ni de sang ni de boues (sic) et il faut que ces turpitudes cessent.* »¹ Nous reviendrons plus loin sur les actions concrètes mises en place par le gouvernement bicéphale. L'expression du paradoxe par le Roi ne se trouve pas dans cet emportement, mais lors des vœux au gouverneur général pour 1900. Tandis que cet acte de courtoisie est aussi stéréotypé qu'une circulaire administrative, le ton voulu par Léopold II change radicalement : « *Veuillez me soumettre un projet de lettre de remerciements exprimant mes vœux p[ou]r le personnel, p[ou]r la minutieuse exécution de nos ordres et p[ou]r le développement de la prospérité et de la civilisation au Congo I[ndépendant], dont nous voulons et devons faire un État modèle.* »² La lettre n'est pas une simple correspondance personnelle. Elle est écrite par Liebrechts en charge de l'Intérieur et les deux autres secrétaires généraux la voient avant qu'elle soit soumise à l'approbation du souverain³. Ce canal utilisé est percutant, car il utilise un mode qui se situe clairement dans le registre des relations interpersonnelles. La procédure est à nouveau usitée – dans le cadre du 75^e anniversaire de l'indépendance belge – après la publication du rapport de la commission d'enquête. Le paradoxe est érigé à nouveau en mode d'administration : « *Elle fait un nouvel appel à leurs services éprouvés pour les inciter encore au bien de l'État : C'est en observant rigoureusement les instructions du Gouvernement et en se préoccupant d'inspirer à l'indigène l'amour du travail sans jamais se départir à son égard des lois de l'humanité qu'ils feront progresser Son œuvre en Afrique.* »⁴

Le paradoxe léopoldien se présente comme une conjonction de deux politiques de l'État indépendant et sa concrétisation exécutive ou législative se manifeste après les campagnes de presse résultant de l'affaire Stokes-Lothaire. Il ne s'agit pas d'un concept forgé pour un programme politique à long terme, mais bien plus d'une réaction pragmatique du Roi visant à des résultats immédiats. L'orientation des effets pratiques de deux instructions antagonistes peut prendre la forme visuelle d'un principe de base de la physique mécanique. Énoncé dans un théorème du physicien brugeois Simon Stevin, les élèves le connaissent sous la forme du parallélogramme des forces. Cette règle permet de mesurer le vecteur représentant la résultante de deux forces comme la diagonale du parallélogramme dont les côtés sont les vecteurs de force⁵.

Figure1 : Schéma du paradoxe de la gouvernance léopoldienne



¹ *Ibidem*, Pos 4072, 34, Copie de la note du Roi à Liebrechts, 31/1/1899. Citée par Stengers dans *Congo (...)*, p. 109.

² SPFAE, AA, CP, 615, note du Roi à Liebrechts, 28/11/1899.

³ *Ibidem*, minute de la lettre pour le gouverneur général, 23/12/1899

⁴ *Ibidem*, minute de la lettre pour le gouverneur général, 12/8/1905.

⁵ *Grand Larousse universel*, vol. 11, Paris, 1997, p. 7812.

Si le paradoxe prend forme avec les premières dénonciations de l'exploitation à outrance du caoutchouc, l'observation de l'intervalle 1885-1895 ne doit pas être négligée. Comme nous l'avons vu, l'argumentaire léopoldien à partir de 1876 intègre la mission civilisatrice et l'acte général de Berlin s'en fait le reflet en intégrant la lutte antiesclavagiste et la liberté religieuse. En outre, les accords bilatéraux entre l'AIC et les Puissances intègrent l'objectif humanitaire¹. Sous une forme ou une autre, d'une manière ou d'une autre, l'État indépendant doit mettre en œuvre cette politique avec plus ou moins de conviction, plus ou moins de force.

3. La notion de génocide dans le contexte de l'Afrique coloniale

A. Raphael Lemkin et le concept de génocide dans le contexte colonial

L'étude du paradoxe nous renvoie automatiquement à la qualification des violences de masse exercées sur les populations congolaises. Résumant les derniers développements scientifiques, l'historien allemand Dominik Schaller pointe l'apparition de la notion de génocide colonial au cours de ces dernières années². Au pivot des XIX^e et XX^e siècles, les camps de concentration apparaissent dans le cadre de l'expansion ultramarine, tout d'abord par les Espagnols à Cuba, ensuite les Américains aux Philippines, les Anglais en Afrique du Sud et les Allemands au Sud-Ouest africain. S'il existe bien une distinction entre l'univers concentrationnaire et le génocide, la question d'une logique génocidaire chez le colonisateur reste posée³. Dans l'île de Tasmanie ou au Queensland, les Aborigènes sont abattus lors d'expéditions punitives menées par des colons et des soldats, tandis que les femmes et les enfants sont assimilés de force. La logique est celle de l'expulsion en vue de laisser la place à une nouvelle population, à l'instar du système des réserves aux États-Unis⁴. La colonisation en Afrique différerait néanmoins de celles en Amérique et en Australie. Les acteurs européens n'ont pas dans le continent noir envisagé automatiquement l'extermination des populations locales. En effet, les conditions de vie ne convenant pas aux Blancs, les Africains devenaient indispensables comme force de travail⁵. Il existe cependant une exception notable inscrite dans le massacre des Hereros entre 1904 et 1908 où 70 à 80 % de la population ont été décimés⁶. Le commandant en chef, le général Lothar von Trotha, édicte le 2 octobre 1904 un ordre d'extermination (*Vernichtungsbefehl*), qui sera néanmoins suspendu par le Kaiser en décembre de la même année, suite à la protestation de plusieurs député au Reichstag et des réactions dans la presse internationale⁷. Certains y voient une préfiguration de l'holocauste soit dans une mise en relation avec la culture militaire autoritaire allemande, soit par l'implication de tout l'État impérial jusqu'au Kaiser⁸. Par ailleurs, les guerres coloniales dégénéreraient généralement en un massacre génocidaire lié à la peur du conquérant de perdre le contrôle de la situation. Il n'en reste pas moins que l'utilisation du concept de génocide relève d'un problème

¹ Voir le chapitre 1 : 2. Les traités bilatéraux entre l'AIC et les Puissances, p. 71.

² D. SCHALLER, « Genocide and mass violence in the 'Heart of Darkness': Africa in the colonial period », in D. BLOXHAM, A. MOSES, *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, Oxford, 2010, p. 345-364.

³ I. SURUN, *art. cit.*, p. 59.

⁴ *Ibidem*, p. 60-61.

⁵ D. SCHALLER, « Genocide and mass violence in the 'Heart of Darkness' (...) », p. 349-350.

⁶ D'après le consul Casement, certains villages autour du lac Tumba ont connu un dépeuplement d'une même ampleur, mais il ne s'agit pas évidemment de l'ensemble du Congo.

⁷ G. GRAICHEN, H. GRÜNDER, *Deutsche Kolonien. Traum und Trauma*, Berlin, 2007, p. 146-147.

⁸ I. SURUN, *art. cit.*, p. 61.

épistémologique, car celui-ci se révèle être bien plus un principe légal intangible, au sens de sa définition onusienne, qu'un outil heuristique¹. L'élaboration de la définition de « génocide » se comprend avant tout par la réaction de la communauté internationale devant l'horreur de l'extermination des Juifs par le régime nazi². Dans la perspective de résoudre cette question, Raymond Evans et Bill Thorpe, en se référant spécialement au cas australien, ont forgé en 2001 un autre concept, celui d'*indigenocide* qui requiert trois axiomes : l'invasion et la colonisation de peuples autochtones ; la mise en place et le maintien de privilèges pour les colonisateurs et enfin un nombre de victimes ou des conditions de vie qui aboutissent à la quasi-extinction des populations locales³. Ce cadre est fortement restrictif et correspond effectivement à la disparition des Tasmaniens ou des Sud-Amérindiens. Par contre et malgré les estimations démographiques les plus pessimistes, il est difficilement concevable de pouvoir inclure dans ce cadre l'État indépendant.

D'autres auteurs se réfèrent directement au concept de génocide tel que défini dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, à savoir : « *l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : meurtre de membres du groupe ; atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.* »⁴ Cette posture – saluée par Dominik Schaller – revient à rejeter l'argument de l'anachronisme et a été adoptée singulièrement par Robert Weisbord⁵. Dépassant Hochschild qui avait assimilé l'ampleur des exactions au Congo à un génocide, Weisbord appuie que « *an endeavor to eliminate a portion of a people would qualify as genocide. Injury, physical or mental, and the creation of unbearable conditions, as well as killing, qualify as genocide. In the case of the Congo all these techniques were employed.* »⁶ Weisbord paraphrase la définition onusienne et en donne une version personnelle. Il justifie nébuleusement sa position par l'indication d'un grand nombre de victimes. À tout le moins, sa position peut être évaluée comme insuffisamment démontrée pour pouvoir être suivie. Certainement, comparaison n'est pas raison et Weisbord, en omettant dans son raisonnement l'intention d'éliminer, se rapproche sans le mentionner de la réflexion de Raphael Lemkin.

L'application du concept de génocide dans le champ colonial est dorénavant suggérée par un retour aux travaux et à la pensée de Raphael Lemkin analysés notamment par Dominik Schaller et Dirk Moses⁷. Juriste polonais et juif, Lemkin trouve refuge aux États-Unis en 1941. Il conceptualise le génocide en 1944 dans son étude sur l'État nazi : *Axis Rule in Occupied Europe : Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*. Professant à Yale, il est soutenu par

¹ R. EVANS, « "Crime without a name" Colonialism and the case for "Indigenocide" », in A. D. MOSES (ed.), *Empire, Colony, Genocide. Conquest, Occupation and Subaltern Resistance in World History*, New York, 2008, p. 137.

² W. E. LANGLEY, *Encyclopedia of Human Rights Issues since 1945*, Londres, 1999, p. 133-134.

³ *Ibidem*, p. 141.

⁴ <http://www2.ohchr.org/french/law/genocide.htm> consulté le 6 février 2013.

⁵ R. G. WEISBORD, « The King, the Cardinal and the Pope : Leopold II's genocide in the Congo and the Vatican », in *Journal of Genocide Research*, vol. 5, n°3, 2003, p. 35.

⁶ *Idem*.

⁷ D. SCHALLER, « Raphael Lemkin's view of European colonial rule in Africa », in D. SCHALLER, J. ZIMMERER (eds), *The Origins of Genocide. Raphael Lemkin as a historian of mass violence*, New-York, 2010, p. 95-106 ; A. D. MOSES, « Empire, Colony, Genocide. Keywords and the Philosophy of History », in A. D. MOSES (ed.), *op. cit.*, p. 3-54.

Herbert Evatt, président de l'Assemblée générale des Nations unies, en vue de convaincre celle-ci à adopter la Convention pour la prévention et la répression du génocide¹.

L'investissement de Lemkin dans ce travail de reconnaissance, commencé en 1933 auprès de la Société des Nations en vue d'interdire les actes d'extermination, se prolonge jusqu'à sa mort en 1959. Cet engagement proche de l'apostolat se comprend notamment conformément au hiatus entre sa pensée et le cadre normatif international. En effet, il ne considère pas que son concept ne soit valide que pour la première moitié du XX^e siècle. Il a donc recherché à travers l'histoire mondiale – incluant naturellement le contexte colonial – les situations qui répondent aux critères de sa définition. Le fondateur des *genocide studies* ne condamne toutefois pas *ipso facto* le processus de colonisation ou l'impérialisme. Il soutient même qu'un empire gouverné avec humanité permet la diffusion des progrès humains. Il est convaincu que les sociétés faibles adoptent soit les caractéristiques de celles plus fortes ou se laissent absorbées par celles-ci pour leur bien-être². Abordant le cas de l'empire colonial allemand en Afrique, il souligne particulièrement la dégradation de la dignité des chefs coutumiers et leur unique survivance au travers de leur coopération au travail forcé.

Pour Lemkin, la destruction de la culture importe plus que les pertes humaines. En effet, il comprend le génocide comme un processus visant tout d'abord à éliminer les caractéristiques d'un groupe pour les remplacer par celles d'un autre³. Puisque la culture est intégrante à la société et qu'elle répond aux besoins primordiaux de l'individu, la désintégration d'un groupe humain se produit si sa culture est détruite. Dès lors, le groupe se trouve soit pris dans un processus violent d'intégration, soit tombe dans une complète désorganisation ou est encore détruit physiquement. Le génocide ne se limite donc pas aux meurtres de masse et est souvent précédé par la désintégration de l'identité culturelle. Cette conception holistique se décline par exemple avec les huit techniques utilisées par les nazis et identifiées par Lemkin⁴. Sur cette base, Moses évoque la concordance entre les pratiques du régime hitlérien avec celles de pouvoirs coloniaux européens : « *Food rationing, forced conversion, inculcation of the new ruling culture, marriage and reproduction restrictions, the sequestration of economic resources, and introduction of European addiction gave visited terrible cultural and physical devastation on indigenous people.* »⁵ Ces procédés se retrouvent en application le plus souvent dans le cadre d'une occupation ou d'une colonie de peuplement. L'accaparement du territoire se réalise sans tenir compte des droits des populations locales et leurs résistances aboutissent à leur brutale suppression.

Si Lemkin énonce bien dans son livre la coordination de différents plans en vue de l'extermination voulue d'une population, ses écrits sur les colonies n'évoquent pas l'existence d'un plan, mais ils recherchent bien plus l'intention du colonisateur. À titre d'exemple, l'intention

¹ S. JACOBS, « Raphael Lemkin », in I. W. CHARNY, *Le livre de noir de l'humanité. Encyclopédie mondiale des génocides*, Toulouse, 2001, p. 367-369.

² A. D. MOSES, « Empire, Colony, Genocide. Keywords and the Philosophy of History », p. 11.

³ D. SCHALLER, J. ZIMMERER, « Introduction » in D. SCHALLER, J. ZIMMERER (eds), *op. cit.* p. 5

⁴ Politique, remplacer le pouvoir en place ; social, détruire les élites ; culturel, interdire les langues et utiliser la propagande ; biologique, diminuer le taux de natalité ; physique ; diminuer l'approvisionnement et utiliser les violences de masse ; religieux, tenter de casser l'influence de la religion locale et moral, affaiblir l'esprit de résistance. D. BLOXHAM, A. D. MOSES, « Editors' introduction. Changing themes in the study of genocide », in D. BLOXHAM, A. D. MOSES, *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, p. 34-35.

⁵ A. D. MOSES, « Empire, Colony, Genocide. Keywords and the Philosophy of History », p. 14.

des Espagnols en Amérique du Sud visait l'appropriation des terres et la christianisation des populations. Ce seul but a suffi, d'après Lemkin, à légitimer un génocide, car les massacres ont été provoqués par le fait même d'une proclamation d'une souveraineté espagnole. Il n'est donc pas nécessaire d'une politique officielle pour permettre un génocide, une officieuse suffit. Dans le cadre du Congo léopoldien, il serait donc possible d'admettre que des comportements génocidaires ont existé chez des agents européens sans que cela soit animé par une volonté explicite du Gouvernement bicéphale. Ce type de situation est classifié par Lemkin comme des conséquences inattendues. De nationalité australienne, Dirk Moses saisit ce raisonnement pour appuyer que les Européens fussent conscients de la destruction provoquée par le processus de la colonisation, ce qu'ils légitimaient par la faiblesse des peuples autochtones et la supériorité de leur civilisation¹. De même que la philosophe allemande Hannah Arendt, il affirme la corrélation entre les logiques de l'impérialisme et celles du régime nazi². Ce développement dépasse largement le cadre de cette thèse, mais il reste que la pensée d'Hannah Arendt nourrira certainement notre réflexion en rapport avec ses considérations sur la « banalité du mal »³.

B. Raphael Lemkin et le cas du Congo

La référence aux thèses de Lemkin peut s'apparenter à l'usage d'un argument d'autorité qui se retrouve notamment dans les écrits de Dominik Schaller. L'historien allemand a abordé les travaux du juriste polonais spécifiques à la colonisation de l'Afrique⁴. En se basant également sur Hochschild, il défend que les cas du Sud-ouest africain allemand et de l'ÉIC soient devenus les symboles de l'exploitation coloniale européenne en Afrique. Schaller précise que Lemkin regarde ces deux expériences coloniales comme des génocides et que celui-ci soutient que l'extermination des populations autochtones résulte d'une politique officielle⁵.

Schaller n'ayant pas porté une grande attention à l'écrit de Lemkin sur l'ÉIC⁶, il convient donc d'aborder le travail de Lemkin avec plus d'attention. Celui-ci est un document typographié de cent pages, qui, avec d'autres, est resté inédit et daterait des années 1950⁷.

¹ *Ibidem*, p. 19.

² *Ibidem*, p. 37.

³ Voir ce chapitre, e) L'abus de pouvoir : la soumission à l'autorité, p. 442-443.

⁴ D. SCHALLER, « Raphael Lemkin's view of European colonial rule in Africa », in *op. cit.*, p. 87-94 ; D. SCHALLER, « Genocide and mass violence in the 'Heart of Darkness': Africa in the colonial period », in *op. cit.*, p. 345-364.

⁵ Dès lors, le travail forcé dans ces deux cas – et plus spécifiquement celui du colonialisme allemand – est perçu par Lemkin comme n'étant pas simplement une exploitation économique, mais bien plus un anéantissement par le travail (D. SCHALLER, « Genocide and mass violence in the 'Heart of Darkness' (...) », p. 362.). Si l'analyse de Schaller étaye la pensée de Lemkin, il a cependant souligné un point qui mériterait d'être mis plus en avant. Se focalisant sur le travail sur la guerre contre les Hereros en 1904-1908, l'historien remarque que les sources utilisées par Lemkin soulèvent l'une ou l'autre question. En effet, le juriste utilise exclusivement soit des rapports britanniques et des sources qui ont comme objectif de discréditer l'Allemagne sur son attitude d'être une puissance coloniale responsable et compétente (D. SCHALLER, « Raphael Lemkin's view of European colonial rule in Africa », p. 88-89). Schaller ne poursuit pas son travail de critique et d'une certaine manière, il tombe dans « l'erreur rétrospective systématique ». En effet, il semble être admis que l'horreur de l'extermination des Hereros ne peut remettre en cause le développement de Lemkin. Ce problème lié aux sources est tout aussi valable pour le travail sur le Congo belge.

⁶ En effet, l'historien allemand, dans la biographie de Lemkin, consacre moins d'une page à l'ÉIC et se base principalement sur la conclusion de l'étude de Lemkin. Quant au *handbook* d'Oxford, il n'apporte pas plus d'éléments et se réfère principalement à Hochschild.

⁷ Il est conservé dans les archives de Raphael Lemkin déposées à la Public Library de New York et il est rangé dans ce fond dans la section des « *writings genocide* ». Le document n'est pas daté, mais Schaller estime que celui sur le Sud-ouest africain allemand a été écrit aux débuts des années 1950 (D. SCHALLER, « Raphael Lemkin's view of European

Le développement de Lemkin consiste essentiellement à une collation de témoignages sur les conditions de vie des populations autochtones. Il se base très logiquement sur le rapport du consul Roger Casement dont la publication en 1904 déclenche irrémédiablement la fin de l'État léopoldien. Il donne également la parole aux missionnaires protestants. Il puise aussi dans les récits des voyageurs que cela soit celui du sénateur socialiste Edmond Picard ou d'un ancien agent de l'ÉIC de nationalité anglaise Edward Glave. Quant à son analyse, Lemkin développe les politiques et les actions de l'État indépendant ainsi que les raisons qui les animent. Par contre, l'auteur n'utilise ni le concept de « génocide » ni ses caractéristiques pour désigner tel ou tel autre aspect de la situation. De même, il ne construit pas un argumentaire juridique. Même si plusieurs références au *Bulletin officiel* sont présentes, les actes généraux de Berlin ou de Bruxelles sont à peine évoqués.

Le point nodal de la réflexion se trouve sous l'énoncé de l'existence d'un système consistant à ce que « *the natural products of the country could be exploited as quickly as possible and at the lowest possible cost. The so called citizens who had been dispossessed of everything, were forced to gather the products which had been taken from them.* »¹ À l'origine de ce système se trouve un esprit de lucre présent chez toutes les personnes qui sont impliquées dans le commerce de l'ivoire et du caoutchouc. En ce sens, les actes commis par les sociétés concessionnaires incombent à l'ÉIC et à Léopold II puisque la moitié des actions appartiennent à l'État². Le Congo léopoldien a donc rapidement rompu ses engagements contractés vis-à-vis des populations locales. L'esclavage n'a été aboli que nominale et au contraire, le colonisateur a plongé les populations dans une situation pire et plus pénible avec le travail forcé³. Le caractère particulièrement monstrueux de ce système réside dans la productivité qui est atteinte par la torture, la famine, la mutilation et la mort. Pis encore est le meurtre gratuit d'hommes, de femmes ou d'enfants qui ont satisfait à toutes les exigences⁴. L'idée d'un paradoxe dans la gouvernance se retrouve alors discrètement sous la plume de Lemkin, qui note la duplicité d'un gouvernement qui sous le masque de la philanthropie permet la maltraitance de toute une population⁵. Intelligemment, Lemkin ne s'arrête pas au seul contexte de la récolte du caoutchouc. Il est conscient que la récolte de l'ivoire, l'obligation de la fourniture de vivres ou la construction du chemin de fer du Bas-Congo entraînent la même brutalité. De surcroît, l'exercice de la terreur favorise l'abandon des cultures vivrières, par conséquent l'affaiblissement (famine et maladie) des populations et une baisse des naissances.

colonial rule in Africa » (...), p. 88.). Cet intervalle peut sans doute être retenu pour le travail sur le Congo. Si cette chronologie est exacte, elle pourrait expliquer la raison pour laquelle Lemkin, après plusieurs allusions, affirme que « *the State was an outcome of the enterprise of the Belgian nation* » (NYPL, Raphael Lemkin papers, Box 2, Writings genocide, 7, Belgian Congo, p. 9-10, 15). Il traite donc du Congo belge et non de l'État indépendant du Congo, deux entités politiques différentes. Il est possible que cette position – si le document est rédigé dans les années 1950 – soit consciente pour un spécialiste accoutumé aux sphères onusiennes. En effet, lors de cette décennie, la Belgique « *passé, aux yeux du monde, pour le défenseur à tout crin du colonialisme à l'ancienne.* » (G. VANTHEMSCHE, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie*, Bruxelles, 2007, p. 147.) Elle refuse de siéger en 1953 dans la Commission des renseignements de l'ONU, qui examine les données transmises par les métropoles sur leurs colonies. Sans que nous puissions le vérifier ici, Lemkin cherche éventuellement à interpeller une puissance coloniale qui défend âprement ses positions « passésistes ». Dans tous les cas, l'appellation utilisée par le juriste est erronée.

¹ NYPL, Raphael Lemkin papers, Belgian Congo, p. 11.

² *Ibidem*, p. 21, 23

³ *Ibidem*, p. 8, 18, 21

⁴ *Ibidem*, p. 11, 67.

⁵ *Ibidem*, p. 18-19.

Avec un peu de confusion entre les soldats de la Force publique et les sentinelles ou les *capitas*, le juriste désigne les auxiliaires africains de l'État ou des sociétés comme les principaux auteurs des actes de cruauté¹. Néanmoins, il les considère tout à la fois comme victime et bourreau. Dans les villages où elles sont assignées, les sentinelles – choisis parmi les tribus les plus sauvages – se comportent tels des tyranneaux. En outre, elles introduisent l'immoralité, brise la vie de famille et favorise la transmission des maladies². À l'inverse, si les sentinelles échouent dans leur mission, elles sont sévèrement punies par leurs supérieurs européens. Ces agents subalternes blancs sont d'ailleurs décrits comme de pauvres hères sans morale, qui, bénéficiant d'une petite commission sur les récoltes, abusent des méthodes oppressives pour augmenter leurs bénéfices³. Même si ces agents n'ont pas toujours connaissance des méfaits de leurs subordonnés, le juriste les regarde comme responsables puisqu'ils décident de punir les populations locales.

Lemkin franchit une étape supplémentaire dans sa conclusion en condamnant l'ensemble de l'administration congolaise, en y incluant d'ailleurs les employés des compagnies concessionnaires⁴. Dans son argument, il implique donc toute la hiérarchie du Congo léopoldien y compris le Roi. Pour ce faire, le juriste s'appuie principalement sur le procès de Charles Caudron, un employé de la Société anversoise pour le commerce au Congo⁵. En 1904, l'avocat de Caudron ne peut éviter sa condamnation pour assassinat, mais il révèle une lettre du gouverneur général, qui autorise les agents de la société à prélever l'impôt en nature (le caoutchouc) et à exercer la contrainte par corps. Cette affaire a été grandement traitée par Morel dans le premier *Special Congo Supplement* du *West African Mail* et ce grâce à Herzekiah Shanu, un lagotien qui, avant de servir d'informateur de Morel, avait été un agent de l'ÉIC de 1876 à 1893 et avait par la suite possédé sa propre factorerie à Boma⁶. Lemkin reprend les cinq constats négatifs de cette affaire énoncés dans le pamphlet d'Arthur Conan Doyle. Sur cette base, il affirme que les supérieurs hiérarchiques soit donnent l'exemple ou des ordres permettant l'usage de la violence, soit ont connaissance de leurs actes. Leur responsabilité est aggravée, car le gouverneur Wahis lui-même dans sa tournée d'inspection en 1897 aurait tenté de réduire au silence le missionnaire suédois Sjöblom⁷. Enfin, Lemkin fait également le procès de Léopold II qu'il accuse de négligence criminelle. Détenant un pouvoir personnel, le souverain autorise les pratiques de son administration – dont d'ailleurs il a une connaissance précise selon le juriste – et force donc au travail les autochtones pour sa richesse personnelle⁸. Le juriste revient ici à estimer comme ses prédécesseurs à l'instar de Desoer que le caractère absolutiste de l'ÉIC sous-tend la responsabilité personnelle du souverain.

L'exposé de Lemkin sur l'État indépendant peut laisser au final une impression de perplexité. Le lecteur avisé ne peut s'empêcher de remarquer que l'auteur, en dehors de l'exposé sur la

¹ *Ibidem*, p. 12, 24, 27.

² *Ibidem*, p. 26.

³ *Ibidem*, p. 12.

⁴ *Ibidem*, p. 87.

⁵ Dans le document, Lemkin traite de deux autres affaires semblables : celle de la Mongala impliquant également des agents de l'Anversoise dirigée alors par Lothaire et celle concernant un jeune lieutenant, Édouard Tilkens, dont le cas est évoqué par Vandervelde à la Chambre en 1903.

⁶ Pour l'affaire Caudron voir : J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II (...)*, vol. 1, p. 227-242.

⁷ NYPL, Raphael Lemkin papers, Belgian Congo, p. 92. Pour le conflit Wahis-Sjöblom, voir ce chapitre : a) La mission de Wahis, p. 463.

⁸ *Ibidem*, p. 93.

construction du chemin de fer du Bas-Congo, reste très général sur les lieux de production du caoutchouc ou du moins ne fait pas l'effort de les situer. En faisant en plus référence au rapport du consul anglais Wilfred Thesiger sur le Kassaï en 1909, le juriste accentue l'impression de l'exercice d'une violence de masse sur l'ensemble du territoire congolais. La généralisation est également présente dans sa conclusion de la disparition des trois quarts de la population autochtone¹. Il se situe ainsi dans une proportion semblable que celle énoncée par Hannah Arendt qui écrit en 1951 « [...] de la décimation de la paisible population du Congo – de 20 à 40 millions d'individus, réduits à 8 millions [...] »². La tentation est forte de rapprocher ces deux auteurs juifs qui ont fui la terreur nazie et trouvé refuge aux États-Unis. Pourtant, Arendt ne fait nullement référence au travail de Lemkin dans son traité *The Origins of Totalitarianism*. Tout comme, il ne semble pas établi que ce dernier ait connaissance du travail de la philosophe³. L'estimation reprise par le juriste doit plutôt être recherchée dans les travaux d'Edmund Morel⁴. Le président de la *Congo Reform Association* affirme bien l'impossibilité de donner des statistiques précises sur la dépopulation. Il reprend cependant l'évaluation de 60 à 70 % de pertes pour la région du lac Tumba faite par Casement⁵.

Bien que Dominik Schaller affirme la compétence de Lemkin sur le cas des Hereros⁶, cette opinion indubitablement n'est pas confirmée pour le Congo léopoldien. Il nous faut donc revenir aux sources utilisées par le juriste. Très rapidement, il est aisé de remarquer que près de trois notes sur dix (28,97%), se réfèrent à un livre de sir Arthur Conan Doyle, *The crime of the Congo* publié en 1909. L'idée centrale de la réflexion de Lemkin – que cela soit le système du caoutchouc rouge ou le jugement final sur l'administration à partir de l'affaire Caudron – se trouve être celui de Conan Doyle⁷. Une lecture plus attentive met en exergue que Lemkin s'inspire en fait très largement de l'écrivain britannique. Il renvoie aux ouvrages de plusieurs explorateurs et voyageurs, mais les citations qu'il reprend sont celles utilisées par Conan Doyle. Cet emprunt, qui permet de multiplier les sources, est avéré pour le témoignage de Stanley et d'August Roshart⁸. Par ailleurs dans la partie « *historical background* », Lemkin se réfère au *Bulletin officiel* et en premier lieu au décret sur la publication des décrets et sur le louage de services. À nouveau, ces éléments se retrouvent dans le livre de Conan Doyle⁹. Néanmoins, Lemkin se rapporte plus largement au *Bulletin officiel* et en particulier en ce qui concerne le décret de 1889 sur les produits naturels et le rapport de van Eetvelde sur l'esclavage¹⁰. Rien d'étonnant à cela puisque Lemkin, comme polyglotte, maîtrise la langue française. Plus fondamentalement, nous pouvons apprécier *The Crime of the Congo* comme la source première et principale du juriste¹¹. Il l'utilise également en seconde main, étoffant par là même sa bibliographie tel le récit d'Edward Glave auquel il se réfère

¹ *Ibidem*, p. 88.

² H. ARENDT, *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, Paris, 2006, p. 112.

³ S. BENHABIB, « International Law and Human Plurality in the Shadow of Totalitarianism: Hannah Arendt and Raphael Lemkin », in *Constellations*, vol. 16, n°2, 2009, p. 331.

⁴ E. MOREL, *op. cit.*, p. 236-237.

⁵ *Idem*.

⁶ D. SCHALLER, « Raphael Lemkin's view of European colonial rule in Africa », p. 88.

⁷ A. CONAN DOYLE, *The Crime of the Congo*, Londres, 1909, p. 26 (Lemkin p. 11), p. 49 (Lemkin, p. 90).

⁸ Conan Doyle (p. 10), Lemkin (p. 3) ; Conan Doyle (p. 17), Lemkin (p. 9).

⁹ Conan Doyle (p. 14 et 15-16), Lemkin (p. 6 et 8).

¹⁰ Lemkin (p. 7-9).

¹¹ L'apparat critique de Lemkin ne laisse par ailleurs pas paraître l'usage d'ouvrages plus récents, ni même à des outils scientifiques comme les encyclopédies.

directement. Enfin, une observation plus soutenue laisse découvrir que Lemkin compile le texte de Conan Doyle sans le citer. La pratique est évidente pour la partie sur la chicotte (*Floggings*) qui constitue une annexe chez le romancier¹. Elle se retrouve à l'avenant dans d'autres parties du document, à l'instar des propos du juriste sur la commission d'enquête, la commission des réformes, le retour du gouverneur Wahis au Congo ou le haut-commissaire Malfeyt².

Ces différentes remarques conduisent à se demander si d'une part la pensée de Lemkin lui est propre et si d'autre part nous pouvons nous fier à son analyse. Sans nul doute, le juriste ne développe pas des idées originales. Les éléments et leur présentation ne diffèrent pas des écrits dénonciateurs de la *Congo Reform Association*. Du moins, une différence notable se trouve dans l'évocation des responsabilités. Pour Conan Doyle, seul le Roi est responsable, car non seulement il a tout planifié, mais en plus il est bien informé de la situation. Dès lors, le souverain se trouvait dans la mesure de modifier le système³. De son côté, l'évaluation de Lemkin, comme nous l'avons vu, est plus globalisante, mais il retient pour l'attitude de Léopold II sa présupposée connaissance dans le détail des faits se déroulant au Congo. Cette affirmation est gratuite tandis que l'étude des canaux d'informations tend à démontrer que l'information transmise au souverain est filtrée par l'administration centrale et devient de plus en plus synthétique au fil des années⁴. Ainsi le raisonnement de Lemkin manque à la fois de recul et d'objectivité en raison de l'usage des sources.

La prudence doit donc être de mise sur l'exactitude de la démonstration et ce d'autant plus qu'il est nécessaire d'établir la nature de *The Crime of the Congo*. Célèbre par la rédaction des aventures de Sherlock Holmes, Conan Doyle s'est investi dans bien d'autres domaines que celui de la littérature. Homme de fortes convictions, il s'engage dans de véritables croisades comme en 1906 en faveur de la loi sur le divorce⁵. Esprit aventurier, l'Afrique ne lui est pas étrangère. En 1881, jeune bachelier en médecine, il s'engage sur un cargo à destination du Libéria et du Nigéria. Il est marqué par les excès alcooliques des coloniaux, mais il décrit les populations locales comme calmes et inoffensives, aspirant à une vie agricole et vivant en paix⁶. Plus tard, lors de la guerre des Boers, il veut s'engager comme soldat, mais l'un de ses amis finance l'envoi d'un hôpital et il en reçoit la direction. Par la suite, il prend, dans *The war in South Africa : its causes and conduct*, la défense de l'Angleterre contre les accusations de cruauté et cette attitude lui vaut d'être anobli. Au cours de l'été 1909, il rencontre Edmund Morel et lui propose de rédiger une brochure à partir de ses livres. La rédaction est réalisée en huit jours et contient quarante-cinq mille mots. Le style est fort, répétitif et à la description très crue : il s'agit d'une compilation de témoignages sur l'exploitation du caoutchouc. Publiée au profit de la *Congo Reform Association*, le succès est au rendez-vous puisque le premier tirage d'octobre est rapidement épuisé. Une version américaine, légèrement augmentée, sort peu après et la version française paraît au début de 1910⁷. Le romancier s'engage complètement en envoyant des lettres ouvertes au *Times* en août 1909 et à la

¹ Conan Doyle (p. 127-128), Lemkin (p. 79-81).

² Conan Doyle (p. 69, 89-91), Lemkin (p. 17-19).

³ A. CONAN DOYLE, *op. cit.*, p. 30.

⁴ Voir le chapitre 2 : A. Les canaux d'informations, p. 156-157.

⁵ D. STASHOWER, *Teller of tales: the life of Arthur Conan Doyle*, New York, 1999, p. 5.

⁶ *Ibidem*, p. 46-47.

⁷ A. CONAN DOYLE, *Le crime du Congo belge. Suivi par « Le Congo français » de Félicien Challaye*, Paris, 2005, p. 13.

presse américaine le mois suivant¹. Il s'engage également dans un cycle de conférences qui l'emmène de Plymouth à Édimbourg. Morel ne peut donc que saluer la capacité de Conan Doyle à attirer le soutien de l'opinion publique². L'attitude de l'écrivain se comprend par sa vive indignation à l'encontre de l'ÉIC et même de Léopold II qu'il considérera jusqu'à la fin de sa vie comme un ennemi, un « *démon incarné* »³. *The Crime of the Congo* – dont le prix et le format visent à une large diffusion – ne peut donc être compris comme une diatribe pour laquelle son auteur engage le lecteur à diffuser son livre, à en acheter d'autres exemplaires et à s'engager au sein de la *Congo Reform Association*⁴.

Certainement, la pensée de Lemkin ne peut que nourrir la réflexion sur la violence de masse dans le contexte colonial. La question de l'intention est primordiale pour l'ÉIC puisqu'un système se forge peu à peu pour répondre à l'exigence de la productivité. Néanmoins, dans le cadre de l'État indépendant, il ne nous semble pas possible d'établir les mêmes corrélations faites par Dirk Moses entre les pratiques nazies et le colonialisme, ni même de se baser sur le développement de Lemkin sur le Congo. Ce travail repose quasi exclusivement sur un pamphlet écrit certes par un auteur de génie, mais impliqué totalement dans une cause du fait de son indignation. Un quotidien américain remarquait qu'il ne peut savoir si Conan Doyle exagère ou non dans son récit, mais qu'il donne « *a internal evidence that he has not.* » Peu importe, poursuit cependant le journal, car « *if half that he says is true, it is time that the Belgians give up the control of their territory.* »⁵ Cette posture ne peut pas être celle du chercheur. L'horreur des massacres ne peut servir de preuve autosuffisante en vue de prononcer des condamnations. L'objectivité doit être plus que jamais une ligne de conduite pour l'historien. À l'instar de Paul Ricœur, il est indispensable de se placer dans la posture du « moi de recherche » et éviter celle du « moi pathétique », qui ne conduit qu'à l'opinion subjective⁶. Dès lors, il est indispensable d'étudier le fonctionnement du système du caoutchouc et les réactions du Gouvernement bicéphale ainsi que des officiels devant les excès et les dénonciations.

¹ A. CONAN DOYLE, « Will America help England to free Congo? », in *Deseret evening news*, 18/9/1909, p. 1.

² D. STASHOWER, *op. cit.*, p. 321.

³ « Conan Doyle », in *Grands écrivains choisis par l'Académie Goncourt*, Paris, 1984, p. 9.

⁴ A. CONAN DOYLE, *Le crime du Congo belge (...)*, p. 16.

⁵ « The Crime of the Congo », in *San Francisco call*, 9/1/1910, p. 7.

⁶ P. RICOEUR, *Histoire et vérité*, Paris, 1955, p. 37-39.

II. Les premières dénonciations (1885-1891)

Cette deuxième partie se consacre à la fois aux premières critiques auxquelles doivent faire face l'ÉIC dès le moment de sa fondation – que cela soit en Belgique ou au Congo – jusqu'à la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles, qui marque l'apogée de la réputation philanthropique du Congo léopoldien. Ces premières attaques et le simple exercice du pouvoir obligent le Gouvernement bicéphale à gérer les faits de violence, qui d'une part ne sont pas de masse et qui d'autre part ne sont pas tolérés.

1. Le Moniteur du Congo

A. L'équipe de rédaction

Au moment où l'ÉIC est au stade des balbutiements et que se tient à Anvers l'exposition universelle, un périodique, *Le Moniteur du Congo*, paraît durant vingt numéros entre le 27 mai et le 11 octobre 1885. Devant un relatif succès – environ huit mille exemplaires par numéro selon un rapport de la Sureté publique¹ –, le périodique devient un hebdomadaire à partir du troisième numéro. L'essai de rendre permanent l'entreprise est tenté en lançant l'Imprimerie du Moniteur du Congo fin juin, mais le projet n'aboutit pas². La rédaction tout comme les auteurs sont d'anciens agents de l'AIC, mais tous signent avec un pseudonyme qui relève soit du calembour, « A. Trapp », soit de leur expérience africaine, « Zaïre ». Dans le premier numéro, leur revendication est posée dans un entrefilet, mais la formulation est telle qu'il est impossible de passer à côté : « *Il y a des explorateurs qui, retour du Congo, sont reçus par le roi. – Il y a des explorateurs qui, retour du Congo, sont décorés par le roi. Il y en a qui ne sont pas reçus par le roi, il y en a qui ne sont pas décorés. Pourquoi ?* »³ Ils se sont donc donnés comme mission de livrer leurs impressions « *vives et douloureuses* » de leur séjour au Congo⁴. Ils veulent donc éclairer l'opinion publique belge qui suit principalement la scène congolaise au travers des registres diplomatique et parlementaire... ou par le prisme du *Mouvement géographique*. Ce contrepied explique la petite réussite de l'organe de presse qui apporte non seulement une saveur d'exotisme, mais aussi de scandale. Pour le secrétaire du Roi, de Borchgrave, les auteurs sont des « *discontented agents* » qui salissent la réputation du nouvel État⁵. L'un d'entre eux est Édouard Manduau, qui se découvre par la reproduction d'une esquisse d'un de ses tableaux, *La Civilisation au Congo*⁶. Ce dernier, toujours d'après le rapport de la Sureté, est considéré comme la cheville ouvrière de l'organe de presse⁷. Quoique la facture et le contenu du journal livrent quelques éléments, l'identification des autres auteurs reste cependant malaisée. L'équipe du *Moniteur* se caractérise par un professionnalisme visant la pérennité et la diffusion de leur gazette. Dès le deuxième numéro, une page de réclame apparaît et celle-ci notamment occupée pendant plusieurs numéros par une grande marque

¹ Ce rapport est demandé par le ministère des Affaires étrangères qui le communique au cabinet du Roi. Néanmoins, les informations qui y sont consignées sont mentionnées comme étant non contrôlées. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 203, note confidentielle jointe à la lettre du cabinet de l'administrateur de la Sureté publique, 7/9/1885.

² Une seule publicité pour l'initiative paraît dans le *Moniteur du Congo* du 12/7/1885.

³ *Ibidem*.

⁴ *Le Moniteur du Congo*, 27/5/1885.

⁵ MRAC, papiers Stanley, 36. Journal "Vol. 3. Congo. 1885-1"

⁶ *Le Moniteur du Congo*, 5/6/1885.

⁷ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 203, note confidentielle de la Sureté, 7/9/1885.

comme Singer¹. La Sureté signale en outre l'intervention d'un bailleur de fonds, un agent de change d'Ixelles qui vise la spéculation². Une telle organisation ainsi que le ton des articles, l'ironie subtile ou encore la joute avec Perkéo – ancien rédacteur de la *Chronique* et correspondant bruxellois du *Figaro* dont la véritable identité ne leur est pas inconnue³ – indiquent un certain niveau d'instruction et d'éducation des divers rédacteurs. En outre, la critique des missions religieuses ainsi que le descriptif fait du parcours de Flor ou la promotion d'ouvrages attaquant le ministre catholique Jule Vanden Peereboom laissent penser que les auteurs sont plutôt attachés au pilier libéral. Il nous faudra revenir sur cette dernière assertion en peu plus loin. En attendant, il n'est pas absurde non plus de penser que certains auteurs sont des militaires de carrière. En effet, Maximilien Strauch devient l'une des têtes de Turc du journal avec l'annonce de sa nomination comme intendant en chef de l'armée. L'argumentaire de cet article se réfère tout autant au règlement militaire qu'au côté crucial du rôle de l'intendant en rappelant les manquements de la mobilisation de 1870⁴. Plus fondamentalement, il dénonce la pression réduisant au silence les officiers à leur retour. La liberté de parole n'est permise que si celle-ci est positive au risque de voir leur carrière brisée : « *Plus d'avancement, plus d'honneurs, rien que des avanies continuelles qui l'auraient bien vite dégoûté du métier et mis sur le pavé.* »⁵

Si la tentative est faite d'approcher au plus près de cette équipe, il n'est pas anodin de s'attarder sur les deux seuls portraits que le *Moniteur* publie en première page. Il s'agit de ceux d'Edmond Hanssens (n°3) et de Paul Nève (n°4). En reproduisant le portrait de Hanssens, la rédaction exprime son souhait de donner ceux « *de tous les courageux Belges qui ont misérablement rendu, sur les rives pestilentiennes du Congo, leur âme dans un flot de bile* »⁶. S'il n'y a que deux portraits, des notices nécrologiques continuent à être publiées. Évidemment, Hanssens, qui a remplacé Stanley après son retour en Europe en 1883, et Nève, l'ingénieur n'hésitant pas à devenir mécanicien, incarnent les valeurs héroïques s'opposant à la perfidie des Anglais occupant jusqu'alors les hauts postes dans la menée de l'expédition. Paradigmes du caractère belge, Hanssens et Nève sont avant tout des camarades de l'équipe du *Moniteur* auxquels l'oraison funèbre de Nève ajoute d'autres compagnons d'infortune moins connus : Frédéric Orban, Hubert Petit, Joseph Van de Velde, Louis Hébrans et Joseph Roubinet⁷.

Les éléments ci-dessus précisent l'environnement et la chronologie congolaise (1881-1885) des rédacteurs et bien que laissant une insatisfaction, s'aventurer plus loin dans l'identification devient hasardeux, à l'exception peut-être du capitaine G. Manqué et d'A. Trapp. En effet, ces deux auteurs ont livré leur récit de leur séjour au Congo, « *Gendarme en Afrique* » et « *Tribulations africaines. Séjour au Congo d'un agent de l'A.T.C.* », qui restent par ailleurs inachevés. Le premier sous la plume de G. Manqué montre diverses similitudes – telles la date de départ ou l'affectation à Massabe⁸ – avec le parcours d'Auguste Jadin, un comptable à l'Union du crédit qui revient en

¹ *Ibidem*, 5,12 et 19/6/1885. Les autres publicités atraient plus à des fournisseurs de « denrées coloniales ».

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 203, note confidentielle de la Sureté, 7/9/1885.

³ Il s'agit de Flor O'Squarr de son vrai nom Joseph-Charles Flor (1830-1890) qui est un journaliste et surtout un revuiste renommé. Voir : *Biographie nationale*, t. XXXIII, Bruxelles, 1965, c. 317-319. *Le Moniteur du Congo*, 19 et 26/6/1885.

⁴ *Ibidem*, 12/7/1885

⁵ *Ibidem*, 26/7/1885.

⁶ *Ibidem*, 12/6/1885.

⁷ *Ibidem*, 19/6/1885.

⁸ E. JANSSENS, A. CATEAUX, *Les Belges au Congo (...)*, t. I, p. 656.

Belgique en mars 1885¹. Le second signé par A. Trapp semble retracer le parcours d'Émile Brunfaut qui a effectivement remplacé Frédéric Orban à Bolobo et qui était alors accompagné d'Harry Johnston². Brunfaut regagne l'Europe en 1884, mais par sa profession de voyageur de commerce, il restera au service de différentes compagnies jusqu'à son décès en 1898 au Congo. Voulant informer le public sur le volet commercial, cet objectif est confié à « ceux de nos rédacteurs qui ont visité le Congo, avec l'espérance d'y fonder des établissements de commerce belge. »³ Cet indice pousse à s'intéresser aux chroniqueurs L'Amer et Zaïre. Le premier tient la rubrique « *Le Congo du point de vue commercial* » et le second « *Le Congo. Exploitation du nouvel État* ». Sous les deux pseudonymes pourraient se trouver Hector Gillis et Hector Marle, originaires de Braine-le-Comte, nés respectivement en 1862 et 1861 ; Gillis part pour le Congo en 1882 et Marle l'année suivante. Tous deux sont attachés à la factorerie de Boma et reviennent en 1884. Par la suite, Gillis devient négociant dans sa ville natale tandis que Marle retournera au Congo en 1896 comme gérant de la compagnie des magasins généraux⁴. En ce qui regarde les éventuels officiers, les indications sont invisibles au regard contemporain. Par contre, l'équipe bruxelloise reste en contact avec ceux restés au Congo comme Louis Naets⁵. Elle espère que ces derniers la tiennent informée des événements sur place. Néanmoins, dès septembre, une répétition se perçoit dans les articles et dans le dernier numéro, l'organe de presse dénonce un cabinet noir qui aurait empêché leurs confrères d'alimenter le flux d'informations⁶. Faut-il supposer comme d'autres une manœuvre de l'ÉIC ou de Léopold II en vue de museler le journal ?⁷ Une lettre de Thys, qui est alors le bras droit de Strauch, se dirige dans le sens opposé. En octobre 1885, il écrit à Léopold II : « *Le "Moniteur du Congo" ce méchant petit journal qui a publié toutes sortes de calomnies contre nous, annonce qu'il interrompt momentanément sa publication. On me dit que c'est faute d'argent. On ne le lisait d'ailleurs plus, la curiosité malsaine qu'il avait d'abord éveillée s'étant éteinte* »⁸.

B. L'expression d'un mécontentement

Le *Moniteur du Congo* ne répond pas à la description qui a été faite d'une première forme d'anticolonialisme⁹. Le périodique compte une centaine d'articles et plus de la moitié concernent les critiques sur le fonctionnement de l'AIC. Le journal est celui d'un « *groupe de mécontents* »¹⁰, la critique est d'ailleurs polymorphe, voire confuse, lorsqu'il s'agit de la personne du Roi, car les avis diffèrent selon les rédacteurs¹¹. Le *Moniteur* veut dénoncer une « *œuvre néfaste* » et mettre au jour

¹ En fait, il est renvoyé des cadres de l'AIC le 18 mars 1885 pour insubordination. SPFAE, AA, SPA, 864, notice Auguste Jadin.

² E. JANSSENS, A. CATEAUX, *Les Belges au Congo (...)*, t. I, p. , p. 613-614.

³ *Le Moniteur du Congo*, 12/6/1885.

⁴ E. JANSSENS, A. CATEAUX, *op. cit.*, t. I, p. 607, 645.

⁵ MRAC, papiers Manduau, copie-lettre de Naets à Manduau, 7/9/1885

⁶ *Le Moniteur du Congo*, 11/10/1885.

⁷ J.-P. JACQUEMIN, F. DE MOOR, « *Notre Congo/ Onze Kongo* » *La propagande coloniale belge : fragments pour une étude critique*, Bruxelles, 2^e éd, 2003, p. 22.

⁸ MRAC, papiers Thys, cahier 8, note de Thys et commentaire du Roi, 13/10/1885.

⁹ J.-P. JACQUEMIN, F. DE MOOR, *op.cit.*, p. 22.

¹⁰ Groupe auquel Burdo et le docteur Vandenheuvel fournissent d'ailleurs des renseignements. APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 203, note confidentielle de la Sureté, 7/9/1885..

¹¹ Une note prévient que les collaborateurs sont entièrement libres dans leurs appréciations. L'admiration de Zaïre pour le Roi « *n'engage aucunement le jugement qu'ont pu ou pourront porter ses collègues en rédaction.* » *Le Moniteur du Congo*, 12/7/1885.

pour les lecteurs « *les moyens et le jeu de l'Association internationale* »¹. Ils veulent faire tomber le masque et contredisent le discours officiel portant sur la mission civilisatrice et la richesse du Congo. Les auteurs crient donc à l'injustice avant tout envers eux-mêmes. Ce n'est pas qu'ils aient attendu que l'initiative vienne du palais, bien au contraire, à l'instar de Brunfaut, ils ont introduit des demandes d'audience restées sans réponse de Léopold II, qui a certainement suivi l'avis de Strauch². L'absence d'une reconnaissance officielle se retrouve dans leur qualification d'« *explorateurs libres* » et elle se déchaîne lorsque Masala est reçu par Léopold II à Laeken³. En effet, les préparatifs de l'exposition universelle avaient inclus le projet d'une exhibition coloniale. Celle-ci répond à trois objectifs : montrer les produits qui peuvent être exploités au Congo et ceux qui peuvent être exportés en Afrique ainsi que faire connaître les populations locales. Douze personnes sont choisies par les autorités à Vivi et dont Masala, un interprète qui a collaboré grandement avec la NAHV et l'AIC. Utilisé comme moyen de propagande par les milieux anversoises partisans de l'entreprise léopoldienne, Masala est affublé du titre de roi ou de prince pour accroître l'impression sur le public⁴. Le 8 juillet, les Congolais sont reçus par Léopold II à Laeken et un dîner est y d'ailleurs offert à la délégation africaine⁵. La réaction du *Moniteur* est très vive. Sur la première page est imprimée une caricature de Léopold II : semblable à un roi indigène, le monarque vêtu d'un pagne est assis sur un tonneau de rhum à l'ombre d'un palmier et reçoit l'hommage de Masala⁶. Tandis que pour donner suite à leur entrefilet revendicatif, la rédaction se défend dans le numéro suivant de critiquer le Roi, l'éditorial – « *Les deux rois* » – laisse libre cours au fiel de l'équipe. Si elle estime que le souverain comme personne privée peut fort bien dilapider sa fortune « *dans les entreprises les plus insensées, entretenir un cortège de parasites, de flatteurs, de faux savants et d'aventuriers* », il ne peut à l'inverse comme Roi des Belges compromettre son honneur. Plus fondamentalement, le reproche est adressé au monarque « *d'écarter soigneusement de ses conseils tout voyageur revenu peu enthousiaste du pays du Congo* »⁷. Bien plus qu'un simple organe de presse, le *Moniteur* se tient à la disposition des personnes désireuses de se rendre en Afrique centrale en vue de les informer⁸. Il dénonce par là même la propagande – alimentée notamment par le *Mouvement géographique* – sur l'image de pays de cocagne faite au Congo et s'élève que des « *artisans, le plus souvent mariés et pères de famille dans l'esprit desquels a germé l'idée d'émigrer au Congo pour faire fortune* » s'engagent au service de l'Association⁹.

La nature des critiques connaît cependant une évolution. Les Anglais au service de l'Association sont les premiers dans leur ligne de mire. Stanley est dépeint par Brunfaut comme un homme au cœur de pierre qui est détesté de tous et ajoute-t-il : « *Gageons que, comme par le passé, Stanley aura soin de passer sous silence, dans ses futurs ouvrages, les faits semblables à celui que nous venons de narrer et qui se*

¹ *Le Moniteur du Congo*, 27/5/1885

² AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 30/6/1885.

³ *Le Moniteur du Congo*, 19/7 et 11/10/1885.

⁴ Z. A. ETAMBALA, « Carnet de route d'un voyageur congolais : Masala à l'Exposition universelle d'Anvers en 1885. Première partie », in *Afrika Focus*, vol. 9, n°3, 1993, p. 227.

⁵ Z. A. ETAMBALA, « Carnet de route d'un voyageur congolais : Masala à l'Exposition universelle d'Anvers en 1885. Suite et fin », in *Afrika Focus*, vol. 10, n°1-2, 1994, p. 13-15.

⁶ Les divers éléments représentent les ingrédients servis lors du repas : cabillaud, purée de haricot et rhum. *Le Moniteur du Congo*, 19/7/1885.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, 5/6/1885.

⁹ *Ibidem*, 2/8/1885.

rapportent spécialement à sa gestion impartiale et civilisatrice. »¹ Stanley n'est pas le seul à être vilipendé. Dans son récit, Jadin, qui sous les ordres de John Grant Elliot dénonce l'emploi abusif de la force par celui-ci, vilipende les Anglais qui se réservent les provisions envoyées par Bruxelles au lieu de les distribuer à toutes les stations². L'égoïsme et la paresse sont d'ailleurs les deux caractéristiques dont sont affublés ces chefs de l'expédition³. Enfin, un troisième rédacteur, Nioka, s'insurge contre le fait que les postes à responsabilité sont occupés par des officiers anglais sans permettre aux Belges capables, comme Hanssens, de s'illustrer. Il évoque plus largement l'attitude du capitaine Saulez qui se distingue particulièrement par son ivrognerie et sa brusquerie envers ses subalternes⁴. Fondamentalement, tous ces officiers anglais – incluant également Vetch, Schaw, Swinburne et même de Winton – sont qualifiés de « nullités encombrantes et coûteuses »⁵. Pour la rédaction, une injustice criante réside dans les émoluments plus élevés des agents britanniques alors que ceux-ci ne reflètent pas la valeur minimale de leur travail⁶. Ils sont donc les « budgétivores anglais »⁷. Certes placer sir Francis de Winton dans cette catégorie laisse à penser que les auteurs ne le connaissent pas ou que par voie interposée. Le *Moniteur* se place dans le registre du ressentiment, car tout en saluant la nomination de Camille Janssen comme « un coup de balais », les auteurs continuent à dénoncer la situation qu'ils ont connue. Cependant, ce jugement sévère n'est pas la simple expression d'une aigreur. Reflétant en partie la vérité, cette amertume est restée intacte dans la mémoire des premiers coloniaux belges, à l'instar d'Alexandre Delcommune qui écrit après la Grande Guerre : « Tous les emplois supérieurs étaient confiés à des étrangers, tels que les Anglais : colonel sir Francis de Winton, major Pollock, capitaine Saulez, major Parminter, sir Grant Elliot ; major Vesht, etc., dont l'expérience acquise dans les colonies anglaises constituait le principal titre. Loin de moi la pensée de vouloir amoindrir en quoi que ce soit les services qu'ont pu rendre ces personnalités, qui émargeaient au budget pour des sommes considérables ; mais pratiquement parlant, ils ont été moins à la hauteur de leur tâche que les plus petits agents de toute nationalité qu'ils avaient sous leurs ordres. »⁸

Si la direction sur place est vouée aux gémonies, la direction à Bruxelles – la rue de Bréderode – n'est pas épargnée non plus. Le ton est modéré au départ, seuls les gaspillages matériels sont dénoncés⁹. Jusque-là, rien d'extraordinaire puisque la dilapidation des moyens est un souci bien présent à l'esprit de Léopold II¹⁰. L'affirmation posée par Stengers à propos des atrocités se retrouve ici sous une forme différente : « les sous-ordres ont-ils bien interprété l'idée qui a présidé au plan que s'était tracé le roi ? Ont-ils toujours donné en communication tous les renseignements qui eussent permis à Sa Majesté de redresser des erreurs commises, lorsqu'il était encore temps ? »¹¹ En évoquant les agents belges décédés, la critique devient toutefois rapidement acerbe sous la plume de L'Amer qui se demande : « Si nous avons des Cannibales en Afrique, êtes-vous certain, dit Makoko en terminant, qu'il n'y en

¹ A. TRAPP [E. BRUNFAUT], *Stanley au point de vue humanitaire*, in *Ibidem*, 27/5/1885.

² G. MANQUE [A. JADIN], *Gendarme en Afrique*, in *Ibidem*.

³ NIOKA, *Cà et là dans un carnet d'un voyageur qui n'est pas Anglais*, in *Ibidem*, 23/8/1885.

⁴ NIOKA, *Les Anglais au Congo*, in *Ibidem*, 27/5 et 6/6/1885.

⁵ *Nouvelles Congobelges et Placement à fonds perdus*, in *Ibidem*, 26/6 et 19/7/1885.

⁶ *Quelques chiffres, Correspondances. Cà et là dans un carnet d'un voyageur qui n'est pas Anglais*, 5, 19/6, 23/8, 6/9/1885

⁷ A. TRAPP [E. BRUNFAUT], *Tribulations en Afrique (...)*, in *Ibidem*, 26/7/1885.

⁸ A. DELCOMMUNE, *Vingt années de vie africaine. Récits de voyage, d'aventure et d'exploration au Congo belge 1874-1893*, t. I, Bruxelles, 1922, 173-174.

⁹ BEC ET ONGLES, *Petites demandes de renseignements*, in *Ibidem*, 12 et 19/6/1885.

¹⁰ AGR, papiers Strauch, Pos2740/2, lettre du Roi à Strauch, 9/5/1885 ; Pos 2740/3, lettre du Roi à Strauch, 2/12/1886

¹¹ ZAIRE, *Congo. Chapitre V*, in *Le Moniteur du Congo*, 26/6/1885

ait pas rue Bréderode ? »¹ Le coupable désigné se trouve facilement en la personne de celui qui en apparence a tous les leviers de la gestion quotidienne, à savoir : Maximilien Strauch dont la nomination comme intendant en chef paraît telle une ignominie pour laquelle le Roi s'est fourvoyé². Strauch est dépeint comme un tyran qui possède la faculté de casser les carrières des officiers. Ceux-ci se plieraient alors en quatre pour ne pas lui déplaire : « *Ce sont des Strauchville par-ci, des monts Strauch par-là. Un comble : le lieutenant Storms vient de lancer sur le Tanganika « le Strauch », goélette à fond plat ! De la platitude en tout et pour tout !* »³

L'incrimination n'épargne évidemment pas *Le Mouvement géographique*, présenté comme l'organe officiel de la rue de Bréderode. Une irritation envers le périodique apparaît avec la critique de Flor dans *Le Figaro* qualifiant le contenu du *Moniteur* de « *débinage à toute volée* » et recommandant par conséquent la lecture du *Mouvement*⁴. La réserve que permet une certaine ironie disparaît cependant et laisse la place à la rage en réponse à un article d'Alphonse-Jules Wauters. Le rédacteur en chef du *Mouvement* dénonce dans un article du 23 août les attaques anonymes d'« *une petite bande internationale d'ennemis d'un nouveau genre.* »⁵ Sans désigner explicitement le *Moniteur*, Wauters vise indirectement ces rédacteurs. L'étincelle de colère réside dans les qualificatifs utilisés par Wauters, laissant penser que les critiques proviennent d'agents lâches ou immoraux. C'est de là qu'ils vont se présenter comme « *la noble phalange des **explorateurs** révoltés par l'injustice et l'iniquité, les vaillants, les intrépides, les hommes **libres*** »⁶. La réplique ne se fait donc pas attendre. La direction à Bruxelles et le *Mouvement* sont présentés comme une association de malfaiteurs : « *ces gens-là célèbrent les beautés de la vie en Afrique, leurs patrons y trouvent commode d'y envoyer mourir les autres et plus commode encore de récolter ce que sèment leurs victimes, et pas un de ces fanfarons, entendez-le bien, pas un seul n'a assez de cœur pour payer de sa personne et braver lui-même la mort au Congo !* »⁷. Cette éruption langagière résulte de l'insistance avec laquelle l'organe de presse montre les risques de mortalité liés à un séjour au Congo. Cette mise en lumière provient néanmoins d'une initiative extérieure – un article dans le *New York Herald* et une interview dans *Le Matin* d'Adolphe Burdo – à laquelle le *Moniteur* se joint à partir de la mi-août en reproduisant les articles et en confirmant leur contenu. La conjonction de leurs points de vue se comprend plus aisément au regard du rapport de la Sureté qui mentionne l'apport de renseignements de Burdo au périodique⁸. En dehors de la polémique, les considérations sur l'état sanitaire renvoient pleinement à celles de l'émissaire américain Tisdell qui en 1884 dénombre moins de la moitié d'agents valides⁹. À partir de cette dénonciation, le *Moniteur* accuse le *Mouvement* de mentir délibérément, car atteint d'une « *folie congolâtre [...] incurable* » et conçoit l'association « *MM. Strauch, Wauters et Cie* »¹⁰. À l'inverse, Léopold II est replacé sur un piédestal et toute la faute est rejetée sur la direction de Bruxelles qui a compromis « *la grande œuvre humanitaire [...] le Roi et la Belgique dans cette misérable équipée.* »¹¹ Enfin, les conditions

¹ L'AMER, *Création d'un État libre*, in *Ibidem*.

² *Les Cumulards*, in *Ibidem*, 12/7/1885

³ NIOKA, *Alléluia*, in *Ibidem*, 26/7/1885

⁴ *Le Figaro*, 10/6/1885, p. 3.

⁵ *Le Mouvement géographique*, 23/8/1885, p.1.

⁶ *Bataille*, in *Le Moniteur du Congo*, 6/9/1885.

⁷ *Ibidem*.

⁸ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 203, note confidentielle de la Sureté, 7/9/1885.

⁹ Voir : chapitre 3 : a) L'opinion défavorable de Willard P. Tisdell, p. 184.

¹⁰ *Le Congo belge et Un camouflet qui ne sera pas le dernier*, in *Ibidem*, 16 et 23/8/1885.

¹¹ *Démission- Révocation*, in *Ibidem*, 30/8/1885.

de vie sur place ne sont pas seulement dévoilées, le sort réservé aux agents revenus pour maladie avant la fin de leur terme : privés de toutes ressources, ils essaient vainement de toucher leurs émoluments et l'envoi de huissiers ne semblent rien y changer¹.

C. L'expression d'un doute sur la mise en valeur

Le Moniteur du Congo ne se place pas dans la seule trame dénonciatrice ; bien au contraire, fort de leur expérience, les rédacteurs se positionnent comme des spécialistes de la question coloniale et plus particulièrement congolaise. En réaction au discours officiel, ils tentent de démonter le discours de la rue de Bréderode qui porte à la fois sur le potentiel économique du nouvel État et sur la mission civilisatrice. Au point de vue commercial, un premier rédacteur, L'Amer, affirme aussitôt que « *la Belgique ne retirera jamais aucun profit de cette union* »². Il rejoint ainsi Tisdell qui ne croit pas non plus à une exploitation du Congo³. Il rejette donc le volume des exportations estimé par Stanley lors de son intervention à la chambre de commerce de Manchester en octobre 1884. Établissant lui-même les bénéfices des sociétés actives au Congo, il arrive à un montant d'environ 27 millions de francs tandis que l'estimation de Stanley tourne aux alentours de 75 à 80 millions⁴. Poursuivant, il pointe les différentes faiblesses du nouvel État – notamment l'absence d'une large façade maritime où arrivent les voies commerciales avec la perte de la rive sud du Bas-Congo et celle du Niari-Kwilou – et rejoint plusieurs considérations du second spécialiste qu'est Zaïre, à savoir : la difficulté de transformer le Bas-Congo en une vallée industrielle d'autant plus que le Niari-Kwilou pourrait devenir un bassin minier ainsi que la certitude que le commerce du Haut Congo continuera à emprunter le chemin de l'Ogooué, soit le côté français, et tout cela sans escompter les difficultés que représentent la construction du chemin de fer⁵. Cependant, ce dernier rédacteur se veut plus encourageant et considère que l'exploitation agricole est la seule voie économiquement viable. Il dresse une liste d'une vingtaine de produits vivriers et industriels ; s'il met en avant les bananes, l'ananas, le coton ou encore l'indigo, le caoutchouc est signalé sans plus. Cette considération renvoie bien à la chronologie de l'État indépendant où la récolte du latex ne prend forme que dans les années 1890. Cet ancien agent imagine la mise en valeur des plateaux dans le Haut-Congo – rejetant l'exploitation des forêts – avec l'établissement d'une route avec des villages relais pour le transport par char à bœufs, à l'exemple des Boers en Afrique du Sud. Se penchant au préalable sur la question ferroviaire, ce rédacteur estime que le climat et les miasmes dans la terre ne peuvent provoquer que la faiblesse et la maladie de tout Européen, si bien que tout travail lourd ne peut être confié qu'aux populations locales. « Or, ajoute-t-il, *le nègre du Congo est paresseux par essence, surtout dans son pays. Il faudra donc engager des noirs d'autres régions ou des coolies.* »⁶ Ce qui est percutant pour notre réflexion n'est pas tant l'énonciation d'un stéréotype largement partagé – l'indolence des populations locales – que le développement donné par l'auteur par la suite. Dans de grandes lignes, il projette l'obligation de recruter de

¹ A. ELIE, *Correspondance et Humble supplique*, in *Ibidem*, 26/6 et 9/8/1885 ; NIOKA, ?, in *Ibidem*, 2/8/1885.

² L'AMER, *Le Congo au point de vue commercial*, in *Ibidem*, 12/6/1885.

³ Voir : chapitre 3 a) L'opinion défavorable de Willard P. Tisdell, p. 185-187.

⁴ En effet, Anstey démontre que le chiffre de deux millions de livres avancé dans les milieux de Manchester n'est pas conciliable avec le volume d'affaires d'alors des maisons de commerce anglaises équivalant un peu moins d'un demi-million de livres. R. ANSTEY, *Britain and the Congo (...)*, p. 31-34.

⁵ L'AMER, *Le Congo au point de vue commercial*, in *Ibidem*, 19/6/1885.

⁶ ZAÏRE, *Le Congo au point de vue géologique et minéralogique*, in *Ibidem*, 19/6/1885.

travailleurs noirs en dehors du Congo, car « le nègre de celle-ci ne se soumettra jamais volontairement à un travail aussi pénible que celui de la culture. »¹ Il se réfère à l'esclavage domestique qu'il définit comme régime social du Congo et qui doit légitimer le recours aux esclaves pour le nouvel État tout comme le font déjà les factoreries. Avec quelques différences et bien avant sa mise en place, l'auteur définit comme la seule alternative économique d'une part l'utilisation du travail forcé et d'autre part l'instauration d'un monopole étatique (belge). Sans naïveté hypocrite, il précise qu'« il faut naturellement employer des punitions corporelles pour les récalcitrants, mais il est inutile d'user de cruauté. »²

D. La corruptibilité de la mission civilisatrice

Cette solution imaginée pour l'exploitation économique renvoie brusquement au leitmotiv des avatars de l'entreprise léopoldienne. Par divers aspects, le *Moniteur* fait œuvre de démystification dans les récits de Brunfaut en visant tout d'abord Stanley. Le personnage de l'explorateur est alors séparé de sa personnalité par l'identification à son nom de baptême, John Rowlands³. De son expérience africaine, Brunfaut révèle l'usage de la violence armée par Stanley envers les populations locales, mais également sa dureté envers le personnel européen⁴. Cette remarque est d'ailleurs la seule retenue par la suite : l'explorateur anglais vit dans le luxe et ne répond pas aux suppliques du personnel subalterne sous-alimenté⁵. À l'opposé, Paul Nève – immortalisé par le *Moniteur* – rapporte le dévouement avec lequel le chef de l'expédition l'a soigné en 1881.

Certainement, Stanley est doté d'une personnalité complexe ; il ne fait pas l'ombre d'un doute que la brutalité peut l'animer tout comme il s'inquiète de l'usage de la force par les jeunes officiers dans leurs rapports avec les populations⁶. Le second chroniqueur, Auguste Jadin, a certainement, sous les ordres de Grant Elliott, exercé de telles violences. Devant un différend entre l'officier anglais et des porteurs, celui-ci ordonne non seulement de mettre à la chaîne les porteurs pour leur administrer le fouet, mais également d'incendier leurs villages. « *Au nom de la civilisation, conclut Jadin, et forcés par des supérieurs nous avons commis une infamie. Que le sang versé retombe sur eux et leurs complices.* »⁷ Accablant la hiérarchie britannique, les rédacteurs se voilent – volontairement ou non – la face, car Hanssens qu'ils glorifient utilise aussi la destruction par le feu pour mater les populations locales avec l'approbation de Stanley⁸. Ces révélations montrent l'ancrage d'une culture de la violence parmi le personnel européen et qui va se transmettre du briscard au néophyte comme le souligne d'ailleurs Charles Lemaire dans son repentir de 1907 : « *Mon esprit était tout prêt à accueillir les dires de nos "anciens", c'est ainsi que mon éducation africaine commença dans les coups de fusil et de canons, dans les incendies de villages à "mettre à la raison", en un mot dans l'abus et le surabus de la force avec tous ses excès.* »⁹

¹ *Ibidem*, 23/8/1885

² *Ibidem*.

³ A. TRAPP [E. BRUNFAUT], *Stanley au point de vue humanitaire (...)*, 27/5/1885 et *Tribulations africaines (...)*, 26/7/1885

⁴ En 1892, Brunfaut lui-même sera impliquée dans une affaire d'homicide. Voir ce chapitre : b) Les premiers échos en provenance du Congo, p. 484.

⁵ MÉGAS, *Égoïsme de Stanley*, in *Ibidem*, 20/9/1885.

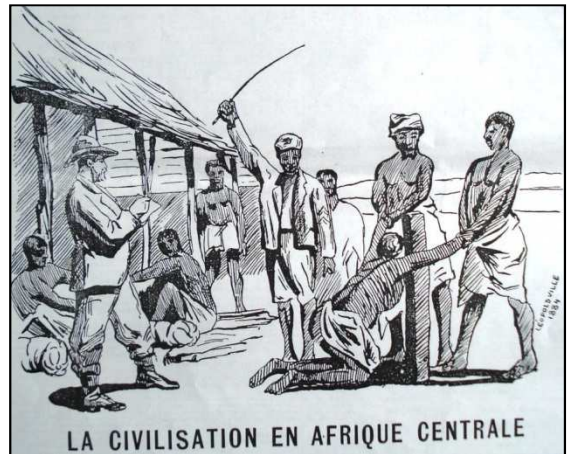
⁶ J. NEWMAN, *Stanley (...)*, p. 170, 205.

⁷ G. MANQUE [A. JADIN], *Gendarme en Afrique (...)*, 5/6/1885.

⁸ J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 205.

⁹ Cité dans D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 27.

Le registre n'est évidemment pas encore celui de la violence de masse comme l'illustrent les propos de Lemaire pour l'Équateur dont il a été le commissaire de district. Nous nous situons dans un mécanisme où l'usage de la force est légitimé notamment pour le domaine économique. Dans son portrait de Stanley, Brunfaut transforme l'AIA en l'« *Exploitation internationale africaine* » et Nioka la qualifie de « *firme* » avant d'ajouter que l'Association « *a été escamotée rue Bréderode avec beaucoup d'autres choses gênantes.* »¹ Parmi celles-ci se trouverait donc la mission civilisatrice qui est au centre de la première illustration du périodique. Esquisse du tableau *La civilisation au Congo* de Manduau (voir l'illustration), elle met en scène l'application d'une peine corporelle, avec une chicotte dénommée le « *juge de paix* », à un indigène sous le regard d'un agent européen². Sabine Cornélis, qui a étudié cette peinture, la définit comme étant exceptionnelle du fait de sa virulence rare pour l'époque et elle présente le *Moniteur* telle une mise en garde contre le nouvel État³. Assurément, le périodique alerte l'opinion publique et il n'est pas anodin que la première illustration soit le croquis de Manduau. À l'instar de la presse à sensation, le *Moniteur* en guise d'accroche publicitaire place une image scandaleuse en opposition avec le discours officiel. Il faut mentionner qu'aucun article de ce numéro ne se réfère au dessin et le succès rencontré permet une parution hebdomadaire dès le troisième numéro. Le but est donc bien de faire connaître, de diffuser et de vendre le journal au plus grand nombre. Néanmoins, le tableau de Manduau représente une réalité décrite quelques années après par Marcellin De Saegher et qui rejoint les considérations de Lemaire. Le magistrat, lors de sa mission d'inspection, dénonce « *la coutume de recourir les actes des noirs à des corrections corporelles appliquées séances tenantes par les fonctionnaires eux-mêmes.* »⁴ Foncièrement, en traitant des peines corporelles ou de la violence armée, la rédaction du *Moniteur* dénonce avant tout que les Associations ne sont pas ce qu'elles prétendent être. Il les qualifiait tantôt de « *comité d'exploitation* » tantôt de « *comité Strauch et Cie* »⁵. Mais la dénonciation d'une telle dérive n'était pas la première, en 1882 déjà, un agent de l'AIA – probablement Adolphe Burdo – rapportait déjà dans une brochure les mêmes considérations :



« *Qui croit encore aujourd'hui à la civilisation du centre de l'Afrique ? [...] À la moindre occasion, on riait de cette Association qui avait entrepris la mission de civiliser les sauvages de l'Afrique centrale, pendant que l'Association s'amusaient bien davantage encore aux dépens de ceux à qui elle avait réussi à faire croire à la sincérité de cette mission qu'elle s'était imposée, elle, dont le principal mode de civilisation consistait à envoyer des coups de fusil aux nègres qui se montraient trop exigeants dans l'échange du hongo. Jamais, au grand jamais, il n'est entré dans l'idée des promoteurs de l'entreprise d'aller sacrifier nos compatriotes et nos capitaux dans le but d'obtenir des*

¹ A. TRAPP [E. BRUNFAUT], *Stanley au point de vue humanitaire (...)*, 27/5/1885 et NIOKA, *La création d'un État libre*, in *Le Moniteur du Congo*, 26/6/1885.

² *La civilisation en Afrique centrale. La chicotte*, in *Ibidem*, 5/6/1885.

³ S. CORNÉLIS, « Edouard Manduau et la Civilisation au Congo (1884-1885) », in M. QUAGHEBEUR. (dir), *Figures et paradoxes de l'Histoire au Burundi, au Congo et au Rwanda*, vol. 1, Bruxelles, 2002, p. 11-37.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, I. 2003-23, papiers privés, minute n°1, 19/5/1889.

⁵ *Nouvelles Congo-Belges*, in *Le Moniteur du Congo*, 16/8/1885.

résultats d'ordre scientifique et moral ; jamais ils ne se sont donné pour but l'amélioration de la condition sociale des innombrables et barbares peuplades du continent noir [...] L'Association avait endossé la robe de missionnaire pour dissimuler discrètement ses larges poches de trafiquant. »¹ Néanmoins avant de faire tomber le masque des Associations, les premières cibles du *Moniteur* sont bel et bien les missionnaires de confessions chrétiennes. Dans le contexte belge, la rédaction se positionne clairement dans le pilier libéral en regrettant l'importance prise par les missions religieuses dans le nouvel État². L'auteur vise plus particulièrement les religieux catholiques – ici les spiritains – qu'il estime être favorisé déjà par les Associations et dont l'étendue de l'influence ne peut que provoquer l'échec de la mission civilisatrice. Le reproche leur est adressé d'être vénaux et d'user des pratiques de l'esclavage. Prenant l'exemple de la mission de Landana, il affirme qu'ils se sont emparés des meilleures terres et qu'ils achètent les autochtones établis à la mission. Ceux-ci reçoivent une instruction principalement manuelle en vue d'en faire des ouvriers et des agriculteurs au service des missionnaires. Les natifs employés ne bénéficient d'aucune liberté personnelle : le surplus des productions revient à la mission tout comme les enfants nés des couples formés par les missionnaires. Ce jugement, qui n'est pas foncièrement inexact, mais nourri idéologiquement, se retrouvera en partie dans le rapport de la commission d'enquête créant une polémique avec les Jésuites, au sujet de l'usage que ceux-ci font des fermes chapelles³. Mettant finalement tous les évangélisateurs dans le même sac, l'ancien agent conclut que le seul résultat auquel ils sont arrivés est « l'exploitation à outrance des malheureux qu'ils achètent sous prétexte de les civiliser. »⁴ Selon lui, la solution réside dans l'inscription du principe d'égalité entre les indigènes et les Européens établis au Congo en vue d'abolir l'esclavage. Cette position clairement progressiste n'est pas l'apanage du seul rédacteur, mais au contraire reflète l'opinion du journal⁵.

Une critique sévère de la politique coloniale à proprement parler existe, mais elle est beaucoup plus tardive et se concentre sur le mois d'août. Un des piliers du *Moniteur*, qui n'est autre que le rédacteur L'Amer, écrit un article intitulé « *Qui mérite la chaîne ?* » et dans lequel il exprime ouvertement son dégoût non pas tant pour la privation de la liberté que pour le traitement réservé aux Congolais. Se concentrant sur les factoreries qu'il connaît bien, il dénonce que l'impératif économique emprisonne les natifs – généralement vieux ou chétifs – livrés par leurs

¹ LE MAJOR X [A.BURDO ?], *Le secret de l'Association internationale africaine*, Bruxelles, 1882, p. 7.

² L'AMER, *Les missions religieuses au Congo*, in *Ibidem*, 27/5 et 5/6/1885.

³ Voir : A.-S. GIJS, *Le Congo léopoldien et les missions comme enjeux des relations Jésuites-État de 1879 à 1908 : entre ombres et lumières, plaidoyers et réquisitoires*, mémoire de maîtrise, UCL, Louvain-la-Neuve, 2009.

⁴ *Ibidem*, 5/6/1885.

⁵ L'on comprend mieux alors, la recommandation faite aux lecteurs d'acheter une brochure d'Henri Guesnet intitulée *Sire en route pour le Congo mais ne va pas en Afrique qui veut*, publiée à Bruxelles en 1885. Ce Flandrien est l'auteur d'un catéchisme sur les principes du libéralisme, son appartenance idéologique – en plaidant pour la séparation de l'Église et de l'État, le suffrage universel ou la paix – ne peut être plus claire (H. GUESNET, *Le catéchisme politique du genre humain ou les principes du libéralisme*, Bruxelles, 1874). Il semble avoir pris l'habitude d'écrire aux grands de ce monde en vue de partager ses idées comme à Napoléon III (H. GUESNET, *Sept lettres à Napoléon III avant la chute de l'empire*, Bruxelles, 1870). L'exploration africaine et le discours de Léopold II ne peuvent dès lors que l'inciter à féliciter le monarque qui s'approche au plus de ses idées : une action collective des nations européennes et désintéressées en vue d'abolir l'esclavage « au moyen de lois civilisatrices libérales et d'affaires commerciales libres. » (H. GUESNET *Sire en route pour le Congo* (...), p. 19.) Profondément anticlérical, il n'épargne pas dans son développement les missions, car même selon lui, le clergé en Belgique maintient l'esclavage par sa domination qualifiée d'absolue sur les consciences des fidèles. Pires sont les missions qui n'ont que des apparences civilisatrices qui n'ont qu'un seul but : dominer en maître. Le salut viendrait dès lors « des missions d'instituteurs laïques qui possèdent une conscience ayant l'esprit des institutions libres à développer » et ajoute-t-il « j'engage donc doucement Votre Majesté, à ne pas favoriser les missionnaires religieux qui n'auraient pas pour principe dans leur enseignement la liberté de conscience et la liberté de la pensée humaine. » (*Ibidem*, p.11-12.)

chefs. Ceux-ci par la contrainte deviennent la force de travail. Ne bénéficiant d'aucun salaire, ils sont soumis en outre à l'arbitraire meurtrier des Européens : « Aussi longue qu'est la journée et aux abords de la majeure partie des établissements commerciaux, l'on entend qu'un concert de gémissements, de plaintes, de cris de douleurs, de malheureux dont la chicotte ou la palmatoire¹ laboure les chairs et qui se sont rendus coupables de faits qui vaudraient tout au plus ici à nos moutards, une admonestation bien sentie. »² Un tel comportement ne peut qu'avilir les Européens précise-t-il et sur la même page, un article signé « un sauvage » renverse les statuts en considérant que le vieux continent au vu de sa situation sociale et politique retourne à grands pas vers la barbarie³. La critique politique se glisse à nouveau sous la plume d'un certain « M.R. » qui dénonce l'attitude anticonstitutionnelle de Léopold II avalisée par « les représentants censitaires » qui aliène une population et qui vole un immense territoire⁴. La condamnation ne porte pas tant sur le principe de la colonisation que sur les méthodes utilisées. La nécessaire conviction de la mission civilisatrice se trouve ainsi exprimée par un rédacteur signant des initiales « J.L. ». Selon lui et prenant en exemple les premiers évangélisateurs, « une œuvre civilisatrice demande donc beaucoup de patience, beaucoup de dévouement, et le civilisateur doit posséder à un haut degré l'amour de l'humanité. »⁵ Constatant que les progrès moraux de la civilisation européenne depuis l'Antiquité, il observe que ceux-ci sont absents de l'expansion européenne et qu'au contraire la force et la brutalité sont usées, car elles sont plus rapides et plus efficaces. Ce n'est pas encore le cadre du caoutchouc rouge, mais ce n'est certainement pas non plus celui de la mission civilisatrice : « “Vous ne voulez pas être civilisés, non ? Très bien.” Quelques coups de fusil et l'ordre est rétabli ; tuer des barbares (?) est-ce un crime ? Allons donc ! Dites plutôt que c'est un bienfait. »⁶

2. Autour de la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles

Le 18 novembre 1889 s'ouvre à Bruxelles une conférence internationale dont l'objet est la suppression de l'esclavage en Afrique. L'initiative ne revient pas à l'État indépendant, mais à l'Angleterre qui en outre a sollicité les autorités belges en vue que l'invitation émane du petit pays⁷. La requête britannique vise à ce que le Portugal et la France suivent la Belgique, mais elle n'oublie pas dans ses calculs que le chef de l'État congolais réside dans la capitale belge sous la forme d'un Janus royal. Plus que jamais Léopold II manœuvre dans le jeu diplomatique que pour y glisser ses intérêts. Vus de l'extérieur, les travaux de la conférence portent au pinacle l'État indépendant qui ne connaîtra plus jamais une telle réputation. Au summum de sa renommée, le Congo léopoldien se trouve également à la croisée des chemins. Tandis que les négociations à propos des ratifications de l'acte général et de celui sur les droits d'entrée s'échelonnent jusqu'en 1892, l'ÉIC s'asphyxiant financièrement opte pour le travail forcé et l'exploitation à outrance du

¹ Le palmatoire est une batte de bois épaisse qui est percé de cinq trous coniques et qui est infligée sous la paume des pieds ou des mains. Ce moyen de punition est prisé des Portugais, expliquant ainsi son usage dans le Bas-Congo.

² L'AMER, *Qui mérite la chaîne ?*, in *Le Moniteur du Congo*, 2/8/1885.

³ UN SAUVAGE, *Où sont les sauvages ?*, in *Ibidem*.

⁴ M.R., *Politique coloniale*, in *Ibidem*, 9/8/1885.

⁵ J.L., *La civilisation*, in *Ibidem*, 16/8/1885.

⁶ *Ibidem*.

⁷ L. CHATELET, « Het humanitaire optreden van Leopold II in Kongo-Vrijstaat. De anti-slavernijconferentie van Brussel (1889-1890) », in *Afrika Focus*, vol. 4, n°1-2, 1989, p. 13.

caoutchouc. Les premières voix s'élèvent contre certaines pratiques, mais elles ne sont pas encore entendues.

A. Avant la conférence : pratique et législation du Gouvernement bicéphale

L'expédition menée par Stanley use assurément de pratiques violentes que sont l'incendie de villages et l'application du fouet. Agissant dans un contexte de non-droit, le personnel de l'AIC se retrouve cependant, avec l'adhésion du nouvel État à l'acte général de Berlin, dans un cadre normatif intégrant la mission civilisatrice. Celle-ci se trouve principalement condensée dans l'article 6 qui stipule en effet que les puissances « *s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence et à concourir à la suppression de l'esclavage et surtout à la traite des noirs [...]* »¹ La mise en place des Gouvernements et l'élaboration de la législation peut donc laisser espérer une évolution vers des mentalités et des pratiques plus policées que celles de ceux que nous pourrions vulgairement qualifier d'aventuriers. Les premiers cadres gouvernementaux s'inscrivent d'ailleurs dans cette direction. De 1886 à 1889, le gouvernement est confié à des membres du corps consulaire belge pour leurs qualités diplomatiques et administratives. De même, les réflexions de Bruxelles sur la formalisation de l'administration à Boma entendent tout d'abord en matière de gouvernance de retirer l'arbitraire des mains européennes.

Agissant comme un État moderne, la nature et la teneur des rapports entre colonisateurs et colonisés se trouvent définis dans la législation. Dans la perspective de la conférence de Bruxelles, un rapport signé par van Eetvelde est publié au *Bulletin officiel*². Le ton employé est volontairement positif et veut démontrer que l'ÉIC accomplit sans réserve ses devoirs. L'administrateur général met en exergue deux lois qui ont été édictées en 1888, d'une part le Code pénal et d'autre part le contrat de louage. Le code prévoit dans sa section trois les atteintes à la liberté individuelle et précise dans l'article 12 que la servitude pénale est applicable à ceux qui agissent en vue de détenir des personnes pour les vendre comme esclaves³. L'ÉIC reconnaît donc solennellement que tout homme est libre en droit. Évidemment, le principe est encore très loin de consacrer l'égalité naturelle, mais il reste fondamental. Pour y veiller, les relations professionnelles entre Européens et Africains sont définies⁴. Un contrat de service devient obligatoire et stipule différentes mesures qui se placent dans l'esprit de Berlin de conservation des populations locales. Le terme ne peut pas excéder sept ans et les gages – en argent ou en nature – doivent être clairement stipulés. En outre, l'employeur se trouve dans l'obligation de rapatrier ou d'assurer le retour des engagés à la fin du contrat. Pour éviter toute duperie, les contrats doivent être visés par le directeur de la Justice – qui est assimilé à un tuteur – ou le personnel qui y est délégué à cet effet. Deux conditions sont requises pour la validation du contrat : le respect des clauses prévues par le décret et la pleine connaissance du travailleur des conditions de son engagement. Enfin, le recours devant la Justice pour tout acte de maltraitance doit conduire à la résiliation du contrat. Pour le personnel de l'État, il est d'ailleurs précisé que les fonctionnaires doivent régulièrement instruire le personnel africain sur leurs droits et devoirs ainsi que sur les décrets et les ordonnances qui les

¹ J. HOPF, *Nouveau Recueil général de Traités et (...)*, 2^e série, t. X, p. 418.

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 369-372.

³ *Ibidem*, p. 200.

⁴ *Ibidem*, p. 252-253.

concernent. En outre, le règlement écrit par Janssen décrit l'autorité colonisatrice dans une perspective paternaliste et précise que : « *les fonctionnaires de l'État sont responsables de la sécurité des hommes confiés à leurs soins ; ils veillent à l'observation des principes de l'hygiène, en réglant notamment les travaux et les exercices avec mesure, ils s'attachent à étudier la langue et l'esprit des mœurs des hommes sous leurs ordres ; ils s'efforcent d'élever le niveau moral et intellectuel de leurs employés noirs, tout en évitant de froisser leurs sentiments et leurs préjugés ; ils cherchent à stimuler leur zèle en appliquant sagement les peines et les récompenses.* »¹

Ce règlement, amendé dans les versions ultérieures du *Recueil administratif*, témoigne à juste titre de la bienveillance qui inspire la législation traitant des rapports différenciés entre blancs et noirs. La description par Sims d'un État à double face doit cependant nous mener à examiner les limites et la pratique de ce décret qui est largement mis en avant par les autorités de Bruxelles. En 1889, van Eetvelde requiert le directeur de la Justice en vue qu'il vérifie les conditions dans lesquelles sont employés les Congolais dans les factoreries et si ceux-ci connaissent leur droit à s'engager librement². Par contre, la même vérification pour les Zanzibarites employés dans la Force publique entraîne une réponse embarrassante du gouverneur. Ledeganck pense qu'informer les soldats de leurs droits entraînerait simplement l'indiscipline. Plus fondamentalement, il souligne que ceux-ci ne se sont pas engagés librement au service de l'ÉIC, car le contrat a été négocié avec leurs maîtres à Zanzibar qui louent leurs services et empochent les deux tiers de la paie³. En reproduisant le modèle arabisé repris au demeurant par Stanley, l'État indépendant concourt donc à un esclavage modéré en usant des pratiques les plus répandues. L'affirmation d'une application limitée de ce contrat de service aux domestiques (boys, ménagères) et aux employés des compagnies commerciales n'est cependant pas un fait acquis. La réponse de van Eetvelde aux propos de Ledeganck ne nous est pas connue et nous devons tenir compte que l'engagement des soldats et des travailleurs de l'État se réalise de plus en plus parmi les populations locales. Le caractère forcé du recrutement – légalisé en partie par le décret sur les chefferies indigènes – deviendra également de plus en plus apparent, alimenté d'ailleurs par un système de primes⁴. Ceci ne signifie pas pour autant que les travailleurs ne connaissent pas leurs droits ou plutôt qu'ils ne contestent pas leurs conditions. En effet, une circulaire de 1891 défend aux fonctionnaires « *de recevoir les réclamations collectives des travailleurs de l'État.* »⁵ La mesure d'ordre public renvoie l'exposé individuel des griefs soit à leur chef immédiat, soit à la Justice. Le doute reste cependant permis sur l'application réelle du contrat de service. La validation de celui-ci nécessite chaque fois la présence du travailleur, de l'employeur et d'un fonctionnaire délégué. Or le commissaire de district ou son remplaçant sont habilités tout comme les officiers du ministère public – et encore il faut que celui-ci soit disponible – de viser les contrats de travail⁶. L'employeur se trouve alors être l'autorité compétente, ce qui ne peut se réaliser sans des entorses légères ou graves aux

¹ « N°54 : Règlement sur le traitement des noirs engagés au service de l'État », in *Recueil administratif*, vol. 1, Bruxelles, 1890.

² MRAC, papiers Fuchs, 33, lettre de van Eetvelde n à Fuchs, 27/9/1889.

³ AGR, PVE, Pos4068, 2, lettre confidentielle de Ledeganck à van Eetvelde, 6/1/1889.

⁴ En 1892, une somme de cent mille francs est prévue au budget pour récompenser le zèle des agents MRAC, papier Wahis, 70/13, document n°7, 1 VI, lettre-circulaire du 29/10/1891.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 548.

⁶ Il s'agit de l'arrêté du 10/11/1895 mentionnant qu'en dehors de Boma, les commissaires de districts sont compétents. Il faut attendre l'arrêté du 1/11/1899 pour rendre la magistrature compétente sur tout le territoire mais à son défaut l'autorité administrative reste habilitée.

directives. La concentration des pouvoirs dans les mains des commissaires de districts retient l'attention de van Eetvelde au moment de l'étude du décret sur les chefferies indigènes. Il reconnaît qu'à cause des distances, les commissaires de districts sont les mieux placés pour dresser les tableaux des prestations, mais ajoute-t-il : « *il y a quelque danger à leur abandonner sans contrôle le soin de dresser un tableau qui peut imposer de lourdes charges aux villages et par là même exaspérer peut-être les natifs contre l'État.* »¹ Il recommande donc que les tableaux soient approuvés par le gouverneur et cette condition est inscrite dans le décret².

Les sphères gouvernementales ne sont donc pas animées par une volonté d'abuser les populations qui leur sont confiées. À tout le moins, l'ÉIC fait prévaloir ses intérêts en assurant au minimum les droits des populations indigènes découlant de l'acte général de Berlin. Les premières ordonnances de l'administrateur général au Congo illustrent bien le propos. La vente des armes perfectionnées est interdite ainsi que la dépossession des terres indigènes, mais l'instruction et la santé publiques ne sont pas encore à l'ordre du jour dans le Congo colonial. À côté des projets démesurés de Léopold II, une certaine *realpolitik* influe sur la gouvernance au Congo léopoldien, car le nouvel État ne peut s'établir qu'en tenant compte des contingences de son environnement. Entre autres, elle se manifeste pleinement dans la politique arabe de l'État. L'heure n'est pas encore à la guerre et Léopold II voudrait bien s'appuyer sur Tippo-Tip pour ses projets d'expansion vers le Nil et la récolte de l'ivoire³. Naïveté ou réflexion peu aboutie, le souverain croit d'ailleurs que l'emploi des effectifs du potentat arabisé aux expéditions les empêchera de poursuivre leurs razzias⁴. Un second rapport propagandiste de van Eetvelde estime d'ailleurs que la nomination de Tippo-Tip comme wali contribue à la limitation de l'esclavage et à la diffusion de la civilisation⁵. Dans ce même rapport, l'interdiction du transport des armes à feu est présentée comme une mesure nécessaire à l'abolition de l'asservissement. Or l'ÉIC a fourni des armes au potentat zanzibarite et durant la conférence, van Eetvelde énonce ses craintes devant un tel marché, car l'armement servirait pour la traite et Tippo-Tip pourrait les utiliser contre l'État⁶. Cependant, l'administrateur général redoute plus une levée de boucliers et une accusation d'instaurer un monopole que celle de favoriser le servage. Très pragmatique, Léopold II recommande de ne transférer le dernier lot que si l'attitude politique et commerciale de Tippo-Tip démontre suffisamment la loyauté du wali.

Sans être le paradoxe léopoldien, une tension se perçoit entre le caractère prévenant de la législation et l'action pratique du politique. En toute logique, cet écart se révèle également dans la gestion de la violence. Le phénomène perdure comme le signale De Saegher et le magistrat n'incrimine pas les factoriens à l'instar des collaborateurs de Léopold II. En 1885, ils étaient désignés comme agissant arbitrairement et quatre années plus tard, ils sont à nouveau pointés du doigt dans le rapport de van Eetvelde. Incluant les observations du directeur de la Justice, l'exposé mentionne à titre exemplatif la condamnation d'un employé commercial qui s'est livré à

¹ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 6/10/1891.

² A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 608.

³ Il s'agit de la mission Becker. Voir chapitre 2 : A. Assurer la souveraineté de l'État, p. 163-164.

⁴ MRAC, papiers Thys, 2, carnet 16, note du Roi à Thys, 17/8/1888.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 375.

⁶ Mille fusils liquidés par les arsenaux belges avaient été promis à Tippo-Tip. La moitié a déjà été envoyée et van Eetvelde évoque ici le solde. AGR, PVE, Pos4071, 27, note de van Eetvelde et commentaire du Roi, 29/1/1890

des voies de fait assez graves sur un travailleur autochtone¹. Dans le cadre propagandiste, il est évident que l'État ne va pas se discréditer en accusant ses propres agents, mais cela ne signifie pas non plus qu'il reste immobile. Peu après la conférence de Berlin se déroule une affaire curieuse et à propos de laquelle nous ne savons pratiquement rien, si ce n'est qu'un employé anglais de l'Association dénommé Bernie se suicide « à lui suite de sa mise en arrestation sous l'accusation d'avoir causé la mort d'un Haoussa. »² En toute vraisemblance, sir Francis de Winton a mis aux arrêts un agent tandis que les structures étatiques n'ont pas été installées et que les pouvoirs n'ont pas été établis. L'administrateur général au Congo agit par conséquent sur base de son autorité et de son éthique personnelles. Il signifie clairement que des frontières morales ne peuvent être franchies.

Quatre années plus tard, l'attitude de van Eetvelde est tout à fait similaire, lorsque Camille Janssen, devenu administrateur général de l'Intérieur, lui rapporte les accusations portées contre le commandant de la Force publique³. Il réagit vigoureusement s'enquérant si le Roi a été prévenu, car « *Le Gouv[ernement] ne peut pas se borner à étouffer cette affaire et je demande qu'elle donne lieu à une instruction judiciaire. Le prestige de la Justice doit souffrir de la situation que révèle cette lettre.* »⁴ Se basant sur les informations transmises par Ledeganck, Janssen n'a pas prévenu Léopold II, car il n'est pas convaincu que des traitements brutaux ont été infligés et qu'en outre il est dangereux d'inculper l'officier supérieur. Il ajoute que la peine du fouet est nécessaire au maintien de la discipline et que « *cinquante coups de chicotte n'est pas bien terrible (sic), je puis en certifier de visu.* »⁵ Ledeganck ne s'est déjà pas montré favorable à l'exposé de leurs droits aux soldats indigènes, il n'est donc pas étonnant de le voir défendre Avaert. Il ne faut cependant pas se méprendre devant sa position. Il avance un motif politique – la nombreuse présence des Zanzibarites à Boma requiert l'ordre et la discipline –, mais derrière se cache une attitude craintive : il n'y a personne pour remplacer Avaert et le moment est peu opportun de montrer un signe de faiblesse⁶. Ledeganck conclut sur la conviction que l'impression produite par l'accusation amènera Avaert à une mesure plus grande dans l'application des châtiments corporels. De toute évidence, Bruxelles ne se rallie pas à l'avis de Boma et le commandant de la Force publique est poursuivi et condamné à une peine somme toute légère.

Dénoncés par De Saegher, les abus liés aux peines corporelles requièrent en fait l'attention du gouverneur et l'affaire Avaert n'y est pas étrangère puisque les mesures sont prises simultanément. Le gouverneur précise d'abord le règlement de discipline militaire. Il modifie les deux premiers mots de l'article 23 pour bien spécifier qu'il s'agit de punitions militaires et que dès lors elles ne s'appliquent qu'à eux⁷. En observant de plus près cet article, il est aisé de constater que la peine du fouet est loin d'être la première prévue par la loi⁸. Cette modification du

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 372.

² APR, fonds Goffinet, note de Strauch au Roi, 23/4/1885.

³ Henri Avaert est accusé d'avoir battu pratiquement à mort un soldat zanzibarite qui a succombé des suites de ses blessures. Voir chapitre 4 : 2. Une réalité de terrain plus conflictuelle, p. 294.

⁴ AGR, PVE, Pos4072, 36, lettre de van Eetvelde à Janssen, 28/3/1889.

⁵ *Ibidem*, lettre de Janssen à van Eetvelde, 28/3/1889.

⁶ *Ibidem*, copie de la lettre de Ledeganck à Janssen, 15/2/1889.

⁷ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 284.

⁸ Elle vient après les arrêts provisoires, la retenue de solde, la mise aux fers avec travail et avant la rétrogradation et la dégradation. La peine du fouet se place parmi les punitions les plus sévères et doit être administrée dans des conditions précises. Les coups entre douze et cent sont appliqués dans le bas du dos et seuls cinquante coups peuvent être donnés le même jour. L'interruption se fait automatiquement en cas de blessure ou de syncope.

règlement est accompagnée quelques jours plus tard d'instructions. Ledeganck insiste que le règlement accueille à contrecœur le châtement corporel et cette punition ne peut donc jamais « *dégénérer en acte d'inhumanité ou de cruauté.* »¹ Au contraire, le gouverneur soutient que l'exemption de cette peine pour certains soldats indique la volonté du législateur d'abolir ce type de punition progressivement avec l'élévation du développement moral des soldats. L'influence de l'affaire Avaert se perçoit distinctement par la désignation de l'inhumanité dans la poursuite de l'administration des coups ayant provoqué une plaie, car celle-ci se gangrène facilement. Or pour l'affaire impliquant le commandant de la Force publique, la victime prétendait avoir reçu en une seule séance deux cents coups de chicote et le médecin constata deux plaies gangreneuses aux fesses dont l'une de très mauvais aspect². Une troisième fois, Ledeganck revient sur la problématique du traitement réservé aux populations locales. Il rappelle les différents règlements que nul ne peut ignorer. Pour les peines corporelles, il réglemente la forme du fouet : la lanière ne doit pas avoir un diamètre supérieur à un centimètre ; de même, elle doit être lisse et cylindrique et non anguleuse et tordue. Fermement, il conclut que « *le Gouvernement est décidé à réprimer, avec la plus grande sévérité, toutes les infractions* »³. Ce phénomène d'excès n'est pas propre à l'ÉIC, car comme le souligne l'historienne française Sylvie Thénault : « [...] *l'exercice quotidien de l'autorité, dans les territoires coloniaux, outrepassait largement les limites imposées par les textes.* »⁴ Il reste néanmoins que ces peines corporelles sont liées à la violence domestique, qui dans la société européenne du XIX^e siècle est acceptée dans des proportions modérées, comme en témoigne la jurisprudence belge qui peut inspirer la justice coloniale⁵. En revanche, observons que l'abus de corrections corporels est par contre réprimé du moins dans le Bas-Congo⁶.

Les instructions gouvernementales pour la peine de la chicote rappellent par ailleurs que celle-ci intègre les moyens de la violence institutionnalisée dont le but avoué est le maintien de l'ordre. Cette officialisation vise à garder la discipline parmi le personnel africain de l'État, mais elle consiste également à exercer une domination sur les populations locales⁷. L'affirmation de la souveraineté passe notamment au travers d'une démonstration de force. Ce type d'action est entrepris par le Gouvernement local parce qu'elles sont pensées comme des opérations assurant la sécurité intérieure. Lorsque l'État indépendant sera contraint de se réformer, elles seront définies et cadrées dans la législation sous la dénomination d'opération de police pour les distinguer des déploiements des forces armées. Le corpus documentaire que nous avons pu réunir comporte un cas relevant de cette pratique. Vétéran de l'AIC et directeur des Finances, William Parminter explicite les diverses actions qu'il a entreprises à la suite de ce qui est interprété comme des vols commis par les villageois au passage des caravanes entre Vivi et Isanghila.

¹ *Ibidem*, p. 286.

² AGR, PVE, Pos4072, 36, copie de la lettre de Ledeganck à Janssen, 15/2/1889.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 364.

⁴ S. THÉNAULT, *art. cit.*, p. 241.

⁵ En 1895, les attendus d'un jugement du tribunal de première Instance de Boma – qui acquitte un factorien d'avoir battu un boy – se réfèrent à la jurisprudence belge : « *Attendu que ce droit de correction doit être reconnu, sur les noirs, aux blancs dans leur domicile, dans la juste mesure qui est nécessaire pour faire respecter leur autorité, tout comme dans les pays civilisés il appartient au mari sur sa femme (Jugement Tongres quatre Janvier mil huit cent quarante quatre), au maître sur ses élèves et au prêtre dans son église (Jugement Courtrai seize novembre mil huit cent quatre vingt).* » (SPFAE, AA, GG, 3614, jugement du tribunal de 1^e Instance, [1895])

⁶ *Idem*.

⁷ J.-F. BAYART, « Hégémonie et coercition en Afrique subsaharienne. "La politique de la chicotte" », in *Politique africaine*, n°110-2, 2008, p. 122-132.

Parminter commence par se rendre dans les villages et négocie dans des palabres la récupération des marchandises. D'après son témoignage, il patiente durant plusieurs semaines même si le service des caravanes est l'arrêt, mais il n'arrive à rien, car affirme-t-il : « *jamais cependant ils n'ont senti notre puissance et ainsi mes représentations ont été vaines.* »¹ En dernier ressort et avec le consentement de l'administrateur général au Congo, le directeur des Finances décide alors de se saisir par surprise de la population d'un village pour obliger les chefs indigènes à obéir aux injonctions du nouveau pouvoir. La manœuvre réussit : les divers chefs impliqués dans l'affaire restituent soit les marchandises, soit mettent des hommes à disposition du service des caravanes.

Ce succès est néanmoins entaché par l'effusion de sang que regrette Parminter, car le but n'était pas recherché. Le major anglais explique que contrairement aux ordres prescrits, des Haoussas ont ouvert le feu et ont tué trois villageois. Cet exemple est symptomatique des actions ou des comportements que peuvent adopter les soldats de la Force publique. Même si leur recrutement ne se réalise pas *ipso facto* dans le libre consentement de l'engagé, le statut de militaire malgré ses contraintes offre la faculté de se libérer des cadres sociologiques locaux. En possession d'une arme et ne servant généralement pas dans leur région d'origine, ils sont dotés d'une puissance qu'ils mettent au service de leurs intérêts propres. Loin s'en faut d'affirmer que ces enrôlés adoptent tous automatiquement des comportements brutaux ou cruels, mais il est indéniable que les pratiques de rapt ou de viol de femmes ainsi que le pillage seront soit tolérés par les officiers européens y compris par le fait qu'ils se trouvent dépassés, soit seront encouragés par ceux-ci. Dans l'intervalle 1892-1904, la terreur exercée dans les régions de récolte du caoutchouc est rendue possible par la participation consentie des troupes de la Force publique ou des milices privées des sociétés concessionnaires.

Les assauts sanglants et les pratiques adjointes comme la mutilation caractérisent la violence structurelle au Congo, tout comme celles des « petits postes noirs ». Cet usage – de placer à la proximité des villages ceux qui vont être dénommés sentinelles, sentries ou capitas – deviendra rapidement une pratique courante. Livrés à eux-mêmes et s'employant à ce que les villageois accomplissent les prestations imposées, ces soldats africains auront vite fait de substituer aux chefs coutumiers et de tyranniser aussi les villages pour leur propre compte. Reprise des usages des Arabo-swahilis, l'idée des petits postes est défendue par Van Kerckhoven dès son retour des Stanley-Falls en 1888². Elle est ensuite suggérée au gouvernement local par Léopold II pour affirmer justement la souveraineté de l'État face aux Arabisés³. Avec clairvoyance, Ledeganck émet d'emblée une opinion négative, car selon lui, ces petits postes ne produiront que des effets contraires au but recherché. Les Zanzibarites au service de l'ÉIC, explique-t-il, rendent de grands services, mais ils doivent être soumis à la surveillance constante d'un chef européen au risque que « *les soldats fassent ce que font les Arabes* », c'est-à-dire de se comporter comme des esclavagistes⁴. La réponse du Roi ne nous est pas connue par contre il est certain que les petits postes se multiplieront faute entre autres d'un personnel européen trop réduit. Anticipant quelque peu, la problématique des petits postes sera un dossier traité de manière répétée par le Gouvernement bicéphale. Dès 1891, un ordre du jour du gouverneur mentionne que le Gouvernement a été saisi

¹ SPFAE, AA, AE 534 (352), lettre de Parminter à Strauch, 15/6/1886.

² P. SALMON, *Le voyage Van Kerckhoven aux Stanley-Falls et au camp de Yambuya*, Bruxelles, 1978, p. 82.

³ MRAC, papiers Fuchs, 37, lettre de Ledeganck au Roi, 20/11/1888.

⁴ *Idem*.

de plusieurs plaintes à propos des petits postes. Des exactions et de mauvais traitements sont commis à l'encontre des villageois et qu'en outre, les soldats s'occupent directement de la récolte de l'ivoire et de l'enrôlement d'hommes. Le gouverneur rappelle alors que ces abus sont « *hautement nuisibles à l'œuvre que nous poursuivons et que le gouvernement désire les éviter à tout prix.* »¹ Félix Fuchs note à ce propos que le Gouvernement central « *écrit qu'on ne doit pas multiplier les petits postes noirs* » et que l'usage des armes à feu n'est permis que dans le cadre de la légitime défense².

Si Parminster blâme l'attitude de certains de ses soldats, il n'a pas, quant à lui, hésité à incendier le village qu'il avait assiégé. Exhortant les chefs, il les prévient que s'ils ne respectent pas leurs engagements : « *j'irai, avec la force armée dont je dispose, détruire tous leurs villages.* »³ En revanche, peu après son arrivée au Congo, le gouverneur Wahis interdit d'embraser les villages, car le moyen ne prouve pas la force de l'État, mais surtout parce que celui-ci entraîne des vexations et renforce les inimitiés et non la soumission⁴. Cet ordre du gouverneur ne sera pas automatiquement suivi et surtout cette démonstration de force n'est d'ailleurs pas l'apanage réservé aux agents de l'État. L'*United States commercial agent*, Richard Mohun s'en vante dans l'un de ses rapports à l'*Assistant Secretary of State*⁵. En 1892, il rapporte le fait suivant : se rendant au Maniema, il traverse le district du Kassai et voulant visiter un village, il demande l'autorisation au chef. Ayant reçu la permission, il s'y rend avec six hommes, mais à l'approche des habitations, ils sont assaillis et ouvrent le feu. Bien que les agresseurs soient en fuite, Mohun prend possession du village et ajoute « *I burned it to the ground to teach them a lesson.* »⁶. À en croire les dires de l'agent américain, bouter le feu prodigue les résultats escomptés, mais ce n'est pas l'avis d'autres observateurs, à l'instar de Jacques de Crussol, le duc d'Uzès, qui est à la tête d'une expédition au Congo français en 1893⁷.

Tant les narrations de Mohun et du duc d'Uzès mettent en lumière que la violence n'est pas seulement institutionnalisée et structurelle, mais qu'elle est aussi intrinsèque aux résidents européens. L'utilisation de la violence par les gouvernements coloniaux se veut d'une certaine

¹ MRAC, papier De Saegher, IV. 2003-23, ordres du jour, circulaire, etc., Ivoire, GG 20/7/1891.

² MRAC, papiers Fuchs, 82, Analyse chronologique des lettres du Gouvernements local, Politique générale, n°1022, 29/7/1891.

³ SPFAE, AA, AE 534 (352), lettre de Parminster à Strauch, 15/6/1886.

⁴ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 611.

⁵ Voir : K. BARRETT-GAINES, « Travel Writing, Experiences, and Silences : What is left out of European Travelers' Accounts : The case of Richard D. Mohun », in *History in Africa*, vol. 24, 1997, p. 53-70. L'auteur se focalise cependant sur le second séjour de Mohun au Congo entre 1898 et 1901 et semble ignorer les faits et gestes qu'il a posé lors de son premier voyage.

⁶ Fièremment, il termine son récit avec la demande du chef le lendemain de devenir son frère de sang. NARA, T. 47 (Belgian Congo) Consular Despatches Boma 1888-1895, lettre de Mohun à Wharton, 23/12/1892.

⁷ À propos des incendies, il écrit à sa mère : « *Nous avons eu, ces temps-ci, quelques scènes assez curieuses. L'État belge du Congo qui occupe la rive opposée à celle où nous sommes à l'heure actuelle, bien qu'il ne soit que le produit d'une société dite antiesclavagiste, traite les noirs comme de véritables bêtes de somme, et pour un oui comme pour un non les fonctionnaires brûlent leurs villages [...] Si les Belges continuent, ils auront fait bientôt de leur État un vaste désert, à moins qu'un beau jour, les noirs exaspérés ne se soulèvent et ne réexpédient à leur domicile les bons Flamands, comme de vulgaires lettres tombées au rebut.* » (M.-C. DE ROCHECHOUART-MORTEMART [DUCHESSE D'UZÈS], *Le voyage de mon fils au Congo*, Paris, 1894, p. 71-72.) Il est par contre intéressant de noter que dans la publication de son récit, l'explorateur adopte la position communément admise quand il s'agit du Congo français : « *A neuf heures un quart, nous arrêtons au village du chef Gabato, qui, ayant fait quelques bêtises, a eu son village brûlé par ordre de l'administrateur. Cette leçon, qui est à peu près la seule qu'on puisse infliger aux indigènes turbulents, a eu le meilleur effet [...] la petite flambée infligée les rend extrêmement aimables [...] Ce sont de méchants auxquels une bonne fouettée modifie heureusement caractère. Ces petites punitions sont parfois indispensables, sinon messieurs les noirs s'imaginaient qu'on a peur d'eux et engloutiraient tranquillement dans leur estomac les blancs qui circulent isolément sur la rivière.* » (J. DE CRUSSOL [DUC D'UZÈS], *Les boubous du Congo*, Paris, 1898, p. 19-20.)

manière limitée et cadrée. Si la législation condamne les abus, elle n'apporte pas en revanche des solutions concrètes pour gérer harmonieusement les relations entre colonisateurs et colonisés.

En 1887, le voyage d'Albert Thys, officier d'ordonnance du Roi, préfigure les missions qui seront confiées après 1895 à de hauts commissaires, mais il affirme être pieds et poings liés : il serait donc un observateur officieux du Gouvernement central. Ce qui ne l'empêche pas grâce à son excellente relation avec le gouverneur général de s'entretenir de la problématique avec celui-ci. Janssen reconnaît qu'il a connaissance de ces actes, mais qu'il ne veut et doit ne rien brusquer¹. Pour le gouverneur, ces pratiques disparaîtront en même temps que les agents des débuts, les « anciens », qui ont copié les comportements des commerçants, les « côtois ». Recueillant des confidences de commerçants bien établis, celles-ci résonnent très naturellement avec ce que l'on commence à percevoir derrière les mises en garde du Gouvernement bicéphale : les commerçants pour assouvir leurs appétits envoyaient dans les villages des « esclaves convertis en soldats [...] prêts à commettre toutes les atrocités » pour ramener le chef et le contraindre en l'attachant et en le fouettant². L'expérience partagée par Lemaire d'une transmission de génération en génération de l'usage de la violence trouve en quelque sorte son origine, même si les massacres de masse ne répondent pas à la même logique que les châtiments corporels, ils en partagent du moins un élément commun qu'est le racisme.

D'autres causes expliquant les violences exercées sur les populations locales – l'expression de personnalités en dehors de la forte contrainte sociale de la société bourgeoise et plus largement l'absence d'un réel contrôle étatique ou judiciaire – émergent déjà lors de cette première période de l'État indépendant. Si Bruxelles ne peut être au courant de tout ce qui se passe dans la forêt équatoriale, le Gouvernement central n'est pas pour autant complètement aveugle. Le cas d'Alphonse Vangele est à ce propos fort éclairant. Officier énergique qui fait partie de la cohorte de ces grands capitaines parcourant le territoire du Congo léopoldien, Vangele au même titre que Van Kerckhoven est proposé par Léopold II en 1890 pour être élevé au titre d'inspecteur d'État, et donc comme potentiel suppléant du gouverneur. Prodiguant son avis, van Eetvelde le fait sans ambiguïté : « Celui-ci a, au surplus, des coups de tête qui offrent du danger quand on dirige les affaires de l'État au lieu de commander à une expédition où l'on peut un peu faire fi de toutes les lois. »³ La brutalité de l'officier est donc connue des sphères gouvernementales et Vangele ne se tempère pas plus en Belgique. En 1893 au théâtre royal des Galeries Saint-Hubert, il agresse un agent et trois policiers sont requis pour l'appréhender. Renvoyé devant le conseil de guerre, il est acquitté, mais Léopold II exige qu'il démissionne de la maison militaire du Roi et qu'il rentre dans son régiment⁴. Indéniablement, le Gouvernement central ferme en partie les yeux sur les actes posés par leurs officiers. Bien plus tard, van Eetvelde en expliquera la raison. Le recrutement des officiers devenant insuffisant, « il faut ménager, écrit le secrétaire d'État, ceux qui maintiennent et fortifient l'autorité de l'État, même quand ils ont la poigne un peu dure. C'est justice, et le salut de l'État l'exige. »⁵

Cependant, le Gouvernement central ne cherche pas automatiquement à étouffer les dénonciations comme peut s'en plaindre le vice-gouverneur Camille Coquilhat. Les accusations

¹ *Ibidem*, p. 111.

² *Ibidem*, p. 131.

³ AGR, PVE, Pos4071, 27, note de van Eetvelde au Roi, 29/1/1890.

⁴ APR, Expansion, 145, 161 : Vangele, lettres du Roi des 10 et 13/3/1893.

⁵ MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, note de van Eetvelde sur l'histoire du Congo, s.d.

portées par son ancien adjoint Théodore Westmark à la station des Bangalas permettent également d'estimer que toutes les accusations formulées sur d'anciens agents ne sont pas toujours fondées, bien qu'il soit tout aussi difficile de démêler le vrai du faux. Le 14 et le 27 décembre 1890 sont publiés des articles dans les journaux belges, *L'Autorité*, *L'Intransigeant* et *La Réforme*, qui rapportent les propos tenus par Westmark lors de plusieurs conférences. Le Suédois accuse Coquilhat d'avoir traité inhumainement un voleur qui en est mort : celui-ci aurait été frappé par Coquilhat à coup de crosse, puis l'officier belge l'aurait fait attacher la tête en bas pour le faire fouetter (environ cent-septante coups non pas avec une chicote, mais un bâton) et enfin le faire attacher sur un chevalet¹. Le vice-gouverneur donne une version différente qu'il rapporte dans son livre, mais aussi dans une lettre pour se défendre : voulant s'échapper le voleur aurait été rattrapé par les soldats qui l'auraient frappé pour se défendre, Coquilhat l'aurait fait attacher à un arbre pour lui administrer environ septante coups avec un jonc et ensuite il aurait été enfermé dans une salle de détention entravé avec un carcan où il se serait donné la mort en se défonçant la tête contre le mur². Tout au moins, Coquilhat estime qu'il agit avec plus d'humanité que les Bangalas qui auraient soumis le condamné à diverses tortures avant de le mettre à mort. Cette attitude n'est pas sans rappeler l'expérience de van Eetvelde en Chine³. Marchal rejette la version de Coquilhat et valide celle de Westmark ; le suicide n'est qu'un faux-semblant et l'homme est décédé par le fait même d'avoir été battu à mort⁴. L'affaire du commandant Avaert citée plus haut donne la mesure d'un homicide causé par des coups et blessures, mais l'ancien diplomate, dans sa démarche réquisitoire, ne va pas plus loin dans l'analyse des témoignages si ce n'est qu'il mentionne le portrait peu flatteur du Suédois dressé par le vice-gouverneur⁵. En outre, l'officier belge apporte un élément que nous devons bien examiner, à savoir : la réorientation professionnelle de Westmark comme conférencier, qui tombe dans le sensationnalisme. Déjà en 1886, il avait donné en France des conférences intitulées : *Trois ans au Congo. Séjour chez les Bangallas, cannibals du Haut-Fleuve*⁶.

Pour se défendre, le vice-gouverneur mentionne le rapport de Liebrechts. Assistant à une conférence de Westmark à Ostende en 1889, le Suédois tenait des propos acerbes à l'encontre des officiers belges, mais lorsqu'il remarqua la présence de Liebrechts, il changea radicalement son discours⁷. En suivant de plus près, le parcours de Westmark, il est évident que le Suédois use

¹ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 100-101.

² AGR, PVE, Pos4073, 43, copie de la lettre de Coquilhat à Léon Aubry, 14/2/1891. C. COQUILHAT, *Sur le Haut Congo*, Paris, 1888, p. 331.

³ Un voleur ayant été attrapé dans sa résidence, le futur secrétaire d'État le fait flageller et le remet aux autorités chinoises au lieu de le mettre à mort. Il précise néanmoins que si un événement de cette nature se reproduit, il fait exécuter le voleur car ceux-ci ont l'habitude d'incendier les demeures visitées. MRAC, PVE, 76/50, carrière en Chine, lettre de van Eetvelde à sa famille, 21/6/1873

⁴ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 101.

⁵ En effet, Coquilhat affirme que son ancien subordonné possède une mauvaise réputation sulfureuse auprès de ses compatriotes. Celle-ci lui serait d'ailleurs accolée bien avant son engagement pour le Congo (AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 14/2/1891). Sa notice dans la *Biographie coloniale* rapporte que dès son retour du Congo, il entreprit une série de conférences critiques à l'égard de l'ÉIC et que le père Augouard, figure missionnaire bien connue, le traitait de fumiste (M. COOSEMANS, « Théodore Westmark », in *Biographie coloniale*, t. II, 1951, c. 977-979).

⁶ Voir l'édition : T. WESTMARK, *Trois ans au Congo. Séjour chez les Bangallas, cannibals du Haut-Fleuve* *Trois ans au Congo. Séjour chez les Bangallas, cannibals du Haut-Fleuve*, Lille, 1887.

⁷ AGR, PVE, Pos4073, 43, copie de la lettre de Coquilhat à Léon Aubry, 14/2/1891

fréquemment de ce type de procédé¹. En 1894, il se rend aux États-Unis pour faire un cycle de conférences². Elles ont un relatif succès en jouant sur des propos scandaleux visant en particulier Stanley³. L'une des illustrations accompagnant son discours est reproduite dans le *Sun* du 18 août 1894 rappelle les accusations proférées par Westmark à l'encontre de Coquilhat : un Africain est attaché à un arbre la tête en bas tandis que l'explorateur anglais le fouette de cent-soixante coups⁴.

S'il est admissible que Coquilhat ait atténué la violence des faits qui lui sont incriminés, il est hautement probable que les propos de Westmark tombent dans la démesure. En tant que témoin, il ne répond donc ni à la critique de sincérité, ni à celle d'exactitude. Voulant prouver sa bonne foi, il écrit en 1890 à Léopold II qu'il est prêt à prouver ses allégations, mais, ajoute-t-il, il faut le convoquer rapidement car il est sur le point de partir pour un nouveau cycle de conférences. La réponse du Roi ne prête alors à aucune équivoque : « *c'est une sorte de tentative de chantage. Ce M[onsieur]r passait pour avoir les plus mauvaises habitudes au Congo et n'a pu être repris au service.* »⁵ Le Gouvernement central – et ce malgré la réclamation de Coquilhat⁶ – ne daigne donc pas réagir et donc de donner du crédit à ces premières accusations qu'il juge infondées.

B. La Conférence antiesclavagiste de Bruxelles et Léopold II

a) Le combat abolitionniste avant la Conférence

Tandis que le jeune État s'affaire à affirmer sa souveraineté et à établir ses premières structures, le mouvement antiesclavagiste dont il se revendique poursuit de son côté les objectifs qu'il s'est assignés. Depuis le début du XIX^e siècle, les résultats engrangés sont importants. La traite atlantique cesse avec l'abolition de l'esclavage par l'Espagne en 1870, Cuba en 1878 et enfin dix ans plus tard le Brésil. Du côté oriental, Zanzibar n'est plus une plaque tournante avec l'interdiction posée en 1873 par le sultan Bargash d'exporter des esclaves depuis le continent africain⁷. Ces avancées politiques ont été rarement prises de manière volontaire, car la toute-puissante Angleterre se place aux avant-postes du mouvement antiesclavagiste. Sa ferme action

¹ En 1892 devant le Club scientifique de Vienne, Westmark affirme entre autres que Stanley aurait ordonné d'abattre Napoléon Luksic, qui était mourant, et de jeter le corps dans le fleuve (*L'Armée coloniale : revue indépendante hebdomadaire*, 21/3/1892, p. 12.). Les parents du jeune officier croate intentent un procès à Stanley et si nous n'avons pas trouvé trace du jugement, il est percutant de mettre en exergue que les sources, qui comme le *Moniteur du Congo* sont fortement défavorables à Stanley, ne mentionnent pas un tel crime.

² Il reprend le titre accrocheur de celles faites en 1886 en France : « *Fifteen months with the cannibals of the Upper Congo* ». Arrivé à New York, le Suédois accorde plusieurs interviews à un journaliste du *Sun* à qui il ment délibérément sur ses voyages en Afrique. Il invente un séjour de six années au Congo dont trois au service de Stanley et qu'ensuite Léopold II lui aurait confié une mission d'exploration. Mal lui en prit car les informations sont vérifiées par le quotidien qui les dément rapidement *The Sun*, 17/2/1894, p. 3 ; 19/2/1894, p. 5. Une lettre de Stanley à propos des états de service de Westmark est publiée dans le même journal le 13 mars 1894 (p. 7).

³ À Chicago, il affirme que Stanley par deux fois aurait ordonné par deux fois de préparer de la viande humaine mais que la première fois que la viande était avariée et que la seconde fois, il ne l'aurait pas trouvée gouteuse. *The Washington Times*, 7/4/1894, p. 1.

⁴ *The Sun*, 18/2/1894, p. 4.

⁵ APR, Expansion, 145, 179 : Westmark, lettre de Westmark au Roi, 15/12/1890.

⁶ Il sera demandé à Ernest Cambier et Louis Valcke de se produire comme témoin de moralité mais Valcke déclinera au grand soulagement de Coquilhat. L'affaire en restera là.

AGR, PVE, Pos4073, 43, lettre de Coquilhat à van Eetvelde, 16/3/1891.

⁷ S. ADEMOLA AJAYI, « Anti-slavery squadron » ; R.E. DUMETT, « Anti-slavery movement », in *Encyclopedia of African History*, vol.1, New-York, 2004, p. 94-96 ; H. DESCHAMPS, *Histoire de la traite des noirs de l'antiquité à nos jours*, Paris, 1971, p. 217-226 ; 272-273.

diplomatique est à ce propos souvent accompagnée d'une démonstration de sa flotte, dont le fameux *Anti-slavery Squadron*, qui n'avait non pas supprimé la traite négrière sur l'océan Atlantique, mais qui rendait l'activité négrière fort risquée. L'éradication de l'asservissement en Afrique n'est cependant pas complète et les abolitionnistes visent la servitude domestique et les marchands d'esclaves agissant à l'intérieur du continent. Cet objectif transparaît comme une lutte entre le bien et le mal, car les esclavagistes ne sont plus les puissances européennes et ce d'autant plus qu'à l'occasion de l'abolition de l'esclavage au Brésil, le pape Léon XIII – bien plus connu pour son engagement social – affirme dans son encyclique *In plurimis* que la servitude est contraire à l'ordre naturel établi par Dieu et appelle à une union sacrée des gouvernements¹. La situation est évidemment bien plus complexe, à commencer par les réalités de l'esclavage qui est somme toute une vieille institution établie dans les sociétés africaines². Toutefois, l'assujettissement varie ne fût-ce qu'en fonction du régime politique, s'il est centralisé ou non. Dans le premier cas, les esclaves sont peu à peu intégrés dans la communauté, ce qui n'est par contre pas possible dans les sociétés plus décentralisées. En outre, la servitude peut être contractée de manière volontaire – en raison de difficultés économiques ou d'une recherche d'une sécurité – et cet état prend par conséquent une forme temporaire. L'esclavage est dès lors bien plus un statut social qu'un facteur économique. Ainsi dans les États africains centralisés, les épouses, les concubines, les soldats et les domestiques sont issus de cette « catégorie sociale ». En revanche, le contact avec les différents courants de la traite négrière incite des sociétés notamment côtières à entrer dans cette économie en devenant des intermédiaires, tel le royaume Kongo qui y participe bon gré mal gré sur la façade atlantique ou les Swahilis sur l'autre versant. À leur propos, il est indubitable que les Arabes ou identifiés comme tels ont profondément influencé la structure et le fonctionnement de l'esclavage au Sahel, au Soudan et dans le cadre qui nous intéresse le long de la côte de l'océan Indien. Dans ce dernier espace, les esclaves sont principalement affectés à la culture des girofliers sans pour autant être réduit à l'état de simple marchandise et bénéficiant par là même d'un minimum de droits.

Ces esclavagistes, qui peuvent être identifiés globalement sous l'appellation d'Arabo-swahilis, sont dénoncés et vilipendés par Cameron et Livingstone. Par la suite, l'acte de Berlin et l'avènement de l'État indépendant permettaient l'espoir de la disparition des razzias. Néanmoins à la fin des années 1880, aucune action n'a été entreprise en ce sens et une voix se fait alors tout particulièrement entendre à ce sujet. Il s'agit de celle du cardinal Charles Lavigerie qui est l'archevêque d'Alger et le fondateur de la Société des missionnaires d'Afrique (les Pères blancs). Lors de l'été 1888, il lance un cri d'alarme au travers de conférences en Allemagne, en Angleterre en Belgique et en France. Lavigerie expose le projet de la fondation d'un ordre religieux et militaire de composition internationale en vue de mener des opérations militaires. Le plan du cardinal ne recueille pas forcément l'assentiment de tous et notamment de celle de l'Anti-Slavery Society et encore moins celle de Léopold II qui voit d'un très mauvais œil non seulement l'éventualité de corps armés étrangers agissant au sein même de l'ÉIC, mais également la résurgence de polémique sur la nomination de Tippo-Tip comme wali³. Il existe néanmoins des intérêts communs autour d'une présence européenne au lac Tanganyika. La région lacustre est

¹ Pour le texte en français : A.M. GOCHET, *La traite des nègres et la croisade africaine*, 7^e édition, Liège, 1894, p. 9-28.

² E.S.D. FOMIN, « Slavery in African Society », in *Encyclopedia of African History*, vol. 3, p. 1372-1373.

³ F. RENAULT, *Lavigerie, l'esclavage africain et l'Europe 1868-1892*, t. II, Paris, 1971, p. 97-99, 235-236.

d'une part une voie de communication négrière à contrôler pour les antiesclavagistes et d'autre part une région à occuper pour l'État indépendant. Le Roi et le cardinal se rencontrent à Ostende avant la conférence du prélat à Sainte-Gudule et un terrain d'entente se dessine, mais qui sera très rapidement en défaveur du cardinal, à l'instar de l'accord de principe qui stipule que toute action des abolitionnistes au Congo sera soumise à l'assentiment de l'État¹. Très clairement, l'objectif du Roi est de se servir des moyens que le cardinal pourrait obtenir par le biais de sa campagne humanitaire². À Bruxelles, Lavigerie plaide en faveur de l'envoi d'une centaine d'hommes et d'un bateau dans la région lacustre, mais le monarque ne se montre pourtant pas satisfait du discours du cardinal. Léopold II ne croit pas en l'exécution du plan visant au transport d'un bateau et qu'au contraire ce projet devrait être ajourné pour occuper les stations en bordure du lac³. De ses contacts avec le Roi, Lavigerie se résout à abandonner son projet d'un ordre international et militaire, car il devient certain que les opérations d'une milice internationale ne seront pas tolérées par les Puissances sur leurs territoires.

Néanmoins, le succès rencontré à Bruxelles débouche sur une réalisation concrète avec la fondation de la Société antiesclavagiste de Belgique. Émulation du pilier catholique qui s'ouvre quelque peu aux libéraux, la nouvelle organisation se place sous la tutelle de l'ÉIC puisque le futur comité « reçoit pour règle unique et dernière de s'entendre en tout avec le Roi, qui est le maître. »⁴ De ce fait, l'article 3 de ses statuts précise bien que l'usage de la force soit soumis au contrôle de l'État⁵. De son côté, l'État restreint davantage la marge de manœuvre de la société en réglementant sur les corps de volontaires puisque, par exemple, les officiers sont nommés par le souverain ou le gouvernement désigne les positions que doivent occuper ces corps de volontaires⁶. À bien des égards, les futures expéditions seront semblables à des troupes auxiliaires de la Force publique. Si, la Société antiesclavagiste nourrit quelques ambitions, elle ne dispose pas de moyens financiers importants⁷. De même, son comité directeur n'agit pas avec une grande vigueur au grand dam de certains de ses membres qui désireraient un renforcement de l'expédition du capitaine Jacques (futur de Dixmude)⁸. L'expédition menée par Jules Jacques est la deuxième sur les quatre financées par la société et aussi la plus importante⁹. Elle démontre à la fois la subordination de la société, mais également la *realpolitik* que mène l'ÉIC envers ceux qui sont désignés comme les esclavagistes au moment de la conférence de Bruxelles, ce qui ne peut qu'alimenter le paradoxe léopoldien. Jeune officier, Jules Jacques s'engage au service du Congo en 1888 et trois ans plus tard, il est pressenti pour passer au service de la société. L'objectif est de gagner le plus rapidement possible Saint Louis de Rumbi, le poste fondé par le capitaine Joubert. Français et ancien zouave pontifical, Léopold Joubert s'est mis au service de Lavigerie après la chute de Rome. Le cardinal l'envoie alors à Mpala au bord du Tanganyika qui est la seule station occupée par les Pères blancs dans l'ÉIC. Ceci coïncide avec l'abandon en 1885 par le gouvernement congolais des stations sur l'autre rive du lac. Ni Joubert, ni Jacques ne restent inactifs et n'hésitent

¹ *Ibidem*, p. 102.

² *Ibidem*, p. 99.

³ MRAC, papiers Thys, note du Roi à Thys, 17/8/1888.

⁴ APR, fonds Goffinet, note de Lambermont au Roi, 28/8/1888.

⁵ AGR, papiers Hyppolite d'Ursel, R.27, Statuts de la Société antiesclavagiste de Belgique.

⁶ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 248.

⁷ F. RENAULT, *Lavigerie* (...), t. II, p. 194.

⁸ AGR, papiers Hyppolite d'Ursel, R.26, lettre de Mme de Stainlein-Saalestein à Mgr Jacobs, 30/3/1893.

⁹ A.M. GOCHET, *Soldats et missionnaires au Congo de 1891 à 1894*, [Lille], 1894, p. 75-89.

pas à guerroyer attirant sur eux les foudres d'un ancien associé de Tippu Tip, Rumazila. Si l'un des secrétaires de la société, le baron Descamps-David – futur ministre d'État de l'ÉIC – se fait un devoir d'informer Léopold II sur la progression de l'expédition, le souverain ne semble pas y accorder une grande attention¹. Et lorsque la situation de Jacques devient difficile sans que Bruxelles ait déjà conscience d'un conflit ouvert avec les Arabo-swahilis, van Eetvelde affirme que le Gouvernement a commis une faute « *en confiant à la Société antiesclavagiste une tâche politique qui demandait du tact, de la souplesse et de la prudence alors, que la raison d'être de la Société est la lutte ouverte contre les Arabes et qu'elle ne lui permet pas de se sacrifier aux convenances et à l'intérêt de l'État.* » Pour le secrétaire d'État, il est donc nécessaire de se substituer progressivement à la société et reste convaincu que la seule chose à faire dans la région lacustre est « *de faire acte de présence et fermer les yeux sur ce qui s'y commet un peu à l'écart des stations.* »² Cette proposition valable tant que les Arabisés étaient les alliés de l'État n'est alors plus d'actualité au moment où elle est écrite. Le capitaine Jacques est secouru par une troisième expédition et dans une certaine mesure la Société antiesclavagiste de Belgique va participer à la défaite des forces arabo-swahilies.

b) Les mesures prises par la Conférence

Si l'on occulte l'épisode du conflit armé, les relations entre l'ÉIC et Lavigerie s'inscrivent de plain-pied dans le paradoxe léopoldien. Par son discours sur la mission civilisatrice, le gouvernement ne peut pas se contredire publiquement et doit donc soutenir la nouvelle société antiesclavagiste. À l'inverse, le Roi et le gouvernement ne veulent absolument pas à ce que la société entrave leurs objectifs qui sont loin d'être en parfaite adéquation avec son discours. Tandis que Léopold II tente de récupérer au mieux ce nouvel acteur pour ses fins, les milieux officiels britanniques s'inquiètent de l'action du cardinal français et craignent quelque peu de perdre leur hégémonie dans le combat abolitionniste³. La conquête de l'Afrique a modifié grandement la lutte antiesclavagiste qui ne se déroule plus sur les mers, mais bien sur le continent. Or la politique anglaise des traités bilatéraux incluant le droit de visite a toujours nourri la suspicion des autres puissances – notamment la France refusait de signer une telle convention – d'une entrave britannique dans leur développement commercial et colonial. D'où l'idée de la Belgique comme hôtesse de la conférence. Devant la proposition anglaise, Léopold II ne déborde pas d'enthousiasme et ne croit pas qu'une telle conférence se réunira. Il estime néanmoins qu'il faut par principe faire preuve de bonne volonté. Néanmoins, le souverain énonce deux conditions avant d'envisager l'envoi d'une invitation. L'une des deux aura une considérable influence sur les travaux futurs puisque le Roi suggère « *de s'entendre au préalable entre Bruxelles et Londres sur les mesures à prendre p[ou]r atteindre la traite et les moyens de réaliser ces mesures.* »⁴ La question de l'établissement de droits d'entrée – imposition douanière en contradiction avec l'acte de Berlin – est soumise à Londres qui donne un accord de principe⁵. Inversement, l'invitation faite aux Puissances est formulée dans des termes généraux pour ne pas dire vagues afin de ne pas limiter les cadres de la discussion. Par ailleurs, des problématiques sensibles comme le rachat d'esclaves pour former la

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 325, lettre de Descamps au Roi, 18/11/1891.

² AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 16/7/1892.

³ S. MEIERS, « Brussels Conference and Act », in *Encyclopedia of African History*, vol. 1, p. 174-175.

⁴ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1885-1888, lettre du Roi à Lambermont 27/9/1888.

⁵ P. CEULEMANS, *La question arabe (...)*, p. 250-253.

base des armées autochtones ne devaient pas être suggérées par l'Allemagne, l'Angleterre ou Léopold II¹.

S'il convient plus dans ce cadre de s'intéresser aux éléments afférents au paradoxe léopoldien, il n'est pas inutile d'exposer les résultats de la conférence même si les tractations diplomatiques ne seront pas abordées². Il est néanmoins approprié de souligner que les négociations ont été difficiles, car les États, malgré le but philanthropique de leur réunion, restent suspicieux et tentent avant tout de défendre leurs intérêts³. La répression de la traite sur la mer et donc l'usage du droit de visite est illustrative de ces tensions. Une zone maritime est délimitée par l'acte général et celle-ci englobe l'île de Madagascar qui est un protectorat français depuis 1896. Les débats à l'Assemblée nationale portant sur la ratification générale sont donc houleux. L'ancien sous-secrétaire aux colonies et futur président de la République, Félix Faure, attaque les plénipotentiaires qui n'ont pas défendu l'intérêt de leur pays et ont affaibli le pavillon français⁴. Le grand jurisconsulte Fiodor Fiodorovitch Martens, très actif pendant la conférence, s'étonne de l'attitude des députés, car le droit de visite stipulé dans l'acte général répond bien plus à la vision française qu'à la définition anglaise⁵. En effet, la traite n'est pas assimilée à un acte de piraterie qui admet le droit de visite étendu. En outre, seuls les navires de moins de cinq-cents tonnes y sont soumis, les juridictions compétentes sont celles du pavillon arboré par les bateaux et les eaux territoriales restent sous le contrôle national⁶. Malgré ces termes favorables à la France, l'assemblée ratifie certes le traité, mais en excluant vingt-trois articles portant sur l'arrêt des bâtiments suspects et la délimitation de la zone maritime⁷.

D'autres résolutions sont par contre accueillies unanimement, celles-ci s'appuient sur le statut de « nations civilisées » que se donnent les pays réunis à Bruxelles et elles légitiment leur présence en Afrique. En effet, l'éradication de l'esclavage ne sera réellement atteinte que par une amélioration de l'organisation administrative, judiciaire, religieuse et militaire⁸. Les Puissances se proposent de mieux occuper leurs territoires et notamment grâce à la création de routes ou de lignes de chemin de fer ainsi que de l'installation de bateaux sur les voies navigables et de lignes télégraphiques, soit les moyens de conquête. Néanmoins, la conférence statue sur deux points importants qui sont d'une part l'importation des armes perfectionnées et d'autre part les mesures restrictives sur l'alcool. Entre le 20° parallèle Nord et le 22° parallèle Sud, les armes à feu rayées et perfectionnées ainsi que la poudre et les munitions. Marchandises prisées aussi bien par les chefs locaux que par les esclavagistes, les pouvoirs coloniaux tels l'ÉIC tout comme des commerçants à l'instar de Charles Stokes les utilisent pour obtenir en contrepartie soit de l'ivoire voire des « recrues ». Le gouvernement congolais reste cohérent en adoptant cette résolution, car si Tippo-

¹ L. CHATELET, *art. cit.*, p. 13.

² Cette étude a été l'objet d'un article de Luc Chatelet dans *Afrika Focus*, qui est la synthèse de son mémoire de licence défendu à Gand en 1983 : *Belgie en de slavenhandel in Kongo-vrijstaat (1889-1890). De antislavernij-conferentie van Brussel (1889-1890)*.

³ L. CHATELET, *art. cit.*, p. 13.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettre de Beyens à Lambermont, 25/6/1891.

⁵ *Ibidem*, lettre de Martens à Lambermont, 20/10/1891.

⁶ A. DESJARDINS, *La France, l'esclavage africain et le droit de visite*, Paris, 1891, p. 19-24. Il s'agit de l'édition d'un tiré-à-part de la *Revue de droit international et de législation comparée* distribué gratuitement. La première version a été publiée dans la *Revue des deux mondes* du 15 octobre 1891.

⁷ F. RENAULT, *op. cit.*, p. 312.

⁸ F. STOERK, *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du grand recueil de G. Fr. de Martens*, t. XVI, Gottingue, 1891, p. 5-6. (reprint New-York, 1967),

Tip est toujours un allié de l'État, il n'est pas non plus dans son intérêt de le renforcer. À cette interdiction, la conférence reste pourtant réaliste en affirmant que son application se réalisera à la mesure du contrôle des frontières. Quant à la réduction du commerce des spiritueux, il n'y a pas à proprement parlé un lien direct avec l'esclavage, mais la problématique souligne d'autant mieux le caractère humanitaire de la conférence de Bruxelles. Des associations anglaises d'abstinences ont envoyé des pétitions en vue que les méfaits de l'alcool disparaissent d'Afrique¹. L'ÉIC dans sa législation avait déjà restreint les possibilités d'importations, mais du côté anglais, on se rend compte qu'une interdiction totale ne rencontrerait pas l'assentiment de tous les participants. L'option choisie est finalement celle d'une forte taxation, ce qui enchante Léopold II puisqu'une telle mesure ne peut qu'appuyer son objectif d'établir des droits d'entrée. Les négociations n'ont pas été aisées notamment devant l'opposition de l'Allemagne – interpellée par les intérêts hambourgeois – et également des Pays-Bas toujours réticents aux taxations commerciales². Un accord est cependant trouvé en fixant dans les mêmes latitudes (20°N, 22°S) un droit de 15 francs par hectolitre pour tous alcools de plus de cinquante degrés³.

c) Les droits d'entrée

À côté de ces mesures altruistes, les droits d'entrée sont pour le souverain congolais l'objectif principal qui complique par ailleurs les ratifications de l'acte général. Au plus fort des négociations, Léopold II écrit à Lambermont que « *l'[affaire] des armes, le droit sur l'alcool, les droits d'entrée sont les points qui nous intéressent essentiellement et qui seront les plus faciles à maintenir.* »⁴ Ce à quoi le ministre d'État répond tout à la fois de manière habile et cinglante : « *Qu'elle est la légende qu'on retrouve accréditée partout, en Hollande, aux États-Unis, en France &c. ? C'est que la conférence de Bruxelles n'a été inventée que pour donner des droits d'entrée à l'État du Congo ; la répression de la traite n'était qu'un masque.* »⁵ Cet échange entre Lambermont et le souverain tente de prouver que l'ÉIC se comporte sur le plan diplomatique comme n'importe quelle autre puissance en privilégiant avant tout ses propres intérêts, qui, dans ce contexte, sont économiques. À l'inverse, les propos de Lambermont indiquent clairement que l'ÉIC est identifié avec la mission civilisatrice et que l'État use de l'argument de même que son souverain. Déjà en 1886, le monarque exprime le souhait que l'âme des Affaires étrangères fasse comprendre aux Français, qui ne tiennent pas leur promesse en ce qui concerne la loterie, leur chance de ne pas devoir administrer les régions aux mains des Arabo-swahilis « *où la défense de la civilisation va devenir une tâche très onéreuse.* »⁶ Il ne faut pas pour autant percevoir l'esprit de lucre chez le Roi ou de la malice. D'une part, l'ÉIC, comme les autres États, opte pour un programme « civilisateur » minimaliste passant par l'administration plus complète des territoires et le commerce légal. D'autre part, devant les difficultés financières, l'option première n'est pas l'exploitation des populations locales, mais bien la création de nouvelles mesures fiscales.

¹ L. CHATELET, *art. cit.*, p. 18.

² *Ibidem*, p. 19.

³ Celui-ci pourra être porté à 25 francs par hectolitre trois ans plus tard et être révisé à partir de la sixième année. F. STOERK, *op. cit.*, t. XVI, p. 25-26.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note du Roi à Lambermont, 12/7/1891.

⁵ *Ibidem*, note de Lambermont au Roi, 14/7/1891.

⁶ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1885-1888, lettre du Roi à Lambermont 14/11/1886.

En conséquence, Léopold II invoque le caractère philanthropique de l'ÉIC à de moments critiques. Par exemple en décembre 1890 lorsque les discussions avec la France sur les taux des droits d'entrée semblent bloquées, tandis que l'Allemagne et l'Angleterre sont prêtes à faire des concessions à la république. Le premier ministre anglais, lord Salisbury, affirme alors que « *l'insuccès de la grande œuvre humanitaire* » serait rejeté sur Léopold II¹. Piqué au vif, le Roi affirme qu'enrayer ses efforts revient à entraver les progrès de la civilisation et l'abolition de la traite². L'affirmation est loin d'être rhétorique, car Léopold II, placé sur la défensive, dévoile ses craintes. Nous y retrouvons le cœur des préoccupations royales qu'est l'intégrité de la souveraineté de l'ÉIC. Le monarque revendique d'une part le droit de prendre les mesures qu'il lui semble adéquates – ici sous-entendu le droit de patente sur l'ivoire également sujet de discussion avec la France – et refuse d'autre part l'éventualité – ici chimérique – du déploiement des troupes étrangères sur le territoire pour combattre les esclavagistes. L'inquiétude prend la forme d'un éventuel conflit avec les alliés de Tippo-Tip et les mots utilisés par Léopold II à la fin de 1890 sont même quelque peu prémonitoires : « *Voyez les Arabes enhardis par la destruction de stations ou comptoirs du commerce ou le massacre de négociants blancs et se ruant ivre de sang sur les postes encore mal assurés de l'État* »³. Deux ans plus tard, Hodister et ses compagnons sont massacrés et le conflit généralisé enflamme le Maniema. Néanmoins, les tensions existent au préalable entre les officiers belges et les Arabisés et se font croissantes. L'installation du camp de Lusambo en 1890 entraîne la méfiance de Ngongo Lutete d'ailleurs à juste titre, car Georges Descamps n'hésite pas à l'assaillir pour le faire reculer derrière le Lomani⁴. Cet incident comme l'abandon de la station des Stanley-Falls en 1886 doivent être présents à l'esprit du Roi, qui ne veut pas être responsable « *des massacres de blancs qui suivraient l'abaissement des droits dans les zones éloignées des rivières.* »⁵ Ces circonvolutions de la pensée royale sont propres à la gouvernance léopoldienne qui plie la politique aux nécessités du moment. Le Roi lie tout à la fois le combat antiesclavagiste, la politique envers les Arabo-swahilis et la survie financière de l'État. Ainsi l'équilibre budgétaire est recherché, à ce moment-là, dans toutes les voies légales, y compris par la saisie de l'ivoire résultant de razzias, ce dont Van Kerckhoven réussit à merveille à partir de 1891 en exaspérant à leur comble les grands chefs arabo-swahilis.

À Bruxelles, Léopold II est admirablement servi par les plénipotentiaires belges et congolais chapeautés par Auguste Lambermont, désigné comme président de la conférence⁶. Sans nul doute, l'équipe du Roi est la mieux préparée et la plus efficiente. Les délégués sont des conseillers proches du souverain aguerris à cet exercice : d'une part Lambermont et Émile Banning, d'autre part Auguste Van Maldeghem qui remplace Eudore Pirmez décédé inopinément et Edmond van Eetvelde. L'avantage leur est donné non seulement de se concerter, mais également de travailler avec tous les membres du Gouvernement central⁷. En outre, les délégations étrangères sont

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, Télégramme de Salisbury au Roi, 23/12/1890. Voir : L. CHATELET, *art. cit.*, p. 29.

² SPFAE, papiers Lambermont, volume 1889-1890, lettre du Roi à Lambermont, 23/12/1890.

³ *Ibidem*.

⁴ Ph. MARECHAL, *De « Arabische » campagne in het Maniema-gebied. (1892-1894). Situering binnen het kolonisatieproces in de onafhangelijke Kongostaat*, Tervuren, 1992, p. 48-49.

⁵ SPFAE, papiers Lambermont, volume 1889-1890, lettre du Roi à Lambermont, 14/12/1890.

⁶ Le ministre d'État est assisté par Émile Banning et l'ÉIC est représenté par Eudore Pirmez, remplacé après son décès par Auguste Van Maldeghem, et Edmond van Eetvelde.

⁷ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettres de Lambermont au Roi, 3 et 19/9/1890.

généralement issues des ambassades installées dans la capitale belge et qui plus est, certains représentants ont des affinités avec Léopold II, dont Henry Sanford présent depuis l'AIA et Fiodor Martens qui est membre du conseil supérieur. Bien que pressé par Léopold II à ouvrir les négociations, Lambermont tâte le terrain et avance la position auprès de chacune des délégations. Il trouve un soutien de la part des représentations allemande, anglaise, italienne et russe¹. Cependant, les Pays-Bas et même la France accueillent la demande avec plus de réserve². Ce n'est finalement au cours de la séance du 10 mai 1890 que le président présente la proposition d'établir un droit à l'importation de 10% ad valorem, et ce en juste contribution des infrastructures de l'ÉIC en faveur du commerce et des actions à entreprendre résultant de la conférence³. Exprimant leurs opinions personnelles, les délégués américains et néerlandais remettent un avis défavorable. Du côté états-unien, la position s'explique d'abord sur le plan de la politique intérieure : le Sénat n'a pas ratifié l'acte de Berlin, il est peu vraisemblable qu'il ratifie celui de Bruxelles. L'opposition vient cependant de Sanford qui bien que continuant à se dire conseiller de Léopold II combat fortement les droits d'entrée⁴. Washington ne bloque pas la situation et ne suit dès lors pas son agent diplomatique. La proposition est faite d'établir deux actes : le premier l'acte général sans mention de modification à l'acte de Berlin et le second qui prendrait la forme d'un accord commercial remplaçant le traité de 1884. Simultanément, la Conférence change de position et subdivise le futur protocole en un acte général et un acte séparé, ce dernier devant établir le régime douanier dans le bassin du Congo. Le Gouvernement néerlandais s'y oppose fermement et sa réaction à la proposition de Lambermont est décrite comme très exaspérée⁵. Pourtant au début de mai, La Haye ne formule plus d'objections formelles aux informations transmises par son ambassadeur. L'opposition est en réalité suscitée par la puissante NAHV qui voit son champ d'action peu à peu réduite au Congo et ses relations se dégrader avec l'administration⁶. Dès lors, la compagnie rotterdamoise lance dès le 10 mai une campagne de presse et influe *in fine* sur les instructions du ministre des Affaires étrangères.

La fin du mois de juin et le début du mois de juillet se marque par une série de rebondissements face l'attitude néerlandaise. L'Angleterre estime que les Pays-Bas doivent être parties prenantes, la Russie s'oppose à rouvrir les négociations et Léopold II considère que les deux actes doivent être signés en même temps. La délégation néerlandaise accroit la tension en faisant d'abord part de sa signature puis finalement de son retrait. En dehors des Pays-Bas, l'acte général est signé et le désamorçage est trouvé dans la prorogation du délai de ratification au 1^{er} janvier 1891. Durant l'été, la propagande de la NAHV se poursuit et s'accroît à travers la publication d'une brochure *La conférence antiesclavagiste et les droits d'entrée dans l'État du Congo* qui est signée par « un négociant hollandais ». D'après Banning, l'auteur ne serait autre que le directeur de la NAHV en Afrique, Anton Greshoff⁷. Lui-même réplique au travers d'un opuscule *La Conférence de Bruxelles et les Pays-*

¹ *Ibidem*, lettre de Lambermont au Roi, 7/12/1889.

² Les Pays-bas soumettent l'introduction des droits d'entrée à l'abolition des monopoles, qui doivent être compris comme les mesures d'octobre 1889 sur l'ivoire. Lambermont pense que la France agira de même. *Ibidem*, lettre de Lambermont au Roi, 11/12/1889.

³ L. CHATELET, *art. cit.*, p. 20.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettres de Leghait à Lambermont, 9 et 28/3/1891.

⁵ *Ibidem*, lettre de Lambermont au Roi, 4/6/1890.

⁶ H. OBDEIJN, « The New Africa Trading Company and the Struggle for Import Duties in the Congo Free State, 1886-1894 », in *African Economic History*, n°12, 1983, p. 199-200.

⁷ E. BANNING, *Mémoires politiques et diplomatiques (...)*, p. 179.

Bas signé par « un ami de la vérité » qui est traduite en anglais et néerlandais et diffusée dans les milieux politiques et commerçants¹. La NAHV n'est pas la seule à contester l'introduction des droits d'entrée ; la société Daumas-Béraud agit de même en France, mais à partir de l'automne 1890 en faisant pression sur le Gouvernement français et en utilisant *Le Journal des débats politiques et littéraires*.

L'éventualité d'introduire des droits d'entrée a enflammé l'irascibilité des grandes compagnies étrangères et l'introduction par l'ÉIC de nouvelles mesures fiscales en juillet 1890 l'a nourrie d'autant plus. Cependant, Léopold II ne transige pas : tout État est maître de ses domaines et l'ÉIC a besoin de ressources pour d'une part pouvoir exister et d'autre part mener à bien ses missions². Deux décrets sont promulgués, l'un porte sur la perception d'un droit de patente sur l'ivoire de deux ou quatre francs et l'autre concerne les impositions directes et personnelles. Ces nouvelles mesures sont justifiées dans un rapport des administrateurs généraux qui est publié en amont. L'argumentaire qui est développé par le Gouvernement central colle, sans surprise, parfaitement aux idées de Léopold II : puisque l'ÉIC a ouvert de vastes territoires à l'activité commerciale, il est normal que comme tous les autres États, il s'assure des revenus proportionnés à ses multiples devoirs³. Les divergences de vues entre les parties en présence sont profondes. Tandis que Lambermont essaie de trouver une formule qui puisse être agréée par tous, le Roi fait flèche de tout bois. Devant les protestations de groupements anglais orchestrées par la NAHV, il revient sur le droit de préemption de la France s'il est obligé de se retirer du Congo par manque de moyens⁴. Toutefois aucune puissance ne veut l'échec de la conférence et peu ou prou enthousiaste le but est bien de la faire aboutir. Même le cabinet hollandais se rend compte que l'obstination ne peut mener à rien et la régence de la reine Emma – suite au décès de Guillaume III – amène à un ralliement aux droits d'entrée du fait de la sensibilité de la souveraine aux questions humanitaires⁵. À cette occasion, Lambermont écrit : « *Ils gémissent mais ils signent. C'était l'essentiel.* »⁶

La commission des droits de douane se réunit pour la première fois le 5 novembre 1890, mais les difficultés ne disparaissent pas pour autant. La France veut fixer des conditions qui ne sont pas acceptables par les autres Puissances. Son projet consiste à ce que chaque pays fixe lui-même un taux dans les limites des 10 %. La proposition est rejetée, mais un compromis est trouvé avec la division du bassin conventionnel du Congo en deux zones douanières (occidentale et orientale). L'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie arrivent rapidement à un accord pour la zone orientale. Par contre, Léopold II se voit contraint de négocier avec la France et dans une moindre mesure avec le Portugal. Émile Banning consacre de nombreuses pages de ces tractations – dans lesquelles il est impliqué – qui se poursuivent jusqu'en novembre 1891. Ils s'y mêlent les intérêts et les visions de deux gouvernements et les préoccupations de sociétés tant françaises que belges⁷. Le projet français prévoit un taux général de 6 % pour les droits d'entrée, mais il modifie considérablement les droits de sortie où est fixé un taux de 10 % sur l'ivoire et le caoutchouc. Le droit de patente

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettre de Lambermont au Roi, 24/9/1890.

² SPFAE, papiers Lambermont, volume 1889-1890, lettre du Roi à Lambermont 25/6/1890.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 460.

⁴ L. CHATELET, *art. cit.*, p. 26-27.

⁵ H. OBDEIJN, *art. cit.*, p. 204.

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note de Lambermont au Roi, 31/12/1890.

⁷ É. BANNING, *Mémoires* (...), p. 182-358.

inscrit dans le décret de juillet est donc rejeté par Paris qui en demande explicitement sa suppression. Si le taux de 6 % est bien accueilli par Léopold II, l'imposition d'une norme pour les droits d'entrée est mal acceptée par le monarque, qui y voit une atteinte à son indépendance dans la gestion des domaines¹. S'ajoutent les difficultés soulevées par les intérêts commerciaux français – représentés par Daumas-Béraud – à propos du décret sur les impositions personnelles. Qui plus est, les ministères français des Affaires étrangères et des Colonies ne sont pas toujours sur la même longueur d'onde². Tandis que les crispations entre les deux gouvernements sont grandes en décembre 1890, Thys est envoyé à Paris. Il revient avec une solution sur l'ivoire, mais le Roi s'entête à vouloir faire appliquer les décrets de juillet jusqu'à la perception des droits d'entrée. Tant bien que mal, les collaborateurs du Roi arrivent à ce qu'il suspende les mesures³. Les négociations se poursuivent lentement, car le moindre détail soulève des complications comme la durée d'application avant la possibilité de révision. De surcroît, une partie de la presse française revient en septembre 1890 sur les achats d'ivoire par l'ÉIC. Le Congo léopoldien concurrence les sociétés commerciales. Le Quai d'Orsay est alors prêt à dénoncer la situation, mais la situation se débloque lorsqu'un accord intervient avec la compagnie de Daumas, dont les établissements dans le Bas-Congo sont rachetés par l'État indépendant⁴. Le protocole entre la France, l'ÉIC et le Portugal est finalement signé en avril 1892⁵. Celui-ci retient l'idée française d'un taux général de 6 % et plusieurs options définies par Lambermont dans un premier projet en septembre 1890 sont prises en compte. Les instruments scientifiques, les objets de cultes et les bagages des voyageurs sont exemptés de taxes. Le ministre d'État aurait souhaité la même mesure pour les machines et les outils servant à l'industrie ainsi que pour le matériel de chemin de fer et les bateaux⁶. Ce vœu ne se réalise que partiellement. Les droits de sortie pour le caoutchouc et l'ivoire sont quant à eux établis à 10 % de la valeur.

Avec les Pays-Bas et la France, les États-Unis ou plutôt son pouvoir législatif est à même à créer des problèmes. En mars 1891, le Sénat rejette à la fois l'acte général et l'accord séparé refondant le traité d'amitié et de commerce de 1884. Selon Leghait, l'ambassadeur belge à Washington, les sénateurs n'ont pas eu le temps d'examiner avec attention les projets et ce avant la fin de la session parlementaire et ceux-ci ont voté de la même manière lorsqu'il s'agit d'une question de relations internationales impliquant l'Europe⁷. Il est rejoint dans la première partie de sa considération par le sénateur Morgan, président de la commission des Affaires étrangères, qui ne doute d'ailleurs pas de la ratification à la prochaine session⁸. Par contre, le secrétaire d'État américain, James Blaine, préfère une simple modification du traité de 1884 qui ne nécessite pas l'aval du Sénat⁹. Lambermont appuie d'autant plus cette solution, car il a la conviction, suite à ses discussions avec l'ambassadeur Edwin Terrell, que l'opinion publique américaine est défavorable. Elle voit dans le partage de l'Afrique qu'un vol gigantesque et la répression de la traite par l'ÉIC

¹ L. CHATELET, *art. cit.*, p. 29.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, notes de Thys au Roi, 14 et 15/1/1891.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 525-526.

⁴ É. BANNING, *Mémoires (...)*, p. 338.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. I, p. 17-18.

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, lettre de Lambermont au Roi, septembre 1890.

⁷ *Ibidem*, Rapport de Leghait sur la décision du Sénat, 5/3/1891.

⁸ *Ibidem*, coupure de l'*Indianapolis Journal* du 8/4/1891.

⁹ *Ibidem*, note de Lambermont au Roi, 8/4/1891.

comme un prétexte pour faire une affaire¹. Ce sentiment est nourri par la campagne menée par la NAHV, mais aussi par les écrits d'un Afro-américain, George Washington Williams, qui a voyagé au Congo. Le traité avec les États-Unis est signé le 24 janvier 1891. Ce nouvel accord stipule que l'ÉIC peut prélever des droits d'entrée d'un taux maximum de 10 % à l'exception des alcools qui sont régis par l'acte de Bruxelles².

Quant à l'acte général, les ratifications sont attendues le 2 juillet 1891, soit un an après la fin de la conférence, mais une prorogation reporte leur dépôt début 1892. Quinze puissances adhèrent à l'acte général dont toutes celles engagées dans le bassin conventionnel. Le regard rétrospectif de Banning sur cette longue négociation et plus particulièrement sur le Roi est interpellant. Il note un changement radical dans le comportement du souverain. « *Le Roi, écrit-il, n'est plus le même : le changement de caractère et d'esprit constaté chez lui depuis deux ou trois ans s'accroît et fait craindre une catastrophe, à l'heure où il n'avait qu'à laisser faire pour être un Roi marquant, peut-être devenir une grande figure.* »³ La période 1890-1892 apparaît de plus en plus comme un point d'inflexion. L'ÉIC s'engage résolument dans une politique économique où le domaine est comparable à un dogme ; son souverain semble pour le reste moins attentif à l'avis des collaborateurs qu'il a choisis et à se montrer plus intransigeant ou autoritaire.

C. Les premières critiques extérieures à l'ÉIC

a) La lettre ouverte de George Washington Williams

Au moment où Bruxelles se trouve être la capitale du mouvement antiesclavagiste, les opposants aux droits d'entrée lancent une campagne contre l'ÉIC. Ils dénoncent l'hypocrisie de l'État indépendant qui cache, sous le couvert de la mission civilisatrice, un objectif commercial, voire lucratif⁴. Cette campagne coïncide avec la publication de deux lettres ouvertes – l'une au président Harrison, l'autre à Léopold II – de la main d'un *colored man*, George Washington Williams, une figure à la hauteur des États-Unis d'alors⁵.

L'esclavage et la condition des Noirs se trouvent très naturellement au cœur des préoccupations de Williams et la surprise n'est pas trop grande de le savoir présent à Bruxelles au moment de la conférence antiesclavagiste. Sa tentative d'être nommé comme représentant américain n'aboutit pas. D'ailleurs, bien que remarqué pour ses qualités, il n'arrive pas à percer dans une carrière officielle. En 1885, le président Chester Arthur le presse pour être ambassadeur à Haïti, mais le projet ne se réalise pas à cause de la fin du mandat présidentiel. Il se rend donc en Belgique

¹ *Ibidem*, note de Lambermont au Roi, 3/4/1891.

² J. STOERK, *op. cit.*, t. XVIII, p. 583.

³ É. BANNING, *Mémoires (...)*, p. 233.

⁴ Voir supra c) Les droits d'entrée

⁵ Né en Pennsylvanie en 1849, il s'engage à l'âge de quatorze ans dans l'armée de l'Union. Il s'illustre et devient colonel, mais il n'est pas confirmé dans son grade, si bien qu'il quitte l'armée en 1868. Il commence alors des études à la Howard University puis à la Newton Theological Institution et est ordonné pasteur en 1874. Tout d'abord révérend à Boston, il se rend en 1875 à Washington pour lancer un journal, mais l'entreprise se révèle être infructueuse. Il accepte en conséquence la charge pastorale de l'Union Baptist Church à Cincinnati. En 1879, il est élu à l'Assemblée législative de l'Ohio où il siège jusqu'en 1881. Deux ans plus tard, il publie une *History of the Negro Race in America*, dont les qualités remarquées l'établissent comme historien. S. G. HALL, « Williams, George Washington », in W. L. ANDREWS, F.S. FOSTER, T. HARRIS (dir.), *The Oxford companion to African American Literature*, New-York-Oxford, 1997, p. 778; *The Encyclopedia Americana international edition*, vol. 28, Danbury, 1984, p. 789.

comme reporter pour l'Associated Literary Press et il réalise une interview de Léopold II, qui lui laisse une forte impression. Il écrit à son sujet : « *one of the noblest sovereigns in the world ; an emperor whose highest ambition is to serve the cause of Christian civilization, and to promote the best interests of his subjects, ruling in wisdom, mercy, and justice.* »¹ Finalement, Williams, qui n'est jamais à court de projets, décide de parcourir l'ÉIC².

La lettre de Williams, même si son ton est loin d'être virulent, entache l'image philanthropique de l'État indépendant³. La teneur pique dès l'introduction qui met en lumière le paradoxe léopoldien, et ce en reprenant des extraits du discours du sénateur Morgan, introduisant en 1884 la résolution de reconnaissance de l'AIC, avec ce que le révérend a pu voir au Congo. Il n'y a pas pour l'ancien colonel un souhait exprimé par les populations locales à être sous la tutelle d'une entreprise bénévole soucieuse de leur assurer leur bien-être et au contraire, ceux-ci se plaignent de la cruauté et de l'arbitraire de l'administration léopoldienne : « *Your Majesty's Government, écrit Williams, has sequestered their land, burned their towns, stolen their property, enslaved their women and children, and committed other crimes too numerous to mention in detail.* »⁴ Pour le révérend, le dommage aux populations locales s'est produit dès le début où les contrats ont été obtenus par la tromperie et leur sort n'a fait que s'empirer. Le duc d'Uzès, que nous avons rencontré plus haut, a une opinion semblable à celle de Williams qui poursuit son réquisitoire en développant douze accusations. Celles-ci ne sont pas explicitées de manière égale et elles répondent certainement d'une part à ses préoccupations – notamment morales lorsqu'il traite de la prostitution – et plus fondamentalement antiesclavagistes.

S'il signale l'occupation partielle du territoire et l'alliance politique avec Tippu Tip, sa perception de l'usage de la force est plus cinglante. Il dénonce l'existence des postes de sentinelles, décrits comme des « *buccaneering posts* » et « *the greatest curse the country suffers now.* »⁵. Il avance le nombre d'une cinquantaine de postes composés de deux à huit soldats et dont la mission est de pourvoir en ravitaillement la station environnante. Plus loin, il incrimine l'État de mener des guerres

¹ *Boston Herald*, 17 novembre 1889, cité dans J.H. FRANKLIN, *George Washington Williams : a biography*, Chicago, 1985, p. 182.

² Son objectif est de concourir à la fin de l'esclavage, mais aussi au développement du Congo grâce à l'engagement de jeunes afro-américains dans les cadres. Il expose cette idée auprès de Thys, qui s'y rallie, et engage Williams en vue de recruter des employés et des mécaniciens (J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 184.). Malgré son enthousiasme, il n'arrive pas à convaincre les principaux intéressés et Thys le dégage de ses obligations. Entretemps, il a rencontré le président Benjamin Harrison à qui il promet de transmettre un rapport sur le Congo. De retour à Bruxelles, il est reçu à nouveau en audience par le Roi, qui tente de le dissuader de poursuivre son projet de voyage (*Ibidem*, p. 187, 202.). Sans contrat et sans ressources, Williams se tourne vers Collis Huntington, le magnat des chemins de fer américain. Huntington, qui soutient des institutions scolaires afro-américaines comme Hampton, a investi dans le chemin de fer du Congo, car il croit que le chemin de fer est un outil de civilisation aidant à la suppression de l'esclavage. Pourtant sans la certitude d'un appui complet d'Huntington, Williams embarque à Liverpool le 30 janvier 1890 et débarque trois semaines plus tard au Congo léopoldien. Constituant une caravane, il suit le parcours emprunté par les travaux du chemin de fer et use de l'aide des comptoirs commerciaux de la NAHV et des missions protestantes. S'arrêtant à Bolobo à la mission de George Grenfell, il livre à ce dernier une opinion négative sur l'ÉIC et doute du désintéressement philanthropique de Léopold II (*Ibidem*, p. 194.) Arrivé aux Stanley-Falls, il rédige sa lettre ouverte à Léopold II et un rapport sur le chemin de fer pour Huntington. Lors du voyage de retour, il gagne l'Angola voisin dont il tient les pratiques sociales en grande estime. Il regagne enfin l'Europe en passant par Zanzibar et l'Égypte. Dans l'intervalle, il a déjà envoyé ses rapports pour publication, mais il est déjà rongé par un mal qui lui sera fatal. Atteint par la tuberculose, il meurt d'une pleurésie à Blackpool le 2 août 1891 et ses écrits disparaissent en même temps que lui.

³ La lettre est reproduite dans son intégralité dans la biographie. Voir : J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 243-254.

⁴ *Ibidem*, p. 246.

⁵ *Ibidem*, p. 248.

injustes et cruelles en vue de capturer des femmes et des esclaves. Les soldats, dépourvus de pitié, tueraient des personnes vulnérables, rapporteraient parfois les têtes aux chefs blancs et se réserveraient, pour les manger, les corps juvéniles. Très clairement, cette description correspond à ce que Vellut dénomme les sales guerres entreprises par les Arabo-swahilis et reprises par les troupes de l'État et celles des sociétés commerciales¹. De même, les colonnes d'expédition – en particulier celle de Van Kerckhoven – s'inspirent du modèle connu au Soudan et en Afrique occidentale. Composées de troupes régulières et de celles d'alliés ou de mercenaires africains, elles sont commandées par des Européens et vivent sur les pays qu'elles traversent en intégrant de forces des esclaves. Néanmoins, Williams ne donne pas plus de précision à son propos et tend même à une généralisation. La prudence est de mise parce qu'il est limité en raison de ses sources d'informations. Bien entendu, il a le statut de témoin direct, mais il n'affirme ce statut que dans le cadre du fonctionnement de la Justice². À l'inverse, accueilli et ravitaillé à la fois par les autochtones et les agents de la NAHV, il semble tout aussi évident que ses réflexions se soient nourries de ces contacts³. Il n'est pas anodin, en ce sens, de le voir dénoncer le monopole étatique qui empêche les entreprises privées de commercer avec les autochtones. Une absence de contextualisation peut résider dans ces témoins qui soit ne répondent pas aux schémas de la pensée occidentale, soit sont indirects. Le pasteur américain a vraisemblablement traversé des villages qui ont subi le passage d'une colonne d'expédition et la vision d'un état de guerre totale mérite d'être comparée à l'expérience de Marcellin De Saegher. Le magistrat atteste ces attaques qui sont motivées par le refus des villages de vendre des vivres ou dans le but d'obtenir des libérés, c'est-à-dire de supposés anciens esclaves intégrés au service de l'État.

Tout autant Williams que De Saegher voient donc dans l'État indépendant une puissance esclavagiste. Néanmoins, les propos du procureur d'État concernent le Haut-Congo aux alentours de 1895⁴. Au cours de sa mission d'inspection en 1891-1893, De Saegher est moins affirmatif, mais il signale à van Eetvelde que des abus hautement répréhensibles se produisent. Le secrétaire d'État interpelle alors le gouverneur que « *certaines règleraient des palabres, déclareraient la guerre et incendieraient des villages sans en rendre compte au gouvernement, ni au gouverneur général.* »⁵ À tout le moins, De Saegher établit en 1891 que des exactions sont commises par du personnel attaché aux postes sur la route des caravanes entre Matadi et Lukungu. Le magistrat mentionne plus spécifiquement le cas d'un clerc noir, James Ogumbiji, qui pille et rançonne les villages. Ogumbiji joue probablement le rôle d'intermédiaire avec les populations locales. Il lui revient – et si nécessaire avec la contrainte comme la prise d'otage de femmes – d'amener les chefs à réaliser une série de corvées. Lors de ses missions, l'employé africain use de la force armée pour son compte. Les exactions nombreuses – vols, vols d'ivoire et d'étoffes – sont connues du commissaire de district Van Dorpe qui ferme les yeux sur ces actes⁶. Le jugement de Williams n'est donc pas erroné, mais il convient de le replacer dans son cadre chronologique. En 1890, des exactions se produisent, mais elles n'ont pas la fréquence de celles qui se dérouleront dans les

¹ J.-L. VELLUT, « La violence armée dans l'État indépendant du Congo » (...), p. 680.

² J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 249.

³ *Ibidem*, p. 192.

⁴ MRAC, papiers De Saegher, VI. 2003-23, chemise plastique 1, lettre incomplète de De Saegher à Steyaert, s.d. ; III. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Stevaert, s.d. [circa 1895]

⁵ *Ibidem*, III. 2003-23, copie de la lettre de van Eetvelde au gouverneur et commentaire de De Saegher, [1893]

⁶ *Ibidem*, minute à van Eetvelde de sa mission d'inspection dans le district des Cataractes, s.d. [1891].

zones caoutchoutières à partir de 1895. De la même manière, lorsqu'il avance des faits plus précis et qu'il n'en peut être le témoin direct, il ne faut pas d'emblée valider la donnée. Toujours dans le point sur la guerre, tandis que le rôle des officiers est plus effacé, il rapporte que pendant une attaque, deux militaires belges qui sont restés sur le bateau font le pari d'un montant de cinq livres sterling. Celui-consiste à abattre un homme étranger au conflit s'approchant en pirogue du bateau et seuls trois coups de fusil suffisent¹. Les détails mentionnés portent à croire qu'une telle information a été transmise par le canal d'employés de la société néerlandaise. Fondamentalement, le fait n'est pas impossible comme il n'est pas improbable que celui-ci ait été déformé ou exagéré par des personnes dont la situation professionnelle est menacée par l'ÉIC. De telles histoires sont clairement colportées sur Lothaire par de hauts fonctionnaires, mais à la fin du Congo léopoldien. En 1891, le comportement de l'officier belge suscite déjà quelques récriminations de la part de missionnaires de la Congo Balolo Mission mais qui ne revêtent pas l'horreur des dénonciations suivantes².

Williams pointe également du doigt la partialité et l'iniquité qui règnent dans les tribunaux. Il regrette amèrement que la législation pour la protection des indigènes reste lettre morte³. Il s'appuie sur l'exposé d'une plaidoirie pour un fonctionnaire qui a battu un indigène et qui soutient que la différence entre les races justifie un tel acte. Il regrette tout aussi amèrement le sort réservé aux prisonniers entravés par des chaînes blessantes au cou et battus pour la moindre raison. Indubitablement, le pasteur souligne des travers que la mission de De Saegher tente de remédier bien que le procureur n'ait pas évoqué explicitement les conditions des prisons, au contraire des abus liés à l'utilisation de la chicotte qui retiennent son attention. Finalement, pour Williams, le seul espoir réside dans les missions chrétiennes. Il conclut alors que les crimes sont commis au nom du Roi et que dès lors il doit en répondre devant l'opinion publique. Appelant les puissances de l'acte de Berlin, le peuple belge et les sociétés antiesclavagistes, il appelle à la création d'une commission internationale « *in the name of Humanity, Commerce, Constitutional Government and Christian Civilisation* » en vue d'enquêter sur les accusations qu'il a proférées⁴.

À Bruxelles, la lettre ouverte apparaît telle une déplaisante surprise au moment des négociations sur les droits d'entrée. Elle est caractérisée de pamphlet par Banning et une réunion se tient chez Lambermont réunissant en plus les trois administrateurs généraux et John d'Oultremont, le grand maréchal de la cour⁵. En effet en juin 1891, la presse française dont *Le Journal des débats* lui donne un large écho⁶. Déjà en janvier 1891, le quotidien le mentionne, car Westmark l'utilise dans un cycle de conférences aux Pays-Bas⁷. À Paris, Beyens conseille qu'une « *réfutation péremptoire* » soit faite⁸. Quant à Léopold II, il émet le souhait que Victor Arnould, fondateur de *La Nation*, rédige une brochure pour rétorquer à Williams. Celle-ci prend délibérément un ton neutre tout comme son titre : *L'œuvre africaine*⁹. Néanmoins, Banning suggère que les administrateurs généraux

¹ J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 251.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, lettre de Thys au Roi, 13/11/1891.

³ J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 249.

⁴ *Ibidem*, p. 253.

⁵ É. BANNING, *Mémoires (...)*, p. 295.

⁶ *Le Journal des débats*, 13 et 19/6/1891.

⁷ *Ibidem*, 19/1/1891, p. 2.

⁸ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 72, note de Beyens à Lambermont, 17/6/1891.

⁹ V. ARNOULD, *L'œuvre africaine*, Bruxelles, 1891.

rédige un rapport sur la situation politique et administrative de l'ÉIC. Il s'agit donc du rapport daté du 16 juillet 1891 édité dans le *Bulletin officiel*¹. Destiné à toute l'Europe et aux États-Unis, il doit servir d'antidote à la lettre ouverte qui n'est d'ailleurs pas mentionnée². De l'autre côté de l'Atlantique, Stanley avait déjà réagi à travers la presse en supposant que Williams tentait de faire du chantage au Roi³. La réplique est bel et bien donnée et le décès de l'ancien colonel met un terme à la polémique. Contrairement à ses pairs, van Eetvelde n'est pas partisan de répondre ouvertement aux accusations. Pour l'administrateur général, il convient principalement de mettre fin aux abus qui sont reprochés. En effet, il est convaincu que « *les ennemis de l'État et tous les anciens agents sont presque dans ce cas, en signalant des faits précis [...] aggraveraient le mal.* » Lui-même reconnaît les brutalités de Vangele et d'Avaert ainsi que les « *horreurs dans les captures d'hommes.* »⁴

L'action de Williams provoque dès lors un léger mouvement au sein de l'administration léopoldienne. Début juin et donc préalablement à la position de van Eetvelde, il est recommandé aux agents d'être discrets dans leurs conversations et leurs correspondances privées, car celles-ci servent à attaquer l'ÉIC⁵. Aveu sans nul doute des travers de l'administration, Boma le camoufle néanmoins sous le motif de la jalousie de la réussite du Congo léopoldien. Par la suite, Wahis, qui est gouverneur depuis avril, part en tournée d'inspection dans le Haut-Congo. Ces missions de surveillances deviennent un réflexe gouvernemental après chaque dénonciation publique d'une certaine ampleur. Les informations sur ce premier contrôle du représentant du Roi sont peu nombreuses. Tout militaire et novice qu'il est, Wahis semble se comporter comme un commandant examinant une caserne. Plusieurs circulaires portent sur la mauvaise tenue de la comptabilité dans les stations, l'abus de certains agents dans les réquisitions militaires et les moyens de réaliser des économies (en réalisant notamment sur place les manches en bois pour les outils)⁶. Le gouverneur rédige un tout petit rapport pour van Eetvelde. Il y joint une lettre d'un missionnaire de Lulonga, qui nous n'est pas parvenue. Celui-ci témoigne à Wahis de l'énergie avec laquelle l'État a mis fin à l'esclavage. Le gouverneur propose de la publier et certainement il n'en fut rien puisque van Eetvelde a bien conscience de la manière dont les soldats et travailleurs sont recrutés. Il a porté par contre son attention sur la manière dont les hôpitaux fonctionnent et dont les prisonniers sont traités. Il n'est pas question pour lui du carcan entrant profondément dans les chairs. À Basoko précise-t-il, il n'est mis que de jour. Pour les hôpitaux, il élude le cas de Léopoldville utilisé par Williams en rapportant que la construction d'un établissement en pisé a débuté. Par contre, il signale que les hôpitaux de Basoko et de Nouvelle Anvers sont construits en briques. Somme toute termine-t-il « *les malades sont partout où il y a un médecin bien soignés et que les prisonniers ne subissent pas de mauvais traitements.* »⁷ Entre le tableau de Wahis et la description de Williams, l'opposition est aussi forte que celle du jour et de la nuit. Chacun défend son point de vue et accentue les éléments qui leur sont favorables. L'état réel de la situation se situe entre les

¹ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 586-602.

² É.. BANNING, *Mémoires* (...), p. 296.

³ J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 208-209.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi du 14/6/1891.

⁵ MRAC, papiers Wahis, 70/13, documents n°7, A VI, lettre-circulaire confidentielle et verbale, 4/6/1891.

⁶ *Ibidem*, lettres circulaires, 15 et 29/6 ; 31/7 et 31/10 1891. Elles sont prises par Fuchs mais Wahis à son retour d'inspection édicte une circulaire le 2/12/1891 où il mentionne que : « *Au cours de mon inspection, j'ai constaté à différentes reprises que l'administration n'est pas tenue dans nos stations avec la régularité indispensable. Sur quelques points j'ai même été obligé d'infliger des punitions de la plus grande gravité.* »

⁷ AGR, PVE, Pos 4073, 37, lettre de Wahis à Van Eetvelde, 27/10/1891.

deux. Les exactions décrites par le pasteur américain se produisent très certainement, mais leur ampleur reste limitée hormis sans doute de l'utilisation de la chicote, voire la recherche de « libérés ». Peu d'impulsion semble être donnée pour remédier aux abus comme le recommande van Eetvelde. Une somme de 100.000 francs est prévue pour 1892 pour récompenser les commissaires de districts et leurs subordonnés qui font preuve de zèle et d'un dévouement extraordinaire. Ces gratifications portent principalement sur le recrutement d'un contingent – pas forcément constitués de libérés – à la hauteur d'un peu moins de deux mille hommes¹. La seule modification notable se résume dans la circulaire prise au cours de la fin de l'année interdisant l'incendie des villages. La décision est alors motivée parce que « *les rapports tant écrits que verbaux que j'ai reçus, surtout dans le Haut-Congo, établissent que les chefs d'expéditions emploient comme moyens de répression l'incendie des villages hostiles.* »²

b) Les premiers échos en provenance du Congo

Bien avant la lettre de Williams, des rumeurs sur des actes de barbarie se répandent en dehors du Congo³. En 1890 éclate une polémique faisant grand cas du sort de la colonne arrière de l'Emin Pasha Relief Expedition commandée par Stanley. Les critiques tant sur les résultats de l'opération que sur les liens avec Tippu-Tip laissent rapidement la place à un conflit entre l'explorateur anglais et les familles d'Edmund Barttelot et de James Jameson⁴. Les parents de ces deux officiers reprochent à Stanley de les avoir conduits à leur sort funeste. De plus, les déclarations d'un autre membre de l'expédition, James Troup, focalisent l'attention sur un récit horrible. Il décrit Barttelot comme un homme détestant les Africains et étant cruels envers eux. Il aurait donné trois-cents coups à un interprète qui en mourut et finit abattu tandis qu'il veut mettre un terme à une fête organisée par ses hommes. Quant à Jameson, il est accusé d'avoir acheté pour assouvir sa curiosité une jeune fille et de l'avoir livrée à des anthropophages. Ce goût pour les histoires morbides laisse cependant peu à peu la place pour d'autres révélations⁵.

En décembre 1890 à une réunion de l'*Aborigenes' Protection Society*, Henry Guinness, le fondateur de la Congo and Balolo Mission, informe que d'après les missionnaires des cruautés sont commises à l'égard des indigènes. Leur revue, *Regions Beyond*, précise les griefs en mai 1891 en rapportant dans un article que des villages sont incendiés⁶. En septembre 1891, l'épouse d'Henry, Fanny Guinness, entre en contact avec Alphonse Jules Wauters du *Mouvement géographique*. Sa première démarche ne nous est pas connue. Sans doute la prédicatrice désire-t-elle de publier en Belgique les informations transmises notamment de sa nièce travaillant à la mission de Bonginda (district du Stanley-Pool). En effet, la dénonciation de tels actes pour les Guinness doivent viser à tempérer et à éradiquer les comportements violents. D'un autre côté, les évangélistes reconnaissent que la force doit être utilisée dans certains cas, mais ils regrettent la cruauté utilisée et les tueries inutiles⁷. La légitimation de l'usage de la violence se comprend mieux qu'Henry

¹ MRAC, papiers Wahis, 70/13, documents n°7, A VI, lettre-circulaire, 29/10/1891.

² *Ibidem*, lettre-circulaire, 12/12/1891.

³ J.-L. VELLUT, « Notes sur... (9) The Congo Mirror (River Congo, No.1, 22 April 1891) », in Nsonge. *Carnets de sciences humaines*, vol. 5, 2010, p. 9.

⁴ J. NEWMAN, *op. cit.*, p. 338-343.

⁵ J.-L. VELLUT, « Notes sur... (9) The Congo Mirror (River Congo, No.1, 22 April 1891) », p. 9.

⁶ R. SLADE, *English-Speaking Missions in the Congo Independent State (1878-1908)*, Bruxelles, 1959, p. 240.

⁷ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, lettre de Fanny Guinness à Wauters, 7/9/1891.

« Harry » Guinness et John McKittrick l'utilisent eux-mêmes avec certain degré dans plusieurs cas. En novembre 1891, Lemaire rédige d'ailleurs un rapport les concernant. Ils ont amarré des indigènes qu'ils accusent d'esclavagisme et ont incendié les huttes tout en prenant quatre-vingts poulets¹. Mis au courant, Léopold II estime que ce type de nouvelles ne peut que détourner l'intérêt du public de l'Afrique – et sans doute fait-il référence aux mécènes des missions – et d'attirer le mécontentement des fonctionnaires sur les évangélisateurs, voire de ne pas faciliter la tâche des agents et par conséquent de retarder les progrès de la civilisation². La réponse qui est adressée à Guinness essaie de la dissuader de poursuivre dans cette voie, mais elle introduit un élément important, en ce sens qu'il est reconnu que tous les agents ne sont pas dignes de confiance et que certains n'ont pas dû respecter les ordres³.

Somme toute, le projet est de publier un nouvel article dans *Regions Beyond*, dont Fanny Guinness précise qu'il n'a pas une grande audience, et énerve quelque peu le souverain qui affirme explicitement que cela ne contribuera en rien aux progrès de la civilisation. Implicitement cependant, le monarque pense que « *les agents seront tentés de se servir des critiques qu'on leur prodigue pour se croiser les bras et cela n'avancera les intérêts de personne.* »⁴ Finalement, les missionnaires abandonnent l'idée – sous l'action de Thys⁵ –, mais s'engagent à communiquer les cas qui leur sauraient connus. L'occasion est alors donnée de dénoncer d'une part que l'arbitraire des punitions et d'autre part le recrutement forcés de soldats⁶. La correspondance ne semble pas se poursuivre et les raisons sont peut-être liées à la proche dissension entre Wauters et le Roi sur la question domaniale. Néanmoins, la figure d'Hubert Lothaire réapparaît entretemps. Critiqué ou critiquable, à nouveau les données n'ont pas été conservées, mais le jugement doit être une tout autre teneur que les histoires morbides rapportées sur son compte par les hauts fonctionnaires à la fin de l'ÉIC. Il reste du moins que cette première opinion est revue décrivant Lothaire sous un meilleur jour : un « *noble, brave, humane and wise man, who has held a difficult post in the midst of grave perplexities with singular ability and courage* »⁷

Les missionnaires ne sont pas les seuls à devenir perplexe devant l'évolution du Congo léopoldien, certains commerçants le sont tout autant. Anton Greshoff, directeur en Afrique de la NHAV, dénonce les pratiques commerciales, mais d'autres vont beaucoup plus loin et notamment le très curieux *Congo Mirror* de Richard Edward Dennett. Fils d'un pasteur, Dennett est engagé par la société anglaise Hatton & Cookson et est actif dans le bassin du Congo à partir des années 1880. Il est également connu pour ses écrits de portée ethnologique sur les cultures de l'Afrique centrale et occidentale⁸. En connexion également avec la NAHV, Dennett accueille Georges Washington Williams et l'accompagne dans le Bas-Congo puis l'aide à gagner Stanley-

¹ D. VANGROENWEGHE, « Charles Lemaire à l'Équateur. Son journal inédit 1891-1893 », in *Annales Équatoriales*, vol 7, 1986, p. 43.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, lettre du Roi à Thys, s.d ; MRAC, papiers Thys, cahier 31, note du Roi, à Thys, 10/9/1891

³ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, lettre de Guinness à Wauters, 7/9/1891

⁴ *Ibidem*, lettre du Roi à Thys, 10/10/1891.

⁵ MRAC, papiers Thys, cahier 31, note du Roi à Thys, 25/10/1891

⁶ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, lettre de Guinness à Wauters, 23/10/1891.

⁷ *Ibidem*, lettre de Guinness à Wauters, 9/11/1891.

⁸ S. C. AYRES, *Hidden histories and multiple meanings: the Richard Dennett collection at the Royal Albert Memorial Museum, Exeter*, thèse inédite, Plymouth, 2011, p. 378.

Falls¹. Le 22 avril 1891, il publie un petit journal manuscrit dont il est le seul auteur et reproduit de manière polycopiée. Ne se limitant pas à ce coup d'essai, il sort un deuxième numéro du même acabit, mais il quitte le Congo d'abord pour l'Angola en 1891 puis au Loanga en 1892. En se confiant à Edmund Morel en 1914, il lui affirme qu'il avait été victime de l'hostilité des fonctionnaires, qui l'ont obligé à retirer le drapeau anglais et qui l'ont soumis à une série d'amendes².

Prenant un ton incisif, voire irrévérencieux, le bulletin est destiné avant tout aux Européens présents au Congo, mais en espérant néanmoins qu'un exemplaire parvienne jusqu'au Roi³. Initiant les critiques du pasteur américain, il dénonce l'autoritarisme de l'État qui s'appuie sur sa seule force militaire et qui est lui-même engagé dans l'esclavagisme. Dès lors, il ne peut que douter de la sincérité de Léopold II dans l'expression de ses sentiments philanthropique. Avec moins de réserve que les missionnaires, il passe en revue sous forme de question les « *acts of murderous barbarism* ». Il désigne notamment les incendies de villages lorsque les chefs refusent de fournir des porteurs et la prise d'otages pour obtenir des biens ou des services. Il évoque plus spécifiquement l'affaire Deghilage. Van Eetvelde, réagissant à la lettre ouverte de Williams, mentionne également ce dossier qui de toute vraisemblance implique Ferdinand Deghilage, un agent d'administration à Manyanga. Selon Dennett, Deghilage aurait tué deux boys en les battant à mort et non moins grave « *this beast has been seen to dance naked together with the negros* »⁴. Le dossier personnel de Deghilage a été conservé et garde la trace de ce procès. Le commis reconnaît avoir dans la nuit du 4 au 5 août 1889 frappé deux indigènes à coup de crosse de fusil jusqu'à ce que le bois se rompe⁵. En outre, la partialité de Van Dorpe devient évidente dans les conclusions de son enquête où il renseigne plusieurs témoignages autochtones et européens, mais il ne reproduit que la version des faits du commis⁶.

À la suite de son inspection du tribunal de Lukungu, De Saegher tire alors comme conclusion que « *toutes nos lois judiciaires ne sont considérés (sic) que comme des rouages généralement inutiles, bonnes seulement à utiliser, dans certains cas, lorsque "l'affaire est par trop scandaleuse et que l'on redoute, si l'on ne sévit pas, les clameurs de l'opinion publique"* »⁷. Cette opinion du procureur d'État repose certainement sur sa connaissance de dossiers semblables tels l'affaire Brunfaut⁸.

¹ J.-L. VELLUT, « Notes sur... (9) The Congo Mirror (River Congo, No.1, 22 April 1891) », p. 10.

² S. C. AYRES, *op. cit.*, p. 82-83.

³ AGR, papiers Droogmans, 115, exemplaire polycopié du *The Congo Mirror*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Les deux victimes décédant quelques heures après, Deghilage amoindrit la gravité de son geste en prétextant avoir été sous l'emprise d'une colère nourrie par une tentative d'empoisonnement SPFAE, AA, SPA, 11347, Deghilage Ferdinand, conclusions de l'enquête de Jules Van Dorpe, 26/4/1890). Au-delà de la dénonciation de ce crime, Dennett blâme l'attitude partielle prise par le commissaire de district Van Dorpe. Supérieur de Deghilage, enquêteur et juge, il aurait déclaré publiquement qu'il condamnerait à payer dix livres sterling par meurtre. Le commis n'est effectivement condamné qu'à une amende de cinq cents francs. Le commissaire de district ne peut s'empêcher de faire jouer auprès de Coquilhat les états de service de son subalterne (*Ibidem*, 1131, Deghilage Ferdinand, lettre de Coquilhat à l'administrateur général, 8/8/1890.)

⁶ *Idem*.

⁷ MRAC, papiers De Saegher, IV. 2003-23, rapport sur tribunal territorial et conseil de guerre de Lukungu, 1/9/1891.

⁸ L'ancienne cheville ouvrière du critique *Moniteur du Congo*, Émile Brunfaut entre au service de différentes sociétés commerciales, dont la société Daumas. En septembre 1891, il est blessé grièvement et Lemaire, commissaire de district de l'Équateur, mène l'enquête (D. VANGROENWEGHE, « Charles Lemaire à l'Équateur. Son journal inédit 1891-1893 », p. 42.). Celle-ci tend à prouver que suite une rixe entre un chef et Brunfaut à propos d'un canot, l'agent

Finalement, Dennett réclame comme Williams l'envoi d'une commission internationale dont le but, formulé cyniquement, devrait « *enquire into grievances & fears, before our international rights are completely taken from us and we become the slaves of a form of government that we look upon as immoral, barbarous, despotic & unjust.* »¹.

c) Heart of Darkness de Joseph Conrad

La nouvelle prémoderne de Joseph Conrad publiée en 1899 est généralement perçue comme l'une des premières s'intéressant à l'altérité ainsi qu'aux violences coloniales dans le cadre de l'expansion européenne². En est-il pour autant un récit fidèle de l'auteur de son séjour au Congo ? Conrad est engagé en mai 1890 au service de la SAB comme capitaine de steamer. Il effectue un voyage de Léopoldville aux Stanley-Falls comme second du steamer le Roi des Belges. Sur le retour, il commande le bâtiment pour une partie du trajet. À peine passé six mois en Afrique, il rentre en Angleterre début 1891. Les causes de son départ ne sont pas totalement éclaircies³. Sa santé est certainement très ébranlée par plusieurs crises de dysenterie et il en sort désillusionné sur le plan humain. Il a une aversion particulièrement pour le directeur en Afrique, Camille Delcommune, mais plus généralement tout lui est antipathique, comme il écrit, surtout les hommes⁴. De cette expérience, il laisse un carnet de voyage et deux récits *An outpost of progress* (1896) et *Heart of Darkness*.

Selon Hochschild, le livre abonde en termes de significations littéraires ou psychologiques, mais plus fondamentalement, « *c'est la description précise et détaillée de faits réels [...] : le Congo de Léopold en 1890, au moment où commençait pour de bon l'exploitation du territoire.* »⁵ L'auteur américain insiste dans son développement sur l'analogie qu'il existerait entre Léon Rom, capitaine de la Force publique, et Kurtz, le personnage emblématique. Stengers, s'il admet que les œuvres de l'auteur polonais sont peu flatteuses pour les Belges et pour le Congo, dénie qu'il s'agit d'une quelconque manière d'une dénonciation du régime léopoldien dont l'exploitation économique à outrance n'est pas encore en place⁶. En effet, l'analyse de Stengers démontre, s'appuyant sur la correspondance de Conrad, qu'*An outpost of progress* se réfère explicitement au Congo. « *It is a story of Congo* », écrit-il à son éditeur⁷.

commercial, sous l'emprise de la boisson, a ouvert le feu et tué un esclave et un blessé un autre. En légitime défense, les villageois lui lancent quatre lances dont l'une le blesse. Dans sa recommandation à Wahis, Lemaire suggère de ne pas poursuivre parce que d'une part les villageois sont satisfaits de ne pas subir de représailles et d'autre part, l'affaire pourrait provoquer du remous, car Brunfaut est au service d'une société française tout étant Belge et ancien agent de l'Association (MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1891, copie lettre de Lemaire à Wahis, 31/3/1892.).

¹ AGR, papiers Droogmans, 115, exemplaire photocopie du *The Congo Mirror*.

² V. BRAGARD, « Conrad's Two Visions: Intermedial Transgenericity in Anyango and Mairowitz's Graphic Adaptation of Heart of Darkness », in *European Comic Art*, vol 6, n°1, 2013, p. 45-46.

³ J. STENGERS, « Sur l'aventure congolaise de Joseph Conrad », in *Bulletin des séances de l'ARSOM*, vol. 4, 1971, p. 746.

⁴ *Ibidem*.

⁵ A. HOCHSCHILD, *Les fantômes du roi Léopold (...)*, p. 242.

⁶ J. STENGERS, « Sur l'aventure congolaise de Joseph Conrad », p. 756-757.

⁷ Il romance une histoire qu'il a entendue : deux agents d'une société commerciale, Kayerts et Carlier, qui se trouvent isolés dans un poste au Kassai et qui finissent dans un délabrement moral par s'affronter. Après avoir tué Calier, Kayerts se pend. Les deux antihéros sont incontestablement des Belges. En 1903, Conrad précise que Kayerts n'est pas un nom français et que Carlier est « *un ancien sous-off de cavalerie d'une armée garantie de tout péril par plusieurs puissances européennes. [...] Ils sont de braves Belges.* » Cité dans J. STENGERS, *art. cit.*, p. 748-749.

En revanche, Kurtz reçoit toujours selon son créateur une origine cosmopolite : sa mère moitié anglaise ; son père moitié français, car toute l'Europe a collaboré à la confection de Kurtz¹. Stengers ne dénie pas que des caractéristiques de Kurtz se retrouvent dans des individus dont Conrad a pu entendre parler, mais il rejette l'idée qu'il existe un modèle².

Hochschild prend complètement le contrepied de l'analyse de Stengers tout en l'ignorant. Pour ce faire, il se base sur le développement de Sven Lindqvist³. Voulant identifier Kurtz, il s'appuie sur la publication du journal d'Edward Glave, un ancien agent de l'ÉIC, dans *The Century Magazine* en septembre 1897. Le récit de Glave fait état qu'aux Stanley-Falls, Rom a utilisé vingt et une têtes ramenées d'une expédition punitive comme décoration devant sa maison⁴. Cet article est résumé dans le *Saturday review* du 17 décembre 1898. Lindqvist affirme alors que Conrad a lu cet article puisqu'il s'agit de son périodique préféré et qu'il a commencé à écrire *Heart of Darkness* le lendemain⁵. À la lecture le raisonnement de Lindqvist apparaît fluide et sûr, mais comme le fait remarquer le professeur de littérature Peter Firchow, l'auteur suédois prend pour établi ce qui n'est seulement de l'ordre du possible⁶. D'autres éléments poussent également à croire que la dernière partie de la nouvelle ne repose pas sur l'expérience personnelle de Conrad. Harry White et Irving Finston se basent sur les données géographiques indiquées dans le roman et viennent à la conclusion que le narrateur Marlow et Kurtz ne sont pas sur le fleuve Congo et que la fameuse station n'est pas Stanley-Falls⁷. Tandis que le trajet du Roi des Belges s'est effectué en un temps record, Conrad place Marlow à 1.000 miles de Kurtz et à deux mois de navigation⁸. Par ailleurs, Conrad ne nomme jamais le fleuve et sa description ne correspond pas à celle du Congo. Le terme utilisé de « *back water* » et l'indication « *station was in the west side* » sont rendus compréhensibles s'ils sont rapportés sur le cours du Kassai⁹. Le motif réside sans doute dans le fait que Conrad avait été d'abord désigné pour participer à une expédition sur le Kassai et commander le Florida. Celui-ci ayant coulé, l'auteur a été affecté au Roi des Belges. Marlow, qui enfant pointait du doigt le blanc sur la carte, se rend là où son créateur n'ira jamais.

Il n'en reste pas moins qu'au-delà de la trame imaginaire, Conrad laisse transparaître ses impressions et ses observations sur le Congo léopoldien d'alors. Le manuscrit original contient d'ailleurs plus d'éléments par exemple une description féroce de Matadi. Quelque peu désabusé, il y relève la contradiction flagrante entre le discours officiel ou officieux et la réalité de terrain : « *Nous remontâmes le fleuve pendant environ vingt miles et mouillâmes devant le siège du gouvernement. J'avais*

¹ Cité dans *Ibidem*, p. 753.

² *Ibidem*, p. 754.

³ Lindqvist est un historien suédois s'intéressant à la littérature. Dans « *Exterminate all the brutes* » publié la première fois en 1992, Lindqvist tente de démontrer comme Hannah Arendt que le génocide des Juifs trouve son origine dans les violences coloniales. S. LINDQVIST, « *Exterminate all the brutes* » *One man's odyssey into the heart of darkness and the origins of European genocide*, New-York-Londres, 1996.

⁴ E.J. GLAVE, « Cruelty in the Congo Free State. Concluding extracts from the journals of the late E. J. Glave », in *The Century Magazine*, septembre 1897, p. 706.

⁵ S. LINDQVIST, *op. cit.*, p. 37-39.

⁶ Rien ne dit d'une part que Conrad ait repéré les propos remâchés de Glave dans une masse d'informations sur l'économie du *Saturday review* qui constitue l'article et que d'autre part, il soit affirmé que Conrad ait commencé à écrire le 18 décembre. P. E. FIRCHOW, *Envisioning Africa: Racism and Imperialism in Conrad's Heart of Darkness*, Lexington, 2000, p. 129-131.

⁷ H. WHITE, I. FINSTON, « The Two River Narratives in *Heart of Darkness* », in *Conradiana*, vol. 42, 2010, p. 1-43.

⁸ *Ibidem*, p. 4.

⁹ *Ibidem*, p. 12.

suffisamment entendu parler en Europe de son état de civilisation avancé ; les journaux, que dis-je ?, les vendeurs de journaux de la ville sépulcrale [Bruxelles] vantaient son tramway à vapeur et son hôtel. [...] Pour rendre la ressemblance complète, il aurait suffi d'un poteau mal planté avec un écriteau portant comme légende Ici, dépôt d'immondices : le symbole aurait eu ainsi la clarté de la pure vérité. »¹ De son voyage, Conrad a également laissé des carnets qui ont été publiés². Le premier, *Journal du Congo*, relate son trajet sur la route des caravanes de Matadi à Léopoldville ; le second, *Up-river book*, retient le voyage du steamer jusqu'à Balanga. Il s'agit plus de notes descriptives et géographiques – surtout sur le fleuve – qu'un recueil d'impressions. Il n'y a pour ainsi dire pas de portraits sauf celui de Casement et ne s'y trouve pas de traces d'opinion. Curieusement, le carnet s'arrête chaque fois que Conrad est dans un poste européen. Hormis Matadi, il ne note rien sur son séjour à Manyanga, Léopoldville ou les Falls. Néanmoins, ceux-ci comportent des éléments qui doivent être confrontés au roman

Les carnets comme le livre mettent bien en lumière les difficultés inhérentes à la géographie et au climat du Congo. Le voyage sur la route des caravanes est si pénible – chaleur, manque d'eau, conflit avec les porteurs, compagnon de route malade – que Conrad termine ses notes par « *Saloperie ! et content de voir la fin de toute cette absurdité.* »³ La violence est bien présente et ses propos ne diffèrent pas de ceux de De Saegher, Williams, Guinness ou encore Dennett. Le romancier met bien en lumière l'utilisation gratuite de celle-ci. Dans son carnet, il rapporte l'emportement à coup de chicotte d'un autoproclamé agent de l'État pour une futilité et la découverte d'un cadavre d'un Bakongo avec l'interrogation de savoir s'il a été tué par balle⁴. Dans le roman, il décrit les conséquences d'un incendie d'un bâtiment de l'entreprise : « *A nigger was being beaten near by. They said he had caused the fire in some way; be that as it may, he was screeching most horribly. I saw him later, for several days, sitting in a bit of shade looking very sick and trying to recover himself; afterwards he arose and went out – and the wilderness without a sound took him into its bosom again.* »⁵ Conrad insiste sur la caractéristique que la nouvelle est « *true enough in its essentials.* »⁶ Dès lors, la narration de Marlow se réfère à ce que l'auteur a vu ou entendu dans sa position d'observateur. À titre d'exemple, le motif de l'engagement du héros est symptomatique de l'expérience de l'auteur. Marlow est engagé parce qu'un capitaine danois de steamer, Fresleven, est tué par le fils d'un chef de village qu'il battait pour une histoire de poules⁷. Cet épisode rappelle un passage de la lettre de Williams qui mentionne qu'un capitaine belge de steamer a été tué à cause de « *his own rash and unjust treatment of a native chief.* »⁸ Si les indications ne permettent pas de déterminer s'il s'agit d'un fait divers ou d'une rumeur amplifiée, il importe de considérer que l'acte est connu au Congo en 1890⁹.

¹ Cité dans J. STENGERS, « L'aventure congolaise de Joseph Conrad », p. 750-751.

² J. CONRAD, *Du goût des voyages suivi de Carnets du Congo*, Mayenne, 2007 (traduit de l'anglais et présenté par Claudine Lesage)

³ J. CONRAD, *Carnets du Congo*, p. 84, 98.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. CONRAD, *Heart of Darkness*, Peterborough, 1995, p. 85-86.

⁶ Cité dans H. WHITE, I. FINSTON, *op. cit.*, p. 8.

⁷ J. CONRAD, *Heart of Darkness*, p. 68.

⁸ J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 253.

⁹ Très clairement, aucun capitaine de steamer belge ou non employé par l'ÉIC connaît un sort tragique de la main d'un autochtone (AA, SPA, 880, Statistiques du personnel 1877-1893). Par contre *Le Soir* rapporte effectivement en 1891 qu'« en présence d'une malveillance persistante datant de loin, et d'actes agressifs qui sont allés jusqu'à l'assassinat du capitaine d'un steamer de la compagnie belge du Haut Congo, il y a plus d'un an, il a fallu faire un exemple ; la sécurité des blancs exige que des attentats de ce genre soient énergiquement réprimandés. » (« Le rapport sur la situation du Congo », in *Le Soir*, 18/7/1891, p. 2)

Fondamentalement, *Heart of Darkness* comme *The Congo Mirror* dénonce l'imposture dans la mission civilisatrice: « *It was as unreal as everything else – the philanthropic pretense of the whole concern, as their talk, as their government, as their show of work.* »¹ Dans le premier chapitre, Conrad au travers de Marlow dénonce les actes du conquérant qu'ils différencient de ceux du colonisateur. Utilisant l'exemple des Romains en Angleterre, il assimile leur comportement à la rapine à main armée et au meurtre avec circonstances aggravantes à grande échelle. Dès lors en Afrique, « *the conquest of the earth, which mostly means the taking it away from those who have a different complexion or slightly flatter noses than ourselves, is not a pretty thing when you took into it too much* »² L'ombre éclatante de Kurtz apparaît dès lors vivement. Esprit brillant, figure légendaire auprès des Européens et chef adulé par des autochtones, il parcourt la région à la recherche de l'ivoire dépourvu de marchandises à échanger, mais non de cartouches. « *To speak plainly, he raided the country* » en déduit Marlow³. Cette description n'est pas sans rappeler l'expédition de Van Kerkhoven, qui, se frayant un passage vers le Nil, est à la recherche d'ivoire et vit sur les régions qu'elle traverse.

La vision des têtes humaines surmontant les piquets de la palissade de Kurtz devient pour ainsi dire presque de l'ordre de l'anecdote ou du détail morbide⁴. Hochschild cite l'exemple anachronique de Rom, et il ne s'interroge pas sur les motivations de l'officier. Engagé d'abord en 1886 comme agent d'administration, Rom est affecté à la Force publique à partir de 1890. Il est attaché de suite à l'expédition du Lomani-Sankuru ; il se trouve au cœur même de la zone arabe et de la région où Conrad place son roman. Rom est donc pleinement impliqué dans le conflit avec les Arabisés et dans lequel il s'illustre autant dans la prouesse militaire que par la négociation⁵. Chef de la station de Kasongo, Lothaire le déplace aux Falls en 1894 et le nomme adjoint au commandant de la Zone arabe. Ce qui va devenir la Province orientale connaît une situation toute particulière puisque « *le régime est en somme à peu près celui qui a été créé par les arabes.* »⁶ Dans leurs relations avec les chefs indigènes alliés et les Arabisés ralliés, les officiers de l'ÉIC s'acculturent jusqu'à un certain point reprenant les signes extérieurs du pouvoir ou le comportement lié à son exercice. Léon Rom, plaçant devant chez lui autour d'un parterre de fleurs vingt-et-une têtes, reproduit en partie une pratique des Arabisés. Officier attaché à la Société antiesclavagiste belge, Édouard Hinck est attaqué en 1892 par un nyampara de Mohara, le chef arabisé de Nyangwe, et découvre que son boma à Yanga est entouré de cinquante-deux têtes plantées au bout de perches⁷. De même, William Stairs, lorsqu'il est reçu pour la première fois par Msiri qui contrôle le Katanga, dénombre une centaine de têtes placées en haut de piquets⁸. Là où le trophée macabre est un signe ostentatoire de puissance, Rom le laisse en évidence pour en garder la symbolique.

Dans son œuvre de dénonciation, Hochschild ne perçoit pas où se situe la justesse du récit de Conrad. Le romancier, en déniaient toute légitimité au pillage, cerne bien la tension qui anime de

¹ J. CONRAD, *Heart of Darkness*, p 86-87.

² *Ibidem*, p. 65.

³ *Ibidem*, p. 123.

⁴ *Ibidem*, p. 125.

⁵ *Biographie coloniale belge*, t. II, c. 824-825.

⁶ MRAC, papiers Wahis, 70/13, farde document 1, rapport de Wahis à Liebrechts, 6/12/1897.

⁷ E. JANSSENS, A. CATEAUX, *Les Belges au Congo* (...), t. II, p. 16. Le récit est publié d'abord dans le *Bulletin de la Société royale de géographie d'Anvers*, vol. 32, 1908.

⁸ *Ibidem*, p. 270.

plus en plus fort l'État indépendant. Le génie littéraire de Conrad se déploie dans sa définition du paradoxe léopoldien qui réside dans le rapport écrit par Kurtz que découvre Marlow : « *I learned that, most appropriately, the International Society for the Suppression of Savage Customs had instruted him with the making of a report. [...] I've read it. [...] Seventeen pages of close writing he had found time. [...] It gave me the notion of an exotic Immensity ruled by an august Benevolence. It made me tingle with enthusiasm. This was the unbounded power of eloquence – of words – of burning noble words. There were no practical hints to interrupt the magic current of phrases, unless a kind of note at the foot of the last page, scrawled evidently much later, in an unsteady hand, may be regarded as the exposition of a method. It was very simple, and at the end of that moving appeal to every altruistic sentiment it blazed at you, luminous and terrifying, like a flash of lightning in a serene sky: "Exterminate all the brutes!"* »¹ La discussion est ouverte en vue de déterminer ce que Conrad appelle « les brutes ». S'agit-il des populations autochtones ou de tous ceux qui succombent à leurs ténèbres ? Très probablement les deux ! Sur le chemin du retour, Kurtz, malade, est extirpé du cœur ténébreux, mais il meurt en lançant ses derniers mots : horreur, horreur ! Au travers de son antihéros, le romancier fait découvrir à son lecteur l'un des facteurs des violences coloniales qu'est la solitude et l'abaissement des barrières morales. En 1890, tandis que la réputation de l'ÉIC est portée au pinacle, les pratiques sur le terrain deviennent oppressives. La résultante du parallélogramme des forces s'incline doucement, mais inexorablement vers l'exploitation à tout crin des hommes et des ressources naturelles.

III. L'origine et les caractéristiques du système du « red rubber » (1892-1904)

1. Le « bicycle boom » et la demande de caoutchouc

Georges Grenfell, l'une des figures emblématiques parmi les missionnaires, note ce changement qui s'opère à partir de 1890. « *Bula Matadi [l'État], écrit-il, has become disliked amongst the people of the Upper Congo and is called Ipanga Ngunda which means "Destroys the country".* »² Son propos démontre correctement une évolution. L'ÉIC et l'ensemble de son territoire ne sont pas plongés de suite et complètement dans la terreur et la violence de masse. Par contre, il y a clairement une césure se situant entre 1891 et 1892 concernant la récolte du caoutchouc. Présent surtout au Congo dans le suc d'une liane (*Landolphia Florida*), l'exportation du caoutchouc a débuté modestement en 1887³. Les premières récoltes dans le Haut débutent, selon Wauters, deux ans plus tard, mais il ne précise pas s'il s'agit de l'État ou du secteur privé⁴. D'après les souvenirs de Wahis, les récoltes ont débuté en 1891 dans le district de Nouvelle-Anvers sous l'impulsion de Baert⁵. Il n'en reste pas moins que depuis 1887, les chiffres annuels d'exportations sont connus. En 1890, la production est d'environ 104 tonnes, mais diminue à 81 tonnes en 1891. Par contre en 1892, elle double pratiquement avec 156 tonnes. Devenant le principal exportateur africain, le Congo

¹ J. CONRAD, *Heart of Darkness*, p. 116-117.

² Cité dans H. JOHNSTON, *George Grenfell and the Congo*, vol. 1, Londres, 1908, p. 445.

³ *Le Congo à l'Exposition universelle d'Anvers. Catalogue de la section de l'État indépendant du Congo*, Bruxelles, [1894], p. 14.

⁴ A.-J. WAUTERS, *L'État indépendant du Congo*, Bruxelles, 1899, p. 338.

⁵ MRAC, papiers Wahis, farde bleue, photocopie de l'interview de Wahis par le pr. Verriest, 20/7/1920.

léopoldien est le dixième producteur mondial et produit 6.000 tonnes en 1901. L'ÉIC reste cependant loin derrière le Brésil dont les récoltes en 1900 atteignent 26.000 tonnes¹.

Ces chiffres s'expliquent par la brusque demande au début des années 1890 d'élastomère, après que des innovations résolvent les problèmes liés à la sensibilité du caoutchouc aux variations de température. Le procédé de vulcanisation mis au point par Charles Goodyear et Thomas Hancock se diffuse à partir des années 1850. Le nouveau matériau trouve des utilisations pratiques pour des dispositifs mécaniques avec l'utilisation toujours plus importante de l'électricité et de la vapeur. En outre, l'accroissement de la population et des niveaux de vie créent de nouveaux marchés pour les chaussures et les vêtements². Le véritable essor de l'industrie du caoutchouc est suscité par les différentes améliorations apportées à la bicyclette dans les années 1880 : un cadre en triangle et des roues de même dimension sécurisent l'engin ; des tubes creux en acier, plus léger, facilitent l'utilisation et le remplacement de la bande pleine de caoutchouc par un pneumatique à valve rend la conduite plus confortable³. Le brevet du « pneu » a été déposé en 1888 par un vétérinaire de Belfast, John Dunlop et trois ans plus tard, Édouard Michelin crée le pneu démontable⁴. Dorénavant, il ne faudra plus trois heures et une nuit de séchage, mais un quart d'heure pour remplacer une roue. Le succès est immédiat, car l'engouement pour le vélo passe aussi par l'organisation de compétitions sportives. Or la même année, Charles Terront, la première gloire du cyclisme français, remporte – avec des pneumatiques de Michelin – la première édition de Paris-Brest-Paris, une course ouverte à tous de 1.200 kilomètres. En Europe et aux États-Unis se produit dès lors un « *bicycle boom* » se situant entre 1895 et 1897⁵. La bicyclette est bien plus qu'un moyen de transport, elle permet une émancipation sociale en donnant une liberté de mouvement pour les classes moyennes. Le vélocipédiste n'est pas astreint aux horaires des chemins de fer ou des tramways. Il bénéficie de l'avantage de ceux qui peuvent se permettre un attelage sans en avoir les inconvénients. Enfin objet de loisir, la bicyclette convient en outre pour la plupart des âges et pour les deux sexes⁶. À partir de 1900, le relais est pris par l'industrie de l'automobile dont les demandes deviennent pressantes si bien que tous les arbres, les lianes et même les herbes à caoutchouc sont exploités au Congo. Néanmoins, la méthode de récolte est une « exploitation sauvage » qui ne tient pas en compte de la préservation des ressources naturelles et livrant un produit avec plus d'impuretés. Les arbres sont abattus et les lianes coupées. Dès lors, la production africaine décline rapidement avec le positionnement des plantations qui débutent en 1905⁷.

¹ F. MAURETTE, « Le caoutchouc », in *Annales de géographie*, vol. 33, 1924, p. 411-412.

² W. WOODRUFF, « Growth of the Rubber Industry of Great Britain and the United States », in *The Journal of Economic History*, vol 15, 1955, p. 377.

³ A. E. HARRISON, « The Competitiveness of the British Cycle Industry, 1890-1914 », in *The Journal of Economic History*, vol. 22, 1969, p.287.

⁴ Ch. HUETZ DE LEMPS, F. KATZANEVAS, « Élastomères ou Caoutchoucs », in *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 25 juin 2013. URL : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/elastomeres-caoutchoucs/>

⁵ À titre d'exemple, le Royaume-Uni exporte des bicyclettes pour une valeur de près de deux millions de livres en 1896. A. E. HARRISON, *op. cit.* p. 288.

⁶ D. RUBINSTEIN, « Cycling in the 1890s », in *Victorian Studies*, vol. 21, 1977, p. 47-48.

⁷ F. MAURETTE, *op. cit.*, p. 411-412.

2. Les caractéristiques du système du « red rubber »

A. Un leitmotiv de la gouvernance léopoldienne

a) Une politique royale

L'accroissement de la demande en caoutchouc produit directement un infléchissement radical de la politique aboutissant au système du « red rubber » qualifié de léopoldien. Néanmoins, Heinrich Jakob Waltz en voit l'origine dès 1890 dans une circulaire de Camille Janssen faisant suite au décret du 17 octobre 1889 sur le caoutchouc dans les régions où le commerce n'est pas encore établi¹. Travaillant pour le *Kolonialabteilung* de la *Zivilverwaltung*, Waltz peut être suspect de parti pris, mais son analyse de 1917 n'est pas non plus totalement infondée². Waltz décèle dans cette circulaire les bases du système léopoldien et en retire quatre éléments constitutifs : l'exclusion du commerce privée des zones qu'il n'a pas encore pénétrées et le monopole étatique dans ces mêmes régions, l'obligation de travail pour les indigènes par les petits postes militaires et des primes pour les agents de l'État. Quoi qu'il en soit, la circulaire – si elle est authentique – n'a pas dû trouver d'effet pratique au Congo, car elle arrive prématurément. Fin 1890, Thys rappelle à Léopold II que la récolte du caoutchouc est encore à organiser³. En 1891, les récoltes faites dans l'ÉIC sont plus faibles que celles des deux années précédentes et les instructions visent, en outre, à limiter les petits postes militaires.

Avant d'aller plus en avant dans l'observation des caractéristiques, il est impératif de s'arrêter sur la dénomination de « système léopoldien ». L'expression est utilisée par Waltz et renvoie à la considération de Morel dans son *King Leopold's Rule in Africa* : le Roi a introduit et a légalisé les méthodes d'exploitation⁴. Or la circulaire citée par Waltz corrobore la pensée de Morel. Tout étant une instruction du Gouvernement local, le texte signé par Janssen laisse clairement transparaître dans sa formulation qu'il s'agit d'ordre de Léopold II. Encore faut-il bien comprendre ce que le monarque recommande dans les instructions. L'idée d'utiliser des petits postes militaires – nous devons comprendre les petits postes noirs – n'est pas neuve. Le Roi l'a déjà suggérée pour l'occupation du territoire en 1888 à Ledeganck, qui y était par ailleurs défavorable⁵. Le monarque la recycle d'une certaine manière : gardant l'idée de base, il affecte d'une nouvelle mission les petits postes. Ceux-ci doivent initier les populations locales à la récolte du latex et d'autres produits. En outre, « ils obligeraient les indigènes à y apporter leurs récoltes. »⁶ Il ne faut pas y déceler à notre sens les prémices du travail forcé. En se référant aux autres éléments de la circulaire, l'obligation réside dans la vente du produit à l'État et non à des particuliers. La logique reste toujours celle des débuts : amener le progrès par le commerce. Une rémunération est prévue pour le récolteur à hauteur de cinquante centimes par kilogramme de caoutchouc. Par ailleurs, il n'est pas question de laisser agir à leur guise les petits postes. Ils ne sont pas destinés à

¹ Il revient à Vangroenweghe de la mettre en évidence dans son travail d'édition du journal de Lemaire. D. VANGROENWEGHE, « Charles Lemaire à l'Équateur. Son journal inédit 1891-1893 », p. 11-12.

² H. WALTZ, *Das Konzessionswesen im Belgischen Kongo*, vol 1, Jena, 1917, p. 20-22.

³ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 106, note de Thys au Roi, 12/12/1890.

⁴ Voir ce chapitre : 1. La violence inhérente à la colonisation et le jugement sur Léopold II, p. 357.

⁵ MRAC, papiers Fuchs, 37, lettre de Ledeganck au Roi, 20/11/1888.

⁶ H. WALTZ, *op. cit.*, p. 21.

devenir un outil de coercition et pour prévenir une telle dérive, des inspections fréquentes sont ordonnées.

L'intervention de Léopold II dans la mise en place du système d'exploitation est à chercher dans deux caractéristiques primordiales de celui-ci. Bien mis en avant par Waltz, le système est léopoldien avant tout dans la mesure où il se construit sur le régime domanial et concessionnaire. Ce que par contre Waltz n'a pas perçu au contraire de Stengers, le fondement se trouve être la permanence des ordres pour la récolte du caoutchouc¹.

b) Une ligne directrice dans les instructions

Il s'agit d'un leitmotiv de la gouvernance léopoldienne qui est clairement situé dans le temps. En avril 1892, le Roi écrit directement à Wahis en exhortant que « *l'État ne peut se maintenir son existence qu'au moyen de très larges et très fructueuses récoltes.* »² L'ancien gouverneur et le secrétaire d'État aux Finances, Camille Janssen, explicite clairement la situation financière difficile dans laquelle se trouve l'ÉIC. L'occupation des districts au nord du Congo a provoqué une dépense de 1,2 millions de francs non prévue au budget ordinaire, montant celui-ci à 5.851.980,67 francs, tandis que les recettes prévues sont estimées à 5,3 millions de francs. En outre s'ajoute la somme de 600.000 francs prévue au budget extraordinaire pour des travaux notamment à Boma et Léopoldville. Le déficit pour 1892 s'élève donc à 1.651.980,67 francs, incluant l'avance déjà faite par la caisse hypothécaire anversoise qui devient de plus en plus prédominante dans les affaires financières du Congo léopoldien. Janssen qualifie la situation de critique, car l'ÉIC n'a pas les moyens de rembourser ses dettes. La solution réside dès lors « *dans une réalisation supplémentaire des produits du domaine* » tout en sachant que l'ivoire est une ressource aléatoire³. Parallèlement, les finances du Roi ne sont pas plus brillantes. Début 1892, la dette chez Lambert s'élève à 3.035.000 francs si bien que Léopold II se demande s'il ne va pas arrêter les travaux entrepris à Laeken⁴. Il n'est dès lors pas étonnant que Léopold II commence alors à entretenir confidentiellement le ministère belge d'une reprise immédiate⁵. Dès le mois de mai, van Eetvelde insiste sur le fait auprès du gouverneur : « *le Roi me charge de vous dire que vu nos grandes dépenses actuelles qui diminueront quand nos frontières seront réglées, il faut récolter vite et beaucoup d'ivoire et de caoutchouc.* »⁶ Cette matière première devient l'élément principal du sauvetage des finances publiques.

Dès l'année suivante, van Eetvelde affirme à Beernaert, non pas à tort, mais pour la mauvaise raison, que l'avenir appartient à l'ÉIC. Le secrétaire d'État n'hésite pas à comparer le Congo à l'Amazonie : le pays est doté d'un réseau fluvial plus étendu, il est plus riche en arbres et lianes et sa population, qui accepte de travailler pour un salaire, est plus dense⁷. L'année 1892 est bien le moment où l'exploitation à outrance débute. Les considérations de van Eetvelde sur Charles Lemaire en sont d'ailleurs une belle illustration et bien que celles-ci ne devraient pas nous

¹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 106.

² AGR, PVE, Pos4073, 37, copie lettre du Roi à Wahis, 4/4/1892.

³ APR, fonds Goffinet, note de Janssen au Roi, 4/5/1892.

⁴ *Ibidem*, note de Goffinet au Roi et note du Roi à Goffinet, 21/2/1892

⁵ J. MARCHAL, *L'État libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 308.

⁶ AGR, PVE, Pos4073, 37, copie de la lettre de Van Eetvelde à Wahis, 5/5/1892.

⁷ *Ibidem*, Pos4078, 74, brouillon d'une note de van Eetvelde envoyée à Beernaert le 9/7/1893.

surprendre peuvent toujours étonner. Jeune officier, Lemaire est engagé en 1889 comme commissaire de district adjoint. Il n'a pas encore la stature du commandant dénonçant l'État dans *La Dernière Heure* en 1907. Affecté d'abord aux Cataractes, Lemaire est attaché ensuite à l'Équateur et gère comme tout administrateur de district une multitude de tâches. En 1891, van Eetvelde le décrit au Roi comme un bon agent, mais qui se montre « *un peu trop préoccupé de lever des contributions en nature* » et il ajoute que « *cela doit se faire sans nous aliéner les populations.* »¹ En aucune manière, ce jugement du secrétaire d'État ne correspond aux directives d'une politique d'exploitation à outrance. Le souci de van Eetvelde reste égal à celui qu'il développe pour la mission De Saegher ou l'attitude qu'il adopte envers les accusations de Williams.

En revanche, un an plus tard, la position du chef de l'Intérieur se modifie complètement en recommandant à Léopold II qu'« *il y aura aussi lieu d'insister auprès de Mr Lemaire pour qu'il fasse de la politique pratique en visant aux recrutements et aux récoltes de caoutchouc et autres produits.* »² Le *Recueil mensuel* est alors ponctué de mesures en vue d'une part de conserver cette manne et d'autre part de maintenir la qualité de la matière première³. Le décret de 1899 sur les mesures conservatrices des arbres et des lianes a été forgé de toutes pièces par Léopold II. Tout comme les expéditions du Nil, il s'agit d'un des rares dossiers dans lequel le Roi s'est investi personnellement. À Boma, l'administration est prévenue que les rapports sur cette question seront communiqués au souverain⁴. Au tournant du siècle, le *Recueil administratif* place donc parmi les devoirs des commissaires de districts la création de vastes cultures d'essences à caoutchouc ainsi que l'incitation pour les populations locales à se livrer à ces cultures⁵. Cette invariance dans les ordres se poursuit jusqu'aux alentours du rapport de la commission d'enquête. Ainsi, le docteur James Todd de la mission de la Liverpool School of Tropical Medicine (LSTM) recueille en 1904 les propos d'un haut fonctionnaire : « *I was told by a high official here, only a couple of days ago, that the last word of the King to the Governor of a territory, who asked for instructions, were "Rubber, rubber. Get all you can. I want nothing else".* »⁶

Par conséquent, le maintien de ce système à travers le temps ne peut que s'identifier pour le prince Albert qu'avec le fondateur de l'ÉIC : « *le régime économique est basé [...] sur le principe abusif et surtout rétrograde du monopole d'État, on pourrait même plutôt dire du monopole personnel de Léopold II.* »⁷ Avec le recul, van Eetvelde considère que l'origine de ce leitmotiv n'a pu qu'être que la politique d'expansion vers le Nil qualifiée de « *folie héroïque* ». Pour le ministre d'État, Léopold II y a exprimé des « *exigences excessives* » qui ont fait échouer le projet, mais surtout cette politique a pesé « *[...] lourdement sur le développement économique et moral de l'État, elle est la cause première de la plupart des abus et de la difficulté de les extirper.* »⁸

¹ APR, fonds Goffinet, correspondance avec van Eetvelde, note de van Eetvelde et commentaire Roi, 2/7/1891.

² *Ibidem*, note de van Eetvelde et de Liebrechts au Roi, 18/11/1892.

³ Sur l'interdiction de couper les lianes, voir : *Recueil mensuel*, circulaires des 8/2 et 26/12/1895, 7/9/1904. Sur les moyens à utiliser pour éviter la dépréciation, voir : *Recueil mensuel*, circulaires des 26/5/1900 et 27/2/1903.

⁴ APR, fonds Goffinet, correspondance avec Goffinet, note de Goffinet au Roi, 21/3/1899.

⁵ Ce en dehors des plantations de café et de cacao qui sont déjà prévues. *Recueil administratif*, Bruxelles, 1903, p. 70.

⁶ Wellcome Institute, MS 5691, Papiers Todd, Lettre de Todd à sa mère, 17/3/1904.

⁷ R. BUREN (ed.), *Journal de route du prince Albert en 1909, au Congo*, Bierges, 2008, p. 135.

⁸ MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, note de van Eetvelde sur l'histoire du Congo, s.d.

B. Le travail forcé

La précipitation dans laquelle ces ordres sont donnés en 1892 ne semble pas être accompagnée de mesures constituant un cadre normatif laissant par conséquent le soin aux acteurs sur place d'aboutir à des résultats. Tout en voulant se dédouaner d'une quelconque responsabilité, Wahis appuie postérieurement que les commissaires de district aient dû recourir au travail forcé : « [...] le Lieutenant Fievez, commissaire de district de l'Équateur, obtint des récoltes beaucoup plus importantes, mais en imposant aussi aux indigènes, le travail. Les quantités à récolter étaient laissées à l'appréciation des commissaires de district. Ils avaient ordre de n'exiger qu'un impôt très raisonnable. »¹ Cependant, il existe un vide juridique jusqu'en 1903 en ce qui concerne les prestations dues par les populations locales. En 1892, seuls les décrets sur les chefferies indigènes et le caoutchouc traitent des impôts frappant les autochtones, mais ceux-ci ont une portée limitée. En effet, le premier regarde les chefferies reconnues et elles ne sont que quatre-cents-quarante en 1907. Ce décret confie au commissaire de district d'établir un tableau de prestations annuelles qui doit être validé par le gouverneur général. Seul dans ce cadre très précis, le travail forcé est prévu comme une pénalité pour un refus de payer les prestations en nature et en l'absence biens mobiliers et immobiliers². Le second établit que les indigènes récoltant le caoutchouc en amont du Stanley-Pool doivent céder une redevance domaniale n'excédant pas un cinquième de la récolte³. Le texte sous-tend à la fois une activité volontaire et lucrative. En somme une situation peu fréquente si bien que la récolte devient un travail forcé, la caractéristique la plus visible et la plus contestée du système, car elle conduit à la violence de masse.

Suite à l'affaire Stokes-Lothaire, l'ÉIC tente de justifier cette servitude avec le motif de la mission civilisatrice. Pour l'État, il s'agit de remplir « son rôle d'éducateur ». Le travail est défini comme régénérateur et le Gouvernement maintient que ce résultat n'est atteint que par des « modes toujours empreints d'humanité » – soit la persuasion et l'amour du travail –, mais « là où ce moyen est inefficace, l'exploitation se fait sous forme d'impôt en nature. »⁴ Le secrétaire d'État se trompe donc en 1893 lorsqu'il affirme à Beernaert que les populations locales sont enclines à travailler contre un salaire. Gustave Sarrazyn, présent dans l'Équateur entre 1895 et 1898, ne sait que contredire l'opinion de son supérieur : « l'indigène, écrit-il, a le travail de caoutchouc en horreur. »⁵ Le commissaire de district en explicite la raison dans les pénibles conditions de travail : une à trois journées de marche pour atteindre les zones des lianes ; quatre à cinq jours pour récolter la quantité imposée ; le chemin du retour et une à deux journées de marche jusqu'au poste pour apporter le produit tous les quinze jours. En somme comme le résume fort correctement le gouverneur, la majeure partie de la population masculine est astreinte en permanence à la collecte du latex⁶. Quelques années plus tard, les rapports de Casement et de la commission d'enquête donneront des descriptions semblables. La Commission souligne en particulier l'« existence misérable » du travail sur place : « Il doit se construire un abri improvisé, qui ne peut évidemment remplacer sa hutte, il n'a pas la nourriture à laquelle

¹ MRAC, papiers Wahis, farde bleue, photocopie de l'interview de Wahir par le pr. Verriest, 20/7/1920.

² *Recueil administratif*, Bruxelles, 1903, p. 363.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 104.

⁴ *Ibidem*, p. 567.

⁵ MRAC, papiers Fuchs, boîte 7, agriculture, copie de la lettre de Sarrazyn à Wahis, 1/3/1897.

⁶ *Ibidem*, copie de la lettre de Wahis à Sarrazyn, 26/3/1897.

*il est accoutumé, il est privé de sa femme, exposé aux intempéries de l'air et aux attaques des bêtes fauves. »*¹ Une expression indigène formule de manière frappante la situation : « *Matufi pilamoko akufi* » : *le caoutchouc, c'est la mort [...]* »²

Ce travail de Sisyphe n'est en outre que l'arbre qui cache la forêt, car seuls les villages dans les zones caoutchoutières y sont astreints. Celles-ci se localisent principalement dans les districts de l'Aruwimi, des Bangalas, de l'Équateur, du Kassaï, du lac Léopold II et de l'Oubangui. En somme, si l'on imagine le territoire congolais prenant la forme d'un rectangle divisé par ses médianes, les forêts à caoutchouc se situent surtout dans le quart du haut à gauche. Ce qui ne signifie pas d'une part que les populations en dehors de ces districts ne sont pas soumises à des corvées et que d'autre part les autochtones des zones caoutchoutières ne sont obligés qu'à la récolte du latex. Le portage est à ce titre considéré par la commission comme « *celle [des corvées] qui pèse le plus lourdement sur les indigènes.* »³ Les commissaires qualifient la route des caravanes de « *sentier sinistre jalonné de tant de cadavres.* »⁴ L'inauguration du chemin de fer du Bas-Congo soulage le district des Cataractes de ce fardeau, mais l'occupation du territoire amène la création de nouvelles routes notamment pour acheminer un volume considérable de matériel vers l'Enclave de Lado, le Tanganyika et le Katanga. Le long des rives et à proximité des stations, les populations sont forcées à fournir soit du bois de chauffe, soit des vivres (poissons, poules, chikwangué). Plus généralement, les nombreuses réquisitions faites par les chefs de poste pour l'entretien de la station, des infrastructures et des cultures obligent dans certain cas à un travail presque continu⁵.

C. L'usage de la contrainte et de la terreur

a) Les opérations armées

« *L'effort réclamé d'eux chaque semaine devient souvent insupportable* », établit le consul Casement⁶. Ce constat appliqué pour les populations des pourtours du lac Tumba se généralise aisément à toutes les régions de récolte. Au-delà des dures conditions de travail, la violence s'inscrit dans les conséquences directes de celles-ci et son usage donne tout son sens à l'expression du *red rubber*. Très naturellement, les individus et les collectivités tentent de se soustraire de ce fardeau ; certaines populations proches du Congo français décident d'y échapper en passant la frontière⁷. Dans les cas où les prestations ne sont pas réalisées, les agents de l'État ou des sociétés procèdent de différentes manières. Dans les premiers contacts, la démonstration de force est privilégiée. Comme dans d'autres régions d'Afrique, la collecte d'impôts produit des brutalités et des mouvements de résistance, à l'instar de la guerre de l'impôt des huttes au Sierra Leone en 1898⁸. L'Européen débarque avec la troupe et n'hésite pas à verser le sang, à piller et à brûler les villages,

¹ « Rapport au Roi-Souverain », in *Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo*, 1905, p. 193-194.

² J. MARCEL [L. G. NUMILE], *Terre d'épouvante. Dix mois dans le Congo belge et français*, Paris, 1905, p. 47.

³ « Rapport au Roi-Souverain » (...), p. 186.

⁴ *Ibidem*, p. 187.

⁵ *Ibidem*, p. 185.

⁶ R. CASEMENT, *Le rapport Casement : rapport de R. Casement, consul britannique, sur son voyage dans le Haut-Congo (1903) / introduction et notes par D. Vangroenweghe ; préface et règles d'édition : J. L. Vellut*, Louvain-la-Neuve, 1985, p. 51.

⁷ *Ibidem*, p. 38, 42, 51.

⁸ J. ILIFFE, *op. cit.*, p. 395.

à l'instar de Lemaire en 1891-1892¹. Dans l'Équateur, les proportions des opérations armées atteignent l'ampleur des massacres sous la direction de Fiévez, dont l'extrait d'un de ses rapports de janvier 1895 est commenté par le juge De Saegher : « *Puis le commissaire de district conclut, et se résume : on a tiré 2838 cartouches (il veut montrer qu'il a été économe p[ar]c[e]q[ue] une circulaire se plaint qu'on tire trop de cartouches pour rien) et 1546 tués indigènes – on a ravagé 162 villages, brûlé les habitations et coupé les plantations pour réduire les populations par la faim.* »² L'inspecteur d'État George Le Marinel, proche du magistrat gantois, lui confie son admiration pour Fiévez et sa conviction que seul l'usage de la force produit des résultats. Le Marinel prédit – sans se tromper – que la pratique va se répandre sur tout le territoire y compris celui des sociétés privées³. Les expéditions militaires font d'ailleurs l'objet d'un chapitre complet du rapport de la commission⁴. Dans cette optique, Stengers identifie bien plus l'horreur de la situation dans les expéditions militaires que dans le phénomène des « mains coupées »⁵.

Ces opérations armées ne sont pas menées seulement par l'ÉIC mais aussi par les sociétés commerciales, et le rapport fustige celles qui prennent la forme d'une expédition punitive, dont la seule motivation se trouve être parfois « *un manquement ou un retard des prestations et sans même faire allusion à une attaque ou à une résistance des indigènes.* »⁶ Ce type d'action conduit généralement à la violence de masse, car l'usage de la force y est abusif et dégénère souvent « *en massacres accompagnés de pillage et d'incendie.* »⁷ Le rapport de la commission pointe que les militaires se sont crus à la guerre et se sont comportés comme tel. Les commissaires rendent responsables non seulement les agents qui ont mené ces actions, mais également les commissaires de district qui ne vérifient que très rarement le caractère licite de l'emploi des armes⁸. La sévérité du jugement est bien plus grande à l'égard des sociétés concessionnaires – l'Anversoise, l'ABIR, les sociétés du Lomani et du Kassai – qui ont mené le même type d'opérations. Même si certaines essaient de se prévaloir du droit de police – la faculté de faire régner l'ordre –, l'illégalité et les résultats de ces actions sont identiques que pour celles menées par l'ÉIC. Plus encore que pour l'État léopoldien – puisque celui-ci bénéficie avec le changement de siècle de grands emprunts –, les conseils d'administration exigent une très grande rentabilité. Ancien officier de la Force publique, Émile Lemery est le premier directeur en Afrique de la Compagnie du Lomani et c'est sans détour qu'il explique la méthode utilisée et la raison de celle-ci : « *Je te le dis à toi Léon, les 13 ou 14 tonnes que nous faisons actuellement, c'est du caoutchouc puant le sang – c'est à coup de fusils qu'il faut travailler. Et Bruxelles au lieu de comprendre cette situation [l'absence d'une milice privée] au lieu de m'encourager a pris le parti pris (sic) de m'engueuler!* »⁹

¹ *Ibidem*, p. 35 ; D. VANGROENWEGHE, « Charles Lemaire à l'Équateur. Son journal inédit 1891-1893 », p.21, 23-24, 30, 36, 45.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Stevaert, s.d.

³ *Ibidem*, lettre de De Saegher à Stevaert, 20/2/1895.

⁴ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 212-226.

⁵ J. STENGERS, *Congo* (...), p. 155.

⁶ *Ibidem*, p. 217.

⁷ *Ibidem*, p. 216.

⁸ *Ibidem*, p. 218.

⁹ SPFAE, AA, Divers, papiers Émile Lemery, D. 382/2A, lettre de Lemery à Léon, Hambi 12/5/1903.

Cette violence est en réalité suscitée par une logique capitaliste à court terme comme le remarque Jean-Luc Vellut, qui parle de violence structurelle¹. Il s'agit donc d'une forme de violence institutionnalisée ou induite par notamment des normes ou des habitudes d'une structure donnée (en l'occurrence l'ÉIC et les ordres de productivité) qui nuit physiquement ou psychologiquement à un groupe (les populations locales) par le biais par exemple des contraintes, des menaces ou des sanctions.

Ces actions armées brisent la résistance des communautés et entraînent leur soumission. Les rébellions durant l'ÉIC sont propres à la Force publique et hormis quelques exceptions comme la révolte des Budjas dans la Mongala – concédée à l'Anversoise – en 1898-1899, les natifs ne trouvent ni la force ni les moyens pour s'opposer puissamment à l'administration. Un employé de l'ABIR, Fortuné Bodson l'explique cyniquement à l'un de ses amis : « *S'ils se rendaient compte de leur force, s'ils se réunissaient, si tous les villages se ralliaient sous le même drapeau, que ferions-nous ? Aurions-nous seulement le temps de nous défendre & d'employer un de nos treize fusils qui constituent (sic) tous nos moyens de défense & que nous sommes encore forcés de donner à des sentinelles noires à défaut d'autres ? Non n'est-ce pas ? Et bien ce sont ces fusils qui sont notre force. Sans eux nous serions tous massacrés.* »² Cela ne doit cependant pas nous amener à admettre qu'il n'y ait pas eu d'action défensive de la part des autochtones. Des officiers, des agents commerciaux et des sentinelles sont tués dans leurs tentatives d'imposer la corvée du latex. Le frère même du secrétaire général de l'Intérieur est victime de représailles. Directeur en Afrique de l'Anversoise, Louis Liebrechts déploie ses activités dans la Mongala et est assassiné à Boterre en 1895, pendant que des factoreries sont incendiées. Il n'est pas une victime innocente comme le précise De Saegher qui le décrit comme « *un assassin émérite, un assassin vulgaire qui tuait à coups de revolver les chefs des villages qui n'apportaient pas assez de caoutchouc [...].* »³

b) Les amendes

Dès que toute forme de velléités de révolte est étouffée, l'espace est créé pour enfermer les villages dans un carcan au moyen de la contrainte. Elle est exercée, car aucun manquement dans les prestations n'est toléré et tous les individus de la collectivité sont considérés comme solidaires. Il s'agit d'une punition collective qui revêt différentes formes telles l'amende, la détention des chefs, la prise d'otage, l'institution des sentinelles ou des capitais et les expéditions armées. La contrainte possède un caractère profondément injuste – laissée en l'absence de décret ou d'instruction précise à l'arbitraire de l'agent⁴ – qui est gangrénée d'autant plus par l'introduction de la violence. Même les peines pécuniaires ne sont pas exemptes de brutalité. Casement constate le côté exorbitant de plusieurs d'entre elles qui obligent parfois des familles à vendre un de leurs membres en vue de récolter les fonds nécessaires⁵.

¹ J.-L. VELLUT, « Réflexions sur la question de la violence dans l'histoire de l'État indépendant du Congo », in *Cahiers africains*, n°65-67 : P. MABIALA (dir.), *La nouvelle histoire du Congo. Mélanges eurafricains offerts à Frans Bontinck, CICM*, 2004, p. 276-279. Cette notion est empruntée à la théologie de la libération et reprise par le sociologue norvégien Johan Galtung. Selon ce dernier, la violence structurelle est celle qui est profondément inscrite dans les structures sociales (V. IZZI, « Johan Galtung », in M. MARZANO (dir.), *op. cit.*, p. 524.)

² MRAC, papiers Fortuné Bodson, lettre de Bodson à Constant Larroze, 22/5/1898.

³ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, note de De Saegher sur la Mongala.

⁴ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 194.

⁵ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 59.

c) Les otages

En ce qui concerne la détention des chefs, celle-ci entre dans la catégorie de la prise d'otage. Largement utilisée, elle consiste à retenir prisonniers des personnes jusqu'au moment où le village a rempli ses obligations. Dans les zones de caoutchouc, la saisie des chefs est moins fréquente avec le temps puisque soit leur position est concurrencée par les sentinelles, soit ils peuvent avoir été remplacés ou éliminés. Par contre, la captivité des femmes est l'un des modes les plus utilisés et son efficacité est fort appréciée par les agents blancs¹. D'après le témoignage du substitut Lefranc – grand dénonciateur de l'ÉIC –, le sort des otages est loin d'être enviable, car ceux-ci sont traités comme des prisonniers. Ils sont mis à la chaîne et les tentatives d'évasion conduisent souvent à la mort². Le flou législatif autour de la contrainte se montre avec clarté autour de cette question. Tandis que le président du tribunal d'Appel, Eugène Hortsmans, estime que la prise d'otage n'est permise pas plus qu'un autre moyen de coercition, le directeur de la Justice – Albrecht Gohr – en voit le fondement dans un arrêté de 1892³. D'après Costermans, l'arrêté en question est celui du 20 septembre 1892⁴. S'il existe en effet une circulaire du gouverneur à cette date et si elle traite de la perception des amendes et des frais de justice en nature, il n'est nullement question de contraintes par corps⁵. La pratique a été, par contre, largement tolérée jusqu'au début du XX^e siècle par le Gouvernement local. Aux alentours de 1896, Wahis l'a recommandé au commandant du camp d'Irebu dans l'Équateur, s'inspirant ainsi du conseil du missionnaire Joseph Clark et en vue d'éviter l'installation de petits postes noirs⁶. L'intention paraît honorable, mais les conditions dans lesquelles vivent les otages ne sont pas forcément meilleures que celles des récolteurs. Hortsmans regrette que dans la Mongala des femmes soient mortes faute de soin⁷. Iver Lund, qui a été substitut dans la région, renseigne que plus d'une centaine de femmes étaient retenues et qu'elles « *ont été forcées à travailler ont reçu beaucoup de fouet.* »⁸ Lefranc, qui a été en poste dans l'Équateur et le Stanley-Pool, indique que le même sort est réservé dans les postes de l'État⁹.

d) Les viols

Entre les lignes, le rapport de la commission souligne la situation précaire des femmes qui deviennent des objets de convoitise et sont parfois blessées dans leur propre intimité par les militaires avec ou sans le consentement de leurs supérieurs¹⁰. La concupiscence n'est pas la seule en cause, car l'accès à l'âge adulte par le mariage et la procréation n'est pas une étape aisée pour les jeunes Africains. De nombreux peuples, précise Iliffe, « *connaissaient une forme de mariage par*

¹ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 194.

² SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, PV de l'audition de Lefranc, 18/10/1904 ; R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 51.

³ SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, PV des auditions de Gohr, et d'Hortsmans 13/10/1904 et 11/10/1904.

⁴ *Ibidem*, D. 1365, N°8, questionnaire au Gouvernement local : Impôts.

⁵ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 102.

⁶ MRAC, papiers Wahis, 70/13, farde document 1, lettre de Wahis à van Eetvelde, 29/7/1896.

⁷ SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, Procès-verbal des auditions d'Hortsmans, 11/10/1904

⁸ *Ibidem*, N°9, réponse du Substitut Iver Lund, district des Bangala, Nouvelle-Anvers, 24/11/1904.

⁹ *Ibidem*, N°10, PV de l'audition de Lefranc, 18/10/1904

¹⁰ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (6 février 1894-18 juillet 1896)*, Bruxelles, 1966, p. 81 ; SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, lettre de substitut Bosco à Waleffe, 29/7/1904.

capture qui permettait de canaliser et de régulariser l'audace et la violence des jeunes. »¹ Au Congo, des comportements similaires paraissent se produire avec des miliciens. Un jeune soldat se trouve subitement dans une position de puissance et sa force pallie son manque de fortune, d'âge ou de position. Si les viols sont nombreux, les raptés le sont tout autant et les deux actes ne se situent pas *ipso facto* en opposition et peuvent même se trouver liés. Un chef dans l'Uélé, Sukanghi, confie en 1897 au docteur Védy, celui-là même qui sera attaché à la commission d'enquête, que les soldats de passage enlèvent et violent les femmes². Toujours dans la même région en 1895, un officier, Georges Bricusse, note que ses soldats veulent tous une des femmes qu'il a prises en otage. S'il ne répond pas à leur demande, les gardiens par contre en profitent pour violer « *les plus jolies* »³. La requête des hommes de Bricusse n'est pas complètement surprenante, car la pratique de donner des femmes en récompense existe également comme a pu le constater Casement⁴. Les violences sexuelles comme pratique de guerre ne sont donc pas rares comme l'estime l'historienne Amandine Lauro, même si elle attire plus notre attention sur le silence dans la littérature coloniale ainsi que l'absence de sources⁵.

e) Les sentinelles

Malgré l'interdiction d'établir des petits postes noirs, ceux-ci se multiplient au travers d'une véritable institution – alors informelle – que sont les sentinelles. Utilisées autant par les fonctionnaires que par les sociétés commerciales, les sentinelles peuvent être distinguées en deux catégories, d'une part les sentili ou sentries et d'autre part les *capitas*⁶. Théoriquement, leur rôle se limite à rappeler aux récolteurs leurs obligations, de veiller à ce qu'ils se rendent dans la forêt et à les accompagner jusqu'au poste. Sans doute, les *capitas*, qui sont désignés dans les communautés par l'Européen, se bornent-ils à être la représentation de l'État ou de la société face au chef coutumier. Mais il en va tout autrement pour les sentinelles qui sont d'autant plus redoutables qu'elles sont armées et qu'elles ne sont pas originaires des régions des communautés qu'elles surveillent. Dans les régies de l'État, ces sentinelles proviennent tout simplement de la Force publique. Cette institution souligne que l'occupation et la mise en valeur des territoires ne sont possibles qu'avec l'appui d'agents africains. Leur seule qualification se limite souvent qu'à leur volonté de collaborer⁷. Autrement dit par une sentinelle : « *être avec les chasseurs plutôt qu'avec les chassés.* »⁸ Non seulement au Congo, mais aussi en Rhodésie du Nord par exemple, ces intermédiaires – « les chiens du gouvernement » disent les Noubas du Soudan – se comportent avec beaucoup de brutalité⁹. Le régime des sentinelles est clairement soutenu par certains

¹ J. ILIFFE, *op. cit.*, 234.

² « La vie d'un médecin dans l'Ouellé il y a cinquante ans. Extraits du journal du docteur Védy », in *Revue congolaise illustrée*, novembre 1955, p. 13.

³ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (...)*, p. 81.

⁴ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 43.

⁵ A. LAURO, *Coloniaux, ménagères et prostituées au Congo belge (1885-1930)*, Loverval, 2005, p. 34-35. Nous nuancerons quelque peu le silence des sources car il existe de rares indications comme dans un mémorandum de Lothaire où il se défend de sa gestion de la Mongala comme directeur de l'Anversoise : « (...) veillai à ce que tous abus, tant de la part des blancs que des noirs, cessassent dans leurs rapports avec les indigènes et surtout avec leurs femmes et leurs filles. » MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde XI, note sur l'organisation de la Mongala, [circa 1901].

⁶ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 197-201.

⁷ J. ILIFFE, *op. cit.*, p. 397.

⁸ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 53.

⁹ J. ILIFFE, *op. cit.*, p. 397, 399.

fonctionnaires qui y voient le moyen de réduire l'influence des chefs et affirment même que la domination serait facilitée avec leur disparition¹. Cette institution afro-européenne devient l'un des moyens d'oppression les plus puissants, car en outre, les sentinelles deviennent généralement des despotes, s'entourant de fidèles et rançonnant la population. Les natifs doivent leur fournir des vivres, des services et des femmes sous peine de se faire abattre. Connexe aux agissements des sentinelles, le comportement des soldats en mission sans la présence d'un officier blanc suscite les mêmes critiques et remarques de la part du Gouvernement bicéphale. La plainte de Sukanghi et de son fils résume clairement les abus des miliciens : : « *Le chef Sukanghi et son fils assis près de moi me disent leur sort malheureux, leurs villages pillés par les soldats de passage [...] leurs enfants emmenés comme boys, leurs vivres réquisitionnés, et partout sur la contrée la terreur qui plane, la terreur de la soldatesque noire, des marchés déloyaux, du crime commis impunément : "Mussungu aibi oyote" disent-ils – le Blanc ignore tout cela – Hé non le Blanc ne l'ignore pas, mais les plaintes ne lui parviennent pas, l'indigène a peur des représailles ou bien les soldats s'entendent pour arrêter les plaignants aux approches des postes.* »² Les agissements de ces intermédiaires intègrent les rouages de la violence structurelle prenant cours dans le système du caoutchouc rouge, mais ils trouvent aussi une motivation dans leur intérêt personnel. Par conséquent, ils doivent être en même temps considérés comme étant à l'extérieur du système. L'ignorance des fonctionnaires blancs voire leur incapacité à contrôler la situation n'est pas *ipso facto* une chimère en vue de rejeter sur les agents africains la responsabilité des crimes commis. Alphonse Cabra, dans sa qualité de haut-commissaire, note que les chefs de poste sont souvent isolés et qu'ils savent dès lors ne pas exercer une surveillance complète et continue du personnel noir³. Cela n'en diminue pas moins la gravité des actes posés par les agents européens.

f) Les mutilations

Le fait tout particulier lié à ces violences de masse n'est pas moins que l'usage des mutilations. Celles-ci sont dénoncées dès la campagne de presse résultant de la pendaison de Stokes. En octobre 1895, le *Times* publie l'interview d'un missionnaire resté dans l'anonymat et ce dernier affirme que les fonctionnaires donnent l'ordre si le caoutchouc et l'ivoire ne sont pas apportés de tuer des personnes et de rapporter les mains comme preuve de l'exécution des ordres⁴. Un mois plus tard, le quotidien anglais relate un autre témoignage, celui de l'évangéliste John Murphy, qui affirme que les natifs qui ne veulent pas récolter sont abattus et leurs mains coupées⁵. L'idée d'une cruelle punition fait alors son chemin et celle-ci est alimentée par les photos qui circulent à la fin des années 1890 d'abord par les missionnaires puis par la *Congo Reform Association*⁶. L'association de Morel fera grand cas de l'histoire d'Epondo que Casement a rencontré et fortifiant l'idée que la mutilation est une punition. La commission pourra démontrer que dans ce cas bien précis, la cause de l'ablation résulte d'un accident de chasse, mais elle ne dénie pas pour autant une situation existante. Le rapport admet les faits, mais il les circonscrit dans une coutume

¹ *Recueil mensuel*, circulaire du 30/5/1899.

² « La vie d'un médecin dans l'Ouélé il y a cinquante ans. Extraits du journal du docteur Vedy », in *op. cit.*, p. 13.

³ MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.45 Carnet comportant notes sur son rapport, D. organisation administrative

⁴ Marchal identifie le missionnaire comme étant John Weeks de Monsembe. J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 58.

⁵ *Ibidem*, p. 59.

⁶ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 81 ; J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 156.

guerrière autochtone tolérée par certains chefs blancs ; le résultat horrible étant alors la mutilation de personnes soi-disant mortes pour les voler de leurs anneaux en cuivre¹. Casement reprend les notes d'un missionnaire à Bolengi reproduisant une conversation avec un agent de l'État datant de 1899. Le fonctionnaire affirme que la quantité de caoutchouc ne dépend pas du nombre d'étoffes, mais bien de celui des fusils. Avançant dans ses explications, il révèle que des cartouches sont confiées à un caporal et qu'il doit rapporter celles qui n'ont pas été utilisées et une main droite pour chaque munition brûlée. Néanmoins, continue l'officier, certaines balles sont utilisées à la chasse si bien que des mains sont coupées sur des personnes vivantes. Pour terminer, il donne un exemple concret : 6.000 cartouches ont été tirées en six mois le long de la rivière indiquant qu'il doit y avoir 6.000 tués ou mutilés². À l'inverse de la commission, le témoignage rapporté par Casement semble indiquer que l'ablation des membres ait été établie par les Européens, faisant entrer la pratique dans la violence structurelle.

Dans son compendium, Ndaywel estime qu'il s'agit d'une innovation faisant suite aux révoltes de la Force publique³. Près de vingt ans auparavant, Vangroenweghe dénie formellement toute origine autochtone de l'amputation⁴. Il rejette le constat de la commission d'enquête de voir dans l'usage de la mutilation une preuve ou un trophée⁵. Sa pensée est néanmoins plus précise dans l'introduction de l'édition du rapport Casement, dans lequel il mentionne que la tribu des Ekonda, liée au groupe des Mongo, ne pratique pas l'amputation de la main droite des cadavres⁶. Il est à regretter cependant que Ndaywel et Vangroenweghe usent quelque peu de l'argument d'autorité. L'anthropologue étaye peu ses dires dans sa monographie. Il cite le témoignage de missionnaires protestants, sa propre enquête ethnologique et une confirmation du père Gustaaf Hulstaert, grand spécialiste de l'ethnie mongo vivant notamment dans le district de l'Équateur et du lac Léopold II⁷. Malheureusement, nous n'avons pas les outils nécessaires en ethnologie pour vérifier l'assertion du professeur anversoïse. Néanmoins, de simples considérations peuvent nous porter à penser que la commission ne s'est pas forcément trompée en y voyant une coutume guerrière tolérée par des officiers. En effet, le raisonnement doit tenir compte que les sentinelles ou les soldats ne sont pas originaires de la région à laquelle ils sont affectés. Il n'est alors pas inconcevable de penser que celles-ci ne sont pas toutes des Mongo. À ce titre, il est pertinent de s'intéresser aux Bangalas, qui ont très rapidement collaboré avec le nouveau pouvoir. S'il n'est pas évident, selon Hulstaert, de préciser nettement une ethnie bangala et de la distinguer des Ngombes et des Mongo, le religieux ne nie pas que le processus colonisateur et missionnaire a permis de catalyser certains liens sentimentaux et favoriser une certaine conscience ethnique⁸. Hulstaert prend en fait le contrepied d'un ancien étudiant du père François Bontinck, Joseph Mumbanza qui défend la thèse que les Bangalas désignent les populations riveraines entre le Congo et l'Oubangui et dont l'identité propre se fquasiforge avant la colonisation⁹. Même si la

¹ « Rapport au Roi-Souverain », p. 225-226.

² R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 65. Le récit est repris par Stengers pour expliquer les mutilations : J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 155.

³ I. NDAYWEL È NZIEM, *Nouvelle histoire du Congo. (...)*, p. 314.

⁴ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 85.

⁵ « Rapport au Roi-Souverain », p. 225.

⁶ D. VANGROENWEGHE, « Introduction », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 23.

⁷ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 362.

⁸ G. HULSTAERT, « A propos des Bangala », in *Zaire-Afrique*, n°83, 1974, p. 185.

⁹ J.E. MUMBANZA, « Les Bangala du fleuve sont-ils apparentés aux Mongo ? », in *Zaire-Afrique*, n°90, 1974, p. 625.

thèse d'Hulstaert sert mieux notre argumentaire, il ne nous appartient pas de trancher ce débat, mais la certitude suivante – les Européens ont identifié comme étant Bangala les villages établis sur les deux rives du fleuve près du poste des Bangalas, devenu par après Nouvelle-Anvers – intègre adéquatement notre problématique. L'administration coloniale détermine par conséquent une zone géographique d'abord avec le district des Bangalas, ensuite celui de la Mongala, jouxtant celui de l'Équateur. Notons au passage que les Budjas, qui relèvent l'échine face aux pratiques de l'Anversoise en 1898-1899, sont donc identifiés comme étant des Bangalas.

Plus fondamentalement, les Bangalas figurent parmi les premiers natifs à s'engager comme travailleurs, membres d'équipage des steamers et surtout ils ont été recrutés principalement dans la Force publique. Mumbanza souligne que « *certaines de ces soldats ont assumé des rôles importants dans l'administration des petits postes et même des régions entières* »¹. L'expression « petit poste » utilisée dans ce passage ne peut nous échapper et les coutumes guerrières doivent retenir notre attention. Mumbanza explique que les Bangalas sont « *une société des "forts", où les faibles trouvent difficilement une place. Il faut braver les difficultés, savoir lancer un défi et lever celui des autres. [...] Pour prouver qu'on est réellement fort, on doit faire usage de ses armes, soit à la chasse, soit à la guerre.* »² Le Bangala prouve sa bravoure et accroît sa renommée en devenant *nkai ya motu* et *nkai ya nzoku*, soit tueur d'hommes et tueur d'éléphants. Dans le premier cas, il s'agit généralement de tuer un membre d'une tribu voisine soit en combat rangé soit en embuscade nocturne. Se basant sur le témoignage de l'ingénieur Werner et du missionnaire baptiste John Weeks, Mumbanza indique que la preuve de la victoire est généralement la main droite et la tête de l'ennemi. Les membres du vaincu sont alors préparés avec une autre viande et déguster avec du *masanga* (bière de canne à sucre)³. Plus généralement, il est admis à l'époque que de telles pratiques ont un ancrage autochtone ou arabisé⁴. Par exemple, le commandant Ponthier rapporte en 1890 que pris dans un engagement en pleine forêt, il entend des cris de douleur et se dirige vers l'origine de ceux-ci. Il découvre alors qu'un de ses soldats coupe le pied d'une vieille femme pour voler un anneau. Furieux, Ponthier abat sans procès le milicien⁵. Ou encore, Tippo Tip mentionne les différents modes de punitions utilisant l'amputation par des grands chefs indigènes qu'il a cotoyés⁶.

Si une quasi-certitude peut être de mise de la préexistence à la conquête européenne de la mutilation comme châtiment ou trophée parmi un vivier de la Force publique, le même degré de conviction est admis que la reprise de cette pratique est due à Léon Fiévez, commissaire de district de l'Équateur entre 1893 et 1896. L'anecdote suivante circule d'ailleurs dans les dernières années de l'ÉIC dans la haute administration : « *Fiévez ancien commandant de l'équateur* (sic) se

¹ J.E. MUMBANZA, *Les Bangala et la première décennie du poste de Nouvelle-Anvers (1884-1894)*, mémoire de licence, Lovanium, Kinshasa, 1971, p. 191-204. Il cite l'exemple de Joseph Badjoko qui engagé comme boy d'Hodister passe au service de Tobback et s'illustre dans la campagne arabe. En 1900, il intègre l'administration en devenant chef de poste de Yanonghe. (*Biographie belge d'Outre-Mer*, Bruxelles, t. VI, col. 25-28)

² *Ibidem*, p. 103.

³ J. WEEKS, *Among Congo Cannibals*, Londres, 1913, p. 227 ; J.R. WERNER, *A visit to Stanley's rear-guard at Major Barttelot's camp on the Aruhwimi with an account of river-life on the Congo*, Londres, 1889, p. 203-204. Cité par J.E. MUMBANZA, *op. cit.*, p. 89-90, 104-105.

⁴ J. MEYERS, *Le prix d'un empire*, 3^e édition, Bruxelles, 1964, p. 83-84. Il s'agit du récit du docteur Meyers (1870-1963) de son terme de trois ans qu'il passa de 1896 à 1899 dans le Haut-Congo et notamment dans la zone arabe. Il écrit son manuscrit en 1913 ; avant de le publier en 1943.

⁵ MRAC, papier Orts, copie de *Au Congo. Comment les premiers chefs blancs toléraient les barbaries*, s.d. [circa 1905]

⁶ F. BONTINCK (éd.), *L'autobiographie de Hamed ben Mohammed el-Murjebi Tippo Tip (ca. 1840-1905)*, Bruxelles, 1974, p. 51, 135.

plaignait devant Wangermée gouverneur de ce que tel chef se refusait à lui donner la main – ‘Je crois bien lui répondit Wangermée, il avait peur que tu ne la lui rendis pas.’ »¹ Surnommé Ntange (le lit) par les natifs, Fiévez n’est pas moins considéré par ceux-ci comme le plus mauvais des Blancs : « Finalement il livra des guerres partout, de sales batailles. À tous les cadavres tués au champ on devait couper les mains. Il voulait voir le nombre de mains coupées par chaque soldat qui devait les rapporter dans des paniers. Tous les soldats faisaient ainsi. »² Il ne s’agit donc plus simplement des soldats bangalas, mais rappelons-nous que l’occupation consiste d’abord à envoyer un sergent noir – or beaucoup de Bangalas sont des sous-officiers – avec un détachement pour assujettir un groupe de villages. Ensuite, la troupe mène des expéditions d’intimidations puis enrôle des hommes – à qui ils rasant la tête pour les reconnaître. Très vite ils acquièrent les pratiques soldatesques et deviennent « des chasseurs d’hommes et de c[oa]u[te]houc, et accompagnent les soldats, comme lanciers ou porte-fusil, pour mater et occuper de nouveaux villages. »³ Il faut donc comprendre dans ce sens l’explication du missionnaire Joseph Clark expliquant que la mutilation est le fait délibéré des soldats d’une administration européenne qui ne font qu’obéir à leurs supérieurs⁴.

La motivation d’une telle pratique réside effectivement dans le contrôle des stocks de munitions. Lemaire, sans le mentionner directement, signale le gaspillage qui pouvait en être fait. Dans une confrontation dans la brousse où les troupes de l’ÉIC comptent deux compagnies de soixante hommes, leurs adversaires ne sont éloignés que d’une centaine de mètres, mais ils s’approchent à une dizaine de mètres pour tirer leurs flèches et lancer leurs lances. Les opposants perdent quatre hommes et un nombre non précisé de blessés. Quant aux troupes de l’État, elles comptent cinq blessés, mais surtout elles se retirent quand les munitions viennent à manquer. Mille cartouches avaient été brûlées⁵. À propos de Fiévez, nous avons que De Saegher signale que le commissaire de district essaie de se montrer économe dans l’usage des munitions. La méthode utilisée lors des « palabres » est ainsi expliquée par le bras droit de Fiévez, Sarrazyn, qui se confie un néophyte, le lieutenant Bricusse. Il lui explique que contrairement à Vereycken, commissaire de district des Cataractes, qui manœuvre par l’attaque en carré, il opère par petits groupes de dix. t « au moins pas de gaspillage de cartouches ici : 5 coups de feu, 5 têtes – Une grande palabre de Fiévez : 200 victimes avec 375 cartouches. »⁶ Marchal y voit la preuve dans ces propos d’une pratique de mutilation antérieure à celle des mains coupées⁷. Il est vrai que Van Kerckhoven explique en 1887 à Roger Casement que pour stimuler la bravoure de ses soldats bangalas, il offre cinq brasses de tissus par tête rapportée durant les opérations militaires⁸. Cependant, nous ne pensons pas pouvoir suivre Marchal sur cette voie, car Bricusse ne fait pas état d’une collecte de têtes coupées. En outre, l’utilisation du vocable « tête » paraît plus être une figure de style qu’autre chose. L’explication de Sarrazyn ne permet d’ailleurs pas de doute : l’économie de munitions se réalise par une nouvelle tactique dirigée directement par les officiers européens. Il n’est donc pas nécessaire de démembrer des

¹ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l’ÉIC, note du 8/2/1909.

² Témoignage de Tswambe cité par E. BOELAERT, « Ntange », in *Æquatoria*, n°2, 1952, p. 58-59.

³ E. BOELAERT, « Ntange », p. 61.

⁴ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 124.

⁵ D. VANGROENWEGHE, « Charles Lemaire à l’Equateur. Son journal inédit 1891-1893 », p. 45.

⁶ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (...)*, p. 57-58.

⁷ J. MARCHAL, *L’Etat libre du Congo (...)* vol. 1, p. 337.

⁸ J.-L. VELLUT, « Préface. Roger Casement et la question de la violence en Afrique », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. i.

corps pour établir le nombre de pertes adverses. La confiance de Van Kerckhoven va par contre nous servir par la suite, car la référence aux soldats bangalas est de première importance.

Les notes de Bricusse nous apportent un deuxième éclairage sur cette composante de la violence structurelle. En effet, elles passent sous silence la question des mutilations tandis qu'il s'est entretenu à la fois avec Fiévez et Sarrazyn. Le commissaire de district lui raconte « *mille petits incidents intéressants* » et la manière dont il considère sa mission et ses relations avec les populations locales¹. Au vu des propos de Fiévez au travers desquels perce une forte arrogance, il serait surprenant que Ntange cache cet élément qui doit faire de lui le meilleur des commandants. D'un autre côté, il est possible que Bricusse fasse preuve d'une certaine retenue, mais il n'hésite pas à relater des épisodes crus tout au long de son récit. Certes, le jeune officier évolue au fil du temps et l'on aurait pu s'attendre à une réaction d'effroi au début de son séjour. Il n'en est cependant rien, Bricusse se borne à retranscrire la soumission par la force des villages et la technique pour éviter le gaspillage des cartouches. Ces divers points nous poussent donc à croire que Fiévez n'exige pas de ses soldats en juin 1894 qu'ils rapportent des mains. Vraisemblablement, l'ordre est donné lorsque le commissaire de district accentue l'oppression en 1895.

Selon Vangroenweghe, l'habitude de la mutilation va être largement répandue². Néanmoins, cette pratique, d'après les divers témoignages, semble se limiter au seul district dirigé par Fiévez. En ce sens, il n'est pas certain que le commissaire de district ait reproduit son système dans le cadre de ses fonctions de commandant supérieur dans l'Oubangui-Uélé au moment où Lothaire réprime la révolte des Budjas³. Du moins, il est certain que Bruxelles ne désire plus qu'il ait en charge l'administration d'un district et Francis Dhanis, dont l'avis a été sollicité, précise bien que Fiévez doit changer sa politique⁴. Il reste que dans l'Équateur, la pratique a été amplement utilisée, même si cette ampleur a pu être gonflée⁵. Avec son esprit caustique, le juge De Saegher a cependant fort bien résumé la situation de l'Équateur sous Fiévez : « *du brigandage et de l'assassinat* »⁶. Le successeur

¹ *Ibidem*, p. 56-57.

² D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 85.

³ Marchal n'évoque pas du moins qu'il y ait des amputations dans la répression de la révolte. J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 1, p. 389-391.

⁴ AGR, PVE, Pos4069, 10, lettre de Dhanis à van Eetvelde, 28/5/1896 ; Pos4072, 33, note du Roi à van Eetvelde, 16/5/1897.

⁵ Après la Grande Guerre, Wahis admet que les missionnaires protestants ont interpellé un groupe de soldats qui transportaient un panier contenant des mains coupées, mais pour l'ancien gouverneur, la presse reproduisait toujours la même histoire avec des variantes et la présentant comme neuve (MRAC, papiers Wahis, farde bleue, photocopie de l'interview de Wahis par le pr. Verriest, 20/7/1920.). Il s'agit certainement des faits dénoncés par la *Gazette de Cologne* en 1897 dans laquelle il est mentionné que Fiévez s'est fait apporter en un seul jour 1.308 mains. Au Parlement en 1900, George Lorand appuie la véracité de ce récit en lisant une lettre probablement d'un agent de la SAB qu'il a reçue en 1895. Cette missive confirme l'usage des mains coupées pour le contrôle des munitions, mais elle concerne le chef de poste de la Monbayo, qui s'est alors vanté d'avoir tué 9.000 personnes en trois mois et que 1.537 mains ont été apportées après une palabre (*Annales parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants. Session 1900-1901*, Bruxelles, 1901, p. 1038.). La vantardise du fonctionnaire semble si bien intégrer le mode des rumeurs et des cancons au Congo, qu'il est facile de se rallier à la position du gouverneur. Néanmoins, celle-ci ne concorde pas avec celle de Théodore Gentil, plus proche de la version des évangélistes anglo-saxons. Agronome, il est engagé par l'ÉIC en 1897 sur la recommandation du professeur Laurent. Il est successivement chef des cultures puis contrôleur forestier de l'Équateur. Si c'est à lui que l'on doit la création du Jardin botanique d'Eala, il est surtout un témoin de tout premier plan. En 1909, Gentil confie à Louwers que l'histoire des mains coupées n'est pas une légende et qu'« *il en a vu apporté devant lui un panier plein, des mains fumées de toutes espèces, de femme d'enfants de vieillards (sic), etc. et un jour un Chef de poste envoya devant lui ses soldats en expédition en disant – ce n'est pas une main par cartouche qu'il me faut, mais deux.* » (AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, note du 8/2/1909.).

⁶ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre de De Saegher à Steyaert, fin 1895.

de Fiévez, René Dubreucq, s'efforce par contre de « *faire cesser cet odieux régime* »¹. La pratique apparue après 1894 diminue avec le départ de Fiévez et devient rare après 1899. Ce qui est confirmé indirectement l'année suivante par Wahis qui remarque : « *Les rapports entre nos postes et les indigènes s'améliorent sensiblement à l'Équateur notamment l'ère des combats est à peu près close et la production reste bonne.* »²

g) La dégradation des conditions de vies

Les conséquences directes des impositions et de la contrainte amorcent un cercle vicieux dans lequel la violence acquiert une place toujours plus grande. Le travail incessant pour la récolte ou les prestations amène l'abandon par les natifs de leurs propres besoins. Casement traverse dans la région du lac Tumba des villages sales, mal entretenus et dépourvu de chèvres, de poules ou de volailles. À Chumbiri, il reçoit la plainte des natifs qu'ils ne savent plus entretenir leurs cultures vivrières et rencontrant près de Bolobo un groupe de Batende ayant fui son village, celui-ci affirme que leur choix résidait entre mourir de faim ou être tué pour ne pas avoir rapporté assez de caoutchouc³. La surcharge de travail ne peut que produire un affaiblissement des populations – dont l'état sanitaire s'aggrave avec les affections en particulier la maladie du sommeil – et donc aboutir à une diminution de la production. La réaction des échelons administratifs et commerciaux ne se soucie pas des véritables causes et répond à cet impératif qui est celui de la productivité avec à la clé des retombées financières importantes. Lors de sa première inspection des services judiciaires en 1897, Fuchs constate que deux voies sont possibles dans l'exploitation du caoutchouc soit, celle d'une politique de patience et de persuasion – le progrès par le commerce – soit, « *une conquête brutale agissant par la terreur et l'extermination* »⁴. Pour le président du tribunal d'Appel, la voie empruntée est celle qui est médiane usant de « *la persuasion avec la triste nécessité de l'emploi des armes modernes vis-à-vis de populations munies d'instruments de défense primitifs. C'est la voie dans laquelle on est entré maintenant & de laquelle nul ne pourra plus songer à sortir impunément désormais.* »⁵

¹ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, note du 8/2/1909. Pour le témoignage de Clark, voir : J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 1, p. 346.

² AGR, Pos4073, 41, lettre de Wahis à van Eetvelde, 15/11/1900.

³ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 34, 39-40.

⁴ MRAC, papiers Fuchs, boîte 7, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, octobre 1897.

⁵ *Idem.*

3. Les facteurs explicatifs de la violence européenne

La description du système d'exploitation du caoutchouc conduit en toute logique à s'intéresser aux incitateurs qui poussent les fonctionnaires et les agents commerciaux à user de la violence et à perpétrer des actes cruels. Le lucre ou la violence structurelle apportent des réponses satisfaisantes, mais la complexité de la situation exige d'aller plus en profondeur et de mobiliser les outils de la psychologie sociale.

A. Le manquement du Gouvernement central

Dans son *status quaestionis* sur la violence de masse dans l'ÉIC, Aldwin Roes liste sept facteurs explicatifs dont quelques-uns ont déjà été dévoilés dans le point précédent¹. Il cible tout d'abord le discours sur la mission civilisatrice et fait remarquer que celui-ci légitime dans l'opinion publique européenne une culture de la violence. En somme, les pertes humaines sont tolérables, dans une perspective utilitariste, puisqu'un plus grand bien est créé en apportant le progrès. Il semble alors naturel que les « races inférieures » soient dominées par les plus forts. Pour expliquer le cas de l'ÉIC, Roes s'appuie sur l'exposé de Viaene sur la doctrine coloniale de Léopold II². Indubitablement, le darwinisme social empreint le monarque qui conçoit l'entreprise coloniale comme la démonstration de l'utilité d'un petit peuple³. Néanmoins, Viaene va plus loin en affirmant que pour le Roi le seul mode de civilisation passe par le travail forcé et implique dès lors la conviction chez le souverain d'une supériorité de la « race blanche », d'où l'idée d'un constant support du souverain pour ce système⁴. Cette hypothèse permettrait d'expliquer en partie l'absence de modification du régime du caoutchouc. Bien qu'elle doive retenir notre attention, il faut d'emblée signaler qu'elle reste insatisfaisante, car elle n'inclut pas l'évolution du discours de Léopold II qui accapare le combat philanthropique et qui se traduit dans la législation de l'ÉIC. Il n'empêche que sans aller plus loin dans le raisonnement, il peut être affirmé qu'il existe un manquement dans les attitudes et les décisions du Gouvernement central, qui joue un rôle dans l'émergence et le développement de la violence. Si l'on revient sur les considérations de van Eetvelde à propos de Lemaire. En 1892, le secrétaire d'État recommande au commissaire de district de mener une politique pratique. Cependant, rien ne dit que celle-ci doit utiliser des moyens violents. Dans la lettre adressée au gouverneur, van Eetvelde instruit seulement qu'il ne faille négliger aucun effort pour récolter dans tout le district le plus de caoutchouc possible⁵.

¹ A. ROES, « Towards a History of Mass Violence in the Etat Indépendant du Congo, 1885–1908 », in *South African Historical Journal*, vol.62, n°4, 2010, p.634–670.

² V. VIAENE, « King Leopold's Imperialism and the Origins of the Belgian Colonial Party, 1860–1905 », in *The Journal of Modern History*, vol. 80, 2008, p. 750–757.

³ Viaene donne plusieurs exemples aux alentours de 1885-1889 et il est certain que l'idée est prégnante chez Léopold II. Il l'énonce par exemple à van Eetvelde en 1895. AGR, PVE, Pos 4068, 9, note du Roi à van Eetvelde, 9/3/1895.

⁴ Viaene affirme même que le sentiment raciste du Roi a évolué avec le temps. Pour preuve, il en veut que Léopold II accepte de rencontrer un roi indigène en 1885 – il s'agit de Masala que nous avons rencontré plus haut – mais dix ans plus tard le monarque décline une telle proposition. Viaene en conclut que le sentiment raciste du souverain a évolué avec le temps. À l'instar de ses contemporains, Léopold II considère la civilisation européenne comme plus évoluée mais dans ses attitudes, il faut principalement tenir compte du contexte. En 1885, il doit convaincre les milieux anversoires d'investir au Congo et doit frapper les esprits, ce qui n'est évidemment plus nécessaire en 1895 où des hommes d'affaires anversoires sont bien présents dans les sociétés concessionnaires.

⁵ D. VANGROENWEGHE, « Charles Lemaire à l'Équateur. Son journal inédit 1891-1893 », p. 12-13.

Néanmoins, le secrétaire d'État n'ignore pas que Lemaire a soumis les chefs récalcitrants en attaquant leurs villages. À toutes choses égales, le commissaire de district ne recourt à l'assaut que treize fois entre 1891 et 1893. Il n'empêche que ceux-ci produisent des pertes humaines et des destructions de villages, ce que van Eetvelde réproouve dans un premier temps. L'attitude du secrétaire d'État suscite dès lors l'interrogation. Prêts à mettre fin aux abus, il semble par la suite fermer les yeux ou se laver les mains. En 1894, De Saegher juge hypocrite l'attitude de van Eetvelde, car il a une connaissance des « *abus scandaleux* », mais « *ne veut y mettre fin p[ar]c[e]q[ue] il les exploite au profit de son maître : libération et ivoire – et caoutchouc, etc.* »¹. Le secrétaire d'État se bornerait à envoyer des lettres pour entamer des procédures judiciaires à l'encontre des agents qui mènent des guerres et commettent des exécutions sommaires². Mais ajoute De Saegher, s'il y a des juges qui sont des magistrats de carrière, le Parquet est confié à l'administration ; van Eetvelde ne procéderait donc de la sorte que pour se mettre à l'abri³. La critique du procureur d'État éclaire un des aspects du paradoxe léopoldien, en ce sens que la législation de l'ÉIC se veut protectrice des autochtones et que Bruxelles n'a jamais autorisé l'usage de la violence pour les récoltes, mais dans le même temps se produit des abus et des atrocités à répétition. Félicien Cattier, dans la dispute qu'il l'oppose à Wahis en 1906, exprime la même idée au gouverneur : « *Nul État, peut-être, ne formula jamais, pour la protection des indigènes et l'amélioration de leur sort, une législation plus théoriquement parfaite. Le Congo fut devenu un véritable paradis terrestre si elle avait été à demi respectée. Comment a-t-il pu devenir pour les noirs l'enfer décrit par la Commission d'enquête ?* »⁴ Cette question sera plus largement traitée dans la suite du chapitre, mais pour l'instant, nous pouvons retenir que le Gouvernement central semble laisser une latitude envers les actes de violence.

B. Les caractéristiques de la violence structurelle

Cependant, la question de la responsabilité du Gouvernement central posée par Cattier trouve ses premiers éléments de réponse dans la violence structurelle non traitée directement par Roes mais celui-ci souligne les caractéristiques suivantes : l'exploitation à outrance, la sous-capitalisation et la faiblesse de l'État ainsi que l'interaction avec les sociétés et les structures africaines.

S'il ne faut pas revenir sur une description du système du « red rubber », il importe de souligner que les comportements violents et brutaux des fonctionnaires et des employés commerciaux peuvent être provoqués par la pression de la rentabilité et la prise d'intérêt aux bénéfices. L'appât du gain est aiguillonné par un système de primes qui préexiste à la politique domaniale et dont l'existence est relativement discrète. Le premier secrétaire général à Boma apprend son existence de manière indirecte en 1890. Frédéric Vandeveld ne donne pas plus de précisions si ce n'est qu'il s'agit de primes liées à l'achat de divers produits et qu'il signale le danger qu'elles représentent⁵. Les données légales à leur propos se distillent peu à peu à partir de 1891. Auparavant, il est probable que Bruxelles négocie au cas par cas et plus particulièrement avec ses chefs d'expédition. Il est promis par exemple à Becker qu'il recevra un pour cent de la valeur de

¹ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1894, lettre de De Saegher à Steyaert, 10/12/1894.

² *Ibidem*, V. 2003-23, lettre incomplète de De Saegher à Steyaert, circa 1895.

³ *Ibidem*, III. 2003-23, copie lettre de van Eetvelde au gouverneur et commentaire de De Saegher, [circa 1893]

⁴ MRAC, papiers Wahis, affaire Cattier-Wahis, lettre de Cattier à Wahis, 12/5/1906.

⁵ AGR, PVE, Pos 4068, 4, lettre confidentielle et privée de Vandeveld, à van Eetvelde 30/5/1891.

l'ivoire que les Arabisés vendront à l'ÉIC¹. Les gratifications pour l'ensemble du personnel regardent à priori au départ le recrutement de miliciens². Par ailleurs, on apprend que le Gouvernement central décide de supprimer les commissions sur l'ivoire en 1892, mais dans le même temps, il augmente de dix à quinze centimes au kilogramme celles sur le caoutchouc pour stimuler les agents³. Un arrêté non publié de 1894 permet d'éclairer les principes de ces indemnités⁴. Les indemnités de perceptions sont valides pour les produits ayant trait à l'imposition en nature – l'ivoire, le caoutchouc, la gomme copal et la cire –, mais aussi pour les plantations de caféiers et de cacaoyers qui atteignent la hauteur de septante-cinq centimètres. Manifestement, un côté pernicieux ne peut que pervertir le mécanisme, car plus le prix payé aux indigènes est bas plus la prime du fonctionnaire est élevée. À titre d'exemple, si la rémunération pour un kilogramme de caoutchouc est de quinze centimes, la prime est fixée à trente centimes, mais s'il n'est que de quatre centimes, la prime s'élève entre septante et quatre-vingts centimes. Qui plus est, la prime est divisée pour moitié au commissaire de district ou au chef d'expédition et pour moitié entre les agents les plus méritants. La productivité devient dès lors un élément clé de l'évaluation de l'agent comme le confie le commissaire de district Vereycken à Louwers⁵.

Des comportements sont susceptibles dès lors d'être modifiés avec son lot de conséquences tragiques. Un individu vénal peut être enclin à faire travailler le plus possible les populations locales pour un moindre coût. De toute façon, cupides ou non, les fonctionnaires sont tentés de maximiser leurs revenus. Par exemple, Georges Bricusse y voit une motivation à rester au Congo en voulant s'offrir un cheval d'une valeur de trois mille francs⁶. Il est d'ailleurs quelque peu déçu des suites de l'affaire Stokes-Lothaire, car devant les questions du Gouvernement allemand, le système est aboli⁷. Pourtant et très rapidement, l'ÉIC contourne ses propres mesures en édictant un arrêté en mai 1895, qui exprime le paradoxe de la gouvernance léopoldienne puisque : « *Le Gouvernement se réserve d'accorder des gratifications extraordinaires aux fonctionnaires et agents qui rendent des services exceptionnels à l'État, principalement en développant les ressources du pays et en améliorant les conditions d'existence des indigènes.* »⁸ L'application de cet arrêté est néanmoins uniquement axée sur la productivité des districts, car seuls ceux qui rapportent une réalisation de cinquante mille francs et plus d'impôts en nature pourront en bénéficier. En outre, l'administration l'a rendue inintelligible pour une personne extérieure, puisque l'évaluation des agents est dorénavant réalisée par un système de points⁹. À vrai dire, il ne s'agit plus d'une prime proportionnelle au prix d'achat, car le Gouvernement central poursuit sa réflexion et ruse pour ne plus être critiqué. À la fin de 1896,

¹ MRAC, papiers Fuchs, 37, Instructions complémentaires pour Becker.

² MRAC, papiers Wahis, 70.13, documents n°7, circulaires et ordonnances, A VI, lettre-circulaire du 29/10/1891.

³ MRAC, papiers Fuchs, 191. note de Fuchs concernant le régime foncier et le cadastre, [1892] ; SPFAE, AA, actes officiels, 4885, arrêté du 20/6/1892.

⁴ SPFAE, AA, actes officiels, 4885, arrêté du 4/4/1894.

⁵ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, du commandant Vereycken en mars 1906.

⁶ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (...)*, p. 101.

⁷ SPFAE, AA, actes officiels, 4486, arrêté du 1/3/1895 ; IRCB, 717, Réponse aux attaques de Martin von Rücker-Jenisch, circa 1899.

⁸ *Ibidem*, arrêté du 12/5/1895.

⁹ Pour chaque zone est attribué un total de dix points qui sont répartis entre les chefs de zones et ses subalternes. MRAC, papiers De Saegher, V. 2003-23, affaire Stokes, copie de la lettre de Wahis sur le système à point, 3/1/1896. Ce procédé sera dénoncé en 1903 par le député socialiste Émile Vandervelde qui s'appuie sur le témoignage d'un ancien officier de la Force publique, Édouard Tilkens. *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants. Session 1902-1903*, Bruxelles, 1903, p. 1719.

une circulaire est prise sur les allocations de retraite. Elles consistent en des sommes forfaitaires liées aux années de service et au grade. Toujours dans l'esprit de 1895, le Gouvernement central se réserve de ne pas attribuer ces gratifications *« au personnel des districts dont la situation ne serait pas, tant sous le rapport humanitaire et politique que sous le rapport économique, dans une voie de progression constante. »*¹ Néanmoins si la mesure est inattaquable, van Eetvelde ne laisse pas subsister de doute sur leur raison d'être : *« rémunérer les agents en raison du revenu qu'ils procurent au Trésor, et, subsidiairement, de leurs autres services. »*²

Le sous-financement de l'administration – en dehors des campagnes militaires et des expéditions vers le Nil – joue également le rôle d'un incitant à la violence. Au-delà du Bas-Congo, l'occupation du territoire conserve la même forme de ses débuts : un chapelet de stations le long des cours d'eau et des points stratégiques. En dehors des chefs-lieux, les postes de l'État ou de commerce ne sont généralement occupés que par un Européen et quelques auxiliaires africains. Comme le souligne le haut-commissaire Cabra, l'agent se trouve donc en mesure de cacher ses fautes et d'en faire de nouvelles³. Il existe ainsi un sentiment d'impunité et ce d'autant plus que le personnel judiciaire est en grande partie nommé dans les cadres de l'administration et que les magistrats de carrière sont peu nombreux⁴. Sans oublier que l'objectif de rentabilité conduit à être moins sévère avec un fonctionnaire qui agit avec rudesse, mais qui a un bon niveau de production⁵.

Il en est de même des emprunts aux Arabisés pour les colonnes d'expéditions ou les petits postes qui offrent des outils de domination efficace. Le propos glisse sur la violence exercée par les Africains eux-mêmes, mais il n'empêche que la reprise de ces caractéristiques donne une autre ampleur à l'oppression exercée jusqu'alors. Le constat est posé par exemple par Wahis à propos de son inspection du district des Stanley-Falls – l'ancienne zone arabe – où il constate que beaucoup d'abus sont commis. Mais au vu de ce qui a été énoncé au point précédent, il conclut qu'*« on pourrait bien y substituer l'occupation telle qu'elle fonctionne dans les autres districts, mais elle ne saurait être d'ici à longtemps suffisante. Les frais seraient énormes et les résultats médiocres. Le maintien de ce qui existe s'impose donc, on devra se borner à atténuer les défauts de cette organisation. »*⁶

C. L'effet Lucifer

a) Multiplicité des comportements

L'attitude du Gouvernement central et les caractéristiques de la violence structurelle offrent les cadres dans lesquelles les violences vont s'exercer. En dehors de l'intérêt pécuniaire, elles n'expliquent cependant pas les raisons ou les motivations qui poussent des individus à passer à l'acte. Qui plus est, la focale est généralement mise sur la violence structurelle, qui est ici qualifiée de « localisée ». En effet, il est nécessaire de la distinguer de celle qui peut être alors dénommée de « diffuse ». La violence localisée se produit dans un contexte donné : la récolte du caoutchouc

¹ *Recueil mensuel*, circulaire du 31/12/1896

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 31/12/1896.

³ MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.45, carnet comportant notes sur son rapport.

⁴ Voir la conclusion du chapitre 4, p. 352-353.

⁵ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 106.

⁶ MRAC, papiers Wahis, 70/13. farde document 1, rapport de Wahis à Liebrechts, 6/12/1897.

en est un, la route des caravanes en est un autre. La violence diffuse lui est par contre antérieure et ne répond pas à un contexte particulier. Elle peut être tout aussi bien psychologique – comme l’insulte – que physique – telle la punition de la chicotte – et sa forme la mieux détectée est l’exercice de l’arbitraire. Avec raison, Roes invite à s’intéresser de plus près aux responsables, mais nous devons rester prudents lorsqu’il parle de mieux comprendre « *the banality and pervasiveness of violence and the sadistic brutality* »¹

En effet, tous les Européens au Congo n’adoptent pas automatiquement un comportement violent envers les populations locales. Certainement, ceux qui usent de brutalité sont plus nombreux que les autres, mais il reste qu’ils ne forment pas l’ensemble des fonctionnaires et des employés. Un exemple nous est donné au travers de Fortuné Bodson, employé de l’ABIR à Mompono sur la Maringa, et d’Harry Bombeeck, employé de la SAB à Yambinga sur le Congo. Bien que distants d’un peu plus de 2.000 kilomètres, ils se situent dans des districts contigus en pleine zone caoutchoutières. Bodson décrit, dans une même lettre où il traite de ses talents de pâtissier et de la punition qu’il donne lorsqu’un Africain lui désobéit : « *quatre hommes le maintiennent & votre capita ou chef ouvrier lui donne au moyen de la chicotte 100, 200 coups (parfois même plus) sur les fesses.* »² Sans omettre que l’employé de l’ABIR n’a pas le droit de donner des châtimements corporels, l’application qu’en fait Bodson dégénère en ce que Ernest Cambier comme gouverneur qualifiait d’« *acte d’inhumanité* »³. Par contre, l’attitude de Bombeeck se trouve à l’opposé de celle de Bodson. Son souci est avant tout de nouer de bonnes relations avec les natifs dans une perspective commerciale⁴. Lorsqu’il se déplace avec sa caravane, il porte son fusil de chasse pour « *montrer aux indigènes que je ne suis pas en guerre, mais à la chasse et [...] leur prouver éventuellement le cas de légitime défense.* » La chasse joue d’ailleurs un rôle important dans la construction des relations avec les chefs locaux puisque Bombeeck partage son butin, montrant ainsi son attitude amicale. Le factorien prend très clairement le temps d’entrer en relation, respecte les coutumes et traite son interlocuteur comme son égal. À partir de l’instant – soit par l’échange de cadeaux soit le rite de frères de sang – où les contacts sont bien établis, l’employé de la SAB procède comme suit : « *comme convenu, je loue une hutte pour y placer un de mes capitas sans arme, muni de marchandises d’échange et accompagné de quatre travailleurs.* » Cette pratique est fort dissemblable de celle des petits postes et Bombeeck ne semble pas se plaindre de la rentabilité.

b) Le racisme

Certains actes de violence sont sans aucun doute teintés de sadisme. Des figures comme Hubert Lothaire et Léon Fiévez ou encore moins connue comme celle d’Antoine Verstraeten ont une réputation sulfureuse au sein de l’administration. On se souviendra de l’anecdote citée plus haut sur Fiévez. Octave Louwers parle du « *[...] tristement fameux, le brave l’ignoble, le bandit – que dis-je – le parjure Lothaire – [...]* »⁵. Indéniablement, Lothaire est le paradigme de la crapule. Il est d’ailleurs frappant que lors de son voyage au Congo en 1909, le prince Albert, qui se montre critique

¹ A. ROES, *art. cit.*, p. 656.

² MRAC, papiers Bodson, lettre de Bodson à Constant Larroze, 22/5/1898.

³ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. I, p. 286.

⁴ MRAC, papiers Bombeeck, « Notes et souvenirs du premier terme passé à l’Etat Indépendant du Congo (1896-1899) pour le compte de la Société Anonyme Belge pour le Commerce du Haut-Congo – (S.A.B.) », s.l.n.d.

⁵ AGR, papiers Louwers, 1, lettre à ses parents, 18/4/1902.

envers la politique de son oncle, utilise une unique fois l'expression « caoutchouc rouge », lorsqu'il passe à Mobeka devant la maison occupée jadis par Lothaire¹. Verstraeten, qui dirige l'Uélé avec le rang de commissaire général, est connu en Belgique à cause des démêlés judiciaires de l'un de ses subalternes, le lieutenant Édouard Tilkens. Le supérieur direct de Verstraeten, l'inspecteur d'État Chaltin, écrit caustiquement à propos « du célèbre Verstraete (sic) », que « *les Arabes sont tous soumis et ont repris le travail du caoutchouc et le transport des charges.* » Et d'ajouter : « *Je modérerai ce trop beau zèle. À tirer trop sur la corde on la rompt.* »² La brutalité de ces officiers n'est pas sans rappeler l'archétype du condottiere, du conquistador ou encore du *fildago*³. Mais à nouveau, comme pour les agents commerciaux ou les fonctionnaires, tous les officiers ne sont pas de terribles figures et à celles-ci, il est loisible de trouver des contre-exemples. Un haut-commissaire de la trempe d'Alphonse Cabra est un intellectuel. Il emporte avec lui une bibliothèque technique et scientifique pour parfaire ses lacunes lors de son premier terme. Par la suite, il continue à lire des ouvrages d'histoire naturelle ou traitant des questions coloniales de même que les nouveautés littéraires ou encore des volumes d'histoire et de philosophie⁴. Homme instruit, il se plaît à avoir chaque jour un nouveau sujet de conversation et d'étude. Son regard sur la situation dans la Province orientale et l'administration en général est certainement l'un des plus lucides et des plus humains. Officier de grand caractère, l'inspecteur d'État Paul Le Marinel se rapproche de l'attitude d'un Cabra. Lors de son inspection de l'Uélé en 1895, Le Marinel devient une « *bête noire* », car il veut que son passage laisse une marque « *surtout au point de vue disciplinaire, au point de vue de l'ordre, et, je l'espère, au point de vue de l'étude systématique des populations, car, sans la connaissance du peuple qu'on gouverne, on ne peut rien faire de bon.* »⁵ Lorsqu'il revient en 1906 comme directeur de la Compagnie du Lomani, il jette un regard désabusé sur le Congo léopoldien en ne croyant pas que de sérieuses réformes seront entreprises suite aux conclusions de la commission d'enquête⁶. Toujours sur la même lancée, il dénonce en 1912 dans le *Mouvement géographique* le fait que l'État continue à percevoir des impôts en nature en fixant unilatéralement la valeur des produits⁷. Puisque tous les œufs ne sont pas pourris, il ne faut donc pas les placer dans le même panier.

Les attitudes des Européens varient avec leur personnalité, leur morale et les conditions dans lesquelles ils vivent. Néanmoins, le sentiment de supériorité du Blanc sur le Noir est fortement ancré parmi les Européens présents au Congo. Lors de son premier voyage en 1887 pour suivre les travaux de la brigade d'études du chemin de fer, Albert Thys rend compte avec lucidité de cette conviction : « *que [de choses] l'Européen passionné, hautain et impatient met sur le compte de l'imbécilité du noir ! Cela est si simple d'ailleurs et exige si peu d'effort d'imagination ! Le nègre bête, voleur, méchant, ivrogne et l'Européen (fût-il savetier...) Dieu ! Voilà la proportion exacte que la plupart de ceux qui sont ici établissent entre la race noire et la race blanche.* »⁸ Il n'est pas anodin de relever que la notion de race comme critère de hiérarchisation de l'humanité a trouvé un terreau favorable dans la traite atlantique. L'Africain est alors réduit à l'état d'une marchandise et cette conception se trouve

¹ R. BUREN (ed.), *op. cit.*, p. 189.

² MRAC, papiers Hanolet, lettre de Chaltin à Hanolet, 20/12/1901

³ Le *fildago* se comportait dans l'*Estado da India* aux XVI^e-XVII^e siècles comme des chefs de guerre n'hésitant pas à piller et à torturer. R. BERTRAND, « Norbert Elias et la question des violences impériales. (...) », p. 127-131.

⁴ MRAC, papiers Cabra, boîte 71.45, Rapport de la mission Cabra 1897-1899, volume 1, p. 41.

⁵ MRAC, papiers Le Marinel, carnet n°10 : mission d'inspection dans l'Uélé 1894-1895.

⁶ *Ibidem*, carnet n°12 : Inspection de la Cie du Lomani, 1/2/1906-18/3/1906.

⁷ R. CAMBIER, « Paul Le Marinel », in *Biographie coloniale belge*, t. I, col. 670.

⁸ P. SALMON (éd.), *Malamou. Journal d'Albert Thys*, [Liège], 1987, p. 110.

légitimée aussi bien en termes économiques et juridiques que dans les mentalités collectives. Ces dernières forgent des stéréotypes – ignorant, stupide, menteur – tandis que la science, la médecine et l'anthropologie les théorisent¹. Le racisme induit dès lors une série de pratiques dont les actes de brutalité en sont une expression comme l'est également les préjugés². Ces derniers sont certainement plus répandus que les atrocités. Même une âme aussi généreuse que peut l'être Thys ne se dégage pas complètement des stéréotypes : il ne voit pas de différence profonde entre les Congolais et ceux qu'ils qualifient de « *populations inférieures d'Europe* ». Dans ses lettres, il adopte le même discours que celui qui se retrouvera dans les ordonnances et les circulaires : il faut traiter les populations locales « *de la fermeté et de la douceur, de la bonté et de la ténacité* » comme cela est fait pour « *conduire nos populations des campagnes*. »³ En revanche, le collaborateur de Léopold II doit se faire violence lorsque logeant chez Valcke, le directeur des Transports, les enfants noirs se font battre en guise de punition au moyen d'un palmatoire⁴. Thys dénonce dans ses lettres cette propension d'user et d'abuser les punitions corporelles pour la moindre peccadille. Le récit de Thys place à juste titre son propos dans le contexte privé : il ne s'agit pas du directeur des Transports punissant un travailleur de l'État ou un soldat.

Ceux qui glissent dans la brutalité et la violence – à différencier de l'emportement – sont très probablement dans une représentation infériorisant l'Africain, qu'ils considèrent pour le mieux comme de grands enfants et pour le pire comme des êtres inférieurs. Bodson, l'agent de l'ABIR, se place dans cette veine : « *Le noir est un être qui vous force à le mépriser. On peut le traiter avec douceur, l'on ne peut pas l'aimer. La douceur même doit avoir une limite & nous nous voyons souvent forcé d'employer la chicotte. [...] La cruauté, la lâcheté, la fausseté, le vol, la gourmandise, le mensonge, voilà tous les péchés mignons qui forment le caractère du noir. Il ne détient rien de l'homme et l'on se demande bien souvent si certains animaux ne lui sont pas supérieurs.* »⁵ Le racisme n'émerge pas avec l'exploitation du caoutchouc, il est présent dès les débuts et Thys nous en a laissé un témoignage farcesque avec son histoire mettant en scène un forgeron, tançant son ouvrier bangala qui ne comprend pas le wallon⁶. Si cette croyance en la classification des races n'aboutit pas automatiquement au meurtre, elle revêt de terribles conséquences puisqu'elle conduit à déshumaniser les victimes et à retirer toute empathie pour leurs souffrances. Dès lors, la vie de l'Africain ne vaut pas cher et les pertes de vie comptent pour peu. Ainsi, Olivier Le Cour Grandmaison conçoit que le racisme est un « *facteur déterminant du mode de gouvernement des sujets coloniaux, et en particulier, des discriminations et des violences à leur endroit.* »⁷ Toutefois, il est difficile d'affirmer comme le fait Roes que le racisme se trouve au cœur de l'idéologie de l'ÉIC⁸. Il y a très clairement une distinction entre l'Européen et l'Africain, ce dernier étant considéré comme inférieur, mais la frontière n'est pas imperméable comme en témoignent les travaux du conseil supérieur sur la nationalité. Dans son rapport, Jules Borel distingue les nationaux des « *régnicoles* ». Si les derniers forment la grande masse des Congolais toujours soumis aux coutumes, les autres sont ceux qui parvenus à un certain degré

¹ J. WALVIN, « Race and racism », in J. MERRIMAN, J. WINTER (eds), *Europe 1789 to 1914. Encyclopedia of the Age of industry and empire*, vol. 4, Detroit, 2006, p. 1924-1926.

² P. ZAWADZKI, « Racisme », in M. MARZANO (dir.), *op. cit.*, p. 1081-1086.

³ P. SALMON (éd.), *op. cit.*, p. 162.

⁴ *Ibidem*, p. 110-111, 117, 120.

⁵ MRAC, papiers Bodson, lettre de Bodson à Constant Larroze, 22/5/1898.

⁶ P. SALMON (éd.), *Malamou. Journal d'Albert Thys*, [Liège], 1987, p. 241-242.

⁷ Cité dans S. THÉNAULT, *art. cit.*, p. 223.

⁸ A. ROES, *art. cit.*, p. 658.

d'europanéisation deviennent des auxiliaires précieux¹. Très certainement, la haute instance congolaise se place plus dans les cadres théoriques que pratiques. Au niveau des idées et de la législation, il est difficile de percevoir que celles-ci se focalisent principalement sur les stéréotypes attachés aux populations locales. Il est certain que le racisme empreint les pratiques de l'ÉIC, mais il s'exprime avant tout au travers de sentiments et de comportements personnels. Dans le cas des meurtriers de masse, ceux-ci se réfèrent à des valeurs et à des interdits, mais ils distinguent le « eux » et le « nous » jusqu'à les exclure de l'humanité commune. Dans ce cadre, tout devient alors possible².

c) Contexte africain et manquement dans la formation

Si le racisme incite à l'acte violent, les conditions dans lesquelles évoluent les agents ne sont pas à négliger, car elles ne sont pas moins que de puissants catalyseurs. L'idée d'un affaiblissement du caractère lié à des causes extrinsèques de l'individu est rapidement affirmée³. Sans aucun doute, les conditions de vie et l'environnement favorisent l'abaissement des barrières morales et par conséquent, la violence peut devenir la normalité. Dans sa relation de l'exécution d'un natif, Bricusse témoigne d'une accoutumance à la brutalité : « *Pas la moindre impression cette fois ! Et dire que la première fois que j'ai vu administrer de la chicotte, j'en ai pâli d'effroi – L'Afrique a du bon tout de même. J'irais au feu maintenant comme à une noce.* »⁴ Parmi les divers facteurs, le climat tropical pèse indubitablement sur la tempérance. Lors de son premier voyage, Thys constate que l'atmosphère le rend irritable entre la fin de la matinée et la fin de l'après-midi. Face à cette situation, il reconnaît qu'il doit user de toute sa volonté pour ne pas céder à la tentation de gestes brusques⁵. L'absence de confort et les difficultés accroissent l'état de nervosité. Bricusse, entraîné dans des détours et dans un parcours où il rampe sur « *un ignoble terrain* », finit par entrer « *dans une rage bleue* » et se calme « *en assommant un chef indigène* »⁶. La solitude contribue également à la porosité des barrières éthiques : « *L'isolement, écrit Cabra, agit avec rapidité sur le moral, qu'il ne tarde pas à oblitérer, il aigrit le caractère et porte à commettre des actes répréhensibles. Les religieux connaissent si bien ces effets désastreux de l'isolement sur le moral, les mœurs, le caractère, que l'un d'eux me disait y voir le motif pour lequel une mission catholique était toujours composée de plusieurs membres : "L'homme est faible, disait-il, il n'est pas bon qu'il soit seul, et nous sommes des hommes".* »⁷ Il faut prêter néanmoins attention des effets contraires que produit l'isolement. Sur certains, il provoque le découragement, car comme nous le verrons plus loin la situation des agents subalternes est loin d'être une sinécure. Par contre, il offre pour d'autres une liberté complète qui les débarrasse du carcan des mœurs policées. Un vérificateur des impôts, Jules Fivé, ne trouve que des avantages dans son service en Afrique puisque « *[...] tout le temps, je suis mon seul et unique maître !!!* »⁸ Cet isolement aux divers échelons s'accompagne par l'octroi de très larges pouvoirs et cette combinaison « *[...] inclut d'emblée des*

¹ SPFAE, AA, CSC, 763, T.1, Rapport de Jules Borel sur la question de la nationalité, 1890.

² J.F. DORTIER, « La "banalité du mal" revisitée », in *Sciences humaines*, n°192, avril 2008, p. 11.

³ A. ROES, *art. cit.*, p.657.

⁴ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (...)*, p. 86.

⁵ P. SALMON (éd.), *Malamou. Journal d'Albert Thys (...)*, p. 98, 105-106.

⁶ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (...)*, p. 70.

⁷ MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.45, carnet comportant notes sur son rapport.

⁸ Documents Michel Dumoulin (DMC), papiers Jules Fivé, lettre de Fivé à Danhieux, 5/8/1898.

pratiques qui, ailleurs, auraient constitué des excès intolérables [...]. »¹ Fivé a donc contracté une union avec trois femmes indigènes et s'il est loin de se comporter brutalement, il n'hésite pas à corriger un autochtone qui lui a transmis une fausse information².

Ensuite, l'absence d'une connaissance des populations autochtones et du pays conduit à une mécompréhension qui peut être totale puisque les agents et fonctionnaires se réfèrent à des cadres de pensée européenne³. Pour Camille Janssen, les agents s'imaginent trouver des ouvriers comme Europe et dans leur ignorance, « *beaucoup de blancs ont essayé d'user de rigueur : ils se fâchaient et donnaient des coups.* »⁴ L'inexpérience est le propre de la très grande majorité des Européens se rendant au Congo comme est obligé de le reconnaître le Gouvernement local en 1900⁵. En outre, les plus jeunes au service de l'État vivent avec d'autant plus d'illusions, car dès avant leur départ ils sont déjà considérés comme des héros⁶. Cabra vilipende le faste qui entoure les départs à Anvers où se retrouvent la foule, les autorités officielles et les musiques militaires. « *J'en ai vu beaucoup, poursuit Cabra, se croyant des "héros" parce qu'ils vont partir en Afrique et parce qu'ils mettent le pied sur le pont du bateau. Dès qu'ils sont en vue des côtes congolaises s'ils sont barnachés en explorateurs, guêtrés, armés, la ceinture garnie d'un poignard et d'un revolver ; ils descendent à terre en conquérants, rêvent grandes chasses et exploits guerriers. Ignorants autant qu'enthousiastes, ils vous demandent avec le plus grand sérieux "où est la brousse", et cherchent léopard ou l'éléphant derrière chaque buisson.* »⁷

La formation des fonctionnaires n'est prise en compte qu'en 1904 avec la création d'une école coloniale par l'ÉIC. La réaction de l'État indépendant est tardive au regard de son histoire, mais logique puisque le développement d'une science administrative coloniale et son enseignement commence à se structurer peu de temps avant la Grande Guerre, contrairement à d'autres pays⁸. L'école coloniale devient un passage obligé pour ceux qui veulent entrer au service du Congo léopoldien⁹. Les officiers sont dès lors dans l'obligation de suivre un cursus de deux mois et leur départ est soumis à l'obtention du certificat. Les sous-officiers et les commis suivent par contre un seul mois de cours¹⁰. Une décennie plus tôt, l'initiative revient au monde colonial et spécifiquement la Société d'études coloniales sous l'égide du général Donny. En 1894, elle organise une formation pour tous ceux qui se rendent au Congo, et elle publie son *Manuel du voyageur et du résident au Congo* qui connaît un franc succès au cours des années suivantes¹¹. Le corps professoral tout comme les rédacteurs sont des membres de la société qui comptent parmi les figures emblématiques de l'ÉIC telles que le docteur Dryepont, de hauts fonctionnaires comme Fivé, Fuchs, Lemaire, Hanolet ou Malfeyt pour ne citer que quelques-uns.

¹ S. THÉNAULT, *art. cit.*, p. 240.

² *Ibidem*, lettre de Fivé à Danhieux, 15/11/1898.

³ À ce propos, Le Marinel note que les agents flamands sont meilleurs que leurs collègues wallons dans les relations avec les autochtones car les premiers arrivent à apprendre les idiomes. MRAC, papiers Le Marinel, Carnet n°10 : mission d'inspection dans l'Uélé, 1894-1895.

⁴ Institut colonial international, *Compte-rendu de la session tenue à Bruxelles les 5, 6, 7 avril 1899*, Bruxelles, 1899, p. 91.

⁵ *Recueil mensuel*, circulaire du 9/4/1900.

⁶ SPFAE, AA, Divers, papiers Roeykens, D. 4701, 168, Louwers. Études et carrière coloniale

⁷ MRAC, papiers Cabra, boîte 71.45 : Rapport de la mission Cabra 1897-1899, volume 2, p. 84.

⁸ M. PONCELET, *L'invention des sciences coloniales belges*, Paris, 2008, p. 166-179.

⁹ SPFAE, Divers, papiers Roeykens, D. 4701, 168, Louwers. Études et carrière coloniale.

¹⁰ « Le cours colonial de l'État du Congo », in *Bulletin de la Société d'études coloniales*, n° 12, 1903, p. 836-840.

¹¹ « Ecole coloniale. Programme et règlement d'ordre », in *Ibidem*, n° 6, 1894, p. 211-221. Le bulletin nous apprend notamment que trente-deux élèves ont suivi la première session et que vingt ont reçu l'attestation. (*Ibidem*, n° 2, 1895, p. 134.)

Enfin, les conditions de vie des agents subalternes sont précaires. Dans les zones caoutchoutières, ils sont en outre soumis à l'impératif de la production et dès que leur gestion entraîne des difficultés – comme une insubordination des natifs – le commissaire de district sévit, si bien que le découragement en est souvent le résultat¹. Louwers a laissé une description déprimante de la vie des agents subalternes abandonnés de tous (installation misérable et ravitaillement insuffisant) et d'abord par leur prédécesseur qui s'empresse de partir². Cette situation est décrite dans une comptine qui adapte *À Saint-Lazare* – en référence à la prison-hôpital parisienne pour les prostituées – du célèbre chansonnier français, Aristide Bruant et interprétée par une célèbre artiste, Eugénie Buffet³. Edmond Picard la reproduit dans son livre relatant son voyage au Congo. D'après le sénateur, il s'agit d'un condensé des rancœurs qui exprime le sentiment commun d'un grand nombre⁴. À la transcription de Picard, on préférera celle de Jules Fivé, car l'homme politique modifie quelque peu certains passages, épargnant au passage le gouverneur Wahis. La dernière strophe exprime l'influence de ce désespoir ou de cette frustration sur les comportements : « On est méchant féroce et lâche / quand on r'vient d'là. Mais plus souvent d'chez les sauvages / on n'revient pas. On n'a pas même un coin d'cimetière / pour foute ses os. Une croix d'bois qui tombe en poussière / voilà l'Congo. »⁵ En comparaison cependant, la situation des agents commerciaux est par ailleurs plus défavorable que celle des fonctionnaires subalternes, car la pression de résultats est encore plus forte et ils ne peuvent y arriver qu'en produisant beaucoup et vite⁶. Un témoin indirect, mais bien renseigné comme Louis Gustave Numile détermine que la conjonction de ces facteurs provoque « un sadisme spécial » et portent « aux cruautés les plus extravagantes et à la rage sanguinaire. »⁷

d) Des pommes pourries ? La valeur morale des agents subalternes

Ces constats portent des organismes, à l'instar de l'Institut colonial international, ou des acteurs de terrain à s'interroger dès le début du XX^e siècle sur le personnel colonial. Comme le présente un administrateur colonial en Algérie, les agents proviennent des horizons les plus divers et que dès lors leur valeur individuelle est fort inégale⁸. Stengers et Vansina affirment que la majeure partie des candidats sont en dehors des missionnaires des « *middle-class drop-outs* » qui trouvent dans un départ lointain une solution à des problèmes personnels⁹. Cette affirmation se retrouve dans la première strophe du *chant de la brousse* (mauvais comportement, maîtresse et dette) et laisse directement à penser au cas d'Eugène Woeste, le fils cadet du ministre d'État. Officier de cavalerie, il entre grâce à l'appui de van Eetvelde chez les Guides, car il a contracté des dettes d'argent à Gand. Bien loin de se calmer, son caractère violent provoque une situation intenable et il s'engage au Congo. Si sa mère s'y oppose au début, elle refuse également son retour en

¹ AGR, papiers Louwers, 4, agenda de 1902, pages des 29 et 30 mars.

² *Idem*.

³ A. BRUANT, *Dans la rue : chansons et monologues*, Paris, 1899, p. 62-63.

⁴ E. PICARD, *En Congolie*, 2^e édition, Bruxelles, 1896, p. 145.

⁵ DMD, papiers Jules Fivé, lettre de Fivé à Danhieux, 18/10/1898.

⁶ J. MARCEL [L. G. NUMILE], *op. cit.*, p. 48.

⁷ *Ibidem*, p. 43.

⁸ A. BILLIARD, *Politique et organisation coloniales (Principes généraux)*, Paris, 1899, p. 134.

⁹ J. STENGERS, J. VANSINA, « King Leopold's Congo », in *The Cambridge History of Africa*, vol. 6, Cambridge, 1985, p. 352.

Belgique, car il a de nouveau contracté des dettes en Afrique¹. Stengers et Vansina soulignent également une soif d'aventure pour les militaires ou un choix de carrière, ce qui vaut aussi pour certains magistrats. Pour Pierre Orts, qui est le chef de cabinet de Liebrechts, ces Belges de condition moyenne possèdent bon nombre de faiblesses « *qui, dans la vie coloniale, deviennent vite de gros défauts.* »² La réflexion d'Orts est intéressante en cela qu'il participe aux travaux du Groupe d'études coloniales de l'Institut de sociologie fondée par Solvay. La pertinence de son analyse est malgré tout sujette à caution. En effet, il discerne la raison de la violence dans des réactions excessives liées à la timidité. Par contre, la simple allusion au manque de sobriété indique probablement une répulsion de l'auteur à mettre au jour les défauts d'une administration à laquelle il appartient en tout état de cause. À notre sens cependant, le profil des échelons inférieurs, celui des agents isolés dans les postes n'est pas encore dévoilé. La situation y est davantage moins reluisante. La mortalité et la maladie ne rendent pas attractif l'option de partir pour l'ÉIC³. Thys le remarque d'emblée en 1887 : « *Il arrive ainsi, d'une part que les conditions de santé forcent à employer souvent des gens d'une valeur douteuse, et que d'autre part, chaque blanc a de lui-même une idée plus grande.* »⁴ Les salaires à l'inverse des officiers ou même des magistrats ne sont pas à la hauteur des risques encourus. Partir pour le Congo est donc souvent une solution de désespoir : « *Sans place, sans ressources, sans ami, j'ai songé qu'une seule issue m'était encore ouverte pour sortir de la terrible impasse où je me trouve : c'est le Congo.* »⁵ Autrement explicité le Congo participe pour les déshérités au choix cornélien entre la misère et l'exil⁶. Le témoignage d'Orts nous est dans ce cas précieux puisqu'il reçoit les lettres de candidature dont quelquefois proviennent de personnes illettrées qu'il qualifie « *de pauvres diables, ouvriers borains ou paysans flamands, qui poussés par Dieu sait quels échecs ou déceptions, sollicitent au Congo un emploi d'artisan ou d'éleveur de bétail.* »⁷ Même Lothaire se défend que l'Anversoise engage, contre son gré, des gens illettrés ou de morale douteuse⁸. Lorsqu'éclate le scandale de la Mongala, le chef de cabinet Baerts mentionne que le qualificatif « *repris de justice* » est utilisé pour désigner le personnel de l'Anversoise⁹. Il en va de même pour Louwers qui estime que les sous-officiers et les commis ne possèdent aucune valeur intellectuelle à qui l'on a confié des tâches multiples et difficiles, s'ils ne sont déjà des vauriens¹⁰. Dès lors, « *c'est par l'usage, c'est-à-dire aux dépens de l'administré que leur expérience doit être acquise* » et selon les personnalités, les comportements varient fortement : les uns poussent à l'exagération jusqu'à confondre la fermeté avec la violence, les autres se laissent amoindrir et les derniers oscillent entre rigueur et faiblesse¹¹.

¹ AGR, PVE, Pos4077, 58/1, lettre de Marie Woeste à van Eetvelde, 11/10/1902

² MRAC, papiers Orts, recrutement des fonctionnaires, communication d'Orts à la séance du 20/11/1908.

³ Vellut situe entre 20% et 40% de décès pour la génération de 1880-1910. Stengers et Vansina appuient des chiffres moins élevés entre 6% et 18% mais insiste sur le nombre de départs prématurés qu'ils évaluent à plus de 40%. J. STENGERS, J. VANSINA, « King Leopold's Congo », p. 352, J.-L. VELLUT, « Regards sur le temps colonial », in J.-L. VELLUT (dir.), *La mémoire du Congo. Le temps colonial*, Gand, 2005, p. 16.

⁴ P. SALMON (éd.), *Malamou. Journal d'Albert Thys (...)*, p. 98,

⁵ AGR, PVE, Pos4070, 16, lettre d'Henri Hallet à van Eetvelde, 26/5/1902.

⁶ J. MARCEL [L. G. NUMILE], *op. cit.*, p. 48.

⁷ MRAC, papiers Orts, recrutement des fonctionnaires, communication d'Orts à la séance du 20/11/1908.

⁸ MRAC, papiers Lothaire, farde XI, affaire de la Mongala, note de Lothaire sur les atrocités, [circa 1901].

⁹ AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, [circa août 1900].

¹⁰ AGR, papiers Louwers, 1, lettres à ses parents, 21/6/1902 ; 4, agenda de 1902, pages des 29 et 30 mars.

¹¹ A. BILLIARD, *op. cit.*, p. 134-135.

e) L'abus de pouvoir : la soumission à l'autorité

Roes met l'accent sur l'étude comparative de Kershaw et de Lewin sur le stalinisme et le nazisme pour affirmer que la nature arbitraire d'une autocratie peut influencer profondément le comportement de l'administration¹. Cela revient d'une certaine manière à parler de la violence structurelle. Néanmoins, s'il est bien entendu que le Congo léopoldien est une autocratie, il est difficile de le concevoir comme un système totalitaire. Nous voudrions par contre mettre l'accent sur un élément qui a été jusqu'alors quelque peu négligé, à savoir : l'abus de pouvoir. Certes, il a déjà été évoqué à propos des sentinelles, mais il se trouve également à d'autres niveaux. En 1908, un membre de l'Institut colonial international, traitant de la surveillance des fonctionnaires coloniaux, attire l'attention sur la pensée de Montesquieu : « [...] *c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté en abuser.* »² L'auteur part de l'observation que la distance oblige nécessairement à une décentralisation. Le centre de décision métropolitain doit déléguer au gouverneur qui de même transmet « *une partie notable de ses attributions aux fonctionnaires établis dans les postes éloignés avec lesquels il ne peut communiquer que difficilement et rarement.* »³ Or, l'étude de l'organisation institutionnelle nous a appris que l'ÉIC est une structure fortement centralisée, mais dont les niveaux à l'échelle régionale et locale bénéficient d'une autonomie réelle face au Gouvernement bicéphale. D'emblée, on songe à l'arbitraire exercé par les fonctionnaires ou les factoriens. L'approche « top down » de la hiérarchie – comme peut l'être celle d'une commission d'enquête⁴ – vise avant tout les niveaux subalternes. En 1900, le Gouvernement local cible tout particulièrement les chefs de poste qui isolés « [...] *se croient soustraits à toute autorité et s'imaginent qu'ils peuvent agir en ne s'inspirant que de leurs propres sentiments. Cette situation a déjà amené de sérieux mécomptes et il faut que chacun soit maintenu strictement dans ses devoirs et se conforme aux instructions.* »⁵ Cette circulaire renvoie un écho à la candide opinion de Jules Fivé qui estime être son seul et unique maître. Ces petits agents – issus généralement des classes populaires – se trouvent effectivement subitement dotés d'une autorité qu'ils n'ont pas en Europe. Le parallélisme avec la société européenne ne manque d'ailleurs pas d'intérêt. Marquée par une forte hiérarchisation sociale basée sur la richesse et l'exercice du pouvoir politique, les masses laborieuses vivent dans des conditions dures et injustes, comme l'illustre la répression sanglante des grèves de 1886 en Belgique. Pour les sous-ordres, la situation en Afrique se trouve donc inversée : ils peuvent se comporter avec les Africains comme le patron avec les ouvriers ou l'officier avec les soldats.

Néanmoins, l'exercice de l'autorité et l'autonomie des officiers, haut-fonctionnaires territoriaux ainsi que des directeurs des sociétés en Afrique jouent un rôle de tout premier plan dans l'exercice des violences. À leur rôle, il convient très certainement d'appliquer l'aphorisme d'Edmund Burke : « *First, because the greater the power, the more dangerous the abuse.* »⁶ L'historien français, Jean Frémigacci, assimile l'État colonial à celui de l'ancien régime et à ce titre, il compare

¹ I. KERSHAW, M. LEWIN (dir.), *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*, Cambridge, 1997.

² A. GIRAULT, « De la surveillance à exercer sur les fonctionnaires aux colonies », in Institut colonial international, *Compte-rendu de la session tenue à Paris les 3, 4 et 5 juin 1908*, Bruxelles, 1908, p. 290. Pour la citation de Montesquieu : Ch. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois. Tome 1. Nouvelle édition revue, corrigée & considérablement augmentée par l'auteur*, [Londres], 1757, p. 309.

³ A. GIRAULT, *op. cit.*, p. 290.

⁴ Ph. ZIMBARDO, *The Lucifer Effect. How good people turn evil*, New York, 2007, p. 382.

⁵ *Recueil mensuel*, circulaire du 9/4/1900.

⁶ E. BURKE, *Thoughts on the present discontents and speeches*, Londres, 1886, p. 132-133.

les gouverneurs généraux à des « monarques »¹. Dans l'ÉIC, le gouverneur général n'occupe pas cette posture. Il est le représentant du Roi et détient son autorité du monarque. En agissant au nom du souverain, il est tout-puissant, mais lorsqu'il réside à Boma son bâton de commandement ne frappe pas au-delà du Bas-Congo. En outre, Wahis qui est le titulaire de la charge passe une année sur deux en Belgique, si bien que les remplaçants n'ont pas le loisir de s'affirmer. Dès lors, les commandants de territoires et les chefs de factoreries bénéficient d'une forte *autoritas*. Au regard des abus ou des atrocités commis par des agents subalternes, le mécanisme de la soumission à la hiérarchie doit être évoqué et être pris en considération même s'il renvoie aux fantômes de la Seconde Guerre mondiale. Le cas est bien connu. Officier nazi, Adolf Eichmann est responsable de la coordination logistique de la solution finale. Lors de son procès à Jérusalem en 1961, il se présente comme un fonctionnaire qui n'a fait qu'obéir aux ordres et que par conséquent, il ne peut être tenu pour responsable des meurtres en masse². Cette justification se retrouve dans deux cas d'agents européens qui sont poursuivis par la justice congolaise, l'un est officier, l'autre est factorien. De rang de capitaine, Édouard Tilkens est un chef de poste dans la zone d'Uéré-Bili et est donc sous les ordres du commissaire général Verstraeten. En 1902, le docteur Védy dénonce l'état déplorable des détenus de la prison de Libokwa placée sous l'administration de Tilkens³. Une enquête est ouverte et les conclusions considèrent que la brutalité de l'officier a favorisé un régime de terreur qui a préparé la révolte à Libokwa⁴. Ayant fui, il est condamné par contumace à dix ans d'emprisonnement pour meurtres et arrestations arbitraires avec torture ayant entraîné la mort. Au Parlement belge, Vandervelde explique que Tilkens ne nie pas les faits, mais qu'il les justifie par les ordres reçus de Verstraeten. N'est-ce d'ailleurs pas l'argument utilisé par le gouverneur Wangermée d'attendre avant de poursuivre un adjoint de Fiévez en 1899 pour s'assurer d'abord qu'il « *n'avait agi de la sorte que contraint et forcé par son supérieur hiérarchique.* »⁵ Enfin, dans la tristement célèbre affaire de la Mongala, l'un des inculpés, Léopold Matthys, demande son pourvoi en cassation, car le tribunal de première instance n'a pas entendu comme témoin Hubert Lothaire. Pour Matthys, cette audition tendrait à prouver que Lothaire avait le droit de lui donner les ordres qu'il a reçus de lui et que dès lors « *j'ai toujours cru être dans mon droit en faisant ce que j'ai fait, attendu que j'avais des ordres que je croyais réguliers, je me considère étant condamné, victime de la Politique de l'État Indépendant du Congo.* »⁶ Dans son rapport, Casement estime effectivement que les agents ne sont pas responsables d'une situation exigée par le système d'exploitation. Le consul s'appuie d'ailleurs sur le jugement d'un Lagotien, donc sujet britannique, impliqué dans l'affaire de la Mongala⁷.

La philosophe du politique, Hannah Arendt, qui a suivi le procès d'Eichmann, a publié un livre sous-titré « *rapport sur la banalité du mal* »⁸. En effet, les expertises psychiatriques certifient de la normalité psychologique d'Eichmann. S'il ne nie pas les faits, il réfute par contre d'être un

¹ Cité par S. THÉNAULT, *art. cit.*, p. 244.

² M. BERENBAUM, « Eichmann Adolf – (1906-1962) », in *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 1 août 2013. <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/adolf-eichmann/>

³ O. GRECK, *Le rapport de la commission d'enquête au Congo (1904-1905)*, mémoire de licence, ULB, Bruxelles, 1986, p. 16.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 722, courrier d'Afrique du 24 juillet 1902, enquête Tilkens. Cruautés.

⁵ *Ibidem*, SPA, 162 (194), dossier Fiévez, lettre de Wangermée au secrétaire d'État, 4/8/1899.

⁶ *Ibidem*, GG, 3616, demande pourvoi en cassation de Matthys, 7/4/1901.

⁷ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 82.

⁸ E. YOUNG-BRUEHL, *Hannah Arendt. Biographie*, Paris, 2011, p. 455-465.

« *“innerer Schweinehund”, un véritable salaud* »¹. Pour Arendt, l'ancien officier nazi est « *une personne moyenne, “normale”, ni faible d'esprit, ni endoctrinée, ni cynique [qui est] incapable de distinguer le bien du mal.* »² Il se borne donc « *à entreprendre des actions considérées en général comme légales* » et « *dans ce conformisme superficiel et paresseux Arendt voit la marque d'une redoutable absence de pensée [...]* »³. Des travaux récents sur Eichmann et l'holocauste remettent en cause la notion de banalité du mal. D'une part, l'officier nazi serait un antisémite notoire et l'image du fonctionnaire anonyme ne serait qu'une ligne de défense. D'autre part, les ordres donnés étant souvent vagues, les organisateurs de la solution finale ont du faire preuve d'initiative et d'engagement pour atteindre les buts fixés⁴. Il nous semble pourtant que la proposition suivante – le mal « *n'a besoin que du respect de la hiérarchie pour s'exercer sous sa pire forme* »⁵ – n'est pas forcément erronée. La psychologie sociale, notamment au travers de l'expérience de Milgram, accepte qu'un individu puisse commettre des actes violents sans être haineux et sans exprimer un sentiment ni de responsabilité ni de culpabilité⁶. Les sujets trouvent leur comportement comme moralement justifiable. La seule condition est d'être alors « *sous l'emprise d'ordres impérieux* »⁷. Le propos s'invalidé peut-être pour Eichmann, mais les caractéristiques qu'il a montrées à son procès – homme médiocre ou fonctionnaire obéissant et zélé – se retrouvent dans la description qui peut être faite du personnel subalterne de l'ÉIC.

f) L'abus de pouvoir : l'effet Lucifer comme élément synchrétique des facteurs de violence

Il est malaisé de déterminer la proportion de subalternes qui ont été contraints à adopter un comportement brutal et abusif. La raison en est simple : non seulement les données manquent, mais aussi l'exercice de la violence reste un phénomène complexe dans lequel sont intriqués une série de facteurs. Paradoxalement, l'approche de l'abus de pouvoir par les échelons intermédiaires nous permet de mieux appréhender la combinaison entre l'attitude gouvernementale, le racisme, la violence structurelle et l'abus de pouvoir. Forcer des subalternes à adopter un comportement violent n'est en fait qu'un fragment de ce que peut être l'autoritarisme des hauts fonctionnaires territoriaux et des directeurs commerciaux⁸. De même, le raisonnement accepte le sadisme comme étant une attitude marginale et que par conséquent les actes sadiques se produisent sous certaines conditions. Ceux que nous pourrions appeler des bourreaux ne sont donc pas « *des*

¹ H. ARENDT, *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, Paris, 1966, p. 36.

² *Ibidem*, p. 37.

³ F. CIARAMELLI, « Du mal radical à la banalité du mal. Remarques sur Kant et Arendt », in *Revue Philosophique de Louvain. Quatrième série*, t LCHII, n°3, 1995, p. 402.

⁴ J.F. DORTIER, *art. cit.*, p. 10-11.

⁵ C. BAGAULT, « Hannah Arendt. L'impasse de la modernité », in *Les Grands dossiers des Sciences humaines*, n°30, mars-avril-mai 2013, p. 45.

⁶ L'expérience consiste de demander à un sujet, qui croit participer à une expérience scientifique, de donner des chocs électriques à une personne attachée sur une chaise (qui est un complice simulant des cris de douleurs) si elle ne répond pas correctement à des questions. Un expérimentateur en blouse blanche, représentant l'autorité intellectuelle, est présent pour inciter le participant à donner la punition s'il hésite. 62,5% des individus envoient des décharges potentiellement mortelles. J.-P. LEYENS, V. YZERBYT, *Psychologie sociale*, Sprimont, 1997, p. 200-208 ; É. LETONTURIER, « Autorité », in *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 2 août 2013.

<http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/autorite/>

⁷ J.F. DORTIER, *art. cit.*, p. 10.

⁸ Dans de très rare cas, les hauts-fonctionnaires se défendent d'avoir obéi aux ordres à l'instar de leurs subalternes. Seul semble-t-il le commissaire de district Stevens a adopté cette attitude devant la commission d'enquête. AGR, papiers Louwers, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII, la commission d'enquête, 3/3/1905.

psychopathes ou des hordes de sauvages assoiffés de sang, ni des exécutants aveugles » et ils agissent « *en toute conscience pour ce qu'ils jugeaient être le bien* »¹. Ce profil se retrouve très clairement au Congo léopoldien au travers des figures d'Hubert Lothaire, alors directeur de l'Anversoise, et du commissaire de district Léon Fiévez.

Avec ces exemples, il est possible de considérer l'effet Lucifer, concept forgé par le psychologue américain Philip Zimbardo². Cette notion est particulièrement pertinente dans la compréhension des violences au Congo léopoldien, car elle met en relation divers facteurs et éclaire au mieux ce mécanisme compliqué. Étudiant le milieu carcéral, Zimbardo crée en 1971 une prison factice dans le sous-sol de la faculté de psychologie de Stanford. Vingt-quatre adultes – en excellente condition mentale et physique et provenant de divers milieux et régions nord-américaines – sont sélectionnés et sont répartis arbitrairement entre le groupe des « gardiens » et celui des « prisonniers ». Chacun est donc assigné à un rôle doté de signes extérieurs comme l'uniforme. Les participants s'investissent dans leur nouveau statut à un tel point que l'expérience est arrêtée anticipativement. À une révolte des « prisonniers », les « gardiens » la répriment immédiatement. Les « gardiens » n'en restent pas là et poursuivent les jours suivants avec la dégradation des « prisonniers », qui sont soumis à des sévices physiques sans qu'un ordre ait été donné de le faire. Parmi les « gardiens » se distinguent trois groupes. Tout d'abord, les « bons » qui tentent de venir en aide aux « prisonniers » et qui expriment de la gentillesse. Ensuite, les « moyens » qui évitent de commettre des exactions. Enfin, les « mauvais » qui donnent libre cours à une grande brutalité. Ce sont ces derniers se comportant de manière inutilement violente qui influencent le plus l'ensemble des « gardiens »³. L'expérience de la prison de Stanford souligne le poids des rôles, car s'ils permettent de diviser les tâches au sein d'une société, ils suscitent pareillement des attentes et déterminent la place dans l'organisation sociale. Il en va de même dans l'ÉIC où les échelons hiérarchiques intermédiaires doivent tout à la fois dominer les populations et exploiter le territoire. Comme les « gardiens », ils sont les détenteurs d'une fonction de pouvoir dans un contexte de contrôle. Il est donc permis de croire que l'on peut retrouver les trois types de détenteur du pouvoir.

Zimbardo a poursuivi sa réflexion suite aux événements en lien avec la prison d'Abou Ghraïd en Irak en 2003. Des réservistes de l'armée américaine – qui ne sont pas atteints de problèmes psychologiques – se livraient alors à des gestes brutaux sur les prisonniers irakiens. Sur base de ses observations, Zimbardo imagine le concept d'« effet Lucifer », qui comprend la transformation du caractère humain d'individus normaux les conduisant à perpétrer des actes mauvais. L'idée principale de Zimbardo est que les personnes sont capables d'actes bons et mauvais et que ces derniers se comprennent plus aisément dans le cadre de pressions systémiques ou situationnelles⁴. Pour le psychologue américain, « *Evil consist in intentionally behaving in ways that harm, abuse, demean, dehumanize, or destroy innocent others – or using one's authority and systemic power to encourage or permit others to do so on your behalf.* »⁵ Dans cette définition, la notion d'abus de pouvoir

¹ J.F. DORTIER, *art. cit.*, p. 11.

² Ph. ZIMBARDO, *The Lucifer Effect. How good people turn evil*, New York, 2007.

³ J.-P. LEYENS, V. YZERBYT, *op. cit.*, p. 178-180.

⁴ M. BREWSTER SMITH, « The Sociogenesis of Evil », in *Peace and conflict: Journal of peace psychology*, vol. 13, n°4, 2007, p. 464.

⁵ Ph. ZIMBARDO, *op. cit.*, p. 5.

est tout à fait centrale. Léon Fiévez est à cet égard un excellent exemple : il est l'archétype de l'individu agissant consciemment pour ce qu'il considère être le bien. Georges Bricusse rapporte les paroles justificatrices du commissaire de district à propos des actions armées contre les villages : « *Devant cette mauvaise volonté manifeste, je leur fais la guerre. Un exemple a suffi, cent têtes tranchées et depuis lors les vivres abondent dans la station. Mon but est en somme humanitaire. J'ai supprimé cent existences, dit-il, mais cela permet à cinq cents autres de vivre.* »¹ Un autre fait rapporté par De Saegher est encore plus explicite sur le comportement du commissaire de district : « [...] *Fiévez commis[saire] de district de l'Équateur fait sommaire justice ; il avait brûlé la cervelle à quelques femmes, de village peu prompt à payer l'impôt. Hortsman dit "C'est un crime" Fiévez répond : "je suis juge près du conseil de guerre : je les avais condamné (sic)... mentalement."* »²

Dans ce cadre, l'utilisation de l'abus de pouvoir est un acte volontaire qui conduit à une dégradation de la dignité humaine. Le frère du commandant Ponthier, qui est l'agent principal de la SAB, a été le témoin des atrocités de la Mongala. En 1902, il confie à Louwers une histoire sur le directeur de l'Anversoise qui montre à quel point Lothaire n'est pas un exécutant aveugle. « *Un jour, raconte-t-il, Lothaire reçoit un nouvel agent. À brûle pour point (sic) il lui dit prenez ce revolver et tuez ces 2 hommes. Mouvement d'effroi de cet agent. Lothaire lui dit "vous ne valez rien" et prenant lui-même le revolver il tue ces 2 hommes avec un sang-froid parfait et comme si c'était la chose la plus naturelle du monde et reprend la conversation interrompue.* »³ Perturbant au possible, le comportement de Lothaire n'est pas empreint forcément de psychopathie. S'intéressant aux meurtriers de masse, le psychologue allemand Harald Welzer estime que ceux-ci n'ignorent pas la morale commune – ils portent des valeurs et ont le sens des interdits –, mais ils excluent de cet espace éthique un groupe qu'ils placent en dehors de l'humanité⁴.

Ce schéma est également développé par Zimbardo et la déshumanisation d'un groupe renvoie au racisme comme facteur de violence⁵. Ce qui est d'autant plus éclairant pour le Congo léopoldien est la réfutation par le psychologue américain de l'idée que les sévices commis soient l'œuvre de quelques « *bad apples* ». Il attire l'attention sur le « *barrel* » et surtout sur les « *barrel makers* ». Comme il a été exposé plus haut les conditions climatiques et de vie ont un rôle d'incitant dans la violence, mais Zimbardo insiste sur le rôle joué par le système en créant des conditions favorables au déchainement de brutalité. Dans cette case se glisse la violence structurelle, mais il va plus loin en affirmant qu'il existe une « *evil administration* ». Selon lui, l'action des organisations publique ou privée s'inscrit alors non pas dans un cadre éthique, mais dans un cadre légal, qui peut permettre la souffrance ou la mort en vue d'atteindre leurs objectifs ou leurs profits. Par conséquent, la pression systémique conduit à la création des conditions responsables de l'implosion du caractère humain. Il existe donc une complicité dans la chaîne de commandement qui permet les abus⁶. Dans l'affaire de la Mongala, le tribunal retient pour l'un des inculpés, Joseph Moray, des circonstances atténuantes en tenant compte de l'exemple de ses chefs qui ne montrent aucun respect pour la vie et le droit des indigènes. Pour les magistrats, Moray a été préposé « *à faire la*

¹ P. SALMON (éd.), *Les carnets de campagne de Georges Bricusse (...)*, p. 56.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d.

³ AGR, papiers Louwers, 4, agenda de 1902, page du 19 septembre.

⁴ Cité par J.F. DORTIER, *art. cit.*, p. 11.

⁵ Ph. ZIMBARDO, *op. cit.*, p. 307-308.

⁶ *Ibidem*, p. 381-382.

guerre et à dompter les indigènes qui ne voulaient pas travailler pour la société. »¹ Il en est de même des ordres donnés par Verstraeten qui exige de ses chefs de poste d'arriver à partir de 1901 à la fourniture d'une tonne de caoutchouc par mois. Si le commissaire général se réfère à la législation en évoquant qu'il faut d'abord utiliser la douceur, il n'hésite pas d'ordonner l'emploi des armes en cas de refus des impositions². Ces ordres illégaux ne sont pas forcément connus par le Gouvernement bicéphale. À ce propos, Louwers rapporte le témoignage d'un missionnaire affirmant qu'un commissaire de district avait menacé d'un revolver un agent pour prendre possession « d'un papier compromettant pour l'État. (Un ordre d'accomplir l'une ou l'autre chose inhumaine ou immorale, ou l'autorisation de l'accomplir) »³. Dans le même ordre d'idées, les instructions gouvernementales ne sont pas toujours respectées et notamment celles appelant à un comportement d'humanité. Casement rapporte que des populations ayant fui le district du lac Léopold II avaient interpellé les fonctionnaires sur leur devoir de protection. Pour toute réponse, les agents s'affirment en autorité absolue, en déchirant d'une part les instructions, du moins des feuilles de papier, et en affirmant d'autre part qu'ils sont les parents et que ceux qui leur écrivent d'Europe sont les enfants⁴.

En 1903, Boma réagit devant la mise dans le domaine public de certains ordres illégaux en insistant que « nos agents n'ayant à donner des ordres qu'en conformité des lois et règlements, ces ordres doivent être conçus de manière à ne fournir aucune échappatoire à ceux qui les transgresseraient et ne peuvent notamment contenir aucun mot qui paraîtrait légitimer ou autoriser vis-à-vis des indigènes, un traitement qui ne serait pas entièrement conforme aux lois de l'humanité et aux instructions si souvent répétées réglant la conduite à observer à l'égard des indigènes. »⁵ Nous retrouvons le paradoxe de la gouvernance léopoldienne qui ne se trouve pas en contradiction avec l'effet Lucifer. La complicité entendue par Zimbardo n'est pas forcément active, il suffit que l'autorité supérieure – l'État ou les entreprises – laisse faire, car l'action d'attribuer à des individus un pouvoir sans surveillance revient à ouvrir la porte aux abus⁶. Le cas typique se trouve par exemple dans la lettre de van Eetvelde recommandant à Lemaire de mener une politique pratique pour la récolte du caoutchouc. Si le Gouvernement bicéphale ordonne de traiter avec bienveillance partout et tout le temps les populations locales, il permet dans le même temps l'usage de la contrainte et l'emploi de la force en cas de résistance⁷. Or la notion de laisser-faire prend une tournure essentielle dans la gouvernance léopoldienne et son amplitude oriente le paradoxe, si bien qu'il est nécessaire d'observer les attitudes du Gouvernement bicéphale au travers des divers scandales de l'exploitation outrancière du caoutchouc.

¹ MRAC, papiers Wahis, « Un recueil plein d'intérêt », in *Le Patriote*, 19/3/1907, p. 1.

² *Idem*.

³ AGR, papiers Louwers, 4, notes personnelles, note du 21/11/1901.

⁴ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 100.

⁵ *Recueil mensuel*, circulaire du 8/10/1903.

⁶ P. ZIMBARDO, *The psychology of Evil*, conférence filmée en février 2008 et postée sur le site TED, consultée le 7/8/2013.

http://www.ted.com/talks/philip_zimbardo_on_the_psychology_of_evil.html

⁷ MRAC, papiers Wahis, « Un recueil plein d'intérêt », in *Le Patriote*, 19/3/1907, p. 1.

D. La violence autotélique

Ayant peu à peu confié le monopole de la violence à l'État, la société européenne moderne ne peut comprendre l'acte violent que si celui-ci est soit légitimé, soit justifié même si son usage est rejeté par la morale. La violence nous est donc intelligible si elle répond à un motif instrumental, comme le vol par exemple. Au contraire, si le voleur tue ou torture sa victime après avoir obtenu ce qu'il cherche, l'acte devient barbare et cruel. Il se place en somme en dehors de la civilisation. Jan Philipp Reemtsma qualifie cette violence d'autotélique, car elle est elle-même sa propre fin¹. Dans sa phénoménologie, le sociologue et philosophe allemand s'intéresse aux rapports entretenus avec le corps et la violence autotélique vise directement la destruction du corps, exprimant par la même le pouvoir de l'auteur des faits sur sa victime. La tentation est forte de traiter les mutilations sous ce prisme, mais celles-ci s'inscrivent dans un motif instrumental tel le contrôle des munitions ou le vol.

Néanmoins, la notion peut rester explicative de cruautés commises dans l'ÉIC. Dans son travail sur la Wehrmacht, Welzer reprend le concept pour expliquer le comportement de certains soldats². Il établit que l'exercice de la violence fait partie de leur cadre de référence et que par conséquent, il n'est pas forcément nécessaire d'y être entraîné pour l'exercer. D'autres n'ont pas besoin de passer par une phase de « bestialisation » pour devenir brutaux³. Même si l'homme moderne considère comme pathologique l'usage de la violence pour la violence, les massacres et les atrocités sont possibles avant tout parce qu'un grand nombre d'hommes – comme des pères de famille « ordinaires » – sont disposés à user de la violence⁴. Dans le cadre du Congo léopoldien où la violence est prédominante dans certaines régions, des Européens et des Africains ont très vraisemblablement adopté ce type de comportement et le propos fait émerger à nouveau deux terribles que sont Léon Fiévez et Hubert Lothaire. Des actes gratuits, qui sont en outre une manifestation d'une domination, entrent donc parfaitement dans les abus qui sont dénoncés.

¹ J. P. REEMTSMA, *Confiance et violence. Essai sur une configuration particulière de la modernité*, Paris, 2011, p. 104-111.

² S. NEITZEL, H. WELZER, *op. cit.*, p. 109-115.

³ *Ibidem*, p. 114.

⁴ J. P. REEMTSMA, « Les racines de la violence : réflexion sur les mécanismes de la barbarie », consulté sur http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/24/les-racines-de-la-violence_1675170_3232.html le 11/10/2013.

IV. Conclusion

La colonisation porte en germe la violence, car elle est fondamentalement un processus de domination de territoires et de populations. L'État indépendant du Congo n'y échappe évidemment pas, et le phénomène de la violence est bien plus complexe qu'il puisse apparaître au premier abord. Certes, il faut éviter le piège du schéma simpliste où l'Européen prend le rôle du bourreau et l'Africain celui de victime. D'un côté, l'agressivité se produit aussi bien entre Européens qu'entre Africains. D'un autre, les intermédiaires africains usent de la supériorité de la force européenne à leur profit. Qui plus est, il est possible de distinguer dans les violences entre Européens et Africains des phénomènes variant selon l'intensité et la localisation. La violence localisée est probablement la plus visible. Circonscrite dans des activités comme les expéditions vers les extrémités de l'État ou la récolte du caoutchouc, elle offre un terrain favorable pour l'exercice des violences de masse. Quant à la violence diffuse, elle s'exprime au travers du sentiment de supériorité de l'Européen. Elle revêt aussi bien les traits de l'agression verbale comme l'insulte ou les menaces que celle de l'agression physique comme l'utilisation de la chicotte.

Dans le cadre de l'État indépendant, le principal grief est porté à l'encontre du travail forcé et des atrocités qui en résultent. Léopold II devient, lors de la campagne anticongolaise du début du XX^e siècle, le coupable désigné de l'instauration et du maintien du système d'exploitation. À la fin du XX^e siècle, le livre d'Adam Hochschild relance la polémique d'autant plus que l'auteur introduit une ambiguïté sur la qualification de génocide pour le système du *red rubber*. Le journaliste américain n'est pas le premier à évoquer cette possibilité puisque Raphaël Lemkin, le juriste qui a forgé ce concept, s'est penché sur la problématique du Congo léopoldien dans les années 1950. Il nous semble cependant très réducteur de concevoir l'ÉIC, à la manière de Franz Fanon, comme un monde manichéen. Les réalités du terrain et l'emprise lente de l'administration du territoire ne permettent pas objectivement à une contrainte brutale et massive des autochtones. Surtout, Léopold II est devenu le héraut et le héros de la mission civilisatrice depuis la conférence géographique de Bruxelles. Elle est devenue, avec la promesse d'un État sans douanes, l'argument ultime qui permet au Roi à prendre place parmi les puissances coloniales. En agissant de la sorte, le souverain a placé involontairement l'État indépendant sous le regard des philanthropes d'abord, de l'opinion publique ensuite. Que Léopold II soit sincère ou non en promouvant la mission civilisatrice, le Gouvernement bicéphale se trouve obligé de tenir compte de celle-ci dans sa politique. À terme, la gouvernance léopoldienne se trouve prise dans le carcan d'un paradoxe, qui s'explique aisément à partir d'un principe de la physique mécanique, à savoir : le parallélogramme de forces. L'ÉIC est tiraillé entre deux politiques – la première est la rentabilité économique et la seconde est la mission civilisatrice – et les décisions prises, qui est la résultante de ces deux forces, s'orientent plus vers l'une ou vers l'autre politique selon les circonstances.

Par contre, l'évolution des *genocide studies* a mis récemment en avant les concepts d'*indigenocide* ou de *colonial genocide*. Certains auteurs se basent de surcroît sur la convention onusienne de 1948 pour examiner les contextes coloniaux. Cette position pose un problème épistémologique puisque le concept de génocide s'inscrit au départ dans un contexte historique précis. Néanmoins,

le retour au travail de Raphaël Lemkin permet de résoudre en partie cette difficulté. En effet, la formule de 1948 n'est pas la définition du juriste polonais qui d'une part, met en avant le remplacement de la culture d'un groupe par celle d'un autre comme caractéristique principale du génocide et qui d'autre part, ne circonscrit pas le génocide à l'époque contemporaine. Lemkin s'est penché sur de nombreux cas historiques, dont le Congo léopoldien, qui sont restés inédits. En dépit de l'autorité que peut représenter le juriste, son étude sur l'ÉIC ne peut pas être raisonnablement utilisée par le chercheur. Sans le moindre doute, le texte de Lemkin compile au mieux l'opuscule propagandiste de sir Arthur Conan Doyle, *The Crime of the Congo*. Par ailleurs, le juriste ne mobilise dans son raisonnement ni le terme de génocide, ni les caractéristiques du concept. La réflexion de Lemkin reste toujours utile pour le cadre colonial, car il met en avant la question de l'intention du colonisateur. Cette intention diffère du terme utilisé dans la convention de 1948, qui est celle de l'extermination. Dans l'expansion ultramarine, l'intention se trouve être bien plus l'objectif ou la politique menée – comme l'occupation des terres ou l'évangélisation – et qui ne cherche pas systématiquement l'ethnocide, mais peut y aboutir dans son application. Il en va de même dans l'ÉIC où le leitmotiv pour augmenter les récoltes ne vise pas à l'annihilation des populations, mais les moyens mis en œuvre par une partie de l'administration territoriale se soldent par l'usage de la terreur et les massacres.

La pertinence de la qualification de génocide appliquée à l'ÉIC ne se révèle pourtant pas fondée et cette affirmation évite de tomber dans l'« erreur rétrospective systématique ». Cela étant, il est admissible que le comportement de plusieurs officiers ou d'agents commerciaux soient qualifiés de génocidaire. Dès lors, cette posture incite à examiner au plus près les violences de masse et à étudier les décisions prises par le Gouvernement bicéphale. Pour ce faire, il est possible de parcourir l'histoire du Congo léopoldien et de l'observer au regard du parallélogramme des forces.

En principe entre 1885 et 1890, la résultante tendrait vers la mission civilisatrice, puisque l'ÉIC reste avant tout une expression diplomatique et que l'occupation du territoire se limite à un chapelet de stations le long du fleuve Congo. En outre, les nouveaux dirigeants sont pratiquement tous néophytes dans le domaine colonial. Ceci étant, ils sont d'emblée confrontés au phénomène de la violence et à la dénonciation de celle-ci. Les premières critiques émanent tout d'abord d'anciens agents de l'AIC, qui sont rentrés déçus en Belgique et s'estiment ne pas être reconnus par les autorités à Bruxelles. Leur action prend la forme d'un périodique, *Le Moniteur du Congo*, qui est publié pendant quelques mois en 1885. Ils se présentent avant tout comme des victimes de l'incompétence de l'association et des officiers anglais qui occupent les fonctions dirigeantes au Congo. Leurs griefs sur l'état sanitaire des agents et sur l'improductivité du territoire se recoupent par ailleurs avec le rapport de 1884 de l'envoyé américain, Willard Tisdell. Pour eux, l'entourage du Roi ment à la Belgique et aux Belges, mais le jugement sur Léopold II reste cependant très contrasté. Le journal accuse également l'hypocrisie de la mission civilisatrice, tandis que les buts de l'association deviennent commerciaux et que sur place, les agents – et en premier Stanley – usent d'un pouvoir arbitraire s'exprimant par l'usage de la peine du fouet, de l'incendie de village et de l'usage de la force armée. En 1891, l'accusation de comportements cruels prend la forme originale d'un autre périodique, *The Congo Mirror*, d'un commerçant Richard Dennett, qui est le premier journal publié au Congo et dont il semble exister qu'un seul numéro. Les missions protestantes suivent avec la revue de la Congo Balolo Mission,

qui publie un article sur les incendies de village. Par la suite, Fanny Guinness s'adresse directement à Alphonse Wauters, le directeur du *Mouvement géographique*, pour publier en Belgique. De Bruxelles, on invite la Congo Balolo Mission à ne pas poursuivre dans cette direction. La mission se rétracte et cette attitude se comprend d'autant mieux que les évangélisateurs ne déniaient pas la nécessité d'utiliser la force – qu'Henry Guinness n'hésite pas employer –, mais ils regrettent les cruautés inutiles. Au début du XX^e siècle, la condamnation sera sans appel et le fils d'Henry, Grattan Guinness, deviendra un informateur et un collaborateur d'Edmund Morel. L'écho des torts de l'administration résonne en Europe à la faveur de deux lettres ouvertes d'un Afro-Américain, George Washington Williams. La réputation de l'ÉIC est écornée. Pour Williams, la condition des populations locales s'est dégradée depuis l'établissement du nouvel État et liste douze accusations. Le pasteur cible plus particulièrement les caractéristiques esclavagistes du Congo léopoldien, à savoir : l'alliance avec les Arabo-swahilis, les razzias des colonnes d'expéditions et les petits postes noirs rançonnant les villages. Autrement dit, Williams souligne la distorsion existant entre le discours des sphères gouvernementales et les pratiques administratives.

L'énoncé de cette première forme du paradoxe de la gouvernance léopoldienne s'éteint avec la mort prématurée de son auteur en 1891. En Belgique, le Roi et le Gouvernement central s'inquiètent dès 1885 de l'existence d'actes de cruauté. Il existe d'emblée une tension entre les questions de principe et la *realpolitik*. Des mesures précises et sévères sont édictées pour pacifier les rapports entre les Européens et les Africains, que cela soit la publication du Code pénal ou les mesures visant à interdire les petits postes noirs ou les incendies de village. Malgré cela, l'administration locale doit concilier des concurrents menaçants et s'imposer à des populations qui, si elles ne sont pas forcément hostiles, n'ont pas conscience de la souveraineté revendiquée par les nouveaux arrivants. En d'autres mots, l'ÉIC ne peut pas se montrer faible et fait usage de la force pour maintenir sa présence sur le sol congolais. Le secrétaire d'État van Eetvelde a pleine conscience de la brutalité de certains officiers – tel Henri Avaert, le commandant de la Force publique –, mais ils sont maintenus en place pour éviter le risque d'affaiblir l'ÉIC. Autant le Congo léopoldien est une autocratie, autant le contrôle sur l'ensemble de l'appareil étatique reste insuffisant. La prégnance des ordres pour la productivité aura une influence primordiale dans ce dysfonctionnement, mais il ne faut pas pour autant négliger l'autonomie administrative s'illustrant dans la plainte du gouverneur Wahis d'avoir sous ses ordres soit, de vieux briscards soit, des jeunes inexpérimentés. Cette configuration favorise de surcroît ce que Charles Lemaire a clairement formulé, à savoir : la transmission de génération en génération d'une culture de la violence. Aux fins de réduire les excès de pouvoir, van Eetvelde commande en 1889 la mission d'activation du pouvoir judiciaire au procureur De Saegher. Pour la seule raison que celle-ci se déroule pendant la transformation du régime économique de l'ÉIC, le magistrat ne trouvera à son retour en 1893 que le souci de la préservation de la raison d'État.

Cette période qui court entre 1885 et 1892 ne connaît donc pas la violence de masse. Les abus sont commis par des individus et restent encore rares. La polémique menée par Théodore Westmarck montre à quel point les accusations peuvent être infondées et proférées dans une optique lucrative. Par ailleurs, les sphères gouvernementales ne cherchent pas à exploiter les populations locales. La politique financière aspire à l'autofinancement de l'État d'abord avec l'emprunt à lots, puis avec l'établissement des droits d'entrée qui sont négociés lors de la

conférence antiesclavagiste de Bruxelles. Le désengagement de la France et la résistance des Pays-Bas jouent incontestablement un rôle dans le déficit du trésor congolais. Ainsi dans le débat contemporain, il est peu crédible d'analyser le roman de Joseph Conrad, *Heart of Darkness*, à la lumière d'une dénonciation du régime léopoldien et à celle d'une caricature de Léon Rom dans la figure de Kurtz. L'accusation est plus générale et pointe la rapacité des colonisateurs européens.

Le déséquilibre des finances publiques et l'accroissement de la dette du Roi entraînent dès lors une conséquence irrémédiable avec l'établissement de la politique domaniale. En outre, l'aide de la Belgique ne suffit pas devant l'inflation des dépenses liées au conflit avec les Arabo-swahilis et l'obstination pour la politique nilotique. En 1894, l'ÉIC est sur le point de succomber d'asphyxie financière. Deux ans plus tôt, en avril 1892, la politique domaniale est mise en application avec l'envoi d'ordre partant de Bruxelles et exigeant des récoltes nombreuses. Ces instructions deviennent un leitmotiv de la gouvernance léopoldienne. La résultante du parallélogramme pointe ostensiblement dans la direction de l'exploitation à outrance. En outre, les consignes du Gouvernement central semblent restées floues hormis le résultat escompté. L'administration territoriale a donc théoriquement toute latitude dans l'exécution des ordres. Le problème fondamental, déjà énoncé en 1885 par le *Moniteur du Congo*, réside dans le hiatus sur la nécessité du travail voulu par les administrateurs européens et la réception de la demande par les natifs. La récolte du caoutchouc est non seulement un travail aussi harassant que pénible et permanent. Il oblige au quasi-abandon de résider dans les villages et au délaissement des cultures vivrières. Les conséquences ne peuvent que provoquer l'effroi de la société européenne qui s'affirme policée : affaiblissement des populations, propagation de l'épidémie et dissolution de la vie de famille. En toute connaissance de cause, Gustave Sarrazyn écrit depuis l'Équateur que « *l'indigène a le travail de caoutchouc en horreur.* » Le travail est donc imposé et le zèle des fonctionnaires est enflammé par un système de primes, qui subsiste dans des formes atténuées jusqu'au début du XX^e siècle.

Pour contraindre les populations à récolter ou devant une baisse de la production, l'emploi de la force armée se généralise et les agissements du commissaire de district de l'Équateur, Léon Fiévez, sont cités en exemple. L'usage des armes terrorise les populations, brise leurs résistances et les opprime en cas de manquement. Les massacres et les meurtres gratuits jettent dorénavant l'opprobre sur la réputation de l'ÉIC et se décalent dans le temps et géographiquement : principalement en 1895-1899 dans l'Équateur, en 1898-1900 dans la région de la Mongala et en 1901-1904 dans la concession de l'ABIR. Durant ces attaques se produisent les mutilations dont la charge émotionnelle est la plus élevée pour l'opinion publique. Le procédé des amputations se concentre d'abord dans le district de l'Équateur sous la direction de Fiévez entre 1895 et 1897, puis subsistant jusqu'en 1899. Cette méthode revêt un but fonctionnel pour le contrôle des munitions et la réduction du gaspillage de celles-ci. Il s'agit donc d'un dispositif militaire mis en place par des officiers belges, mais l'origine est à chercher vraisemblablement dans une coutume des Bangalas – présents en grand nombre dans la Force publique – où la valeur du guerrier (tueur d'hommes ou tueur d'éléphants) est confirmée par la démonstration d'un trophée. La pratique est donc préexistante à la fondation de l'ÉIC et une telle tactique empire avec le détournement des munitions ou la convoitise. La commission d'enquête condamnera avec force ces expéditions où la troupe s'est comportée comme si elle était en guerre. Ensuite, les sentinelles de l'ABIR perdureront la pratique à proximité de l'Équateur dans les premières années du XX^e siècle et elle semble répondre à une logique de terreur de la part de ces intermédiaires africains.

En outre, la pression sur les populations n'est jamais relâchée. Les autochtones sont harcelés en permanence par des intermédiaires africains, les petits postes noirs ou les sentinelles, qui deviennent des tyranneaux vivant sur le compte des villages. Les punitions accablant le natif en défaut de prestations sont légion. La contrainte par corps est d'abord exercée obligeant le contrevenant à l'exécution de travaux forcés. La méthode de la prise d'otages se généralise. Les notables ou les femmes sont retenus aux postes jusqu'au moment où les impositions en nature sont rentrées. La condition des prisonniers et des otages n'est en outre guère enviable. Ils subissent des sévices et ne sont souvent pas nourris. Le sort réservé aux femmes est pire, les viols et les unions forcées sont fréquents. La combinaison de tous ces abus crée un cercle vicieux. La force armée est utilisée pour contraindre les populations aux récoltes, ce qui entraîne un abandon des villages et des cultures. Les populations s'affaiblissent et sont continuellement opprimées par les intermédiaires africains. Inéluctablement, la production diminue entraînant les punitions ou des expéditions. Ceux qui n'ont pas la possibilité de s'enfuir au Congo français ou dans une autre région sont soit pressurés soit dans des cas plus rares se révoltent. L'affaiblissement ne fait donc que s'accroître jouant sur la dépopulation d'une partie du Congo.

Devant un tel déchaînement de violence, l'esprit est tétanisé et la conscience est révoltée. L'explication des violences dans l'exploitation du caoutchouc reste cependant intelligible. Le comportement des agents européens répond en partie à différents stimuli. Dès l'époque, des éléments environnementaux sont prétextés comme l'influence du climat qui rend plus irritable ou l'isolement qui favorise l'abaissement des barrières morales. Des éléments organisationnels sont aussi avancés comme le sentiment d'impunité dû à l'éloignement et le corporatisme régnant parmi les fonctionnaires. Le recul a permis d'affiner cette première analyse et de mettre en avant l'influence du racisme, qui *de facto* crée des relations dissymétriques entre les Européens et les Africains. Au mieux, le sentiment se confine dans le paternalisme ; au pire, il se déploie dans l'exclusion d'un groupe de l'humanité, ouvrant de cette façon la porte à toutes les extrémités. Une première explication systémique est proposée par Jean-Luc Vellut qui désigne dans la logique capitaliste à court terme une violence structurelle. Celle-ci est profondément ancrée dans les structures sociales et devient donc institutionnalisée. En effet, le système d'exploitation à outrance se développe dans un État sous-capitalisé, qui est en outre intriqué avec des sociétés commerciales. Tout est orienté vers le profit maximal que cela soit : l'objectif des compagnies, le système des primes, l'évaluation des fonctionnaires ou encore la reprise du modèle des petits postes noirs aux Arabo-swahilis. De 1892 à 1896, il n'existerait donc aucun frein administratif ou politique à la frénésie spéculative et meurtrière. Il va sans dire que l'hypothèse de Vellut est séduisante à plus d'un aspect. Malgré tout, elle n'explique pas des comportements qui semblent au premier abord diagnostiquer une psychopathie, comme les gestes extrêmes posés par Léon Fiévez et Hubert Lothaire. Les associer à de simples actes de sadisme semble en outre assez réducteur. Au demeurant, si une majorité d'agents se sont comportés de manière violente, ce n'est pas le cas de tous. À Hubert Lothaire, il peut être opposé Alphonse Cabra, officier humaniste et émissaire personnel de Léopold II. De même à l'instar de Fortuné Bodson de l'ABIR, qui « chicote » à tour de bras, se démarque Harry Bombeeck de la SAB, qui partage le produit de sa chasse avec les villages.

Dès lors, la psychologie sociale et plus particulièrement les travaux de Philip Zimbardo peuvent suppléer le raisonnement historien. L'approche top-down de l'administration léopoldienne et les

travaux de Stengers pointent la déficience du personnel subalterne. Les sous-ordres sont généralement des personnes issues des classes précaires de la société, sans instruction, et partant au Congo pour sortir de l'impasse. De même, les classes intermédiaires s'engagent au service de l'ÉIC dans l'espoir d'un avenir meilleur, à l'exemple d'Octave Louwers, ou pour se prémunir d'ennuis qu'ils ont dans leur pays natal, à l'imitation du fils cadet de Charles Woeste. Une clé de compréhension est offerte par la notion de l'abus de pouvoir. La haute administration dans les districts et les directeurs des sociétés se trouvent à gérer des territoires immenses, généralement plus grand que la Belgique. En outre, l'extrême hiérarchisation et la lenteur des communications leur accordent dans la pratique des responsabilités régaliennes, qui se transforment facilement en un pouvoir absolu. Dans la cohésion de la violence structurelle, l'ÉIC n'est pas sous l'égide d'un seul autocrate, mais sous la férule d'une multitude de potentats. Les excès de ces absolutismes – définissant le bien et le mal – sont démesurés lorsqu'ils sont combinés au racisme, expliquant ainsi les jugements mentaux de Fiévez. À l'inverse, les sous-ordres démunis de tout ou se fiant à leurs propres subordonnés africains deviennent des exécutants aveugles. Pour eux, l'exercice de la violence se normalise et les atrocités entrent dans le cadre de leur travail, comme ce fut le cas pour les soldats de la Wehrmacht. L'ensemble de ces facteurs trouve une cohérence avec l'explication systémique de l'effet Lucifer de Zimbardo. Le psychologue réfute que les sévices commis soient l'œuvre de quelques « *bad appels* ». Il attire l'attention sur le « *barrel* », à l'exemple des conditions de vie, et surtout sur les « *barrel makers* ». Zimbardo insiste sur le rôle joué par le système en créant des conditions favorables au déchainement de brutalité. Nous retrouvons ici la violence structurelle, mais le psychologue va plus loin en affirmant qu'il existe une « *evil administration* ». Selon lui, l'action des organisations publique ou privée s'inscrit alors non pas dans un cadre éthique, mais dans un cadre légal, qui peut permettre la souffrance ou la mort en vue d'atteindre leurs objectifs ou leurs profits. Par conséquent, la pression systémique conduit à la création des conditions responsables de l'implosion du caractère humain. Il existe donc une complicité dans la chaîne de commandement qui permet les abus. Cette complicité n'est pas forcément active. Il suffit que l'autorité supérieure – l'État ou les entreprises – laisse faire, car l'action d'attribuer à des individus un pouvoir sans surveillance revient à ouvrir la porte aux abus. Ainsi, le Gouvernement bicéphale ordonne de traiter avec bienveillance partout et tout le temps les populations locales, mais il permet dans le même temps l'usage de la contrainte et l'emploi de la force en cas de résistance. Toutefois, il reste les cas de violence autotélique, où l'acte est posé pour la seule fin de la violence. Cette catégorie échappe à notre compréhension et nous l'enfouissons souvent sous le couvert du sadisme.

Troisième partie : le paradoxe de la gouvernance léopoldienne

Sixième chapitre

L'ÉIC et les campagnes anticongolaises

Ce dernier chapitre analyse les décisions et les stratégies du Gouvernement bicéphale prises suite à la dénonciation des atrocités. En usant de la mission civilisatrice comme leitmotiv de l'existence de l'ÉIC, Léopold II a délibérément placé sous le regard de l'opinion publique mondiale son État africain dès avant sa création. Il n'est dès lors pas étonnant que le scandale des abus du *red rubber* éclate avec l'affaire Stokes-Lothaire, qui n'est cependant pas liée à l'exploitation outrancière des populations locales. Si le découpage du chapitre se calque chronologiquement sur les trois campagnes de presse, il n'occulte pas la dynamique interne de l'ÉIC dans laquelle l'indignation de Léopold II en 1899-1900 a favorisé le commencement d'une révolution copernicienne.

Toutefois, le Roi n'ira pas au bout de la logique et son attitude se radicalise avec la campagne menée par Edmund Morel et la *Congo Reform Association*. Pourtant le paradoxe de la gouvernance léopoldienne oblige l'ÉIC à sans cesse se réformer avec ou non le bon vouloir du souverain. Tandis que l'historiographie aborde classiquement le rapport du consul Casement puis la reprise du Congo par la Belgique, ce chapitre traite une courte période de deux ans où une commission des réformes a tenté une dernière fois de modifier les institutions et la politique du Congo léopoldien. Cette étude en met en lumière les raisons de la non-résolution du paradoxe de la gouvernance léopoldienne et s'ouvre sur la question de l'investissement financier et des bénéfices de Léopold II.

I. Les suites de l'affaire Stokes-Lothaire (1895-1898)

1. La campagne de presse

Nous avons déjà longuement évoqué la pendaison de Charles Stokes sous son angle juridique et les implications qu'elle entraîne sur l'organisation judiciaire du Congo léopoldien¹. Cette affaire trouve néanmoins une importance beaucoup plus grande, car elle attire largement et principalement l'attention de l'opinion publique anglo-saxonne sur la mauvaise gestion de l'État indépendant. Dès lors pour l'historien William Roger Louis, l'affaire Stokes-Lothaire est à l'origine du « *Congo reform movement* »². *A contrario*, les missionnaires de l'American Baptist Missionary Union présent dans le district de l'Équateur formulent dès 1892 des critiques et leur direction à Boston en fait de plus en plus largement écho et en avril 1895, elle alerte directement le *secretary of State*³. De même, Fox-Bourne, le secrétaire général de l'*Aborigenes' Protection Society*,

¹ Voir chapitre 4, II. Le choc de l'affaire Stokes-Lothaire et ses conséquences, p. 305-315.

² W.R. LOUIS, « The Stokes Affair », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. LCIII, n°2, 1965, p. 574.

³ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 54.

adresse en 1893 des avertissements modérés¹. Deux ans plus tard, le propagandiste Lionel Decle met le feu aux poudres. Ce dernier est un « explorateur » français qui installé en Angleterre se livre au grand journalisme². Il est accueilli dans l'équipe du *Pall Mall Gazette*, qui à l'époque occupe une place toute spécifique dans la presse anglaise en se distinguant par ses pratiques journalistiques modernes (illustration et interview), mais surtout par les campagnes qu'il entreprend³. Dès lors lorsque Decle publie en août 1895 son article sur la pendaison de Stokes usant d'une plume remarquablement dramatique, tous les autres quotidiens reprennent en chœur et amplifient le scandale : un officier congolais a pendu illégalement un sujet britannique. Toutefois, l'exécution du commerçant irlandais devient très rapidement la pointe immergée de l'iceberg. Des critiques se font également jour sur le monopole étatique, mais les allégations s'accroissent dès l'automne avec la publication du témoignage présumé du missionnaire John Weeks qui s'intéresse aux conditions d'exploitations du caoutchouc.

Un coup plus rude est apporté avec les révélations de deux Anglais ayant été au service de l'ÉIC, Philippe Salusbury en juin et Alfred Parminster en septembre 1896. Salusbury a un parcours complètement atypique. Il est recruté avec deux autres officiers britanniques pour servir dans le Bahr-el-Ghazal qui vient tout juste d'être cédé par l'Angleterre à l'ÉIC⁴. Stanley, chargé du recrutement, a eu la main malheureuse pour le Congo léopoldien puisque Guy Burrows, condisciple de Salusbury, publie en 1903 *The Curse of Central Africa* qui fera par ailleurs l'objet d'un procès pour diffamation. Le séjour africain de l'officier anglais dure un peu moins d'un an, car il est renvoyé pour motif de santé. Il semble du moins que le contexte congolais l'opprime puisque Paul Le Marinel le décrit dans les termes suivants : « Nous trouvons ici le fameux capitaine Salusbury, toujours le même, c'est-à-dire un peu plus qu'à moitié fou. »⁵ Au sein même de l'administration, il n'est donc pas considéré comme fiable de même que ses propos dans le cadre de ses fonctions⁶. Ceci étant, cela ne jette pas complètement le discrédit sur ces révélations dont l'impact est pris très au sérieux par Léopold II. L'attention du Roi est quant à elle attirée par la bienveillance de sir Hugh Gilzean-Reid. Magnat de la presse anglaise, il réside la plupart du temps en Belgique et s'intéresse aux œuvres caritatives en lien avec le Congo⁷. Il est l'un des seuls à prendre fait et cause pour l'ÉIC dans l'affaire Stokes puisque même Stanley refuse de défendre alors le Congo léopoldien. Avec la publication des propos de Salusbury dans l'*United Magazine Press*, Gilzean-Reid s'alarme, car le mensuel est lu dans les clubs influents⁸. Dans celui-ci, l'officier anglais dénonce d'une part le fait que l'ÉIC ne verse pas aux ayants droit les salaires des agents qui sont morts au Congo et d'autre part que l'œuvre civilisatrice de cet État fantoche n'est que meurtre, rapine et cruauté⁹. Léopold II presse dès lors Stanley de réagir, car pour le monarque, Salusbury manœuvre comme a pu le faire Westmark : « L'article de Salusbury tout rempli de haine et de [boue] n'est qu'une

¹ A.-J. WAUTERS, *Histoire politique du Congo belge* (...), p. 169.

² Voir l'introduction faite par Stanley dans L. DECLE, *Three years in savage Africa*, Londres, 1898, p. vii – xxvii.

³ Voir : « Stead, William Thomas », in *Encyclopædia Britannica. Micropædia*, vol. 11, 1985, p. 228; « Publishing », in *I Encyclopædia Britannica. Macropædia*, vol. 26, 1985, p. 478.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 102, brouillons lettres de Borchgrave à Stanley, 21/6/1894.

⁵ MRAC, papiers Le Marinel, carnet n°10 : mission d'inspection dans l'Uélé, 1894-1895.

⁶ AGR, PVE, Pos 4073, 39, lettre de Fuchs à Baerts, 15/7/1895.

⁷ Il a été notamment le premier président de l'Institute of Journalists et du World's Press Parliament ainsi que le promoteur de l'International Press Union. *Who was Who 1897-1916*, Londres, 1935, p. 595.

⁸ AGR, PVE, Pos 4069, 10, note de de Borchgrave à Liebrechts, 1/9/1896.

⁹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 102, projet d'article de Stanley, s.d.

calomnieuse assertion [dénue] de faits précis et de noms propres il accuse en général, mais ne nomme personne. En fait de révélation, il ne révèle que sa fureur contre l'État qu'il a voulu exploiter. »¹ À tout le moins, Salusbury demande à reprendre du service. Dans ce cadre, l'explorateur accepte de défendre le Congo léopoldien, mais le travail avance à petits pas. Or justement, le *Times* publie le 8 septembre une interview d'Alfred Parminter par l'agence Reuter. Neveu du défunt directeur des Finances, il a servi aussi bien l'ÉIC que la SAB entre 1884 et 1896, étant dans les dernières années le directeur commercial pour tout le Haut-Congo². Il est par conséquent un témoin bien plus crédible que Salusbury et son interview se trouve largement diffusée dans les presses allemande, française et suisse³. Le sujet de l'article est d'abord les progrès de l'ÉIC dans le Bahr-el-Ghazal, puis le journaliste revient avec Parminter sur les accusations portées à l'encontre de plusieurs agents au cours de l'année précédente. Honnête, il rapporte les faits dont il a connaissance directement ou ceux qu'ils jugent suffisamment véridiques. Au-delà des détails, l'explication qu'il apporte sur les atrocités conforte ce qui a été développé comme facteurs de la violence : « *The reasons are not far to seek. They are (1) the absolute inexperience of most of the officers; (2) the impossibility of checking their actions from headquarters. For the most part the officers arrive straight from a Belgian town. They have probably never been outside their own country before, and on being suddenly thrust with almost unlimited power among conditions that are strange, dangerous, unhealthy, and depressing it is no wonder that they lose their heads and adopt their own means to obtain rapid promotion and wealth in order the sooner to return to Europe.* »⁴ Toutefois, l'opinion britannique croit toujours au caractère désintéressé de Léopold II ; un roi qui se fait duper par ses agents⁵.

Cette fois, la réaction ne se fait pas attendre. Stanley réplique dans le *Times* tandis que Liebrechts essaie au travers de la presse belge de répondre aux propos de Parminter⁶. Cependant dans l'entretemps, Fox-Bourne, qui a jusqu'alors cru à la philanthropie royale, commence à militer pour la convocation d'une nouvelle conférence de Berlin. S'étant rendu en octobre à Bruxelles, il en repart fort déçu. Son souhait était de rencontrer van Eetvelde et de remettre une liste de faits s'étant déroulés les deux années précédentes. Il est reçu par de Cuvelier à qui il affirme l'impérieuse nécessité d'interroger Fiévez. Si le secrétaire général fait une promesse, Fox-Bourne regrette qu'il ne lui ait pas demandé la liste, ce dont Cuvelier se défend, car d'après lui, le philanthrope anglais avait parlé sans notes⁷. Un mémoire est finalement remis en décembre à lord Salisbury et à van Eetvelde. Le document appelle à une intervention des Puissances, car l'ÉIC ne respecte pas l'acte général sur les dispositions relatives à la liberté commerciale et à la suppression de l'esclavage. Le Gouvernement central répond par le biais d'un rapport du secrétaire d'État au Roi en janvier 1897, mais sa teneur est loin de désarmer tous les adversaires de l'ÉIC⁸. Declé ne réclame pas moins que la partition du Congo léopoldien entre les grandes puissances. À la chambre des communes, sir Charles Dilke, un ami de Fox-Bourne, plaide dans le même sens que

¹ *Ibidem*, lettre du Roi à Stanley 18/6/1896.

² « The Belgian advance on the Nile », in *The Times*, 8/9/1896, p. 8.

³ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo* (...), vol. 2, p. 62.

⁴ « The Belgian advance on the Nile » (...), p. 8.

⁵ W. R. LOUIS, « The Stokes Affair » (...), p. 577.

⁶ AGR, PVE, Pos 4076, 50, lettres d'Arnold à van Eetvelde, 10 et 11/9/1896.

⁷ SPFAE, rapports de l'ambassadeur belge à Londres, volume 60, 1897, n°678/370 Whetnall à de Favereau, 3/6/1897 et n°710/314 Whetnall à de Favereau, 10/6/1897.

⁸ SPFAE, papiers Lambermont, conférences de Lambermont au prince Albert, 7, attaques dirigées contre l'État du Congo.

ce dernier en vue de la réunion d'une nouvelle conférence. George Curzon, l'*under secretary of state* pour les Affaires étrangères, fait remarquer que si des erreurs sont à attribuer à l'État indépendant, celui-ci a accompli dans le même temps de grands progrès pour l'œuvre civilisatrice¹. Si Curzon ne se dit pas défavorable à la convocation d'une nouvelle conférence, sa réponse se veut avant tout courtoise et ne vise pas une action énergique. Dans le cadre précis de l'affaire Stokes, l'ambassadeur de France, Alphonse de Courcel, remarque que le cabinet londonien avait déjà agi avec beaucoup de sérénité et seulement sous la pression de l'opinion publique². L'État indépendant n'est donc pas une priorité pour le Gouvernement anglais, qui garde néanmoins un œil dessus du fait de ses manœuvres vers le Haut-Nil. Le Foreign office a dépêché par conséquent le consul Pickersgill établi à Luanda pour une enquête.

La réaction politique n'étant pas à la hauteur des espérances de l'*Aborigenes' Protection Society*, celle-ci poursuit ses actions à travers la presse – où se mêle la voix de Léopold II par l'entremise du consul belge Houdret³ – et des assemblées. Lors de celle du 12 mai, le principal conférencier est le missionnaire Sjöblom, qui revient sur la situation de l'Équateur sous Fiévez (villages brûlés, mains coupées). Cette campagne de presse est, selon Liebrechts, désastreuse pour l'État, même si elle produit un effet salubre en décourageant certains de commettre des abus. Il espère dès lors que le gouverneur de retour en Belgique pourra y apporter quelques démentis⁴. Cependant, Sjöblom met en cause Wahis et il n'hésite pas à l'écrire avec force dans le *Times*. Pour l'évangéliste, le gouverneur est de connivence avec les tortionnaires, car ce dernier, ayant reçu les aveux d'un chef de poste, n'a pas pris de mesure contre lui⁵. Ces accusations trouvent un écho dans la presse belge obligeant van Eetvelde à défendre Wahis tandis que ce dernier avec de Cuvelier réplique dans le *Times* tout en concédant l'incendie de villages dans des actions militaires⁶. La campagne s'éteint peu à peu même si en septembre le périodique new-yorkais, *The Century Magazine*, publie le deuxième fascicule du journal d'Edward Glave, intitulé *Cruelty in the Congo Free State*. Pendant un peu plus de deux ans, l'ÉIC se trouve régulièrement sous les feux de la critique publique l'obligeant à réagir même s'il se trouve conforté sur le plan politique notamment suite au rapport du consul Pickersgill.

2. La réaction du Gouvernement anglais

La secousse qu'est l'affaire Stokes-Lothaire provoque la nécessité du côté congolais de réaffirmer l'autorité du Gouvernement bicéphale. Le gouverneur Wahis et le président du tribunal d'Appel Fuchs inspectent successivement dans des voies différentes les services administratifs. Néanmoins, l'ÉIC n'est pas le seul à s'intéresser à la réalité du terrain et aux pratiques des agents sur place. L'Angleterre dépêche le consul Pickersgill qui mène en 1896-1897 un voyage jusqu'aux Stanley-Falls. Selon l'administrateur général du Congo français, la revanche anglaise de l'affaire Stokes réside dans ce périple consulaire et Pickersgill compterait même à son retour de se jeter

¹ *Ibidem*.

² SPFAE, rapports de l'ambassadeur belge à Londres, volume 59 1895-1896, N° 817/321 Whetnall à de Favereau, 12/8/1896.

³ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 70.

⁴ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, [circa 1897].

⁵ SPFAE, papiers Lambermont, conférences de Lambermont au prince Albert, 7, attaques dirigées contre l'État du Congo.

⁶ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 73-74.

dans la campagne anticongolaise¹. Le propos n'étonnerait pas Wahis, qui souligne que Pickersgill voyage à bord du « Goodwill », steamer de Grenfell. Ce dernier accompagne d'ailleurs le consul en compagnie d'autres missionnaires, ce qui pousse le gouverneur à considérer que « *ceux-ci fidèles à leurs habitudes de dénigrement, n'auront pas dit du bien de l'État et de nos agents.* »² Pour autant, Boma met tout en œuvre pour que la tournée du consul se passe le mieux possible et qu'il soit reçu de la manière la plus officielle qu'il soit³.

Pickersgill laisse diverses impressions à de hauts fonctionnaires et l'opinion qui se dégage est globalement positive. Il souligne néanmoins deux incidents avec des soldats, tous deux menaçant de leur arme en glissant une cartouche dans la culasse : l'un près de Léopoldville s'accaparant du riz à des porteurs ; l'autre, une sentinelle près de Nouvelle-Anvers, refusant qu'une chèvre lui soit vendue. Ni le commissaire général Hanolet, ni Dhanis ne voient dans ces actes une réelle gravité⁴. La réaction des officiels de l'ÉIC ne diffère donc pas de celle qui devient un standard au Congo léopoldien : sans dénonciation directe, sans faits précis, ils ne savent rien faire. Pickersgill et Grenfell se plaignent pourtant d'une réelle hostilité exprimée à l'égard de leur nationalité. L'évangéliste rapporte que les soldats disent à ses hommes que les Anglais doivent se tenir tranquilles au risque d'être pendus comme Stokes⁵. Par contre, la remarque du consul sur la condamnation d'un officier provoque une réaction justificatrice de Wahis. De toute vraisemblance, l'affaire implique Lemoine qui est condamné à une peine de trois mois de servitude pénale pour avoir tué ou fait tuer une trentaine de soldats à Avakubi⁶. D'après les propos rapportés de Pickersgill, cette condamnation convient à un factorien qui a battu son boy⁷. Si le gouverneur insiste sur la nécessité de connaître le dossier et par conséquent sur les raisons qui ont amené à prononcer des circonstances atténuantes, il reconnaît dans le même temps que « *les condamnations infligées aux fonctionnaires qui ont été reconnus coupables de répression outrée contre les indigènes ou même des crimes dont ceux-ci ont été victimes, n'ont certainement pas toujours été très rigoureuses.* »⁸ Au final cependant, Pickersgill affirme à Wahis sa surprise devant les progrès réalisés par l'ÉIC et plus particulièrement dans les mesures visant à interdire l'alcool dans le Haut-Congo⁹. Il est probable que l'agent diplomatique réserve une partie de sa pensée devant les représentants du pouvoir congolais tout comme il est admissible que sa visite soit animée par d'autres objectifs comme les préparatifs de l'expédition Dhanis vers le Nil¹⁰.

Dans sa correspondance avec lord Salisbury, le consul informe qu'il y a de grandes pertes humaines et à la réception d'un rapport intermédiaire sur les atrocités, le premier ministre anglais commente : « *It is very horrible.* »¹¹ En revanche, il souligne l'influence positive de l'ÉIC dans la suppression des guerres intertribales, de l'esclavage et de la vente des spiritueux dans son rapport

¹ SPFAE, AA, GG, 6875, lettre de Costermans à Wahis, 19/4/1897.

² *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde 16/5/1897.

³ *Ibidem*, copie lettre de Wahis aux chefs de districts, et de postes des Cataractes, 9/8/1896.

⁴ *Ibidem*, lettre d'Hanolet à Wahis, 17/11/1896, lettre confidentielle de Dhanis à Wahis, 29/9/1896

⁵ *Ibidem*, lettre de Dhanis à Wahis, 29/9/1896.

⁶ J. MARCHAL, *L'État libre du Congo (...)*, vol. 1, p. 357.

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde 16/11/1896.

⁹ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde 16/5/1897.

¹⁰ *Ibidem*, lettre de Dhanis à Wahis, 29/9/1896. ; MRAC, papier Leroi, lettre de Leroi à Duchateau, 31/9/[1896].

¹¹ Cité par W. R. LOUIS, *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez, and Decolonization*, New-York, 2006, p. 127-128.

publié en juin 1898¹. Selon Marchal, le rapport a été tronqué par Londres². Néanmoins, en observant plus attentivement l'argumentaire de Pickersgill, il ne peut être dénié que celui-ci met en cause des fondamentaux du système du caoutchouc rouge. Il signale clairement que comme en Angola, l'ÉIC use du système des « libérés » en vie de bénéficier d'une main d'œuvre bon marché. À l'inverse des Portugais cependant, le Gouvernement léopoldien se réserve cette main-d'œuvre en interdisant aux particuliers de pouvoir faire de même. Prenant l'exemple du portage, il met en lumière le système de contrainte et de prise d'otage qui existe en prélude à des actions armées dans le cadre où les populations locales rechignent à la tâche. L'allusion au travail forcé pour la récolte du caoutchouc est introduite lui permettant ainsi de dénoncer l'institution des sentinelles dont « *his power being limited only by the amount of zeal the latter may show in checking oppression.* »³ Il constate par ailleurs que même si le gouverneur semble disposer à recommander l'abolition des sentinelles, aucune mesure n'a été prise jusqu'alors. Entre l'intention de critique et le compliment retenu, la position de Pickersgill est quelque peu difficile à comprendre. L'explication la plus aisée est avancée par Marchal dans son affirmation d'un musellement du consul par Londres, mais une autre voie moins visible reste à explorer. Le Congo léopoldien est une réalité complexe et même déchirée par des discours, des objectifs et des comportements antagonistes. Le consul britannique a perçu le paradoxe de l'ÉIC et l'énonce de la manière suivante : « *With the best of intentions and the most humane of officials, no power in the world could make the tribes of Central Africa cohere as a peaceful nation without some amount of hammering.* »⁴ Il reste cependant que sur le plan de l'évocation sans aller plus en avant dans son analyse.

3. Les mesures prises par le Gouvernement congolais

Tandis que la campagne de presse s'accroît en septembre 1896, le Gouvernement central met sur pied la commission pour la protection des indigènes. En prenant cet exemple, Marchal déconsidère les mesures qui ont été pensées et mises en place à partir de Bruxelles. Pour l'ancien diplomate, la nouvelle commission n'est qu'une mystification et il reproduit un article signé par Georges Lorand dans *La Réforme*. Le député libéral radical y affirme que nul ne peut croire ni en une enquête menée par l'État, ni en l'efficacité d'une commission créée par lui⁵. En abordant plus loin cette commission, le jugement de Marchal ne se révélera pas complètement inexact, mais il n'y a pas pour autant une volonté de duperie de la part de Léopold II et de ses collaborateurs. Le Gouvernement bicéphale subit une secousse qui l'ébranle dans ses certitudes. En novembre 1896, Liebrechts écrit à Wangermée : « *la campagne de presse a été violente et à certains points assez précise. Elle semble maintenant apaisée, mais il faut un rien pour la faire renaître. [...] Aussi il faudrait absolument que la conduite des agents soit irréprochable. Au passé il est impossible de ne rien changer, mais quant à l'avenir, il faudrait être impitoyable pour certaines fautes, si elles venaient à se reproduire. [...] il ne devrait [...] être toléré aucune infraction contre les lois de l'humanité. D'ailleurs, les exemples qui ont été faits seront salutaires, et je*

¹ W. PICKERSGILL, « Report on the Congo independent state », in *Diplomatic and consular reports*. N°459 *Miscellaneous Series*, Londres, 1898, p. 7-8.

² Marchal s'appuie sur le fait que le diplomate, suite à des discussions avec les missionnaires Banks, Clark et Sjöblom, admettait comme véridique leurs récits J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 83-84.

³ W. PICKERSGILL, *op. cit.*, p. 12.

⁴ *Ibidem*, p. 6.

⁵ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 67.

suppose aussi que le bruit qui a été fait dans la presse aura de l'influence sur qui seraient tentés d'oublier certains de leurs devoirs. »¹

Si Marchal qualifie les propos du député libéral de « prophétiques », il souligne indirectement l'ignorance des dirigeants de l'ÉIC de l'issue finale du premier épisode colonial belge. Or s'il est aisé en partant de la disparition du Congo léopoldien d'en tirer un bilan assombri, cette posture ne tient pas compte du fait que le Gouvernement bicéphale agit dans un cadre instantané. Les suites de l'affaire Stokes-Lothaire ne sont qu'une des difficultés auxquelles font face les milieux gouvernementaux. Malgré l'abandon du projet de reprise par la Belgique, l'équilibre financier de l'ÉIC reste fragile et ce d'autant plus que Léopold II maintient sa politique de conquête vers le Nil. En outre, la campagne arabe à peine terminée, des rébellions éclatent au sein de la Force publique : la garnison de Luluabourg en 1895 et l'avant-garde de l'expédition Dhanis en 1897. Ce contexte général influe ou perturbe les mesures prises pour réformer les travers présents au Congo. Quoi qu'il en soit, notre attention doit se porter en vue d'examiner l'efficacité réelle ou non de ces actions.

A. Les inspections des hautes autorités

a) La mission de Wahis

Suite aux premières révélations dans la presse en automne 1895, la décision est prise d'envoyer le plus haut magistrat congolais en mission d'inspection. Pour Léopold II et van Eetvelde, la tolérance à l'égard des abus doit prendre fin². Le secrétaire d'État précise que le problème réside, d'après lui, dans l'application de la loi : *« c'est la répression de ces abus qui n'a pas été assez énergique, soit que l'on se soit laissé guider par la bienveillance à l'égard de serviteurs qui risquent leur vie, soit que l'on ait craint parfois de priver un district ou une mission d'un homme utile. »*³ Autre élément tout aussi important se trouve dans la conviction de van Eetvelde dans l'existence de faits isolés et non d'une situation généralisée. Dès lors, l'action ne doit pas être trop brusque pour ne pas compromettre les résultats financiers et politiques.

Néanmoins, Félix Fuchs, qui se trouve à ce moment à la tête du Gouvernement local, quitte précipitamment Boma afin de ne pas devoir rencontrer Wahis, de retour en Afrique, avec qui il est en froid⁴. Le départ du juge d'Appel contrarie fortement Bruxelles et un flottement se glisse dans le processus de décision. À la fin de l'année, van Eetvelde salue la volonté du gouverneur de mettre fin aux abus *« dans certains points du Haut. »*⁵ Jusqu'alors, Bruxelles semble être donc dans une position d'attente. Cette situation se comprend d'une part, par la reprise en main des affaires à Boma par Wahis et d'autre part d'éviter la vacance du siège gouvernemental. En février 1896, Bruxelles envoie un nouvel inspecteur d'État en la personne d'Émile Wangermée pour suppléer le gouverneur à Boma. Plus rien ne s'oppose donc à une inspection de Wahis, mais les objectifs de sa mission deviennent multiples. Bien entendu, l'inspection concerne le comportement des agents et le secrétaire d'État souhaite une attitude sévère du gouverneur à l'égard des agents

¹ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, 5/11/1896.

² SPFAE, AA, IRCB, 506, lettre de van Eetvelde au Roi, 31/10/1895.

³ *Idem.*

⁴ Voir le chapitre 3 : b) Fuchs : un incompris complexé ?, p. 372-373.

⁵ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre van Eetvelde à Wahis, 5/12/1895.

fautifs, qui doivent apprendre « à se conduire partout comme dans un pays civilisé. »¹ Néanmoins, si Léopold II désire que Wahis se rende dans le Haut-Congo et qu'il lui recommande de sortir des sentiers battus, le gouverneur est chargé également de faire un rapport sur les efforts entrepris pour occuper la région nilotique cédée par l'Angleterre².

Lors de ce voyage, Wahis est notamment accompagné de Camille d'Heygere, qui officie comme procureur d'État. Il est possible de suivre en partie le déroulement de l'inspection grâce à un journal de route qui est probablement de la main du secrétaire du gouverneur. L'observateur est loin d'être neutre, mais son récit livre des indices sur la manière dont a été menée l'inspection. Visiblement, Wahis a une attitude de défiance vis-à-vis de la plupart des missionnaires anglophones. Il s'irrite que des évangélistes aient livré des faits à l'opinion publique sans en avoir au préalable averti l'autorité légitime³. Doté d'un ego chatouilleux, il peut être demandé si l'hostilité du gouverneur ne provient pas qu'il n'ait pas été directement sollicité par eux. Son mécontentement s'exprime principalement envers les évangélistes de l'ABMU, à laquelle Sjöblom appartient, mais aussi à l'encontre de John Murphy, dont le témoignage dans le *Times* en novembre 1895 décrit l'amputation comme un mode de punition. Pis encore, le secrétaire de l'association, John Murdock, a adressé directement quelques mois plus tôt une lettre au *secretary of State*. Murdock souhaite que l'ambassade américaine à Bruxelles soutienne l'initiative prise par Murphy et Aaron Sims, d'alerter le Gouvernement central⁴. Le pasteur américain joint des extraits de lettres de ses deux collègues datant de la fin 1894 et du début 1895. À la fin mai 1895, l'ambassadeur James Ewing rencontre van Eetvelde qui lui promet qu'une enquête sera menée pour éclairer les faits rapportés⁵. Le secrétaire d'État revient vers Ewing au mois d'août et lui communique en guise de réponse une lettre de Sims écrite en avril et destinée à Liebrechts. Dans celle-ci, le missionnaire protestant loue l'action de l'ÉIC qui « [...] fait tant de choses pour ce pauvre pays autant plus, beaucoup plus que un autre gouvernement voudrait faire [...] »⁶. Dès lors, van Eetvelde noie le poisson en attirant l'attention sur la contradiction entre les deux lettres et assure l'ambassadeur qu'il n'a pas trouvé de fondements dans les allégations rapportées⁷. Une telle réponse ne peut évidemment satisfaire les missionnaires, qui suite à l'affaire Stokes trouvent une oreille plus attentive auprès de la presse.

La crispation du gouverneur souligne également l'existence d'un hiatus irréconciliable entre le gouverneur et certains évangélistes. Leurs schémas mentaux et leurs objectifs sont radicalement différents. Accomplissant son devoir pour le Roi, Wahis vient remettre de l'ordre et il veut attirer l'attention des missionnaires sur « [...] leurs devoirs vis-à-vis du Gouvernement et la ligne de conduite qu'ils ont à suivre quand ils ont des griefs à faire valoir contre nos agents. »⁸ Il insiste donc sur la nécessité d'instruire les populations locales sur l'obligation du travail, car « c'est par l'amour du travail que l'État veut civiliser les noirs. »⁹ Une optique à l'opposé de celle des missionnaires, ce dont

¹ *Idem*.

² *Ibidem*, lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/2/1896.

³ MRAC, papiers Wahis, 70/13, farde document 1, 3^e terme, Journal de route 1896-1897, 18 juillet.

⁴ NARA, M. 179, Miscellaneous letters of the Department of State 1789-1906, R.911, lettre de Murdock au secretary of State, 29/4/1895.

⁵ NARA, M. 193 Belgium Diplomatic Despatches 1832-1906, R.32, Despatch du 27/5/1895.

⁶ *Ibidem*, copie lettre de Sims à Liebrechts, 10/4/1895, annexe au despatch du 28/8/1895.

⁷ *Ibidem*, copie lettre de van Eetvelde à Ewing, 4/8/1895, annexe au despatch du 28/8/1895.

⁸ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 1/6/1896.

⁹ MRAC, papiers Wahis, 70/13, farde document 1, 3^e terme, Journal de route 1896-1897, 28 juillet.

Charles Banks de l'ABMU n'hésite pas à faire remarquer en précisant qu'il relève les villageois grâce à l'enseignement biblique¹. En ce qui concerne les accusations, les prosélytes profitent des rencontres avec Wahis pour rapporter des faits. Cependant, le gouverneur les écarte généralement, car il considère que soit il s'agit d'affaires élucidées, soit que la description faite est trop générale ou imprécise. Wahis adopte une attitude ferme dans ce registre. S'il conseille aux missionnaires d'Irebu de spécifier et de prouver la véracité des accusations, il invite Banks « [...] à ne plus formuler des accusations sur le simple dire des noirs, mais à signaler tout ce qui arriverait à sa connaissance personnelle. »² Devant la persistance de Sjöblom, Wahis n'hésite pas alors de lui retourner l'argument et de le menacer de le faire paraître devant un conseil de guerre pour des faits qu'il a commis. Wahis se montre cassant, voire dédaigneux, envers le Suédois qui ne recueille pas la sympathie des collaborateurs du gouverneur. Le rédacteur du journal de route en donne par ailleurs une description peu flatteuse : « *c'est un simplet se croyant apôtre et avoir infusé le don de clairvoyance et de sainteté à tous les noirs qui ont été en rapport avec lui.* »³

Cela dit, le chef du Gouvernement local n'hésite pas à user du pouvoir judiciaire, mais les résultats sont toujours contrastés et répondent à un intérêt politique ou à une réaction corporatiste. À cet égard, Joseph Clark mentionne le meurtre d'un ouvrier de la mission d'Ikoko et d'une femme le 12 juillet 1896. Si Wahis décide de faire poursuivre le sous-lieutenant Durieux, il lui ordonne par contre trois jours plus tard de poursuivre ses actions contre les chefs rebelles⁴. Devant la commission d'enquête, Clark revient sur cette affaire et affirme que l'officier n'aura eu que deux mois de retenue de salaire et qu'il resta encore une année à son poste⁵. De même si le gouverneur fait hâter l'instruction de Lemoine rencontré plus haut et accusé d'avoir fait fusiller trente-trois personnes, la sentence est légère, même s'il est révoqué de son grade et de sa fonction. Devant la critique de Pickersgill, le gouverneur plaide pour la connaissance du dossier, mais ce n'est pas le seul cas. Un autre sous-lieutenant du nom de Spillaert est sanctionné d'une amende de cinq-cents francs pour avoir pendu un boy qui avait volé du riz. Néanmoins, le lendemain, un infirmier sierra-léonais nommé Brown est condamné à trois ans de servitude pénale et mille francs d'amende pour viol, traite et coups et blessures⁶. Visiblement, le traitement des affaires judiciaires diffère selon le statut des inculpés. À Kwamouth, le chef de poste infligeant le fouet en dehors des règles prescrites et blessant ses travailleurs ne semble pas même recevoir une remarque⁷. Par contre, le directeur de l'ABIR, un nommé Hargot, est directement poursuivi par Sarrazyn suite à une plainte d'un missionnaire d'Ikau et d'un agent de la SAB. Accusé de mener des opérations armées contre des villages, il est condamné à trois mois de servitude pénale et deux mille francs d'amende « *pour usurpation de fonctions publiques, coups & blessures ayant entraîné la mort et tromperie.* »⁸ L'un de ses sous-ordres, Léopold Roeges, est quant à lui

¹ *Ibidem*, 2 août.

² *Ibidem*, 23 juillet, 2 août.

³ *Ibidem*, 31 juillet

⁴ *Ibidem*, 28 juillet, 31 juillet.

⁵ SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D.1366, procès-verbal de l'audition de Joseph Clark, 21/11/1904.

⁶ MRAC, papiers Wahis, 70/13, farde document 1, 3^e terme, Journal de route 1896-1897, 25-26 octobre.

⁷ *Ibidem*, 17 juillet.

⁸ *Ibidem*, 5-6 août. Marchal évoque également le dossier et affirme que la peine de prison n'est pas effective. Il affirme même qu'aucun Européen n'est emprisonné pour des crimes sur des noirs avant la fin de 1898 (J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 1, p. 349). Nous ne pouvons pas le suivre sur son raisonnement. Il ignore par exemple qu'Hargot décède peu de temps après son procès. SPFAE, AA, IRCB, 721, jugement de Léopold Roeges par le conseil de guerre de l'Équateur, 20/1/1897.

condamné à perpétuité pour les meurtres de quatre travailleurs au village de Bauru en octobre 1896¹.

Devant ces traitements discriminatoires, l'opinion d'Arthur Girault, membre de l'Institut colonial international, est tout à fait éclairante. Girault estime qu'il s'agit là d'une tendance naturelle des chefs à couvrir ses subordonnés qui présentent alors les faits de manière atténuée au pouvoir central². Wahis a lui-même reconnu l'existence de cette bienveillance et tout en sachant que sa correspondance avec le secrétaire d'État est parcellaire, il n'est pas vain de se demander si l'attitude du gouverneur ne se modifie pas quelque peu au long de son voyage. Indéniablement, l'intérêt de l'État domine l'exécution de la mission de Wahis. Devant la situation de rébellion dans l'Équateur, il s'engage auprès de van Eetvelde à prendre les mesures militaires nécessaires pour que les récoltes se maintiennent³. En effet, le Gouvernement central lui a à nouveau signifié avant son départ l'importance des récoltes pour la survie de l'État⁴. Cependant, il accède à la demande de Clark en juillet 1896 d'examiner des solutions pour une meilleure répartition du travail et une rémunération plus importante. Il reste que ce n'est qu'à la fin de l'année, qu'il attire l'attention de Sarrazyn sur cette problématique⁵. En outre, le journal de route ne donne quasi aucun élément à propos des exactions liées à la récolte du caoutchouc. Il y a bien l'évocation de la rencontre avec un mutilé à Ikoko. Les circonstances de l'action restent vagues : une palabre. L'homme blessé s'est évanoui et un soldat lui a coupé la main pour faciliter le vol. Wahis lui propose de se rendre au poste de Bikoro où il sera logé et nourri, mais l'homme refuse⁶. L'auteur du journal produit une autocensure passant au bleu les éléments les plus dérangeants et soulignant ceux qui dédouanent le plus l'ÉIC. L'histoire du mutilé en est un, les explications des missionnaires sur la dépopulation en sont un autre. À Chumbiri et à Bolobo (district du Stanley-Pool), Billington de l'American Baptist Missionary Union (ABMU) et Georges Grenfell de la British Missionary Society (BMS) expliquent la dépopulation par le libertinage et l'avortement faisant chuter le nombre des naissances⁷. Le jugement du gouverneur est tout autre lorsqu'il se trouve dans ce qui est encore appelé la zone arabe. Cette modification se décèle par le simple fait qu'une partie de l'échange épistolaire entre Wahis et Bruxelles a été conservée. Il décrit le Maniema comme le pays des horreurs et poursuit que si quelques agents ont été condamnés, il en est d'autres qui ont « [...] la réputation d'avoir tué des masses de gens pour des raisons petites. »⁸ Le gouverneur rapporte même les dires sur Rom – ayant inspiré Conrad pour le personnage de Kurtz selon certains – qui a entouré un bac à fleurs de têtes humaines et laissant la potence visible en permanence devant chez lui.

Ce changement de position est quelque peu difficile à expliquer. Les sources nous donnent une description dichotomique entre l'Équateur et la zone arabe : d'un côté une normalisation réfutée par des missionnaires, de l'autre une région dévastée dirigée jusqu'il y a peu par Lothaire.

¹ *Idem*. Curieusement ce cas n'est pas évoqué par Marchal.

² A. GIRAULT, *op. cit.*, p. 291.

³ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 1/6/1896.

⁴ *Ibidem*, lettres de van Eetvelde à Wahis, 5/2 et 5/3/1896.

⁵ MRAC, papiers Wahis, 70/13, farde document 1, 3^e terme, Journal de route 1896-1897 28 juillet ; AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à Sarrazyn, 25/12/1896.

⁶ *Ibidem*, 25 juillet.

⁷ *Ibidem*, 18-19 juillet.

⁸ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 2/11/1896.

L'opinion de l'homme fort de Boma pourrait être dictée par son ressentiment personnel. Son hostilité envers les évangélisateurs anglo-saxons le conduirait à amenuiser la gravité des faits dans l'Équateur et son antipathie pour Lothaire l'amènerait à noircir la situation de la future Province orientale. L'élément doit certainement jouer, mais sans connaître l'intime perception de Wahis sur l'Équateur, il est hasardeux d'avancer plus loin. Néanmoins, il est certain que les paroles et les actes de Wahis sont motivés dans l'Équateur par la garantie qu'il doit apporter aux intérêts de l'ÉIC, ce qui est radicalement différent pour la zone arabe où ceux-ci ne sont pas mis sur la sellette. En s'arrêtant sur son analyse, il est évident que le gouverneur, même s'il n'est pas tendre, livre un jugement nuancé sur l'administration. Wahis donne en partie raison aux articles parus dans les journaux anglais. S'il reconnaît les efforts entrepris par les agents pour mener à bien leurs tâches, il regrette également les erreurs, les négligences et les turpitudes qu'il faut combattre.¹ Le gouverneur met l'accent sur la jeunesse du personnel qui manque considérablement de maturité et qui reproduit ce qu'ils ont vu des « anciens ». Ce mimétisme pernicieux n'est pas un phénomène neuf et il est pour ainsi dire présent depuis la fondation de l'ÉIC². La campagne menée par Charles Lemaire en 1907 se fait donc l'écho du diagnostic du gouverneur posé dix ans plus tôt. La solution pour Wahis réside dans la maturité du personnel. Il dresse en fait un profil de masculinité : l'agent doit être un homme accompli – au moins trente ans – et ayant assez vécu la vie civilisée que pour pouvoir appliquer ses principes³. Pour ce faire, il faut offrir des conditions avantageuses sans tenir compte des réclamations des anciens et ne plus « *renvoyer dans le district des Falls les agents qui ont été mêlés à toutes les saletés [...]* »⁴. Le gouverneur soutient l'idée des inspections et des contrôles, mais il estime que la base doit être meilleure « [...] *sinon il y aura toujours des accrocs énormes.* »⁵ Ce profil s'oppose à celui du modèle militaro-viril, qui se révèle lors des guerres de conquêtes coloniales et qui use du droit du plus fort⁶.

Les résultats et les effets de la mission du gouverneur restent difficiles à évaluer. Néanmoins, d'après Liebrechts, « *le voyage du Colonel Wahis aura fait un bien immense, et le Roi, à juste titre, est ravi des résultats obtenus. Il est maintenant renseigné sur bien des faits restés jusqu'ici obscurs et le G[ouvernement]t aussi pourra mieux s'orienter.* »⁷ Par contre, le gouverneur regrette le peu de retours qu'il reçoit de Bruxelles sur sa mission⁸. Wahis évoque une lettre confidentielle de Léopold II dont le brouillon semble avoir été conservé. Dans celui-ci, le Roi remercie très rapidement le gouverneur pour sa tournée qualifiée de très utile et le souverain passe de suite à l'expédition de Dhanis vers le Nil⁹. À la fin 1896 et début 1897, la priorité du souverain est très clairement l'occupation du Bahr-el-Ghazal tandis que van Eetvelde estime que la campagne contre l'ÉIC est terminée. Le secrétaire d'État recommande simplement à Wahis de sévir « *contre ceux qui transgressent les lois de l'humanité à*

¹ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 27/12/1896.

² Voir le chapitre 5 : D. La corruptibilité de la mission civilisatrice, p. 378-379.

³ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 27/12/1896.

⁴ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 2/11/1896.

⁵ *Ibidem*, lettre de Wahis à van Eetvelde, 27/12/1896.

⁶ C. TARAUD, « La virilité en situation coloniale », in A. CORBIN (dir.), *Histoire de la virilité. 2 Le triomphe de la virilité. Le XIX^e siècle*, Paris, 2011, p. 236-237.

⁷ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, 5/3/1897.

⁸ AGR, PVE, Pos4073, 39, lettre de Wahis à van Eetvelde, 16/3/1897.

⁹ SPFAE, AA, IRCB, 721, brouillon d'une lettre de Léopold II à Wahis, 4/2/1897.

l'égard des noirs », et ce en vue à ne pas favoriser l'émergence d'une nouvelle attaque contre l'État indépendant¹.

b) La mission de Fuchs

S'il est vrai que l'ÉIC réagit face à la campagne qui le vise, il est réducteur cependant de voir dans l'opinion publique un unique levier d'action. En juillet 1895, avant que ne débute le déferlement des articles de presse, Bruxelles avait pris la décision d'envoyer Fuchs dans le Haut-Congo pour réprimer les abus commis sur les populations indigènes. Néanmoins, l'inimitié qu'il éprouve pour Wahis est telle que le haut magistrat quitte précipitamment Boma pour regagner l'Europe². Le projet n'est toutefois pas abandonné : la répression des abus est confiée au gouverneur et la mission de Fuchs s'en trouve donc modifiée. Tout d'abord, elle prend chronologiquement le relai de celle de Wahis puisqu'elle se déroule dans la seconde partie de 1897. Ensuite, son objet concerne principalement les services judiciaires évitant par là même les doubles emplois et intronisant ainsi Fuchs dans sa nouvelle fonction de président du tribunal d'Appel. Les archives du magistrat conservent les traces de ses constats et de ses recommandations. Tout comme De Saegher en 1891, il ne peut que mettre en avant un certain nombre de dysfonctionnements provoqués par des officiers et des agents qui ne sont pas des magistrats de carrière. La nature des problèmes est quelque peu différente. Les abus existent toujours et s'il ne traite pas des peines corporelles, il dénonce les détentions préventives et la mise à la chaîne, qui sont utilisées sans respecter la loi, critiquant ainsi à demi-mot le système de la prise d'otages³. Plus grave est la méconnaissance des juges du conseil de guerre sur les arrêtés en vigueur pour la peine capitale⁴. Les carences portent même atteinte à l'intérêt de l'État, car les fonctionnaires territoriaux chargés de la publicité de la législation n'accomplissent pas cette tâche avec toute la rigueur nécessaire, si bien des avocats de la défense s'en servent comme argument. À l'inverse se trouvent parfois affichés des documents administratifs qui doivent rester confidentiels⁵. Très rapidement, Fuchs propose de réviser le *Recueil administratif des Affaires étrangères* en vue de clarifier les procédures⁶. Dans le même état d'esprit, il cherche à intégrer dans l'organigramme judiciaire les chefs des postes commerciaux et des missions, qui soit sont sollicités par les populations locales, soit se font justice eux-mêmes⁷.

Comme pour Wahis, on ne trouve pas de traces d'un suivi des recommandations du magistrat, qui d'ailleurs ne se placent pas uniquement sur le plan juridique. Fuchs traite de divers objets comme l'élevage du bétail ou la forme des paniers à caoutchouc. Il y apporte des propos intéressants concernant le mode de vie sur les steamers. D'un côté, les miliciens sont généralement dépourvus d'une nourriture suffisante et de couvertures⁸. D'un autre, les agents sont laissés à une oisiveté désastreuse et Fuchs verrait bien sur les grands steamers la constitution

¹ AGR, PVE, Pos 4073, 39, lettre de van Eetvelde à Wahis, 5/11/1896.

² Voir le chapitre 2. b) Fuchs : un incompris complexé ?, p. 272-273.

³ MRAC, papiers Fuchs, 102, minutes des lettres de Fuchs au gouverneur, 15/6 et 29/7/1897.

⁴ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 13/7/1897.

⁵ *Ibidem*, 102, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 9/6/1897.

⁶ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 16/6/1897.

⁷ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 1/8/1897.

⁸ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 14/7/1897.

de bibliothèque et même de l'organisation de cours¹. La question de la protection des indigènes n'est pas étrangère à sa mission et ce d'autant plus qu'il représente le Gouvernement auprès de la commission pour la protection des indigènes². Rencontrant les délégués, ceux-ci insistent principalement sur le concubinage forcé et la prostitution de jeunes femmes au sein des postes et des contingents de la Force publique³. La problématique est accessoire au vu de la situation dans les zones caoutchoutières, mais il reste que son langage sur la politique des récoltes n'a jamais été aussi fort sous la plume d'un haut représentant. S'il reconnaît la nécessité de l'usage de la force armée, sa description laisse transparaître une amélioration de ce qui est assimilé à une conquête brutale usant de la terreur et de l'extermination⁴.

B. La commission pour la protection des indigènes

Si ces missions n'ont pas retenu outre mesure l'attention du Gouvernement central, la raison réside certainement dans le fait que pour le monarque et ses collaborateurs, le point culminant de la crise se situe en fait quelque temps auparavant, en septembre 1896. À la suite des révélations de Parminster dans le *Times* du 8 septembre, Léopold II a réagi très vivement : « *nous ne pouvons pas nous croiser les bras, écrit-il, nous sommes mis au ban de la civilisation.* »⁵ Sous le coup d'une sincère émotion, le Roi avance des propositions de solutions qui, contrairement aux priorités politiques, empiètent sur l'inviolable souveraineté congolaise⁶. Sa première idée consiste à demander aux Puissances signataires de l'acte de Berlin de constituer une commission de protection des indigènes. Chacune y nommerait un délégué et cette commission pourrait enquêter dans les différentes colonies. Comme autre réponse, il imagine également de demander une enquête soit d'un délégué du Gouvernement français, soit du consul anglais. À maints égards, les propositions faites ressemblent à celles qui seront réclamées ou mises en places un peu moins d'une décennie plus tard. Avec les moyens suggérés, Léopold II vise sans détour la répression des abus, car, affirme-t-il de manière quelque peu prémonitoire, « *s'ils se perpétuaient ce serait la fin de l'État.* »⁷

Demandant à van Eetvelde d'écourter ses vacances, le Roi revient rapidement à son pragmatisme machiavélien. L'idée d'une enquête externe aux autorités de l'ÉIC est écartée définitivement et le Congo léopoldien se dote de sa propre commission pour la protection des indigènes. Les différences entre l'avant-projet de décret et le texte publié sont sensibles⁸. L'autonomie et les prérogatives de cette commission sont amoindries dans la version définitive du décret, mais elle reste un compromis entre les idées du Roi et celle de l'administration centrale. Dans un souci d'indépendance, les membres sont choisis parmi les sociétés missionnaires. Si au départ, il est prévu qu'ils doivent provenir des différents districts, le nombre de membres est réduit à six : trois missionnaires catholiques, trois évangélistes protestants. Sa capacité d'action s'en trouve dès lors fortement réduite. La commission n'a plus également la possibilité de choisir son président et

¹ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 30/6/1897.

² SPFAE, AA, actes officiels, 4889, décrets du 11/4/1897.

³ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 11/6/1897.

⁴ MRAC, papiers Fuchs, boîte 7, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, octobre 1897.

⁵ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 108, note du Roi à van Eetvelde, 13/9/1896.

⁶ *Idem*.

⁷ *Idem*.

⁸ Pour l'avant-projet voir : AGR, PVE, Pos 4072, 33, Projet de décret sur la Commission de protection des indigènes avec correction du Roi, 17/9/1896. Pour le texte définitif : A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 531.

son secrétaire. Cela ne nuit pas directement à l'indépendance de la nouvelle institution, mais il convient d'examiner de plus près les nominations. Le président n'est pas forcément un homme complètement dévoué à Léopold II puisqu'il s'agit de Camille Van Ronslé, le tout nouveau vicaire apostolique. Son élection avait étonné plus d'un, car il était attendu qu'un autre scheutiste plus proche du Roi, Jérôme Van Aertselaer, reçoive la dignité épiscopale¹. Les deux autres membres catholiques sont Natal De Cleene, également scheutiste, qui dirige la colonie scolaire à Boma et Émile Van Hencxthoven, le supérieur des jésuites à Léopoldville. George Grenfell, secrétaire de la commission, William Bentley et Aaron Sims sont quant à eux les représentants des missions protestantes. Tous trois sont présents au Congo depuis l'époque de Stanley et font donc figure de vétérans. Néanmoins, hormis Sims qui a connu quelque peu la situation dans l'Équateur, les autres n'exercent pas leur apostolat au-delà de Léopoldville, donc en dehors des zones de production du caoutchouc. En outre, tous ces ecclésiastiques ne sont pas les plus critiques envers l'État. Actif dans les Cataractes, Bentley en est même quelque temps le commissaire de district². Devant la commission d'enquête, il témoignera de grands progrès accomplis par l'ÉIC dans la région³. Chevalier de l'Ordre de Léopold, Grenfell croit longtemps en la volonté du Roi de modifier la situation. En 1903, il renvoie sa décoration au monarque en signe de protestation contre les entraves faites au développement de la BMS dans le Haut-Congo, mais ce n'est qu'en avril 1904 qu'il se montre désillusionné et dupé⁴. Réinterprétant le renvoi de la décoration, son témoignage devant la commission d'enquête, même nuancé, est teinté d'amertume : « *Si je ne suis plus fier de porter ma décoration, c'est principalement à cause des actes de cruauté, des sévices, des abus contre les indigènes qui ont eu à souffrir de la part de ceux qui s'abritent sous le drapeau de l'État Indépendant.* »⁵

Les membres de la commission exercent individuellement un droit de protection signalant à l'autorité judiciaire les actes de violence. De surcroît, ils communiquent directement avec le gouverneur général. La formule paraît celle d'un compromis puisque l'avant-projet place comme interlocuteur le procureur d'État, mais Léopold II raye l'option pour favoriser le canal politique et administratif. Or à tout le moins, cette voie est nettement moins efficace pour la répression des abus. Du projet, il est également retranché la rédaction d'un rapport trimestriel à envoyer au monarque et qui devait contenir notamment les plaintes des populations locales. De même, la commission ne signale plus les mesures en vue d'améliorer la condition des autochtones et notamment celles pour la garantie de la liberté individuelle⁶. Elle se limite aux mesures pour l'abolition de la traite et des coutumes « barbares » ainsi que de la prohibition.

La commission pour la protection des indigènes se révèle rapidement être un « *unworkable machine* » comme l'écrit Grenfell⁷. Elle ne se réunit que deux fois en 1897 et seule la moitié des membres sont présents. Pour rendre efficace la nouvelle institution, la petite assemblée recommande d'une part de porter les membres à huit ou dix personnes et d'autre part d'accueillir

¹ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 176.

² A. LACROIX, « William Holman Bentley », in *Biographie coloniale belge*, t I, Bruxelles, 1948, c. 115-120.

³ SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, PV de l'audition de William Bentley, 16/10/1904.

⁴ B. STANLEY, « The Legacy of George Grenfell », in *International Bulletin of Missionary Research*, vol. 21, n°3, 1997, p. 122.

⁵ SPFAE, AA, Divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, PV de l'audition de George Grenfell, 10/11/1904.

⁶ AGR, PVE, Pos 4072, 33, projet de décret sur la Commission de protection des indigènes avec correction du Roi, 17/9/1896.

⁷ B. STANLEY, *op. cit.*, p. 122.

des missionnaires du Haut-Congo et du Kassai¹. Toutefois, aucune suite positive n'est donnée à leur demande et les membres n'ont d'autre choix que d'agir de manière individuelle. Les archives de l'époque à Boma ont conservé une lettre de Bentley et une autre de Sims. Suite à l'achèvement de la voie ferrée, Bentley demande l'extension de la zone de prohibition qui est réalisée par le décret du 18 avril 1898. Quelques années plus tard, Sims intervient à propos du travail des jeunes indigènes dans le district des Cataractes et des ordres sont donnés pour l'empêcher. Ces quelques informations sont celles que reçoit la commission d'enquête et si le gouverneur fait procéder à de nouvelles recherches dans les archives, aucune nouvelle pièce ne semble avoir été communiquée. Pourtant, les membres de la commission de protection ont usé de leur contact direct avec le gouverneur à l'instar du père Van Hencxthoven. Celui-ci, lors de la reconduction de son mandat en 1901, répond au gouverneur par une liste de points visant à améliorer les conditions de vie des natifs autour de Léopoldville. Le jésuite dénonce notamment la dureté du système d'imposition et n'hésite pas à parler d'esclavage imposé par l'État². S'adressant à de Cuvelier, Wangermée considère que Van Hencxthoven est sorti de ses fonctions de membre de la commission et que celle-ci n'a pas comme utilité de contrôler la politique de l'ÉIC, ni même de la critiquer³.

Le rôle et l'influence de la commission pour la protection des indigènes ont été donc minimes et s'inscrivent dans la volonté de Léopold II « [...] de ne pas confier un [pouvoir] entre les mains d'une sorte de commission théocratique et philanthropique. »⁴ L'installation de celle-ci répond à l'objectif de satisfaire la partie de l'opinion publique non investie dans la polémique en assurant une bonne gouvernance. C'est pourquoi le magnat de la presse britannique, sir Gilzean Reid, a été un des premiers à connaître le décret voire à être consulté sur celui-ci⁵. Il n'y a pas pour autant une fourberie de la part du souverain. Le leitmotiv de la « mission civilisatrice » étant la raison de l'existence de l'ÉIC, le Roi et son entourage tentent au maximum de leurs possibilités de garder intacte l'image d'un État philanthropique. Très certainement, la commission pour la protection des indigènes fait partie d'une politique ostentatoire, mais qui joue également l'effet d'annonce. Tout au long de 1896 et 1897, la prévention et la répression des abus sont présentes à l'esprit du Gouvernement central. Peu après la création de la commission de protection, Léopold II émet l'idée d'établir une séparation entre l'administration civile et l'administration militaire. Cette volonté se comprend mieux à la lumière des propos d'un observateur privilégié comme Arthur Girault. Selon le juriste français, la situation d'alors des administrations civile et militaire s'assimile à des contrefaçons insuffisantes pour la réussite d'une politique coloniale sérieuse. Les défauts sont en outre plus présentes dans l'administration militaire dont la raison d'être se renforce avec les désordres consolidant ainsi son influence auprès du pouvoir central⁶. Girault en conclut sur la nécessité de créer une administration civile valable. Néanmoins, van Eetvelde rétorque que cela n'est guère possible de trouver des candidats compétents, car il n'existe aucune

¹ SPFAE, AA, AE 348, note manuscrite sur la Commission pour la protection des indigènes.

² A.-S. Gijss, « Émile Van Hencxthoven, un jésuite entre Congo et Congolais... Conflits de conscience et d'intérêts autour du supérieur de la mission du Kwango dans l'État indépendant du Congo », in *Revue d'Histoire Ecclésiastique*, vol 105, n° 3-4, 2010, p. 660-663.

³ *Ibidem*, p. 666.

⁴ AGR, PVE, Pos 4072, 33, Projet de décret sur la Commission de protection des indigènes avec correction du Roi, 17/9/1896.

⁵ *Ibidem*, 32, copie d'une lettre de Van den Steen au Roi, 21/9/1896.

⁶ A. GIRAULT, *op. cit.*, p. 140-141.

offre sérieuse de carrière et de retraite¹. Autrement dit, les budgets pour l'administration devraient être considérablement augmentés en vue de créer une administration efficiente, ce qui n'est évidemment pas dans les priorités royales qui sont plus que jamais fixées sur le Nil. Les seules modifications apportées concernent le pouvoir judiciaire en vue de professionnaliser la magistrature, mais les efforts consentis restent minimes². Dans le cadre du paradoxe de la gouvernance léopoldienne, l'année 1897 figure comme un moment de tension entre une volonté d'intervention et une faiblesse dans son exécution qui mèneront, comme nous le verrons plus loin, le Roi à agir directement et personnellement.

C. Une institution informelle : le corps des Hauts-commissaires du Roi-Souverain

Avec l'instauration de la commission pour la protection des indigènes, il est facile de percevoir la volonté de Léopold II de conserver la mainmise sur le contrôle de l'administration. Ce que le souverain retranche de l'avant-projet de décret, il le confie à un inspecteur d'État qui est spécialement chargé de veiller à l'application des règlements concernant les rapports avec les indigènes³. Ce haut fonctionnaire doit en outre remettre un rapport trimestriel au Roi⁴. Cette mission est confiée à Victor Michel, major dans l'armée belge, mais qui a également occupé le poste de directeur des travaux de défense à Boma de 1894 à 1896. Il ne repart pour l'Afrique cependant que deux ans plus tard avec le rang de vice-gouverneur général. Ce départ différé est alors perçu comme un avortement de la mission par les membres de la commission de protection⁵. Néanmoins, l'annonce de son arrivée satisfait pleinement Fuchs, alors en mission d'inspection, car d'après lui « *il faut un homme – un militaire rigide – pour mettre enfin la discipline dans bien des postes, là-bas.* »⁶ Pour y parvenir, le commissaire du Roi-Souverain est doté de pouvoirs disciplinaires étendus. Il peut infliger des peines – le blâme, la retenue sur salaire et la suspension – aux agents, et ce jusqu'au grade de commissaire général. Par contre, en ce qui concerne les révocations pour faits graves, il doit communiquer au gouverneur le nom des agents⁷. En outre, il saisit l'autorité judiciaire des faits délictueux dont il a connaissance.

Assez peu d'éléments ont été conservés sur la mission de Michel. Il est certain qu'il a envoyé plusieurs rapports à Léopold II. Ce dernier réagit en demandant à Liebrechts si le gouverneur met bien en œuvre les instructions laissées par le commissaire. Les commentaires du Roi traitent exclusivement des instructions des soldats de la Force publique et du concubinage chez leurs officiers⁸. En effet, Michel est bien chargé d'inspecter les troupes et Léopold II veut même rendre cette inspection permanente⁹. Par contre, les archives n'ont pas encore révélé d'éléments à propos de la condition des autochtones et des abus dont ils sont victimes.

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 25/9/1896.

² Voir le chapitre 4 : 2. La tentative de réforme du système judiciaire, p. 317-318.

³ AGR, PVE, Pos 4072, 33, Projet de décret sur la Commission de protection des indigènes avec correction du Roi, 17/9/1896.

⁴ *Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo*, Bruxelles, 1896, p. 255.

⁵ MRAC, papiers Fuchs, 73, lettre de Fuchs à van Eetvelde, 11/6/1897.

⁶ AGR, PVE, Pos 4073, 40, lettre de Fuchs à van Eetvelde, 16/4/1898.

⁷ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Arrêtés de l'Etat Indépendant du Congo non publiés au Bulletin Officiel*, Bruxelles, 1967, p. 70.

⁸ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 22/3/1899.

⁹ *Idem* ; MRAC, papiers Fuchs, 73, note de Fuchs sur la Force publique, 1904

L'emploi du commissaire du Roi-souverain devient récurrent et il est possible de dresser un rapide portrait. Entre 1898 et 1908, six officiers sont revêtus de cette dignité avec une mission qui se trouve ainsi décrite sous la plume d'Armani et qui prête la formule à Léopold II : « *Pour bien gouverner un pays, aurait dit le Roi, il faut le (sic) bien connaître, pour bien le connaître il faut le (sic) bien voir, vous serez Mes yeux : vous serez comme un médecin sans pharmacie, qui voit des malades, et sans même être obligé de toujours les en avertir, vous M'informerez et J'enverrai les médecines.* »¹ Ils sont donc des émissaires personnels à l'instar des missi dominici de Charlemagne. Ces commissaires du Roi-souverain sont tous des officiers qui, hasard ou non, se répartissent de manière égale entre des cadres supérieurs de l'ÉIC et des officiers supérieurs étrangers à l'administration congolaise. Les commissaires royaux sont loin d'être de simples observateurs. À l'exception de Michel qui est vice-gouverneur, ils ont tous le rang d'inspecteurs d'État. Ces grades attribués soulignent pertinemment à la fois l'importance que le Gouvernement accorde à la fonction et à la diversité des prérogatives qui peuvent leur être affectées². Outre le major Michel, Cabra est également investi de pouvoirs disciplinaires en 1905. Cabra prévient d'ailleurs les chefs de postes qu'il n'hésitera pas à sévir, à eux donc de remédier aux défauts que le commissaire a déjà signalés lors d'une première tournée³. En s'intéressant de plus près à la nature de leur mission, il est possible de les répartir en deux catégories. Les premières – celles de Michel et de Bartels – prennent place juste après l'affaire Stokes et pendant la révolte des Baoni (avant-garde de la colonne de Dhanis). Le fauteur de trouble et par conséquent le responsable désigné des atrocités est la Force publique. Les deux commissaires du Roi inspectent donc les postes de l'État et veillent à l'application des prescriptions en rapport à la Force publique et aux travailleurs noirs, mais plus généralement pour faire cesser les abus qu'ils pourraient constater⁴. Peu d'indications existent encore sur ces deux commissaires d'autant plus pour Bartels qui meurt rapidement après son arrivée au Congo, victime du climat.

Avec la désignation de Justin Malfeyt, on assiste un tournant en ce qui concerne la nature des missions des commissaires qui se trouve ainsi exprimée de la main même de Léopold II : « *Il [Malfeyt] est spécialement chargé, ajoute le souverain dans l'original du décret, de veiller à la rigoureuse observation de diverses mesures édictées par nous en faveur des Indigènes.* »⁵ Les mesures auxquelles fait référence le monarque sont principalement la réglementation des impositions en nature édictée quelques jours auparavant et qui précise que la charge imposée ne peut pas excéder plus de quarante heures par mois. Remplaçant Malfeyt, Eugène Henry, doit assumer une tâche plus lourde puisque les décrets issus des réflexions de la commission des réformes de 1906 entrent en vigueur et mettent en place un changement de la législation fiscale⁶. Les missions de Malfeyt et d'Henry sont de réels succès. La première est une source d'informations précieuse pour la commission d'enquête de 1904 et la seconde amène le ministre belge des Colonies à le charger de manière permanente des inspections puis à le porter au gouvernement en 1916. Par contre, les

¹ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 380, lettre d'Armani au Roi, avril 1907

² D'autant pour les inspecteurs d'État dont les attributions ne sont déterminées par aucun texte général, mais qui peuvent être réglées soit par décret, soit par le gouverneur général. SPFAE, AA, SPA 162 (194), lettre de Fuchs à Paternoster, 8/8/1907.

³ MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.73, Notes d'inspection. Observations et Recommandations, s.d.

⁴ E. JANSSENS, E CATEAUX, *op. cit.*, t. I, p. 324-325.

⁵ SPFAE, AA, actes officiels, 4891, original du décret du 20/11/1903.

⁶ *Ibidem*, GG, 6875, lettre de Droogmans au gouverneur, 3/1/1908.

inspections de Cabra et d'Armani sont infructueuses. La rivalité existant entre le gouverneur Wahis et Cabra amène le premier à porter plainte contre le second, si bien que Cabra abrège sa mission¹. Quant à Armani, il semble bien plus intéresser à obtenir des commandes pour des maisons italiennes que d'assumer correctement son mandat². Encore faudra-t-il nuancer plus loin cette image négative³.

D. La lettre royale du 16 juin 1897

Simultanément à la parution du décret concernant le major Michel est publié un texte coordonné des différentes instructions sur les rapports avec les populations locales. Ce document légal est un modèle du genre qui vise une protection complète des autochtones⁴. À l'opposé des pratiques pour une production outrancière du caoutchouc, il est établi que les changements dans le mode de vie des autochtones ne peuvent être que progressifs. De même, l'emploi de la force armée est défini comme étant l'exception. L'insistance est portée sur un contrôle permanent des troupes noires et alliées désignées comme les responsables des atrocités. Qui plus est, « *les Européens chefs d'une troupe en guerre sont rendus personnellement responsables de toute cruauté de ce genre qu'ils toléreraient [...]* »⁵ En ce sens, les petits postes noirs sont à peine tolérés et ne peuvent pas être pourvus d'un armement perfectionné. Leur rôle s'en trouve limité à une mission de protection et de surveillance. Entre les lignes, le texte insinuerait une condamnation de l'utilisation de sentinelles et ce d'autant plus que le commissaire de district est reconnu fautif s'il attribue d'autres rôles à ces postes, s'il ne les surveille pas ou s'il ne réprime pas les abus dont il a connaissance.

Sans surprise, la teneur de ces instructions est saluée d'emblée par la commission de la protection des indigènes⁶. Néanmoins et comme toujours dans l'État indépendant, l'efficacité d'un texte normatif reste relative au vu du contexte géographique et de la situation administrative. Par contre, il existe manifestement une volonté ferme du Gouvernement central à faire respecter les lois de l'humanité. Les instructions ne prêtent à aucune équivoque et le ton s'apparente à une mise en garde sévère envers les fonctionnaires territoriaux en mettant en avant leur responsabilité directe dans les atrocités. Une inflexion est donnée dans la gouvernance de l'ÉIC et la résultante du parallélogramme s'infléchit du côté de la mission civilisatrice. Ce changement qui s'opère se trouve confirmé dans une action directe et personnelle de Léopold II. Le 3 juin 1897, le Roi – qui s'est rendu en Angleterre suite à la polémique entre Wahis et Sjöblom – estime que l'affaire Stokes n'est pas du tout oubliée et il entretient van Eetvelde de l'envoi de nouveaux ordres au Congo⁷. Si la raison de ceux-ci semble évidente au vu de l'actualité de l'ÉIC, leur origine nous paraît résider ailleurs et dont la nature est aussi exceptionnelle que les ordres qui sont en préparation. Quelques jours plus tôt, le 28 mai 1897, Goffinet informait van Eetvelde que la Reine avait discuté avec le Roi de la situation congolaise⁸. Cette intervention de Marie-Henriette

¹ Voir notamment : SPFAE, AA, SPA 1243, dossier Alphonse Cabra.

² SPFAE, AA, SPA, 1228, lettre de Wahis au secrétaire d'État, 8/9/1905.

³ Voir ce chapitre : 2. La mission de Luigi Armani, p. 519-520.

⁴ « Texte coordonné des divers instructions relatives aux rapports des agents de l'État avec les indigènes », in *Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo*, Bruxelles, 1896, p. 255-259.

⁵ *Ibidem*, p. 257.

⁶ MRAC, papiers Fuchs, 73, lettre de Fuchs à van Eetvelde, 11/6/1897.

⁷ AGR, PVE, Pos 4072, 33, note du Roi à van Eetvelde, 3/6/1897.

⁸ *Ibidem*, Pos 4069, 11, lettre de Goffinet à van Eetvelde, 28/5/1897.

est à notre sens unique, car Goffinet insiste sur l'aspect singulier de cette conversation. En outre, le langage de la Reine est très vif. Elle reproche au Roi son ignorance de l'actualité congolaise, causant ainsi du tort à la Belgique. Plus encore, elle partage sa propre conviction que les populations sont maltraitées et que le Gouvernement de son mari laisse commettre des atrocités. Van Eetvelde est dès lors chargé de se montrer très ferme et de s'assurer « *que les ordres les plus sévères soient réitérés du Congo et qu'on s'y garde de toutes cruautés.* »¹ Le secrétaire d'État s'exécute, mais prévient que la sévérité des instructions conduira probablement à un affaiblissement de l'autorité et une diminution des revenus². Léopold II ne semble pas s'en soucier et décide de donner à ces ordres la plus grande solennité puisqu'ils doivent prendre les traits d'une lettre royale selon les usages belges³.

Le ton de la lettre déconcerte quelque peu le secrétaire d'État, qui sans le savoir se trouve en fin de carrière. Van Eetvelde – qui s'était opposé à Léopold II d'abord sur la question du domaine privé puis à propos de l'expansion vers le Nil⁴ – assiste à un retour du balancier. Se sentant sans doute mis en cause, il explicite toute la difficulté d'exercer sa tâche. Son explication apporte indéniablement un témoignage unique de ce qu'a pu être l'exercice pratique du paradoxe de la gouvernance léopoldienne : « *J'ai toujours cherché, écrit-il, à manœuvrer entre tous ces écueils – pratiques cruelles ou réprouvées par la conscience moderne, effondrement de l'autorité publique, débâcle financière, dangers des expéditions lointaines, difficultés provenant du climat et d'une tâche délicate – je crois y avoir réussi plus ou moins jusqu'ici [...]* »⁵. Certainement, la lettre et les mesures mises en place en 1897 favorisent une pacification et une normalisation ; le secrétaire d'État se réjouit d'ailleurs de l'amélioration de la « *situation morale* » dans le Haut-Congo⁶.

En revanche, Marchal estime que cette lettre est « *une pièce de propagande pompeuse* »⁷. L'objectif et la portée de la lettre royale étaient déjà mal évalués par les dénonciateurs du début du XX^e siècle⁸. À notre sens, ceux-ci se fourvoient complètement, car ils ne perçoivent pas le caractère exceptionnel de cette lettre et que celui-ci l'est en fait à plus d'un titre.

En premier lieu, il s'agit d'une lettre rendue publique puisqu'elle paraît plus d'un après, d'abord le 11 août 1898 dans l'*Étoile belge*, qui passe pour être le journal officieux de l'ÉIC au début au

¹ *Idem.*

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 2/6/1897.

³ AGR, PVE, Pos 4072, 33, note du roi à van Eetvelde, 3/6/1897.

⁴ Voir le chapitre 2, 2 La réorganisation de 1894, B. Le secrétaire d'État.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 2/6/1897.

⁶ AGR, PVE, Pos 4076, 50, lettre personnelle de van Eetvelde à Fuchs, 3/2/1898.

⁷ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo(...)*, vol. 2, p. 85.

⁸ Dans le pamphlet à succès de Conan Doyle, le créateur du célèbre détective londonien compile les témoignages horribles et termine par un extrait de la lettre, qu'il estime plus abominable que les preuves réunies : « *Our only programme, I am anxious to repeat, is the work of moral and material regeneration, and we must do this among a population whose degeneration in its inherited conditions it is difficult to measure. The many horrors and atrocities which disgrace humanity give way little by little before our intervention.* » (A. CONAN DOYLE, *The Crime of the Congo (...)*, p. 59.) Or et à vrai dire, cette traduction omet une partie de la dernière phrase, car l'original énonce : « *Des fléaux affreux dont elles semblaient au sein de notre humanité les victimes désignées céder déjà peu à peu à notre intervention.* » (SPFAE, AA, IRCB, 721, original de la lettre du Roi du 16/6/1897). Cette modification résulte probablement de la publicité semi-confidentielle de la lettre. Les propos de Léopold II, reproduits par Conan Doyle, suggèrent une « bestialisation » des populations congolaises dans l'esprit du Roi. Ce qui revient à ouvrir la porte aux massacres dans les théories de la psychologie sociale. Néanmoins, la position du monarque – même si elle est empreinte de condescendance – est tout autre et bien plus positive. Cette déformation de l'auteur britannique – même involontaire – répond à la nature de son œuvre qui participe à la campagne de propagande de la *Congo Reform Association* et ne répond donc pas à l'intention de Léopold II.

XX^e siècle¹, et ensuite trois jours plus tard dans la *Belgique coloniale*, journal financé par l'ÉIC². Cette publication tardive se comprend au regard de l'actualité belgo-congolaise, qui dans la première quinzaine d'août est dominée par l'inauguration du chemin de fer Matadi-Léopoldville³. Dans le régime constitutionnel belge, ce type de correspondance s'inscrit dans le rôle d'influence du Roi et lui permet de faire connaître son avis à l'opinion publique généralement lorsqu'il y a un désaccord s'établissant entre le monarque et l'un de ses ministres ou le gouvernement. Or ce moyen est fort peu usité dans le cadre belge par Léopold II⁴. Par ailleurs, la lettre n'est pas destinée d'emblée à l'opinion belge – sinon elle aurait été rendue publique lors de l'Exposition coloniale de 1897 qui se déroule à Tervuren –, mais bien à l'ensemble de l'administration congolaise⁵. Le contenu qui est exposé est évidemment d'une importance primordiale.

Ensuite, le document, qui se démarque des pratiques épistolaires de Léopold II⁶, n'est pas une simple missive destinée au Gouvernement local avec la possibilité de la diffuser en l'introduisant dans le *Bulletin officiel* ou le *Recueil mensuel*. Plus de 600 copies auraient été envoyées au Congo⁷. Il est donc permis de penser que la lettre a été adressée personnellement à un grand nombre de membres de l'administration de l'ÉIC⁸.

La forme très solennelle porte sans intermédiaires la volonté du souverain sous les yeux du fonctionnaire. Un impact fort sur les consciences et les agissements est de toute évidence recherché. En outre de toute l'histoire de l'ÉIC, l'énoncé de la mission civilisatrice comme étant celle des agents n'aura jamais été aussi clairement établi par le monarque : « *La mission que les agents*

¹ D. SANCY, *Les nouvelles coloniales dans la presse francophone belge en 1924. L'Etoile belge, La Libre Belgique, Le Peuple*, mémoire de licence, UCL, Louvain, 1978, p. xxi.

² SPFAE, AA IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi, 22/9/1899.

³ L'inauguration a lieu le 1^{er} juillet 1898 et pour souligner l'importance de l'événement une délégation de 26 journalistes belges et étrangers sont invités. Restant une semaine sur place, ils reviennent à bord de l'*Albertville* qui accoste à Anvers le 6 août. Les quotidiens belges ouvrent leurs pages aux récits de leurs envoyés spéciaux et le journal néerlandophone, *Het Laatste Nieuws*, en donne le plus large écho. Du 6 au 12 août, le lecteur découvre à la une un « roman-feuilleton » de Camille Verhé. Une critique, somme toute légère, pointe le 10 août sur la réalité de l'abolition de l'esclavage et l'utilisation de la chicotte (C. VERHE, « Het Laatste Nieuws in Congo aangeland », in *Het Laatste Nieuws*, 10/8/1898, p. 1). Sans doute, faut-il voir dans cet article l'incitateur de la publication de la lettre du Roi le lendemain dans *L'Etoile belge*. Le 12 août, le journal socialiste, *Le Peuple*, reprend l'article de Verhé en page une et en page deux, il mentionne et salue la lettre du Roi tout en regrettant de « l'inaction » de Léopold II en 1886 devant la répression violente des grèves (*Le Peuple*, 12/8/1898, p. 1-2).

⁴ J. STENGERS, *L'action du Roi* (...), p. 232.

⁵ Il est malaisé

⁶ La missive est longue – trois doubles pages – et le monarque tente de soigner son écriture même si vers la fin sa graphie habituelle réapparaît. Le papier utilisé n'est pas non plus anodin puisqu'il s'agit d'un papier vergé Original Crown Mill et timbré à son chiffre. Or Léopold II utilise ce support lorsqu'il s'agit de personnages importants⁶. Le caractère formel est poussé jusqu'à l'imitation de l'usage législatif puisqu'apparaît la signature – presque en contresigne – du secrétaire d'État Edmond van Eetvelde. La minute de cette lettre est toujours conservée au palais et l'original se trouve dans le caput-mortuum des archives de l'ÉIC au ministère des Affaires étrangères APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 154, projet par le Roi d'une lettre circulaire adressée aux agents de l'ÉIC ; SPFAE, AA, IRCB, 721, original de la lettre du Roi du 16/6/1897.

⁷ « Une lettre du Roi », in *La Belgique coloniale*, 4^e année, n°33, 14/8/1898, p. 385-387.

⁸ Différents exemplaires de cette lettre sont d'ailleurs parvenus jusqu'à nous – au moins quatre – et se présentent comme des fac-similés utilisant à priori le procédé de phototypographie. La seule différence est l'ajout par le roi du nom du destinataire dans la formule d'appel. Un autre élément important réside dans les grades et les titres des interlocuteurs, qui se situent à tous les niveaux de la hiérarchie, à savoir : un directeur de l'administration à Boma, un capitaine de 2^e classe de la Force publique et un sous-intendant de 3^e classe. AGR, documents relatifs à l'expansion belge, 57, papiers de Cuvelier ; SPFAE, AA, D 382/4, papiers Bodart ; D 389/3, fonds « Docteur Dujardin » ; MRAC, papiers de Keyser. Notons que le quatrième exemplaire retrouvé est destiné à un directeur de journal, un certain Sillye qui n'a pas pu être identifié. Voir : AGR, documents relatifs à l'expansion belge, 57, papiers de Cuvelier

*de l'État ont à accomplir au Congo est noble et dévouée. Il leur incombera de continuer à développer l'œuvre de la civilisation au centre de l'Afrique Équatoriale en s'inspirant directement des principes énoncés dans les actes de Berlin et de Bruxelles. »*¹ Même si l'exposé se distancie complètement de l'exploitation économique en vigueur jusque-là, les agents sont glissés dans le rôle de tuteur et de protecteur, qui doivent amener par étape les populations locales au travail. Le Roi fait également appel à l'honneur des officiers qui sont chargés de veiller au comportement jugé sanguinaire des soldats de la Force publique. Pour tout un chacun, Léopold II insiste sur *« l'exercice de l'autorité ne se confond nullement avec la cruauté. La seconde ruine la première »*². Le nouvel axe de la gouvernance léopoldienne doit donc conduire à une œuvre de paix et de prospérité.

Si des progrès dans les rapports entre populations sont constatés, le paradoxe ne reçoit pas pour autant une solution définitive. Un agent avoue ainsi à van Eetvelde qu'il enchaînait des femmes pour les faire travailler dans l'Uélé³. De surcroît, le secrétaire d'État ne se montre pas favorable à l'intervention du pouvoir judiciaire dans les opérations de guerre. Van Eetvelde ne désire pas que l'autorité des commissaires de district soit mise en question. Dès lors, *« il faut chercher à réprimer tout abus individuel, mais ne pas empiéter sur le terrain politique et militaire sans en référer au préalable à Boma. »*⁴ Le budget reste la préoccupation majeure du secrétaire d'État qui estime que la Belgique ne reprendra pas le Congo en 1900. L'ÉIC ne recevra donc plus annuellement 2 millions prévus par la convention de 1890 et devra donc trouver seul les moyens nécessaires à son budget qui s'élève pour 1898 à 18,5 millions de francs. Dans ce contexte, van Eetvelde attire tout particulièrement l'attention du gouverneur sur le destin de deux sociétés concessionnaires l'ABIR et l'Anversoise, pour lesquels l'ÉIC détient la moitié des actions et que par conséquent *« [...] de ce côté, nous ne pouvons laisser périliter les intérêts particuliers sans nuire à ceux de l'État. »*⁵

II. Les sociétés concessionnaires et le droit de police (1898-1903)

1. Création des sociétés anversoises et leur soutien à l'État indépendant du Congo

A. Vers la « belgicisation » du capital au Congo

En 1885, lorsque se tient l'Exposition universelle à Anvers, le nouvel État organise un pavillon dont l'objectif avoué est de démontrer d'une part que le Congo dispose de produits commercialisables et d'autre part que ses habitants – à l'instar de Masala habillé à l'européenne – forment des populations sensibles aux attraits du commerce⁶. Cependant, il ne suffit pas seulement de convaincre les entreprises et les investisseurs du marché juteux qu'est le Congo ; un problème de taille se pose avec les cataractes qui empêchent la liaison fluviale entre le Bas et le Haut-Congo. Pour le résoudre, Stanley proposait déjà en 1878 la création de deux sociétés : la première se chargeant de construire un chemin de fer entre la côte et le Stanley-Pool, la seconde

¹ SPFAE, AA, IRCB, 721, original de la lettre du Roi du 16/6/1897.

² *Idem.*

³ AGR, PVE, Pos4076, 50, lettre personnelle de van Eetvelde à Fuchs, 3/2/1898.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ Z. A. ETAMBALA, « Carnet de route d'un voyageur congolais : Masala à l'Exposition universelle d'Anvers en 1885. Première partie » (...), p. 221.

armant une flotte de steamers sur le haut fleuve¹. Ce projet se trouve être à la base même du syndicat qui formera le Comité d'études du Haut-Congo². Deux hommes d'affaires britanniques, James Hutton et William Mackinnon, ont pris une participation dans le CEHC et ont accepté sa dissolution en échange d'une promesse de compensations matérielles, telle la préférence dans les entreprises commerciales, financières ou industrielles futures en Afrique³. Au moment de la conférence de Berlin, Stanley est dépêché à Londres par le Roi en vue de tâter le terrain à propos de la constitution d'une société de chemin de fer. À nouveau, Hutton et Mackinnon se montrent enthousiastes et des propositions sont envoyées à Bruxelles à la fin de juillet 1885. Cependant, les nouvelles autorités congolaises ne réagissent pas avant septembre où van Eetvelde précise que la future compagnie construirait une ligne entre Vivi et le Stanley-Pool. L'État s'engagerait à fournir les terrains et les études ainsi que le concours de ses agents. En contrepartie, il pourrait influencer dans les tarifs et les nominations des administrateurs et recevrait également un certain nombre d'actions libérées. Surtout, l'administrateur général insiste pour que la future société soit la plus commerciale possible⁴. Il va sans dire qu'Hutton, Mackinnon et Stanley n'attendent que cela et le trio entre dans une fébrile activité pour concourir à la réussite de ce projet⁵.

Hutton rédige un mémorandum, mais l'administration s'inquiète de la taille de la future entreprise – et ce d'autant si elle est étrangère – et de ses revendications en matière fiscale. Le département des Finances y voit la constitution « [...] *presque une abdication de l'État : l'Administration du Congo ne serait plus guère autre chose qu'une vaste entreprise commerciale protégée par une force armée et des tribunaux, et les intérêts d'ordre moral auxquels l'État a mission de veiller seraient subordonnés aux intérêts commerciaux de la Compagnie.* »⁶ Si un accord provisoire est signé en décembre 1885 en vue de former la Royal Congo State Railway and Navigation Co et où les stipulations sont plutôt favorables à l'ÉIC⁷, Banning, Beernaert et Lambermont se montrent très hostiles au projet⁸. Dans sa longue note sur l'histoire de l'ÉIC à Albert I^{er}, Thys mentionne cette même opposition qui se focaliserait à propos d'un droit de police réclamé par le syndicat⁹. La pierre d'achoppement porte donc bien sûr le risque d'une fragmentation de la souveraineté. Si nous suivons le récit du Liégeois, il aurait proposé le 22 décembre 1885 à Léopold II la constitution d'une société belge et il se prêle fort de trouver le premier million. Le monarque écarte cette offre dans un premier temps, mais dès les premiers mois de 1886, Thys s'engage dans une campagne de propagande notamment auprès des chambres de commerce en vue de réunir le capital. Il soumet d'ailleurs le projet du syndicat à Van Neuss à la fin septembre¹⁰. Avec la rupture des négociations, le Roi se montre évidemment de plus en plus impatient et exige la constitution rapide de la nouvelle compagnie¹¹. Pour Léopold II, il ne s'agit pas uniquement de la question ferroviaire, mais bien plus de la recherche d'un large

¹ J.-L. NEWMAN, *Stanley (...)*, p. 177.

² Le projet syndicat se place bien sur le plan de l'étude à la fois pour examiner l'éventualité de la création d'une société ferroviaire et d'une société commerciale. AGR, papiers Droogmans, 71, projet de syndicat.

³ R. CORNET, *La bataille du rail (...)*, p. 34.

⁴ AGR, papiers Droogmans, 74, copie de la lettre de van Eetvelde à Hutton, 24/9/1885.

⁵ R. ANSTEY, *Britain and the Congo (...)*, p. 190-191.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 74, mémoire de l'Administration sur le projet d'Hutton, 1885.

⁷ La concession n'est établie que pour quarante années et plus rien n'est dit à propos du prélèvement des impôts par la future compagnie R. ANSTEY, *op. cit.*, p. 193.

⁸ Anstey se réfère à un mémoire de Bassompierre daté de 1900. Selon Anstey, il est probable qu'il existe une confusion sur la date qui ne serait pas décembre 1885 mais septembre 1886. *Ibidem*, p. 196 note 1.

⁹ MRAC, papiers Thys, farde 18 : chemin de fer. H. Baillieux, note de Thys à Albert I^{er}, s.d.

¹⁰ *Ibidem*, 2, cahier 9, note de Thys au Roi, 29/9/1886.

¹¹ *Ibidem*, note du Roi à Thys, 6/10/1886.

soutien du monde économique belge en vue de faire pression auprès du Gouvernement, notamment pour l'octroi d'un subside à une compagnie de navigation nationale¹.

Il n'est donc pas étonnant d'apprendre que les premiers appuis de Thys sont issus d'Anvers, à savoir Adolphe de Roubaix et Georges Walford. Propriétaire de la Walford and Cy – une compagnie maritime à destination de l'Amérique du Sud et de la côte occidentale africaine, le négociant anglais avec des industriels gantois monte en 1885 la Compagnie gantoise de navigation². L'année suivante, l'ÉIC accepte une offre de la nouvelle société qui s'engage à programmer à partir d'Anvers – et donc les départs ne se feront plus à partir de Liverpool – un départ toutes les six semaines³. L'expérience tourne cependant court en 1888 et le relais est pris par deux entreprises étrangères jusqu'en 1895 où les liaisons sont assurées par la Compagnie belge maritime du Congo – formée par l'Elder Dempster de Liverpool dont le président sir Alfred Jones est le plus fort soutien de Léopold II en Angleterre – et la Société maritime du Congo, filiale de la Woermann Linie. Si le pavillon est bien belge, les équipages et les capitaux sont dans d'autres mains. Néanmoins, Walford est intéressé aux intérêts liverpoolien et hambourgeois, si bien qu'il favorise en 1902, l'entrée du groupe Thys dans la compagnie belge en 1902 et contrôle 60 % des parts en 1911⁴.

B. La création de l'Anversoise et de l'ABIR

L'histoire de la Compagnie du Congo pour le Commerce et l'Industrie (CCCI) et de ses filiales mériterait d'être traitée largement, mais une telle étude dépasserait le cadre que nous nous sommes assignés⁵. Il importe toutefois de mentionner qu'en 1888, la CCCI reprend la *Sanford Exploring Expedition* et fonde la Société anonyme belge pour le commerce du Haut-Congo (SAB)⁶. Toutefois, la « belgicisation » du capital au Congo prend une direction radicalement neuve avec les mesures conservatoires sur l'ivoire et le caoutchouc à propos desquelles la réticence du groupe Thys grandit jusqu'à se muer en un conflit ouvert en 1892. L'État indépendant se tourne donc vers de nouveaux partenaires financiers qui depuis peu occupent une place privilégiée dans le monde des affaires coloniales. Début 1892, des tractations sont en cours avec la Caisse hypothécaire anversoise, à la tête de laquelle se trouve Alexandre de Browne de Tiège, et l'ÉIC⁷. Le Congo n'est d'ailleurs pas le seul lieu d'interaction, car simultanément le comte de Cunchy débiteur de la caisse anversoise est mis en demeure et se trouve obligé de vendre son domaine à Villers en Ardenne. Or voulant agrandir le domaine de Ciergnon, cette propriété est convoitée par le Roi, qui l'achète sur les fonds de sa fortune privée et très probablement avec un emprunt à la banque de Browne⁸. Par ailleurs dans le cadre des affaires coloniales, un accord est signé en

¹ *Ibidem*, note du Roi à Thys, 10/10/1886.

² F. BUELENS, *Congo 1885-1960* (...), p. 161.

³ *Mouvement géographique*, 7/11/1886, p. 94. La société de Walford avait demandé de pouvoir transporter l'ensemble du fret et des passagers mais Léopold II, s'il consent à ce que l'ÉIC accorde son plein soutien, désire garder une liberté de manœuvre et particulièrement au regard de l'envoi du courrier. Le Gouvernement ne peut pas en effet se permettre un seul envoi tous les six semaines et donc doit pouvoir compter sur les autres lignes de navigations (anglaise, néerlandaise et portugaise). MRAC, papiers Thys, cahier 10, note du Roi à Thys, 23/10/1886.

⁴ J.-L. VELLUT, « Réseaux transnationaux dans le Congo léopoldien », in L. MARFAING, B. REINWALD (dir.), *Afrikanische Beziehungen, Netzwerke und Räume*, Münster, 2001, p. 143.

⁵ Voir à ce propos la synthèse de Frans Buelens.

⁶ Sur la *Sanford Exploring Expedition*, voir le chapitre 3 : b) L'avis contraire d'Emory Taunt, p. 188.

⁷ APR, fonds Goffinet, DP3, note du Roi à [Janssen], 11/1/1892.

⁸ *Ibidem*, correspondance Léopold II – Goffinet, notes de Goffinet au Roi, 11/1, 21/2, 5/3/1892.

février et octroie à la banque l'exclusivité de la vente des produits du domaine privé. Si sur les réalisations des produits, la société anversoise ne peut pas obtenir un bénéfice supérieur à deux-cents milles de francs par an, elle s'engage par contre à faire des avances à l'État de maximum 2 millions de francs sur lesquelles elle touche un intérêt de 4 %¹. L'origine de cet arrangement semble résider dans la volonté d'occulter les frais occasionnés par les expéditions au nord du Congo et donc à l'accroissement du territoire vers le Nil². Cette convention est précisée deux mois plus tard avec la confirmation que l'ÉIC expédie directement en consignment l'ivoire et le caoutchouc. Elle est renouvelée en 1898, lorsque l'État indépendant se dote d'un code commercial et que les sociétés concessionnaires passent sous le droit congolais. La caisse est alors également chargée de la vente de café et de cacao et le plafond des avances a monté à 3 millions de francs³.

Plus intéressante est la possibilité qu'offre la première convention à la banque de récolter elle-même les produits ou les redevances indigènes. Ces éléments dans les clauses laissent déjà percevoir le système des concessions et si leur paternité est attribuée généralement à Léopold II, il n'est pas impossible que de Browne ait été lui-même demandeur d'un tel système⁴. Ce projet des concessions prend définitivement forme au cours du mois de l'été 1892⁵. La convention avec de Browne est signée le 19 juillet et la Société anversoise de commerce au Congo (l'Anversoise) reçoit en concession de la Mongala. D'emblée, Camille Janssen manifeste son opposition, car pour lui, la concession octroyée à de Browne lèse ceux qui se sont établis de bonne foi et dès lors elle ne peut que produire de nouvelles hostilités vis-à-vis de l'État indépendant et de désintéresser de plus en plus le capital belge du Congo⁶. Pour l'ancien gouverneur, le système concessionnaire est en outre fort préjudiciable aux intérêts de l'ÉIC, car d'une part, « *il traitera les nègres comme il l'entendra, exploitera ou n'exploitera pas au mieux de son intérêt [...]* » et d'autre part, « *nous serons obligés de faire à grands frais la police des concessions.* »⁷ Le Roi ne se préoccupe pas des réticences du secrétaire d'État aux Finances et se charge avec van Eetvelde de mener à bien les projets des différentes concessions, dont celles de l'Anglo-Belgian India Rubber Company (ABIR)⁸. L'ABIR reçoit l'exploitation des bassins du Loporé et de la Maringa, en dessous de la concession de la Mongala. Le principal investisseur est un Anglais, John Thomas North, qui a fait fortune dans l'industrie du nitrate et est admiratif de l'œuvre léopoldienne. L'entrepreneur britannique prend la quasi totalité des actions de capital (1840 sur 2000), mais l'ÉIC reçoit la moitié des actions de jouissance⁹. Par contre, le capital de l'Anversoise est réparti de manière différente : les actions de capital sont divisées de manière égale entre l'ÉIC et les investisseurs dont évidemment Alexandre de Browne, mais également le beau-père de Liebrechts, Gustave-Adolphe Deymann. Avec leur dissolution et leur fondation en droit congolais en 1898, la répartition du capital s'en trouve

¹ SPFAE, AA, IRCB, 720, Accord entre la Caisse hypothécaire et C. Janssen, 18/2/1892.

² APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note du Roi à Goffinet, 28/1/1892.

³ SPFAE, AA, IRCB, 720, contrat signé par de Browne et van Eetvelde, 7/7/1898.

⁴ MRAC, papiers Lothaire, 59.21.11-97, farde VI, lettre de Browne à Lothaire, 6/5/1898.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 3/6/1892.

⁶ *Ibidem*, 723, lettre de Janssen au Roi, 24/7/1892.

⁷ AGR, Pos4071, 29, brouillon d'une note de Janssen au Roi, 24-25/7/1892.

⁸ *Ibidem*, lettre du Roi à van Eetvelde, 29/7/1892.

⁹ Celles-ci pourraient être assimilées aux actions privilégiées mais dans le débat sur le code des sociétés au Conseil supérieur du Congo, les actions sont présentées comme celles afférentes à un apport indéterminé. Le débat porte d'ailleurs à savoir si elles possèdent le même droit de vote que les actions de capital. Ceci explique sans doute leur transformation pour l'ABIR en action de capital. SPFAE, AA, CSC, 762, assemblée générale du 13/5/1898.

modifiée. Pour l'ABIR, elle change même radicalement puisque North décède en 1896 et les actions privilégiées de l'ÉIC forment dorénavant la moitié du capital. La collusion entre les sociétés devient même plus étroite, car parmi les nouveaux investisseurs se retrouvent l'Anversoise, Alexandre et Constant de Browne ainsi qu'Édouard Bunge. Du côté de l'Anversoise, le poids d'Alexandre de Browne augmente considérablement, car sur les mille sept-cents actions – la moitié du capital qui n'est pas dans les mains de l'État – il en détient mille et cent¹.

C. Le soutien du milieu d'affaires anversoïs

Très naturellement, dès 1892, le milieu anversoïs devient donc le plus fervent défenseur de la politique économique menée par le Congo léopoldien. Dans les conseils des deux sociétés concessionnaires se retrouvent des administrateurs issus des sociétés d'assurances (Securitas), des banques (Caisse hypothécaire anversoise) et des firmes commerciales (Bunge). Le président de Securitas, Arthur Van den Nest, devient celui de l'ABIR et après lui Alexis Mols. Alexandre de Browne de Tiège préside aux destinées de l'Anversoise, tandis que son frère et Alexis Mols sont administrateurs². Il est dès lors pas étonnant qu'ils protestent auprès du chef du Cabinet, Auguste Beernaert, contre la position et les agissements de la SAB³. Leur attitude pousse le souverain à rechercher de nouveaux appuis et donc d'accorder à nouveau une concession à une société anversoise ou gantoise-anversoise⁴. À tout le moins, l'expérience est évaluée positive et profitable, si bien qu'en 1896, l'ÉIC cède au Comptoir commercial congolais (CCC) la concession de la Wamba qui a le même siège administratif que l'ABIR et dont le président est Alexis Mols⁵.

Le soutien le plus inconditionnel est apporté trois ans plus tard par Alexandre de Browne, qui prête son nom à un subterfuge financier. Le déficit de l'ÉIC ne s'est pas résorbé depuis 1892 et en mai 1894, van Eetvelde annonce au ministre des Finances, Paul Smet de Naeyer, l'intention de l'ÉIC de demander l'autorisation de contracter un emprunt d'un montant de 4,5 millions de francs. Néanmoins, le dossier ne semble pas être poursuivi, car les élections législatives s'approchent et aussi sûrement parce que le Gouvernement central développe une toute nouvelle idée : la constitution d'une Société générale des cultures ayant l'exploitation de 16 millions d'hectares, soit le premier domaine royal (Maniema, lac Tumba et Haut-Kassai principalement)⁶. Contrairement à l'analyse de Marchal, le projet n'est pas constitué pour favoriser les milieux anversoïs, mais pour sauver l'ÉIC de la faillite⁷. En effet, sur les 8 millions du capital, seule la moitié doit d'abord être émise, soit le montant du déficit de 1893 et 1894. La répartition du capital est en fait conçue principalement sous la forme de remboursement : deux fois 2 millions pour le budget de l'ÉIC de 1895-1896 et les avances de la caisse hypothécaire anversoise, mais surtout 3 millions pour le Roi pour l'achat de ses domaines au Congo⁸. Si le secrétaire d'État

¹ F. BUELENS, *op. cit.*, p. 134-135.

² *Ibidem*, p. 135-136.

³ AGR, PVE, Pos4076, 56, lettre du milieu d'affaires anversoïs à Beernaert, septembre 1892.

⁴ *Ibidem*, Pos4071, 29, note du Roi à van Eetvelde, 6/9/1892.

⁵ F. BUELENS, *op. cit.*, p. 140.

⁶ Voir aussi ce chapitre : B. Les propriétés de Léopold II au Congo, p. 567-568.

⁷ J. MARCHAL, *L'État libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 308.

⁸ Léopold II continue cependant à se réserver le lac éponyme et la forêt de l'Aruwimi. SPFAE, AA, IRCB, note de van Eetvelde au Roi, 28/9/1894.

pense à une société de droit congolais – ce qui n'est alors pas possible, elle possède avant tout un caractère gouvernemental et les directeurs sont nommés par l'État. Le secrétaire d'État pense en premier lieu à Albert Thys pour son dévouement et sa compétence. Malgré le conflit entre son groupe et l'ÉIC, Thys n'a pas rompu les relations et il a été même approché en 1893 pour l'exploitation du domaine privé par ses sociétés¹. L'officier liégeois se montre réticent à l'idée, car pour lui le projet rend impossible la reprise, mais il propose que la SAB absorbe la nouvelle entreprise². La tension présente en 1892 refait surface et North est envisagé comme nouveau partenaire, mais Mols, proposé comme seul directeur anversois, doit d'abord vaincre ses appréhensions. Le 3 décembre, l'affaire semble se goupiller définitivement : North investit directement 2 millions qui sont à remettre au Roi et il siègera au conseil d'administration avec Empain, Mols, Thys et Van den Nest³. La fondation de la nouvelle société est dès lors prévue, mais le projet reste dans les limbes, car le lendemain, le chef du Cabinet, Jules de Burlet, demande des éclaircissements et reçoit comme réponse que l'ÉIC a un besoin urgent de liquidités. Le ministère belge s'oppose de suite à une telle cession du territoire congolais et l'idée de la reprise fait rapidement son chemin⁴. Le 9 décembre, van Eetvelde rencontre Paul Smet de Naeyer et lui expose la situation économique et politique de l'ÉIC. Le secrétaire d'État, comme il l'écrit au Roi, manque délibérément de sincérité lorsqu'il évoque l'arrangement avec de Browne. Van Eetvelde parle d'un montant de plus de 5 millions, car il faut ajouter les intérêts au montant du déficit de l'État⁵.

Deux problématiques se lient donc au cours du mois de décembre 1894. Premièrement, le projet de reprise du Congo par la Belgique – dont la possibilité est prévue par la convention de 1890 – et pour lequel Léopold II se rallie un moment. Sa situation financière est déficitaire au point qu'il renonce à verser son subside d'un million à l'ÉIC et qu'il enrage sur le cabinet belge refusant de prélever cinq mille francs sur les fonds secrets pour subsidier la presse probablement dans le cadre de la reprise⁶. Le Gouvernement, dans la question de la reprise, greffe celle des avances consenties par de Browne. Van Eetvelde expose à Smet de Naeyer que les 5 millions équivalent au déficit de 1892-1894 auxquels il faut ajouter 287.000 francs d'intérêts et 1.563.000 francs pour le déficit de 1895. Le point crucial réside sur le non-règlement de la dette au 1^{er} juillet 1895 permettant à de Browne de devenir le propriétaire de 16 millions d'hectares au Congo⁷. La superficie octroyée est en corrélation évidente avec le projet de la société des cultures et le contrat est de toute évidence une entourloupe pour laquelle de Browne se prête au jeu⁸. Très au fait, Marcellin De Saegher signale d'ailleurs l'absence des certificats d'entérinement à Boma posant par là même l'existence de cette vente à réméré⁹. L'objectif poursuivi est très probablement de faire pression sur le Gouvernement belge en vue de s'assurer que ces dettes seront honorées. La

¹ APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note de Goffinet au Roi, 17/3/1893.

² SPFAE, AA, IRCB, 505, notes de van Eetvelde au Roi, 5-6/11/1894.

³ *Ibidem*, note de van Eetvelde, 3/12/1894.

⁴ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 308-309.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 10/12/1894.

⁶ *Ibidem*, note de Van Eetvelde au Roi, 19/12/1894 APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note, note du Roi à Goffinet, 11/2/1895.

⁷ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo », in *La dette publique aux XVIII^e et XIX^e siècles, son développement sur le plan local, régional et national: 9^e colloque international, Spa, 12-16 septembre 1978 : actes*, Bruxelles, 1980, p. 306-307.

⁸ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 10/12/1894.

⁹ MRAC, papiers De Saegher, II.2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, 8/8/1895.

manœuvre n'a pas beaucoup de sens lorsque l'on sait que le ministère belge a décidé la reprise immédiate le 20 décembre et que le traité de cession est signé le 9 janvier 1895. Sans doute, pouvons-nous y déceler un mécanisme pour transférer des fonds directement au Roi comme le laisse croire van Eetvelde¹. D'ailleurs d'après le témoignage d'Arthur Bolle, chef de division aux Finances et alors directeur des Transports, rapporté par De Saegher, la créance des 5 millions – si elle a réellement existé – a déjà été remboursée². Même si la totalité de la somme est passée à la fortune privée, il reste que la situation financière du Roi reste très fragile jusqu'en octobre 1895. Ayant refusé une offre de North pour les domaines en Ardenne, Léopold II est tenté de négocier, « *s'il y a un grand coup à faire* », à partir de cinq-cents-mille livres sterling³. Dans l'entretemps, le souverain est devenu défavorable au projet de reprise. Le nouveau régime colonial se place sous le contrôle parlementaire pouvant entraver les actions du Roi dans le Bahr-el-Ghazal, ce qui le pousse à imaginer un instant à devenir le souverain de la station de Ndoruma dans le nord du Congo⁴. Le projet de reprise n'est finalement pas présenté par le cabinet catholique qui par ailleurs fait voter fin juin le crédit voulu.

La nouvelle tourmente qu'est l'affaire Stokes occulte quelque peu le ressentiment des ministres Beernaert et de Burllet envers le Roi qu'il juge préoccupé avant tout par des motifs d'argent et d'être en relation avec de Browne pour qui ils ont le plus grand mépris⁵. Sur le plan des affaires, le banquier anversois devient donc un homme de confiance du Roi. En 1894, il se trouve à la tête de la Société générale africaine, nouvellement fondée, et dont les conseils d'administration et des commissaires sont complètement désignés par le souverain⁶. Si elle bénéficie du droit d'émettre les billets de banque de l'ÉIC, elle est avant tout une société d'investissement et s'intéresse avec une société minière russe aux mines d'or en Mongolie. Au sein de cette nouvelle société, de Browne prend la pleine mesure de l'intense activité du Roi⁷. Au bout des négociations pour l'affaire minière, de Browne désire démissionner, car il ne sent plus capable de mener des affaires aussi laborieuses. Ce à quoi Léopold II, jugeant les autres d'après lui-même, répond : « *ce serait v[ou]s lui direz à mon sens décapiter la société g[énérale] Africaine ce serait en plus nuire à la santé de Mr de Browne à laquelle je tiens. Un homme actif ne peut pas se retirer de tout sans exposer sa santé. La place d'administrateur n'est pas fatigante.* »⁸ La réponse du monarque aurait sans doute fait réfléchir l'un ou l'autre mécontent à Anvers estimant que les faveurs sont octroyées toujours aux mêmes⁹. Par ailleurs, au cours des années 1899-1900, les relations entre de Browne et le Gouvernement central ne sont plus au beau fixe. Quant à la Société générale africaine, ses difficultés aboutissent à sa dissolution en 1903 et à son retour sous une nouvelle dénomination.

¹ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 26/12/1894.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, 29/6/1895.

³ APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note du Roi à Goffinet, 7/10/1895

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 31/12/1894.

⁵ AGR, PVE, Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, [circa 1895]

⁶ F. BUELENS, *op. cit.*, p. 210.

⁷ En 1898, le souverain imagine que la société générale pourrait obtenir le monopole de l'exploitation de caoutchouc dans les colonies portugaises. APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note du Roi à Goffinet, 5/12/1898

⁸ *Ibidem*, note du Roi à Goffinet, 21/12/1899.

⁹ APR, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 31/7/1899.

2. Les liens entre l'ÉIC et les sociétés anversoises

L'intrication entre l'État et les sociétés anversoises est telle que des témoins peu au courant considèrent l'ABIR ou l'Anversoise comme étant la propriété privée de Léopold II¹. Cette appréciation est cependant identique à celle d'un observateur privilégié comme le juge De Saegher, qui explique à propos de l'Anversoise : « *Le Sou[verain] a évacué tous ses postes pour le remettre aux agents de la société – les agents sont fonctionnaires de l'État. C'est l'État qui fournit le ravitaillement et les marchandises d'échange – qui fait les transports – en un mot.* »² Effectivement, en 1895, un accord est passé entre l'ÉIC et l'Anversoise afin que celui-ci poursuive l'exploitation de la Mongala aux côtés des agents de l'entreprise. Il est demandé au commissaire de district d'examiner s'il est possible de fonder deux ou trois postes, car la volonté gouvernementale est d'avoir dans le délai d'un an dix postes en activité. Par ailleurs, le directeur en Afrique se trouve être Louis Liebrechts, le frère du secrétaire général de l'Intérieur, qui confie à De Saegher que « *la société a été créée pour produire vite.* »³ Cette raison permet de comprendre le consentement de Bruxelles à faire un effort en ce qui concerne le personnel en vue que le district produise les mêmes résultats que ceux de l'Équateur dirigé par Fiévez⁴.

En ce qui concerne l'ABIR, l'ÉIC s'est engagé, en 1892, à fonder dans un délai de trois ans huit postes situés dans des conditions favorables d'exploitation⁵. De même, les deux sociétés bénéficient du service spécial des transports organisé en 1894, qui achemine les charges en provenance d'Europe et les produits du Haut-Congo⁶. La priorité des sociétés concessionnaires n'est pas en vain mot même si elles passent, au même titre d'ailleurs que les districts, après les expéditions vers le Nil⁷. Cela étant, elles reçoivent presque toujours un avis favorable à leur sollicitation logistique⁸. Jules Vereycken, le commissaire du district des Cataractes et donc l'organisateur du portage, confie en 1904 à Louwers qu'il avait reçu l'ordre, sans préciser la date et la durée, « *de faire monter toutes les munitions de "l'ABIR" avant toute autre même avant les ravitaillements des agents.* »⁹ Il arrive néanmoins que lorsque l'encombrement atteint la paralysie, il leur soit demandé de suspendre leurs envois. Le secrétaire général de l'Intérieur se trouve toutefois ennuyé dans le cas contraire où les produits descendent, mais où les colis n'arrivent pas aux postes commerciaux¹⁰. Enfin, l'immixtion passe également par le croisement de réseaux. Le plus impliqué est sans conteste Charles Liebrechts, dont son frère fut un temps directeur de l'ABIR et dont son beau-père figure parmi les actionnaires fondateurs de l'Anversoise. L'élément est loin d'être négligeable, car Liebrechts devient la pierre angulaire de toute l'administration au

¹ MRAC, papiers Bombeeck, journal, 27/10/1896.

² MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d.

³ *Idem.*

⁴ MRAC, papiers Fuchs, 92, lettre de Fuchs au commissaire de district de l'Oubangui-Uélé, 21/8/1895.

⁵ *Ibidem*, 81, copie de la lettre de van Eetvelde au gouverneur, 14/10/1892.

⁶ MRAC, papiers Wahis, 70.13, documents n°7, A.VI, ordre de service du 6/10/1894.

⁷ AGR, PVE, Pos4076, 50 lettre personnelle de van Eetvelde à Fuchs, 3/2/1898.

⁸ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde VI, lettre de Browne à Lothaire, 5/2/1898.

⁹ AGR, papiers Louwers, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII, la commission d'enquête, 3/3/1905.

¹⁰ AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 31/7/1899 ; MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, 26/6/1901.

changement de siècles. En 1901, van Eetvelde est approché par l'ABIR, dont il devient un défenseur, et son beau-frère a été engagé par contre à l'Anversoise¹.

En contrepartie, les sociétés s'acquittent de tous les impôts, droits d'entrée et de sortie. De surcroît, l'ABIR paie une redevance spéciale pour l'exploitation du domaine de trois-cents francs par tonne de caoutchouc (0,30 fr/kg) qui sera portée à cinq-cents francs (0,50 fr/kg) à l'ouverture du chemin de fer. En outre, elle remet la moitié de ses dividendes. La redevance de l'Anversoise est moindre, soit deux-cent-cinquante francs par tonne, car dans les faits, l'État s'octroie les quatre cinquièmes de ses bénéfices². En 1900 et assez curieusement si l'on considère que le Roi n'est animé que par un esprit de lucre, Léopold II demande au secrétaire général des Finances de lui rappeler les avantages de l'État envers les deux sociétés anversoises. La question du monarque est en fait typique de la gouvernance à l'aube du XX^e siècle où l'absolutisme atteint son apogée, mais où principalement le Roi n'est plus attentif que sur l'un ou l'autre dossier³. Droogmans saisit l'occasion pour préciser que la redevance spéciale de cinq-cents francs par tonne a été imposée à tous les exportateurs depuis le décret du 1^{er} février 1898 et que dès lors l'avantage principal réside dans le revenu des dividendes, soit pour 1900 : 1.360.000 francs de l'Anversoise et 2 millions de l'ABIR⁴.

Ces deux sociétés restent redevables en permanence vis-à-vis de l'ÉIC et s'inclinent donc devant la volonté de Léopold II. En 1901, le Roi désire une réforme des statuts des sociétés et les principaux responsables (de Browne, Mols et Van den Nest) sont convaincus par van Eetvelde. Ils acceptent l'entrée dans le conseil d'administration d'un délégué de l'État, la réduction du mandat d'administrateur à trois ans et la fixation d'un chiffre global pour la rémunération de tous les administrateurs⁵.

3. Le droit de police des sociétés concessionnaires et l'affaire de la Mongala

Les sociétés concessionnaires ne sont pas pensées sur le modèle des compagnies à charte administrant leurs régions avec des droits régaliens. Leur existence se comprend pour une mise en valeur rapide des zones caoutchoutières les plus riches du domaine privé et sauver par conséquent l'ÉIC d'une faillite annoncée. Or, cette mise en valeur va s'en trouver contrariée dans différentes voies que cela soit les problèmes organisationnels ou la réfraction au travail voire la résistance des populations locales. Le maintien de l'ordre dans le Congo léopoldien ne sera donc que partiellement étatisé comme dans tout autre État colonial. Par conséquent, « *c'est en cela que l'État colonial déroge au critère du monopole de la violence par des institutions publiques permanentes, élément central dans la définition weberienne de l'État.* »⁶

¹ *Ibidem*, Pos4070, 15, lettre de Browne à van Eetvelde, [circa 1901] ; Pos4075, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 29/6/1901.

² SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 21/6/1892 ; AGR, Droogmans, 4, copie de la lettre de van Eetvelde au gouverneur, 3/6/1893 ; MRAC, papiers Fuchs, 92, lettre de Fuchs au commissaire de district de l'Oubangui-Uélé, 21/8/1895.

³ Voir le chapitre 2 : III. Des prérogatives royales, p. 133-134 ; 160-171.

⁴ AGR, papiers Droogmans, 11, note de Droogmans au Roi, 22/8/1900.

⁵ AGR, PVE, Pos4072, 32, note de van Eetvelde au Roi, 9/10/1902.

⁶ S. THÉNAULT, *art. cit.*, p. 243.

L'octroi du droit de police n'est pas une mesure mise en place par l'ÉIC pour accroître la productivité, mais une demande du directeur de l'ABIR, Charles Engeringh, en 1894. Surveillant la construction des différents postes, il est absent lors de l'attaque de la station de Waka laissée à la supervision d'un capitaine : trois hommes sont tués et cinq fusils sont emportés par les assaillants. Ne pouvant agir lui-même, Engeringh prévient le chef de poste de Basankussu, qui inflige « *une punition sévère aux indigènes, sans toutefois parvenir à se faire restituer les 5 fusils.* »¹ Le directeur de l'ABIR sollicite par conséquent l'aide d'un chef allié qui récupère les armes. De ce « *petit accident* » comme il le qualifie, Engeringh sollicite de pouvoir agir dans de pareilles circonstances, et ce sans en référer au chef de poste de Basankussu. La requête est bien celle visant un maintien de l'ordre et non l'exercice d'une contrainte ou d'une terreur. Celle-ci est examinée par Bruxelles qui donne un accord provisoire en juin 1894. Le poste de l'État de Basankussu est supprimé et la mission politique est confiée à un employé de l'ABIR. À titre d'essai, Engeringh bénéficie du droit de police – qui n'est pas défini, si ce n'est qu'il prend les mesures pour les crimes et délits commis dans les factoreries – sous la direction du commissaire de district. Celui-ci d'ailleurs doit veiller à ce qu'aucun abus ne se produise et si tel est le cas, le gouverneur modifierait ou supprimerait le nouveau régime. Le transfert de cette compétence étatique se comprend avant tout comme une mesure d'économie puisqu'en théorie, il permettrait de diminuer le nombre de fonctionnaires².

En 1897, Lothaire revient après son acquittement au Congo comme directeur de l'Anversoise. D'après De Saegher, qui a été son avocat, « *le Roi veut garder à tout prix sauver Lothaire – et le garder à son service* » et il ajoute « *c'est d'ailleurs un Comm[an]d[an]t d'une haute valeur.* »³ Même si De Saegher est toujours bien informé, il ne faut pas oublier que dans une large mesure, ces grands condottieres sont considérés par l'administration centrale comme des « *serviteurs braves, honnêtes et dévoués* » à l'instar de Fiévez, qui retrouvera sous peu Lothaire⁴. Sans omettre que l'ÉIC connaît en 1897, plusieurs défections dans son personnel. Par conséquent, van Eetvelde engage Léopold II à être plus souple dans le réengagement d'anciens. À cette occasion, il évoque le cas de Lothaire qui devrait être employé sans froisser Wahis⁵. En outre, le nom de l'ancien commandant supérieur avait circulé antérieurement pour prendre la direction de l'Anversoise. L'idée était de Fuchs en 1893 au moment où il assurait le secrétaire d'État de l'aide apportée aux nouvelles sociétés⁶. Il est logique que prenant la direction de l'Anversoise, Lothaire bénéficie du droit de police pour le district des Bangalas dans les mêmes limites que celles pour les autres sociétés. Wangermée le qualifie de maintien de l'ordre et de la tranquillité « *[...] en prenant des mesures conformes aux lois et arrêtés de l'État, ainsi qu'aux instructions [...] données par le Commissaire de District des Bangalas.* »⁷ En outre, il doit transmettre chaque mois un rapport au commissaire de district sur l'esprit des populations et les incidents rencontrés. Théoriquement, le droit de police reste conforme au descriptif de 1894 qui se comprend dans la sphère de l'ordre public. Il est intéressant de soulever que les sociétés anversoises ne sont pas les seules à bénéficier. À partir de 1899, lorsque cette

¹ MRAC, papiers Fuchs, 81, copie de la lettre d'Engeringh au gouverneur, 19/3/1894.

² *Ibidem*, lettre de Wahis au commissaire de district de l'Équateur, 5/6/1894.

³ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, courrier de De Saegher à Steyaert, [fin 1895].

⁴ Cette considération lui est affirmée peu de temps après que le Roi ait décidé de ne plus lui confier un commandement territorial. AGR, PVE, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 4/9/1897.

⁵ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 17/5/1897.

⁶ AGR, PVE, Pos4076, 56, lettre de Fuchs à van Eetvelde, 10/1/1893.

⁷ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde VII, copie de la lettre de Wangermée à Lothaire, 20/9/1897.

prérogative étatique leur est progressivement retirée, Liebrechts dresse la liste des sept entreprises qui l'ont exercée, à savoir : l'ABIR, l'Anversoise, la Compagnie du Lomani, le CCC et la SAB dans la Busira, mais aussi les sociétés établies dans la Djuma, l'Ikelemba et la Lulonga. En outre, l'Anversoise, le CCC et le Lomani ont passé des contrats pour disposer de soldats de la Force publique, les autres entreprises recrutant leur propre personnel de défense¹.

L'application du droit de police sort cependant du cadre du maintien de l'ordre et il est même défini par Alexandre de Browne comme la « *direction militaire* » du district². Mis en accusation pour les faits produits dans la Mongala en 1898-1899, Lothaire affirme, d'après son entretien avec van Eetvelde, qu'il lui a été confirmé que ses états de service lui permettent de se considérer comme le commissaire de district, mais qu'il aura des rapports à fournir, car il ne pourrait correspondre directement avec le gouverneur³. Cependant, Fuchs, lors de sa mission d'inspection, n'a pu mettre la main sur un seul rapport d'ailleurs d'un directeur intérimaire en juillet 1900. Le magistrat engage la responsabilité des commissaires de district – favorables à Lothaire – d'avoir tenu dans l'ignorance le Gouvernement⁴. Sur ce dernier point, toute lumière n'est pas encore faite puisque le Roi mentionne l'une ou l'autre lettre de Lothaire sur l'organisation de la région et notamment sur la demande de l'envoi de cinq-cents soldats⁵. L'ancien commissaire général possède donc une grande latitude pour mener ses actions et comme le précise Fiévez, à la tête des Bangalas et de l'Oubangui : « *pour ce qui est de ton droit de police, il était absolu. L'ordre de police était clair et net et il n'est pas discutable ; tu avais le droit et le devoir, le cas échéant, d'employer la force des armes pour maintenir dans l'obéissance les turbulents indigènes de la région, pour punir les vols, les assassinats, les crimes de toutes espèces, ainsi que pour obtenir le paiement des contributions en nature : vivres et caoutchouc.* »⁶ Ce hiatus entre la compréhension habituelle du droit de police et son application dans un contexte d'exploitation à outrance ne peut que dégrader la situation, surtout en présence des deux terribles figures que sont Lothaire et Fiévez. Ironie du sort, concussion ou erreur de jugement, Liebrechts est convaincu que Fiévez aura une heureuse influence sur l'Oubangui et dont les instructions habituelles, très probablement en rapport avec l'importance des récoltes, ont été approuvées par le Roi⁷.

En outre, il faut tenir compte de la direction menée depuis Anvers par Alexandre de Browne de Tiège. Ce dernier se réjouit du nouvel état de fait avec la fondation en droit congolais, car d'une part, la société devient indépendante de la législation belge et d'autre part, l'exploitation n'est plus faite par l'ÉIC, mais exclusivement par l'Anversoise⁸. L'ambition affichée par son président n'est pas moins que de devenir la première société du Congo et de Browne va sans cesse comparer ses résultats avec ceux de l'ABIR⁹. Il vise une production de 100 tonnes par mois. Pour y arriver, tous les moyens sont bons et y compris en dupant l'administration locale ou en tentant de

¹ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo* (...), vol. 2, p. 109.

² MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde VI, lettre incomplète de Browne à Lothaire, [circa 1898]

³ *Ibidem*, farde XI, note de Lothaire sur les atrocités, [circa 1901].

⁴ MRAC, papiers Fuchs, boîte 40, chemise SCA, note de Fuchs sur le droit de police.

⁵ AGR, PVE, Pos4072, 34, note du Roi à Liebrechts, 22/3/1899. Voir aussi : chap 2 : 2. Les canaux d'informations et de décisions du Souverain, p. 155-156.

⁶ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde VII, lettre de Fiévez à Lothaire, 7/10/1901. Le successeur de Fiévez, Jean Verdussen, va dans le même sens : répression des révoltes et paiement des impôts. *Ibidem*, lettre de Verdussen à Lothaire, 8/10/1901.

⁷ AGR, PVE, Pos4074, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 1/9/1897.

⁸ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde VI, lettre de Browne à Lothaire, 5/2/1898.

⁹ *Ibidem*, lettres de Browne à Lothaire, 6/5/1898, 15/1/1899 et 28/6/1899.

corrompre les fonctionnaires, notamment un officier de la Force publique, Adolphe Demeulemeester, pour qui de Browne engage Lothaire de bien le traiter et de lui fournir l'occasion de gagner de l'argent¹. Ce dont d'ailleurs Lothaire se défendra lorsque le scandale éclatera au grand jour en Belgique². En outre, de Browne cherche à puiser, comme pour les autres sociétés, dans le vivier expérimenté de l'ÉIC³. Il faut retenir que la valeur morale de certains de ces agents est qualifiée, avec un certain euphémisme, par l'administration centrale « [...] de *pêcheurs repentants que l'on ne pouvait rengagés pour l'État*. »⁴ Or, il ne fait pas de doute qu'Alexandre de Browne connaît les mesures employées abusivement pour la récolte du caoutchouc. Lorsqu'il envoie en guise de cadeau deux revolvers à Lothaire, il est conscient de leur utilité, car il précise « *qu'on peut tuer dix adversaires en une demi-minute* » et ajoute-t-il « *j'attends votre avis sur ces armes*. »⁵

La rencontre de ces différents facteurs humains met pour la seconde fois à feu et à sang la concession de l'Anversoise. Déjà en 1895, Louis Liebrechts est assassiné ainsi qu'un de ses adjoints tandis que les factoreries sont incendiées. Le juge De Saegher explique la révolte par la personnalité de Louis Liebrechts – couvert selon ses dires par son frère à Bruxelles – qui se comporte comme une brute ou « *un assassin vulgaire qui tuait à coups de revolver les chefs des villages qui n'apportaient pas assez de caoutchouc pour le Roi son maître*. »⁶ L'Anversoise connaît donc une période de léthargie catalyptique jusqu'à l'arrivée de Lothaire dont le personnel blanc est porté à cinquante hommes et il reçoit l'appui d'une compagnie de la Force publique commandée par Demeulemeester. Il semble que Lothaire ne parvient pas à contraindre au travail la population budja qui habite la région entre le Congo et la Dua. En août 1898, il lance deux colonnes dans leur territoire qui se font massacrées y compris leurs chefs belges. En réaction, Fiévez et Lothaire mènent des actions de représailles avec deux-cent-cinquante soldats et qui coûtent la vie 1200 Budjas⁷. La situation ne se calme pas pour autant même s'il faut attendre la mi-1899 pour que les Budjas attaquent les factoreries de Yambata et de Mandika. Les opérations militaires sont alors confiées au nouveau commissaire de district. Ayant fait 46 prisonniers, Jean Verdussen les exécute sans autre forme de procès, rappelant par là même les agissements de Fiévez et de Lothaire dans leurs fonctions de juge. Début 1900, les factoreries de Yambata et Mandika sont à nouveau assaillies et la Force publique perd 27 soldats. En mars, une colonne de cent hommes et leurs chefs belges sont anéantis. Verdussen accompagné de 500 soldats – ceux probablement recommandés dans sa lettre à Liebrechts – est attaqué en juillet par 3000 Budjas qui perdent 290 guerriers, mais obligent la Force publique à se retirer jusqu'en 1903⁸. À la fin de l'année, Wahis parle alors de la Mongala comme d'« *un gâchis extraordinaire*. »⁹

Au-delà des faits militaires, l'« affaire de la Mongala » connut un retentissement important en Belgique au travers la publication de témoignages. À la source se trouve notamment un ancien

¹ *Ibidem*, lettre de Browne à Lothaire, 15/1/1899. Par ailleurs, de Browne demande à Lothaire de ne pas divulguer l'information que la société ne dépend plus de l'État en vue de toujours être soutenu par les services publics. *Ibidem*, lettre de Browne à Lothaire, 5/2/1898.

² « Les événements du Congo », in *Le Petit Bleu*, 28/4/1900.

³ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettres de Liebrechts à Wangermée, 30/8/1899.

⁴ *Ibidem*, RG 954, lettre de Lombard à Wangermée, 4/9/1897.

⁵ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde VI, lettre de Browne à Lothaire, 5/3/1898.

⁶ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, note de De Saegher sur la Mongala.

⁷ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 1, p. 389.

⁸ *Ibidem*, p. 391.

⁹ AGR, Pos4073, 41, lettre de Wahis à van Eetvelde, 15/11/1900.

employé de l'Anversoise dont les révélations font pâlir les étoiles de Lothaire et de Fiévez. La campagne permet également au député George Lorand de monter en avril 1900 à la tribune de la Chambre, mais sans que la majorité catholique le suive sur sa proposition de demander au Gouvernement de renseigner le Parlement sur les accusations de cruautés portées à l'encontre de Belges au Congo¹. En effet, le paroxysme atteint dans des exactions commises par des agents de l'Anversoise – prisonnières sous inanition ou refus d'allaitement pour les nourrissons – a obligé Lothaire à les dénoncer à la Justice. Plusieurs d'entre eux, dont Lothaire, retournent en Europe pour ne pas être inquiétés, mais cinq agents de l'Anversoise ont bel et bien été condamnés en première instance à Boma : trois Européens (Louis Lacroix, Léopold Matthys et Joseph Moray) et deux Africains (Cyrus Smith et Mirambo)². Dans sa stratégie de défense, Lacroix alerte la presse belge en envoyant une lettre au journal anversois *De Nieuwe Gazet*, qui la publie le 8 avril 1900. Il se défend d'avoir obéi à son chef de zone, Matthys. Ce dernier évoque d'ailleurs sa soumission aux ordres lors de son procès³. Même le très congolâtre, le *Petit Bleu* publie des lettres de Paul Conreur, un ancien militant socialiste installé à Matadi comme colon-tailleur⁴. Le quotidien exprime alors encore l'espoir qu'il s'agit d'une exagération ou une généralisation de la cruauté de quelques individus « *et non du système qui a donné à une société commerciale des pouvoirs excessifs.* »⁵

Pourtant, les objections exprimées en 1885 sur le projet de syndicat d'Hutton trouvent quinze ans plus tard un espace où elles se déploient avec forces et fracas. Le bassin de la Mongala n'a pas été le seul théâtre de la violence liée au droit de police. Lors de sa mission d'inspection en 1900, l'attention de Fuchs est attirée par les bruits qui courent sur la Compagnie du Lomani, dont la concession jouxte celle de l'ABIR : « *on parle surtout d'opérations effectives par des soldats livrés à eux-mêmes et d'actes de cruauté commis par eux, ce qui en cette conjoncture serait malheureusement trop vraisemblable ; il est question aussi d'un chef tué.* »⁶ Lors d'une rencontre avec le directeur Émile Lemery, le président du tribunal d'Appel précise que celui-ci n'a pas à entreprendre – sauf cas de légitime défense – à des actions envers les populations locales sans un ordre exprès et signé par le commissaire de district de l'Aruwimi. De même, il doit veiller à ne jamais laisser mener une opération sans un chef blanc. La réponse de Lemery est semblable à celle de Lothaire en affirmant qu'il sévit rigoureusement à l'égard de ceux qui commettent des actes arbitraires et qu'il n'hésite pas à les livrer à la Justice. Ce même directeur affirme trois ans plus tard à l'une de ses connaissances : « *les lois de l'État nous coupent toute initiative armée personnelle, il y va de 10 ans de travaux forcés [...] les 13 ou 14 tonnes que nous faisons actuellement, c'est du caoutchouc puant le sang – C'est à coup de fusils qu'il faut travailler. [...] corps de police, c'est plutôt un corps de police secrète, qui nous espionne et ne manque pas de n[ou]s fourrer devant les tribunaux pour une calotte ou un coup de poing donnés à un sâle (sic) nègre.* »⁷

¹ *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants. Session 1900-1901*, Bruxelles, 1901, p. 1034-1040.

² *Ibidem*, vol 2, p. 130.

³ Voir le chapitre 5 : e) L'abus de pouvoir : la soumission à l'autorité, p. 442.

⁴ J. MARCHAL, *L'État libre du Congo* (...), vol. 2, p. 76.

⁵ « Lettres congolaises de Paul Conreur au "Petit Bleu" », in *Le Petit Bleu*, 26/4/1900, p. 1.

⁶ MRAC, papiers Fuchs, 81, minute de la lettre de Fuchs au gouverneur, 28/8/1900.

⁷ SPFAE, AA, Divers, papiers Émile Lemery, D. 382/2A, lettre de Lemery à Léon, Hambi 12/5/1903.

4. Attitudes et réactions gouvernementales

A. L'indignation de Léopold II

En marge des événements de la Mongala, l'entourage de Léopold II assiste à ce que Stengers a appelé les colères du Roi. Ces manifestations d'indignation sont par contre d'après Marchal au mieux des velléités d'irritation, mais plus certainement une mise en scène au regard de sa réaction à la lettre de la Reine en 1897 et aux mesures dérisoires proposées en 1899. Selon l'ancien diplomate, Léopold II ne met ou ne veut pas mettre un terme aux cruautés¹. Cette affirmation de Marchal illustre bien la méthode de ce dernier. Toute pièce d'archive lui permettant de consolider sa thèse sur la fausseté et la fourberie du projet léopoldien est bonne à prendre sans autre forme d'analyse. C'est ainsi qu'il ne perçoit pas l'exacte portée de la lettre de la Reine qui constitue un puissant incitateur dans la démarche de la rédaction de la lettre royale de 1897.

Marchal développe son raisonnement à partir des poursuites entreprises à l'encontre de Léon Fiévez en 1898. D'après lui, ces poursuites ont lieu parce que les faits ont été portés à la connaissance de l'ancien bourgmestre de Bruxelles, Charles Buls, en voyage au Congo et qu'il est dès lors impossible d'étouffer l'affaire². Il est vrai que depuis l'envoi du « dossier Fiévez » en septembre 1898, des remous sont perceptibles parmi les proches collaborateurs du Roi. Le baron Goffinet est par exemple d'avis « [...] que l'État ferait bien d'en mettre quelques-uns à pied pour l'exemple. »³ Par contre, Marchal voit dans la lettre envoyée par Fuchs le 21 décembre 1898 l'élément déclencheur de la réaction hérissée du souverain au début de janvier 1899. En effet, Léopold II, est informé de manière de moins en moins détaillée, perçoit encore le 16 décembre les événements de la Mongala comme un accident résultant « de la négligence et de la mollesse »⁴. Par contre, un mois plus tard, il ordonne que les abus soient réprimés énergiquement⁵. Cette répression est confiée à Wangermée, gouverneur ff, et à Fuchs, président du tribunal d'Appel, qui doit diriger une enquête sévère⁶.

Durant cette courte période d'un mois, le Roi a non seulement eu le temps de réfléchir à la non observance des principes exposés dans sa lettre de juin 1897 et à la publicité qui vient de leur être donnée en août 1898, mais il a aussi pris connaissance d'un article du *Manchester Guardian* du 12 janvier 1899, soulignant d'un côté les contradictions entre la lettre royale et la situation congolaise et mettant en cause d'autre part des officiers belges⁷.

Sa réaction de se fait pas attendre puisqu'il presse Liebrechts de donner connaissance de la teneur de l'article aux officiers qui viennent récriminer dans les bureaux de la rue de Bréderode et lui demande de l'informer à propos de l'éventuelle existence de décisions de justice favorables à des autochtones⁸. Cela étant, la deuxième quinzaine du mois de janvier 1899 est marquée par de

¹ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 94-97.

² *Ibidem*, p. 93.

³ AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 7/11/1898.

⁴ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 16/12/1898.

⁵ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 94.

⁶ AGR, PVE, Pos4072, 24, note du Roi à Liebrechts, 17/1/1899.

⁷ *The Manchester Guardian*, 12/1/1899, p. 7.

⁸ AGR, PVE, Pos4072, 24, note du Roi à Liebrechts, 14/1/1899. SPFAE, AA, IRCB, note de Liebrechts au Roi du 16/1/1899.

mauvaises nouvelles au sujet de Dhanis. La presse belge et internationale s'en fait l'écho en insistant que le Congo « *is in a ferment [...] and the prestige of the whites has been much impaired.* »¹ Dans le même temps, les commentaires relatifs aux opérations militaires offrent l'occasion de revenir de la mauvaise conduite de certains officiers², tandis qu'en Angleterre, pour ne prendre que cet exemple le très sombre tableau de la situation économique et financière du Congo qu'a dressé le député Léonard Courtney le 13 décembre 1898 devant les membres de la *Royal Statistical Society* de Londres³

À la fin du mois de janvier, la colère de Léopold II a encore gonflée. Il prend d'abord une mesure symbolique en décidant de ne plus octroyer la croix de l'ordre du Lion qu'aux candidats qui « *ont toujours exécuté nos ordres* » et dont les « *mains sont nettes de boue et de sang.* »⁴, cette expression se retrouvant à plusieurs reprises sous sa plume en 1899-1900 et pouvant être assimilé au leitmotiv de 1892 relatif aux récoltes de caoutchouc. Moins symboliquement, le souverain, dont l'exaspération explose, demande qu'une « *lettre très sévère* » soit envoyée au Congo. Il propose que les augmentations salariales ainsi que les indemnités de retraite soient retirées à tous ceux qui ne respectent pas les règlements ou qui sont coupables d'actes de cruauté. Les mesures préconisées sont légères comme le fait remarquer à juste propos Marchal. En revanche, il faut aussi souligner que le Roi écrit : « *il faut faire des exemples. Il faut que ces horreurs finissent ou je me retirerai du Congo. Je ne me laisserai éclabousser ni de sang ni de boues et il faut que ces turpitudes cessent.* »⁵

Dès lors et simultanément, la nécessité d'une réforme se fait jour dans l'esprit de Léopold II, qui a en vue l'affirmation d'une plus grande discipline et le respect des règlements⁶. Plus généralement, il exprime l'impératif que les ordres du Gouvernement central soient suivis⁷. Pour le Roi, il importe que l'on soit empreint au Congo que « *les guerres toujours regrettables doivent avoir au moins des résultats pacifiques, amener la soumission et le calme dans le pays.* »⁸ Les mots soulignés donnent tout leur sens au propos du souverain – qui refuse ici l'utilisation de la force armée pour terroriser les populations – et dans cette cohérence, il manifeste la volonté que l'interdiction soit donnée aux sociétés commerciales de mener des opérations militaires⁹. Toutefois, l'idée de réforme continue à obéir à la logique du paradoxe énoncé à nouveau par Léopold II : « *il faut naturellement que l'État du Congo se place au point de vue de la civilisation et de la moralité, mais sans oublier de veiller de très près à ses revenus. Il doit trouver le système le meilleur p[ou]r ses revenus le plus civilisateur.* »¹⁰ Malgré l'impétuosité de Léopold II auquel l'entourage royal est habitué, la conviction de l'existence des atrocités est alors tout à fait prégnante chez Léopold II. Début 1900, le chef de cabinet Baerts

¹ « Rebellion in the Congo State », in *The New York Times*, 23/1/1899 reprenant un article du quotidien bruxellois *Le Patriote* du 22 janvier.

² Voir le résumé de l'interview du révérend S.P. Werner de l'American Presbyterian Congo Mission par le représentant de Reuter à Londres dans le *New York Times* du 29 janvier 1899. L'interview paraît dans *The Manchester Guardian* du 30 janvier (p.12), sous le titre « The situation in the Upper Congo »

³ L.H. COURTNEY, « An Experiment in Commercial Expensive. The Annual Address of the Right Hon. Leonard H. Courtney M.A., M.P., President of the Royal Statistical Society. Session 1898-99 », in *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 61, n°4, décembre 1898, p. 640-667.

⁴ AGR, PVE, Pos4072, 24, note du Roi à Liebrechts (1), 31/1/1899.

⁵ *Ibidem*, note du Roi à Liebrechts (2), 31/1/1899.

⁶ *Ibidem*, note du Roi à Liebrechts, 28 et 31(2)/1/1899.

⁷ *Ibidem*, note du Roi à Liebrechts, 28/1/1899.

⁸ *Ibidem*, note du Roi à Liebrechts, 14/2/1899.

⁹ *Idem*.

¹⁰ APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note du Roi à Goffinet, 6/4/1899.

résume cet état d'esprit qui d'après lui résulte d'entretiens que le monarque a eus avec des officiers et des missionnaires. « *L'on avait acquis, écrit-il, la conviction que des cruautés se commettaient réellement au Congo, spécialement à l'Équateur.* »¹ Et d'ajouter que lors de la réception de Nouvel An, Léopold II affirme avec force qu'il sait que des abus se produisent au Congo et qu'« *il est inutile de les nier* ».

La remarque de Baerts est destinée à son interlocuteur, Raymond Lombard, qui est directeur à l'Intérieur. Or le contexte est particulier, car depuis le retrait de van Eetvelde, Léopold II assure l'intérim de la gestion des affaires. Néanmoins, il ne peut le faire sans l'appui de l'administration, ce qui a permis aux secrétaires généraux d'exercer des fonctions politiques. Malgré l'apparence d'un absolutisme renforcé, les trois départements du Gouvernement central possèdent en réalité une plus grande latitude dans la gestion de leurs compétences². L'administration centrale peut donc jouer comme un écran entre le chef de l'État, le Gouvernement local et les événements se déroulant au Congo. La remarque du monarque ne vise plus tant le fait des informations que la thématique des atrocités n'a pas été traitée avec suffisamment de sérieux. Il existe donc une différence d'appréciation entre le chef de l'État et le département de l'Intérieur dont l'un de ses directeurs, Lombard, s'interroge sur la manière de modifier la position du Roi. En effet, malgré l'acquiescement de Fiévez, il importe de « [...] combattre chez le R[oi] une opinion faite, que, depuis un an, S.M. a crée dans chacune de ses lettres, en répudiant, avec indignation, toute tentative de contradiction sur ce point. »³ Ceci nous fait revenir par ce biais à la personnalité du secrétaire général, Charles Liebrechts, qui a probablement atténué les accusations d'atrocités. Officier ayant servi au Congo, il doit certainement éprouver de la sympathie pour ses compagnons d'armes. En outre, nous avons vu qu'il est lié aux deux sociétés anversoises. Enfin lorsque nous aborderons la commission d'enquête, nous ne pourrons passer à côté du fait qu'il est désigné par de hauts fonctionnaires comme l'un des principaux responsables de la situation. Il reste néanmoins tout aussi vrai que l'administration centrale s'étonne de la position du souverain qui dénonce les primes comme facteur des cruautés, en incitant les officiers à se transformer en commerçant⁴.

Les affres de Léopold II soulignées par Stengers ne sont donc pas un mythe comme l'écrit Marchal⁵. La ferme position du Roi en 1899-1900 ouvre la voie à différentes actions qui s'inscrivent au niveau de la législation, de la poursuite judiciaire de grands capitaines, de la tentative avortée de la restriction du droit de police et de l'envoi de Félix Fuchs au Congo pour une seconde mission de surveillance.

¹ AGR, PVE, Pos4079, 96, lettre de Baerts à van Eetvelde, 18/1/1900. Il est malaisé de déterminer les personnes qui ont pu informer Léopold II. On pourrait songer au missionnaire William Morrisson mais sa lettre ouverte au roi ne paraît qu'en février 1900 dans la presse américaine. J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 134.

² Voir chapitre 2 : C. Les secrétaires généraux, p. 132-136.

³ AGR, PVE, Pos4079, 96, lettre de Baerts à van Eetvelde, 18/1/1900.

⁴ Note de Baerts, s.d. citée par J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 2, p. 96. L'usage des primes par les sociétés est également dénoncé par le Gouvernement central. AGR ; Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 17/9/1900.

⁵ Note 31 du chapitre 23 : *Ibidem*, p. 382.

B. Les poursuites engagées à l'encontre de Fiévez et de Lothaire

Les actions judiciaires entreprises à l'encontre de Léon Fiévez et Hubert Lothaire sont ressenties par les inculpés comme des machinations. Pour le commandant supérieur et le directeur de l'Anversoise, l'accusation est avant tout un acte de trahison envers ceux qui ont porté à bout de bras les exigences léopoldiennes en matière de contrôle et de l'exploitation du territoire. L'idée d'un complot – renvoyant à la notion du cancanage – n'est pas totalement infondée en ce qui concerne Fiévez. Elle est davantage sujette à caution en ce qui concerne Lothaire qui voit dans les poursuites l'expression d'une hargne de Wahis, conséquence de leur confrontation lors de l'affaire Stokes¹. Fondamentalement, les instructions ouvertes par le Parquet témoignent malgré leur caractère éphémères d'un changement d'ère – même aussi brève soit-elle – pour le Congo léopoldien, puisqu'elles ouvrent la période durant laquelle le pouvoir judiciaire s'affirme également avec plus de force².

En août 1898, le substitut Vanhoesen accuse Fiévez d'avoir tué, le 10 juin à Monglewe, un travailleur nommé Obenga en lui donnant un coup de pied dans le ventre. De suite, le commandant supérieur proteste contre l'inculpation et demande que les diffamateurs de celle-ci soient poursuivis. Fiévez mène par ailleurs sa propre enquête pour mettre au jour les comploteurs³. Il prouve que l'instruction menée par le magistrat est fragilisée par des témoignages peu crédibles qui la rendent partielle. À la base se trouve le lieutenant Louis Hap qui a été placé aux arrêts par le commandant supérieur. Ce dernier aurait suscité de faux témoignages de deux Congolais qui auraient de surcroît subi les foudres de Fiévez⁴. Plus fondamentalement, le sous-intendant, qui accompagnait Fiévez au moment des faits, est interrogé à Bruxelles par le secrétaire du Conseil supérieur. Il lave son supérieur de toute accusation. Ce témoignage est de plus corroboré par un autre, celui d'un infirmier congolais affirmant qu'Obenga est décédé d'une maladie pour laquelle il était en traitement à l'hôpital de Nouvelle-Anvers⁵. Néanmoins, le procureur d'État Rorcourt prend l'affaire en main, mais il meurt prématurément. Son investigation arrive pourtant à deux conclusions importantes, d'une part les éléments sont trop peu nombreux pour l'inculpation d'homicide et d'autre part il subsiste des parts d'ombre. D'où la lettre de Fuchs du 21 décembre 1898 dans laquelle le gouverneur affirme qu'il n'y a pas lieu de poursuivre, mais qu'« *en continuant l'enquête, on arriverait à la manifestation de la vérité.* »⁶

L'affaire revient sur l'avant-scène six mois plus tard lorsque le Parquet demande de poursuivre à nouveau Fiévez. Wangermée précise à Bruxelles que les nouveaux devoirs d'enquête ayant mis au jour l'habitude qu'avait le commandant supérieur avant 1898 de battre des travailleuses de l'État et qu'il a donc autorisé les poursuites. En outre, Wangermée signale les illégalités que revêtent les condamnations à mort d'un soldat et d'un travailleur prononcées par Fiévez en avril 1899. Il ne cache alors pas sa conviction personnelle qu'il a été porté « *une grave atteinte à la liberté des particuliers, droit garanti par la conférence de Berlin et tombant sous l'article 77 du Code pénal congolais.* »⁷

¹ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde XI, note sur l'organisation de la Mongala, [circa 1901]

² Voir : chapitre 4 1. L'organisation judiciaire à l'aube du XX^e siècle, p. 321-324.

³ AGR, PVE, Pos4079, 96, lettre de Fiévez à van Eetvelde, 19/1/1900.

⁴ *Idem.*

⁵ AGR, PVE, Pos4079, 96, Résumé de l'affaire Fiévez.

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibidem*, lettre de Wangermée au secrétaire d'État, 4/8/1899.

Dans sa lettre, le gouverneur justifie donc sa décision en mettant en exergue la nécessité de maintenir la « *bonne renommée de l'État* », qui est possible grâce à l'impartialité de la Justice¹. Ainsi, Wangermée se place dans la nouvelle dynamique initiée par Bruxelles.

Le choc est rude pour Fiévez, dont Baerts écrit qu'il s'attend à une condamnation tout en espérant bénéficier de l'appui Gouvernement central – ce qui fait écrire à Baerts que le commandant supérieur s'attend à une condamnation². La lettre est bien communiquée au Roi par Liebrechts qui recommande qu'aucune suite ne soit donnée³.

Fiévez comparaît donc à deux reprises devant le tribunal d'Appel à Boma, présidé à chaque fois par Giacomo Nisco dont le caractère est dépourvu de toute complaisance⁴.

Le premier procès se tient les 9 et 10 octobre, Fiévez est inculpé pour trois faits. Le premier regarde l'homicide sur la personne d'Obenga pour lequel il est acquitté, le tribunal concluant à une accusation basée sur la calomnie. Le deuxième concerne des coups de chicotte portés à deux petites filles. La cour ne retient pas les faits car les victimes n'ont pas porté plainte – démontrant par là même l'inadéquation entre la procédure et l'état d'instruction des populations – et reconnaît également que si la loi pénale condamne les coups volontaires, mais autorise les peines corporelles légères données aux enfants par les parents, tuteurs et maîtres. L'exposé nous renvoie à cette permanente référence à l'usage modéré de la violence domestique en Europe et l'utilisation des peines corporelles envers des populations considérées comme mineures⁵. Si le tribunal signale que la jurisprudence est devenue plus sévère en Belgique, elle confirme d'emblée que cette interprétation n'est pas valable pour le Congo qui vient « *de sortir de la barbarie* ». Enfin, le troisième s'intéresse à la distribution de coups de chicotte à des travailleuses mais les charges sont abandonnées en l'absence de preuves⁶.

Le 12 octobre se tient le second procès Fiévez qui s'attache à la condamnation à mort prononcée avec exécution immédiate par le commandant supérieur comme juge du conseil de guerre à l'encontre d'un soldat et d'un autochtone à Ekoassa en avril 1899. Le tribunal reproche à Fiévez que son jugement soit arbitraire et attentatoire aux droits individuels, et ce pour trois raisons : Ekoassa est en dehors de la juridiction du conseil de guerre de Nouvelle-Anvers, la peine maximale prévue pour le vol et l'incendie est de vingt ans de servitude pénale et la suppression du droit d'appel tandis que la région n'est pas soumise au régime militaire spécial⁷. À certains égards, nous retrouvons des caractéristiques du procès de Stokes. La défense de Fiévez est pour nous fort intéressante, car elle renvoie d'une part à l'indépendance de ces grands capitaines qui est une forme de contre-pouvoir. En effet, à la question de savoir, s'il était autorisé à transgresser les lois, il répond : « *L'État a toujours eu une grande confiance en moi. Nous étions en état de guerre !* »⁸ –, car Fiévez ne s'embarrasse pas des formes et des règlements. Le Gouvernement le laisse d'ailleurs

¹ SPFAE, AA, SPA, 162 (194), dossier Fiévez, lettre de Wangermée au secrétaire d'État, 12/8/1899.

² AGR, PVE, Pos4074, 48, lettre de Baerts à van Eetvelde, 26/9/1899.

³ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi du 22/9/1899.

⁴ Voir ce chapitre : A. Vers l'enquête officielle, p. 525-526

⁵ Voir le chapitre 5 : A. Avant la conférence : pratique et législation du Gouvernement bicéphale, p. 385-386.

⁶ SPFAE, AA, SPA, 162 (194), dossier Fiévez, jugement du tribunal d'Appel, 3/11/1899.

⁷ *Ibidem*, jugement du tribunal d'Appel, 12/10/1899.

⁸ Voir le chapitre 5 : f) L'abus de pouvoir : l'effet, p. 445.

agir à sa guise – s'il a du moins une connaissance précise de ses actions – et intervient lorsque ces abus dépassent tous les seuils de tolérance ou que l'opinion publique réagit. D'autre part, son argumentaire renvoie au comportement despotique de plusieurs d'entre eux, qui définissent les notions de bien et de mal¹. « *Je sentais*, explique le commandant supérieur, *que je n'avais plus mes hommes en mains j'étais dans la nécessité pour sauvegarder mes troupes moi-même et même l'État d'agir comme je l'ai fait [...]. Je préfère violer les lois de l'état (sic) pour sauvegarder mes troupes.* »² Au final, le tribunal suit en partie le raisonnement du commandant supérieur et abandonne les poursuites ou l'acquitte. . L'ostracisme de Fiévez se poursuivra cependant les années suivantes. En 1905, il se plaint à van Eetvelde que seules ses fautes sont retenues l'empêchant d'être promu dans l'ordre de Léopold en même temps que Chaltin, Hanolet et Malfeyt. L'ancien commandant supérieur ne peut donc conclure que son époque est révolue³.

Quant à Hubert Lothaire, il est également mis sur la sellette. Fernand Waleffe – alors procureur d'État – revient un demi-siècle plus tard sur cet épisode⁴. D'après le magistrat, il est au courant, grâce à sa fiancée qui lui envoie des extraits de presse, de l'affaire de la Mongala dès mai 1900. Il décide par conséquent de demander l'autorisation au gouverneur de pouvoir entamer les poursuites. D'une conversation qu'il a avec Stengers en 1952, Waleffe précise qu'il reçoit de Wahis une autorisation générale de poursuite⁵. Durant le procès des agents de l'Anversoise, le magistrat annonce publiquement qu'il poursuivra Lothaire alors présent en Belgique. Cette volonté n'est pas poussée jusqu'au bout puisque le parquet ne demande pas l'extradition de Lothaire comme le permet un traité de 1898⁶. L'ancien condottiere débarque néanmoins en Afrique au moment où Waleffe est sur le point de regagner l'Europe. Le procureur ne poursuit pas directement car l'administration centrale exige de voir le dossier. Il rencontre d'abord Adolphe de Cuvelier et ensuite Edmond van Eetvelde. Le message lui est passé de l'impossibilité de poursuivre Lothaire au vu des services qu'il a rendus⁷. Waleffe ne renonce cependant pas et demande à être reçu par Léopold II. Lors du colloque singulier, le Roi s'incline devant les conclusions du procureur et lui confie « *qu'il n'y a pas de bon Gouvernement sans justice indépendante.* »⁸ Il est probable que les souvenirs du procureur se soient altérés, car dans une lettre au gouverneur pour le remercier de son soutien, il évoque ses rencontres avec de Cuvelier et van Eetvelde, sans mentionner d'éventuelles pressions de leur part. Sans plus, le ministre d'État regrette les poursuites engagées contre Lothaire⁹. Le silence dans la missive à propos du colloque singulier n'indique pas avec certitude qu'il ne se soit pas déroulé. Il peut simplement être postérieur à la rédaction de la lettre et les propos de Léopold II deviennent au fil du temps l'élément central de sa mémoire. Fort ou non des dispositions royales, Waleffe envoie un télégramme à son

¹ *Ibidem*, p. 444.

² Les prétextes que Fiévez avance l'état d'urgence ou l'absence de correspondance officielle sont sujet à interprétation. En effet, lui seul déclare qu'il se trouvait dans une situation périlleuse exigeant des mesures d'exceptions. Quant à l'absence de contact officiel, elle ne peut pas être évoquée pour justifier le non respect de la législation. SPFAE, AA, GG, 3614, audience du procès de Victor Fiévez.

³ AGR, PVE, Pos4070, 19, lettre de Fiévez à van Eetvelde, 21/5/1905.

⁴ F. WALEFFE, « La vérité sur les accusations portées contre le grand roi Léopold II et ses collaborateurs belges », in *Journal des tribunaux d'outre-mer*, octobre 1952, n°28, p. 129-134.

⁵ AULB, papiers Stengers, affaires Stokes, compte-rendu d'une conversation avec Waleffe, 31/10/1952.

⁶ A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. III, p. 126-130.

⁷ AULB, papiers Stengers, affaires Stokes, compte-rendu d'une conversation avec Waleffe, 31/10/1952.

⁸ *Idem.* ⁸ F. WALEFFE, « La vérité sur les accusations (...) », p. 133.

⁹ MRAC, papiers Wahis, 70/13, séjour en Belgique mai 1901-mai1905, lettre de Waleffe à Wahis, 26/11/1901.

remplaçant, Hermann Wéber, d'arrêter Lothaire. Ce dernier échappe à la Justice, car d'après Waleffe, il a dû être d'une part mis au courant par l'administration centrale et d'autre part, Wéber n'a pas agi avec suffisamment de vigueur¹. Il a laissé partir Lothaire à Saint Paul de Loanda, qui lui avait donné sa parole d'officier de revenir en territoire congolais.

Much noise about nothing aurait dit Shakespeare, mais l'impact est assurément plus profond qu'il pourrait y paraître. En novembre 1899, Léopold II demande à avoir un projet pour les vœux au gouverneur. Si le texte est habituellement rédigé dans une forme stéréotypée, le souverain souhaite voir se construire un « *État modèle* » en 1900². Ce désir reste cependant enfermé dans cette quadrature du cercle qu'est le paradoxe de la gouvernance léopoldienne puisque le souverain invite à respecter scrupuleusement les directives gouvernementales et travailler à la fois pour la prospérité et la civilisation

C. Insistance de la législation sur l'attitude correcte envers les populations locales

Boma dont la direction échoit à Fuchs n'attend pas l'éveil du Roi sur la question des atrocités pour agir. Le 9 janvier 1899, il édicte une première d'une série de quatorze circulaires qui en l'espace de deux ans rappellent les fonctionnaires et les officiers à leurs devoirs, mais surtout les mettent en demeure d'agir avec correction. Leur teneur – donnée par Émile Wangermée et Félix Fuchs – indique d'une part une cohérence parfaite du Gouvernement local et d'autre part, une exposition sincère à la situation. Leur contenu nous livre l'analyse partielle réalisée par le gouvernat qui ne remet pas en cause le système d'exploitation. Il en voit donc les effets mais non la cause profonde. Ces circulaires peuvent se diviser selon leur objet : le plus ancien ou récurrent concerne les petits postes noirs, le deuxième intéresse différentes stipulations sur les droits indigènes enfin le plus neuf regarde les agissements des agents subalternes et plus particulièrement ceux des chefs de poste.

Les termes et les considérations n'en sont pas pour autant moins forts à commencer par le président du tribunal d'Appel, qui déchire un voile – avec la première circulaire – en énonçant que des faits graves contre les autochtones ne sont connus que par le fruit du hasard. Il affirme clairement que « *la brutalité guide ou domine souvent celui qui prétend punir et l'amène à des actes illégaux et au moins inutiles.* » L'explication qui donne est pertinente et renvoie à un facteur que nous avons pu énoncer supra³. « *La surveillance de nos fonctionnaires écrit-il, surtout sur les postes isolés, n'est ni constante, ni assez rigoureuse ; l'inspection et le contrôle des rapports entre les membres du personnel sont insuffisants. L'espoir de voir les délits rester ignorés est la cause qui en provoque surtout la perpétration et la fréquence* » Fuchs rappelle alors que tous les délits doivent être dénoncés pour pouvoir être poursuivis et que pour ceux qui espèrent échapper à une condamnation pénale, il leur sera impossible de ne pas être sévèrement puni au moins sur le plan disciplinaire. Faisant une allusion tacite à la lettre royale, Fuchs définit l'autorité comme un modèle de fermeté et de sagesse et fonde comme principe qu'elle « *n'a rien de commun avec les actes provoqués par la colère ou les instincts brutaux et cruels.* »⁴

¹ AULB, papiers Stengers, affaires Stokes, compte-rendu d'une conversation avec Waleffe, 31/10/1952.

² SPFAE, AA, CP, 615, lettre de vœu de Wangermée et note du Roi, 28/11/1899.

³ Voir ce chapitre : c) Contexte africain et manquement dans la formation, p. 437-439.

⁴ *Recueil mensuel*, 1899, circulaire du 9/1/1899.

Au mois de juin 1899, la circulaire édictée par Wangermée concentre en elle les trois thématiques et forme pour ainsi dire la pierre angulaire des règlements. Ce qui est particulièrement pertinent pour notre travail est le deuxième énoncé officiel – après la lettre royale de 1897 – à toute l'administration en Afrique de l'argument de la mission civilisatrice comme principe fondateur de l'ÉIC : « *L'État du Congo, écrit le vice-gouverneur, a souscrit, solennellement, aux actes de Berlin et de Bruxelles, et c'est avant tout, à une haute idée humanitaire qu'il doit son existence ; il faut que personne ne le perde de vue.* »¹ Il développe par la suite les trois thèmes en s'étendant plus longuement sur l'organisation de la Force publique, à propos de laquelle Léopold II souhaite une réforme. Les considérations portent sur la nécessité à la fois de discipliner la troupe par l'entraînement, de ne pas la négliger dans ses droits et également de la cadrer notamment par l'union monogame. Wangermée désigne sans ambages les soldats africains comme responsables d'un grand nombre d'abus qui profitent de l'inattention de leurs chefs européens. Les officiers doivent donc se montrer intraitables avec les soldats qui commettent des exactions.

Dans les relations avec les autochtones, Wangermée s'inscrit en partie dans la lettre royale en rappelant que l'introduction des méthodes gouvernementales – comprenons l'imposition en nature – rencontre l'hostilité de certaines populations. Isabelle Surun, en abordant les guerres coloniales, indique que celles-ci se mènent en dehors de l'évolution du droit international – comme le statut des prisonniers de guerre – parce que le pouvoir colonial attribue à l'adversaire des pratiques de guerre non conventionnelles². L'élément avancé nourrit à nouveau notre réflexion, car Wangermée prend la posture inverse en ordonnant que « [...] *pendant des opérations de guerre, veiller à ce que les règles établies par le droit des gens soient respectées et que les non-combattants et les faibles soient pris sous la protection spéciale de nos fonctionnaires. L'ennemi blessé ou mis hors d'état de nuire a droit de notre part à la même protection.* »³ Encore faut-il observer la différence entre l'instruction et la réalité du terrain, mais à tout le moins, le texte relève d'un changement d'état d'esprit – notamment le résultat pacifique des guerres voulu par Léopold II – qui ne tolère plus certaines pratiques comme en témoignent les poursuites engagées à l'encontre de Fiévez et de Lothaire.

Ces « nouveaux droits » se démarquent de l'attitude de fonctionnaires – auteurs de graves abus – qui ne mettent pas en place l'organisation voulue par le Gouvernement –, et ce malgré des instructions incessantes selon le vice-gouverneur – et qui établissent un régime personnel. Wangermée se réfère à une autre circulaire celle du 30 mai 1899 où il dénonce une tendance à favoriser les petits postes noirs et combat l'habitude de certains d'annihiler l'influence des chefs locaux, car ils prétendent que « *si ces chefs n'existaient pas, notre domination serait facilitée.* »⁴ Les chefs de poste se trouvent donc bien dans la ligne de mire du Gouvernement local. Boma met en avant deux défauts de la majorité des chefs de poste liés d'ailleurs à leur isolement : d'une part, ils se croient être soustraits à toute autorité et s'imaginent qu'ils peuvent agir à leur guise et d'autre part, la croyance en une impunité qui transforme des actes criminels en habitude⁵. Le gouverneur réitère trois interdictions : celle de mener de leur propre initiative des opérations de guerre, celle d'envoyer des soldats dans un village sans la présence d'un agent blanc et celle d'exercer la

¹ *Ibidem*, circulaire du 16/6/1899.

² I. SURUN, *art. cit.*, p. 58.

³ *Recueil mensuel*, circulaire du 16/6/1899.

⁴ *Ibidem*, 1899, circulaire du 30/5/1899.

⁵ *Ibidem*, 1900, circulaires du 9/4/1900 et du 26/11/1900.

contrainte par corps ou des châtiments corporels en dehors de la loi. Ces interdictions sont identiques à celles faites à l'encontre des agents commerciaux et qui aboutiront à la restriction du droit de police des sociétés. En outre, le gouverneur revient sur l'expression de la volonté royale de conclure la paix après les hostilités et sur la manière de déployer la troupe. Non pas en petits groupes dispersés comme il en est de coutume, mais en formation serrée pour à la fois éviter le gaspillage de munitions et surveiller à ce que les soldats ne commettent pas d'atrocités et sur l'obligation de négocier. Il faut probablement voir dans cet ordre une allusion indirecte aux mutilations, qui ne sont mentionnées qu'une seule fois dans une ordonnance de Wahis en 1897, interdisant le démembrement de cadavres comme trophée¹. Les circulaires restent sur le plan des rappels et des instructions, mais le Gouvernement local vise également à améliorer l'action du pouvoir judiciaire. En 1901, il revient sur l'absence fréquente de conclusions dans les enquêtes, impliquant une réaction en chaîne. Des informations complémentaires doivent être demandées, ce qui implique de longs délais et ce d'autant s'il s'agit de districts éloignés. La répression se fait attendre et les coupables peuvent ainsi parfois échapper à la peine si ce n'est les témoins qui disparaissent. Dès lors, « *des affaires souvent fort graves doivent rester sans suite.* »² Le sérieux qui est donné à ces instructions n'est réellement perceptible qu'avec une affirmation plus vigoureuse de la Justice à partir de 1903³. Ainsi, l'année suivante, des avis concernant des sanctions prises pour des infractions concernant les rapports avec les populations locales sont publiés dans le *Recueil mensuel* comme une mise en garde⁴. Ces mesures disciplinaires concernent principalement des faits où l'agent a laissé une troupe en action sans surveillance. Indubitablement, cette pratique est pointée du doigt par le Gouvernement bicéphale comme une cause primordiale des abus. Le Roi lui-même en est convaincu. Il n'hésite pas à interpellier un des secrétaires généraux, car il voit « *avec peine que des soldats de l'État se sont très mal conduits [car] ils étaient sans blancs* » avant d'ajouter souverain « *il faut que des blancs commandent les noirs.* »⁵

Soldats et personnel subalterne se retrouvent comme les deux faces d'une même médaille puisqu'ils sont les échelons en contact direct avec les populations locales. Le détachement de la troupe auprès des villages, que ce soit sous la forme de petits postes ou de sentinelles, est combattu depuis 1891 et est perçu comme la source d'abus graves. Boma dénonce la stature de tyranneaux adoptée par les sentinelles terrorisant les autochtones⁶. Le Gouvernement local insiste sur la mise en évidence des chefs naturels, devenus responsables de l'application des lois de l'ÉIC, créent ainsi une solidarité villageoise pour les prestations en nature. Les petits postes doivent donc rester une exception et il est rappelé que depuis 1896 leur armement est limité à des fusils à piston et non à canon rayé⁷. La pression gouvernementale semble avoir des effets puisqu'en 1901, Wangermée, revenant sur la question des armes, se félicite de la diminution et de la disparition des petits postes dans « *beaucoup de territoires.* »⁸ Certes, l'objet de la circulaire ne s'y prête pas et il faut constater que rien n'est dit à propos des sentinelles et de leur usage. De même, un état des

¹ *Ibidem*, circulaire du 19/3/1897.

² *Ibidem*, 1901, circulaire du 12/4/1901.

³ Voir le chapitre 4 : 1. L'organisation judiciaire à l'aube du XX^e siècle, p. 321-324.

⁴ Voir le *Recueil mensuel* de février, avril, juin et septembre 1904.

⁵ AGR, papiers Droogmans, 11, commentaire du Roi à une note de Droogmans, 25/10/1901.

⁶ *Recueil mensuel*, circulaire du 30/5/1899.

⁷ *Ibidem*, circulaire du 16/9/1900.

⁸ *Ibidem*, circulaire du 1/10/1901.

lieux n'est plus fait à propos des opérations armées. Il est concevable d'imaginer que l'insistance donnée à ces instructions a amené une partie importante des chefs de poste et des sous-ordres à se montrer prudent. Dans le cas contraire, des traces de l'action du gouverneur ont été conservées, mais l'action du gouverneur semble faible lorsque les sous-ordres abusent de la force armée¹.

Enfin et en ce qui regarde les droits des populations locales, ceux-ci sont exposées en grande partie dans les circulaires afférents à la Force publique et aux chefs de poste. Dans cette dynamique de défense, Boma revient sur l'un ou l'autre point comme l'interdiction d'accorder des serviteurs aux soldats ou aux travailleurs de l'État, acte considéré comme une atteinte à la liberté individuelle². De même, l'interdiction est rappelée de ne pas soumettre les travailleurs de l'État aux punitions corporelles ou à la chaîne si « *le contrat de louage de service ne stipule pas formellement l'acceptation de se soumettre à l'application de ces peines disciplinaires.* »³ Par là, il est normalement entendu qu'il a été expliqué au travailleur ce dont il ressort exactement. Dans l'esprit occidental de ce début de millénaire, il semble peu probable qu'un individu accepte un contrat de travail qui intègre des peines corporelles. Néanmoins comme le relève le rapport de la commission d'enquête, la procédure de visa par l'autorité de tutelle est déficiente. Il est donc peu probable que les agents et officiers donnent de larges explications aux travailleurs volontaires sur leurs droits et leurs devoirs. En outre, il ne faut pas accepter d'emblée que ces mesures n'aient produit aucun effet. En effet, un exemple et non des moindres nous est livré par Léon Hanolet, l'un des grands capitaines. En 1902, il est inspecteur d'État et il avoue au gouverneur qu'il a donné 25 coups de fouet à une femme d'un soldat au camp de Dungu. Hanolet se défend en disant que les femmes sont arrogantes et qu'il a bien conscience que la peine du fouet est abolie pour les travailleuses depuis 1901. L'inspecteur d'État écrit au gouverneur « *pour parer aux racontars futurs et possibles.* »⁴ Le propos d'Hanolet nous renvoie à cette problématique du cancan qui transparait de temps à autre dans les archives et de voir que la diffusion de la rumeur animée par la jalousie entre fonctionnaires peut également jouer un rôle de contrôle social pour obtenir la faveur du pouvoir. Quant à la réponse du gouverneur, elle est très cadrée. Tout le monde doit se conformer aux principes du Gouvernement et « *si les chefs [au mieux] croient y pouvoir y déroger, il n'y aura pas de limites aux excès auxquels les agents inférieurs se porteront.* »⁵ Cette dernière assertion est elle-même un écho à la défense optée par Matthys ou Tilkens.

Il est certain que le rapport de Casement et celui de la commission ne perçoivent pas ces petites mesures et l'impact qu'elles ont pu avoir. Très probablement, leur effet a été noyé dans la masse des horreurs mais il est certain également qu'au tournant du siècle, la gouvernance de l'État

¹ L'intervention de Boma prend étonnement, dans le contexte d'une fermeté plus affirmée, un faible accent. En 1901, Wahis réagit sur base des rapports politiques des commissaires de district des Bangalas et du lac Léopold II. Dans les deux cas, des opérations armées ont été menées contre des villages n'ayant pas accompli leurs prestations et des femmes ont été faites prisonnières. Dans l'un des cas, l'attaque a causé des victimes et dans l'autre, des otages sont morts de la variole. Wahis se borne à rappeler les instructions en insistant sur le fait que la prise d'otage est scrupuleusement interdite et que les populations doivent être traitées avec humanité. Il n'y a par contre aucune indication que des sanctions disciplinaires ont été prises ou que les cas aient été renvoyés à la Justice. MRAC, papier Wahis, 70/13, farde document 1, lettres de Wahis aux commissaires des districts de Léopold II et des Bangala, 5 et 9/3/1901.

² *Ibidem*, 1899, circulaire du 3/5/1899.

³ *Ibidem*, circulaire du 29/5/1899.

⁴ SPFAE, AA, SPA, 162 (194), dossier Hanolet, lettre d'Hanolet au gouverneur, 10/8/1902.

⁵ *Ibidem*, brouillon de la réponse du gouverneur à Hanolet, [1902]

indépendant subit une inflexion avec une prise en compte plus importante de l'argument de la mission civilisatrice ; orientation que l'on retrouve également dans les rapports avec les compagnies commerciales.

D. La suppression temporaire du droit de police

En juin 1899, Fernand Waleffe répond au substitut de Nouvelle-Anvers, située à proximité de l'ABIR et de l'Anversoise, qu'il n'a pas connaissance de l'existence d'un droit de police accordé à des agents commerciaux¹. Le procureur d'État s'informe auprès du gouverneur et revient le mois suivant vers le substitut en précisant que l'ABIR, l'Anversoise et la Compagnie du Lomani bénéficient effectivement du droit de police. L'explication que Waleffe en donne ne va pas dans le sens développé par Lothaire et les commissaires de district des Bangalas. Le procureur d'État soutient, sur la base des informations données par le Gouvernement local, que si le Parquet n'a pas à s'occuper d'affaires politiques, il peut poursuivre les individus qui outrepassent leurs droits ou qui enfreignent la loi. Les sociétés, dans l'exercice de leur droit de police, se trouvent sous la direction absolue du commissaire de district et elles ne peuvent dès lors pas entreprendre des « *attaques à mains armées contre les populations* ». Dès lors, si elles ne peuvent régler à l'amiable un différend avec les autochtones, elles doivent en référer au commissaire de district. Celui-ci décide en conséquence de cause des mesures à prendre ou à les autoriser à mener des attaques². Cette divergence de points de vue peut facilement s'expliquer par l'occultation par le pouvoir politique au pouvoir judiciaire de la cession d'une prérogative étatique. Il est possible également de la comprendre par un revirement de la situation où le droit de police et les sociétés elles-mêmes sont contestés.

Une première circulaire est rédigée au mois de février 1900 visant à mettre un terme à la pratique de certains agents commerciaux visant d'une part, à faire porter l'uniforme de la Force publique à leur personnel et d'autre part, à s'attribuer le droit d'arrestation, de punition corporelle et de mise en détention³. De toute évidence, il ne s'agit pas des sociétés bénéficiant du droit de police mais cette première mesure en annonce d'autres. En effet, une hostilité de Boma à l'égard de l'Anversoise émerge de la sphère gouvernementale à Boma au cours de l'été 1900. Arthur Baerts parle d'une ruée sur la société de Browne, à laquelle participe d'ailleurs Félix Fuchs, et il craint que « *l'on finisse en H[au]t lieu par persécuter la SCA [l'Anversoise]* ». ⁴ Sur le plan législatif, l'avancée se réalise pourtant à petits pas. En mai, Wahis édicte une circulaire sur l'importation des armes en y affirmant sa certitude que les sociétés n'ont pas fait enregistrer un grand nombre d'armes. Il rappelle dès lors l'existence des trois types de permis : le permis individuel ou particulier ; le permis collectif de défense (établissement et bateau limité à quinze/vingt-cinq fusils) ; 3° le permis de capita (fusil à piston non rayé). Enfin, il interdit l'usage de celle-ci à « *des incursions à l'intérieur des terres* », impliquant que « *la répression des séditions ou d'actes de brigandage est exclusivement réservée aux autorités de l'État* ». ⁵ En octobre, Wahis se décide de réduire « *dans les plus grandes*

¹ MRAC, papiers Fuchs, boîte 40, lettre de Waleffe au substitut de Nouvelle-Anvers, 26/6/1899.

² *Ibidem*, lettre de Waleffe au substitut de Nouvelle-Anvers, 21/7/1899.

³ *Recueil mensuel*, circulaire du 24/2/1900.

⁴ AGR, PVE, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, [circa août 1900].

⁵ *Recueil mensuel*, 1900, circulaire du 31/5/1900.

proportions la délégation » et le droit de police paraît pour la première fois un texte législatif¹. Pour le Gouvernement local, il existe des interprétations erronées sur ce droit et l'État refuse qu'il ait pu être interprété comme « *l'attribution, aux directeurs de ces sociétés et même à des agents subalternes, du droit de diriger des opérations militaires offensives, "de faire la guerre" aux populations indigènes.* » Le droit de police doit donc être compris comme le moyen de se protéger ou de protéger les individus contre l'abus de la force en réquisitionnant la troupe qui n'est commandée que par les officiers. Wahis prescrit par conséquent aux fonctionnaires de « *réprimer les infractions en les limitant à ces strictes défenses.* »²

Lors de sa mission d'inspection, Fuchs ne peut que constater le grand écart entre la nouvelle législation et les pratiques qui ont été autorisées ou tolérées depuis 1897. Lors de son passage à Nouvelle-Anvers au mois d'août 1900, il est surpris que des fonctionnaires aient accordé aux compagnies commerciales le droit de pouvoir mener des attaques armées contre les populations³. À vrai dire, la confusion règne quelque peu et il existe « *les plus grandes divergences* » entre les fonctionnaires⁴. L'effet toutefois ne se fait pas attendre. En janvier 1901, Alexandre de Browne demande à être reçu par le Roi pour lui remettre une note sur la situation de la Mongala⁵. L'atmosphère de cette rencontre vire très certainement à l'orage pour l'homme d'affaires. Le Roi dédouane l'ÉIC de toute responsabilité et il n'hésite pas à écrire à van Eetvelde que « *Mr de Browne de Tiège inverse l'histoire. Ce sont ses agents qui ont voulu aller trop vite qui ont soulevé l'opinion en Europe et les populations locales.* » Par la même occasion, le souverain donne une nouvelle orientation pour le pouvoir judiciaire : « *Quant à la Justice tachez que Mr de Cuvelier l'organise sérieusement et quelle remplisse son rôle avec sagesse et équité et impartialité et esprit politique. Elle doit protéger à la fois les noirs et le prestige des blancs. Il faut s'il ya des blancs coupables qu'on les envoie à Boma et qu'en dehors de la vue des noirs on juge leurs actes.* »⁶

Le monarque s'informe donc sur l'organisation judiciaire congolaise, y compris la localisation des magistrats, et précise clairement que ceux-ci ne doivent pas miner l'autorité du blanc et donc de « *punir les crimes s'il s'en produit, mais non établir aux yeux des noirs qu'ils sont égaux aux blancs.* »⁷ Quelques jours après sa rencontre avec Léopold II, de Browne est complètement abattu. Selon le banquier anversoïse, « *tout est fini entre moi et l'État* » et il se plaint qu'il ne reçoit pas de réponses à ses lettres, d'où son regret de l'absence de van Eetvelde, « *un ami sûr pour lui.* »⁸ Quant au président de l'ABIR, il prend directement contact avec le ministre d'État Arthur van den Nest explique dans un premier temps qu'il est dommageable pour la société que les agents ne puissent plus faire d'otages individuels – en faisant une description erronée du travail demandé (deux kilogrammes de caoutchouc par quinzaine) – et prévient dans un second temps que la suppression du droit de police « *aura pour effet de diminuer le nombre de récolteurs et par là la récolte mensuelle de caoutchouc.* »⁹

¹ MRAC, papiers Fuchs, 216, lettre de Wahis à Fuchs, 18/10/1900.

² *Recueil mensuel*, 1900, circulaire du 20/10/1900.

³ MRAC, papiers Fuchs, boîte 40, note de Fuchs sur le droit de police, [circa fin 1900].

⁴ *Ibidem*, brouillon de la lettre du Fuchs, 11/9/1900.

⁵ APR, fonds Goffinet, correspondance Léopold II-Goffinet, note de Goffinet au Roi, 21/1/1901.

⁶ AGR, PVE, Pos4072, 35, note du Roi à van Eetvelde, 22 janvier [1901].

⁷ *Ibidem*, Pos4074, 48, note du Roi transmise à van Eetvelde par Baerts, 13/2/1901.

⁸ *Ibidem*, Pos4075, 49, lettre de Baerts à van Eetvelde, 25/1/1901.

⁹ *Ibidem*, Pos4070, 15, lettres de van den Nest à van Eetvelde, 13/2/1901.

Informé par Arthur Baerts des différents éléments de la question, van Eetvelde plaide sans nul doute la cause des sociétés concessionnaires à Bruxelles. Du moins, le Gouvernement central ne fait toutefois pas longtemps la sourde oreille aux revendications des sociétés anversoises et répond en leur faveur, car comme le rappelle le secrétaire général aux Finances Droogmans : « *le Gouvernement, s'il réprime et punit tous actes attentatoires à la personne et à la liberté des indigènes, tient particulièrement, d'autre part, à la prospérité des deux Sociétés en question.* »¹ Droogmans développe tout un argumentaire administratif sur la concession, qui est une substitution de l'État par une société, et puisque l'État perçoit un impôt en nature, il est logique que la compagnie commerciale le perçoive à la place de l'ÉIC. Dès lors, puisque les agents de recouvrement peuvent prononcer – en cas de non-recouvrement – une contrainte par corps, les agents commerciaux dignes de confiance pourront bénéficier de cette prérogative. Répondant ainsi au désiderata du président de l'ABIR, l'administration reste néanmoins prudente et signale comme pour le droit de police de 1894 que la délégation est précaire et subordonnée à l'absence d'abus. Ces nouvelles instructions ne rencontrent pas à l'inverse l'assentiment de Boma. Pour Fuchs, les factoriens comptent trop sur l'intervention de la force armée et il recommande que ceux-ci déploient par contre une grande activité commerciale².

La mesure n'est pas encore le rétablissement du droit de police et la situation ne se modifie qu'en octobre 1901 au moment où le Roi devient à nouveau favorable à l'ABIR³. Le souverain établit clairement une distinction entre les deux sociétés anversoises et il faut se demander dans quelle mesure le rapprochement de van Eetvelde du milieu d'affaires anversoises n'a pas joué en ce sens. Même démissionné de ses fonctions de secrétaire d'État, van Eetvelde conserve la confiance du monarque qui lui a octroyé le titre de ministre d'État de l'État indépendant. Toutefois, van Eetvelde n'oublie pas complètement l'Anversoise, « *qui a été fondée par des amis de la première heure à Anvers* ». Il expose la plainte d'Alexandre de Browne de la privation d'armes et du droit de réquisition, si bien que ses factoriens n'ont aucune autorité sur les populations locales. Pire encore dans l'optique de Browne, les soldats de la Force publique « *ne les aident en rien et prétendent qu'ils sont là pour protéger les indigènes et non pour les obliger à récolter du caoutchouc.* »⁴ Le résultat est donc désastreux à la fois pour la compagnie, qui ne couvre plus ses frais, et pour l'État qui perd ses dividendes, ses droits de douane et ses recettes de transports. Le jugement de Fuchs se révèle être exact et la mesure de restriction du droit de police semble être efficace. Les chiffres de récoltes de caoutchouc conservés par Lothaire sont, à ce titre, exemplatifs. En 1898, le chiffre de production de l'Anversoise atteint son maximum avec 508 tonnes ; puis il descend régulièrement en 1899 et 1900 passant à 439 tonnes et 406 tonnes et chute finalement en 1901 à 264 tonnes⁵. Sur la base de ces constats, de Browne demande le rétablissement du droit de police, mais van Eetvelde n'appuie pas sa requête. Au contraire, l'ancien secrétaire d'État émet l'idée de la reprise de la concession par l'État. Arthur Baerts y verrait sans doute la persécution de l'Anversoise qu'il annonçait un an auparavant, mais plus logiquement, le crédit de confiance accordé à l'Anversoise s'est évaporé avec l'affaire de la Mongala et le retentissement qu'elle a eu dans la presse. Il n'en va pas de même pour l'ABIR pour lequel le droit de police est rétabli *a priori* dans les limites de la

¹ AGR, papiers Droogmans, 5, lettre de Droogmans au gouverneur, 20/2/1901

² *Ibidem*, copie de la lettre de Fuchs au secrétaire d'État, 14/3/1901.

³ AGR, PVE, Pos4076, 50, lettre d'Arnold à van Eetvelde, 11/10/1901

⁴ SPFAE, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 29/10/1901.

⁵ MRAC, papiers Lothaire, 69.24.11-97, farde X : comptes et bilans SCA en 1904.

circulaire d'octobre 1900. Octave Louwers décrit plutôt ces nouveaux ordres comme une carte blanche donnée aux agents de l'ABIR. Le jeune magistrat revient sur la baisse de la productivité et affirme que la société anversoise n'a pu cette année-là verser des dividendes provisoires et que « *le roi, qui dès le mois de septembre touchait au moins un million de dividendes (sic) provisoires, s'alarme. Il fit appeler deux des administrateurs et le directeur Lontin [Longtain] [...]* »¹

Louwers réside dans le cadre privilégié de Boma – semblable à un village où le cancan domine – et est en outre intégré au petit cercle de la haute magistrature. Il a donc accès à un certain nombre d'informations privilégiées mais qui passent souvent par plusieurs intermédiaires. L'existence de dividendes provisoires et leur montant tout comme la rencontre entre le Roi et Longtain sont donc vraisemblables. Avec certitude, nous pouvons avancer que van Eetvelde a rencontré le directeur de l'ABIR et qu'il le recommande à Wangermée². Quant à l'argument de la perte des profits, Louwers insiste sur un élément important puisqu'une des priorités de Léopold II réside dans le maintien et l'accroissement des revenus. Il l'énonce encore au moment où il commence à définir l'idée d'une réforme en 1899. Quatre ans plus tôt, le juge De Saegher exprime la même opinion vis-à-vis de la situation de l'Équateur : « *Le Gouv[ernement] n'a pas le courage de renoncer au profit et il a une sacrée peur de l'esclandre – car les faits dépassent toute imagination.* »³

Un autre élément apporté par De Saegher nourrit notre réflexion et regarde la crainte du scandale. Le Congo léopoldien se référant continuellement à l'argument de la mission civilisatrice s'est placé sous le regard de l'opinion publique internationale. Suite à l'affaire Stokes-Lothaire, l'ÉIC a dû faire face à deux années de campagne de presse qui l'ont obligé de se réformer en partie. Une paire d'années plus tard, l'État indépendant est à nouveau sous le feu de la presse, mais cette fois-ci seulement en Belgique. Le Gouvernement central réagit en envoyant des balises sur la préservation des droits des populations locales. De ce qui vient d'être énoncé, il paraît peu crédible d'affirmer comme Louwers que Bruxelles donne un blanc-seing à l'ABIR. Il est pertinent de s'arrêter un instant sur la personnalité du directeur Albert Longtain. Il remplace en 1897, le directeur ff Hargot qui est condamné lors de l'inspection de Wahis⁴. Dans la campagne de presse qui court la même année, l'administration centrale s'intéresse aux faits avancés par Longtain et par le missionnaire William Morrisson qui sont étayés dans l'interview de Parminster dans le *Times*⁵. En 1897, les traits de Longtain ne sont pas ceux de la terrible figure qui se dessine avec la commission d'enquête. Au contraire l'administration centrale se défie lui⁶. En 1899, il renvoie même deux agents en Europe qui sous l'influence du climat se comportent comme des brutes⁷. Dès lors, nous pouvons mieux comprendre « *la meilleure impression* » que Longtain produisit sur van Eetvelde⁸.

Très rapidement, l'ABIR tombe cependant dans les mêmes travers que ceux de l'Anversoise. Au moment de l'enquête du consul Casement et de la commission envoyée par Léopold II, elle se trouve sous le feu des critiques occultant en partie les faits s'étant déroulés dans la Mongala où la

¹ AGR, papiers Louwers, 4, affaire de l'Abir, décembre 1901.

² MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de van Eetvelde à Wangermée, 24/10/1901.

³ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre de De Saegher à Steyaert, fin 1895.

⁴ Voir ce chapitre : a) La mission de Wahis, p. 463-464.

⁵ AGR, PVE, Pos4076, 50, lettres d'Arnold à van Eetvelde, 10 et 11/9/1896.

⁶ *Ibidem*, Pos4077, 67+, lettre du gouverneur au secrétaire d'État, 3/7/1904.

⁷ J. MARCHAL, *L'Etat libre du Congo (...)*, vol. 1, p. 349.

⁸ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de van Eetvelde à Wangermée, 24/10/1901.

production est doublée en 1902 avec 406 tonnes. L'Anversoise reste néanmoins toujours dans la ligne de mire de Léopold II. En 1902, le Roi interpelle van Eetvelde de prendre des renseignements auprès d'Arthur Baerts sur les « *agissements de la société Anversoise envers les Indigènes* » et le ministre d'État est prié d'amener la compagnie à y renoncer, car toujours dans l'optique de maintenir la bonne réputation du Congo « *elle va amener de nouveaux soubressauts* (sic). »¹ Le monarque fait probablement référence aux actes d'un Britannique, John Silvanus, au service de l'Anversoise, qui à la fin de 1902 a envoyé des sentinelles dans les environs de la factorerie de Bussu Baya en leur donnant l'ordre de tuer des villageois². De son côté, l'ABIR use toute la potentialité des sentinelles à un tel point qu'il est considéré d'abord – tel un mécanisme de dédouanement – par le Roi puis par l'administration comme étant un système propre à la compagnie commerciale³. La ruse est également de mise. Dans la Mongala, les factoriens font croire que les forces de police sont là pour les punir s'ils ne s'exécutent pas ou bien ils poursuivent leurs attaques délictueuses⁴.

De nouvelles mesures plus efficaces sont finalement prises en 1904. Dans les districts, les corps de police sont dorénavant concentrés aux chefs-lieux de secteur. Les autres postes – chargés de la perception ou du transport – sont donc dépourvus de garnisons. Dorénavant, « *la Force publique [...] pourra ainsi se confiner dans le rôle qui lui est dévolu dans tout État bien organisé, bien administré, à savoir : maintenir l'ordre, la sécurité et la tranquillité, ces éléments essentiels de la prospérité, par le seul respect qu'elle inspire aux populations et sans qu'il lui soit nécessaire, sinon très exceptionnellement, d'avoir recours à la coercition.* »⁵ La nouvelle réglementation vise également à limiter drastiquement la marge de manœuvre des sociétés. Pour obliger les réfractaires à l'impôt à s'y soumettre, il ne peut plus être envoyé un garde forestier – nouveau terme pour les sentinelles – par village ou l'agent s'y rend avec son escorte, mais ne pouvant pas perdre de vue l'usage des armes. Ces instructions provoquent une réaction hérissée de Longtain qui réagit en envoyant une circulaire sarcastique à ses agents où il écrit notamment : « *donc la seule chose qui vous reste à faire est de vous installer dans le village et d'attendre que Messieurs les contribuables veuillent bien venir se constituer prisonniers pour subir la contrainte.* »⁶ Comme pour l'Anversoise, la production de l'ABIR s'écroule, en 1905, elles sont passées de 90 ou 100 tonnes par mois à 21 ou 32 tonnes. « *C'était peut-être trop* » laisse échapper van Eetvelde qui écrit dans une autre lettre, « *la terreur et la crainte des responsabilités paralyse* (sic) *tout au Congo, à l'ABIR et un peu ailleurs.* »⁷

Finalement, l'ÉIC se trouve dès lors contraint de reprendre les concessions – 1904 pour l'Anversoise et 1906 pour l'ABIR – et assure l'exploitation. Le temps des massacres, à une échelle

¹ AGR, PVE, Pos4078, 78, note du Roi à van Eetvelde, 19/10/1902.

² Silvanus n'a pas été placé en détention préventive par le substitut Grenade mais il traduit en 1904 devant le tribunal de 1^e Instance. *Ibidem*, Pos 4077, 67 + bis, affaire Jones Silvanus, lettre du 30/6/1904.

³ APR, fonds Goffinet, correspondance, commentaire du Roi sur résumé par Baerts du courrier reçu d'Afrique le 28/8/1905 ; MRAC, papiers Orts, contrat de travail – chefferies : formules à faire adopter par la commission des XIV.

⁴ SPFAE, AA, papiers Janssens, Divers, D. 1365, N°10, Rapport du substitut Grenade sur la Mongala 24/2/1904 ; PV de l'audition de Grenade, 11/10/1904

⁵ *Recueil mensuel*, circulaire du 22/4/1904.

⁶ *Ibidem*, AE, 435 (322), copie de la circulaire n°169 de l'ABIR, 1/10/1904.

⁷ AGR, PVE, Pos4072, 35, situation de l'ABIR, [1905] ; MRAC, fonds Goffinet, correspondance, note de Van Eetvelde au Roi, 6/2/1906.

systemique, est enfin bel et bien révolu¹. Cependant, ils subsisteront encore quelques années au travers des exactions commises par des individus.

E. La mission d'inspection de Félix Fuchs

Conséquence de l'affaire Stokes-Lothaire, le Gouvernement central décide peu après l'éclatement du scandale de la Mongala dans la presse d'envoyer Félix Fuchs en mission d'inspection. Chatouilleux sur le prestige lié à sa personne, le magistrat n'est pas très enclin à accomplir un tel devoir, qu'il ne trouve pas à la hauteur de ses fonctions gouvernementales². Fuchs exige et obtient d'être nommé vice-gouverneur, ainsi que d'en porter la tenue³. Ces détails réglés, le décret annonçant la « *mission de haute inspection sur tous les services judiciaires* » paraît le 30 mai 1900 et est publié dans le *Recueil mensuel*⁴.

Les tenants et les aboutissants de cette mission sont longuement expliqués par le secrétaire général de Cuvelier qui insiste sur le caractère judiciaire de celle-ci⁵. Avant toute chose, Fuchs doit inspecter le fonctionnement des tribunaux et donc veiller à l'application correcte des procédures et à la poursuite des délits par le ministère public. Cette apparente inactivité des substituts est en réalité souvent liée aux entraves de l'administration territoriale⁶. En attendant ce constat de la commission d'enquête, le Gouvernement central désire que Fuchs préside, si tel est le cas, le procès en appel des inculpés de la Mongala pour éviter toutes contestations et sinon qu'il presse le parquet de Nouvelle-Anvers pour boucler le dossier. Malgré cette volonté de mettre la Justice en marche, l'orientation de 1898 posée par van Eetvelde est toujours de rigueur puisque les commissaires de district et leurs subalternes ne relèvent pas de l'action du président du tribunal d'Appel. Le pouvoir judiciaire ne peut toujours pas de sa propre initiative s'intéresser aux affaires politiques et militaires, donc indirectement aux récoltes du caoutchouc. Même si une confusion dans l'interprétation des instructions du Gouvernement central reste possible, la séparation entre les différents domaines semble éclater, marquant de la sorte le changement politique de l'État indépendant. Fuchs doit en effet particulièrement veiller à l'application de la législation qui vise la protection des populations locales car la réputation de l'État est mise en cause, puisqu'il lui est reproché que la « *justice ne serait pas [...] à la hauteur de sa tâche et laisserait impunies des atteintes à la personne et même à la vie des noirs.* »⁷ En conséquence, Fuchs reçoit la possibilité de mobiliser les substituts telle une armada pour poursuivre toutes les infractions. Dans la même logique et comme en 1897, il représente le Gouvernement auprès de la commission de protection des indigènes et il a donc le loisir de provoquer des réunions. Cette prérogative met en lumière le rôle mineur de cette commission puisque Wahis se rend compte qu'il faut renouveler le mandat de ses membres et que plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs quitté le Congo⁸.

¹ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes* (...), p. 205.

² SPFAE, AGCD, dossier 647bis, note de Cuvelier pour le Roi, 18/4/1900.

³ *Ibidem*, lettre de Fuchs à de Cuvelier, 16/5/1900.

⁴ *Recueil mensuel*, décret du 30 mai 1900.

⁵ SPFAE, AGCD, dossier 647bis, lettre de Cuvelier au gouverneur, 31/5/1900.

⁶ Voir le chapitre 4 A. La magistrature devant la Commission d'enquête, p. 331-333.

⁷ SPFAE, AGCD, dossier 647bis, lettre de Cuvelier au gouverneur, 31/5/1900.

⁸ MRAC, Fuchs, boîte 40, Justice, lettres par date, lettre de Wahis à Fuchs, 25/6/1900.

Le délai de la mission de Fuchs est prévu pour un minimum d'un an et le juge jouit d'une liberté d'action complète à un tel point que Wahis s'inquiète de son absence au début de 1901, car ses collègues achèvent leur terme au retour de l'été. Par la même occasion, le constat est posé que Bruxelles ne s'informe pas grandement sur la progression de la mission¹. À la fin de 1901, tout semble indiquer que Fuchs doit encore visiter les districts de l'Équateur, de l'Oubangi et du lac Léopold II ainsi que les tribunaux de Lusambo et de Popokabaka. Son périple s'allongeant à un point tel que des bruits commencent à courir sur une éventuelle maladie Bruxelles requiert, en juin 1902, son retour en Belgique². En octobre, le magistrat est reçu par le Roi avant de reprendre le gouvernement local. Ce colloque singulier reste pour nous inaccessible et nous serions enclins à déterminer que le temps investi – plus du double qu'initialement prévu – dans cette mission est gage de travail consciencieux et d'actions percutantes.

De prime abord, cette opinion semble être complètement fausse. En février 1901, Wahis transfère à Bruxelles tous les rapports envoyés par Fuchs. Il les qualifie de « *sujets un peu importants* », d'« *intérêt purement local* ». Et conclut « *le Président du Tribunal d'Appel en mission s'est plutôt occupé de questions d'organisation et d'administration générale que d'inspection des services judiciaires proprement dits.* »³ Même si la mésentente entre les deux hommes peut être évoquée, la corrélation entre les brouillons conservés par Fuchs et l'inventaire des documents envoyés par Wahis reflète le jugement de ce dernier. Il ne faut cependant pas conclure hâtivement car Fuchs agit, mais il le fait subtilement. À l'instar de Marcellin De Saegher, l'attitude de Fuchs est une attitude de réserve. Tout comme De Saegher, il lui arrive aussi de sortir de temps à autre des cadres de sa mission lorsque se produit un incident un commissaire de district⁴. Il est probablement dans une position attentiste et durant laquelle, ses observations s'occupent de détails comme celui du port de l'uniforme du corps de police par des soldats de localités où les corps de police ne sont pas formés⁵. En outre, il ne mobilise pas entièrement le ministère public et il préfère donner des instructions particulières aux substituts comme à celui de Stanleyville, où il a constaté que le décret sur le louage de services de 1888 n'est absolument pas respecté. Fuchs ne s'encombre pas du carcan administratif et vise directement le cœur du problème en défendant « [...] *formellement qu'aucun noir au service de particuliers, que le contrat soit visé ou non, soit encore incarcéré et mis à la chaîne sous prétexte de punition disciplinaire.* »⁶ L'inspection des services judiciaires est cependant loin d'être négligée, le substitut Malherbe fait d'ailleurs les frais de sa mauvaise gestion du parquet de Coquilhatville⁷. De même, Fuchs revient sur un élément primordial et permanent de la mauvaise administration au Congo signalé déjà par De Saegher – la méconnaissance des lois et des règlements – renvoyant à l'impératif royal d'obéissance scrupuleuse aux ordres gouvernementaux. « *Il semble, note le magistrat, que certains agents se contentent de quelques brides d'instructions et de notions*

¹ SPFAE, AGCD, dossier 647bis, extrait de la lettre de Cuvelier à Wahis, 15/1/1901.

² *Ibidem*, lettre de Wahis à de Cuvelier, 5/6/1902.

³ *Ibidem*, lettre de Wahis à de Cuvelier, 8/2/1901.

⁴ MRAC, papiers Fuchs, 216, lettres de Wahis à Fuchs, 22/9 et 9/11/1900

⁵ *Ibidem*, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 2/8/1900.

⁶ *Ibidem*, 210, note de Fuchs au substitut de Stanleyville, août 1900.

⁷ *Ibidem*, 216, lettre de Wahis à Fuchs, 11/10/1900. Le gouverneur demande par contre à ce qu'une enquête soit ouverte à l'encontre d'Édouard Meurice qui aurait demandé, d'après le commissaire général Pimpurniaux peu favorable à la magistrature, à un chef la confection d'objets de collection et ce pendant une enquête. Nous n'avons pas le résultat de cette investigation ni même si elle a été menée. Dans tous les cas, les états de service de Meurice ne mentionnent aucunement ce fait. *Ibidem*, lettre de Wahis à Fuchs, 4/9/1900 ; SPFAE, AA, SPA, 893, fiche matricule d'Édouard Meurice.

qu'ils ont recueillies au début de leur séjour et qu'ils s'en trouvent là. Qui s'étonne, dès lors, à ce que l'on commet des erreurs et des irrégularités. »¹

Discret dans les actes, le juge est moins réservé dans sa correspondance avec le gouverneur. Au sujet du district des Bangalas où se trouve la concession de l'Anversoise, il formule une condamnation sans appel : « *Il serait inadmissible que des atrocités pareilles à celles qui ont été accomplies et qui hurlent vengeance au ciel pussent se renouveler encore.* »² Dans son style qui lui est propre, il évoque avec pertinence différentes causes des atrocités telles que nous avons pu les définir : « *Livrées à elles-mêmes, soumises à l'action irritante du climat, se heurtant à toutes les difficultés de vie et de réaliser la mission qui leur est assignée, certaines individualités prennent un développement excessif plutôt dans le mal que dans le bien. La ligne imperceptible qui sépare le geste d'énergie du geste de violence est bientôt franchie et les actes arbitraires, les abus, les cruautés surgissent en fait ; le mépris de la vie humaine s'implante dans les cœurs des gens les plus pacifiques, et, si par le dessus, s'ajoutent des ambitions et des convoitises démesurées, l'esprit de lucre chez les uns est tout près à se manifester dans un état dégoûtant d'éréthisme, tandis que la notion de pouvoir chez les autres s'afflige d'éléphantiasis.* »³

Pour remédier à la situation, la solution proposée par le magistrat est pour le moins originale, car elle n'est pas une réaction précipitée visant à trancher d'un seul coup le mal à la racine en espérant que celui-ci ne surgisse plus. Fuchs pose un raisonnement juridique qui vise à responsabiliser ceux qui pourraient commettre des abus. Avant tout, il est nécessaire pour le juge d'organiser la police au sein d'un corps organisé et étroitement surveillé, à l'instar de la compagnie auxiliaire du chemin de fer. À sa tête se trouverait un commissaire qui assure à la fois le commandement de la troupe et les fonctions d'officier du ministère public. Ce commissaire dépend directement d'une part du gouverneur et est son représentant auprès de la compagnie commerciale et d'autre part, du procureur d'État. Il est assisté de plusieurs autres officiers et il dirige les officiers de police judiciaire désignés parmi les chefs de stations et de factoreries⁴. Cohérent dans sa pensée, Fuchs revient sur sa proposition de 1897 d'ouvrir plus largement les fonctions d'agents judiciaires à des agents commerciaux ou des missionnaires en vue de créer un maillage policier enlevant de la sorte le sentiment d'impunité. Pour Fuchs, la pression s'accroîtrait sur les factoriens, car le parquet pourrait poursuivre non seulement ceux qui rédigent de faux procès-verbaux, mais aussi ceux qui ne constatent pas les infractions⁵. Sans grande surprise, Wahis ne suit à nouveau pas Fuchs. D'après le gouverneur, la confiance dans les particuliers ne peut être qu'infime, seuls les missionnaires en seraient dignes, mais « [...] leur caractère s'accorderait mal de pareil mandat. », ajoute-t-il dans son animosité envers les évangelisateurs⁶. Cette logique de responsabilisation est proposée une seconde fois par Fuchs en proposant que le règlement disciplinaire pour les travailleurs puisse être également appliqué par les sociétés concessionnaires. Ainsi, cela permettrait, d'après lui, la disparition de certains abus dans l'usage de la chicotte et la suppression des excuses à ceux qui se seraient arrogé illicitement ce droit de correction⁷. En toute logique, Fuchs vise l'établissement d'un ordre juridique qui cadrerait le système léopoldien dans

¹ *Ibidem*, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 1/8/1900.

² *Ibidem*, farde SCA, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 5/8/1900.

³ *Ibidem*, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 10/8/1900.

⁴ *Ibidem*, farde SCA, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 5/8/1900.

⁵ *Ibidem*, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 10/8/1900.

⁶ *Ibidem*, 216, lettre de Wahis avec commentaire Fuchs, 13/9/1900.

⁷ *Ibidem*, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 6/8/1900.

des normes légales. La portée de cette conception n'est pas comprise par Wahis qui comme Bruxelles veut remédier rapidement aux abus les plus flagrants, tandis que Fuchs se place dans le long terme, ayant en vue la disparition complète des atrocités.

S'il ne semble pas avoir pris de contact avec les membres de la commission pour la protection des indigènes, le magistrat s'investit dans l'aspect de la mission qui s'intéresse aux droits des populations locales. Il n'hésite pas à émettre des doutes sur l'acceptation volontaire du règlement disciplinaire par les travailleurs. S'il réfute l'argument que la chicotte « [...] est le seul ressort d'énergie du noir », son jugement de valeur n'est pas dépourvu non plus d'un sentiment de supériorité en admettant que la crainte de la douleur puisse servir de garantie à la soumission des autochtones¹. Il dénonce par contre l'usage fréquent de la peine du fouet qui n'est prévue qu'en dernier ressort². Fuchs revient sur cet arbitraire qui s'inscrit telle une habitude chez les agents de l'État et chez les particuliers. Il abolit par conséquent la pratique de la prison de Stanleyville de donner suite à la demande des agents commerciaux d'incarcération ou de la mise à la chaîne de leurs travailleurs³. Inscrit dans le nouvel esprit du Gouvernement central, il condamne fermement l'élévation permanente de la potence dans plusieurs stations de l'Uélé. Il indique qu'il n'y a aucune raison politique motivant cet état de fait « [...] qui se rattache plutôt à un régime de terreur que nos lois ne consacrent pas. »⁴

Indubitablement, l'impact de la mission sur Fuchs est bien plus prononcé que celui de la mission de 1897. Sans doute, nous devons y percevoir une aggravation de la situation dans l'entretemps. Il est vrai que la conscience du magistrat s'offusque particulièrement de ce qu'il a pu recueillir sur les pratiques de l'Anversoise et il dénonce, plus généralement, l'arbitraire qui est présent chez l'ensemble des fonctionnaires. Son voyage ne semble pas à l'inverse ni mener de grandes recherches sur le fonctionnement des tribunaux, ni entraîner de nouvelles poursuites judiciaires. Devant la commission d'enquête, les substituts n'évoquent pas la mission de Fuchs comme si son influence peut être comptée pour rien. De même, la veille de sa rencontre avec le Roi, Léopold II admoneste les pratiques de l'Anversoise, mais aucune suite ne paraît être donnée au colloque singulier. Il est pourtant peu concevable que l'absence de deux années du juge s'assimile à un simple voyage. Une piste à envisager est celle de l'attitude de réserve. Le magistrat attend d'être dans une meilleure position pour passer à l'action. L'aspiration de Fuchs est sans conteste de revenir à la tête du Gouvernement local. Il nous est impossible de dire si cette intention a été un des objets du colloque singulier. Il est par contre aisé de constater que le Gouvernement central est à la recherche d'un homme nouveau pour Boma. Liebrechts cite les noms de Gustave Fivé et de Louis Ghislain⁵. Ayant servi au Congo, ces commandants confirmés sont des hommes intègres et justes. Le premier a quitté le Congo en 1892, suite à une rupture avec Fuchs qui lui retire son commandement lors du conflit avec les Arabisés. Fait non moins notable est l'estime et l'amitié que lui témoigne le juge De Saegher⁶. Fivé l'a d'ailleurs soutenu lors de ses projets de réforme en 1894. De santé fragile, Ghislain a occupé les fonctions de secrétaire général à Boma et a été le

¹ *Idem*.

² *Ibidem*, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 3/9/1900.

³ *Ibidem*, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 26/8/1900.

⁴ Il a invité le commissaire de district à donné un ordre du jour pour leur enlèvement et il a demandé au gouverneur que l'ordre soit communiqué à l'ensemble de l'administration. *Ibidem*, brouillon d'une lettre de Fuchs, [fin 1901].

⁵ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, 28/5/1902.

⁶ MRAC, papiers De Saegher, farde voyage d'inspection, lettre n°14 de De Saegher à Reyter en vue de Léopoldville.

commandant supérieur de la Province orientale. Il est l'un des rares grands capitaines qui conserve intacte sa réputation. Fuchs est également approché et prend finalement les rênes gouvernementales au Congo. Rien ne peut affirmer qu'il faut voir la main du Roi derrière cette nomination. D'ailleurs selon le secrétaire général de l'Intérieur, le magistrat était un peu le candidat par défaut¹.

Cela ne signifie pas pour autant que la préoccupation éthique du début de siècle s'est évaporée complètement. Étant informé d'une situation dans le Haut Ituri, Liebrechts déplore que « [...] on continue à se comporter comme des fauves. Il faut faire un exemple éclatant. Cela ne peut continuer. C'est une véritable impunité. Je croyais que des faits de ce genre étaient impossibles. »² Dans ses fonctions de gouverneur, Fuchs sort enfin de sa position de repli et il promulgue une série de circulaires renforçant le pouvoir judiciaire, plaçant notamment le ministère public des conseils de guerre sous la supervision des magistrats de carrière³. Très probablement, il tire le bilan de sa mission d'inspection et il se penche sur des projets de décrets visant à améliorer l'organisation judiciaire. Il émet l'idée d'un service permanent d'inspection et de la création de tribunaux territoriaux répressifs d'appel. Ces derniers doivent permettre de pouvoir juger rapidement en seconde instance les affaires sans pour autant que les inculpés et les témoins doivent faire le trajet jusque Boma⁴.

De surcroît, il tente d'apporter des remèdes à certaines situations comme à Léopoldville où les populations sont pressurées par la corvée de ravitaillement en chickwangué. Reconnaisant le bien-fondé de la critique du missionnaire Thomas Morgan, Fuchs promet de ravitailler le personnel en poisson et en riz. Ce qui semble avoir été fait⁵. En revanche, la corvée n'a pas été allégée⁶. Enfin, en octobre 1903, il rappelle, devant la récurrence des abus qui continuent à être perpétrés, l'inflexibilité gouvernementale devant de tels actes. Avec force, il proclame de nouveau tout ce qui a été édicté au cours des années précédentes. Devant les « *devoirs envers l'humanité* » de l'État, il engage au « *respect de la vie humaine* » ainsi qu'à celui du « *droit des gens* » et il menace : « *Les agents qui s'écarteraient de la ligne de conduite qui vient d'être retracée [...] devront être aussitôt mis hors d'état de nuire, et, le cas échéant, ils seront impitoyablement renvoyés en Europe ; ceux qui auraient commis des délits ou des fautes graves subiront au préalable toutes les rigueurs de la loi.* »⁷ La date de cette circulaire est proche – moins d'un mois – de la remise d'une lettre du consul Roger Casement revenant de son enquête dans le Haut-Congo. Anticipant son rapport, son jugement y est déjà sans appel : le système est entièrement néfaste et conduit à l'extinction des populations⁸. Sans doute, les propos du diplomate ont interpellé la propre expérience du magistrat et l'ont poussé à employer des mots plus forts que les autres. Pourtant, ceux-ci comme ceux de la lettre royale n'ont pu « *vigoureusement*

¹ MRAC, papiers Wangermée, RG 954, lettre de Liebrechts à Wangermée, 18/6/1902.

² *Ibidem*, lettre de Liebrechts à Wangermée, 24/12/1902.

³ Voir : chapitre 4 1. L'organisation judiciaire à l'aube du XX^e siècle, p. 323.

⁴ Fuchs fait ici clairement allusion à l'affaire Gustave Rabinek, un commerçant austro-hongrois qui a été condamné pour achat frauduleux de caoutchouc en 1901 et qui meurt lors du voyage vers Boma pour aller en appel. Le procès intenté par ses héritiers nourrit la campagne anticongolaise en Allemagne. MRAC, papiers Fuchs, note sur la création des tribunaux territoriaux répressifs d'appels. [après 1901]

⁵ Lorsque Mgr Van Ronslé évoque le problème, il affirme que Léopoldville devrait être ravitaillée de riz et de poissons comme le font les compagnies. Ceci sous-entendrait que Boma ne ravitaillait pas Léopoldville. *Ibidem*, divers, papiers Janssens, D. 1366, N°10, PV de l'audition de Camille Van Ronslé, 28/10/1904.

⁶ SPFAE, AA, AE, 349, PV de l'audition de Thomas Hope Morgan, 27/10/1904.

⁷ SPFAE, AA, AE, 347, D : circulaires du Gouvernement, circulaire du 23 octobre 1903.

⁸ J.-L. VELLUT, « Préface. Roger Casement et la question de la violence en Afrique » (...), p v.

mettre la cognée dans la forêt inextricable des abus. »¹ Les discours et les ordres du Gouvernement bicéphale n'atteignent pas leur objectif de faire du Congo léopoldien un État modèle. L'ÉIC se trouvera, pour la troisième, sous les feux de l'opprobre d'une partie de l'opinion publique mondiale dont la campagne de propagande annonce sa disparition devenue inéluctable.

III. Les rapports d'enquêtes et les projets de réformes (1903-1906)

1. La campagne d'Edmund Morel et le rapport Casement

A. L'action d'Edmund Morel et la note anglaise de 1903

a) Edmund Morel : du défenseur des intérêts des armateurs à celui des droits indigènes

Edmund Dene Morel de Ville est né en 1873 d'un père français et d'une mère anglaise, mais il est élevé par sa seule mère, après la mort de son mari, car elle refuse le carcan de sa belle-famille. Trait qui est loin d'être anecdotique et par lequel le biographe de Morel nous livre toute sa psychologie². Doté d'une personnalité sensible et passionnée, Morel choisit la nationalité anglaise car il est convaincu de la supériorité, y compris morale, de la Grande-Bretagne. Son engagement dans différentes causes ne va pas sans la recherche du succès et de la reconnaissance. S'il souhaite au début être reconnu comme un expert des questions africaines, il aspire, à la fin de sa vie, au poste de *Foreign Secretary*. L'ambition n'est pourtant pas le motif premier de son investissement, qui est total peu importe les conséquences. Morel est donc convaincu de son bon droit et du tort de ses adversaires. Comme propagandiste, il est donc prêt à user de méthodes douteuses pour défaire le camp adverse³.

En 1891, il est engagé, grâce à l'insistance de sa mère, comme employé de bureau à l'Elder Dempster. Cette compagnie maritime basée à Liverpool est loin d'être anodine. Elle est dirigée par sir Alfred Jones qui est en étroite relation d'affaires avec Léopold II. Qui plus est, Jones préside la très influente chambre de commerce de Liverpool. Le Roi ne pouvait donc que chercher à faire du puissant armateur un allié en le nommant consul de l'ÉIC. De son côté, Jones remarque rapidement Morel qui possède la rare aptitude de maîtriser le français. Ainsi, dès 1892, il est employé de temps à autre au service du consulat⁴. Néanmoins, ses appointements ne sont pas suffisants et il commence à exercer à temps partiel le métier de journaliste. Prolifique, il traite principalement des questions africaines et rencontre un certain succès. La combinaison de ses talents l'amène aussi bien à la tête du département Congo de la compagnie que de mettre sa plume au service de sir Alfred Jones. Entre 1893 et 1900, la centaine d'articles qu'il publie lui bâtissent la réputation de porte-parole des armateurs de Liverpool.

S'il prend en 1897 la défense de l'ÉIC en réponse aux débats à la chambre des communes, sa préoccupation pour le bien-être indigène commence également à émerger. Ses préoccupations humanitaires sont complètement bouleversées en 1899 suite à sa rencontre de Mary Kingsley. Voyageant par deux fois en Afrique, elle est animée d'un esprit scientifique et considère l'Africain

¹ MRAC, papiers Fuchs, boîte 40, minute de la lettre de Fuchs à Wahis, 10/8/1900.

² C. A. CLINE, *E.D. Morel 1873-1924. The Strategies of Protest*, Belfast, 1980, p. 1-8.

³ *Ibidem*, p. 7.

⁴ SPFAE, AA, AE 325 (159), correspondance avec Liverpool.

comme une personne dotée d'une culture rationnelle. La vision de Morel sur les sociétés africaines change de tout au tout. S'il voit en 1897 dans les atrocités les excès du barbarisme africain, il en cherche deux ans plus tard les causes dans les statistiques commerciales. Il en déduit très simplement que les populations locales ne sont pas payées pour leur travail. Elles sont donc contraintes par l'État et les atrocités ne sont pas les travers d'individus, mais les conséquences d'un système¹.

En juillet 1900, il publie six articles non signés dans le *Speaker* intitulés *The Congo Scandal*. Cette nouvelle orientation le pousse à quitter l'Elder Dempster et à s'engager comme rédacteur adjoint au journal *West Africa*. Cependant, l'absence de valorisation par son nouveau patron suscite chez Morel un désir de revanche. Tout en accentuant les attaques contre le Congo léopoldien, il s'attache à détruire la réputation de son rédacteur en chef et ambitionne d'être à la tête de son propre journal. N'arrivant pas à chasser son patron, il passe alors à l'action en fondant le *West African Mail*, dont le premier numéro paraît le 3 avril 1903. Pour ce faire, il a dû convaincre les armateurs de Liverpool de financer son entreprise. Les deux grands rivaux Alfred Jones et John Holt, que Morel avait rencontré par l'entremise de Kingsley, deviennent des actionnaires importants du nouveau journal².

Sa force de travail et son talent de propagandiste lui permettent rapidement de prendre la tête de la campagne anticongolaise. Entre 1900 et 1904, il écrit trois livres et un grand nombre de pamphlets et d'articles. Pour Stengers, Morel n'accuse pas à la légère et le propagandiste réunit des témoignages fiables. Il recherche les déclarations des missionnaires, qui restent d'abord cantonnées dans leurs cénacles. Le propagandiste doit donc persuader les évangélisateurs de lui communiquer des informations. Il doit même lutter contre l'influence de bienfaiteurs comme sir Hugh Gilzean-Reid, magnat de la presse et proche de Léopold II, qui s'assure du silence de la BMS. Avec John Weeks de la BMS et Grattan Guinness – le fils du fondateur Henry Guinness – de la Congo Balolo Mission, il détient finalement ses sources. Néanmoins, il retire toute dimension religieuse à la campagne et il évite même toute attaque à l'encontre des missions catholiques³. Par contre, le polémiste tendra de plus en plus à généraliser à outrance et à assimiler le Congo avec la notion de crime. Dès lors, « *sa vision sera celle, non plus d'un analyste pondéré, mais d'un homme submergé par une colère vengeresse, et que sa passion prive du sens des distinctions et des nuances.* »⁴ Ainsi lors de la publication du rapport Casement sur le « caoutchouc rouge » du Putumayo en 1912⁵ – un an avant la dissolution de la *Congo Reform Association*, Morel intervient dans le débat en affirmant qu'aucune situation ne peut être comparée avec le Congo léopoldien⁶. De surcroît, Morel est parfois dépassé par la propagande qu'il a mise en route. Ainsi lors de la publication en

¹ C. A. CLINE, *op. cit.*, p. 25.

² *Ibidem*, p. 29.

³ *Ibidem*, p. 36.

⁴ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 148.

⁵ En 1910, une compagnie anglaise, l'Anglo-Peruvian Amazon Rubber, défraie la chronique par les atrocités qu'elle fait subir aux populations indiennes du rio Putumayo, entre le Pérou et la Colombie. Roger Casement est adjoint à la commission d'enquête et il rédige un rapport qui est publié en 1912. Voir : M TAUSSIG, « Culture of Terror--Space of Death. Roger Casement's Putumayo Report and the Explanation of Torture », in *Comparative Studies in Society and History*, vol. 26, 1984, p. 467-497.

⁶ SPFAE, correspondance politique, Grande-Bretagne 1910-1912, lettre de l'ambassade à Davignon, 30/7/1912.

1907 à Londres du soliloque de Mark Twain, Morel met en garde de ne pas accepter littéralement les chiffres de la dépopulation avancés par l'auteur américain¹.

Son succès réside néanmoins bien plus dans la stratégie qu'il met en place. Bien plus que les faits ou le nombre des victimes, il maintient que les effets du système léopoldien qui sont d'une part plus dévastateurs que l'esclavage et qui d'autre part se perpétueront tant qu'existera l'ÉIC². De même, il tente de réunir les forces vives que ce soit les « marchands de Liverpool » et les sociétés des missionnaires. S'il obtient l'appui des évangélistes à la fin de 1903, la chambre de commerce de Liverpool, dont son président reste un fidèle allié de Léopold II³, ne lui accorde pas son soutien. Seul Holt, qui est un philanthrope profondément influencé par Kingsley soutient de manière désintéressée Morel. Encore que l'extension du système concessionnaire au Congo français ait pu déterminer Holt à agir au vu des pertes financières auxquelles il a dû faire face⁴. Quoi qu'il en soit, une grande partie de la presse belge discerne, dans la campagne anticongolaise, l'expression de la convoitise frustrée des armateurs anglais⁵.

b) Réactions du gouvernement anglais et changement de posture de Léopold II

Rapidement, Morel enlève un premier succès significatif avec l'adoption par la chambre des communes, le 20 mai 1903, d'une résolution appelant les puissances signataires à se concerter sur la question congolaise. Si les députés libéraux sir Charles Dilke et Herbert Samuel ont porté le projet devant les parlementaires, le journaliste en a été la véritable cheville ouvrière. Il a écrit le projet de résolution et a communiqué aux députés les informations indispensables au débat. L'intelligence de Morel est d'avoir, d'une part, combiné l'argumentaire humanitaire avec celui de la liberté commerciale et d'avoir, d'autre part, focalisé le débat sur le Congo contrairement à celui de 1897 qui avait concerné toute l'Afrique⁶. L'unanimité ne doit pas nous leurrer le gouvernement britannique n'est pas prompt à agir seul contre l'ÉIC⁷. Le Foreign Office s'attelle à la rédaction d'une note, qui est envoyée que le 8 août aux puissances signataires⁸. Comme pour le débat de mai, le document est divisé en deux volets, renvoyant inconsciemment aux deux grandes promesses de Léopold II dans les années précédant la conférence de Berlin. Le premier concerne des atrocités à propos desquelles les dénonciations affirment qu'elles résultent d'un système et du travail forcé. Si un certain crédit est accordé à ces accusations, le gouvernement anglais indique, dans le même temps, son incapacité à en évaluer la véracité, puisque le consulat à Boma n'est permanent que depuis 1901. Le deuxième dénonce le système de monopole en insistant sur le fait que celui-ci est contraire aux dispositions de l'acte de Berlin. L'Angleterre appelle les puissances signataires à faire part de leurs propositions et exprimer leurs avis sur le renvoi du tout ou d'une partie de la question devant la cour permanente d'arbitrage à La Haye.

¹ E. MOREL, « Préface », in M. TWAIN, *King Leopold's Soliloquy*, Londres, 1907, p. xvi-xvii.

² C. A. CLINE, *op. cit.*, p. 30-31.

³ Voir ce chapitre : E. les rapports officiels des agents de sir Alfred Jones, p. 539-541.

⁴ C. A. CLINE, *op. cit.*, p. 33.

⁵ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 131-132.

⁶ C. A. CLINE, *op. cit.*, p. 37.

⁷ J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II (...)*, vol 1, p. 106-110.

⁸ SPFAE, AF 1/1, 1^e série, vol. VI : 1903-1905, traduction de la note du 8 mai 1903 du Foreign Office.

Devant la fièvre montante, l'attitude de Léopold II est identique à celle des crises antérieures, mais elle va rapidement et radicalement se modifier. Le 10 mai, le Roi projette d'écrire à Fuchs dans le sens traditionnel, en rappelant la nécessité de construire un État modèle. Le ton est clairement celui employé en 1896 : « [...] On dit que le Gouvernement est cruel par essence pire que celui de la Turquie¹, qu'il repose sur le monopole et viole les actes de Berlin et de Bruxelles. [...] Un état (sic) ne peut se maintenir s'il a l'opinion mondiale contre lui. »² Consulté, van Eetvelde dissuade clairement le souverain d'envoyer la lettre, car s'il admet « [...] qu'on peut recommander encore une fois de ne tolérer aucun acte cruel ou inhumain [...] », il refuse que le droit de l'État de percevoir ou de laisser percevoir les impôts soit limité³. Comme en 1891, l'ancien secrétaire d'État appelle à la prudence et plus encore ici puisqu'il demande au Roi de ne pas se jeter personnellement dans le débat. Néanmoins et contrairement à la position de 1891, van Eetvelde ne se place plus dans une optique de réforme et il se fait le porte-parole des intérêts des sociétés concessionnaires. Très probablement, Léopold II n'a pas envoyé la lettre au gouverneur, mais par contre il s'implique dans le débat après la résolution prise par la chambre des communes. Cette dernière a d'ailleurs changé le visage de la campagne anticongolaise. La controverse s'inscrit dans un mouvement cadré et allant en s'amplifiant, tandis que le débat ne reste pas cloisonné dans les chancelleries. Devenu public, il oblige les gouvernements à prendre ouvertement position. Les règles du jeu utilisées par le Roi depuis 1876 ont donc été modifiées et le danger paraît bien plus périlleux. À l'instar du caractère du vieux monarque, la position de Léopold II se durcit et se radicalise.

Une semaine après la résolution, le quotidien catholique, *Le Patriote*, se propose de commencer une campagne contre Edmund Morel et Guy Burrows⁴, qui sous la plume du monarque sont qualifiés de « corsaires »⁵. En effet, le Roi explique que le journal doit écrire qu'« Il a fallu inventer des crimes pour la cause. [...] La campagne n'est pas une campagne humanitaire, mais une campagne de convoitise. [...] On ne parlait pas de crimes tant qu'on ne savait pas le Congo riche [...] »⁶. Le discours du monarque semble s'inscrire dans une rhétorique propagandiste. Il faut toutefois distinguer deux éléments : d'un côté les cruautés et de l'autre le motif de la campagne. Pour les atrocités, le discours de Léopold II glisse vers la réfutation complète de leur existence. Ainsi pour le cas de Burrows, le Roi suggère de rejeter les propos avec indignation, en soutenant que l'État et les sociétés sont conscientes de l'importance des relations amicales pour la productivité. Autrement dit :

¹ La déliquescence de l'Empire ottoman conduit aux massacres des Arméniens en 1895-1896 avec la complicité supposée du pouvoir. Dès lors le sultan Abdülhamid II est diabolisé en Europe et devient le « sultan rouge ».

² SPFAE, AA, IRCB, 507, projet de lettre du Roi à Fuchs, 10/5/1903.

³ *Ibidem*, lettre de van Eetvelde au Roi, 10/5/1903.

⁴ Le personnage est trouble. Officier anglais, il est engagé en 1894 pour servir dans le Bahr-el-Ghazal. En 1897, Fuchs signale que Burrows est mal intentionné vis-à-vis de l'État (MRAC, papiers Fuchs, 220, minute de la lettre Fuchs, 30/7/1897). Présenté comme un maître chanteur (AGR, PVE, Pos4074, 45, lettre de Liebrechts à van Eetvelde, 14/9/1897), Liebrechts conseille dès lors de mettre en œuvre les moyens de se l'attacher (SPFAE, AA, IRCB, 505, note de Liebrechts au Roi, 24/8/1897). Sans connaître les résultats des démarches, il est certain que Burrows est animé de meilleurs sentiments. Il publie en 1898 un livre préfacé par Stanley et l'éditeur demande qu'il soit dédié au Roi (SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 23/7/1898). Par contre lors de son second retour, il se lance dans une campagne qui n'est pas toujours claire puisqu'il édite également des brochures élogieuses sur l'ÉIC (APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 126, note de Wiener au Roi, 29/11/1902). Il reste cependant que son livre *The Curse of Central Africa* est considéré comme calomnieux. Léopold II exige donc l'arrêt de la diffusion du livre (AGR, papier Wiener, Coll.22 N°1324/1, 10, note du Roi à Wiener, 30/12/1902). Lors de son procès en mars 1904, Burrows accepte la condamnation et reconnaît le caractère calomnieux de l'ouvrage.

⁵ APR, fonds Goffinet, note de Baerts et commentaire Roi, 28/5/1903.

⁶ *Idem*.

« *Qu'accuser des blancs de cupidité et en même temps de maltraiter de faire fuir les noirs est un non-sens que l'on signale au bon sens public.* »¹ Si le registre est celui de la polémique, il est, par la suite, moins évident de l'affirmer. L'hypothèse peut donc être posée sur l'adhésion du monarque à son propre discours. Pour le motif de convoitise, Léopold II, comme pour le conflit avec les sociétés commerciales belges en 1890-1892, se place dans une logique de défense. Le Roi redoute bien plus des négociations, où l'ÉIC serait exclu, forçant un changement de régime qu'une nouvelle conférence où l'unanimité est requise². Il accueille donc la proposition d'Ernest Nys, professeur à l'ULB, d'une consultation sur la question du domaine privé. Le monarque n'hésite d'ailleurs pas de prodiguer ses remarques au juriste. Le but est de diffuser le plus largement les résultats de Nys, qui est alors reconnu internationalement et jouit d'une réputation d'intégrité³. L'épisode est bien loin d'être secondaire puisque dans ses démarches, Nys entre en contact avec sir Charles Dilke. Cette correspondance avec le député anglais raidit encore plus la posture de Léopold II. Sans ambages, Dilke affirme qu'au vu de la législation et des comportements criminels, « *the state should be destroyed* », soit en transférant la souveraineté à la France, soit en le divisant entre l'Allemagne et la France⁴. La lecture de ces propos suscite l'ire royale, qui dénie l'accusation de cruauté sur les populations locales et qui jette l'opprobre sur l'Angleterre, car elle détruirait un État indépendant, ce qui serait pour le principal intéressé « *un grand crime, un des plus grands crimes.* »⁵ Tout comme Morel, Léopold II s'engage complètement dans une campagne de propagande. Au cours de l'été 1903, la campagne anticongolaise devient une bataille rangée entre deux camps.

D'un côté, Léopold II et ses alliés qui, à l'instar du tsar Nicolas II, comprennent « *la campagne anglaise comme inspirée seulement par une rivalité commerciale, et un besoin jaloux de s'immiscer dans les affaires d'autrui.* »⁶ Le Roi réplique de la même manière en ordonnant le lancement d'un organe de presse *La Vérité sur le Congo* dont la gestion revient à Adolphe de Cuvelier⁷. Le service de presse est donc réactivé et passe à priori sous la gestion du département des Affaires étrangères⁸. Néanmoins, l'État indépendant ne prend pas officiellement la direction du nouveau périodique. Le Roi récupère et coordonne les différentes initiatives émergeant suite à la motion anglaise dans les milieux économiques et coloniaux belges. Sur base d'une première initiative lancée par Alexis Dufourny, président de la société belge des ingénieurs et des industriels, est fondée le 19 août la Fédération pour la défense des intérêts belges à l'étranger (FEDIBE). Cette Fédération devient l'éditeur responsable de *La Vérité sur le Congo*, mais elle est en lien étroit avec l'ÉIC et son bureau de presse. Le gouverneur Wahis y joue d'ailleurs un rôle de premier plan tant dans la fondation – comme président de la société de géographie d'Anvers et du cercle africain – que dans le comité de rédaction du nouveau journal qu'il préside. En outre, le bureau de presse finance divers quotidiens qui lui sont favorables tant en Belgique qu'à l'étranger⁹.

¹ AGR, papier Wiener, Coll.22 N°1324/1, 10, note du Roi à Wiener, 19/1/1902.

² APR, fonds Goffinet, note de Baerts et commentaire Roi, 15/6/1903.

³ *Ibidem*, note de Baerts au Roi, 16/6/1903. Il n'empêche que Nys sollicitera peu de temps après l'appui du Roi pour être nommé à la cour d'appel de Bruxelles. *Ibidem*, 24/7/1903.

⁴ *Ibidem*, copie de la lettre de Dilke à Nys, 17/6/1903.

⁵ *Ibidem*, notes de Baerts et commentaire du Roi, 18-19/6/1903.

⁶ *Ibidem*, vol. VI : 1903-1905, lettre de Leghait à de Favereau, 10/1/1904.

⁷ AGR, PVE, Pos4072, 35, lettre du Roi à van Eetvelde, 15/6/1903.

⁸ Pour les débuts du service de presse, voir : chapitre 2. b) Un service presse à l'Intérieur dès 1892 ?, p. 102-107.

⁹ La campagne de propagande de l'ÉIC a fait l'objet d'une étude approfondie : R. WIGGERS, *De "Fédération pour la défense des intérêts belges à l'étranger" en de Congo, 1903-1913*, Tiel, 1986. L'essentiel de son travail a été résumé : R.

D'un autre côté, le courant abolitionniste qui galvanisé par Morel entraîne dans le mouvement le Gouvernement britannique et ce bien malgré lui. Le ministre des Affaires étrangères, lord Lansdowne, rappelle à l'ambassadeur belge que l'Angleterre ne saurait que faire du Congo¹. S'il n'y a pas de volonté hostile, Londres ne reste cependant pas inactif puisque peu de temps avant le débat à la chambre des communes, le Foreign Office répond favorablement à la requête du consul à Boma de mener une enquête dans le Haut-Congo. La publication du rapport Casement en février 1904 fera monter d'un degré supplémentaire la campagne anticongolaise.

La note du 8 août déclenche par conséquent une fébrile activité, car le Roi ne veut à aucun prix que la question congolaise soit inscrite à l'ordre du jour des chancelleries². Le corps diplomatique belge est mobilisé et le premier appui recherché est celui du grand internationaliste Fiodor Martens, également membre du Conseil supérieur du Congo³. Pour ce précurseur du droit humanitaire, la question des cruautés n'est là que pour impressionner l'opinion publique. Dès lors, il est nécessaire que de se concentrer sur l'accusation de la violation de l'acte de Berlin⁴. Par la suite, la préparation d'un dossier de défense ne se révèle pas nécessaire, car la note anglaise est accueillie de manière indifférente, notamment par Berlin et Paris⁵. Leur attitude encourage en septembre une réponse de l'ÉIC, dont le ton irrite le Gouvernement britannique⁶. La note congolaise ne se limite pas à réfuter l'existence d'un système d'oppression et à réaffirmer le droit de propriété ; le ton employé est celui d'une véritable attaque en règle⁷. Les accusations contre l'ÉIC sont, au final, semblables à celles portées à l'encontre de l'administration coloniale anglaise. Principalement, la position de l'État indépendant retient la convoitise comme motif et le partage du Congo comme le but de la campagne. En outre, l'arbitrage est une arme à double tranchant, poursuit l'argumentaire, car le même procédé pourrait être employé pour régler la question de l'occupation du Bahr-el-Ghazal.

B. Le rapport du consul Roger Casement

Avec l'adoption de la résolution d'Herbert Samuel, la chambre des communes oblige donc le gouvernement anglais à prendre l'initiative dans la question congolaise. Cette décision contraint le Foreign Office à sortir, non sans crainte, de sa réserve courtoise car la diplomatie anglaise est en mai 1903 incapable de prouver les allégations inscrites dans la note du 8 août. En réalité, n'ayant pas de consul résidant au Congo avant le début du XX^e siècle, les éléments à la disposition du Foreign Office proviennent essentiellement de coupures de la presse belge⁸. C'est ainsi qu'entre en jeu le consul Roger Casement, dont le rapport oriente définitivement le débat sur l'ÉIC vers une condamnation sans appel.

WIGGERS, *De « Fédération pour la Défense des intérêts belges à l'Etranger » en het Persbureau van de Onafhankelijke Kongostaat, 1903-1908*, in *Bulletin des séances de l'Académie royale des Sciences d'Outre-mer*, vol. 38, n°2, 1992, p. 135-183. Pour la subvention de la presse des cas d'étude ont été réalisés : E. MEUWISSEN, « "Le Petit Bleu" de Gérard Harry (1894-1908) », in *RBHC-BTNG*, vol. 15, n°1-2, 1984, p. 137-164.

¹ APR, fonds Goffinet, vol. V : 1903, lettre de Lalaing à de Favereau, 22/10/1903.

² SPFAE, AF 1/1, 1^e série, vol. V : 1903, note du Roi, s.d.

³ Voir le chapitre 4 : 2. Un réseau de jurisconsultes, p. 348-349.

⁴ SPFAE, AF 1/1, 1^e série, vol. V : 1903, lettre de Leghait à de Favereau, 9/8/1903.

⁵ *Ibidem*, lettre confidentielle d'Anethan à de Favereau, 20/8/1903 ; lettre de Greindl à de Favereau, 5/9/1903.

⁶ *Ibidem*, vol. VI : 1903-1905, lettre de Lalaing à de Favereau, 8/4/1904.

⁷ *Ibidem*, vol. V : 1903, note de l'État indépendant du Congo, 17/9/1903.

⁸ W. R. LOUIS, *Ends of British Imperialism (...)*, p. 129-130.

a) Observations et constats de Casement

i. *Parcours et personnalité de Roger Casement*

Sa première rencontre avec Casement en décembre 1903 devient pour Morel l'un des rares épisodes de sa vie qui lui laisse un souvenir impérissable¹. En dehors de leur indignation commune, les destinées de ces deux hommes se recoupent sur plusieurs points communs, y compris des traits de personnalité. Né en 1864, Casement est le cadet d'une famille irlandaise. Il devient rapidement orphelin. À vingt ans, il est engagé comme « *purser* » sur un bateau de l'Elder Dempster. Le futur consul est également doté d'une grande empathie. Lui-même souffre de sa condition homosexuelle en tant que catholique convaincu. En 1894, il s'indigne dans une lettre à Fox-Bourne des atrocités commises par les Allemands au Cameroun. Passionné, il s'engage sans réserve dans les causes qu'il défend. En 1916, il paiera de sa vie sa participation à l'*Eastern Rising* car la domination anglaise sur l'Irlande était pour lui aussi insupportable que les affres de la colonisation.

Arrivé au Congo en 1884, il s'engage au service de l'AIC puis de la Sanford Exploring Expedition. En 1889, il est au service pendant quelques mois comme auxiliaire laïc de la BMS. L'année d'après, il est au service de la SAB pour organiser le transport dans le Bas-Congo. Finalement, il entre au service du Foreign Office en 1892. Trois ans plus tard, il est nommé consul et est attaché à l'Afrique portugaise, d'abord à Lourenço Marques, puis en 1898 à Saint-Paul de Loanda. À ce poste, il est également en charge de l'ÉIC et du Gabon. Il exprime rapidement le désir d'entreprendre un voyage dans le Congo léopoldien mais le Foreign Office n'accède pas à sa demande. Ce qui ne l'empêche pas de rapporter des témoignages sur la mauvaise administration de l'État indépendant dès 1900². De retour en Europe, il est reçu à Laeken puis en colloque singulier par Léopold II. Indigné par l'affaire de la Mongala, le Roi n'hésite pas à reconnaître devant le consul que des actes de cruautés sont commis au Congo. Casement ne se laisse cependant pas plus impressionner par le souverain. Regagnant Boma en mai 1902, il sollicite l'autorisation du Foreign Office pour gagner le Haut-Congo. Bien qu'il y soit autorisé, il demande d'abord de regagner l'Angleterre pour s'y soigner. Il remet un premier rapport, qui est imprimé pour l'usage de l'administration anglaise. Ayant repris le service actif en avril 1903, il entame son enquête l'emmenant le long du fleuve, visitant principalement le district de l'Équateur, faisant le tour du lac Tumba et empruntant les affluents pour visiter les sociétés de La Lulonga – constituée en 1898 – et de l'ABIR, même s'il ne visite, pour cette dernière, que le poste de Bongandanga. De retour à Léopoldville le 15 septembre, il quitte l'Afrique le 7 novembre 1903.

ii. *Éléments principaux du rapport consulaire*

Le rapport de Casement se présente comme un récit de voyage. À chacune des étapes, il décrit ce qu'il voit et rapporte les témoignages autant des Européens que des populations locales. Il ne se livre donc pas à l'exercice d'une synthèse analytique à l'instar du rapport de la commission d'enquête. Comme le fait remarquer Vangroenweghe, le consul n'accepte pas automatiquement les récits qu'il entend. La structure du rapport et le choix de la transcription des témoignages

¹ C.A. CLINE, *op. cit.*, p. 38.

² D. VANGROENWEGHE, « Introduction », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 4.

oraux favorisent un impact émotionnel chez le lecteur. Dans la mesure du possible, Casement tente de vérifier les assertions. Il n'accorde donc pas une caution à tous les éléments qu'il retranscrit. Il possède en outre l'avantage de pouvoir établir une comparaison avec ses souvenirs de ses pérégrinations dans une partie de ces régions en 1887. Toutefois, il lui est impossible de tout vérifier et le rapport compte donc des approximations ou des erreurs¹. Ainsi, les témoignages si terribles enregistrés dans les environs du lac Tumba auraient été grossis par l'interprète de Joseph Clark². La méprise la plus flagrante concerne le cas d'Epondo, un adolescent amputé qui accuse une sentinelle d'être l'auteur des faits. L'ÉIC se servira rapidement de cette erreur de jugement pour démonter le rapport Casement. Elle souligne également que le consul s'investit personnellement – certes dans une certaine mesure – dans son enquête. Néanmoins, l'œuvre n'est pas celle d'un polémiste. Il souligne les apports de l'ÉIC comme la disparition des marchés aux esclaves³. Ceux-ci se retrouvent plutôt au début du rapport, car l'appréciation de Casement se ternit au fur et à mesure de son périple⁴.

L'élément qui ressort en premier du rapport est le caractère exagéré des prestations exigées des autochtones concernant : la masse de travail, le nombre de contribuables, les trajets à parcourir ou encore la rémunération⁵. Les villages – sauf quelques rares exceptions⁶ – se trouvent pressurés et sont par conséquent incapables d'assumer les obligations. Ils tombent sous le coup de mesures de rétorsion qui varient selon les lieux. Le consul recherche naturellement les dispositions légales qui les autorisent et en toute logique, il n'en trouve pas⁷. Les mesures contraignantes sont fort développées par les deux sociétés concessionnaires, à l'exemple du poste visité de l'ABIR qui comporte une « maison d'otages » emprisonnant surtout des femmes jusqu'au moment où les prestations manquantes sont accomplies. Autre trait particulier des sociétés concessionnaires, pour s'assurer à la fois du travail et de la surveillance des villages, est l'utilisation d'intermédiaires africains : les sentinelles⁸.

¹ *Ibidem*, p. 22.

² AGR, PVE, Pos4077, 66, courrier reçu le 26/9/1904, rencontre Mountmorres-Clark, lettre n° 1183 17/9/1904. L'historien américain William Louis affirme d'ailleurs que la vision apocalyptique du Congo dressé par Casement était exagérée. W. R. LOUIS, *Ends of British Imperialism (...)*, p. 127.

³ R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 35.

⁴ Nous retenons ici que les lignes de faite du rapport puisque celui-ci a été déjà été utilisé pour la description du système léopoldien. Voir le chapitre 5 : 2. Les caractéristiques du système du « red rubber », p. 415-429.

⁵ Les prestations se rapportent à la fourniture de vivres frais (chikwangue) ou non (poisson) pour les postes de l'État, de bois de chauffe pour les steamers ou de construction, de ressources naturelles et principalement le caoutchouc et la gomme copal. Casement illustre avec concision l'exploitation en comparant le salaire de ses employés, qui gagnent en une semaine ce que les populations du lac Tumba reçoivent en une année. Le labeur accapare à un tel point les populations sont enchaînées à leurs régions. R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 45, 50.

⁶ *Ibidem*, p. 37.

⁷ Deux témoignages rapportent l'usage fréquent de la chicotte pour ceux qui n'apportent pas les quantités demandées. Dans certains cas, la communauté est frappée d'une amende si élevée que des familles doivent vendre un de leurs membres pour payer la quote-part. Arrivé dans les environs de Coquilhatville, Casement constate que les « contrevenants » sont arrêtés et mis à la chaîne. Cette sanction, comme le souligne un témoin africain, ne revêt aucun côté pratique puisqu'il augmente la difficulté du travail en enlevant des travailleurs. *Ibidem*, p. 45, 51, 55, 57-59, 61, 76. Voir à ce propos ce chapitre : E. La mission d'inspection de Félix Fuchs, p. 505-506.

⁸ Armées et postées dans les villages, elles ont tendance à s'arroger en maître absolu en agissant pour leur propre intérêt. Elle n'hésite pas à faire du chantage et mène à se mêler des questions domestiques où elles se muent en juge et font payer leurs décisions. En outre, elles restent impunies lorsqu'elles commettent des crimes ou des délits. *Ibidem*, p. 71, 75, 77.

Au-delà de l'iniquité de ce système d'imposition, l'horreur en réside dans la pratique des expéditions armées en vue de contraindre les populations à faire les récoltes, ce qui d'après la déclaration d'un agent décédé en 1899 est le seul moyen efficace¹. Ce propos n'est pas différent de celui d'Émile Lemery, directeur du Lomani, énoncé quelques années plus tard. Cette dure réalité, Casement la rencontre rapidement à proximité de Bolobo en rencontrant un groupe de Basengele, qui ont fui le district de l'Équateur. Leur récit semble si exagéré que Casement n'accepte pas de suite leur témoignage. D'après eux, leur seule alternative était soit d'être tué pour n'avoir pas apporté assez de caoutchouc soit de mourir de faim². Lors de ces expéditions se commettent les mutilations pas seulement de mains, mais également d'oreille ou de parties génitales pour bien prouver qu'il s'agit de personnes masculines. Les faits incriminés appartiennent au passé et les chefs de poste, qui se confie aux missionnaires ou à Casement, expriment tout leur dégoût vis-à-vis des pratiques de leurs prédécesseurs³. Par contre, elles s'inscrivent dans un registre différent dans les territoires les sociétés concessionnaires et où elles sont, en outre contemporaines à l'enquête de Casement. L'empathie indignée du consul le pousse à agir, lorsqu'il rencontre dans la concession de La Lulonga un adolescent dont la main aurait été coupée par la sentinelle attachée à son village. Casement mène directement une enquête et use de l'examen contradictoire. Au bout de celui-ci, il fait arrêter la sentinelle et la livre aux autorités locales⁴.

Le résultat le plus visible d'une telle situation est une dépopulation se marquant parfois avec la disparition de villages entiers. Le consul estime, sur la dernière décade, une diminution de 60 à 70 % des habitants autour du lac Tumba⁵. Le dépeuplement se comprend également par une émigration importante vers le Congo français⁶. Les exactions et leurs conséquences ne sont pas les seules causes du dépeuplement. Bien qu'il ne l'évalue pas, Casement note cependant les effets de la maladie du sommeil. Ainsi à Chumbiri, le missionnaire Billington n'affirme plus comme en 1896 que la dépopulation résulte du libertinage, mais plutôt des ravages de la contagion. Le rôle des épidémies ne doit absolument pas être négligé. Déjà durant son service à la SAB, Casement remarquait en 1891 l'étendue des dégâts de la maladie du sommeil dans le district des Cataractes. À un tel point, témoigne-t-il, que les habitants d'un village durement frappé avaient dénommé leur contrée « *le pays de la mort* »⁷.

¹ *Ibidem*, p. 65.

² L'agent responsable de ces actes en 1898-1900, Charles Massard, est alors toujours en fonction. Il est rappelé en 1904 pour être arrêté. *Ibidem*, p. 39, 105.

³ Les mutilations se comprennent dans ce cadre pour contrôler les munitions *Ibidem*, p. 49, 104.

⁴ *Ibidem*, p. 87, 125-129.

⁵ La corrélation avec le début du système du red rubber est établie. Il faut compter les victimes des expéditions armées qui ne se dénombrent pas que parmi les hommes. Ces conflits se perdurant durant plusieurs années entraînent également un climat d'insécurité. La menace constante produit l'abandon des cultures nourricières, entraînant un affaiblissement et donc une moindre résistance aux maladies. De plus, les femmes refusent d'être enceintes de peur d'avoir un enfant à charge pendant les attaques. Cet ensemble entraîne en toute logique une baisse du taux de natalité, sans compter que les enfants qui sont fait prisonniers sont envoyés dans les missions catholiques. *Ibidem*, p. 43.

⁶ À Irebu, les autochtones avaient fui les prestations et reviennent progressivement aux alentours de 1903. L'émigration était si forte dans les alentours de Coquilhatville qu'une surveillance étroite avait été mise en place tant et si bien qu'un grand nombre de fuyards ont été arrêtés de force ou tués. *Ibidem*, p. 42, 52.

⁷ SPFAE, AA, GG 15 150, réponse du docteur Yourlound au questionnaire de la Liverpool School of Tropical Medicine, 10/8/1903.

b) Les réactions de l'État indépendant au rapport Casement

i. *Le décret sur les prestations indigènes du 18 novembre 1903*

Le retour du consul provoque une campagne anti-Casement mise en œuvre par les moyens de propagande de l'ÉIC¹. Les sphères gouvernementales ne peuvent évidemment pas rester dans ce registre. Bien au contraire, elles sont obligées d'agir politiquement. Pour pallier la dénonciation d'un système de travail forcé, un décret est pris le 18 novembre – peu de temps après le retour de Casement – et consacre officiellement le système d'impositions². Avec cette nouvelle législation, l'ÉIC n'abandonne pas l'obligation de travailler et la loi conserve de surcroît l'usage de la contrainte et du travail forcé pour sévir contre les manquements. En outre, il n'est pas admis que l'application du décret entraîne une baisse des revenus. L'esprit du texte se veut pourtant être différent. Léopold II attire l'attention des secrétaires généraux sur l'importance du décret et sur la nécessité de légiférer avec grand soin et justice³. L'État se sent investi, dans le cadre de la mission civilisatrice, d'inculquer le travail, à tous et non à quelques-uns, comme vertu⁴. Il s'agit là de l'interprétation du Gouvernement central à propos de la surcharge de travail dénoncée par Casement. Dorénavant, les autochtones sont soumis à des prestations qui se concrétisent par quarante heures de travail par mois. L'administration se trouve obligée de se lancer dans un travail de recensement, en vue de répartir l'impôt équitablement sur tous et non sur quelques-uns. Il est difficilement imaginable qu'un tel travail puisse se faire pour l'année 1904, mais l'administration territoriale est responsable de le mener à bien. Le décret établit en outre un cadre sévère envers les agents qui commettraient des délits envers les indigènes. La loi suit même quelque peu la proposition faite par Fuchs lors de son dernier voyage d'inspection sur le commissionnement des agents commerciaux. Plusieurs sociétés concessionnaires, dont l'ABIR et l'Anversoise, sont toujours chargées du recouvrement de l'impôt. Il n'est évidemment plus question que celles-ci usent de la force armée. Dès lors, leurs employés ne peuvent plus que dresser des procès-verbaux en cas d'infraction et les transmettre au corps de police. La restriction de leurs prérogatives est plus importante qu'avec la réduction du droit de police. Les nouvelles mesures suscitent les commentaires sarcastiques de Longtain que nous avons rencontrés plus haut. La possibilité est toujours de mise de commissionner des agents commerciaux d'exercer la contrainte. Cette faculté ne peut être attribuée qu'à des personnes irréprochables et possédant une expérience au Congo. De surcroît, elle est exprimée dans des termes restrictifs. La contrainte ne permet plus que le travail forcé à concurrence des prestations légales⁵. Le nouveau cadre a le mérite d'objectiver les prestations en supprimant l'arbitraire, et l'emploi de la terreur (peines corporelles et attaques armées) qui y était attaché.

Sur papier, la norme législative devient le premier jalon qui peut démonter le système du red rubber. Son application sur le terrain ne sait par contre qu'être progressive et dépend du bon vouloir de tout l'appareil de l'État. Sur base des rapports du haut-commissaire Henry, le secrétaire général Droogmans ne peut que constater en 1907 les nombreux abus consistant à obtenir une

¹ D. VANGROENWEGHE, « Introduction », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 14

² AGR, papiers Droogmans, 6, lettre de Droogmans au gouverneur, 25/11/1903.

³ *Ibidem*, 54, note du Roi à Droogmans, 20/9/1903.

⁴ AGR, PVE, Pos4078, 68, instructions de Droogmans sur le décret, 25/11/1903

⁵ *Ibidem*, notice sur les instructions pour les agents commissionnés pour le recouvrement des prestations.

imposition supérieure aux prescriptions légales¹. Les modifications du système des prestations sont donc mineures et il n'y a pas de grands bouleversements dans la gouvernance. Enhardi par la nouvelle législation, Fuchs rédige un projet de décret qui permettrait aux juges de statuer malgré l'insuffisance de la loi « [...] lorsqu'il s'agira d'actes répréhensibles tombant sous l'application de lois pénales d'autres pays et contraires aux principes de l'humanité & la protection due aux populations indigènes. »² Il est difficile à savoir si le projet n'a pas été déposé ou s'il a été refusé. À l'inverse, il est certain que le Gouvernement central confie aux hauts commissaires le soin de veiller sur les amorces de réformes.

ii. La mission des Hauts commissaires du Roi-souverain

1. La mission de Justin Malfeyt

En 1903, Justin Malfeyt est chargé d'une haute mission de surveillance. La tension entre le maintien du système des prestations et les amorces de réformes se perçoivent clairement dans les instructions du haut-commissaire. Toutes généreuses qu'elles soient, elles démontrent l'impossibilité de résoudre immédiatement la quadrature du cercle léopoldien. D'un côté, les impôts en nature sont considérés pour ce qu'ils sont véritablement, soit le signe extérieur de richesse du Congo maintenant haut le crédit de l'ÉIC auprès des marchés financiers. Comme nous venons de le voir au point précédent, la nouvelle conception des impôts maintient intact le montant acquis et vise à une augmentation progressive des revenus³. D'un autre côté, la mission de Malfeyt est également la mobilisation des commissaires du Roi-souverain, qui comme émissaire personnel du monarque doivent favoriser le changement de régime⁴.

Lors de son travail, la commission d'enquête est en possession du rapport de Malfeyt sur la concession de la SAB, située sur la Busira et dénommée le Bus-Bloc, dans le district de l'Équateur⁵. En tant que militaire, il aborde la problématique d'une manière radicalement différente de celle de Casement. Dans son rôle d'officier, il évalue les compétences de commandements des subalternes et principalement des chefs de postes. De manière superficielle, les avis de Malfeyt et du consul se rapprochent à propos des sentinelles et de la responsabilité des agents. L'officier juge néfaste le rôle des sentinelles qui abusent de leur position au détriment des populations locales. Plus encore, Malfeyt considère qu'ils sont les instigateurs de tous les abus. Il n'y a donc pas, contrairement à Casement, l'idée d'un système à la base des atrocités. D'après lui, le personnel subalterne n'est pas assez fort sur le plan du caractère et de l'expérience, si bien qu'ils tolèrent les crimes ou obéissent aux suggestions de leur personnel. « *Livrés à eux-mêmes et au personnel qui les exploite, écrit Malfeyt, il n'y a rien de bon à attendre de leurs services. Ils deviennent un danger.* »⁶ Il faut donc pour le haut-commissaire garder qu'un seul poste par secteur où les Européens seraient sous la direction d'un chef expérimenté et supprimer les sentinelles, qui sont appelées dorénavant « garde forestier ». À l'instar de Sarrazyn en 1897, il revient sur la répugnance des autochtones – liée aux vexations et brutalités – pour la récolte du caoutchouc.

¹ MRAC, papiers Fuchs, 215, lettre de Droogmans au gouverneur, 13/7/1907.

² *Ibidem*, 174, note de Fuchs sur insuffisance des lois sur rapports entre natifs et Européens.

³ AGR, papiers Droogmans, 14, note du Roi à Droogmans, 25/8/1903 ; PVE, Pos4078, 68, instructions pour le Haut-commissaire royal.

⁴ Voir ce chapitre. C. Une institution informelle : le corps des Hauts-commissaires du Roi-Souverain, p. 470-472.

⁵ SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1365, N°8, rapport Malfeyt.

⁶ *Idem*.

L'État a, en outre, commis des erreurs de psychologie. Il a contraint des populations fluviales tandis qu'elles auraient pu être employées plus efficacement dans leurs activités traditionnelles. Il en est de même pour les rémunérations. En lieu et place des étoffes, il faut proposer des produits qui intéressent les natifs tels le sel, la poudre et même le fusil à piston. Les deux parties trouveraient ainsi leurs intérêts. Ces solutions faciliteraient le retour à la normale.

Malfeyt est beaucoup plus critique à l'égard de l'ABIR dont les procédés répondent à l'objectif de produire le plus de caoutchouc possible sans se préoccuper des populations. Le haut-commissaire pointe également le personnel, mais il considère à l'inverse que l'impôt exigé n'est pas très élevé. La société doit donc engager les réformes préconisées. Toutefois le gouverneur ne suit pas Malfeyt sur la proposition d'accorder à nouveau un droit de contrainte au directeur de l'ABIR¹. Le secrétaire-interprète de la commission d'enquête reste cependant dubitatif devant un tel discours. Il salue en Malfeyt une brillante intelligence voyant nettement les problèmes, mais qui « [...] a le tort de les résoudre par un tour de main, et qui se figure que quelques bonnes paroles feront oublier à l'indigène sa misère et ses incuries. »²

Malfeyt n'est pas le seul haut-commissaire à être dépêché au Congo. Léopold II envoie d'autres émissaires personnels travaillant parallèlement ou successivement à la commission d'enquête instituée en juillet 1904. Il nous faut donc transgresser quelque peu la logique chronologique pour évoquer les missions de Luigi Armani (1904-1906) et d'Alphonse Cabra (1905-1906).

2. La mission de Luigi Armani

Le Gouvernement central recherche d'abord une personne étrangère aux cadres de l'État. L'optique est sans doute de donner une assurance de transparence à l'opinion publique. Pour ce faire, l'administration centrale se tourne vers l'Italie qu'elle a fort sollicitée les dernières années pour le recrutement d'officiers et de magistrats³. Le palais a en vue l'amiral Candiani qui est également sénateur. Ce dernier décline et le consul congolais à Gênes soumet la candidature de Luigi Armani, qui a participé au corps expéditionnaire italien envoyé en Chine en 1900-1901⁴. Nommé inspecteur d'État, il arrive au Congo en mars 1904 et Costermans prévient l'administration territoriale de tous les points qui seront vérifiés lors de l'inspection⁵. À toutes choses égales, le procédé s'apparente au professeur qui donne à l'avance les questions de l'interrogation. Du moins, il est possible de connaître avec précision la mission de l'officier italien. Elle comporte trois volets dont le principal concerne le rapport avec les indigènes. Les points contrôlés sont traditionnels à l'exemple de l'existence de petits postes noirs, les pratiques de mutilations ou encore la réduction en esclavage des populations. Les deux autres renvoient d'une part à la condition des travailleurs de l'État qui s'assimile au premier volet et d'autre part, à la tenue des magasins qui tient plus de la logistique et de la comptabilité.

¹ Ce passage est très intéressant car il illustre la façon dont le Roi est tenu au courant c'est-à-dire par des informations très lissées. Si Léopold II n'exige pas de voir la lettre ou le rapport, il a une connaissance très approximative de la situation au Congo (voir le chapitre 2 : A. Les canaux d'informations, p. 154-156). APR, fonds Goffinet, farde Congo, résumé par Baerts du courrier reçu d'Afrique le 28/8/1905.

² AULB, papiers Stengers, lettre de Grégoire à sa mère, 16/11/1904.

³ L. RANIERI, *Les relations entre l'État indépendant du Congo et l'Italie*, mémoires de l'ARSC, Bruxelles, 1959, p. 112-139.

⁴ SPFAE, AA, SPA 1228, lettre du consul Elia à Liebrechts, 15/1/1904.

⁵ MRAC, papiers Wahis, 70/13, n°2, instructions de Costermans en rapport avec la mission d'Armani, 22/4/1904

Quelques éléments ont été conservés sur la mission d'Armani. Nous savons qu'il s'est rendu dans les districts du Stanley-Pool et du Kwango¹. Dans les deux cas, le gouverneur écrit à Bruxelles sur base du rapport destiné au commissaire de district, ce qui vaut à celui du Kwango d'être convoqué à Boma pour s'expliquer sur sa gestion. De sa tournée au Stanley-Pool, Armani n'affirme n'avoir remarqué que quelques petites irrégularités². Par contre, la région frontière avec l'Angola semble avoir plus bénéficié de la présence d'Armani ne fût-ce sans doute par la présence plus importante d'agents italiens. L'inspecteur d'État note plusieurs fautes dont la présence permanente de la potence, signe d'un régime de terreur honni par Fuchs lors de sa dernière mission d'inspection. Son travail est consciencieux puisqu'il dénonce les manquements du commissaire de district vis-à-vis de ses sous-ordres dans la détention arbitraire ou bien dans la maltraitance du personnel noir à Popokabaka³. Néanmoins, Armani, qui est de retour en Italie en 1906, ne voit pas son mandat renouvelé. La raison se trouve de toute vraisemblance dans le comportement de l'officier peu approprié à sa fonction. D'après le gouverneur, Armani a amené avec lui une série d'échantillons et tente de décrocher des contrats pour des maisons italiennes, ce qui donne naissance à beaucoup de plaisanteries⁴. Armani s'en défend, mais donne le bâton pour le battre en rapportant le sobriquet qu'il avait reçu des journaux : « *l'inspecteur aux courants d'air* ». Ironie de l'histoire, les archives du palais ne conservent des éléments que sur la seule mission d'Armani. Toujours aussi fantasque, il propose, après la fin de son mandat, ses services à l'ÉIC pour développer des cultures de rapport (soie) ou vivrières (raisin, tomate, etc.)⁵. Le personnage est de toute évidence contrasté, car il a accompli en partie sa mission ne supportant pas, par exemple, la peine de la chicotte qui lui rappelle le régime autrichien⁶. En ce sens, il a adressé à Léopold II une liste d'agents fautifs, mais rares sont ceux qui abusent de la force. Dans sa conclusion, l'officier italien décrit la situation existante depuis les débuts de l'État indépendant : « *L'État dispose, ordonne, exige la justice, les bonnes manières, pas de cruauté. Les chefs blancs au Congo disposent, ordonnent, tâchent d'exiger, mais... en fin des faits, ils ont bien souvent plus d'indulgence pour le blanc qui a excédé, que pour le noir qui porte plainte.* »⁷

3. La mission d'Alphonse Cabra

Peu après le retour de la commission d'enquête en Belgique, Alphonse Cabra est nommé au poste de haut-commissaire. Il est doté d'une stature rare dans l'ÉIC et ses qualités sont d'emblée remarquées par Albert Thys⁸. Engagé d'abord pour des missions géographiques de reconnaissance et de délimitation, il exprime en 1904 à Wahis de pouvoir progressivement occupé le poste de gouverneur, ce qui d'ailleurs semble lui avoir été promis⁹. En mars 1905, il est convoqué par le palais et il se trouve chargé d'une mission d'inspection dans le Ruzizi-Kivu et la Province orientale, deux territoires par lesquels n'est pas passée la commission d'enquête.

¹ AGR, PVE, Pos4077, 67+bis, courrier reçu le 26/9/1904, lettre n° 1271, 5/9/1904 ; Pos4078, 68, résumé du courrier reçu d'Afrique par vapeur Léopoldville, 26/6/1905.

² SPFAE, AA, SPA 1228, lettre d'Armani à Liebrechts, 20/7/1904

³ AGR, PVE, Pos4078, 68, résumé du courrier reçu d'Afrique par vapeur Léopoldville, 26/6/1905.

⁴ SPFAE, AA, SPA 1228, lettre de Wahis au secrétaire d'État, 8/9/1905

⁵ APR, cabinet Léopold II, Expansion, 380, mémorandum d'Armani, avril 1907.

⁶ SPFAE, AA, SPA 1228, mémorandum d'Armani, 20/7/1906.

⁷ APR, cabinet Léopold II, Expansion, 380, liste des agents en faute, avril 1907.

⁸ MRAC, papiers Thys, farde 11, lettre de Thys à sa femme, 28/6/1896.

⁹ MRAC, papiers Cabra, farde 59.63, copie d'une lettre de Cabra à son oncle, 7/7/1906 ; SPFAE, AA, SPA, 1243, lettre de Wahis à Wangermée, 10/11/1904.

Pareillement aux autres hauts-commissaires, il se rend dans les différents postes de l'État et les visites prennent l'apparence d'une inspection militaire. Cette teinte colore effectivement le rapport qu'il destine à l'administration territoriale¹. S'y trouve une liste de points en rapport avec l'instruction du soldat, les exercices, le nettoyage des armes, etc.

À la différence des autres hauts-commissaires, la personnalité de Cabra puise fortement dans l'humanisme et il croit fermement « *qu'il eût été préférable de marcher avec lenteur dans l'œuvre congolaise, sans chercher à enlever aux naturels de ce pays de Soleil, les choses auxquels ils tenaient !!* »² Cette conviction ne diminue en rien le paternalisme qui anime Cabra. D'après lui, il est essentiel que le soldat reçoive ce qu'il lui est dû et qu'il se sente privilégié par rapport à la condition du villageois. Les officiers sont donc censés employer au mieux les engagés sortis des colonies scolaires, affermir l'autorité des sous-officiers noirs et organiser des activités ludiques et sportives pour la troupe. Néanmoins, les Européens doivent tout à la fois se montrer fermes et respectueux, rappelant indirectement les propos de la lettre royale de 1897. Cabra conçoit que le règlement disciplinaire doit être scrupuleusement suivi, mais que la peine du fouet ne doit pas se donner en public – pour ne pas froisser la fierté du soldat – sauf s'il s'agit de « [...] *cas de vol, ou pour déprédations ou sévices chez les indigènes.* »³ Comme la grande majorité de ses contemporains, Cabra est convaincu de la supériorité de la civilisation européenne et dénonce dans cette logique, la pratique de s'attacher une concubine – une « ménagère » – qui « [...] *noire ravale l'Européen à tout point de vue et peut entraîner à des conséquences regrettables.* »⁴

Pourtant, certaines considérations de Cabra sont novatrices. Il s'insurge contre le manque de tact dans les rapports avec les populations locales tandis que le devoir de l'administration est de créer le plus rapidement possible la confiance. Il faut donc, d'après les conceptions du haut-commissaire, « [...] *éviter de heurter brusquement leurs préjugés très souvent aussi respectables, et parfois plus respectables que les nôtres.* »⁵ Cabra invalide par exemple l'obligation faite aux chefs traditionnels à se rendre dans les stations, qui peut être contraire aux coutumes ou aux préceptes religieux. Identiquement au rapport de la commission d'enquête, il condamne l'attitude guerrière employée dans les opérations de police, dont le but est de corriger et de ramener des administrés insoumis. Enfin, le commissaire livre un détail piquant pour notre problématique en exigeant que les rapports des opérations doivent être absolument sincères. Cabra ne précise pas les éléments inauthentiques, et l'on peut se demander si ceux-ci atténuent ou non les rapports, car a contrario ceux utilisés par la commission d'enquête l'horrifiera suffisamment. La mission de Cabra est abrégée à la fin 1906 à la suite d'une plainte introduite par Wahis. Au cours d'un dîner, le haut-commissaire aurait tenu des propos désobligeants sur le gouverneur. Une enquête est ordonnée par Boma et menée par le prochain haut-commissaire, Henry et le substitut Grenade. Cette affaire est pour Paul Le Marinel une preuve supplémentaire de la dégénérescence du

¹ *Ibidem*, farde 53.43.73, note d'inspection, recommandations, observations, s.d. [1906]

² *Ibidem*, farde 53.43.70, lettre du général Chapelié à Cabra, 17/2/1906.

³ *Ibidem*, farde 53.43.73, note d'inspection, recommandations, observations, s.d. [1906]

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

Gouvernement de l'ÉIC¹. Somme toute, il s'agit d'intrigue au sommet de l'ÉIC où l'influence de Cabra est présentée à Bruxelles comme celle d'un État dans l'État².

iii. La réponse de l'ÉIC au rapport Casement

Casement commence la rédaction avec l'aide d'un sténographe le 5 décembre 1903 et achève la révision le 28 décembre. Le Foreign Office, qui au départ veut publier avant la fin de l'année, se ravise et opte pour février 1904. Une question se fait jour sur l'omission des noms des témoins. Casement s'y oppose prétextant que l'administration congolaise n'aura aucun mal à réaliser les identifications. Début janvier, il est demandé au consul d'amender son texte sur l'illégalité des punitions infligées par les agents commerciaux³. Le rapport est fin prêt d'être communiqué bien que le ministère anglais ait hésité à ne pas le communiquer en échange d'une promesse de l'ÉIC de mener une enquête internationale. Léopold II ne ménage d'ailleurs pas ses efforts pour obtenir le rapport en primeur. Sir Alfred Jones est envoyé au Foreign Office dans ce but et la menace à peine voilée d'une orientation de la politique en faveur de l'Allemagne est annoncée⁴. Le rapport est à l'impression le 11 février et il est promis qu'un exemplaire pour le Roi sera envoyé le lendemain à l'ambassade anglaise à Bruxelles⁵. Mal informé, l'ambassadeur de Lalaing signale alors que le ton général est assez modéré⁶. Le lundi 15, le rapport est communiqué au parlement anglais et à la presse britannique, qui se déchaîne littéralement⁷. Prévoyant l'effet déplorable du rapport, le Roi demande le jour même au ministre des Affaires étrangères que les ambassadeurs préviennent les diverses chancelleries que l'ÉIC donnera des réponses successives « *dont les gouvernements auront intérêt à prendre connaissance pour se rendre un compte exact des faits.* »⁸

Cette réponse sous forme de notes est transmise aux Puissances signataires le 12 mars⁹. Elles consistent dans leur grande majorité à une critique du rapport consulaire. Elles tentent de démontrer les erreurs de méthodologie du consul, comme les imprécisions dans l'évaluation des populations, la rapidité avec laquelle les contrées sont parcourues, une connaissance superficielle des coutumes des populations et la traduction par des boys. L'argument principal du Gouvernement léopoldien réside dans la caution à accorder aux témoignages des Africains. Or dans le cas Epondo, Casement a mené une enquête et les conclusions de celles-ci sont contredites

¹ MRAC, papiers Paul Le Marinel, carnet n°14 : Inspection Cie du Lomani, juillet 1906-novembre 1906.

² SPFAE, AA, SPA, 1243, lettre de Wangermée à Liebrechts, 22/9/1899. Marchal expose que Cabra s'est opposé aux instructions du gouverneur général pour la délimitation de la ligne médiane du lac Kivu. Le propos désobligeant aurait été celui de comparer Wahis à un factorien, allusion faite au retour d'anciens hauts fonctionnaires dans les sociétés. Pour l'ancien diplomate, la perte de Cabra a été provoquée par sa critique de l'exercice de la Justice congolaise. (J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II (...)*, vol 2, p. 315-316). L'analyse de Marchal est infondée. Il argumente que l'ÉIC défend l'organisation judiciaire contre les attaques de Morel. Or le haut-commissaire n'a mis en cause qu'un seul jugement en 1906, soit après la critique publique et retentissante du rapport de la commission d'enquête. À notre sens, le propos de Wangermée explicite plus correctement la situation.

³ D. VANGROENWEGHE, « Introduction », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. 14-16.

⁴ J.-L. VELLUT, « Préface. Roger Casement et la question de la violence en Afrique », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. vi ; W. R. LOUIS, *Ends of British Imperialism (...)*, p. 138-139.

⁵ SPFAE, AF 1/1, 1^e série, vol. VI : 1903-1905, lettre de Lalaing à de Favereau, 11/2/1904. Notons que Louis indique que le rapport est imprimé le 12 février. W. R. LOUIS, *Ends of British Imperialism (...)*, p. 141 (note 47). D'après *The Manchester Guardian*, le rapport est publié le 13 février. « The abuses in the Congo State », in *The Manchester Guardian*, 15/2/1904, p. 6.

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibidem*, lettre de Lalaing à de Favereau, 16/2/1904.

⁸ *Ibidem*, lettre du Roi à de Favereau, 15/2/1904.

⁹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. V, p. 25-47.

par celles du Parquet. Epondo avoue d'abord au missionnaire Faris puis devant le substitut Bosco que son amputation résulte d'un accident de chasse. Dès lors, l'absence de vérification pour les autres faits rapportés par Casement jette un doute plus profond sur la validité des témoignages¹. La réponse déplore également que le consul ait été assisté par les missionnaires protestants qui sont hostiles à l'État. Par contre, la note ne se réfère à aucun moment aux déclarations des agents de l'État ou commerciaux.

La réponse expose par ailleurs des explications qui ne vont pas dans le même sens que le rapport Casement pour la dépopulation et la mutilation. Elle établit d'ailleurs un corollaire avec l'Ouganda qui se trouve sous la souveraineté britannique. Pour le dépeuplement, la note met surtout l'accent sur les ravages de la maladie du sommeil – qui doit être considérée comme cause première –, mais aussi de la petite vérole. De même en s'appuyant sur le missionnaire Bentley, elle dénie que les migrations sur les rives françaises sont liées au régime du caoutchouc. Pour les mutilations, elle réfute que l'amputation n'est pas une pratique indigène et se réfère d'ailleurs à des articles de *Regions Beyond*, revue de la Congo Balolo Mission dont le fils du fondateur est l'un des informateurs de Morel. La note s'appuie largement sur des extraits de cette revue des années précédentes pour démontrer que les missionnaires ne déplorent aucunement la situation au Congo². Enfin poursuivant sa comparaison avec les colonies britanniques, elle cite le rapport établi pour la Rhodésie en 1902 et dans laquelle des expéditions punitives ont été menées contre des populations récalcitrantes de payer l'impôt.

Écartant toute tentative d'intervention étrangère, le Gouvernement central affirme fermement sa souveraineté en mentionnant que des investigations seront faites sur place si de tels actes ont été commis. Lancée sur cette voie, la conclusion de la réponse s'appuie une nouvelle fois sur un exemple britannique. L'ÉIC se propose d'agir comme le *secretary of the Colonies*, Joseph Chamberlain, qui en 1903 écarte les accusations de l'Anti-Slavery Society sur la mauvaise administration aux Fidji, mais promet qu'une enquête sera faite. Même si la conclusion établit un consensus entre Londres et Bruxelles, l'appréciation de la note diffère grandement selon les gouvernements. Vu la confirmation de l'accueil froid réservé à la note anglaise du 8 août 1903, le Gouvernement britannique ne possède qu'une marge de manœuvre limitée dans laquelle une demande d'enquête entre adéquatement³. Lord Lansdowne salue la promesse d'une investigation complète, impartiale et sévère, mais l'*assistant under secretary at the Foreign Office*, Francis Villiers ajoute « [...] que l'on espérait voir l'enquête promise menée par des hommes dont l'impartialité ne pourrait être soupçonnée par le public anglais ; c'est-à-dire par une commission comprenant plusieurs étrangers. »⁴

À Bruxelles, l'appréciation est toute autre et la teneur de la réponse du 12 mars ne peut pas laisser de doute : le rapport Casement ne reflète pas véritablement la situation. Le raidissement de la posture de Léopold II le conduit finalement à être aveuglé et à dénier les atrocités à propos desquels il s'indignait quatre ans plus tôt. Réagissant à la maladresse du consul belge à Liverpool qualifiant le rapport Casement de libelle, le Roi trouve « [...] que l'expression employée par M. Sève se justifie par les attaques exagérées de M. Casement contre les agents congolais. »⁵ La version des faits de l'État

¹ *Ibidem*, p. 30.

² *Ibidem*, p. 39.

³ SPFAE, AF 1/1, 1^e série, vol. VI : 1903-1905, lettre de Lalaing à de Favereau, 10/6/1904

⁴ *Ibidem*, lettre de Lalaing à de Favereau, 8/4/1904.

⁵ *Ibidem*, note du cabinet des Affaires étrangères, 11/5/1904.

est donnée en réalité sous la forme d'un rapport du gouverneur au secrétaire d'État publié en juin 1904¹. Fuchs est chargé de la rédaction et Léopold II intervient dans le travail en insistant sur la question de l'occupation du Bahr-el-Ghazal qui est toujours en suspens depuis 1894². Sous l'aspect d'un état des lieux des différents services du Gouvernement local, le rapport se veut être une démonstration de la bonne gouvernance de l'ÉIC. La partie sur l'organisation judiciaire reprend et approfondit certaines idées de la réponse du mois de mars. Les accusations ont donné lieu à des investigations mais ceux-ci ne peuvent réunir assez d'éléments probants pour poursuivre. À nouveau, l'affaire Epondo surgit et les autorités congolaises insistent sur le faible crédit qui peut être accordé aux témoignages des autochtones, parce qu'ils sont prompts à mentir³. Au passage, le rapport insiste sur le mauvais état d'esprit de certains missionnaires protestants, qui créent un antagonisme avec les autorités et sont donc une source de rébellion des natifs. Le rapport met également en exergue les instructions pour limiter les abus des soldats de la Force publique et indique bien que ce type d'infraction peut conduire à la révocation des agents. Cependant dans la pratique, nous avons vu que les décisions se limitent à un blâme ou une retenue sur le salaire⁴. Le rapport donne également son explication sur la dépopulation, qui n'est qu'apparente et due au déplacement des populations le long des rives. L'État indépendant va plus loin encore en affirmant que ces déplacements ne résultent pas de l'action administrative, mais de circonstances dictées par l'environnement ou par les féticheurs⁵. Enfin, le rapport reprend à son avantage les documents officiels britanniques. On retrouve toutes les parties positives du rapport Casement, ainsi que l'appréciation en partie favorable de lord Cromer, agent et consul général anglais en Égypte, sur l'enclave de Lado⁶. D'ailleurs, d'autres propos de Cromer seront repris en 1905 par lord Percy, *under secretary for Foreign Affairs*, qui énonce sa confiance dans les réformes apportées par l'ÉIC⁷.

2. Le rapport de la Commission d'enquête

A. Vers l'enquête officielle

La rhétorique utilisée par l'ÉIC n'est plus du tout suffisante et ce d'autant que l'opinion publique anglaise continue à être sollicitée durant le printemps 1904. Peu après la publication de son rapport, Casement propose à Morel la fondation de la *Congo Reform Association* (CRA). Appartenant au corps consulaire, Casement ne peut y jouer un rôle officiel, mais il accorde le premier don à l'association d'un montant de cent livres, soit le tiers de son salaire⁸. En outre, Fox-Bourne et Dilke, les figures de proue de l'*Aborigenes' Protection Society*, n'inclinent pas à entrer dans le projet à cause de l'insistance de Morel à vouloir l'abolition du système des concessions⁹. La CRA est donc fondée sans leur soutien, mais leurs initiateurs sont confiants puisque l'opinion publique s'est ralliée à la cause depuis le débat parlementaire de mai 1903. En mars 1904, la

¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 257-293.

² AGR, documents relatifs à l'expansion belge, 57, papiers de Cuvelier, note du Roi à de Cuvelier, 12/5/1904

³ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 259.

⁴ Voir ce chapitre : C. Insistance de la législation sur l'attitude correcte envers les populations locales, p. 497 n.1.

⁵ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 262.

⁶ *Ibidem*, p. 275-276.

⁷ SPFAE, AF 1/1, 1^{re} série, vol. VI : 1903-1905, note de l'ambassade à de Favereau, 8/8/1905.

⁸ C. A. CLINE, *op. cit.*, p. 40.

⁹ *Ibidem*, p. 43.

nouvelle association est lancée et son apparente modestie se camoufle derrière l'incessante activité de Morel, qui en devient l'âme. Il ne cesse d'écrire des livres, des pamphlets et des articles. De surcroît, Grattan Guinness s'engage dans un cycle de conférence pour la CRA. Au mois de mai, le premier manifeste est signé par huit pairs, onze députés et quatre évêques. Le mouvement devient très vite national et international. En septembre, Morel est aux États-Unis et y rencontre le président Roosevelt. De son voyage en ressort la fondation d'une aile américaine de la CRA et du soutien du populaire romancier, Mark Twain, qui écrit l'année d'après une pièce satyrique, *The King Leopold's Soliloquy*, dont le succès ravive l'aura de l'auteur alors faiblissante.

La pression s'accroît sur le Gouvernement central à partir du mois de mai. Londres demande la nomination d'une commission dotée de pouvoirs étendus et constituée en partie de personnes étrangères à l'administration¹. Les débats à la chambre des communes deviennent plus agressifs. Le 9 juin, lord Percy se solidarise avec les parlementaires. Dès lors, tout le monde en Angleterre attend et réclame l'institution d'une commission d'enquête. Liées à leur promesse, les autorités de l'ÉIC se penchent sérieusement sur la question et Léopold II signe, le 23 juillet, le décret instituant la commission d'enquête. Elle est composée au départ d'un président, de deux commissaires. Il leur est adjoint par la suite un secrétaire, un secrétaire-interprète et un médecin.

Dans son livre accusateur, Félicien Cattier écrit que « *la personnalité des trois commissaires enquêteurs était un sûr garant de l'impartialité absolue de l'enquête.* »² Toutefois, ces derniers sont choisis par le Gouvernement central et le Roi n'est pas étranger aux nominations. Léopold II recherche pour la présidence de la commission un magistrat de la cour de cassation belge. Un membre de la haute juridiction donnerait un cachet de prestige et un gage de sérieux à la commission. Naturellement, le souverain désire que celle-ci soit dirigée par un homme qu'il connaît, voire qu'il lui soit redevable. Le palais approche un nouveau conseiller de la cour, Paul van Iseghem, qui semble avoir sollicité l'appui royal par l'intermédiaire de l'ancien secrétaire d'État³. De plus, le conseiller connaît Wahis et lui demande son avis sur la mission⁴. Le gouverneur, prévenu par Laeken, pousse van Iseghem à accepter la mission, mais ses inquiétudes finiront par l'emporter. Pour donner suite ou non au refus, le Roi se tourne également vers l'avocat général de la cour, Edmond Janssens. Brillant orateur, il a notamment obtenu la condamnation de Rubino, l'anarchiste italien qui a commis un attentat contre le monarque en 1902⁵. Il a la faveur royale et sous cet angle, Janssens paraît suspect aux yeux de Fox-Bourne ; « *a weak, amiable tool of King Leopold* »⁶.

Répondant aux exigences anglaises, les deux commissaires ne sont pas de nationalité belge, mais possèdent des liens très étroits avec l'État indépendant. Le premier est italien. Il s'agit de Giacomo Nisco et il occupe la présidence du tribunal d'Appel à Boma en l'absence de Fuchs. D'un côté, Vellut estime que Nisco est assez bien disposé envers le Congo léopoldien car il a écrit un article défendant l'ÉIC en Italie en 1904⁷. D'un autre côté, les jugements qu'il a rendus dans

¹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 166-167.

² F. CATTIER, *Etude sur la situation de l'Etat indépendant du Congo*, Bruxelles, 1906, p. 10.

³ AGR, PVE, Pos4070, 16, lettre de Bie à van Eetvelde, 5/4/1902 ; MRAC, papiers Wahis, 70/3, n°2, lettre de Carton de Wiart à Wahis, 4/7/1904.

⁴ APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 370, note de Wahis au Roi, 6/7/1904.

⁵ J. STENGERS, « Edmond Janssens », in *Biographie nationale*, t. XXXI, Bruxelles, 1962, c. 474-480.

⁶ S. COOKEY, *Britain and the Congo Question. 1885-1913*, Londres, 1968, p. 122.

⁷ J.-L. VELLUT, « Préface. Roger Casement et la question de la violence en Afrique », in R. CASEMENT, *op. cit.*, p. ix.

les affaires de mauvais traitements envers les indigènes sont sans concession et prouvent sa grande indépendance¹. À l'instar de Fuchs ou de De Saegher, Nisco est dans une position d'attente et la force du rapport de la commission – comme nous le verrons plus loin – a été prodiguée en grande partie par le magistrat congolais. Le second commissaire est suisse. Il s'agit d'Edmund von Schumacher, qui occupe la fonction de conseiller d'État et de chef du département de la Justice du canton de Lucerne. Sa nomination, véritable garantie du caractère impartial et international de la Commission, tient également d'anciens liens qui sont ravivés. En 1897, Schumacher avait déposé sa candidature pour partir au Congo afin de faire une meilleure carrière². Trois autres Européens sont attachés également à la commission. Victor Denyn, substitut du procureur du Roi à Anvers, en devient le secrétaire. Henri Grégoire, neveu d'Edmond Janssens maîtrisant l'anglais, qui accepte la proposition de son oncle dans l'espoir que le Roi favorisera sa nomination dans une université d'État³. Enfin, le docteur Louis Védý, au service de l'État depuis 1895, et qui a dénoncé en 1902 le capitaine Tilkens⁴. En connaissance de cause, le gouverneur attire l'attention de Janssens sur le fait que le médecin ne peut pas sortir de ses attributions médicales⁵.

Les pouvoirs de la commission sont d'abord définis dans le décret de juillet⁶. Les commissaires bénéficient des prérogatives des officiers du ministère public. Autrement dit, ils enquêtent en interrogeant des témoins, en dressant les procès-verbaux et éventuellement saisissent les tribunaux. En outre, la commission a la faculté de demander toutes pièces administratives et judiciaires en lien avec sa mission. La finalité de ses travaux consiste en la rédaction d'un rapport sur ses résultats, sur les points à améliorer et sur les moyens de remédier aux abus, du moins si elle en constate. Le 24 juillet – le lendemain de la signature du décret, un article publié dans le *Mouvement géographique* énonce sept conditions dans lesquelles serait réalisée l'enquête, notamment : l'enquête sera publique et contradictoire ou les gouvernements étrangers et les associations philanthropiques pourraient envoyer des délégués⁷. Toutefois, ces conditions ont été inventées par Wauters du *Mouvement géographique* et Cattier qui ne sont pas convaincus de l'indépendance de la commission. Ils entament ainsi une petite campagne de presse⁸. Le professeur bruxellois entre même en contact avec Fox-Bourne pour tenter que le Foreign Office exige que ces conditions soient d'application⁹.

Le Gouvernement anglais fait donc des recommandations sur la nécessité de l'enquête contradictoire et de larges délais pour la mener. En septembre, Adolphe de Cuvelier adresse une lettre dans laquelle toute latitude est accordée à la commission, car « *le Gouvernement n'a d'autres instructions à donner à la Commission que celles de consacrer tous ses efforts à la manifestation pleine et entière de*

¹ O. GRECK, *op.cit.*, p. 11.

² AGR, PVE, Pos 4069, 10, lettre de Jooris à van Eetvelde, 15/1/1896. Notons aussi que le frère de Schumacher, Félix de Schumacher était le consul de Belgique à Lucerne (1890-1908). M.-C. BERGUER, *Les relations entre l'Etat indépendant du Congo et la Suisse 1876 à 1908*, mémoire de licence, ULB, Bruxelles, 1958, p. 104.

³ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 168.

⁴ Voir le chapitre 5 :e) L'abus de pouvoir : la soumission à l'autorité, p. 442.

⁵ SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1366, télégramme de Costermans, 30/11/1904. Il faut préciser en outre que Védý n'est pas désigné au départ comme médecin de la commission. En partance pour l'Uélé, il remplace son confrère Henri Dupont, dont la santé mentale exige son retour en Europe.

⁶ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. V, p. 303-304.

⁷ *Mouvement géographique*, 24/7/1904, c. 357.

⁸ *Ibidem*, 7/8/1904, c. 373-376 ; 18/9/1904, c. 443-446.

⁹ S. COOKEY, *op. cit.*, p. 121-124.

la vérité. Il entend lui laisser, dans ce but, toute sa liberté, son autonomie et son initiative. »¹ Londres se braque cependant quelque peu sur la présence de délégué aux séances de la commission². Lord Lansdowne voit même dans le huis clos des débats un motif de défiance sur la valeur des travaux. Adolphe de Cuvelier s'étonne de la position puisqu'aucune instruction n'a été donnée sur la publicité des séances. Il recommande donc à Janssens de tenir si possible des séances publiques – et donc ouvertes à tous –, mais que celles qui seraient à huis clos le soient sans exception³. Le vice-consul Nichtingale résidant à Boma est alors désigné comme représentant pour suivre les séances, mais les délais pour rejoindre la commission l'en empêchent. Par contre, les évangélistes protestants deviennent des témoins attentifs de l'enquête.

B. Le travail de la Commission d'enquête

Les membres de la commission quittent Anvers à bord du Philippeville le 15 septembre⁴. Parmi eux, seul Nisco a séjourné et a exercé au Congo. D'après Stengers, les membres belges de la commission partent ni pour écraser l'Angleterre, ni pour servir le Roi⁵. Cependant, l'état d'esprit des deux magistrats et du philologue est semblable à celui de la grande majorité de leurs compatriotes. Ils récriminent contre les « marchands de Liverpool » et l'impérialisme anglais. Au départ, ils sont, en réalité, convaincus qu'ils vont blanchir l'ÉIC⁶. Cette opinion change très vite à la lecture des premiers dossiers pendant la traversée. Qui plus est, les premières langues se délient également pendant le voyage. De manière légère, le secrétaire-interprète rapporte que « *les vieux Africains faisaient leur examen de conscience, pensaient aux boys exécutés sommairement d'un coup de revolver [...]* »⁷. Cette légèreté disparaît complètement à Boma les 10 et 11 octobre lorsque Iwan Grenade, le procureur d'État suppléant, est entendu par la commission. Magistrat de premier ordre, il a été dépêché dans la Mongala entre 1902 et 1904. Avant même d'atteindre le Haut-Congo, les commissaires reçoivent la confirmation du contenu du rapport Casement. Ils seraient presque enclins de revenir directement en l'Europe⁸. Avec un bon esprit de synthèse, le procureur décrit avec précision le système du caoutchouc : la contrainte, la prise d'otage, les expéditions punitives, le rôle des sentinelles, l'enchevêtrement de l'État et des sociétés et les primes pour les agents commerciaux. En outre, Grenade use dans sa description de formule-choc : « *le travail exigé d'eux, déclare-t-il, constituait un maximum qu'on ne pouvait dépasser sans les condamner à mourir de faim.* »⁹ À la suite des déclarations du procureur, le moral de Janssens est atteint, car le président se rend compte qu'il est devenu impossible de disculper l'ÉIC et que plus l'enquête avancera, plus les

¹ SPFAE, AE, 348, lettre d'instruction à la Commission, 5/9/1904.

² SPFAE, AF 1/1, 1^e série, vol. VI : 1903-1905, télégramme chiffré de Lalaing à de Favereau, août 1904.

³ SPFAE, AE, 348, lettres de Cuvelier à Janssens, 5 et 26/10/1904.

⁴ Un précieux témoignage sur le travail et l'état d'esprit des commissaires a été conservé dans les lettres d'Henri Grégoire à sa mère. Les archives de Stengers à l'ULB conservent les originaux et Olivier Greck en a réalisé une retranscription dans le cadre de son mémoire de licence.

⁵ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 169.

⁶ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission, s.d.. Stengers a écrit l'article sur la commission d'enquête dans le cadre de l'éméritat d'Henri Grégoire. D'après Olivier Greck, Stengers, ami de Grégoire, a eu avec lui de nombreuses conversations. En toute vraisemblance, les archives de Stengers conservent des notes de ces échanges. En effet, les éléments ne proviennent ni des archives, ni du raisonnement personnel du professeur. Ces notes mentionnent entre autres l'état d'esprit des commissaires belges. Le fait que Stengers soutient le contraire paraît être une complaisance liée à la circonstance de l'article.

⁷ *Ibidem*, lettre de Grégoire à sa mère, 26/9/1904.

⁸ MRAC, papiers Louwers, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII, la commission d'enquête, 3/3/1905.

⁹ SPFAE, AA, papiers Janssens, D. 1366, N°10, PV de l'audition de Grenade, 11/10/1904.

conclusions seront négatives¹. La posture devient celle de l'enquête indépendante et elle se marque par de petits gestes tels la décision de ne pas envoyer de télégramme au Roi le 15 novembre pour la saint Léopold². Tenu à un devoir de discrétion, Grégoire ne dévoile plus les éléments de dossier, mais il livre avec esprit les interrogations que se pose dorénavant la commission : « *Le système instauré par le Roi Souverain justifie-t-il la devise Travail et Progrès qui brille en exergue des armoiries congolaises ; ou bien le système est-il deeply rotten ; fruit à peine éclos qui recèle déjà une corruption sénile ? Faut-il tourmenter la devise Travail et Progrès par les mots Travail (pour les indigènes) Progrès pour les actions de l'ABIR, de la S.C.A. etc. Les indigènes qui se révoltent contre les collecteurs d'impôts sont-ils de misérables paresseux, ou simplement des gens qui en ont assez d'un régime scandaleusement oppressif ?* »³

L'enquête officielle suit en grande partie le parcours du consul. La commission s'arrête dans les différentes missions protestantes comme à Bolobo, Lukolela ou Baringa, d'où partent les dénonciations. Elle enquête une semaine sur les atrocités du lac Léopold II puis elle se rend au lac Tumba. Dans un premier temps, elle décide de rester deux mois dans la concession de l'ABIR. Néanmoins, début janvier, Grégoire écrit que l'enquête est terminée. La commission s'est rendue jusqu'à Stanleyville et elle n'a reçu que peu de réclamations de l'Aruwimi et de la Province orientale⁴. Au retour de la commission, Léopold II mandate Alphonse Cabra comme haut-commissaire pour inspecter les régions orientales⁵. Tout comme pour Casement, les auditions dans les concessions ont apporté une masse critique d'informations et de preuve, si bien que « *les dernières journées ont été assez sensationnelles ; des résolutions graves s'imposent ; les commissaires sont bien nerveux et les secrétaires aussi.* »⁶ La décision d'abréger l'enquête n'est pourtant pas celle de la commission, mais de son président, qui craint pour sa santé. La situation crée en interne des tensions, car les autres membres veulent poursuivre et se rendre plus particulièrement au Kassaï. Somme toute, les motivations pour prolonger sont diverses : Nisco veut enquêter et Schumacher désire chasser. Près de quarante après, Grégoire estime qu'il s'agit là d'une faiblesse de l'investigation, mais rien n'y fit, la commission quitte le Congo en février 1905⁷.

Entre l'enquête officielle et celle de Casement, il existe quelques différences notables. La situation s'est améliorée quelque peu à l'exemple de la restauration de l'hôpital de Léopoldville et de la suspension des impôts en nature pour six mois à Bolobo⁸. À l'inverse du voyage du consul, l'investigation de la commission se trouve grandement facilitée grâce à l'autorité souveraine dont elle dispose. Son prestige se marque jusqu'au pavillon du gouverneur qui flotte sur les steamers mis à sa disposition. Il existe donc à son égard une déférence qui, dans le contexte d'une administration militarisée, est exercée jusqu'à la limite du grotesque. Ainsi en quittant Coquilhatville, Janssens décide de saluer les hauts fonctionnaires alignés et en grande tenue. Malheureusement, en empruntant la passerelle du bateau, il tombe dans le fleuve sous les yeux de Malfeyt. Ce dernier explose de rage et tient pour responsables le capitaine de steamer, l'intendant et l'officier d'escorte de la commission. Les trois hommes sont tellement meurtris d'avoir été

¹ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission, s.d.

² *Ibidem*, lettre n°8 de Grégoire à sa mère, 16/11/1904.

³ *Ibidem*, lettre de Grégoire à sa mère, 8/10/1904.

⁴ *Ibidem*, lettre n°10 de Grégoire à sa mère, 10/1/1905.

⁵ Voir ce chapitre : 3. La mission d'Alphonse Cabra, p. 520-522.

⁶ AULB, papiers Stengers, lettre n°9 de Grégoire à sa mère, 6/12/1904.

⁷ *Ibidem*, notes de Stengers sur la commission.

⁸ *Ibidem*, lettres n°6-7 de Grégoire à sa mère, 28/10 et 4/11/1904.

voués aux gémonies par le haut-commissaire – et ce pour une faute qu'ils n'ont pas commise – que Janssens doit s'employer lui-même à les rassurer¹. Au-delà de l'anecdote, l'administration se trouve placée au service de la commission, qui n'hésite pas à l'inonder de demandes. Les commissaires sont donc en possession de tous les documents y compris les instructions et les rapports politiques, qui sont refusés au tribunal d'Appel². Ces rapports nourriront la rédaction de celui de la commission. À leur retour à Boma en février 1905, Denyn et Grégoire dépouillent cette fois des séries de rapport des chefs de poste qui, détruits depuis lors, subsistent à travers le travail de la commission³. Les dossiers et les archives abondent et surabondent à un tel point que jamais un enquêteur n'a été aussi bien informé sur l'administration territoriale de l'État indépendant.

Délibérément, la commission entoure son travail de solennité pour appuyer son autorité. Les magistrats siègent en robe, dont celle en rouge du président est particulièrement remarquée. En outre, une escouade présente les armes et l'huissier veille à la bonne tenue des audiences. Cette aura crée auprès des populations locales une forte impression. L'arrivée de la commission est annoncée et largement diffusée. Une légende serait née d'après Grégoire, celle des « *Djudji Monene na M'putu* », les Grands Juges d'Europe plus puissants que Boula-Matari lui-même. »⁴ Qui plus est, la rumeur s'amplifie en annonçant que les trois juges vont faire disparaître le sceptre du caoutchouc⁵. L'annonce de l'arrivée de la commission simplifie dès lors son investigation puisqu'à l'inverse de l'enquête de Casement, les témoins viennent directement à elle. De surcroît, en dehors des audiences, les autochtones se rendent même sur les steamers pour soumettre à la commission leurs différends de nature et d'importance diverses⁶. Au demeurant, les commissaires ont reçu des surnoms indigènes : Janssens est par exemple baptisé *jiy monene*, le grand juge ; Nisco est connu à Boma comme *ꝛꝛꝛ kitiko*, le juge élégant et Schumacher est affublé de *pole pole*, celui qui avance lentement. En revanche, le président estime que les témoignages africains sont peu fiables et il lui arrive de délaissier la séance lors des interrogatoires des autochtones⁷. L'attitude d'Epondo vient, en outre, corroborer l'opinion de l'avocat général. Il se rétracte devant les commissaires jusqu'à prétendre qu'il n'a jamais déclaré à Casement qu'une sentinelle lui eût coupé la main⁸. Pour la commission dans son ensemble, il reste que les témoignages des natifs sont indispensables pour connaître la situation⁹. Elle réfute donc la position de Bruxelles sur le crédit à accorder à leurs dires Grégoire considère même que l'ÉIC a commis une erreur en niant l'existence des amputations, tandis que l'enquête officielle les établit.

Le voyage de la commission ne se limite pas à la seule enquête. Son aura suscite du côté européen des mondanités. À Boma, le gouverneur organise plusieurs dîners en tenue en l'honneur de la commission. Les missionnaires catholiques ou protestants se plaisent à faire visiter leurs établissements et à organiser des petites manifestations de leurs classes et de leurs chorales. La

¹ *Ibidem*, lettre n°9 de Grégoire à sa mère, 6/12/1904.

² *Ibidem*, lettre de Grégoire à sa mère, 8/10/1904.

³ *Ibidem*, note de Grégoire, s.d.

⁴ *Ibidem*, lettres n°8-9 de Grégoire à sa mère, 16/11/1904 et 6/12/1904. Cité dans J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 160.

⁵ *Ibidem*, lettre n°9 de Grégoire à sa mère, 6/12/1904

⁶ *Ibidem*, lettre n°8 de Grégoire à sa mère, 16/11/1904.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, lettre n°9 de Grégoire à sa mère, 6/12/1904

femme du missionnaire Billington sollicite même le président pour apposer sa signature dans le livre d'or à côté de celle de Casement¹. Les commissaires peuvent également s'adonner un peu à leurs loisirs : le safari pour Schumacher qui se plait – faute d'occasions – à imiter Nisco dans la chasse aux images. Les éléments plus légers, qui sont émaillés par Grégoire dans sa correspondance, cachent d'autant mieux la réalité de la situation. Cette dernière se trouve couchée de long en large dans les cent-cinquante pages du rapport.

C. Le rapport de la Commission d'enquête

Le rapport est publié dans le numéro de septembre-octobre 1905 du *Bulletin officiel*². La rédaction n'a pas été une œuvre paisible. Les analyses ne divergent probablement que légèrement, mais les tempéraments des commissaires sont indubitablement différents. Des trois commissaires, Nisco est le plus critique³. Sa nomination dans la commission lui confère une grande liberté d'action et de parole qu'il ne possède pas en tant que magistrat congolais. Dès la préparation de l'enquête sur le bateau, il s'emballe à la lecture des dossiers, mais il quitte réellement sa réserve après l'audition de Grenade⁴. Puis lors des premières semaines d'enquête, il attache une importance spécifique à la question du recrutement des travailleurs⁵. Lors de la rédaction du rapport, un courrier volumineux s'échange entre Naples et Bruxelles, car les frictions sont nombreuses entre Nisco et Janssens. Le magistrat italien menace même pendant un temps à déposer un rapport minoritaire. Jamais l'opinion de Fox-Bourne sur un homme – qualifiant Nisco de « *a more accomplished tool* »⁶ – n'a été si erronée. Quant au magistrat suisse, il intervient peu dans le débat et comme sur le Philippeville, il se rallie à l'avis de Nisco⁷. De son côté, l'avocat-général se trouve entre l'enclume et le marteau, entre ses observations et le ton que voudrait Léopold II. Début juin, le Roi s'inquiète de ne rien voir lui parvenir et Janssens promet à de Cuvelier une première version du rapport pour début août⁸. Le président profite de l'occasion pour faire part au secrétaire général de ses difficultés avec ses deux collègues. Au cours de l'été, le Gouvernement central est en possession des premières conclusions de la commission et cela doit être à partir de ce moment que le Roi convoque fréquemment Janssens, qui résiste au mieux à toute ingérence royale⁹. Toutefois, l'accord sur le texte entre Janssens et Nisco ne se réalise que quinze jours avant son dépôt. Nous verrons un peu plus loin que le monarque tentera encore de faire infléchir les deux magistrats pour atténuer le ton du rapport. Dernier élément, mais qui n'est pas des moindres se trouve être la participation de chaque membre de la commission à la rédaction du rapport. Des parties bien définies sont confiées à Denyn et à Grégoire, ce qui au vu de leur inexpérience – y compris celle des commissaires belges et suisse – influence la pertinence du rapport.

¹ *Ibidem*, lettre n°7 de Grégoire à sa mère, 4/11/1904.

² *Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo*, 1905

³ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII, la commission d'enquête, 3/3/1905.

⁴ AULB, papiers Stengers, lettre de Grégoire à sa mère, 8/10/1904 ; notes de Stengers sur la commission, s.d.

⁵ *Ibidem*, lettre n°7 de Grégoire à sa mère, 4/11/1904

⁶ S. COOKEY, *op. cit.*, p. 122.

⁷ *Ibidem*, lettre de Grégoire à sa mère, 8/10/1904 ; notes de Stengers sur la commission, s.d.

⁸ AGR, documents relatifs à l'expansion belge, 57, papiers de Cuvelier, note du Roi à de Cuvelier, 26/6/1905 ; note de Cuvelier au Roi, 29/7/1905.

⁹ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission, s.d.

À la différence du rapport Casement, la présentation du document de la commission est plus formelle et le contenu est plus analytique. Le texte débute par les instructions gouvernementales, l'itinéraire emprunté, les méthodes d'investigations utilisées et l'estime portée à la commission par les populations locales. Ce dernier propos est inclus à escient pour renforcer la légitimité de l'enquête officielle. Dans cette partie introductive sont inscrites deux remarques importantes. La première pose la question de la fiabilité des témoignages autochtones, qui est considérée comme faible. Ils ne sont pas rejetés, mais ils sont utilisés avec prudence¹. Les sources principales du rapport sont à chercher dans les procès-verbaux des auditions des agents et des missionnaires. Elles sont même plus spécifiquement internes à l'ÉIC en se basant sur les déclarations de magistrats, les connaissances personnelles de Nisco et les rapports politiques en provenance des districts². La deuxième remarque prend le contre-pied du rapport Casement en annonçant la non-publication des procès-verbaux des auditions. La commission établit les conditions de vie des indigènes comme objectif de son exposé. La démarche objective le compte rendu en enlevant l'élément émotionnel et sensationnel. L'optique veut également correspondre à l'éthique juridique en ne voulant pas accuser sans avoir pu vérifier chacune des allégations et sans que laisser s'expliquer les personnes incriminées. Pour la commission, l'examen qu'elle entreprend ne peut que concerner les abus, qui ont un caractère général pour un rechercher les causes et les remèdes³. La lecture du rapport invite donc à passer en revue huit principaux travers de la gouvernance de l'État indépendant. Les quatre premiers regardent les différents aspects du système économique. Le cinquième en est la conclusion qui s'exprime par la conséquence sur le plan démographique. Enfin, les trois derniers examinent trois actions politiques : les sixième et septième se consacrent aux travailleurs et aux pupilles de l'État et le huitième s'intéresse à l'organisation judiciaire.

Le rapport ouvre sur la problématique de la législation foncière⁴. Cette question, qui existe depuis la genèse de l'ÉIC, se trouve à la base de la politique domaniale dans un premier temps, puis de l'établissement du système du caoutchouc⁵. Dès 1885, l'État se déclare propriétaire des terres vacantes, mais il n'a pas défini avec précision la notion de « terres occupées par les indigènes ». La compréhension habituelle englobe les villages et les cultures, impliquant que l'État possède un droit absolu sur la plus grande partie du territoire. L'implication est directe pour les natifs – dont les activités industrielles sont peu développées – et qui se trouvent ainsi privées des ressources naturelles dont ils peuvent faire le commerce. En outre, la délimitation des terrains laissée à l'arbitraire des agents entrave la mobilité des populations habituées à déplacer leurs villages.

Cette première critique ouvre sur le chapitre des impositions présenté comme l'origine de tous les abus⁶. La commission ne rejette pourtant pas le droit de l'État d'imposer le travail. La justification

¹ « Rapport au Roi-Souverain », in *Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo*, 1905, p. 146-147.

² Le rapport de Grenade sur la Mongala est utilisé notamment pour la description du travail de récolte du caoutchouc (SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1365, rapport de Grenade sur la Mongala 24/2/1904 : « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 191-192). Nisco comme nous le verrons est à priori le principal rédacteur. Pour les expéditions punitives, les expressions sont tirées directement des rapports politiques (AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission).

³ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 147.

⁴ *Ibidem*, p. 149-157.

⁵ Voir le chapitre 2 : B. Stabiliser les finances publiques et accroître les ressources ?, p. 167-171.

⁶ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 157-211.

utilisée s'apparente à celle avancée par le Congo léopoldien¹. L'argument de la mission civilisatrice est donc invoqué : « *civiliser une race, c'est s'attacher à modifier son état économique et social, son état intellectuel et moral ; [...] c'est, en un mot, se charger de l'éducation d'un peuple.* »² D'après son expertise, la commission estime toutefois que les impositions sont illégales avant le décret de novembre 1903. La nouvelle loi ne résout toutefois pas la situation, car l'arbitraire se glisse dans la fixation d'une quantité de produits ne correspondant pas aux quarante heures de travail exigées. La violation la plus flagrante de la loi concerne une nouvelle fois la récolte du caoutchouc. Meticuleusement, le rapport observe toutes les impositions et les corvées. Si des petites améliorations sont observées, certains défauts remarqués par Casement sont également pointés par les commissaires : travail continu, longueur des trajets pour fournir les prestations et épuisement des populations. Spécifiquement à son enquête, la commission dénonce les routes de portage ouvertes vers l'enclave de Lado qui menacent d'extinction une partie de la population, à l'instar de celles du Bas-Congo avant 1898. Par contre, il n'est pas fait mention des amendes illégales aboutissant parfois à la servitude d'individus. À l'inverse, les deux rapports s'accordent sur l'arbitraire dans l'exercice de la contrainte et les atrocités qui en découlent. Pour la commission, la faute appartient au Gouvernement local, qui n'a pas employé de moyens efficaces et qui s'est borné à envoyer des instructions et des circulaires pour rappeler de traiter les natifs avec humanité³. L'État n'a pas pu donc mettre fin à la pratique meurtrière des otages manquant de tout et subissant des sévices. Même si de tels actes ont disparu du domaine de la Couronne, ils sont toujours présents dans les concessions de l'ABIR et de la Mongala. Ces sociétés s'appuient en outre sur les sentinelles, désignées comme les auteurs de nombreux crimes et excès. Il faut donc arracher le mal à la racine, mais cette première solution ne résout pas la problématique des prestations. Les pistes données dans le rapport appartiennent à Nisco et dont Janssens ne voulait pas⁴. Le magistrat italien définit le bien-être des populations comme le premier devoir des agents⁵. L'affirmation empêche – si elle est transformée en principe juridique – l'exercice de toute contrainte. Dans la pratique, le président du tribunal d'Appel réfute la possibilité d'imposer des individus. Il préconise plutôt l'impôt collectif placé sous la responsabilité des chefs traditionnels, qui ne pourraient plus être punis pour les manquements de leurs subordonnés, comme illustré dans le rapport consulaire.

Le développement sur la contrainte se poursuit très logiquement sur le travers le plus sombre, à savoir : l'emploi abusif de la force armée. Nisco tient toujours la plume et il ne tergiverse pas. Le rapport dénonce les fréquentes expéditions punitives pour la perception des impôts et la répression des infractions. Le meurtre gratuit est facilité par les ordres imprécis ou par la désinvolture avec laquelle agissent les agents, si ce n'est l'action des troupes livrées à elles-mêmes. Si la commission est soulagée de la quasi-disparition des expéditions punitives, elles n'hésitent pas à les assimiler à des opérations de guerre disproportionnées et susceptibles de dégénérer en massacre. De leur côté, les sociétés concessionnaires – Anversoise, ABIR et les compagnies du Kassaï et du Lomani – commettent un crime plus grand puisque l'arrêt du 20 octobre 1900 leur

¹ Voir par exemple le rapport de 1897 sur la situation générale de l'État : A. LYCOPS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. II, p. 567.

² « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 161.

³ *Ibidem*, p. 166.

⁴ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission.

⁵ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 211.

enlève la prérogative de mener des opérations armées¹. Enfin et contrairement à la position du Gouvernement bicéphale, la commission reconnaît l'existence des mutilations les expliquant dans une pratique de trophée tolérée par des officiers européens. Cette affirmation est indéniablement la preuve de l'indépendance de la commission, qui se place en complet porte-à-faux avec la position gouvernementale.

Arrivé au terme de l'explication du système d'exploitation, la commission condamne les sociétés commerciales d'être les principales fautives². Leur but lucratif a permis que les abus les plus graves se soient produits sur leurs territoires. Cette résolution est l'une des rares sur laquelle Janssens et Nisco s'accordent sans confrontation³. Leur analyse reflète la situation du début du XX^e siècle et de la même manière que pour les mutilations, elle est inaboutie, car elle ne dispose pas de tous les éléments. Le développement tient compte du droit de l'ÉIC à octroyer des concessions et indique à demi-mot l'autorisation de l'exercice de la contrainte pour les sociétés et l'absence de surveillance par l'État. Aussi bien informée qu'elle est sur l'administration territoriale, la commission ne possède évidemment pas la correspondance du Gouvernement central et ne peut donc établir l'intrication qui existe entre le pouvoir politique et le pouvoir économique. Encore que certains éléments soient connus à Boma à en croire les notes d'Octave Louwers⁴. Conformément à son programme, la commission ne regarde que les conditions de vie des indigènes. Elle ne retient donc pas la déclaration du procureur d'État Lefranc que « *les commissaires de district que j'ai connus étaient généralement "au mieux" avec les Directeurs de Sociétés. MM. Sarrazyn, Du Breucq [Dubreucq] et De Baum, à en croire la rumeur publique, touchaient même de fortes primes des sociétés concessionnaires.* »⁵ Des allégations ne sont pas des preuves. Mais les bruits ne sont pas infondés au regard des instructions de Browne de Tiège à Lothaire⁶. Au final, la commission juge néfaste le système des concessions et plaide donc pour leur disparition, afin d'établir les lois de la concurrence devant favoriser les indigènes. Déçu et révolté, Lefranc estime que le rapport de la commission est bien en deçà de la réalité⁷. Indigné, il écrit en 1908 *Le régime congolais. Opinion d'un magistrat sur le Congo* publié en trois fascicules. Son jugement ne varie pas aussi loin qu'il est possible de le suivre, estimant même qu'au vu de ce qu'a été l'ÉIC, la Grande Guerre n'a été qu'une « *petite inoffensive invasion boche* »⁸.

L'étude du système économique se termine par l'impact démographique⁹. Le rapport, en se basant sur les estimations de Stanley, conçoit qu'une grande partie de la population entre le Stanley-Pool et Nouvelle-Anvers a dû disparaître. Elle ne néglige par ni les migrations ni les épidémies (la maladie du sommeil et la variole) décimant plus particulièrement le district du lac Léopold II. Elle met également en avant le rôle du portage et reprend à son compte les effets des expéditions punitives entraînant un climat de terreur et favorisant des conditions de vie précaires.

¹ Voir ce chapitre : D. La suppression temporaire du droit de police, p. 499-500.

² « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 226-236.

³ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission.

⁴ Voir ce chapitre : D. La suppression temporaire du droit de police, p. 499-502.

⁵ SPFAE, AA, papiers Janssens, D.1366, PV de l'audition de Lefranc, 18/10/1904.

⁶ Voir ce chapitre : C. Le droit de police des sociétés concessionnaires et l'affaire de la Mongala, p. 485-486.

⁷ S. LEFRANC, *Le régime congolais. Opinion d'un magistrat sur le Congo*, fascicule n°1, Liège, 1908, p. 23.

⁸ AGR, papiers Louwers, 104, lettre de Lefranc à Louwers, 27/12/1921.

⁹ « Rapport au Roi souverain » (...), p. 236-240.

La commission atténue donc le développement de Casement pour ne pas reprendre tel quel. Elle refuse ainsi l'explication sur l'avortement voyant plutôt une pratique superstitieuse.

Les trois dernières critiques regardent trois politiques de l'ÉIC. Avant tout, le rapport traite de la tutelle des pupilles¹. Un décret de 1890 confie à l'État la protection des enfants abandonnés et deux colonies scolaires sont fondées l'une à Boma, l'autre à Nouvelle-Anvers. Si la commission s'incline devant le but louable et le programme éducatif ambitieux, elle déçante au vu de l'état déplorable des installations et de la condition malade des orphelins². À cette situation de désolation, le rapport ajoute deux autres critiques importantes. Premièrement, il n'existe pas dans les structures sociétales locales d'enfants réellement orphelins. Deuxièmement, la tutelle s'exerce jusqu'à vingt-cinq ans, soit deux tiers de l'espérance de vie. Au final, les colonies scolaires n'accomplissent pas leur rôle de créer une classe sociale éclairée et favorable à l'État. La critique ne s'arrête pas aux colonies scolaires puisqu'un décret de 1892 permet à l'État de déléguer la tutelle aux missions.

La commission commet une approximation en dénonçant le système jésuite des fermes-chapelles (des hameaux de jeunes convertis exploitant des cultures). La Compagnie de Jésus se trouve brutalement accusée de procéder à des recrutements forcés de jeunes, de les exploiter et de leur infliger de mauvais traitements. Ce sombre tableau a été réalisé par le membre le plus inexpérimenté de la commission, Henri Grégoire. Il est certain que Janssens et Grégoire appartiennent au pilier libéral et que Nisco est anticlérical. L'opinion de la commission – y compris du catholique Denyn – est sans conteste défavorable aux missionnaires catholiques et elle n'hésite pas à affirmer la supériorité des évangélistes protestants³. À priori, il ne s'agit pas d'une logique de pilier propre à la Belgique. Stanislas Lefranc, clairement identifié comme démocrate-chrétien, vilipende les prêtres usant de violence envers les enfants⁴. Si la commission a visité la mission jésuite de Kisantu et détecte une anomalie pour le recrutement, l'appréciation des fermes-chapelles repose entièrement sur le rapport d'un substitut Moth-Borglum, agissant au sein de la commission de tutelle. Sans conteste, le magistrat danois fait montre d'un anticléricalisme et il ne travaille pas de la manière la plus objective⁵. La parution du rapport de la commission soulève donc des protestations publiques de la part des Jésuites. Lors d'une séance de la commission des réformes, il est reproché également à Janssens de ne pas avoir tenu compte du contre-rapport du préfet de la congrégation adressé à de Cuvelier en mars 1905⁶. La faute appartient pourtant au secrétaire général des Affaires étrangères qui n'a pas communiqué le document à la commission. Oubli volontaire ou involontaire ? Il est impossible de le déterminer, mais il est certain que l'épisode a amoindri la confiance des missionnaires catholiques dans l'ÉIC. Cette dissension permet en 1906 la parution de *La Question congolaise* du père jésuite Arthur

¹ *Ibidem*, p. 240-249.

² AULB, papiers Stengers, lettre de Grégoire à sa mère. 21/10/1904.

³ *Ibidem*, lettre n°6 de Grégoire à sa mère, 28/10/1904 ; note de Stengers sur la commission.

⁴ AGR, papiers Louwers, lettres de Lefranc à Louwers, 9/2 et 4/7/1904.

⁵ SPFAE, AA, SPA, 893, fiche matricule de Moth-Borglum.

⁶ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, de Lefranc en mars 1906.

Vermeersch, dont le ton est aussi critique que l'ouvrage de Cattier et qui va surtout influencer une partie de l'opinion catholique¹.

L'avant-dernier chapitre traite du recrutement des soldats et des travailleurs, soit la question sur laquelle se focalise Nisco au début de l'enquête². Le magistrat italien possède la volonté de qualifier ces recrutements de travail forcé et s'il est l'auteur du texte, ce dernier est le résultat d'un consensus que Janssens a dû arracher³. Si l'expression ne se trouve pas dans le rapport, le texte utilise les caractéristiques du travail forcé pour dénoncer les irrégularités. Il est fait mention de la pratique des chefs d'expéditions dans les années 1880-1890 de se faire remettre des hommes en guise d'amendes ou de contributions de guerre. Pour les travailleurs, le rapport salue le principe du contrat de louage, mais regrette que cette loi ne soit pas appliquée pour le Haut Congo. Il est également dénoncé la période longue de sept ans de service, la rémunération trop faible et l'abus dans l'usage de la chicotte, qui de surcroît ne peut être utilisée ni par les particuliers et ni par les agents commerciaux.

Le rapport se termine sur l'examen de l'organisation judiciaire⁴. Ce texte est l'unique contribution de Victor Denyn qui, ne venant que rarement à Bruxelles, l'a envoyé d'Anvers⁵. Nous avons déjà vu dans le chapitre sur la Justice les différents défauts qui sont désignés par la commission⁶. Nous les reprenons rapidement. Il existe une incompatibilité dans le Haut Congo où le personnel administratif constitue l'essentiel du personnel judiciaire. Chargés de la levée des impôts, ils sont donc tout à la fois juges et parties. En outre, les membres du parquet dépendent au plan matériel de la même autorité administrative. Enfin, il existe trop peu de tribunaux, ce qui conduit inexorablement à des classements sans suite, car beaucoup de témoins indigènes refusent de descendre à Boma à cause de la grande mortalité du voyage. La combinaison de ces facteurs permet en conséquence l'émergence du sentiment d'impunité.

Il reste un dernier point à examiner qu'est l'éloge de l'État indépendant introduit par Janssens⁷. La Brabançonne comme il l'appelle ne joue pas tant à amoindrir l'effet négatif du rapport qu'à atténuer la réaction de Léopold II. En effet, Janssens et Nisco sont fréquemment convoqués au palais et le Roi présumant du retentissement du rapport discute point par point. D'après le magistrat italien, les deux commissaires font bloc et s'ils acceptent des atténuations de forme, ils ne changent pas le fond⁸. L'éloge se trouve principalement dans les premières pages du rapport où la commission fait part de son émerveillement des progrès matériels comme le chemin de fer ou le télégraphe. Indicatif de l'état d'esprit, il salue le travail de la Justice et l'œuvre des missionnaires. Quant aux atténuations, il est mal aisé de les situer sauf une. À la fin du rapport, Janssens fait introduire que l'État aurait pu soumettre les populations avec l'alcool et qu'il a donc empêché ce fléau⁹. Le président ne disculpe pourtant pas l'État, car il réaffirme que l'ÉIC aurait

¹ La Compagnie de Jésus soutient également la publication de la thèse opposée par le père Auguste Castelein, *L'État du Congo. Ses origines, ses droits, ses devoirs, le réquisitoire de ses accusateurs*. Pour une analyse complète voir le mémoire de maîtrise d'Anne-Sophie Gijs.

² « Rapport au Roi souverain » (...), p. 250-264.

³ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission.

⁴ « Rapport au Roi souverain » (...), p. 265-285.

⁵ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission.

⁶ Voir chapitre 4 : B. L'analyse de la Commission d'enquête, p. 333-335.

⁷ AULB, papiers Stengers, notes de Stengers sur la commission.

⁸ *Ibidem*, lettre de Dellicour à Stengers, 10/2/1953.

⁹ *Ibidem*, notes de Stengers sur la commission : « Rapport au Roi souverain » (...), p. 282.

pu éviter ces abus¹. Cette indépendance, essence de la magistrature, donne tort à Mark Twain qui parle d'une « *whitewashing commission* »². Tout à l'honneur de la commission, son président ne peut toutefois pas éviter les foudres royales. Tels les premiers collaborateurs de Léopold II, l'avocat général subit la défaveur du souverain. Il faut attendre l'avènement d'Albert I^{er} pour que le travail de la commission soit reconnu par le palais³.

Le rapport n'est pas resté vierge de l'intervention royale. Léopold II introduit sa préoccupation politique dans les dernières pages du rapport. Il est illustratif du nouveau leitmotiv du Roi qui ne sait plus maintenir intact la réputation de l'ÉIC. La problématique de la souveraineté si présente au début du Congo léopoldien revient en force depuis 1903. Le monarque affirme donc l'indépendance de son État et sa faculté propre à introduire les réformes⁴. Dans une ultime tentative pour réduire l'impact du rapport, le Gouvernement central envoie un résumé atténuant les aspects les plus sombres à la presse britannique par le biais d'un faux prête-nom, la West African Missionary Association. Le pot aux roses est rapidement découvert démultipliant l'intérêt pour le rapport⁵.

D. La force du chiffre ou la question de la dépopulation

La parution du livre d'Hochschild a provoqué une réaction hérissée dans différents milieux belges, car le journaliste américain présente l'histoire de l'ÉIC comme le théâtre de l'un des plus grands crimes de l'humanité causant la disparition de 10 millions de Congolais⁶. Selon Vanthemsche, « [...] la polémique autour du nombre "exact" de victimes ressemble fort à une fausse querelle, car aucun historien sérieux, belge ou étranger, ne met en doute l'essentiel, c'est-à-dire l'horreur du régime de travail instauré par Léopold II. »⁷ Néanmoins, la question démontre la limite de l'analyse historique se basant sur les seules sources disponibles. À l'imitation de l'exposé sur les facteurs de la violence, nous nous appuyons sur une autre discipline des sciences humaines qu'est la démographie.

L'estimation de la perte de 10 millions est néanmoins due à un historien belge enseignant à l'université de Kinshasa, l'abbé Léon de Saint-Moulin. Son article de 1987 évalue la population congolaise entre 15 et 20 millions en 1880 et part du postulat que la population se fixe aux alentours des 10 millions d'habitants en 1925-1930. La population a donc diminué de moitié sur ces décennies⁸. La donnée a été reprise par Vangroenweghe et *in fine* par Hochschild. Dans sa critique de l'auteur américain, Stengers réagit en contemporaniste en soulignant la faiblesse des sources – puisque le premier recensement débute en 1924 – et que des auteurs après 1918 ont

¹ Selon les notes de Louwers, un commissaire aurait même déclaré devant témoin au Congo que la situation des territoires exploités par l'ÉIC serait pire que celle dans les concessions. AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII, la commission d'enquête, 3/3/1905.

² APR, Cabinet Léopold II, Expansion, 71, lettre de Kowalsky au Roi, 7/12/1905.

³ *Ibidem*, copie de la lettre d'Harris à Morel, 10/9/1923.

⁴ *Ibidem*, notes de Stengers sur la commission : « Rapport au Roi souverain » (...), p. 284.

⁵ J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II* (...), vol 2, p. 175.

⁶ J. VANDERSMISSEN, « Cent ans d'instrumentalisation de Léopold II, symbole controversé de la présence belge en Afrique centrale », in S. JAHAN et A. RUSCIO (dir.), *Histoire de la colonisation. Réhabilitations, falsifications et instrumentalisations*, Paris, 2007, p. 234.

⁷ G. VANTHEMSCHÉ, *La Belgique et le Congo* (...), p. 41.

⁸ L. DE SAINT-MOULIN, « Essai d'histoire de la population du Zaïre », in *Zaïre Afrique*, n°217, 1987, p. 389-407. Voir la synthèse sur la littérature récente : J.-P. SANDERSON, *La démographie du Congo sous la colonisation belge*, thèse inédite, UCL, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 32-41

établi le même raisonnement que Saint-Moulin, mais en insistance sur le rôle des épidémies et de l'immoralité des populations¹. La « *fausse querelle* » souligne pertinemment la fonction de l'élément chiffré (nombre, statistique, pourcentage) dans le débat. Sa netteté apparente est le côté tranchant de l'argument. Le chiffre ne peut pas mentir ; l'argument se révèle être exact. Or la propagande se niche dans la question congolaise avant la fondation de l'ÉIC. La double évaluation de Stanley de 28 millions puis de 42 millions de Congolais est provoquée par une erreur de la règle de trois et par un syllogisme, en actant que la densité de la population est égale partout². L'estimation sert cependant l'argumentaire mercantile pour attirer les investisseurs dans l'entreprise du chemin de fer du Bas-Congo, qui ouvre un marché de dizaines de millions de consommateurs aux industries textiles anglaises. Pour donner suite aux travaux de la commission d'enquête, l'administration entreprend un travail de recensement et les premières approximations revoient à la baisse la population aux alentours de 30 millions d'âmes³.

D'autres évaluations antérieures ont même revu largement à la baisse les données. George Washington Williams ne croit pas en 1890 que la population dépasse les 15 millions de résidents⁴. Nous verrons plus loin que Williams a visé bien plus juste que les autres observateurs. Néanmoins, le matraquage de la campagne anticongolaise va en s'accroissant. En 1907, Morel met en garde le lecteur devant les 15 millions de morts évoqué par Mark Twain. Le polémiste pense à ce moment qu'il est plus raisonnable de ne pas estimer la population à plus de 15 millions d'habitants « [...] *and the highest computation of total depopulation caused through the direct and indirect exercise of King Leopold's system, is three millions during the last ten years* »⁵. Plus haut, nous avons déjà rencontré la réaction furibonde du propagandiste en 1912 faisant suite aux propos du *Times* ou de sir Edward Grey, affirmant que les atrocités commises dans le Putumayo sont pires que celles du Congo ou sont sans égales dans l'histoire moderne⁶.

En plaçant la polémique de côté, il revient tout d'abord à signaler que la fin de la traite atlantique au milieu du XIX^e siècle n'a pas mis fin au déclin démographique de l'Afrique. De nombreux obstacles empêchent localement la croissance de la population : mauvaises récoltes, épidémies, guerres intestines et razzias⁷. Les estimations de Stanley ne peuvent donc être que surévaluées. Un démographe – bénéficiant également de la formation historique – Jean-Paul Sanderson s'est attaché récemment à la problématique et a élaboré différentes hypothèses pour tenter d'établir la population aux alentours de 1885. Le scénario estimant la population à 20 millions est hautement improbable d'après l'analyse de Sanderson. Ce résultat n'est possible que si l'ensemble du Congo est soumis à une haute mortalité pendant une période de 20 ans démarrant en 1885 et où l'espérance de vie ne dépasse pas 8 ans⁸. Le démographe établit deux autres scénarii dans lesquels la population de 1885 est estimée à 15 millions ou 10 millions d'autochtones. Il fixe la période de haute mortalité entre 1900 et 1905 et il fait varier l'espérance de vie dans ce contexte (6 et 9 ans pour le premier scénario et 14 et 15 ans pour le second scénario). La modélisation à laquelle il

¹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 307.

² *Ibidem*, p. 305-306.

³ « Rapport sur la situation générale de l'État », O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. VI, p. 37.

⁴ J.H. FRANKLIN, *op. cit.*, p. 273.

⁵ E. MOREL, « Préface », in M. TWAIN, *King Leopold's Soliloquy*, Londres, 1907, p. xvi-xvii.

⁶ SPFAE, correspondance politique, Grande-Bretagne : 1910-1912, lettres de Lalaing à Davignon, 2 et 16/7/1912.

⁷ J. ILIFFE, *Les Africains (...)*, p. 318-319.

⁸ J. P. SANDERSON, *op. cit.*, p. 265-268.

aboutit donne des résultats beaucoup plus crédibles en concordance avec les recensements des années 1930¹. Sanderson s'étonne cependant que dans le scénario à 15 millions d'habitants en 1885 que « *le niveau de mortalité atteint pour 1900 soit particulièrement élevé et implique que les actions menées sur une partie du territoire par les Européens présents au Congo eurent des répercussions très fortes sur l'ensemble du territoire.* »² Dans ce cas précis, l'analyse historique supplée le raisonnement démographique. Tandis que Sanderson condense les violences de masse sur la période 1900-1905, ces dernières se succèdent en fait dans le temps et l'espace : 1895-1899 dans l'Équateur, 1898-1900 dans la région de la Mongala et 1901-1904 dans les bassins de la Lopori et de la Maringa. Dans ses conclusions, il retient l'hypothèse que la population congolaise se situe en 1885 entre 10 et 15 millions d'habitants. Il existerait donc entre 1885 et 1930 un déficit de 5 millions d'âmes. « *Au niveau des calculs, poursuit-il, ce déclin est imputable à la combinaison d'une hausse de la mortalité et d'une baisse de la fécondité. Les exactions et les meurtres ne furent pas directement responsables de cette hausse, mais ils induisirent un climat d'insécurité impliquant des déplacements de population et générant des situations de pénuries alimentaires propices à la diffusion de certaines épidémies.* »³

Les épidémies ont donc joué un rôle non négligeable dans la hausse de mortalité et renvoient ici à la problématique de l'avortement évoquée dans les deux rapports. Celles-ci se sont d'abord diffusées grâce aux voies de pénétration employées par les conquérants. Le cas le mieux étudié est celui de la maladie du sommeil⁴. Un démographe réputé, Anatole Romaniuk, vient d'ailleurs de mettre en exergue l'importance de la dénatalité dans le phénomène de dépopulation au Congo colonial⁵. Par rapport à la trypanosome, il souligne l'importance de l'absence de vaches laitières puisque la mouche tsé-tsé attaque le bétail⁶. Néanmoins, Romaniuk s'intéresse en particulier à la stérilité – comprise dans le fait de ne pas donner naissance à un enfant en vie – provoquée par les maladies vénériennes telles la syphilis ou la blennorragie⁷. Il établit que le phénomène de stérilité vénérienne est apparu avec les incursions esclavagistes dans les années 1860. Elle émerge au Maniema, puis dans l'Uélé, le Sankuru, la Tshuapu et l'Équateur, soit dans les régions productrices de caoutchouc. Ainsi dans les régions du centre-est du Congo, entre un tiers et la moitié des femmes nées avant 1900 n'ont pas mis au monde un enfant en vie. Le phénomène s'amplifie avec la conquête coloniale et se perdure jusqu'après la Seconde Guerre mondiale⁸. La dénatalité affecte donc le Congo pendant près de quatre-vingts ans, mais l'intensité varie selon la rigueur des mœurs sexuelles des différentes ethnies. Le démographe attire donc l'attention de l'historien sur le fait que « *l'histoire des populations à travers le monde, comme celle du Congo, nous enseigne que même des dévastations et des désastres à grande échelle, qu'ils soient provoqués par la nature (famines, épidémies) ou par l'homme (guerres, révolutions, social engineering forcé), n'avaient que des effets démographiques transitoires. Les populations finissaient par récupérer leur équilibre démographique assez*

¹ *Ibidem.*, p. 268-274.

² *Ibidem.*, p. 270.

³ *Ibidem.*, p. 283.

⁴ M. LYONS, *The colonial disease. A social history of sleeping sickness in northern Zaire, 1900-1940*, Cambridge, 1992.

⁵ A. ROMANIUK, « La démographie de la RD du Congo sous le régime du colonialisme mercantile belge, 1885-1940 : un cas de dépopulation pour cause de dénatalité d'origine pathologique », contribution présentée au XXVII^e Congrès international de la population, 26-31 août 2013, Busan, Corée du Sud

⁶ *Ibidem.*, p. 9.

⁷ Maladie contagieuse vénérienne causée par le gonocoque, caractérisée par une inflammation des organes génitaux.

⁸ A. ROMANIUK, *art. cité.*, p. 15, 20.

*rapidement grâce à leur vitalité reproductrice. Or, c'est précisément cet agent vital de récupération démographique qui faisait défaut dans les régions du Congo qui subissaient la dépopulation. »*¹

Les travaux de Romaniuk et Sanderson démystifient la question de la dépopulation et ils prennent à contrepied Hochschild qui dans les quatre causes principales du dépeuplement l'assassinat et l'anéantissement des villages². Une question de bon sens diront certains au vu des forces en présence, des moyens techniques, des infrastructures et même des ordres gouvernementaux, mais qui pouvait paraître pour d'autres irrespectueux pour une matière touchant à la conscience humaine.

E. Les rapports officiels des agents de sir Alfred Jones

a) Les agents de sir Alfred Jones

La commission d'enquête n'est pas la seule à opérer. Plusieurs individus se rendent en effet au Congo pour enquêter³. Le conseil donné par sir Alfred Jones au consul belge à Liverpool à ne pas s'engager dans la polémique n'est formulé que pour les compatriotes de Léopold II⁴. Au vu du fonctionnement de la propagande léopoldienne, le doute subsiste sur l'instigateur réel de ces investigations. L'exemple du consulat général à Londres démontre la haute direction de Cuvelier sur les réponses à faire par les consuls⁵. De surcroît, Jones agit également au sein de la FEDIBE, où sir Hugh Gilzean-Reid prédomine du côté anglais⁶. Pour les répliques dans la presse, Jones semble finalement être cantonné dans le rôle passif⁷. Ces apparences sont trompeuses. Même si le consul n'a pas agi sans en référer à Bruxelles, le gouvernement de Boma identifie clairement John Henderson et May French-Sheldon comme des agents de l'armateur anglais⁸. Être bien informé sur les voyageurs est devenu primordial pour l'administration dans un Congo fébrile, qui est parcouru en long et en large et est examiné sur toutes les coutures. Aux voyages de Casement et des agents de Jones, la petite communauté blanche voit également arriver l'expédition Dutton-Todd de la Liverpool School of Tropical Medicine (LSTM). Invités et financés par Léopold II, les deux médecins poursuivent leur travail sur la maladie du sommeil commencé en Gambie⁹. Cet acte de philanthropie, dans le contexte hostile, peut se comprendre comme une opération royale visant à redorer son blason.

Jaugeant *a posteriori* ses adversaires, Morel épingle Alfred Jones comme le plus redoutable et le plus efficace. Bien que Morel exagère la portée réelle de l'action de Jones, ce dernier ne ménage pas ses efforts pour maintenir l'étendard du Roi face à la tempête. Sur le plan officiel, il se rend en 1903 au Foreign Office pour obtenir la primeur du rapport Casement. Il y retourne en 1905

¹ *Ibidem*, p. 13.

² A. HOCHSCHILD, *op. cit.*, p. 265-268.

³ Au sujet de ce qui suit, voir : P.-L. PLASMAN, « Sir Alfred Jones and his "secret agents". Le réseau anglais de Léopold II », in *Revue générale*, n°8, 2009, p. 23-31.

⁴ SPFAE, AF 1/1, 1^{re} série, vol. VI : 1903-1905, lettre de Sève à de Favereau, 27/2/1904.

⁵ SPFAE, AA, AE 225 (160), lettre de Cuvelier au consul à Londres, 7/4/1897.

⁶ R. LOUIS, J. STENGERS, *op. cit.*, p. 111-124, 175.

⁷ AGR, papiers Wiener, 10, note du Roi, 30/12/1902.

⁸ SPFAE, AA, AE 332 (489-490), Demandes de facilités pour voyages de particuliers.

⁹ F. LECHAT, « L'expédition Dutton-Todd au Congo (1903-1905). De Boma à Coquilhatville (septembre 1903 - juillet 1904) », in *Annales de la Société belge de Médecine tropicale*, t. XLIV-3, 1964, p. 493-512 ; M. LYONS, *op. cit.*, p. 73, 76-100.

pour vendre cette fois l'idée de la reprise de l'ABIR par un syndicat anglais¹. À côté de l'action officielle, l'armateur anglais tente également d'influencer l'opinion publique. Lors d'une assemblée de la Chambre de commerce en 1904, il annonce qu'il a engagé deux ou trois personnes chargées de mener des enquêtes indépendantes². Ce n'est qu'en 1907, à l'occasion d'une petite polémique dans *The Times* sur l'attitude de Jones que les noms des enquêteurs sont dévoilés. Bienfaiteur de la CRA, John Holt désigne le vicomte Mountmorres, May French-Sheldon, Marcus Dorman et John Henderson. Le docteur John Todd de la LSTM n'est pas à proprement parler un agent. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que Jones est un mécène important de la faculté de médecine et que Todd donnera des conférences sur le Congo léopoldien au Canada. Avec des parcours radicalement différents, les informations sur ces quatre « espions du Roi » sont inéluctablement inégales.

William G. Bouchard de Montmorency, vicomte Mountmorres, est un pair irlandais n'ayant pas de siège au Parlement. Si bien qu'après ses études à Oxford, il voyage en Afrique et en Asie Mineure. Journaliste doté d'une certaine renommée, il ne néglige pas pour autant la carrière politique. Membre du London County Council de 1895 à 1898, il sera également l'aide de camp du gouverneur de Jamaïque. À son retour du Congo indépendant, il deviendra le directeur de la Tropical Institute de l'université de Liverpool. Une nomination due sans doute à la bienveillance de sir Jones, mais rien ne permet de le confirmer³. Au Congo, il voyage comme correspondant spécial du *Globe*, journal londonien conservateur, afin de mener une enquête indépendante. Ce qui est par ailleurs de notoriété publique jusqu'aux confins de l'empire⁴. Quant au gouvernement belge, il apprend par son consul à Liverpool que le vicomte a été en réalité envoyé en mission par Jones pour vérifier les allégations du rapport d'un autre irlandais, Casement⁵.

Figure du féminisme américain, May French-Sheldon se dévoue plus d'une fois pour la Belgique et son monarque. Plus généralement, elle a marqué ses contemporains par son comportement moderne et libéré. Bien que mariée à un homme d'affaires, elle voyage seule en Afrique et est la première femme à visiter l'Afrique centrale et de l'Ouest. Membre du Royal Geographic Society en 1892, elle perd son mari et elle lance sa maison d'édition. Si son voyage de 1891 lui a amené une petite célébrité, celle-ci pâlit au vu des aventures d'autres exploratrices comme l'amie de Morel, Mary Kingsley. Toutefois en mars 1903, William Stead, le rédacteur en chef du *Pall Mall Gazette*, qui combat aux côtés de Morel, la contacte. En effet, les farouches dénonciateurs du régime congolais voient en Sheldon une observatrice réputée et neutre qui leur fournira une aide puissante. Pour ce faire, personne ne peut soupçonner la collusion existant entre eux. Sheldon accepte donc de travailler comme agent infiltré de la future CRA. Cependant, elle ne respectera jamais ses engagements. Éprouvant une certaine admiration pour l'œuvre léopoldienne et Stanley, French-Sheldon contacte Jones et passe ainsi dans le camp ennemi⁶. Arrivée au Congo, les motivations de l'Américaine vont rapidement s'orienter sur les possibilités de participer aux

¹ W. R. LOUIS, « The triumph of the Congo Reform Movement, 1905-1908 », in J. BUTLER (ed.), *Boston University Papers on Africa*, vol. 2, Boston, 1966, p. 277.

² *The Times*, 14/6/1904, p. 11.

³ *Who was who, 1929-1940*, Londres, 1947, p. 977. *The Times*, 3/12/1936, *The New York Times*, 28/12/1913.

⁴ *Rangoon Times*, 11/7/1904.

⁵ SPFAE, AF 1/1, 1^{re} série, vol. VI : 1903-1905, lettre de Sève à Favereau, 25/6/1904.

⁶ T. JEAN BOISSEAU, *White Queen. May French-Sheldon and the imperial origins of American feminist identity*, Bloomington, 2004., p. 107-123.

activités économiques du pays. Dès lors, quoi de plus logique d'être en excellente relation avec le maître des lieux.

Quant à John Henderson et Marcus Dorman, ils ne bénéficient pas d'une réputation aussi bien établie. Il n'est donc pas aisé de faire la lumière sur ces personnages à propos desquels il n'existe que des indices. Même à propos de son voyage au Congo, Henderson ne semble avoir laissé que peu de traces. Journaliste au service de Jones, son expérience congolaise ne fut pas leur unique collaboration. En 1905 et 1906, il publie deux livres, *The West Indies* et *Jamaïca*, dédiés à l'armateur. Les thématiques de ces livres donnent à penser qu'ils pourraient être l'œuvre d'une commande de Jones. En effet, dès 1900, Joseph Chamberlain, *secretary of the colonies*, invite Jones à participer au développement commercial des Antilles, notamment de la Jamaïque¹. Pour Marcus Dorman, les maigres informations à son sujet sont celles qui peuvent être trouvées dans ses livres. Titulaire d'une maîtrise en lettres, il est également diplômé de la faculté de médecine de Cambridge². Auteur de plusieurs livres, il se consacre à une histoire de l'impérialisme anglais. Accompagnant Mountmorres, il publie aussi le récit de son voyage au Congo, *A journal of a tour in the Congo free state*, dédié à Léopold II³.

b) Présence et actions au Congo

Malgré l'immensité du territoire, tous ces visiteurs finiront par croiser leurs chemins et laisser des souvenirs non seulement auprès des fonctionnaires, mais aussi auprès des missionnaires et autres résidents au Congo. Puisqu'ils sont des hôtes de marque de par leur statut social ou de par leur mission, tous ont été conviés par le gouverneur général, soit à sa table qui est réputée soit à un entretien. Aux « journalistes », le représentant du Roi les accrédite auprès de ses subalternes et les invite à aller là où ils le désirent⁴. À la recherche d'une nouvelle gloire et en raison de son caractère, May French-Sheldon ne passe pas inaperçue. Arrivée en novembre 1903, elle voyage pendant quatorze mois. Elle « observe tout, demande tout et vient à connaître tout ce qui se passe dans les districts », au point qu'un substitut l'ayant rencontrée s'en inquiète⁵. En outre, elle n'est pas non plus avare en déclarations fracassantes. Elle proclame à qui veut l'entendre qu'elle est en relation avec Léopold II et même lord Lansdowne, *secretary for Foreign Affairs*. Cependant comme l'écrit John Todd, visiblement sous le charme, elle a une imagination foisonnante et tend à exagérer certains détails⁶. Bien qu'émue par la souffrance humaine, elle ne peut s'empêcher de traiter Casement de fou et de se disputer avec des missionnaires protestants⁷. Sheldon devient une observatrice attentive aux opportunités pécuniaires possibles. Doucement se dessine une approche auprès du gouverneur puis du Roi pour offrir ses services de témoin libre et indépendant⁸. Dans cette optique, elle s'inquiète du retour de Mountmorres et de Dorman qui se

¹ *The dictionary of national biography. Supplement January 1901 – December 1911*, Oxford, 1955 pp. 379-380.

² M. DORMAN, *The mind of the Nation: a study of political thought in the nineteenth century*, Londres, 1900.

³ M. DORMAN, *A journal of a tour in the Congo Free State*, Bruxelles-Londres, 1905.

⁴ SPFAE, AA, AE 332 (489-490), Demandes de facilités (...); M. Dorman, *A tour in Congo (...)*, p. 25.

⁵ SPFAE AA, papiers Janssens, D 1365, lettre de Scarpari à Waleffe, 6/3/1904.

⁶ Wellcome Institute, MS 5691, J.L. Todd, lettre du 2/12/1903.

⁷ SPFAE, AA, AE 349, PV d'audition Thomas Morgan, 27/10/1904; AE 332 (490), farde Sheldon, lettre à Greshoff, 11/2/1904 et lettre à Stevens, 16/5/1904.

⁸ SPFAE, AA, AE 332 (490), farde Sheldon, lettre à Fuchs, 9/12/1903.

trouvent dans la possibilité de publier avant elle¹. Après son retour, Sheldon négocie avec le palais pour poursuivre une action publique qui serait rémunérée². Elle se livre à la défense de l'ÉIC durant plusieurs mois de 1905, mais elle semble peu satisfaite de l'appréciation financière de son concours³. À la recherche d'émoluments ou de gloire, French-Sheldon restera cependant en contact jusqu'à sa mort avec le palais de Bruxelles⁴.

Par contraste, lord Mountmorres désire voyager discrètement, presque incognito, pour surprendre les agents de l'État⁵. Accompagné par Dorman, ils croisent sur leur route le docteur Dutton à Coquilhatville⁶. Mountmorres, soit par son attitude ou soit par son statut social, inspire confiance et les autorités lui accordent la qualité d'être garant de la vérité. Ainsi, Adolphe de Cuvelier envoie au président de la commission d'enquête les articles de Mountmorres et insiste pour qu'il soit entendu par la commission car ces écrits sont favorables à l'État⁷. Le Gouvernement local n'hésite pas non plus à signaler le nom du lord dans l'affaire de la mort d'Iscotai, un chef indigène qui avait déposé devant la commission et qui s'était également révolté. Arrêté puis finalement reconduit dans son village, Iscotai meurt quelque temps après. Le rédacteur du rapport, pour affirmer l'exactitude des faits, mentionne la présence et les paroles du pair irlandais⁸. La partie adverse n'hésite pas non plus à faire appel à lui. Le missionnaire Joseph Clark, qui a été d'une grande aide pour Casement, lui fait rencontrer des indigènes ayant connaissance d'abus. Une enquête est faite par les autorités locales, qui se cherchent à démontrer l'invention des faits, ce qui leur sera par la suite reproché par le gouverneur⁹.

c) Perceptions partiales et pertinentes de la situation dans l'État indépendant du Congo

Les lignes qui précèdent sont celles d'une petite histoire dans la grande et les témoignages favorables ne devraient pas jeter une lumière pertinente sur le Congo au début du XX^e siècle. Toutefois, ces perceptions ne sont pas désuètes car les ouvrages de Dorman et de Mountmorres, loin de prendre la poussière, ont été réédités récemment¹⁰. Les opinions des cinq voyageurs peuvent facilement se diviser en deux catégories, d'une part l'expression très partisane de Dorman et de Sheldon, d'autre part le souci d'impartialité d'Henderson, de Mountmorres et de Todd.

¹ MRAC, papiers Dhanis, lettre de Sheldon à Dhanis, 30/1/1905.

² APR, fonds Goffinet, note de Liebrechts, 10/2/1905.

³ SPFAE, AA, IRCB 505, note de Liebrechts, 11/3/1905.

⁴ Pendant la Première Guerre mondiale, elle récolte des fonds aux États-Unis pour les réfugiés belges, mais son discours est loin d'être flatteur. Elle plaide notamment pour le retour des réfugiés dans leur pays, car il ne s'agit que de personnes âgées, d'imbéciles, de pauvres femmes et de leurs enfants (*The New York Times*, 16/1/1915.). À la recherche de grandeur ou d'argent, elle reprend contact avec les sphères officielles dans les années 1920. Elle relance l'idée d'un projet de livre pour détruire les « mauvaises légendes » ainsi que d'entamer un cycle de conférence aux États-Unis. Elle est accueillie par Albert I^{er}, et ses affabulations sont acceptées par le ministère qui la décore de l'ordre de la Couronne. Malgré la promesse du ministère des Colonies d'acheter un certain nombre d'exemplaires, le livre promis ne verra jamais le jour. APR, cabinet Albert I^{er}, 709. French-Sheldon.

⁵ SPFAE, AA, AE 332 (490), farde Mountmorres, lettre au gouverneur, 31/1/1905.

⁶ M. DORMAN, *A tour in Congo* (...), p. 69.

⁷ SPFAE, AA, papiers Janssens, D 1366, lettre de Cuvelier à Janssens, 7/12/1904.

⁸ AGR, PVE, Pos4078, 68, lettre n°897 du 5 juin.

⁹ SPFAE, AA, AE 332 (490), farde Mountmorres, lettre du gouverneur, 6/1/1905.

¹⁰ Dorman : Echo Library, 2007; Mountmorres Bibliolife, 2009.

Peu de temps après son retour, un article de Sheldon paraît dans la rubrique la plus influente de la presse, *To the Editor of the Times*. Cette lettre dénie en bloc toutes les accusations contre l'administration. Bien au contraire, l'ensemble des fonctionnaires est innocent et fournit des efforts considérables pour civiliser le Congo. Dès lors, les atrocités ne peuvent trouver leur origine que dans la dégénérescence des tribus¹. Beaucoup plus subtilement, Dorman livre un récit de voyage agréable et pigmenté d'exotisme. Il revient sur *Civilisation in Congoland* (1902) d'Henry Fox Bourne auquel il reproche de ne pas avoir étudié la situation sur place et de parler d'anciens crimes. L'auteur glisse alors sur la tyrannie des chefs indigènes, source d'abus, et sur les conversations des Européens, portant généralement sur de « petites affaires », qui finissent par être exagérées et deviennent des récits invraisemblables².

Ces propos ne tiennent pas devant le rapport de la commission d'enquête. L'État a sa part de responsabilité. Choqué par différents abus, Henderson l'a bien compris et considère que les pratiques de l'administration peuvent être jugées comme barbares. Néanmoins, il réfute qu'une seule norme d'éthique, celle des pays civilisés et pacifiés, puisse juger la situation congolaise, qui reste à son sens largement hostile envers les colonisateurs. Tergiversant, Henderson finalement ni ne loue ni ne condamne l'État³. L'analyse la plus séduisante est assurément celle de Mountmorres et de Todd. Les conclusions de Mountmorres sont fort proches de celles de la commission. De ses conversations avec différents missionnaires, il insiste sur le fait que les abus ne se sont pas produits sur l'ensemble du territoire, mais spécifiquement dans les régions caoutchoutières. Il en vient donc à blâmer fortement les sociétés concessionnaires et en particulier l'ABIR, dont les agents n'avaient généralement aucun autre choix que de quitter le vieux continent. Il est par contre favorable au travail accompli par l'État et ses fonctionnaires, qui sont pour la plupart des *gentlemen*, bien que les premières années de l'ÉIC fussent obscurcies par des administrateurs de morale douteuse⁴.

Sur le bateau à vapeur le menant au cœur de l'Afrique, John Todd est prêt à croire tout sur les atrocités en fréquentant les « officiers » partant également pour le Congo. La plupart des fonctionnaires qu'il rencontre ne nient d'ailleurs pas l'existence des abus⁵. En raison de son expérience africaine et de sa nationalité canadienne, Todd ni ne relativise ni n'excuse les atteintes à la dignité humaine, mais il les englobe dans un contexte plus large. La guerre en Sierra Leone de 1898 et les dires d'officiers anglais lui ont appris que les villages brûlés et les mains coupées ne sont malheureusement pas le seul apanage du Congo⁶. Il n'est pas pour autant doté de la même personnalité que Casement et est plus proche de la psychologie de Janssens. Todd accueille avec réserve les déclarations des natifs – « *one white man's story is worth a dozen negros' oaths* » – et il salue en connaissance de cause l'interdiction de l'alcool qui a décimé les populations amérindiennes⁷. Au final, l'entreprise léopoldienne, selon le médecin canadien, représente une nouvelle Hudson Bay Company. Celle-ci avait monopolisé le marché des fourrures et avait favorisé le transfert sous

¹ *The Times*, 3/2/1905, p. 8.

² M. DORMAN, *op. cit.*, p. 8, 116-117, 182.

³ J.W. WACK, *The story of the Congo Free State*, New York, 1905, p. 466.

⁴ MOUNTMORRES, *The Congo independent State. A report on a Voyage of Enquiry*, Londres, 1906, p. 91-92, 148-149, 153-154, 161.

⁵ Wellcome Institute, J.L. Todd, MS 5691, lettre de Todd à son frère, 17/3/1904.

⁶ *Ibidem*, lettre de Todd à son frère, 5/6/1904.

⁷ *Ibidem*, lettres de Todd à son frère, 21/5 et 5/6/1904.

souveraineté anglaise du Canada. Dès lors, il salue, à côté de l'énonciation des crimes, le travail important qui est accompli pour amener la civilisation dans la colonie¹.

F. 1905, l'année des rapports d'enquête : le Congo français et l'Australie-Occidentale

a) Le rapport Brazza

Le Congo français – fruits des sentiments nationaux et de la rivalité Brazza-Stanley² – suit une évolution semblable à celle de l'ÉIC. En 1886, Brazza est nommé commissaire général et il est convaincu – à l'instar de son célèbre rival – de la richesse du territoire. Il préconise tout à la fois la construction d'une ligne de chemin de fer et une approche pacifique envers les populations nouvellement assujetties³. Brazza sollicite de la métropole des moyens importants pour la mise en valeur du territoire, mais pareillement à l'ÉIC, le Congo français est sous-administré. La situation est même plus dramatique au Congo français puisqu'en 1909, il est dénombré que cinq-cents fonctionnaires⁴. Tandis que l'État indépendant glisse vers la politique domaniale, Brazza défend l'idée du système concessionnaire pour attirer les capitaux français et contrebalancer les investissements étrangers. Lorsque le Gouvernement français décide d'octroyer des monopoles, le commissaire général s'y oppose dorénavant farouchement, car il a perçu les dangers qu'ils représentent⁵. En 1897, Brazza est mis en disponibilité et se retire à Alger. En 1899, le Congo français est partagé entre quarante concessions et le succès du Congo léopoldien est venu en aide à la prise de décision du Gouvernement français. À charge, les sociétés rétribuent l'État d'une redevance s'élevant à 15 % de leurs bénéfices⁶. Comme dans l'ÉIC, les concessionnaires obtiennent en revanche l'exclusivité sur l'ivoire et le caoutchouc. Ainsi semblables dans leurs activités, les sociétés le sont également dans le système qu'elles mettent en place. Ayant reçu le droit de percevoir l'impôt en nature, les concessionnaires usent de la contrainte pour fournir le maximum de produits au coût le plus bas possible. Les populations locales sont donc exploitées grâce au travail forcé. Les abus sont commis soit par des agents isolés soit en complicité avec des fonctionnaires⁷. À la différence avec l'ÉIC, l'État français n'élabore pas un système du caoutchouc pour ses propres fins et la collusion avec les compagnies est beaucoup moins forte.

Bien que Morel se concentre sur le Congo léopoldien, il n'en reste pas moins attentif au Congo français, notamment en 1903 lorsqu'il publie *The British Case in French Congo The Story of a Great Injustice, its Causes and its Lessons*. Au moment où la commission d'enquête s'apprête à quitter l'État indépendant, le scandale Gaud-Toqué secoue l'opinion publique française. Fonctionnaires au Congo, ils sont traduits en justice et condamné en août 1905. Georges Toqué, administrateur du cercle Fort-Crampel, a laissé se noyer un natif qui était soupçonné d'avoir volé des cartouches. Commis aux affaires indigènes, Fernand Gaud a exécuté un condamné le 14 juillet 1903 avec un bâton de dynamite. Sous le choc l'Assemblée nationale décide d'envoyer une mission d'inspection

¹ *Ibidem*, MS 4801, lecture of Dr Todd about Congo situation (1908).

² Voir le chapitre 1 : 4. Henry Morton Stanley au service du Roi (1879-1884), p. 53-55.

³ *Le rapport Brazza. Mission d'enquête du Congo : rapport et documents (1905-1907)*, Neuvy-en-Champagne, 2014, p. 11.

⁴ C. COQUERY-VIDROVITCH, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires. 1898-1930*, nouvelle édition, vol.1, Paris, 2001, p. 85.

⁵ *Le rapport Brazza (...)*, p. 11.

⁶ C. COQUERY-VIDROVITCH, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires (...)*, p. 25.

⁷ *Ibidem*, p. 171.

dans l'objectif non dissimulé est de laver les accusations. Interpellé, le ministre des Colonies décide de dépêcher un homme intègre et emblématique. Brazza accepte la mission, mais à la condition qu'elle soit placée sous ses ordres. Doté de pouvoirs très étendus, il choisit les hommes qui constituent la commission. Outre des inspecteurs des colonies et d'un membre du cabinet des Affaires étrangères, il s'adjoint un jeune agrégé, Félicien Challaye, qui lui a été recommandé par Charles Péguy¹.

La commission s'embarque à Marseille le 5 avril 1905 et elle s'emploie jusqu'en août. Sur le chemin du retour, elle perd Brazza qui décède à Dakar le 14 septembre. À Paris, la commission fait place pour ainsi dire à une nouvelle présidée par l'ancien gouverneur général de l'Indochine, Jean-Marie de Lanessan. Le député est quant à lui assisté de hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Les nouveaux membres peuvent compter sur le travail réalisé au Congo où pas moins d'une douzaine de volumineux rapports intermédiaires ont été rédigés. Les témoignages sur les abus des agents commerciaux ont été accumulés et deux affaires en rapport avec des femmes prises en otage se distinguent particulièrement. Celles-ci révèlent de surcroît l'intrication entre certains fonctionnaires et certaines sociétés². Elles rappellent également à plus d'un titre les atrocités qui ont au cours dans l'ÉIC. L'affaire dite des « femmes de Bangui » se déroule en mai-juin 1904. L'administrateur de Bangui travaille en étroite collaboration avec la compagnie concessionnaire, la société de la Lobaye. En fait, le fonctionnaire utilise les troupes pour récolter le caoutchouc pour le compte de la société. Un de ses sous-ordres enlève une quarantaine de femmes pour contraindre leur village à apporter le latex. Bien que celui-ci s'exécute plus que nécessaire, les femmes sont envoyées à Bangui et elles sont enfermées avec d'autres dans un local sans aération et ne recevant pratiquement pas de vivres. En cinq semaines, quarante-cinq femmes et deux enfants décèdent dans des conditions atroces. De surcroît, l'enquête ordonnée par le commissaire général n'aboutit pas. L'administrateur de Bangui fait retomber la faute sur les sous-ordres, qui ne sont pas poursuivis directement, car ils sont en marche pour étouffer la rébellion résultant du décès des femmes³. Le sentiment d'impunité facilite la réitération de tels actes. Lors de son enquête, Brazza découvre ce qu'on tente de lui dissimuler, à savoir : cent-dix-neuf femmes qui sont détenues dans la même région au Fort-Sibut depuis la mi-mai 1905.

D'octobre à décembre 1905, la commission travaille à un rythme soutenu et le plus sérieusement à l'élaboration du rapport. Pareillement à la commission Janssens, elle s'attache à éclairer avec exactitude la situation, mais elle ne fait pas le procès d'individus et elle se défie des témoignages africains. Il n'en reste pas moins que le rapport reprend les passages les plus accablants des rapports intermédiaires et il est voté unanimement par les membres de la commission. Le rapport se divise en quatre parties. La première analyse les abus qui ont été ventilés dans la presse en février 1905. Elle s'intéresse également aux actions du commissaire général Gentil pour entraver le bon déroulement de l'investigation. La deuxième partie s'intéresse aux abus liés à la perception de l'impôt en nature. La source des exactions provient de l'autorisation de Gentil – contre l'avis du ministère – de permettre aux sociétés de prélever directement l'impôt en nature, car les exigences parfois excessives des agents commerciaux ont provoqué la rébellion des populations

¹ *Le rapport Brazza* (...), p. 13.

² C. COQUERY-VIDROVITCH, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires* (...), p. 174.

³ *Ibidem*, p. 174-175.

locales. En 1903 et 1904, des expéditions armées sont menées par l'administration contre les natifs pour les forcer à payer l'impôt et ces opérations de police ont parfois abouti à la destruction de villages¹. Du moins, leur ampleur paraît bien moindre que les expéditions punitives conduites par des officiers ou des factoriens dans le Congo léopoldien. Néanmoins, « *le rapport passe sous silence certains excès provoqués par la manière forte préconisée par le commissaire général pour la perception de l'impôt.* »² À sa façon, Gentil use du paradoxe de la gouvernance léopoldienne. Dans une instruction de mars 1902, il signale qu'il se base sur le zèle dans la perception des impôts pour évaluer le personnel. Quelques mois plus tard, il stipule qu'il ne faut pas hésiter à punir les fonctionnaires qui se rendent coupables d'actes de violence, mais qu'il faut également encourager ceux qui sont chargés de la perception des impôts³.

La troisième partie, qui est la plus longue, décrit les origines et le développement du régime concessionnaire. Le rapport dénonce un régime mal préparé et peu surveillé provoquant ainsi la volonté des sociétés d'étouffer à tout prix le rapport⁴. La commission ne développe pourtant pas explicitement les atrocités commises dans certaines concessions et notamment celle de la société de l'Ouhamé-Nana. Celle-ci emploie cent-cinquante commis africains dont vingt-sept sont tués suite à l'emprisonnement et à la mort du chef des Bidigris⁵. Néanmoins, la condamnation du système est sans appel. Le rapport recommande que plus aucune concession ne soit accordée ; que la déchéance soit prononcée contre les compagnies qui ne respectent pas leurs engagements et que le Gouvernement local n'utilise pas la contrainte pour forcer les populations à fournir des prestations aux concessionnaires⁶. Les commissions congolaise et française désignent donc comme le principal coupable les sociétés commerciales. À la différence de la commission Janssens accablant l'ÉIC, la commission Lanessan dédouane le ministère des Colonies en dégageant la responsabilité du commissaire général Gentil et de plusieurs fonctionnaires⁷. Le piquant de l'histoire, ajoute Catherine Coquery-Vidrovitch, est que le rapport au départ voulait prouver que le Congo français n'était pas l'ÉIC et qu'au final, il souligne les qualités des concessions du Congo léopoldien⁸. La dernière partie s'intéresse aux réformes nécessaires pour modifier la situation. Les propositions sont avant tout pensées dans l'intérêt de la métropole. L'optique est éminemment militaire dans le contexte de tensions entre les puissances européennes. Les réformes sanitaire et judiciaire sont conçues pour améliorer l'occupation du territoire et l'accent est mis sur les infrastructures de transport. Le bien-être des populations considérées comme inférieures passe au second plan⁹.

Le contenu du rapport effraie le ministère des Affaires étrangères et les 47 modifications apportées n'y changent rien. Le ministère évoque l'intérêt national pour que le Gouvernement ne s'associe pas au rapport. Le 21 février 1906 – soit le lendemain du jour où le Parlement belge s'est résolu à ouvrir le débat sur la reprise du Congo, le ministre des Colonies s'engage à publier

¹ *Le rapport Brazza* (...), p. 112-113.

² *Ibidem*, p. 97.

³ *Idem*.

⁴ *Ibidem*, p. 115.

⁵ *Ibidem*, p. 115-116.

⁶ *Ibidem*, p. 196.

⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁸ *Ibidem*, p. 118.

⁹ *Ibidem*, p. 207.

intégralement le rapport suite au débat houleux qui vient de se dérouler à l'Assemblée nationale. L'exemple du Roi des Belges est d'ailleurs évoqué. Néanmoins, le Gouvernement français chute en mars et le cabinet de Clémenceau ne se sent pas tenu par la promesse, et ce pour éviter des remous. La première tentative de réforme du système concessionnaire n'est essayée qu'en 1911 et se révèle être un échec¹.

b) Le rapport Roth

De l'autre côté du globe, la question du traitement des aborigènes se trouve également être l'objet d'un débat public. Celui retient quelque peu l'attention de l'administration congolaise puisque la problématique crée un affaiblissement auprès des philanthropes australiens et pousse à l'action les gouvernements australiens. Aux antipodes de l'Europe, une conviction s'affermie. L'anthropologie peut aider l'administration coloniale dans la politique de bien-être des natifs². Dans cette discipline se distingue le docteur Walter Edmund Roth, qui est désigné en 1897 comme le *Protector of Aborigines* du nord et du centre de l'État du Queensland. En effet, les aborigènes sont souvent floués dans leurs émoluments par les propriétaires de mine ou de bateau. En outre, un grand nombre de natives se trouve dans les réseaux de prostitution, qui diffusent non seulement les maladies vénériennes, mais aussi le trafic d'opium. La mission de Roth consiste à parcourir ces grands territoires pour y faire appliquer la loi et il est particulièrement attentif aux enfants dans le besoin³. Il collecte aussi des données qui lui permettent de rédiger des rapports, dont le premier est publié en 1901 et soumis au Parlement.

Or, la situation des aborigènes est particulièrement précaire dans le nord-ouest de l'Australie-Occidentale, où les confrontations sont fréquentes entre les aborigènes et les éleveurs. Ces derniers empiétant sur l'espace vital des natifs voient leur bétail devenir des proies. À la fin du XIX^e siècle, la situation se dégrade pour les autochtones, car d'une part la législation devient plus sévère contre les actes de chasse et les autorités tentent de diminuer les engagements des aborigènes, d'autre part le budget du bureau des affaires indigènes diminue drastiquement et devient inopérant⁴. Dès 1902, des appels, qui ne se limitent pas à la seule Australie, sont lancés dans la presse pour la constitution d'une commission royale. En vue d'assurer l'indépendance de l'enquête, la suggestion est avancée de choisir un expert, qui n'est pas issu du *Western Australia*. Le nom de Roth circule et il est désigné par le gouverneur en août 1904. Contrairement aux deux autres commissions, Roth n'est accompagné que d'un fonctionnaire du département de l'Éducation jouant le rôle de secrétaire. Il parcourt principalement le nord et le nord-ouest du territoire. Il entend cent-dix témoins, dont quarante de la police – qui profite financièrement des arrestations – et quatorze éleveurs. Des missionnaires, des magistrats et des aborigènes sont également interrogés. Le rapport est déposé fin décembre 1904 et accepté par le Parlement à la fin janvier 1905.

¹ *Ibidem*, p. 19-22 ; C. COQUERY-VIDROVITCH, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires (...)*, p. 173-174.

² G. GRAY, « Walter Edmund Roth : Royal Commissioner of Western Australia », in R. MCDUGLASS, I DAVIDSON (eds.), *The Roth Family, Anthropology, and Colonial Administration*, Walnut Creek, 2008, p. 109.

³ B. REYNOLDS, « The Family Background and Achievements of Walter Edmund Roth », in R. MCDUGLASS, I DAVIDSON (eds.), *op. cit.*, p. 49-50.

⁴ G. GRAY, *art. cit.*, p. 210-211.

Dans son rapport, Roth conclut que contrairement à la situation contestée dans les deux Congo, il n'existe pas de manière générale de mauvais traitement physique. Il énonce par contre plusieurs recommandations importantes qui visent une plus grande justice et un bien-être accru. Tout d'abord, il insiste sur la nécessité de rémunérer les aborigènes qui sont employés par des Européens. Ensuite, il conteste le droit de la police de réclamer de l'argent aux prisonniers pour leurs rations et que ceux-ci soient entravés par une chaîne au cou et non par des menottes. Il recommande fortement de créer des réserves pour permettre de préserver le mode de vie semi-nomade. Enfin, sur le plan moral et sanitaire, il préconise que le *chief protector* reçoive la tutelle sur les enfants jusqu'à dix-huit ans pour éviter des relations sexuelles avec des Européens ou des Asiatiques et éviter la propagation des maladies vénériennes. De même, les équipages des bateaux de pêche de perle ne pourraient plus qu'accoster à certains endroits pour s'approvisionner en bois et en eau¹.

Le débat public autour du rapport est important et comme pour son action au Queensland, Roth est critiqué sur ses découvertes et ses intentions. Sa nomination déjà avait provoqué des contestations similaires à cause de la campagne qu'il avait menée au Queensland contre le mauvais traitement et ses recherches ethnologiques portant sur les pratiques sexuelles des aborigènes². Le rapport est très mal accueilli par l'administration. Le commissaire est accusé d'être un ignorant ne connaissant rien aux coutumes aborigènes et aux territoires qu'il a visités. Pourtant, les recommandations de Roth sont tirées principalement de l'*Aboriginal Act* de 1897. Amendée en 1901, la législation du Queensland est alors considérée comme la plus éclairée sur la question aborigène. Le rapport Roth pèse beaucoup plus lors des débats à la chambre des communes et sur l'*Aboriginal Act* de 1905, qui abolit les chaînes autour du cou pour les prisonniers³. L'objectif du *Royal commissioner* était de placer de manière plus effective les relations entre aborigènes et éleveurs sous le coup de la loi. Encore que si le *Western Australian Act* s'inspire du *Queensland Act*, Roth échoue dans des questions essentielles telles le travail rémunéré. Le rapport Roth ne joue donc pas sur le long terme une influence positive et la situation des aborigènes se dégrade avec les législations successives⁴.

L'impact international du rapport Roth serait même pour certains contreproductif puisque Léopold II, connaissant le cas australien, aurait refusé les exigences britanniques à propos des atrocités congolaises⁵. L'affirmation ne nous convainc pas car le rapport Roth est déposé au moment où la commission d'enquête s'apprête à quitter l'Afrique. Le Congo léopoldien n'a pas pu créer une parade contre le rapport Casement tandis que le rapport de la commission est un véritable réquisitoire contre l'ÉIC et les sociétés concessionnaires. En outre et bien qu'instituant une commission des réformes, Léopold II n'est plus le maître du jeu. Le 20 février 1906, Émile Vandervelde monte pour la sixième fois à la tribune du Parlement pour ouvrir le débat sur l'ÉIC. Disposant du rapport de la commission d'enquête et du livre de Cattier, le leader socialiste arrive à convaincre les députés du bien-fondé et de l'urgente nécessité de la reprise du Congo par la Belgique. Les travaux parlementaires sur l'annexion débutent le 14 décembre à la Chambre des

¹ *Ibidem*, p. 213-215.

² H. PRINGLE, « Walter Roth and Ethno-Pornography », in R. MCDUGLASS, I DAVIDSON (eds.), *op. cit.*, p. 221-231.

³ R. MCDUGLASS, I DAVIDSON, « Introduction », in R. MCDUGLASS, I DAVIDSON (eds.), *op. cit.*, p. 19.

⁴ G. GRAY, *art. cit.*, p. 27.

⁵ R. MCDUGLASS, I DAVIDSON, *art. cit.*, p. 19.

représentants. Dès lors, des trois rapports de 1905, seul celui de la commission congolaise a un réel impact et produit sur le moyen terme la disparition du régime qu'il dénonce avec de curieuses conséquences.

3. Les travaux de la Commission des réformes

A. Un nouvel état d'esprit ?

a) La fin du carcan absolutiste ?

Selon Stengers, les propositions réformes formulées par la commission d'enquête ont été critiquées non sans raison car elles émanaient de personnalités sans expérience coloniale qui, de surcroît, furent contraintes de forger un compromis sur le contenu du rapport¹. Nous ne suivrons que partiellement l'analyse de ce point-de-vue. Il omet – même si le rapport a été écrit par Janssens et Grégoire – la très forte implication du président du tribunal d'Appel de Boma. La pertinence des recommandations visant par exemple la suppression du système des concessions ou la diminution de la durée des engagements et de la tutelle ne peut pas être contestée. Par contre, la sensation produite par le rapport ne se limite pas aux seules sphères de l'establishment belge. Le séisme frappe tout l'édifice de l'État indépendant. Edmond van Eetvelde écrit en 1906 au souverain : « *La terreur et la crainte des responsabilités paralysent tout au Congo, à l'ABIR et un peu ailleurs.* »² L'effet n'est d'ailleurs pas éphémère. En 1909, Demeulemeester que nous avons rencontré dans la Mongala en 1899, dirige alors la Province orientale et se plaint auprès du prince héritier de la révolte des Mobalis, qui est notamment provoquée par « [...] *la diminution de l'autorité causée par la crainte que le rapport de la Commission d'enquête avait inspirée aux agents.* »³ En revanche, le carcan de l'autocratie se fissure finalement et les langues commencent à se délier. Sur le bateau les emmenant en Afrique, le docteur Allard confie à Paul Le Marinel que les milieux gouvernementaux se trouvent dans l'obligation de tenir compte des conclusions de la commission. L'ancien inspecteur d'État en doute. Son jugement est sans appel : l'État n'en a que le nom, car il n'en accomplit pas les devoirs et se résume à être une compagnie à charte. Il se pose alors la question suivante : « *Mais où le système va-t-il conduire de ce que nous pensons être l'État Indépendant du Congo ?* »⁴

b) Les réactions exacerbées

D'autres réactions dépassent le stade de l'interrogation et deviennent véhémentes. Esprit indépendant, la personnalité de Lemaire est profondément contrastée. Usant de brutalité et abusant de sa force lors de ses missions, il combat à travers ses livres et conférences les préjugés européens envers les Africains, en les présentant comme des personnes douées d'intelligence et de force de caractère⁵. Pendant la période des rapports d'enquête, il dirige la mission scientifique dans le Bahr-el-Ghazal qui en réalité vise à renforcer la souveraineté de l'État indépendant dans la

¹ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 171.

² APR, fonds Goffinet, note de van Eetvelde au Roi, 6/2/1906.

³ R. BUREN (ed.), *op. cit.*, p. 176.

⁴ MRAC, papiers Paul Le Marinel, carnet n°12 : Inspection de la Cie du Lomani, 1/2/1906-18/3/1906.

⁵ J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II (...)*, vol. 2, p. 307-309, 311. Voir le chapitre 5 : b) Une ligne directrice dans les instructions, p. 417 ; c) L'usage de la contrainte et de la terreur, p. 419-420.

région. De retour en Belgique, administrateur du *Petit Bleu*, il s'offusque des subsides versés par le bureau de presse au journal favorable à l'ÉIC. Il fait reverser en décembre 1905 les sommes au Gouvernement central qui refuse et Lemaire, voulant les liquider, les distribue aux œuvres bruxelloises de bienfaisance¹. Les relations entre l'officier et ses supérieurs hiérarchiques vont dès lors se dégrader et conduire à le mettre en cause sur la base de ses agissements au Bahr-el-Ghazal. Il y avait en effet fait fi des règlements. Bien qu'usant d'arbitraire, les actions de Lemaire ne se placent pas dans les degrés des atrocités liées au caoutchouc. Alarmé le parquet à Nyangara désire poursuivre mais ni le gouverneur, ni le Gouvernement central ne donnent leur accord pour des raisons géopolitiques². L'instruction commence en toute discrétion en mai 1906 et les conclusions sont transmises au gouverneur au mois de novembre. Sur cette base, les secrétaires généraux de Cuvelier et Liebrechts reçoivent Lemaire les 14 et 16 janvier 1907 et lui signifient l'impossibilité de lui confier à nouveau son commandement du fait de l'enquête menée sur lui³. Deux jours plus tard, l'officier disgracié publie une lettre ouverte au Roi dans un nouveau quotidien libéral, *La Dernière Heure*. N'étant pas entendu, il mène du 9 juillet au 17 octobre 1907 une campagne de presse, où il livre son expérience personnelle en dénonçant les procédés de l'administration congolaise⁴.

Parmi les réactions hérissées, l'acte de colère – à l'instar de la rage scripturaire de Lemaire – en est un, l'acte de désespoir en est un autre. Nous devons dès lors nous arrêter et essayer de comprendre le suicide du vice-gouverneur général Paul Costermans le 9 mars 1905, soit seize jours après le départ de la commission d'enquête. Une rumeur à l'époque diffusée par le commerçant lagotien Shanu explique le geste par un ordre d'extermination de la tribu des Bayaka⁵. L'histoire ne tient pas et la vérité est connue du seul docteur Bellis qui a recueilli les dernières confidences de Costermans. L'unique élément, qui est à ce moment-là communiqué, est l'état de désespoir de Costermans depuis son retour de Léopoldville, un mois avant son suicide⁶. Des indices pourtant semblent avoir été livrés par le directeur du service administratif, Joseph Vandenplas. En avril 1906, il confie au jeune greffier du conseil supérieur, Octave Louwers, que Costermans lui avait fait un tableau navrant de la situation des populations – à propos du portage et des travaux d'utilité publique – dans la Ruzizi-Kivu et le Katanga. Le vice-gouverneur s'attendait aux conclusions de la commission d'enquête⁷. Vandenplas ajoute de plus que Costermans pensait que sa carrière était finie tant au Congo qu'en Belgique, car : « [...] *il avait mécontenté le gouvernement et le roi par les manifestations trop libres de ses appréciations sur la situation du pays et les demandes de réformes humanitaires. [...] Il écrivait souvent au gouvernement pour signaler le danger de la politique de l'État à l'égard des noirs et disait que si on ne voulait pas les faire périr sous les charges excessives, mal rémunérées et donner de plus en plus prises aux attaques de l'Angleterre il fallait changer le régime et le*

¹ *Ibidem*, p. 310.

² SPFAE, AA, Affaire Lemaire, D 710, note récapitulative sur l'affaire Lemaire. Marchal écrit que Lemaire se plaint par mépris du formalisme de faire état dans ses rapports des entorses aux règlements. L'ancien diplomate ajoute que ces entorses sont monnaie courante et que les autres commandants se gardent de les inscrire dans leurs rapports (J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II (...)*, vol. 2, p. 309). Le fait que l'administration territoriale occulte des territoires est très certainement exact. Il reste cependant une exception, Léon Hanolet qui s'est dénoncé lui-même d'un abus d'autorité (voir ce chapitre : c) Insistance de la législation sur l'attitude correcte envers les populations locales, p. 497).

³ *Ibidem*, Note de Cuvelier sur l'affaire Lemaire, octobre 1907.

⁴ J. MARCHAL, *E.D. Morel contre Léopold II (...)*, vol. 2, p. 312-316.

⁵ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes (...)*, p. 265-266.

⁶ SPFAE, AA, SPA, 162 (194), dossier Costermans, rapport du docteur Bellis sur la mort de Costermans, 12/3/1905.

⁷ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, conversation avec Vandenplas, 6/4/1905.

traitement auquel on les soumettait. »¹ L'absence de réponse du Gouvernement central aurait selon le haut fonctionnaire contribué à la dégradation de l'état moral de Costermans.

c) L'attitude de Liebrechts et de Léopold II

Le Gouvernement central et ses bureaux sont donc pointés du doigt pour leur inertie face aux demandes de changement². La linéarité du pouvoir est l'une des caractéristiques d'une autocratie. Mais le contexte belge et international dans lequel évolue l'État indépendant favorise, au final, la volonté d'un changement³. L'effervescence gagne d'abord les fonctionnaires qui se laissent aller à faire des confidences. Louwers a conservé quelques traces de ses conversations avec les directeurs Vandenplas et Vereycken de l'administration locale, le chef de division Guillaume Olyff des Affaires étrangères, le commandant Le Marinel ou encore le chef de bureau Adolphe de Haulleville de l'Intérieur⁴. La révolution n'est pas prête d'éclater mais le responsable du désastre est désigné en la personne du secrétaire général de l'Intérieur. Nous connaissons déjà les intérêts familiaux de Liebrechts dans les sociétés concessionnaires ainsi que la position principale qu'il occupe au Gouvernement central depuis le départ de van Eetvelde⁵. Adolphe de Haulleville soutient que le secrétaire général de l'Intérieur s'est beaucoup compromis avec ses notes et ses déclarations affirmant que tout se déroule pour le mieux. Le Roi, furieux, le convoque à trois reprises. Le secrétaire général ne se laisse pas démonter car il nourrirait un ressentiment pour Léopold II⁶. Le directeur Vandenplas confirme en partie ce jugement en affirmant que Liebrechts a refusé d'entendre son discours semblable à celui de Costermans pour changer de régime⁷. La thèse de Stengers sur l'administration – qui est la maîtresse du jeu et qui refuse d'admettre que le système est générateur d'abus – trouve ici toute sa force⁸. Cette thèse est en tout point valable tant que l'absolutisme de Léopold II n'entre pas dans le processus de décision. Or Liebrechts défend son attitude devant Vandenplas en affirmant que le Roi ne veut pas entendre parler ni de diminution et ni d'augmentation de revenus mais que le monarque est de mauvaise humeur devant le constat de la baisse des ressources⁹.

En tant qu'autocrate, Léopold II aspire à la stabilité du régime. Devant l'initiative parlementaire belge, il rappelle que ses droits sur le Congo qui est son œuvre personnelle sont sans partage¹⁰. Le Roi se trouve néanmoins contraint de réformer le régime puisque le leitmotiv de la mission civilisatrice a placé l'ÉIC sous le regard de l'opinion publique internationale. Plus que jamais, le monarque gouverne sous la contrainte de son paradoxe. « *Quoique (sic) nous fassions*, écrit

¹ *Idem*. Le souci de défense des populations locales est réel chez Costermans qui en tant que commissaire de district s'était plaint de l'exploitation des natifs par les sociétés (MRAC, papier Orts, farde C5, historique de l'emploi de la monnaie d'argent, s.d.). Rappelons toutefois qu'il a exercé dans un contexte où la force est la norme. Il a donc également fait preuve de brutalité puisque dans sa mission d'inspection De Saegher voulait le poursuivre (Voir le chapitre 4 : 3. Mission de surveillance de Marcellin De Saegher dans le Haut-Congo, p. 299.).

² MRAC, papiers Cabra, farde 53.43.70, lettre du général Chapelié à Cabra, 17/2/1906.

³ Voir le chapitre 2 : C. Un pouvoir invariable et sans contestation, p. 150-151.

⁴ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC.

⁵ Voir le chapitre 2 : b) Vers une responsabilité politique ?, p. 133_136 ; ce chapitre : B. La création de l'Anversoise et de l'ABIR, p. 478.

⁶ AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXII, commission d'enquête, 3/3/1905.

⁷ *Ibidem*, conversation avec Vandenplas, 6/4/1905.

⁸ J. STENGERS, *Congo (...)*, p. 119.

⁹ AGR, papiers Louwers, 341, conversation avec Vandenplas, 6/4/1905.

¹⁰ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel (...)*, t. V, p. 703.

Léopold II, *l'État continuera à être attaqué. Nous devons nous efforcer d'établir un bon gouvernement qui développe bien et avec humanité le Congo. Nous devons simplifier ce gouvernement en séparer tout ce qui peut en être séparé pour que si un jour l'annexion se fait elle porte sur le moindre nombre de points possibles et ôter en attendant aux Chambres Belges autant que nous pourrions les prétextes et le terrain à leurs illégales interventions.* »¹ L'idée du souverain est très simple : si l'État n'est plus qu'un administrateur politique, il ne peut plus être attaqué. Figurant parmi les décrets de réforme de juin 1906, le domaine privé devient le domaine national qui est administré par un conseil de six membres². L'objectif est bien de décharger de toute responsabilité le Gouvernement central³. Cette déresponsabilisation de Bruxelles est poussée plus en avant avec l'étiollement de la maxime « *Boma propose, Bruxelles dispose.* »⁴

Une nouvelle gouvernance se dessine en laissant le soin à Boma d'exécuter les lois, tandis que Bruxelles se limite à intervenir pour des questions de principe et des mesures budgétaires⁵. Parallèlement, Léopold II maintient un discours atténuant la réalité et la responsabilité de l'État. Du rapport de la commission d'enquête, le Roi rejette principalement la faute sur le système concessionnaire – « *qui a fourni motif et prétexte à toutes les attaques contre l'État* » – et sur les troupes de la Force publique⁶. Dans la défense du domaine de la Couronne, Léopold II, comme en 1903, absout l'ÉIC de toute faute : « *les cruautés Belges au Congo sont des calomnieuses accusations le fait que les Belges font reculer la Barbarie, l'anéantissent sur tous leur territoire dépassent toutes les recommandations des actes de Berlin et de Bruxelles en faveur de la civilisation.* »⁷ En monarque absolu, Léopold II a ce privilège de définir à la fois la vérité et le bien⁸. Pour ce faire, il choisit ses conseillers qui de préférence abondent dans le même sens.

Dans cette année intense de la politique du Congo léopoldien, le Roi place en avant le gouverneur général. Dépêché au Congo en 1905 avec le grade de lieutenant-général, Wahis entreprend une tournée d'inspection rappelant celle de 1897 après l'affaire Stokes-Lothaire. Dans la région de la Rubi, une nouvelle zone caoutchoutière, le gouverneur dresse un tableau élogieux de l'ÉIC. Wahis se dit émerveillé des résultats obtenus et du calme ainsi que du consentement d'une majorité des natifs. A contrario, son animosité envers certains évangélistes protestants, qu'il accuse de vouloir régenter le Congo et de colporter des accusations infondées, n'a fait que croître. Le gouverneur ne dénie pas l'existence d'abus, mais il en fait porter la responsabilité sur les agents commerciaux. Il peut donc conclure que « *j'ai voulu dire à Votre Majesté qu'Elle peut avoir l'assurance que la protection des indigènes progresse régulièrement et que les abus graves d'autorité sont devenus peu fréquents, si l'on tient compte de l'immensité du territoire et des difficultés de faire respecter nos principes par des populations qui, il y a peu de temps, vivaient dans une complète sauvagerie.* »⁹ Ces propos du gouverneur seront

¹ AGR, papiers Droogmans, 17, note du Roi à Droogmans, 10/3/1906.

² O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 700, 739.

³ SPFAE, AA, CSK, D. 711, Domaine national, demande de Wahis et commentaires de Droogmans et du Roi, 7/1/1907.

⁴ Voir chapitre 3 : A. Les Directions du Gouvernement local, p. 222.

⁵ SPFAE, AA, CSK, D. 711, Domaine de la Couronne, note pour Arnold, 16/10/1907.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 47, copie des notes du Roi aux secrétaires généraux, 10 et 14/4/1906. À ce propos il est intéressant de remarquer l'intervention royale dans les travaux de la commission des réformes. Léopold II est à la base d'une formule qui refuse le caractère générique des sentinelles et introduit l'expression : « *l'institution des sentinelles & des capita telle que nous l'avons vue à l'œuvre dans l'Abir* » (APR, fonds Goffinet, farde Congo, notes du Roi, s.d. [1906])

⁷ *Ibidem*, 20, note du Roi sur la fondation de la couronne, s.d. [1906].

⁸ Voir chapitre 2 : B. Le bien et la vérité connus du Prince, p. 149.

⁹ APR, Cabinet Léopold II, 370, lettre de Wahis au Roi, 12/11/1905

d'ailleurs repris en partie dans la lettre que Léopold II adresse aux secrétaires généraux lors de la parution de la batterie des décrets de réforme en 1906¹. De surcroît, l'appréciation royale sur le rapport de la commission se nourrit des commentaires du gouverneur qualifié de remarquable par Léopold II². Ceux-ci placent l'accent sur les améliorations déjà apportées – telle la nomination d'un juge de carrière à Stanleyville – ou sur les points forts de l'État, à l'instar de la législation foncière affirmant qu'elle ne peut pas être plus heureuse pour les populations prenant dès lors le complet contrepied de la commission³. Certes, il s'accorde avec la commission sur la nécessité d'enlever le droit de contrainte aux commerciaux et d'assurer l'indépendance de la magistrature, mais il se place dans une ligne conservatrice. En ce sens, il est frappant de constater qu'il s'oppose au projet de ravitailler le Stanley-Pool en riz et poisson – ce qui supprimerait la tâche exténuante de la fourniture en chickwangue autour de Léopoldville –, car « *le but civilisateur de l'impôt disparaîtrait* »⁴.

B. Le travail de la Commission des réformes

À la même date que celle de la remise du rapport, un décret est pris pour instituer une commission de réformes – appelée également la commission des XIV – dont le but est d'étudier les conclusions du rapport et de formuler des propositions ainsi que les moyens pratiques pour les appliquer⁵. L'administration centrale et locale constitue la moitié de la commission. Des bureaux bruxellois siègent les trois secrétaires généraux et le directeur général Nicolas Arnold des Finances. L'administration locale est représentée par deux commissaires de district – Chenot et Tombeur – et le directeur Albrecht Gohr de la Justice. Les sociétés concessionnaires envoient deux délégués en la personne de Jean de Hemptinne, le président de la compagnie du Kassai, et surtout Alexis Mols, administrateur de l'ABIR et président du CCC. L'entourage du Roi n'est pas non plus absent de la commission à commencer par Auguste van Maldeghem, conseiller juridique depuis les débuts de l'ÉIC. À ses côtés se retrouvent Ernest Nys, défenseur des droits fonciers de l'État en 1903, et le député catholique Henri (appelé communément Julien) Davignon, cheville ouvrière de la Société antiesclavagiste belge. Les deux derniers membres – l'ancien président de la commission d'enquête Edmond Janssens et l'ancien inspecteur d'État Gustave Fivé – peuvent être étiquetés indépendants. Cette composition ne peut que faire hurler les opposants au Congo léopoldien tel Émile Vandervelde qui déclare : « *dans une conférence sur la suppression de la traite des nègres, on ne fait pas appel à des négriers.* »⁶

Une partie du travail de la commission des XIV a été conservé par Pierre Orts, chef de cabinet de Liebrechts. La commission se répartit en quatre sections. Les informations les plus abondantes concernent la deuxième section – composée d'Arnold, de Chenot et de Hemptinne – qui se penche sur le régime fiscal. La troisième section constituée de Davignon, de Fivé, de Gohr, et de Tombeur est chargée de l'organisation judiciaire. Par déduction, il est possible d'établir que la première section s'occupe du système des concessions et que la deuxième section s'intéresse à la

¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 703-704.

² AGR, papiers Droogmans, 47, copie note du Roi pour les secrétaires généraux, 10/4/1906.

³ MRAC, papiers Wahis, 70/20, boîte 3, note de Wahis au secrétaire d'État, 22/2/1906.

⁴ *Idem.*

⁵ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 543.

⁶ Cité par D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes* (...), p. 381.

politique indigène¹. Si l'observateur critique ne s'attend pas à un quelconque résultat, la maxime de Vandervelde ne peut cependant pas s'appliquer. Dès décembre 1905, la commission s'attelle à l'examen des recommandations du rapport d'enquête et ses propositions – si elles n'abolissent pas le système d'exploitation – ne peuvent pas être qualifiées d'être conservatrices. Dans leur ensemble, elles n'innovent pas grandement, mais elles entérinent des propositions de réformes faites au début du XX^e siècle.

La commission sur le régime fiscal maintient évidemment le principe de l'impôt et de la contrainte, mais les formes changent grandement avec la nouvelle base offerte par le décret de 1903². Mixant l'intérêt des sociétés et le bien-être des natifs, la section propose une imposition mensuelle de quarante heures de travail dont la conversion en volume de produit est laissée aux commissaires de district connaissant les ressources du pays. En cas de défaut dans les prestations, la contrainte n'est plus exercée que par les fonctionnaires et consiste en emprisonnement à la station avec un travail forcé équivalant au volume d'heures non prestées. La peine du fouet n'est dès lors plus permise. Les agents commerciaux sont limités à indiquer aux autorités les contribuables qui sont en infraction. L'institution des sentinelles « *telle qu'elle a vu fonctionner dans l'ABIR et La Lulonga* » n'est donc également plus admise. Cela n'implique pas pour autant que les sociétés ne travaillent plus avec des intermédiaires africains, mais ils ne sont plus armés dans leurs contacts avec les populations. Le rôle des chefs traditionnels est mis en avant. Non soumis à l'impôt, il est prévu qu'ils reçoivent une rémunération pour leur collaboration. Contrairement aux vœux du rapport, les chefs pourraient être également soumis à une contrainte, mais la deuxième section ne précise pas les cas où elle serait exercée. Du moins, l'esprit du texte veut maintenir intact le prestige du chef qui ne travaillerait pas et serait détenu au chef-lieu de secteur pour éviter les abus des agents subalternes.

D'autres propositions vont dans un sens de réelle réforme. Toujours la deuxième section – où siège le président de la compagnie du Kassai – préconise que les sociétés concessionnaires investissent dans une meilleure connaissance des populations locales et dans des infrastructures comme des hôpitaux et des cultures vivrières. Une surveillance plus étroite est envisagée de surcroît avec la fondation de postes de police. Puisque les ressources financières n'existent pas pour la constitution de ces nouvelles infrastructures, les compagnies commerciales seraient sollicitées. En retour, les sociétés bénéficieraient d'une protection et ne seraient plus pointées du doigt car « *les agents de commerce ne seraient plus exposés à commettre les abus [...] dans la perception des prestations [...]* »³ L'évolution souhaitée est de mettre fin à l'économie de déprédation. La deuxième section suggère encore de supprimer le bétail et la volaille de la liste des prestations, obligeant par là même les Européens à subvenir à leurs propres besoins en développant dans les postes les cultures vivrières ainsi que l'élevage. En outre, la création de marchés serait favorisée en vue de créer de véritables échanges commerciaux avec les populations locales. De même, une idée ambitieuse est étudiée et vise la création de zones de libre-échange⁴. Ces zones ne seraient pas soumises à l'impôt et l'État se limiterait à veiller à ce qu'aucune contrainte ne soit exercée sur

¹ MRAC, papiers Orts, commission d'examen du rapport d'enquête, 2^e section régime fiscal ; 3^e section organisation judiciaire.

² *Ibidem*, examen des suggestions de la 2^e section, 21/12/1905.

³ *Idem*.

⁴ *Ibidem*, note de l'examen sur l'offre et la demande.

les natifs. Les conditions d'installation pour les commerçants seraient réduites au minimum et seule la règle de l'offre et de la demande jouerait au risque même de la faillite de sociétés. L'ÉIC ne pourrait donc pas intervenir à l'exemple de la constitution de la compagnie du Kassai.

Les sections travaillent donc sur la base de notes – parfois très élaborées telle celle de Nys et Droogmans sur le régime foncier¹ – qui leur permettent d'émettre des propositions. Celles-ci sont débattues en séance plénière de la commission des XIV en vue de formuler pour chaque département des mesures en lien avec celles souhaitées par la commission d'enquête. Ces projets de réforme expliquent évidemment la raison de l'existence de la commission des XIV. Néanmoins, il existe un doute sur l'entière indépendance de la commission en ce qui regarde la formulation des propositions. En effet, les mesures concernant le département de l'Intérieur proviennent de l'administration elle-même². Elles ne diffèrent pas grandement de celles du rapport d'enquête. On y trouve de surcroît des éléments pratiques exigés par le décret instituant les XIV³. Ce procédé n'étonne pas au vu de la composition du collège des commissaires et donnerait raison à Vandervelde. Ceci étant, la commission des XIV remet un programme de réformes commenté par le gouverneur⁴. Wahis estime que les propositions de la seconde section sont « *fort modérées* », ce qui n'est pas peu dire puisque l'officier supérieur ne passe pas pour être un grand réformateur. Il ne faut pourtant pas se laisser abuser car Wahis commente plusieurs propositions qui d'après lui vont dans le mauvais sens tel que le terme de trois ans pour les travailleurs ou l'abolition de la prise d'otage. Il s'étonne de cette dernière position prise en connaissance de cause par plusieurs fonctionnaires⁵. De surcroît, l'annonce du choix d'un territoire pour la zone de libre commerce renforce l'idée d'une autonomie du moins partielle de la commission des XIV. Le fait a d'autant plus de force que visiblement le groupe Thys a été consulté sur la question. Or la rupture entre l'ancien officier d'ordonnance et le Roi est consommée depuis 1904. Ceci étant, le monarque est convaincu de l'échec d'une telle initiative⁶.

Il est possible de comprendre l'intervention des bureaux bruxellois en relevant la présence d'un commentaire de Léopold II. En tant que législateur, le Roi-souverain agit généralement comme le Roi des Belges, se bornant à sanctionner les lois, exception faite pour les questions qu'il estime primordiales⁷. Celle des ressources financières en est une⁸. Or dans son annotation, le monarque

¹ AGR, papier Droogmans, 25, note de Droogmans et Nys sur le régime foncier, s.d. [1905]

² MRAC, papiers Orts, commission d'examen du rapport d'enquête, formules à faire adopter par la Commission des XIV, s.d. [1906] Léopold II intervient, comme nous l'avons vu plus haut, sur le caractère particulier de la sentinelle de l'ABIR (APR, fonds Goffinet, farde Congo, notes du Roi, s.d. [1906])

³ Dorénavant, les prestations en vivres (chickwangué) pour Léopoldville peuvent être transportées par le chemin de fer. Le procédé n'est guère étonnant au vu du collège des commissaires. Le rapport des secrétaires généraux, de juin 1906, précise que les indigènes n'usent pas de la possibilité préférant se rendre à pied à Léopoldville. Les hauts-fonctionnaires ne précisent toutefois pas les raisons de l'inutilisation du nouveau moyen. O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 626.

⁴ AGR, papiers Droogmans, 22, copie de la lettre de Wahis au secrétaire d'État, 16/4/1906.

⁵ La conviction personnelle de Wahis est que la prise d'otage – notamment des femmes – est un moyen pacifique d'amener les villageois à prêter leurs obligations. Néanmoins, les sévices dont sont victimes les otages et les instructions de Bruxelles obligent le gouverneur à les interdire même s'il ne semble pas prendre de sanction envers les agents en faute. MRAC, papiers Wahis, lettre de Wahis à Costermans, 24/10/1900 ; lettre de Wahis au commissaire de district du Lac Léopold II, 5/3/1901, lettre de Wahis au commissaire de district des Bangalas, 9/3/1901.

⁶ *Ibidem*, 47, copie de la lettre du Roi à Wahis, 2/4/1906.

⁷ Voir chapitre 2 : B. Les canaux de décisions, p. 158-160

⁸ Voir chapitre 2 : B. Stabiliser les finances publiques et accroître les ressources, p. 167-171.

insiste sur la nécessité à garantir l'utilisation des ressources extraordinaires – les emprunts – en vue « *de faire davantage* » par l'accroissement des ressources ordinaires, les impôts¹. Au cœur du paradoxe léopoldien, le Roi se recentre visiblement sur les revenus du Congo. L'un des éléments qui inquiètent Léopold II est l'impact du rapport d'enquête sur les finances publiques. Avant la publication du rapport, l'administration centrale est tenue au courant des orientations prises par les commissaires et dès le mois d'août 1905, elle est chargée d'évaluer les coûts des réformes qui seront proposées. Le bilan est catastrophique. Droogmans prévoit que sans les sentinelles et la Force publique, les natifs ne fourniront plus les prestations. Les recettes de l'État chuteraient de deux tiers, passant de 16,5 millions de francs à 5 ou 6 millions francs. Ce manque à gagner serait encore plus important s'il fallait remplacer les subalternes africains par du personnel blanc. L'occupation nécessiterait 700 postes au lieu des 300 postes, soit à 25.000 francs par poste une dépense annuelle de 17,5 millions de francs. Qui plus est, ce total ne tient pas compte de l'accroissement du réseau judiciaire². Dès lors, Léopold II s'implique comme jamais dans le travail législatif.

C. Les décrets de réforme du 3 juin 1906

a) La défense de l'État et de son souverain

La parution des 24 décrets de réformes en juin 1906 s'accompagne d'une grande solennité. Le corpus est encadré, en introduction, par un rapport des secrétaires généraux et, en conclusion, par une lettre royale³. Cette présentation a été préparée soigneusement, car elle vise à faire passer un message politique dont l'objectif sous-entendu est la pérennité de l'existence du Congo léopoldien. Ostensiblement, la résultante du paradoxe tend vers la mission civilisatrice mais l'argument à force d'avoir été galvaudé lors des différents scandales s'inscrit de manière discrète. Dans leur rapport, les responsables des trois départements présentent simultanément les considérations des deux commissions et, à ce titre, la nécessité, évoquée par la deuxième section pour les sociétés concessionnaires de développer les infrastructures pour le bien-être indigène, y figure. Mais elle reste exprimée sous la forme d'un vœu⁴. Le rapport explicite également les motifs des différentes mesures et situe l'esprit de la réforme dans la transmission du Congo à la Belgique. En écho, Léopold II sanctionne les décrets soumis et insiste principalement sur la souveraineté de l'ÉIC et sur l'exercice du pouvoir lui appartenant. Le Roi précise que la cession du Congo ne peut se faire de son vivant qu'en accord avec lui⁵. Pour établir clairement sa pensée, un codicille au testament du Roi est également publié. Il soutient que l'État belge devra respecter tous les engagements envers des tiers – populations locales, missions religieuses – y compris le domaine de la Couronne⁶. Sur l'existence des abus, Léopold II prend l'option non pas de les nier mais de les réduire : « *il y a des crimes au Congo, beaucoup moins fréquents, en réalité, que ne le prétendent certains détracteurs, mais encore en trop grand nombre, comme le prouve la liste longue des peines prononcées.* »⁷ Si

¹ MRAC, papiers Orts, commission d'examen du rapport d'enquête, formules à faire adopter par la Commission des XIV, s.d. [1906].

² APR, fonds Goffinet, note de Droogmans au Roi, 28/8/1905.

³ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 673-689, 702-705.

⁴ *Ibidem*, p. 687.

⁵ *Ibidem*, p. 703.

⁶ *Ibidem*, p. 706.

⁷ *Ibidem*, p. 704.

nous utilisons la notion de stratégie de communication, nous verrions dans la construction du discours l'application du conseil de van Eetvelde de 1903 demandant à Léopold II de ne pas s'impliquer personnellement. La figure du Roi qui transparaît est placée sur un piédestal en dehors de la portée des critiques. Léopold II devient le *pater patriae* et le *pater familias* qui veille aux intérêts de son pays et de ses sujets. Il revient en conséquence aux secrétaires généraux de se lancer dans la bataille : « *C'est avec un profond sentiment d'indignation que nous assistons à la campagne de ceux qui, jalouxant le succès de l'État, ne cesse de l'attaquer, envisageant son "partage" et sa "destruction", s'acharnent contre celui qui l'a fondé, visent à le dépouiller de son œuvre, [...] vont, malgré ses sacrifices personnels, jusqu'à le représenter, selon leur expression comme "s'enrichissant du sang du nègre", et accèdent enfin cette odieuse légende du Belge n'étant au Congo qu'un être cruel et inhumain.* »¹

b) « Des amendements, mais pas de trop »

Derrière la présentation officielle, Léopold II s'engage pleinement dans le travail de réforme et il est raisonnable de percevoir la plume du souverain dans la montée au créneau des secrétaires généraux. La réflexion et la rédaction des décrets s'échelonnent sur les mois d'avril et de mai. Le travail est réalisé par les différentes composantes du pouvoir législatif, à savoir : le Roi, les secrétaires généraux et le gouverneur général. Léopold II donne sans ambiguïté les grandes orientations de la réforme. Toujours inscrit dans le paradoxe, le souverain considère que l'intérêt de l'État est le but suprême et que dans le même temps, il faut servir celui de l'humanité². Le monarque entreprend à contrecœur le chemin de la réforme par la voie législative, imposé par les cris de l'opinion publique « *aussi peu pratiques que passagers* »³. Il faut donc écrit le Roi « [...] *donner quelque satisfaction à l'opinion, mais s'arranger pour que les concessions aux idéologues ne nuisent pas à l'État Indépendant et à ses habitants.* »⁴ Le Roi estime que couler toutes les recommandations de la commission d'enquête en texte de loi aurait de fâcheuses conséquences. La situation au Congo doit être améliorée avec quelques amendements par le biais de « [...] *mesures pratiques et utiles bien plus que des décrets.* »⁵ Reprenant la directive de la lettre royale de 1897, le souverain rappelle que les agents doivent se comporter de manière juste et ferme⁶.

Au final, les plaies dont souffrent les natifs se résument pour le monarque à deux problèmes : la Force publique et le portage. Cette définition témoigne d'une lecture en diagonale du rapport de la commission. Celle-ci considère en effet le portage comme la plus lourde des corvées, puisqu'à chaque route de portage correspond l'ouverture d'une voie vers de nouvelles régions (enclave de Lado, Kivu, Katanga). Les solutions avancées préconisent l'utilisation maximale des voies fluviales et la construction de lignes de chemin de fer⁷. L'administration centrale répond d'emblée que les voies navigables sont utilisées à la hauteur de leur potentiel et que pour la région des Grands Lacs, le ravitaillement se fait dorénavant par la côte orientale comme au début de l'AIA⁸.

¹ *Ibidem*, p. 688.

² AGR, papiers Droogmans, 47, copie de la note du Roi aux secrétaires généraux, 14/4/1906.

³ *Idem*.

⁴ *Ibidem*, copie de la note du Roi aux secrétaires généraux, 10/4/1906.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

⁷ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 186-189.

⁸ MRAC, papiers Orts, commission d'examen du rapport d'enquête, formules à faire adopter par la Commission des XIV, s.d. [1906].

L'idée du service volontaire est avancée mais le Roi la juge ridicule car cela serait reconnaître que l'État n'est pas certain de son système de corvées¹. Le constat étant posé, le législateur doit renvoyer le dossier à l'administration². Bien plus emblématiques, le comportement et le commandement de la troupe se trouvaient déjà en exergue dans la lettre royale. La commission d'enquête y revient avec force en condamnant les expéditions punitives et conseille de définir les conditions d'une opération de guerre³. La troisième section de la commission des XIV travaille logiquement sur la distinction entre opération de police et opération de guerre⁴. Cette proposition de la section a été largement adoptée dans sa lettre et son esprit par le législateur⁵. Les opérations de police sont la règle. Elles consistent en des mesures préventives pour faire respecter la loi et l'ordre et elles doivent être menées pacifiquement. Néanmoins, elles peuvent se transformer en opérations militaires. Ces dernières comprennent les opérations offensives qui résultent d'un état de rébellion collectif ayant entraîné des attentats sur des personnes ou des propriétés. De telles opérations ne peuvent être décidées que par le gouverneur et les hauts fonctionnaires territoriaux, autrement dit : le pouvoir de terreur des chefs de poste leur est enlevé.

Des modifications du régime deviennent possibles même avec la directive de Léopold II de ne procéder qu'à que quelques aménagements. Les critiques sur la durée des engagements et de la tutelle sont en partie entendues. Les mineurs sont mieux protégés : un travailleur de moins de quatorze ans ne peut être engagé que pour deux ans ; la durée du contrat d'un serviteur dans la même catégorie ne dépasse pas trois ans⁶. Quant à l'âge limite de la tutelle, il est ramené à la majorité en Belgique, soit vingt-et-un ans⁷. Sans doute, les mesures sont éloignées de l'obligation scolaire établie en 1914 en Belgique, mais la volonté de progrès est manifeste. Tandis que les colonies scolaires forment les élèves pour la Force publique, trois écoles professionnelles sont installées à Boma, Léopoldville et Stanleyville⁸. L'idée semble appartenir à van Eetvelde qui la formule dans sa note pour un nouveau gouvernement⁹. Entretemps, le Gouvernement local décide de créer une école de commis dirigée par un magistrat et recrutant parmi les élèves non affectés à la Force publique¹⁰. L'ouverture aux métiers manuels s'étendra en 1908 avec la création d'une école d'infirmiers et d'un établissement agricole. Les mesures législatives s'attachent aussi à mieux protéger les populations. Les décrets sur les prestations et le port d'armes interdisent formellement à ce que les capitas et les sentinelles ne soient plus armés lors de leurs contacts avec les populations¹¹. Pour veiller à l'application des nouvelles normes, un corps d'au moins trois inspecteurs d'État est détaché en mission de surveillances dans les régions désignées par le gouverneur, soit Auguste Gérard, Eugène Henry et Adolphe Mahieu. Henry devient en outre haut-commissaire du Roi. Le futur gouverneur est chargé de contrôler l'établissement des rôles, la

¹ AGR, papiers Droogmans, 56, copie de notes du Roi, s.d. [1906]

² Notamment, le Gouvernement local tend à diminuer le nombre de porteurs utilisés par les agents et en fixe le nombre selon le grade de l'agent. *Recueil mensuel*, arrêté du 5/2/1906, circulaire du 30/4/1907.

³ « Rapport au Roi Souverain » (...), p. 219.

⁴ MRAC, papiers Orts, commission d'examen du rapport d'enquête, 3^e section, note sur les opérations militaires, s.d. [1905].

⁵ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 697.

⁶ *Ibidem*, p. 695.

⁷ *Ibidem*, p. 699.

⁸ *Idem*.

⁹ APR, fonds Goffinet, note de van Eetvelde au Roi, 17/3/1906.

¹⁰ *Recueil mensuel*, arrêté du 28/2/1906.

¹¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 692-693.

répartition équitable de l'impôt et les rémunérations¹. Responsable du Haut-Congo, Gérard doit sa nomination à l'extinction définitive – et surtout peu violente – de la révolte de Budjas dans la Mongala². Quant à Mahieu, il a déjà mené une inspection en 1905 dans le Haut-Congo et il est affecté, l'année suivante, aux districts du Stanley-Pool, du Lualaba-Kassaï et du lac Léopold II³. La différence est bien de mise entre le haut-commissaire et les deux inspecteurs d'État, qui détiennent des pouvoirs similaires à ceux de Cabra, mais non pas les prérogatives d'Henry pour les prestations⁴. Ces mesures prises ne provoqueront pas d'emblée de résultats, à l'instar de la professionnalisation de la magistrature en 1897. Cependant, l'organisation judiciaire se trouve une nouvelle fois renforcée avec la démultiplication du tribunal de première Instance et la création de la fonction de procureur général⁵.

c) La priorité accordée aux revenus

Ces évolutions à priori positives ne doivent pas faire oublier que la préoccupation majeure de Léopold II concerne les revenus tirés du domaine privé, désormais dénommé national⁶. Devant la proposition des XIV de fixer le montant annuellement de l'impôt entre 6 francs et 24 francs, le Roi interroge Wahis pour savoir d'une part s'il n'y aurait pas de diminution des ressources et d'autre part si le taux poussera les natifs à préférer la récolte du caoutchouc au paiement de l'impôt en numéraire⁷. L'intérêt pour la question est tel que Léopold II rédige lui-même un projet de décret où il fixe un taux plus élevé entre 12 et 30 francs⁸. Même si Wahis considère que l'impôt ne doit pas dépasser 10 francs, l'échelle du Roi est reprise dans l'avant-projet de décret⁹. Sans en connaître la raison, le texte publié reprend l'intervalle des taux des XIV avec toujours la limite de quarante heures de travail par mois¹⁰. En réalité, la tâche des secrétaires généraux est fort malaisée car le raisonnement de Léopold II use de paralogismes. Ainsi, l'esprit du décret veut-il user de justice et d'égalité que le Roi affirme que tous les adultes doivent être imposés et que par souci d'équité ceux qui sont au service d'Européens ou travaillant dans les concessions doivent l'être aussi¹¹. Le secrétaire général Droogmans doit donc avec diplomatie expliquer au souverain que dans les territoires aliénés, les sociétés reversent une redevance et que les employeurs paient une taxe pour le recrutement¹². Le décret finit par admettre le principe général de l'imposition à tous et de la perception par l'État seul. Dans un souci d'égalité, le taux est fixé par le gouverneur selon les conditions des populations et des ressources¹³. Dans un souci de justice, l'emploi de la force armée est banni et la contrainte – ne visant pas à punir immédiatement – se limite au travail forcé

¹ SPFAE, AA, GG 6875, lettre de Droogmans au gouverneur, 3/1/1908.

² E. JANSSENS, A. CATEAUX, *op. cit.*, t. I, p. 259-261.

³ *Ibidem*, p. 297.

⁴ *Recueil mensuel*, arrêté du 15/2/1907 ; SPFAE, AA, GG 6875, lettre de Droogmans au gouverneur, 3/1/1908.

⁵ Voir chapitre 4 : C. Les décrets de réforme de 1906, p. 336-338.

⁶ Il est à remarquer que l'impression est accentuée par le simple fait que seules les archives Droogmans nous éclairent sur ce travail législatif. Les archives de Liebrechts au MRAC ne sont d'aucune utilité et à ce jour, les papiers d'Adolphe de Cuvelier n'ont pas encore été localisés.

⁷ AGR, papiers Droogmans, 47, copie de la lettre du Roi à Wahis, 2/4/1906.

⁸ *Ibidem*, croquis de décret sur les prestations par Léopold II, 10/4/1906.

⁹ *Ibidem*, copie de la note de Droogmans au Roi, 30/4/1906.

¹⁰ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 690.

¹¹ AGR, papiers Droogmans, 47, croquis de décret sur les prestations par Léopold II, 10/4/1906.

¹² *Ibidem*, note de Droogmans au Roi, 28/4/1906.

¹³ *Ibidem*, note de Droogmans au Roi, 30/4/1906.

à la hauteur des heures non prestées¹. Plusieurs autres décrets viennent en soutien pour mettre en place le nouveau système d'impositions. Pour rétribuer les autochtones, les magasins de l'État doivent être fournis en marchandises recherchées par les populations². Plus essentielles, les chefferies deviennent l'institution locale répondant en théorie à l'esprit de la réforme de s'appuyer sur les chefs traditionnels. Dans la pratique, les chefferies visent notamment à fixer les villages à un emplacement et à se servir des notables pour établir les recensements et veiller à l'exécution des prestations³.

Dans la problématique des revenus, la gestion des domaines demeure primordiale. L'avis négatif du Roi entraîne l'abandon d'un projet de zone de commerce libre. Par contre, le souverain émet l'idée de *stores* qui vendraient à prix coûtant des marchandises européennes pour encourager les autochtones à travailler plus de quarante heures⁴. En toute logique, le Roi travaille sur les décrets portant sur le domaine national et sur les terres indigènes. Le décret sur les terres indigènes – répondant à la première critique de la commission d'enquête – exige avant tout à une coordination entre les vues du Roi⁵, celles des secrétaires généraux et du gouverneur⁶. Les législateurs doivent par exemple lieu définir la notion de terres occupées par les indigènes⁷. Le consensus se fait rapidement autour des terres habitées, cultivées et exploitées par les populations. Le texte normatif prévoit désormais que l'étendue de ces terres peut être triplée⁸. Curieusement pour une autocratie, le chef de l'État prévient dès le mois de mars qu'il est prêt à ne signer aucun décret de réforme si le projet de « fondation » nationale n'est pas mis sur pied⁹. En réalité, le dossier ne pose pas de problème et le Roi semble avant tout se concentrer sur l'article 1^{er} qui définit le domaine englobant un tiers du territoire congolais¹⁰. L'opposition existe cependant bel et bien de la part des secrétaires généraux qui refusent l'idée d'un nouvel emprunt puisque les deux commissions ne traitent que de réformes, sans oublier que les autres emprunts ne sont pas complètement souscrits¹¹. Le Roi obtiendra raison avec le projet d'un gigantesque emprunt de 150 millions destinés officiellement au développement des infrastructures publiques¹².

Que retenir de l'ensemble de ce travail législatif et de commission ? Il est dense. Chaque acteur travaille avec sa propre analyse et dans cet État, qui paraît monolithique, les interprétations sont

¹ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 691.

² *Ibidem*, p. 694.

³ *Ibidem*, p. 694-695.

⁴ AGR, papiers Droogmans, 47, brouillon de la note de Droogmans au Roi, 14/4/1906.

⁵ Avant le retour de la commission d'enquête, Léopold II s'enquiert sur l'opportunité de consolider les droits indigènes sur les terres. La pensée du monarque se concentre plus sur la possibilité d'établir une taxe sur la propriété pour les populations locales. La réponse de Droogmans rejette le projet puisque l'occupation des terres pour les autochtones est interprétée de la manière la plus large qu'il soit. APR, fonds Goffinet, note de Droogmans au Roi, 10/2/1905.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 47, nouveau projet de décret sur terres indigènes fusionnant projets du Roi, du Gouverneur et l'avant-projet des secrétaires généraux, s.d. [1906]

⁷ *Ibidem*, commentaires du département des Finances sur les avis de Wahis à propos des terres indigènes et prestations, s.d. [1906]

⁸ O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 689.

⁹ AGR, papiers Droogmans, 90, note du Roi à Droogmans, 22/3/1906 ; pour la superficie : *Ibidem*, 57, note de Droogmans au Roi, 26/5/1906.

¹⁰ *Ibidem*, 57, deuxième avant projet du décret sur la Fond nationale ; note du Roi à Droogmans, 26/5/1906.

¹¹ *Ibidem*, 48, note de Droogmans au Roi, 7/5/1906.

¹² O. LOUWERS, G. TOUCHARD, *Recueil usuel* (...), t. V, p. 701

pourtant différentes. Les idées et les débats ne sont pas *ipso facto* consensuels. Le gouverneur même conservateur vise ce qui est le plus pratique pour la gestion de cet immense territoire. Les secrétaires généraux, en particulier Droogmans, tentent d'établir une politique cohérente et dans une certaine mesure réformatrice. Quant au Roi, il est emprisonné dans le paradoxe et est obnubilé par les revenus. Le décret sur les prestations révèle bien cette tension. Le texte de loi paraît être un compromis boiteux et inapplicable. Témoin direct, Pierre Orts affirme que la série de décrets « [...] d'une portée d'ailleurs plus apparente que réelle, destinée à mettre fin aux abus les plus flagrants. Lorsque lui furent soumises les instructions interprétatives des nouveaux décrets, il n'y apporta qu'une seule correction : au passage où il était prescrit d'alléger la charge écrasante que les impôts en travail et en nature faisaient peser sur l'indigène, il introduisit ces mots : "étant bien entendu que les revenus de l'État n'en seront aucunement réduits". »¹ Le témoignage du directeur Vandenplas abonde dans le même sens. Interrogeant le gouverneur sur la diminution des revenus, ce dernier lui répond : « C'est exactement ce que j'ai dit au Roi avant mon départ, mais il me répondit "Appliquez le décret comme vous l'entendez, mais faite en sorte que rien ne soit changé". »²

L'immobilisme de l'État indépendant ne s'est pas maintenu. Les éléments de réforme ont produit certains résultats notamment sur le volume du caoutchouc récolté en 1907 et 1908. Celui-ci se monte à 3.576 tonnes en 1907 – soit un peu plus de la moitié du volume de 1901 – et les prévisions pour 1908 l'estiment à 2.449 tonnes pour 1908. La régression s'explique par des causes externes et internes. À partir de 1905, les caoutchoucs d'Afrique subissent une forte concurrence des caoutchoucs de plantations³. Ensuite, un rapport sur la situation économique de l'ÉIC met en exergue trois éléments : le premier est l'application stricte des 40 heures de travail ; le second est le manque de personnel blanc renvoyant à l'estimation pessimiste de Droogmans en 1905⁴ ; le troisième est l'épuisement des forêts à caoutchouc⁵. Une nouvelle gouvernance est en outre réellement introduite. Évoquant le problème de recrutement de personnel blanc à une séance du conseil du domaine national, Wahis ne favorise pas la solution d'adjoindre un agent noir au risque de voir se répéter les reproches des petits postes isolés⁶. De surcroît, le commissaire de district Charles Tombeur, qui a siégé dans la commission des XIV, réprimande tous ses subalternes qui, dans la Mongola, s'éloignent de l'application stricte de la législation⁷.

¹ AGR, papiers Orts, Pos6640, 389, souvenirs sur ma carrière.

² AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, conversation avec Vandenplas, 6/4/1905.

³ F. MAURETTE, *op. cit.*, p. 411-412.

⁴ Le problème est le suivant : les agents de l'État – chargés de récolter – l'impôt ne peuvent pas être les agents d'exploitation du domaine au risque de voir les abus se répéter et de ne pas atteindre l'objectif du domaine national qui est de décharger l'ÉIC de toute responsabilité (SPFAE, AA, CSK, D 711, note pour le Roi sur le fonctionnement du domaine national, s.d.). L'idée de distinguer agent d'autorité et agent d'exploitation semble être énoncée pour la première fois par van Eetvelde (APR, fonds Goffinet, note de van Eetvelde au Roi, 17/3/1906).

⁵ SPFAE, AA, CSK, D 711, Aperçu sur la situation économique de l'État, s.d. [1908]

⁶ *Ibidem*, PV de la séance du conseil du domaine national, 24/12/1907.

⁷ AGR, papiers Droogmans, 7, lettre de Droogmans au gouverneur, 22/7/1908.

IV. Le domaine de la Couronne et l'enrichissement personnel du Roi

Dans le premier chapitre, nous avons vu que la pensée coloniale de Léopold II se construit d'abord sur la base d'une argumentation économique¹. Une colonie doit rapporter des revenus à la métropole. La mise en pratique d'une telle politique se réalise dans l'esprit du Roi grâce à des compagnies privilégiées qui mettent en place des cultures obligatoires. Cette idée se trouve à la base de la transformation du régime économique en 1890-1892, qui modifiée à une telle extrémité force Adolphe de Cuvelier à écrire en 1899 que : « *J'ai évité, à propos du décret de 1892, de parler des régions dont l'exploitation est abandonnée aux particuliers, parce que, comme vous le savez, en fait, on ne laisse plus personne s'établir même là.* »² La maturité du régime léopoldien suscite par conséquent une vive critique de Paul Le Marinel considérant que l'ÉIC n'est plus qu'une compagnie à charte³. Conscient ou non de la portée de son propos, l'ancien inspecteur d'État mentionne avec justesse la structure privilégiée de la pensée coloniale du souverain. Cette conception se manifeste au Congo à travers les affres d'une économie de prédation dont ce chapitre s'est attaché à étudier les effets sur la gouvernance léopoldienne. L'élément le plus défavorable pour le Roi réside dans l'existence d'une propriété privée équivalant à neuf fois et demie la superficie de la Belgique – le domaine de la Couronne – et par conséquent sur l'enrichissement personnel de Léopold II. Le préjudice porté à la réputation du Roi est d'autant plus grand que le domaine de la Couronne se trouve dans la région de l'Équateur, qui fut mise à mal à la toute fin du XIX^e siècle. Cette problématique a déjà bien été étudiée par Jean Stengers et Daniel Vangroenweghe⁴. Nous allons donc tenter d'apporter l'un ou l'autre élément d'éclairage.

A. L'investissement financier de Léopold II au Congo

Les limites du budget de l'ÉIC au regard de celui des anciennes associations explosent pour être en 1886 de 2 millions de francs augmentant progressivement au cours des années et le déficit s'aggravant avec le conflit contre les Arabo-swahili en 1892-1894. Tant et si bien que le Roi précipite le projet d'annexion par la Belgique. Le traité de cession est signé en 1895, mais le projet échoue, car il est attaqué de toutes parts y compris en coulisse par Léopold II⁵. Les récoltes de caoutchouc commencent à cet instant à produire des résultats prometteurs, mais l'équilibre budgétaire n'est pas encore atteint. Selon le secrétaire d'État unique, la politique d'expansion vers le Nil « [...] a pesé et ne cessera de peser lourdement sur le développement économique et moral de l'État, elle est la cause première de la plupart des abus et de la difficulté de les extirper. »⁶ En 1897, van Eetvelde qualifie la situation de « *débâcle financière* », mais d'après de hauts fonctionnaires à Boma, les bénéfices tirés

¹ Voir le chapitre 1 : C. La focalisation sur la donne économique, p. 34-37.

² APR, fonds Goffinet, lettre de Cuvelier à Goffinet, 7/9/1899.

³ MRAC, papiers Le Marinel, carnet n°12 : inspection de la Cie du Lomani, 1/2/1906-18/3/1906/

⁴ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes* (...), p. 301-337 ; J. STENGERS « La dette publique de l'État indépendant du Congo », in *La dette publique aux XVIII^e et XIX^e siècles*, (...), Bruxelles, 1980 J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique », in *Bulletin de l'Académie royale de Belgique*, 1972 ; J. STENGERS, *Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ?*, Bruxelles, 1957 ; J. STENGERS, « Note sur l'histoire des finances congolaises : le « trésor » ou « fonds spécial » du Roi-Souverain », in *Bulletin de l'IRCB*, t. XXV, 1954.

⁵ J. STENGERS « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 308.

⁶ MRAC, PVE, 76/50, boîte 3, boîte 3, note de van Eetvelde sur l'histoire du Congo, s.d.

du Congo sont très importants dès la moitié des années 1890¹. Il paraît probable que leur affectation ait été assignée aux financements des grandes expéditions et du déficit public à la défaveur des infrastructures. L'exploitation outrancière du caoutchouc débute ainsi pour une décennie et le succès financier de l'ÉIC lui permet d'émettre de gigantesques emprunts au début du XX^e siècle.

Aux origines, les finances publiques doivent être soutenues par un gigantesque emprunt à lots devant rapporter 50 millions. L'émission est périlleuse et délicate, si bien que l'emprunt ne produit pas les résultats escomptés². Léopold II est donc le principal bailleur de fonds. Pour la période des associations privées, il n'injecte pas moins de 10.642.300,42 francs. Le Roi – qui n'est pas avare d'idées – imagine la constitution d'un fonds spécial pour financer en partie l'ÉIC. Ce fonds est une partie du portefeuille de la fortune privée dont le produit revient à l'ÉIC. En 1889, le capital est d'un plus de 20 millions rapportant un intérêt de 700.000 francs et d'un peu plus d'un million en 1901³. Le capital est de temps à autre augmenté par des versements de Léopold II⁴. En outre, la souscription publique pour l'Association africaine – qui, soldée, a été reconstituée en 1887 à partir de la Liste civile⁵ – est ajoutée au fonds spécial. L'ensemble prend la dénomination du trésor spécial. En 1885, le Roi projette même de léguer sa fortune privée à ce trésor spécial contre des versements d'intérêts et d'une participation aux bénéfices de l'ÉIC ne dépassant pas un demi-million⁶. Le projet ne se réalise pas, mais il est emblématique des actions du monarque lorsqu'il s'agit de la fortune privée, dont le but est d'assurer l'indépendance et le prestige de la dynastie⁷. D'où un problème essentiel pour Léopold II qui n'a que des filles et dont la fortune privée pourrait passer aux mains de princes étrangers.

En attendant, le Roi doit assurer de fortes dépenses pour subvenir aux besoins de l'ÉIC. Avec un budget en 1886 de 2 millions de francs et le revenu du fonds spécial s'élevant à 700.000 francs, Léopold II verse le solde. Entre 1886 et 1890, la contribution royale se chiffre à 8.861.091,83 francs. Ces sommes proviennent non pas de la fortune privée, mais de la Liste civile et de prêts aux Rothschild de Paris ou à leur correspondant à Bruxelles, la banque Lambert.⁸ L'entourage royal estime que le crédit a monté jusqu'à quatre ou 5 millions. En réalité, ce maximum se fixe un peu plus bas, aux alentours de 3,5 millions de francs⁹. Le Roi se dit effrayé par le montant à un point où il envisage d'arrêter les travaux à Laeken¹⁰. La frayeur royale n'est pas tant liée au total de la dette qui n'entame pas sérieusement la fortune privée, mais « [...] *les intérêts rongent en partie les revenus de la liste civile et le déficit devait fatalement en s'aggravant aboutir un jour à un désastre.* »¹¹ Léopold II tente donc de convaincre sans succès les banquiers de placer son

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de Van Eetvelde au Roi, 2/6/1897 ; AGR, papiers Louwers, 341, notes-souvenirs sur l'ÉIC, XXI. Du commandant Vereycken, 9/3/1904 ; MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d.

² J. STENGERS « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 301-303.

³ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 95.

⁴ Voir notamment : APR, fonds Goffinet, note de Goffinet au Roi, 7/2/1890, note du Roi à Goffinet, 8/5/1899.

⁵ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 106.

⁶ APR, fonds Goffinet, farde Congo, note du Roi, 20/6/1885.

⁷ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 66.

⁸ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 304.

⁹ *Idem.*

¹⁰ APR, papiers Goffinet, note du Roi à Goffinet, 21/2/1892.

¹¹ AGR, PVE, Pos4073, 38 note de van Eetvelde sur l'historique de la loterie promise par la France, s.d..

compte au nom de la Liste civile, car ainsi l'État belge ne pourrait pas laisser son successeur avec une créance¹.

La dette du Roi se révèle donc être un bon indicateur de son investissement financier. En effet, simultanément aux différents débours, le monarque se fait rembourser en partie sur les bénéfices de l'emprunt à lots et sur les cinq premiers millions versés suite à la convention avec la Belgique en 1890, soit respectivement de 5,4 millions de francs et de 2,6 millions de francs. L'investissement réel du monarque entre 1876 et 1890 descendrait de 19.504.216,25 francs à 11.454.216,25 francs². Néanmoins, il s'avère que la quote-part prélevée sur l'avance belge a servi à éteindre les avances chez Rothschild et le solde restant a été versé au fonds spécial³. Sur cette base, il est plus aisé de comprendre la crainte de Léopold II lorsqu'il se trouve, deux ans plus tard, débiteur de plus de 3 millions et qu'il éprouve de réelles difficultés à transférer des liquidités à l'ÉIC⁴. L'aisance financière procurée par le Congo ne peut pas exister avant le tournant de siècle, car en 1898 la dette s'élève encore à 2 millions chez Lambert⁵. Puisque l'aide de la Belgique ne suffit pas et que l'ÉIC nécessite toujours plus de fonds, le Roi est obligé de continuer à s'endetter. En 1891, il verse pour un total de 1.806.382,79 francs⁶. Cependant, le monarque tente de limiter sa contribution à un seul million puisqu'il est prévu un remboursement de 800.000 francs⁷. L'acquittement n'est pas exécuté et le souverain n'octroie que 400.000 francs en 1892⁸. Cette logique ne peut pas tenir longtemps et le Roi est obligé en 1893 et 1894 à verser des sommes importantes.

En 1895, le budget de l'ÉIC n'atteint pas encore l'équilibre, car Léopold II n'a pas versé le subside annuel d'un million. Le Roi prétexte alors comme en 1891 qu'il a versé des avances à la hauteur de 900.000 francs l'année précédente⁹. Selon Stengers, le monarque a versé plus de 3 millions en 1894¹⁰. Pour y arriver, le Roi emprunte chez d'autres, notamment chez l'impératrice Charlotte dont il est le tuteur. En 1906, Léopold II rembourse d'ailleurs 2,5 millions de francs à sa sœur¹¹. En outre depuis 1889, le mot d'ordre est à l'économie sur tout : le personnel, le gaz, la lingerie, etc.¹². Faisant appel à sa foisonnante imagination, il propose des solutions qui sont truculentes comme l'ouverture d'un restaurant dans la propriété royale de Laeken¹³. La situation reste critique jusqu'au mois d'octobre 1895, où les ordres sont donnés pour améliorer la qualité de la cuisine. À l'époque, le diner du Roi à Laeken coute trois fois moins cher que celui de la Reine à Spa¹⁴. Dans ce contexte de crise se construit le plan du remboursement du prêt de

¹ APR, papiers Goffinet, note du Roi à Goffinet, 11/1/1892.

² SPFAE, AA, AE 453 (325) montant des subsides du Souverain de 1876/77 à 1890. Le document est reproduit dans *Succession de Sa Majesté le Roi Léopold II. Documents produits par l'État belge*, s.l., s.d., p. 49-50.

³ APR, fonds Goffinet, note de Goffinet et commentaire du Roi, 18/8/1890.

⁴ AGR, PVE, Pos4071, 29, note de Janssen au Roi et réponse du Roi, 17/3/1892.

⁵ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 5/7/1898.

⁶ AGR, PVE, Pos4068, 6, copie de la note de van Eetvelde au Roi, s.d.

⁷ APR, fonds Goffinet, note de Goffinet au Roi, 27/12/1891.

⁸ AGR, papiers Droogmans, 28, note de Wahis et commentaire du Roi, 13/12/1892.

⁹ SPFAE, AA, IRCB, note de van Eetvelde au Roi, 15/10/1895. Le subside royal est alors payé à partir des produits du domaine. *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 21/11/1895.

¹⁰ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 305.

¹¹ APR, fonds Goffinet, farde Congo, note de Goffinet, s.d. [circa 1909]

¹² *Ibidem*, note du Roi à Goffinet, 29/4/1889.

¹³ *Ibidem*, note du Roi à Goffinet, 10/4/1895.

¹⁴ *Ibidem*, notes de Goffinet au Roi, 14 et 18/10/1895.

Browne de Tiège par l'État belge dont la somme – 5.827.000 francs – permet en réalité d'éponger le déficit chez les Rothschild¹. Incontestablement, la situation s'améliore en 1896. D'une part, le subside du Roi – tout étant inscrit au budget de l'ÉIC – n'est pas versé². En toute vraisemblance, l'idée d'un domaine de la Couronne en 1896 cherche à substituer le versement direct du Roi par les fruits d'une propriété royale. Ce poste finit d'ailleurs par disparaître du budget en 1901, ce qui correspond à l'intention du Roi de verser un subside jusque 1900³. D'autre part, Léopold II prélève pour la première fois une somme sur les intérêts du fonds spécial – qui s'élèvent à plus de 800.000 francs – pour payer des immeubles et diminuer la dette⁴. Ces éléments nous portent à considérer que l'investissement du Roi est certain pour la période de 1876 à 1895. Il existe par contre un doute raisonnable sur le versement du subside entre 1896 et 1901. Néanmoins, il pourrait se limiter aux seuls intérêts du fonds spécial puisqu'ils atteignent 1.065.452 francs en 1901. Sur cette base, il est possible d'établir un montant global dont le minimum serait de 21,5 millions de francs⁵, le maximum atteignant 25,1 millions de francs⁶, soit aux alentours de la moitié de l'optimum de la fortune royale et du montant avancé par Léopold II⁷.

Tableau 1 : Évaluation des investissements de Léopold II au Congo (1876-1900)

ÉVALUATION DES INVESTISSEMENT DE LEOPOLD II AU CONGO	
ANNEES / POSTES	MONTANTS (en millions de francs)
1876-1890	± 11,5
1891	± 1,8
1892	± 0,4
1893	1
1894	± 3
Avance impératrice	2,25
Intérêts Fonds spécial (1886-1906)	± 7,5
Intérêts Fonds spécial (1897-1900)	± 3,6
Remboursement « prêt de Browne »	- 5,827
Évaluation globale	± 21,5-25,1

¹ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 308.

² SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 30/10/1896.

³ AGR, PVE, Pos4078, 72, note sur la politique financière de l'ÉIC, s.d. [circa 1895]

⁴ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 3/6/1896.

⁵ L'addition est la suivante : 11.454.216,25 francs (1876-1890) + 1.806.382,79 francs (1891) + 400.000 francs (1892) + 1.000.000 (1893) + environ 3.000.000 francs (1894) + 2.250.000 francs (de l'impératrice) desquels il faut soustraire les 5.827.000 francs du prêt de Browne. L'ajout des revenus du fonds spécial s'explique par le dessaisissement volontaire du Roi d'intérêts sur sa fortune privée. La moyenne entre les revenus de 1886 et de 1896 a été utilisé comme référent, soit 750.000 francs multiplié par dix, bien que Léopold II ne parle que d'une cession partielle (AGR, PVE, Pos 4076, 55, copie note du Roi à van Eetvelde, [20-21]/2/1893).

⁶ À la première addition est ajoutée, la moyenne annuelle de 900.000 francs du fonds spécial pour la période 1897-1900.

⁷ G. KURGAN-VAN HENTERYK, « La fortune privée de Léopold II », in G. JANSSENS, J. STENGERS (dir.), *Nouveaux regards* (...), p. 171 ; APR, fonds Goffinet, commentaire du Roi à la note de Baerts, 11/6/1903.

B. Les propriétés de Léopold II au Congo

Les bénéfices retirés du Congo par Léopold II sont associés au domaine de la Couronne. Celui-ci cristallise l'ensemble du débat sur la reprise. Ce domaine, qui étonne par l'ampleur de ses ressources et de ses objectifs, est défendu âprement par Léopold II contre l'opinion parlementaire causant la chute des cabinets de Smet de Naeyer et de Trooz. Le souverain finit par y renoncer en février 1908 et reçoit en échange deux fonds spéciaux. Le premier est versé par la Belgique à la hauteur de 45 millions pour achever plusieurs chantiers entamés par le Roi. Le second est octroyé par la colonie. D'un montant de 50 millions, il est destiné à des œuvres en faveur du bien-être indigène et récompenser des fonctionnaires s'étant distingués dans leurs services au Congo¹.

Le domaine de la Couronne est défini par Cattier comme « [...] l'une des créations les plus étranges du Roi-Souverain. »² Au demeurant, il s'assimile au domaine royal de la France d'Ancien Régime si ce n'est que Léopold II en détient la pleine propriété. Il correspond ainsi à la spécificité de l'absolutisme présidant aux destinées de l'ÉIC où la terre appartient au Roi. Toutefois, la constitution et les raisons d'existence du domaine de la Couronne paraissent plus complexes qu'au premier abord. En effet, le Roi, donnant libre cours à sa féconde imagination, a tenté de constituer un patrimoine dynastique. Contraint d'agir dans le cadre de la législation belge, il a cherché dans celui du Congo le moyen de contourner l'obstacle³.

Au départ, l'idée d'un domaine royal concorde avec les difficultés financières du souverain. Au mois de juin 1892, van Eetvelde propose d'aliéner la partie exploitable du bassin de l'Aruwimi, entre la station de Yambuya jusqu'au Nepoko, confluent de l'Aruwimi⁴. Six mois plus tard, Léopold II fait rédiger une lettre par le département des Finances lui « [...] demandant cet achat comme un service public [...] »⁵. L'achat en question concerne des terres situées dans les régions du lac Léopold II et du Lomani. L'objectif de Léopold II est d'obtenir de « très gros revenus », rappelant qu'il donne un million de francs par an et que « l'œuvre croulerait si les revenus du fond africain diminueraient (sic). »⁶ En février 1893, le projet consiste à négocier avec Thys l'exploitation des terres du Roi, en échange d'une redevance de 35 centimes par kilogramme de caoutchouc, ce qui pour van Eetvelde est trop haut au regard des cours boursiers en Europe⁷. Le mois suivant, le secrétaire d'État se plie contraint et forcé à une nouvelle aliénation de territoire, qui réserve à Léopold II des conditions « exorbitantes »⁸. Néanmoins, nous pouvons être certains que le projet ne se réalise pas. En ce sens, deux raisons peuvent être avancées. Premièrement, le secrétaire d'État soumet deux décrets qui ne se trouvent pas parmi les originaux aux Affaires étrangères, tandis que celui du domaine de la Couronne y est conservé⁹. Deuxièmement, le monarque exige

¹ J. STENGERS, *Belgique et Congo : L'élaboration de la charte coloniale (...)*, p. 92-95, 155-173.

² F. CATTIER, *Étude sur la situation (...)*, p. 211.

³ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 66-68, 74-75.

⁴ SPFAE, AA, IRCB, 505, note de van Eetvelde au Roi, 3/6/1892.

⁵ AGR, papiers Droogmans, 28, note de Wahis et commentaire du Roi, 13/12/1892.

⁶ AGR, PVE, Pos 4076, 55, copie note du Roi à van Eetvelde, [20-21]/2/1893

⁷ *Ibidem*, note de van Eetvelde au Roi, 18/2/1893.

⁸ *Ibidem*, Pos4071, 29, note de van Eetvelde au Roi, 14/3/1893.

⁹ *Idem*. SPFAE, actes officiels, 4888, décrets royaux (1892-1894).

en octobre 1893 des aliénations de terrains qui sont reconnus comme étant le domaine Léopold II¹.

Sur base d'une carte conservée dans les archives du gouverneur Wahis, Stengers a identifié le domaine Léopold II comprenant : un bloc de 3 millions d'hectares dans l'Aruwimi, ce qui renvoie à la proposition de van Eetvelde en 1892, un bloc de 7 millions d'hectares au sud des Stanley-Falls et un bloc de 6 millions d'hectares dans les environs du lac Léopold II. La description se recoupe avec l'exigence royale d'octobre 1893 « *de 7 millions d'hectares avec une garantie de 30 tonnes de recettes annuelles de caoutchouc [...] à prendre dans le pays conquis aux Arabes [...]. En plus pour livrer le million, je veux 3 millions d'hectares de bois dans la forêt de l'Aruwimi aussi près du fleuve Congo.* »² Sur papier, Léopold II devient propriétaire de 16 millions d'hectares au total. Mais ils ne constituent pas en réalité le domaine de la Couronne, puisque la trame reste la même, à savoir : l'exploitation par une entreprise commerciale. En 1894, le plan d'une société générale des cultures est ébauché et a été sur le point d'aboutir. Dans ce projet, le capital devait servir principalement à éteindre le déficit de l'ÉIC et les dettes du monarque³. En revanche, l'utilité directe des 16 millions d'hectares réside dans le remboursement du prêt de Browne de Tiège, puisque les mêmes blocs sont repris dans le contrat présenté au Gouvernement belge⁴. Ceci étant, les certificats de propriété sont bien au nom de Léopold II et le juge De Saegher, qui les a consultés, nous permet de savoir que les octrois ont été réalisés entre octobre et décembre 1893⁵.

Leur exploitation n'est cependant pas à l'ordre du jour et le magistrat gantois identifie parfaitement un prête-nom, celui du comte et sénateur Florimond de Brouchoven de Bergeyck. Celui-ci se retrouve propriétaire de plus de 4,5 millions d'hectares principalement dans le Kassai et un peu au bord du lac Tumba⁶. Ces concessions sont les premières à être mises en valeur notamment près des chutes Wissmann⁷. De surcroît, lorsqu'en 1894 est organisé le service spécial du transport, celui-ci concerne notamment les « concessions » de Bergeyck (chutes Wissmann, Luluabourg et lac Tumba) et le lac Léopold II⁸. Il est donc nécessaire de considérer que Léopold II bénéficie personnellement de la récolte du caoutchouc dès 1894. Encore que la situation ne soit pas des plus évidentes sur le terrain : « *Il y a, écrivait-il [Fiévez] de l'Équateur, le domaine privé de l'État, le Domaine privé du Roi, le domaine privé du comte de Berghyck (sic), le domaine privé de de Browne de Tiège... c'est tout mon district : il ne se compose que de domaines privés. D[an]s lequel faut-il faire des "récoltes".* »⁹ Cette situation explique la confusion de De Saegher qui estime que l'Anversoise n'est qu'une société-écran pour Léopold II. La considération, que l'Anversoise et l'ABIR dissimulent en réalité le domaine de la Couronne, est alors une croyance largement répandue chez les agents de la SAB¹⁰. En réalité, les différents projets montrent sans conteste que le Roi désire mettre en valeur les territoires par le capital privé, car l'ÉIC est étranglé

¹ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 13/10/1893.

² *Idem.*

³ Voir ce chapitre : c) Le soutien du milieu d'affaire anversoise, p. 479-480.

⁴ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 307.

⁵ MRAC, papiers De Saegher, II. 2003-23, 1895, lettre de De Saegher à Steyaert, s.d.

⁶ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 305.

⁷ AGR, PVE, Pos4077, 66, résumé du courrier, n° spl 1478 du 26 juillet 1893.

⁸ MRAC, papiers Wahis, 70.13, documents n°7, A.VI, ordre de service du 6/10/1894.

⁹ MRAC, papiers De Saegher, III. 2003-23, lettre de De Saegher à Steyaert, fin février 1896.

¹⁰ ANOM, fonds du Gouvernement Général d'AEF, GG-AEF, 5D-1, minute de la lettre de l'administrateur de Brazzaville au commissaire général du gouvernement, 14/9/1897 ; MRAC, papiers Bombeeck, journal 27/4/1896.

financièrement et ne possède donc pas la capacité d'exploiter dans toute leur étendue les propriétés foncières du monarque.

La première mention du domaine de la Couronne date de février 1896. Sous la demande du chef de l'État, van Eetvelde accepte, sans élever une protestation, l'aliénation au profit du souverain des terres vacantes autour du lac Léopold II, ce qui renvoie en partie la situation de 1893. Van Eetvelde propose même d'y adjoindre toutes celles du district de l'Équateur¹. Le changement d'attitude du secrétaire d'État se comprend aisément au vu des difficultés financières et de la renonciation de Léopold II à verser son subside à l'ÉIC. Dès lors, la conception du domaine royal se modifie et cherche à trouver le moyen de suppléer l'investissement direct du souverain². La formule n'exclut pas un bénéfice pour le monarque, mais l'éventuel bénéfice est perçu comme un avantage résultant de l'exploitation de l'ivoire. Cependant, le domaine de la Couronne reste encore à ce stade une institution informelle. En effet, Léopold II commande en juillet 1900 une étude à Droogmans pour créer une concession dans les domaines non exploités par l'ÉIC, et qui rapporterait 300 millions de francs à l'État³. Comme souhaité par le Roi, le secrétaire général des Finances réalise une carte des différents domaines, et le domaine de la Couronne n'y figure pas. De surcroît, Droogmans indique les postes de récolte de l'État et plusieurs de ceux-ci se trouvent sur le supposé territoire du domaine de la Couronne, qui est teinté du code couleur pour la « *partie du Domaine privé de l'État exploitée* »⁴.

En revanche, le passage de siècle transforme radicalement la conception du domaine de la Couronne. Celui-ci entre dans les dispositions testamentaires de Léopold II. Déjà comme prince, la question de succession préoccupait son père. Il avait d'ailleurs soumis à Léopold I^{er} un projet où la fortune royale deviendrait un fonds inaliénable dont seuls les revenus seraient partagés entre les héritiers. En effet, Léopold II estime qu'une famille souveraine doit être riche pour être puissante et indépendante⁵. Le problème se pose donc avec les mariages des princesses qui nécessitent une dot, mais surtout dispersent l'héritage à l'étranger. Or Léopold II n'a que des héritières du fait de la perte de son fils en 1869. Il met donc en place des mécanismes pour que le maximum de ses biens soit conservé pour la dynastie. En outre, la conception léopoldienne de la fonction royale introduit « *la responsabilité de participer, à son niveau, au bien-être surtout matériel des Belges ainsi qu'à l'avenir économique et au prestige du pays.* »⁶ Dès 1890, la Belgique devient également héritière du monarque. À priori, le changement de siècle fait prendre conscience à Léopold II de la proximité de sa fin de vie⁷. En 1899, il soumet à son avocat, Sam Wiener, un projet de legs à l'État belge. La quasi-totalité des biens immobiliers forme la donation royale que le Gouvernement accepte par une loi du 31 décembre 1903.

¹ SPFAE, AA, IRCB, 506, note de van Eetvelde au Roi, 6/2/1896.

² *Ibidem*, notes de van Eetvelde au Roi, 6/2 et 25/6/1896.

³ AGR, papiers Droogmans, 82, Note du Roi à Droogmans, 24/7/1900.

⁴ Signalons que Droogmans démontre dans sa réponse l'impossibilité d'un tel plan. Voir la carte annexée à *Ibidem*, note de Droogmans et commentaire du Roi, 4/8/1900.

⁵ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 66-67

⁶ E. MEURICE, *Charlotte et Léopold II de Belgique* (...), p. 132.

⁷ En 1900, Léopold II est âgé de 65 ans – ce qui représente moins de 6% de la population belge – tandis que l'espérance de vie pour les hommes n'atteint pas encore les 50 ans. *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge*, t. XLII, Bruxelles, 1912, p. 74-75 ; Graphique de l'évolution de l'espérance de vie en Belgique 1880-2012 consulté sur le site du SPF Économie le 31/7/2014 :

http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/population/deces_mort_esp_vie/tables/

Par la suite en 1900-1901 et l'élément est révélateur, l'avocat du Roi travaille sur les projets de décret créant le domaine de la Couronne¹. Il y a en fait deux décrets. Le premier est daté du 9 mars 1896 et le second du 23 décembre 1901. Le premier est à la fois très succinct et surtout antidaté². Il ne mentionne que les limites du domaine aux bassins du lac Léopold II et de la Lukénie – qui se situent dans le bloc de 6 millions d'hectares de 1893 – ainsi que les territoires désignés ultérieurement par le souverain. Justement en août 1901, le Roi ordonne la rédaction d'un nouveau décret ajoutant le bassin de la Busira et accordant la personnalité civile au domaine, mettant par conséquent en retrait le souverain³. Ce décret est publié partiellement au *Bulletin officiel* de 1902, mais l'original montre bien le lien direct entre le domaine de la Couronne et le patrimoine dynastique. Tout comme dans le plan de 1874 sur la fortune privée, le domaine de la Couronne est administré par un conseil et les revenus servent en partie à constituer des rentes pour différents membres de la famille royale⁴. Notons que le prince Albert comme héritier présomptif et la princesse Clémentine, toujours célibataire et résidente en Belgique, bénéficient de leurs prébendes respectivement de 120.000 et de 75.000 francs grâce à un décret non publié du 21 juillet 1900⁵.

Le décret affecte aussi une somme importante de 600.000 francs à l'entretien des collections et des bâtiments appartenant dorénavant à la donation royale comme le Belvédère et le Stuyvenberg. Cet usage, qui va de pair avec l'utilisation du solde des bénéfices par le fondateur, souligne la qualité de la Belgique comme héritière du Roi. Au crépuscule de sa vie, Léopold II s'engage dans de vastes chantiers que le monarque conçoit comme patriotiques, car : « *il s'agit de m'aider à rendre un dernier service, un service posthume à la Belgique qui augmentera son importance donc sa sécurité en relevant son apparence lorsqu'enfermer dans la tombe, je ne pourrai plus travailler pour Elle.* »⁶ Dorénavant, le domaine de la Couronne est assimilé « *une caisse spéciale de travaux publics* » qui doit être mise à l'abri « *des convoitises de l'étranger.* »⁷ Dès lors et similairement au domaine privé, l'idée d'une exploitation par un tiers est explorée et la formule envisagée est celle de 1893-1894, à savoir par une société commerciale. En 1906-1907, des projets confient la gestion des terres du domaine devenu une fondation à des sociétés de droit congolais : la société de développement du lac Léopold II puis la société internationale forestière et minière du Congo⁸.

¹ J. STENGERS, *Combien le Congo (...)*, p. 156-158.

² Stengers le prouve par la correspondance avec van Eetvelde où l'ancien secrétaire d'État commet une erreur en signant baron, titre qu'il reçoit en 1898. Le professeur n'est pas retourné aux originaux et la critique externe permet d'établir que le décret est écrit sur un formulaire pour le XX^e siècle. En effet, le rédacteur est obligé de passer à l'encre sur les caractères pré-imprimés pour l'année : le « 1 » devient un « 8 », le « 9 » n'est pas modifié et le « 0 » devient un « 6 ». Un « 1 » manuscrit est ajouté devant le « 1 » modifié, le tout pour former « 1896 ». En outre, le décret n'est pas relié dans le volume mais épinglé au décret du 1/4/1896. SPFAE, AA, actes officiels, 4889, décret du 9/3/1896.

³ AGR, papiers Droogmans, 11, note de Droogmans et commentaire du Roi, 9/8/1901 ; J. STENGERS, *Combien le Congo (...)*, p. 158.

⁴ SPFAE, AA, actes officiels, 4890, décret du 23/12/1891 ; J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 72, 75, 76.

⁵ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. II : 1896-1908, p. 391-393.

⁶ AGR, papiers Droogmans, 13, note de Droogmans et commentaire du Roi, 13/3/1903.

⁷ APR, fonds Goffinet, notes du Roi à Goffinet, 19/4, 24/5 et 6/7/1903.

⁸ Voir : AGR, Droogmans, 49-50, Société de développement du lac Léopold II et Société Internationale Forestière et Minière du Congo ; SPFAE, AA, AI, 1379, conventions diverses.

C. Les bénéfices de Léopold II

Après Ginette Kurgan-van Henteryk et Jean Stengers, il nous faut reprendre le constat de Vandervelde, qui dénonce un système de vases communicants lors des dernières années de l'ÉIC, entre la fortune privée, la trésorerie de l'ÉIC et celle de la fondation de la Couronne¹. L'intrication se complexifie d'autant que Léopold II ne limite pas ses investissements en Belgique et qu'il y a lieu d'être attentif aux affaires entreprises en Chine. Fondamentalement, il existe quatre sources de profits dont le Roi peut se servir : le domaine de la Couronne, les emprunts, les dividendes des sociétés concessionnaires et la trésorerie de l'État.

De prime abord, l'évaluation des revenus du domaine de la Couronne est plus aisée à établir. Stengers se base sur une note de Droogmans où le secrétaire général cite les montants de 6,5 millions de francs pour 1906 et 5,9 millions de francs pour 1907. Il établit sur cette base une estimation pour la période de 1900 à 1907 à une quarantaine de millions². Quant à Vangroenweghe, il globalise le montant à une cinquantaine de millions en allongeant la période jusque 1896, reprenant ainsi l'évaluation faite par Vandervelde³. Néanmoins, il s'accorde avec Stengers sur le fait que l'exploitation du domaine de la Couronne pour le compte propre du Roi ne débute pas en 1896⁴. Le décret de 1901 et la volonté royale de financer l'État jusqu'en 1900 incitent à admettre que les revenus du domaine royal reviennent à Léopold II à partir du XX^e siècle. Or le souverain évalue les gains de son domaine à 4 millions de francs en 1903⁵. Ce montant paraît être en contradiction avec les sommes avancées en 1906-1907. En effet, la production du caoutchouc tend à baisser au fil des années, sans oublier que le domaine de la Couronne se trouve dans une ancienne zone de production. De surcroît, la différence ne s'explique pas avec l'augmentation de 25 % du prix du caoutchouc entre 1903 et 1906. L'impasse devant laquelle nous nous trouvons s'accroît avec la destruction de toute la comptabilité du domaine royal jusqu'au 31 décembre 1905⁶. Doit-on en conséquence estimer que la note du Roi n'est pas exacte ou que celle de Droogmans n'est pas sincère ? Les deux options sont de l'ordre du possible.

Heureusement, un observateur aussi éclairé qu'Alphonse Wauters peut nous venir en aide. En effet, le directeur du *Mouvement géographique* estime en 1908 que les chiffres mis en avant pour la propriété du Roi sont « *excessivement exagérés*. »⁷ Ce constat ne signifie pas pour autant que les données de 1906 et 1907 soient erronées. Le domaine national réalise en 1907 un bénéfice de 12,5 millions de francs sur les récoltes du caoutchouc⁸. Englobant les concessions de l'ABIR et de l'Anversoise, il est une fois et demi à deux fois plus grand que le domaine de la Couronne et donc le ratio de production d'un pour deux est vraisemblable. Néanmoins, le propos de Wauters nous incite à considérer la variation des volumes de production. Ceux de 1900-1906 ne sont pas forcément supérieurs à ceux de 1906-1907. Il existe par exemple un effondrement suite au

¹ E. VANDERVELDE, *La Belgique et le Congo*, Paris, 1911, p. 140.

² J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 169-170.

³ D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes* (...), p. 309 ; E. VANDERVELDE, *La Belgique et le Congo* (...), p. 110.

⁴ *Ibidem*, p. 304.

⁵ AGR, papiers Droogmans, 54, note du Roi à Droogmans, 20/9/1903.

⁶ *Ibidem*, 50, lettre de Goffinet à Wiener, 9/7/1906.

⁷ MRAC, papiers Mouvement géographique, lettre de Wauters à de Witte, 22/4/1908.

⁸ SPFAE, AA, CSK, D 711, séance du conseil du domaine national, 27/4/1908.

passage de la commission d'enquête en 1904-1905. L'augmentation en 1906 peut s'expliquer par la mise en place des nouvelles méthodes de rémunération avant de faire face au phénomène de raréfaction des ressources naturelles. Sur ces considérations, il devient raisonnable de fixer non pas un montant global, mais une estimation se situant entre 30 et 40 millions de francs.

Quoi qu'il en soit, les revenus du domaine de la Couronne sont loin de suffire à eux seuls à expliquer le montant des bénéfices que l'État belge a reçu du fait de Léopold II au travers des richesses congolaises et qui s'élève à un peu plus de 66 millions de francs¹. Le montant nous pousse à regarder du côté des dividendes que l'ÉIC reçoit de l'ABIR et de l'Anversoise. En se fiant aux données du *Recueil financier*, il est possible d'établir que les actions de l'ABIR ont dû rapporter 8.775.000 francs entre 1897 et 1904 et 7.055.000 francs pour celles de l'Anversoise entre 1898-1899 et 1902-1907². Soit un total de 15.830.000 francs. L'établissement de cette valeur ne nous aide pas autrement que d'avoir une échelle de grandeur, car les archives ne dévoilent pas d'éléments sur l'usage qui en est fait³. Rien ne peut ni confirmer ni infirmer que les sommes en question ont fini entre les mains de Léopold II. Avant 1900, une partie des bénéfices a pu servir à éteindre la dette publique et privée ainsi qu'à soutenir l'occupation de l'enclave de Lado. Après 1900, les gains ont pu être utilisés au travers du domaine de la Couronne pour des achats de terrain en Belgique ou dans les affaires chinoises.

À côté des récoltes du caoutchouc, la plus grande ressource du Congo réside dans les emprunts qui cumulés montent à un total de 110 millions de francs entre 1896 et 1908⁴. À nouveau, il est difficile de connaître l'affectation de ces montants à l'exception des deux plus importants emprunts, celui de 50 millions à 4 % de 1901 et celui de 30 millions à 3 % de 1904. Leurs répartitions nous sont connues par une note du trésorier général Pochez⁵. L'État congolais bénéficie très peu de ces deux emprunts, soit 6 millions : 3 millions pour le budget et 3 millions pour le département de l'Intérieur⁶. En revanche, les emprunts servent principalement les intérêts de Léopold II. Ainsi, le principal bénéficiaire des deux emprunts semble être le domaine de la Couronne reçoit au total 23,5 millions du capital nominal. L'entrepreneur engagé par le Roi, Wouters Dustin, ou encore la liste civile profitent également de cette manne financière. Les emprunts illustrent à merveille la complexité des transferts de fonds. Par exemple, l'emprunt à 4 % sert par ailleurs aux achats d'actions chinoises soit directement, soit au travers de la société asiatique. Mais plus encore, la répartition des emprunts met au jour une institution éphémère – le fonds spécial – à ne pas confondre avec la partie mobilisée de la fortune privée pour le Congo. Doubant le domaine de la Couronne, il est chargé sur base des deux emprunts à financer les

¹ J. STENGERS, *Combien le Congo (...)*, p. 322.

² Grâce aux fiches de l'ABIR et de l'Anversoise dans le *Recueil financier*, on dispose des bénéfices réalisés par ces sociétés. Comme la moitié des actions sont dans les mains de l'ÉIC, nous avons pris l'option d'affecter la moitié des bénéfices à celui-ci et indirectement au Roi. De même, les bénéfices ne doivent être versés qu'à partir de 1898. *Le Recueil financier. Annuaire des valeurs cotées aux bourses de Paris et de Bruxelles*, Bruxelles-Paris, 1909, p. 533-534, 540-541.

³ En outre en ce qui concerne la redevance spéciale, elle ne doit pas non plus être versée au domaine de la Couronne ou à la fortune privée, comme semble l'indiquer la note de Droogmans. Voir ce chapitre : 2. Les liens entre l'ÉIC et les sociétés anversoises, p. 483.

⁴ J. STENGERS, « La dette publique de l'État indépendant du Congo » (...), p. 309

⁵ APR, fonds Goffinet, note et annexes de Pochez au Roi, 8/9/1906.

⁶ Cette répartition provoque d'ailleurs une résistance chez les secrétaires généraux pour un nouvel emprunt en 1906. La réponse du monarque ne se fait pas attendre en précisant que l'administration a bénéficié d'un apport de 12.689.000 francs sur les emprunts d'1,5 millions et de 12,5 millions. AGR, papiers Droogmans, 56, copie notes du Roi, s.d. [1906]

travaux menés par Wouters-Dustin¹. Créé en 1904, le fonds spécial est supprimé dès 1906 et paradoxalement, il a servi à soutenir le budget de l'ÉIC².

Quant à l'éventuelle utilisation de la trésorerie de l'État, il n'existe que peu d'éléments qui soulignent à nouveau la complexité de toutes les opérations financières de Léopold II. Pour citer un exemple parmi tant d'autres, le Roi demande au conseil du domaine national de louer en 1906 une maison, dont le propriétaire n'est autre que le souverain lui-même.³ La donnée la plus précise nous est donnée par le monarque dans une note intitulée « le plan » où il affirme être débiteur de l'ÉIC pour 8 millions de francs⁴. L'absence de toute autre explication et le titre du document incitent à la prudence vu que le monarque est passé expert dans la dissimulation des données.

Tableau 2 : Évaluation des bénéfices de Léopold II tirés du Congo (1898-1908)

ÉVALUATION DES BENEFICES DE LEOPOLD II TIRES DU CONGO	
POSTES	MONTANTS (en millions de francs)
Domaine de la Couronne (1901-1908)	± 30-40
Dividendes ABIR et Anversoise (1898-1907)	± 20
Emprunts ÉIC versés au Domaine de la Couronne	>23,5
Emprunts ÉIC (Goffinet, Liste civile, achats actions chinoises)	± 16
Trésorerie de l'ÉIC	± 8
Évaluation globale	± 90-110

En fin de compte, les différents montants cités dans ces pages offrent une échelle de grandeur – qui reste grossière – des bénéfices retirés du Congo par Léopold II. L'estimation se situe entre 90 et 110 millions de francs. Ces montants globaux dépassent largement les legs de Léopold II à la Belgique et il faut éviter l'artifice d'affecter le solde à la fortune privée. Dans la version de 1908 de son testament, le Roi énonce une demi-vérité en affirmant que « *de fortes sommes ont, à certaines époques, passé par mes mains, mais sans m'appartenir.* »⁵ Le souverain ne thésaurise pas et les documents existants ne révèlent que rarement des transferts directs dans la fortune privée, si ce n'est sans doute 3,5 millions de l'emprunt à 4 %⁶. Doté d'une forte vitalité et d'appétits puissants⁷, le monarque s'engage dès la fin du XIX^e siècle dans une expansion économique et politique en Chine. Il ne se limite pas à presser la Société générale de Belgique à investir dans la concession ferroviaire Pékin-Hankow. Bien au contraire, le souverain s'aventure grandement confondant l'homme d'État et l'homme d'affaires. Il s'engage seul dans la construction de la ligne Hankow-Canton. Jusqu'en 1906 où il est obligé de rétrocéder la ligne à la Chine, Léopold II s'obstine à obtenir un territoire belge à Hankow. Quelques années auparavant, lors de la révolte des Boxers,

¹ M. VAN GRIEKEN-TAVERNIERS, *Décrets (...)*, t. II : 1896-1908, p. 503.

² *Ibidem*, p. 532, 548, 641.

³ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 14/8/1906.

⁴ APR, fonds Goffinet, note incomplète du Roi intitulée « Le plan », s.d. [circa 1906]

⁵ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 104.

⁶ APR, fonds Goffinet, note et annexes de Pochez au Roi, 8/9/1906.

⁷ E. MEURICE, *op. cit.*, p. 122.

il manœuvre pour envoyer un corps expéditionnaire belge et y injecte 3 millions de francs. Le corps ne partira jamais et l'opération se solde par une perte de près d'un demi-million¹. Les entreprises en Chine sont financées à partir du trésor congolais, du domaine de la Couronne et de la fortune privée². Sur le plan financier, les affaires chinoises ne sont pas mauvaises, car les dépenses – environ 11 millions – équivalent au profit brut minimum³. Si Léopold II échoue à pérenniser les acquis, ses motivations ressemblaient sensiblement à celles mobilisées pour le Congo : « [...] le désir de promouvoir l'expansion industrielle et commerciale belge, et des rêves de grandeur et de prestige pour son pays. »⁴

Si la fortune privée ne bénéficie pas des richesses congolaises, cela n'implique pas pour autant que le Roi ne profite pas de la manne financière. Le domaine de la Couronne subventionne par exemple l'achat des terrains à Villefranche ou l'aménagement du palais de Laeken, qui a coûté pas moins de 15 millions de francs⁵. En outre, Léopold II n'est plus ce jeune monarque austère qu'il a été. À compter de 1900, il se rend de plus en plus souvent à Paris où il s'adonne aux plaisirs qu'offrent la Ville-Lumière. Sans conteste, le train de vie royal augmente à l'instar des épingles, soit l'argent liquide remis mensuellement au monarque pour des fins personnelles. À titre d'exemple, l'épingle de janvier 1906 se chiffre à 22.000 francs, mais toutes sont loin d'être aussi élevées. Sans nul doute, l'utilisation du yacht Alberta à partir de 1898 est soutenue par la nouvelle aisance financière. Le souci d'économie ne disparaît pas pour autant. Ainsi, le Roi essaie de réduire les frais y afférents que cela soit le personnel navigant ou le combustible pour la chaudière. Dans les derniers mois de sa vie, il décide même de revendre le navire⁶. Cette évolution se marque d'autant plus à la faveur de la relation entretenue avec Blanche Delacroix, qui mène grand train. Sans oublier que la discrétion voulue par le Roi exige des achats de propriétés tels le château de Balincourt ou la villa Vanderborght. Il n'est pas inutile de préciser également que Blanche Delacroix sera héritière de Léopold II, en recevant des sommes suffisantes pour assurer son confort et des propriétés foncières⁷.

En dernière analyse, une partie importante des avoirs immobiliers est placée dans une fondation de droit allemand – car le droit belge ne connaît pas alors ce régime – créée en janvier 1907, la fondation de Niederfullbach. Le Roi y place tout d'abord le fonds spécial africain soit une partie de sa fortune privée d'un montant de 20 à 25 millions de francs. Ensuite, l'abolition de la fondation de la couronne favorise un transfert des fonds vers la nouvelle structure, dont le portefeuille a été estimé à 45 millions de francs⁸. Agissant au travers de deux sociétés – la compagnie des sites et la société de la Côte d'Azur –, elle dirige et finance des travaux en

¹ G. KURGAN-VAN HENTERYK, *Léopold II et les groupes financiers belges en Chine. La politique royale et ses prolongements (1895-1914)*, Bruxelles 1972, p. 381.

² *Ibidem*, p. 599-606.

³ *Ibidem*, p. 611.

⁴ *Ibidem*, p. 842.

⁵ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, s.d. [1908]

⁶ APR, fonds Goffinet, note du Roi à Goffinet, 8/4/1909.

⁷ Dans ses mémoires, Blanche Delacroix évoque six petites malles de l'administration congolaises remplies de titres et d'actions (DE VAUGHAN Baronne [B. DELACROIX], *Quelques souvenirs de ma vie recueillis par Paul Faure*, Paris, 1936, p. 207-208, 234, 240-242.) Elle hérite également du château de Balincourt, où Léopold II l'avait installée en France, de maison à Ostende, de bijoux et de meubles. Le fils handicapé de Léopold II, Lucien, reçoit une rente d'un demi-million. Le tout est évalué entre 15 et 20 millions de francs (L. VAN AUDENHAEGE, *Très-belle. Blanche Delacroix, baronne de Vaughan. Le grand amour de Léopold II*, Bruxelles, 1987, p. 134.).

⁸ J. STENGERS, *Combien le Congo (...)*, p. 251.

Belgique et dans le midi de la France. Après la mort de Léopold II, le Gouvernement belge revendique les biens de la fondation estimant que leur provenance est congolaise. Les deux filles aînées du Roi intentent à l'inverse un procès en vue de récupérer le même capital jugeant qu'il est issu de la fortune privée. La décision du tribunal penche en faveur de l'État, qui est devenu ainsi l'héritier principal du monarque. Léopold II a réussi d'une certaine manière à constituer un patrimoine dynastique, mais il l'a fait au profit au pays. Quant aux princesses, elles se partagent une cassette de 27 millions de francs, bien plus que ce que le Roi comptait leur léguer¹

¹ J. STENGERS, « Léopold II et le patrimoine dynastique » (...), p. 111.

V. Conclusion

L'exécution de Charles Stokes par Lothaire et la campagne de presse, qui en résulte en 1895, laissent la place à une polémique sur les conditions d'exploitation, qui perdure jusqu'à l'été 1897. Le Gouvernement anglais réagit en commandant une enquête au consul Pickersgill, qui se rend au Congo en 1896-1897. Sa mission intéresse non seulement les accusations d'atrocités, mais aussi les préparatifs de l'expédition Dhanis vers le Bahr-el-Ghazal. Si la publication de son rapport nuancé en 1898 apaise pendant quelque temps la première éruption de la campagne anticongolaise, il n'empêche que Pickersgill a été scandalisé *in petto*, si bien qu'au début du XX^e siècle, il reviendra sur ses considérations officielles. De son côté, le Gouvernement congolais passe aux actes de manière multiple et dans un contexte mouvant. L'indignation et la pression de l'opinion publique inquiètent grandement Léopold II. Le leitmotiv de la mission civilisatrice prend dans ce contexte toute sa mesure, car le Roi est conscient du danger que représente la pérennité des abus pour l'existence de l'ÉIC. En effet, les premiers bruits d'une nouvelle conférence de Berlin ou d'une partition du Congo arrivent à Bruxelles. Dans une réaction épidermique en septembre 1896, il crée la commission pour la protection des indigènes. Composée de six missionnaires, elle n'est presque pas efficiente, car le souverain n'a pas voulu entre autres lui confier un pouvoir politique ou judiciaire. Ceci étant, Léopold II va s'impliquer personnellement dans la répression des abus, mais il ne s'agit pas du seul dossier brûlant auquel doit faire face le Gouvernement bicéphale. Il y a les écueils comme les appelle van Eetvelde, à savoir : déficit public, révoltes de la Force publique et les expéditions lointaines. Toutes ces questions influent directement sur la gestion des atrocités.

Dès les premières révélations en 1895, le gouverneur Wahis est diligenté en mission d'inspection, mais le temps mis pour lui chercher un remplaçant fait qu'il ne part que début 1896. Le cadre de sa mission ressemble à la quadrature du cercle, elle concerne aussi bien les abus que le rendement des récoltes. En outre, il se laisse guider par ses sentiments. L'animosité qu'il éprouve pour les missionnaires protestants – qui les lui rendront bien à travers la presse – tend à amoindrir la gravité de la situation dans l'Équateur. Par contre, sa profonde aversion pour Lothaire noircit l'état de l'ancienne zone arabe. Il ne reste cependant pas les bras croisés et il traîne devant la justice plusieurs Européens et Africains. Néanmoins, les sentences prononcées soulignent une influence corporatiste, les peines sont plus lourdes pour les intermédiaires locaux et pour les commerciaux que pour les fonctionnaires. À Bruxelles, la mission a été suivie avec un œil distrait, car l'attention se focalise sur les préparatifs de l'expédition de Dhanis. L'obstination royale pour le Nil est du reste la cause première pour van Eetvelde du déficit financier, source des abus. Toutefois, le Gouvernement central mène une politique intégrée, en dépêchant Félix Fuchs, le président du tribunal d'Appel, en mission d'inspection des services judiciaires. Il dénonce plusieurs dysfonctionnements et émet des recommandations, telle l'intégration des missionnaires et des agents commerciaux dans l'organisation judiciaire, mais il n'est pas suivi. Par contre, le déni de justice, qu'a été la pendaison de Stokes, a favorisé la refonte de la justice pénale et conduit à la professionnalisation de la magistrature. Une attention particulière est accordée à la législation qui édicte les normes les plus sévères dans les rapports avec les populations locales.

Sans conteste, la résultante du parallélogramme penche sur papier du côté de la mission civilisatrice. Enfin, le Roi s'implique directement dans le dossier. Le pouvoir disciplinaire qu'il retire à la commission de protection, il l'attribue à un émissaire personnel, le haut-commissaire du Roi. Six officiers – inspecteur d'État ou vice-gouverneur – seront appelés à cette charge. Néanmoins, les deux premières missions qui se déroulent jusqu'en 1901 ne se focalisent que sur la Force publique jugée comme responsable des méfaits. Dans l'appréhension de la renaissance de la campagne de propagande et sur l'intervention de la Reine, le souverain intervient directement auprès de chaque fonctionnaire par le biais d'une lettre royale qui est autographiée. Le rare usage de la lettre royale par Léopold II dans le cadre belge la rend donc encore plus exceptionnelle dans le contexte congolais. Avec son monogramme, son écriture et sa signature, Léopold II plaque au cœur de l'Afrique la mission civilisatrice comme la base de la gouvernance de l'ÉIC.

Ces efforts produisent des effets dans les régions exploitées par l'État et ce d'autant plus que l'administration d'un territoire n'est plus confié à Fiévez. Les exactions ne disparaissent pas pour autant et elles resurgissent avec férocité dans les territoires concédés au milieu d'affaires anversoises. La réalisation de l'ivoire et du caoutchouc sur le marché d'Anvers crée la relation entre l'ÉIC et la caisse hypothécaire anversoise dirigée par Alexandre de Browne de Tiège. Les liens sont resserrés lors du conflit avec le groupe d'Albert Thys sur la politique domaniale et aboutissent à la fondation de deux principales sociétés concessionnaires : l'ABIR et l'Anversoise. L'ÉIC détient du reste la moitié des actions et favorise les deux compagnies en les aidant dans leurs installations et en les favorisant dans le service du portage déjà surchargé. L'intrication est en outre bien plus importante que la simple application de conventions. Alexandre de Browne n'hésite pas, dans les négociations de la reprise en 1895, de se compromettre pour le remboursement du prêt fictif de 5 millions, qui permet à Léopold II d'épurer ses dettes chez d'autres bailleurs de fonds. Le compérage se situe donc sur le plan des relations interpersonnelles. Le frère de Charles Liebrechts a été directeur de l'Anversoise et son beau-père n'est autre que Gustave-Adolphe Deymann, un fournisseur de l'ÉIC et un actionnaire fondateur de l'ABIR. Cette situation est loin d'être anodine lorsqu'il s'agit d'un personnage aussi central du Congo léopoldien comme l'est le secrétaire général de l'Intérieur. De même, van Eetvelde est approché, après sa démission au poste de secrétaire d'État, par le président de l'ABIR et en devient un fervent défenseur. Enfin, les sociétés concessionnaires accueillent d'anciens fonctionnaires qui ne sont plus repris dans l'administration, si ce n'est les compagnies qui vont débaucher elles-mêmes de hauts fonctionnaires. En effet, malgré la collusion entre le pouvoir politique et le capital anversois, de Browne agit également dans ses propres intérêts, ce qui l'amène à prôner des pratiques illégales telles la corruption de fonctionnaires, et à accepter les massacres perpétrés sur le territoire de sa concession.

Le scandale de la Mongala, qui éclate dans la presse belge en avril 1900, résulte du concours de circonstances le plus néfaste qu'il soit, à savoir : l'obsession de Browne à dépasser les résultats de l'ABIR, l'octroi du droit de police aux compagnies, la nomination de Lothaire – soutenu par Liebrechts et van Eetvelde – comme directeur de l'Anversoise et l'octroi du commandement militaire de l'Oubangui-Uélé à Fiévez. En principe, le droit de police est conçu comme le maintien de l'ordre sous la direction du commissaire de district. Néanmoins, Lothaire – avec la bienveillance gouvernementale et la complicité de ses frères d'armes – interprète sa liberté

d'action au regard de celle qu'il usait comme commissaire général et met la Mongala à feu et à sang. La situation provoque l'instabilité de la région jusqu'en 1903 et la connaissance des faits provoque une réelle indignation chez Léopold II. L'emportement du Roi maintient d'une part la résultante du parallélogramme dans la mission civilisatrice et signifie d'autre part la clairvoyance du souverain sur la situation de l'ÉIC. Tout au long de 1899-1900, Léopold II use à plusieurs reprises de l'expression « boue et sang ». Le département de l'Intérieur dirigé par Liebrechts est pris au dépourvu, car les fonctionnaires ne savent pas combattre l'opinion du Roi et le monarque estime quant à lui qu'il n'est pas tenu informé. Le paradoxe de la gouvernance devient double. Premièrement, le début du XX^e siècle marque tout autant l'apogée de l'absolutisme léopoldien que le retrait progressif du Roi dans la direction effective des affaires. Deuxièmement, bien que Léopold II soit vigilant, il appartient à l'administration centrale de régler toujours la même aporie.

En effet, le Roi insiste sur la double nécessité de construire un « État modèle » et de veiller aux revenus. Un unique écho laisse croire que Bruxelles ne veut plus être informé sur les atrocités, laissant Boma appliquer les ordres militairement¹. Toutefois, un esprit nouveau souffle et favorise les poursuites judiciaires à l'encontre de Fiévez et de Lothaire. Si elles n'aboutissent pas à des condamnations, elles ont le mérite de clore l'époque des condottieri. Dans la tradition administrative, Boma promulgue diverses ordonnances dans l'esprit des actes de Berlin et de Bruxelles en vue d'accroître la répression judiciaire, le contrôle sur la Force publique et d'éliminer l'arbitraire de l'autorité. Le Gouvernement local reconnaît indirectement son insuffisance dans le contrôle de l'administration, où est né un sentiment d'impunité. La décision la plus importante est prise en automne 1900, et réduit drastiquement le droit de police le rendant inopérant pour les sociétés. Sans la contrainte, les récoltes s'effondrent littéralement et les directions se plaignent dans les bureaux bruxellois. Le traitement réservé aux griefs diffère pour la première fois. De Browne de Tiège est devenu persona non grata, à l'inverse de van Eetvelde, élevé à la dignité de ministre d'État, qui plaide la cause de l'ABIR. Arrivant à infléchir le souverain en automne 1901, un nouveau droit de police limité est accordé à l'ABIR, qui contracte très rapidement les vices de l'Anversoise et abuse du système des sentinelles.

L'indignation de Léopold II ne suffit pas à résoudre le paradoxe de la gouvernance, car le système d'exploitation n'est pas aboli. Les affres des populations s'en trouvent un peu amoindries dans les régies d'État, mais il n'en est pas de même dans les concessions, qui ne se limitent pas aux sociétés anversoises. Des exactions sont commises également dans les territoires de la compagnie du Lomani ou dans la compagnie du Kassai. Le changement ne peut donc provenir que de l'extérieur et le combat mené par Edmund Morel commence timidement en 1900 avant de se transformer en une tornade avec la fondation du *West African Mail* en 1903. Le charisme et la force de travail du journaliste lui permettent de jouer un rôle essentiel en coulisse du débat à la Chambre des communes en mai 1903. La motion d'Herbert Samuel est adoptée à l'unanimité et elle requiert l'avis des puissances signataires de l'acte de Berlin sur l'opportunité de saisir le tribunal de La Haye. Pour Léopold II, il ne s'agit pas là d'une simple ingérence dans les affaires d'un État souverain. Les déclarations de Morel ou de sir Charles Dilke sur le partage ou la disparition de l'ÉIC sont loin d'ailleurs de rasséréner le souverain. Désormais, le Roi ne se place plus dans une optique de réforme. La campagne anticongolaise nécessite une réplique véhémence,

¹ H. ANET, *En éclaireur : voyage d'étude au Congo belge*, Bruxelles, 1913, p. 223.

car elle est désormais une campagne de convoitise dirigée par des « corsaires ». Les premières initiatives construisent une défense juridique de la politique domaniale, mais principalement une campagne de contrepropagande. Le bureau de presse de l'ÉIC est réactivé et un périodique, *La Vérité sur le Congo*, est lancé. Officiellement, le bulletin est celui de la Fédération de défense des intérêts belges à l'étranger, qui est l'émanation de différentes initiatives des cercles coloniaux, industriels et militaires coordonnées au final par le monarque. Le psychiatre Émile Meurice soutient que l'aveuglement de Léopold II « [...] ne lui faisait pas ignorer vraiment la réalité, mais lui en faisait grandement atténuer l'importance, du moins momentanément. »¹ Le Roi cependant a été jusqu'à nier l'existence des atrocités. Contrairement aux colères de 1896 et de 1899-1900, celle de 1903 dessert le Congo léopoldien. Plus que jamais, le paradoxe est loin d'être résolu et le parallélogramme devrait se transformer pour inclure un troisième vecteur vers lequel tendrait la résultante, soit l'obstination du Roi à maintenir complètement l'ÉIC dans son escarcelle.

Un répit est accordé à l'ÉIC par l'absence de réactions des Puissances signataires et si le Gouvernement anglais n'est pas prompt à agir seul, il a répondu favorablement à la requête du consul Roger Casement à mener une enquête dans le Haut Congo. De mai à septembre 1903, il parcourt le fleuve Congo, fait un détour au lac Tumba et visite les concessions de La Lulonga et de l'ABIR. Son empathie influe favorablement sur son enquête, car il va à la rencontre des populations et rapporte leurs témoignages dans son rapport. S'il fait preuve de prudence critique, son implication personnelle le conduit à se leurrer dans le cas d'Epondo, un adolescent amputé suite à un accident de chasse et non par une sentinelle. Cette erreur de jugement sera reprise avec insistance par l'ÉIC pour atténuer le rapport Casement. Au reste, celui-ci se présente sous la forme d'un journal de voyage rendant le rapport à plus forte raison vivant. L'exposé du consul est loin de figurer comme une diatribe, mais il éclaire ce qu'il définit comme un système exténuant les populations et les soumettant à l'oppression de l'État et des compagnies. Casement rapporte la cruauté dans les attaques de villages et explicite la dépopulation par différentes causes (le trypanosome ou l'émigration), mais le dépeuplement des villages du lac Tumba suite aux « guerres pour le caoutchouc » marque à tout jamais les représentations collectives sur l'ÉIC.

Se préparant à affronter ses démons, le Gouvernement central prend des dispositions pour atténuer les effets du système d'exploitation. En novembre 1903, un décret explicite pour la première fois et clairement les impositions auxquelles sont soumises les populations. La limite est désormais fixée à quarante heures de travail par mois. Revenu à plus de raison, Léopold II nomme un nouveau haut-commissaire, Justin Malfeyt, dont la mission consiste à veiller au respect des prescriptions pour la protection des populations locales. Deux autres hauts commissaires sont dépêchés par la suite, mais ils n'atteignent par leurs objectifs, soit à cause d'un conflit avec le gouverneur, soit du fait d'une incompétence présumée. Ces solutions innovent sur peu de points et ne sont pas capables de satisfaire les opposants au régime léopoldien. La publication du rapport Casement en février 1904 provoque en conséquence la fondation de la *Congo Reform Association*, dont les actions ne se limitent pas à la seule Grande-Bretagne et bénéficient du renom des écrivains tels sir Arthur Conan Doyle et Mark Twain. La réponse apportée par l'ÉIC au rapport consulaire est bien moins cinglante que celle à la note du 8 août 1903 issue de la motion du Parlement anglais. Bien que la majeure partie du texte s'attache, en

¹ E. MEURICE, *op. cit.*, p. 141.

insistant sur le cas d'Epondo, à réfuter le contenu sur le rapport consulaire notamment au regard de la pratique structurelle des mutilations et des causes de la dépopulation, le Gouvernement central ouvre une porte en laissant poindre la promesse d'une enquête.

À Bruxelles, l'idée d'une commission n'est pas encore réellement formalisée et le but en serait certainement de démentir les allégations du rapport Casement. À Londres, le projet d'un comité d'enquête est accueilli favorablement et il est directement suggéré que les délégués devraient provenir de différents pays. Les commissaires au nombre de trois sont choisis en juillet 1904 et leurs liens avec l'ÉIC ou Léopold II sont évidents. Avec le président, le secrétaire et le secrétaire-interprète, la commission compte trois Belges, qui sont au départ convaincus à l'instar de leurs compatriotes de la fausseté des accusations et de la jalousie anglaise. La commission d'enquête bénéficie de pouvoirs très étendus et est accueillie souverainement par l'administration locale. Arrivée en octobre 1904, elle repart en février 1905 et son parcours l'a amenée sur les traces de Casement. Elle pousse même jusqu'à Stanleyville, mais elle ne visite pas le Kassai à cause de l'hypocondrie du président Edmond Janssens. Dès son arrivée à Boma et suite aux témoignages des magistrats, elle s'apprête à rentrer en Europe, car son opinion est déjà établie. Elle poursuit néanmoins son voyage, durant lequel sa réputation grandit auprès des missionnaires protestants et des natifs, bien que les témoignages des autochtones soient reçus avec circonspection. Son rapport néanmoins n'est publié qu'à l'automne 1905. Les tensions entre Giacomo Nisco, le président ff du tribunal d'Appel à Boma, et le président Janssens provoquent de nombreux éclats, qui font trembler le domicile de l'avocat général. Le magistrat italien désire dénoncer âprement les travers de la gouvernance léopoldienne, tandis que le magistrat belge cherche un équilibre entre les bienfaits et les défauts de l'ÉIC. Qui plus est, Léopold II discute les différents points dans la phase finale de rédaction. Les commissaires tiennent bon et le rapport inspiré des idées de Nisco confirme en grande partie le rapport Casement. Dans le langage âpre qu'est celui du juriste, le rapport analyse point par point le système d'impositions et de corvées. La condamnation est sans appel en désignant l'exténuation des populations, les opérations punitives et le système des concessions et des sentinelles. Cette condamnation officielle ne peut qu'entraîner la disparition du Congo léopoldien. Dans ce cas, la commission donne de réels résultats au contraire des enquêtes diligentées au Congo français et en Australie-Occidentale. Le Congo français, qui a repris le système des concessions, connaît les mêmes abus que ceux existants dans l'ÉIC. L'ancien explorateur et commissaire général, Pierre Savorgnan de Brazza préside la commission et son décès sur le retour n'empêche pas la poursuite des travaux. Néanmoins, le ton accusateur du rapport incite le Gouvernement français à ne pas le publier. En Australie, l'enquête de Walter Roth n'a pas mis au jour de mauvais traitement physique à l'encontre des aborigènes, et elle émet par contre plusieurs recommandations pour une plus grande justice et un bien-être accru. Toutefois, le rapport ne réussit pas à résoudre des problèmes importants et sur le long terme, il n'a pas exercé une influence positive.

Le rapport de la commission d'enquête affiche un désaccord avec le rapport Casement sur les questions des mutilations et de la dépopulation. L'arme qu'est le chiffre est d'ailleurs utilisée comme une massue dans le débat sur l'existence d'un génocide au Congo léopoldien. L'historien doit reconnaître son incapacité à proposer une solution pour cette problématique. Tout comme le comportement des agents européen peut s'expliquer à l'aide de la psychologie sociale, le phénomène de la dépopulation ressort de la démographie. Des travaux récents démontrent

l'impossibilité de l'affirmation d'Hochschild, où 20 millions le Congolais sont dénombrés en 1885 et dont la moitié disparaît au cours des décennies suivantes. Le scénario le plus vraisemblable situe la population aux alentours de 10 à 15 millions d'âmes en 1885 et aux alentours de 10 millions dans les années 1930. Il existerait donc un déficit de la population, qui ne résulte pas directement des massacres tout en reconnaissant que le climat de terreur sous l'ÉIC a favorisé le phénomène. Encore qu'il puisse être considéré que l'impact du régime léopoldien fut en fait réduit devant les ravages des maladies vénériennes responsables d'une hausse de l'infertilité atteignant 50 % dans plusieurs régions. Dans ces conditions, la dépopulation résulterait avant tout d'une dénatalité qui a frappé le Congo entre 1860 et 1950.

Indéniablement, le rapport de la commission d'enquête grâce à son caractère officiel permet une catharsis, d'abord des fonctionnaires, ensuite de l'opinion belge. Le carcan absolutiste se desserre et les langues se délient dans la haute administration et désignent le secrétaire général Liebrechts en tant que responsable de l'état de fait. Il aurait volontairement induit en erreur Léopold II, qui ne se préoccupe plus de l'ÉIC que sous le rapport des revenus. Le jugement final de van Eetvelde sur le Roi est en ce sens particulièrement éclairant : *« Des réformes s'imposaient. Le Roi s'en rendait compte et les voulait. Mais il ne pouvait se résoudre à adopter le moyen qui était la condition essentielle de leur succès, diminuer la pression fiscale qui [?], était la source principale de tous les abus. Je suggérerai l'abandon de la politique d'expansion territoriale, la liquidation des grandes expéditions militaires, la renonciation progressive de toute exploitation domaniale. En un mot couper les dépenses, [?] réduire les revenus [?] Ce programme contrariait une politique chère au Roi. S'inspirant d'illustres exemples du passé, il avait rêvé de doter la Belgique dans ses monuments et ses sites, d'un vaste ensemble de travaux d'embellissement dont l'exécution était à peine entamée. »*¹ Dans l'esprit du souverain, les principaux responsables doivent être dès lors cherchés parmi les sociétés concessionnaires et la Force publique. Le nouveau leitmotiv de la gouvernance léopoldienne et de conserver la souveraineté de l'ÉIC. D'autant plus que le danger ne provient plus de l'extérieur. Le livre de Félicien Cattier et celui du père Vermeersch désenclavent les opinions en Belgique et la Chambre sous l'impulsion d'Émile Vandervelde accepte l'idée de débattre sur la reprise du Congo. Le leitmotiv de la mission civilisatrice contraint une dernière fois le Gouvernement bicéphale à entreprendre des réformes. Une commission d'examen des réformes, dite des XIV, est constituée et sa composition fait craindre le pire. Elle est composée quasi exclusivement de fonctionnaires, de représentants des sociétés et de proches du Roi. Contre toute attente, les propositions engagent de réelles réformes en cherchant à mettre fin à l'économie de déprédation, mais Léopold II ne désire pas aller dans la voie d'une refonte du système. Il lui importe d'une part, de garantir les revenus et de les augmenter et d'autre part, de déresponsabiliser l'ÉIC, en confiant la gestion du domaine privé au domaine national et celle du domaine de la Couronne à la fondation de la couronne. Bien que Pierre Orts affirme que seuls les abus les plus flagrants aient été abolis, les modifications contribuent à améliorer réellement la situation au Congo. Les concessions de l'Anversoise et de l'ABIR sont reprises en 1904 et 1906. L'usage de la force armée et de la contrainte sont éradiqués, si bien que les récoltes en caoutchouc décroissent. Des fonctionnaires – témoins ou acteurs du nouvel état d'esprit – accèderont au gouvemat avec des perspectives politiques radicalement différentes, à l'instar du haut-commissaire Eugène Henry ou du procureur général Martin Rutten.

¹ AGR, PVE, Pos4072, 35, brouillon d'une lettre de van Eetvelde, s.d. [post 1909]

La fixation du Roi sur les finances ne se comprend qu'à l'aune de sa psychologie personnelle où n'ayant pas d'hoir direct, Léopold II fait de la Belgique son héritière tout en voulant laisser un souvenir impérissable. La fondation de la couronne devient l'instrument des projets urbanistiques du Roi, mais à l'origine le domaine de la Couronne remplace l'apport numéraire du souverain à l'ÉIC. À partir de 1876 jusqu'en 1896, le Roi investit une vingtaine de millions de francs dans l'entreprise coloniale. Il prélève tout d'abord des intérêts sur une partie de sa fortune privée constituée en fonds spécial. Il prélève ensuite sur la liste civile et enfin il emprunte à court terme chez les Rothschild et chez Lambert, voire auprès de sa sœur l'impératrice Charlotte. L'accroissement vertigineux des dépenses et le déficit budgétaire de l'ÉIC conduisent au début des années 1890 à la pénurie des moyens royaux, et l'aide pécuniaire de la Belgique ne se révèle pas suffisante. L'idée germe alors de créer un domaine royal pour soulager la cassette du souverain. Ce domaine de la Couronne est établi officiellement en 1901 et entre dans le plan complexe de Léopold II de constituer un patrimoine dynastique. Une riche famille souveraine assure sa puissance et son indépendance, et peut donc servir au mieux le pays à la tête duquel elle se trouve. Ce crédo où le Roi associe la gloire de la couronne avec celle de la Belgique rencontre un obstacle majeur, puisque les enfants du monarque sont toutes des filles. Limitée par le Code civil en Belgique, son imagination foisonnante ne l'est pas au Congo. Il conçoit le domaine de la Couronne comme un système de rente pour les membres de la famille régnante et enfin comme une caisse de travaux publics. En Belgique, il trouve une parade en soustrayant de l'héritage les biens immobiliers confiés au Gouvernement sous la forme avantageuse de la donation royale.

La rentabilité du Congo ne se produit qu'à l'extrême fin du XIX^e siècle et le retour sur investissements n'est réalisable qu'au début du XX^e siècle, après le remboursement des dettes. Le Roi peut bénéficier de quatre sources : les fonds du domaine de la Couronne, les obligations des emprunts, les dividendes des sociétés concessionnaires et la trésorerie de l'État. Il est possible d'évaluer un montant global pour les bénéfices se situant dans un intervalle entre 90 et 110 millions de francs qui, pour reprendre l'expression de Léopold, n'ont pratiquement fait que passer entre ses mains. Indubitablement, le monarque compte bien plus sur la réputation de la richesse du Congo que sur les liquidités produites par le système d'exploitation. Il puise grandement dans les emprunts qui servent à payer les travaux entrepris en Belgique, soit pour 66 millions de francs. Les fonds servent à entreprendre des idées de grandeur dans le Bahr-el-Ghazal et en Chine, qui répondent à la fois à l'ambition de Léopold II et à sa vision personnelle de la splendeur de la Belgique. À n'en pas douter, le Roi profite de cette manne financière ne fût-ce que par la réalisation de certains travaux ou de l'introduction de l'opulence dans son train de vie. L'accroissement de sa fortune privée est cependant négligeable, puisqu'elle est destinée à passer dans les mains de ses filles. L'abolition de la fondation de la couronne et la prégnance du patrimoine dynastique conduisent en 1907 à la création de la fondation de Niederfullbach, devant poursuivre le programme urbanistique décidé par le Roi. Cette nouvelle fondation reçoit tout à la fois les portefeuilles – à la hauteur 45 millions – du fonds spécial et de la fondation de la couronne. Suite à la réclamation des filles aînées du Roi, un procès s'ensuit qui accorde en 1911 le patrimoine au Gouvernement belge. Sans conteste, la Belgique est devenue la seule héritière d'un roi qui la voulait plus grande, plus forte et plus belle.