

« LE CONGO ÉTAIT FONDÉ DANS L'INTÉRÊT DE LA CIVILISATION ET DE LA BELGIQUE ». LA NOTION DE *CIVILISATION* DANS LA CHARTE COLONIALE

Pierre-Olivier de Broux, Bérengère Piret

Université Saint-Louis - Bruxelles | « *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* »

2019/2 Volume 83 | pages 51 à 80

ISSN 0770-2310

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2019-2-page-51.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Université Saint-Louis - Bruxelles.

© Université Saint-Louis - Bruxelles. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**« Le Congo était fondé dans l'intérêt de
la civilisation et de la Belgique »¹
La notion de *civilisation* dans la Charte coloniale**

Pierre-Olivier DE BROUX

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Bérengère PIRET

Professeure invitée à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Résumé

La « mission civilisatrice » de la Belgique dans ses territoires coloniaux africains est au cœur de la rhétorique coloniale. Leitmotiv de l'action ultramarine depuis la fondation de l'État indépendant du Congo en 1885 et prélude à la plupart des entreprises de colonisation européenne en Afrique au XIX^e siècle. Le vocabulaire colonial belge ne s'est donc pas privé d'en faire usage. Toutefois, sa traduction juridique et administrative semble cependant encore peu étudiée. La principale ambition de la présente contribution est dès lors d'interroger cette « mission civilisatrice » au départ de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, usuellement qualifiée de charte coloniale. Plus précisément, cet article vise à identifier la signification de la notion de civilisation telle qu'elle est utilisée par les autorités coloniales au moment de la reprise du Congo par la Belgique ainsi que de repérer les instruments juridiques par lesquels la « mission civilisatrice » doit y être implémentée.

Abstract : “Le Congo était fondé dans l'intérêt de la civilisation et de la Belgique”. The notion of civilization in the Colonial Charter

Belgium's “civilizing mission” in its African colonial territories is at the heart of colonial rhetoric. The leitmotiv of overseas action since the foundation of the Congo Free State in 1885 and a prelude to most European colonization efforts in Africa in the 19th century. The Belgian colonial vocabulary did not hesitate to use it. However, its legal and administrative translation still seems to be poorly studied. The main ambition of this contribution is therefore to question this “civilizing mission” on the basis of the colonial charter. More precisely, this article aims to identify the meaning of the notion of civilization

¹ Note inédite d'Adolphe DE CUVELIER, un des trois secrétaires généraux de l'EIC, citée dans P.-L. PLASMAN, *Léopold II, potentat congolais. L'action royale face à la violence coloniale*, Bruxelles, Racine, 2017, p. 9.

as used by the colonial authorities when the Congo was taken over by Belgium and to identify the legal instruments by which the "civilizing mission" must be implemented there.

La mission civilisatrice de la Belgique dans ses territoires coloniaux africains est au cœur de la rhétorique coloniale. Leitmotiv de l'action ultramarine depuis la fondation de l'État indépendant du Congo (EIC) en 1885 et prélude à la plupart des entreprises de colonisation européenne en Afrique au XIX^e siècle. Le vocabulaire colonial belge ne s'est donc pas privé d'en faire usage. Toutefois, sa traduction juridique et administrative semble cependant encore peu étudiée². La principale ambition de la présente contribution est dès lors d'interroger cette mission civilisatrice au départ de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, usuellement qualifiée de « charte coloniale »³. Ce texte juridique, fondateur de l'entreprise coloniale belge, s'évertue en effet à rappeler, plutôt incidemment, l'objectif de civilisation qui accompagne l'exploitation de la colonie. Nous tenterons de retrouver, dans un premier temps, les origines de cette mention dans la période immédiatement antérieure de l'État léopoldien (1), avant d'aborder ensuite les premières années de la colonie belge (2). Les périodes ultérieures sont abordées dans les deux autres contributions de ce dossier.

Trois questions traversent notre analyse. La premièrement ambitionne d'identifier quelle notion de civilisation est utilisée par les autorités coloniales au moment de la reprise du Congo par la Belgique. Il s'agit le plus souvent de l'acception moniste et européo-centrée de la notion, voyant dans la civilisation une idée de progrès universel à laquelle devraient aspirer toutes les autres sociétés humaines. Mais il s'agit parfois également d'une notion plus ouverte, pluraliste, voyant une civilisation dans chaque société humaine

² Voy. cependant A. L. CONKLIN, *A Mission to Civilize. The republican idea of empire in France and West Africa, 1895-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1997 ; B. BARTH et J. OSTERHAMMEL (eds.), *Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert*, Historische Kulturwissenschaften (6), Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft, 2005 ; B. BOWDEN, *The Empire of Civilization: the Evolution of an Imperial Idea*, Chicago, University of Chicago Press, 2009.

³ Loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, *B.O. du Congo belge*, 1908-1909, p. 65-72. Ce texte est également disponible à l'adresse suivante <https://www.droitcongolais.info/files/1.02.-Charte-coloniale-de-1908.pdf> (consulté le 18 septembre 2019).

plus ou moins organisée⁴. La deuxième question réside l'identification des instruments juridiques de la mission civilisatrice au Congo belge, principalement au travers de la réglementation expressément adoptée en vue de contribuer au progrès de la civilisation. Un troisième angle d'analyse s'attache enfin, mais avec nettement moins de sources disponibles, à évaluer l'effectivité administrative de la mission civilisatrice, en incluant autant que possible les effets pervers de celle-ci, notamment en tant qu'outil de légitimation et de domination du pouvoir colonial.

La vision ainsi présentée reflètera principalement les conceptions « administratives » de la civilisation, fondées sur les sources officielles laissées par l'État indépendant du Congo et par le Congo belge, à savoir essentiellement les textes législatifs, les rapports et documents publiés dans les *Bulletins Officiels* (B.O.) de l'EIC et du Congo belge, les rapports de la Commission pour la protection des indigènes et les travaux parlementaires belges. La présente contribution n'étudie donc pas les usages de la notion par les autres acteurs de la colonisation, en particulier celle des missionnaires, de l'Église, des colons ou des sociétés commerciales, même si ces usages ne sont, sans doute, pas fort éloignés des discours portés par les autorités coloniales.

1. L'État indépendant du Congo (1885-1908)

À la naissance de l'État indépendant du Congo en 1885, la mission civilisatrice trouve principalement son siège dans les textes de droit international qui ont permis la reconnaissance du nouvel État (A). En revanche, l'ensemble des instruments administratifs utilisés pour faire progresser la civilisation émanent du « Roi-Souverain », Léopold II, de ses administrateurs généraux (siégeant à Bruxelles) ou de son administrateur général, puis gouverneur général (siégeant à Banana puis Boma, capitales successives de l'EIC) (B).

A. Un cadre juridique international pour fonder la mission civilisatrice de Léopold II

Entre novembre 1884 et février 1885, les principales puissances européennes sont réunies à Berlin afin d'organiser leurs relations sur le continent africain⁵. Elles sont en effet rassemblées afin de « régler (...) les

⁴ Voy. la contribution introductive du présent dossier et les références qu'elle contient, notamment N. TZOUVALA, « Civilisation », in *Concepts for International Law. Contributions to Disciplinary Thought*, J. d'Aspremont et S. Singh (eds.), Edward Elgar, 2018, p. 83-104.

⁵ À ce sujet, lire notamment J. LONSDALE, *The European scramble and conquest in African history*, in *The Cambridge History of Africa*, vol. 6 : 1870-1905, R. Oliver et G. N. Anderson (éd.), Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 680-750, et J. STENGERS, « Les cinq

conditions les plus favorables au développement du commerce et de la civilisation dans certaines régions de l'Afrique, et assurer à tous les peuples les avantages de la libre navigation (...); désireux, d'autre part, de prévenir les malentendus et les contestations que pourraient soulever à l'avenir les prises de possession nouvelles sur les côtes de l'Afrique, et préoccupés en même temps des moyens d'accroître le bien-être moral et matériel des populations indigènes »⁶. L'Acte général rédigé au terme de cette conférence africaine prévoit principalement la liberté de commerce et la liberté de navigation sur les fleuves dans les bassins du Congo et du Niger notamment. Il fixe également les règles de la colonisation de l'Afrique. Ainsi, les pays signataires s'engagent à « faire comprendre et apprécier [aux indigènes] les avantages de la civilisation » (art. 6). Ce texte prévoit aussi que ces pays favorisent « le maintien de la paix, le développement de la civilisation » (art. 10). Si aucun article de l'Acte général ne définit cette notion de civilisation, il s'agit à l'évidence de la notion moniste ou universaliste propre aux « nations civilisées ».

Cinq ans plus tard, Léopold II convoque à Bruxelles une nouvelle conférence internationale, qui conduit à l'adoption de la Convention de Bruxelles le 2 juillet 1890. Celle-ci impose de nouvelles charges à l'EIC et à tous les États signataires, d'abord pour mettre fin à la traite des esclaves, mais aussi afin de servir « de point d'appui et au besoin de refuge aux populations indigènes (...); de les initier aux travaux agricoles et aux arts professionnels, de façon à accroître leur bien-être, à les élever à la civilisation et à amener l'extinction des coutumes barbares, telles que le cannibalisme et les sacrifices humains »⁷. La mission civilisatrice est encore davantage mise en avant au moment de convaincre le Parlement belge de ratifier la Convention. Le gouvernement affirme qu'il s'agit « de venir en aide à une population d'au moins cent vingt-cinq millions d'hommes, demeurés pour la plupart aux échelons inférieurs de la civilisation, victimes séculaires de mœurs et d'institutions barbares, livrés aux excès des guerres intestines comme aux horreurs de la traite » esclavagiste⁸.

légendes de l'acte de Berlin », in *Congo. Mythes et réalités*, J. Stengers (éd.), Bruxelles, Racine, 2007 (nouvelle éd.), p. 87-98.

⁶ Préambule de l'Acte général de la Conférence de Berlin, *B.O. de l'EIC*, 1885, p. 7-8, également disponible sur <https://mjp.univ-perp.fr/traites/1885berlin.htm> (consulté le 19 septembre 2019).

⁷ Article 2, 1° de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 sur la traite des esclaves et le régime des spiritueux en Afrique, *B.O. de l'EIC*, 1892, p. 31.

⁸ Exposé des motifs du projet de loi portant approbation de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1890-1891, n° 87, p. 2. Le texte glorifie également la « lutte civilisatrice » (p. 10) et l'entreprise de « civilisation d'un continent » (p. 12) (voy. également dans le même sens le rapport de la section centrale, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1890-1891, n° 117).

Le recours à la notion de civilisation comme justification de l'entreprise coloniale ne se cantonne pas à la scène des grandes conférences internationales. En inaugurant la conférence géographique de Bruxelles en 1876, qui marque la création de l'Association Internationale Africaine⁹, le roi des Belges déclare vouloir : « ouvrir à la civilisation la seule partie de notre globe où elle n'ait point encore pénétré, percer les ténèbres qui enveloppent des populations entières, (...) discuter et préciser (...) les moyens à employer pour planter définitivement l'étendard de la civilisation sur le sol de l'Afrique ». « Je serais heureux, précise-t-il, que Bruxelles devînt en quelque sorte le quartier général de ce mouvement civilisateur »¹⁰. L'Institut de droit international va d'ailleurs saluer la création de cette association par une résolution intitulée « civilisation de l'Afrique centrale »¹¹. Le même Institut, sous l'impulsion du suisse Gustave Moynier, du Belge Émile de Laveleye et du Britannique sir Travers Twiss, consacre également une part importante de sa session de 1883 à la question du Congo, plaidant pour la neutralité du fleuve. Faut-il « donner aux nègres, que nous prétendons civiliser, le triste tableau de nos antagonismes et de nos querelles ? » Le principe de la libre navigation des grands fleuves est « utile et même nécessaire pour assurer la marche de la civilisation internationale et la paix générale »¹². Si ces travaux témoignent de l'importance géopolitique du bassin du Congo à l'aube de la conférence de Berlin, ces juristes s'appuient étonnamment peu sur la mission civilisatrice, et pas du tout sur un droit de civilisation, pour justifier leur revendication. En revanche, pour analyser quelques années plus tard les effets en droit international de la conférence de Berlin à propos de l'occupation des territoires en Afrique, l'idée de « mission civilisatrice » est à nouveau utilisée pour justifier les mesures proposées et l'exercice de la souveraineté. Selon les juristes de l'Institut, la Puissance occupante doit s'imposer le devoir de veiller « à la conservation, à l'éducation et à l'amélioration des conditions morales et matérielles des populations indigènes », mais aussi au respect de leurs

⁹ Les objectifs principaux de cette association sont l'exploration du bassin conventionnel du Congo, la lutte contre la traite esclavagiste et la mise en contact avec la « civilisation » ; la dénomination complète de cette association est d'ailleurs l'Association Internationale Africaine : commission internationale d'exploration et de civilisation de l'Afrique centrale. Loin de ces « atours humanitaires », elle se concentre toutefois exclusivement sur l'exploration du Congo. J. STENGERS e.a. (éd.), *La conférence de géographie de Bruxelles de 1876. Recueil d'études*, Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-mer (ARSOM), 1976.

¹⁰ A. LYCOPS et G. TOUCHARD, *Recueil usuel de la législation de l'EIC*, t. I^{er}, Bruxelles, Weissenbruch, 1903, p. 1.

¹¹ *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. II, Gand-Berlin-Paris, Puttkammer et Mühlbrecht - Durand et Pédone-Lauriel, 1878, p. 142 et 159.

¹² *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. VII, Bruxelles, Muquardt - Merzbach & Falk, 1885, p. 237-278, spéc. p. 240 et 249. Voy. également E. DE LAVELEYE, « La neutralité du Congo », *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XV, 1883, p. 17-25.

propriétés, de leur liberté de conscience et de religion ; de la même manière, s'il faut éviter la guerre, c'est pour « favoriser le développement de la civilisation en pays sauvages »¹³. Léopold II réaffirme cette intention près de dix ans plus tard. Dans une lettre destinée aux agents coloniaux et publiée dans la presse métropolitaine, il écrit que « la mission que les agents 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 »¹⁴.

Les spécialistes belges du droit international vont aussi prendre une large part dans la légitimation du projet léopoldien, en s'appuyant plutôt sur des arguments d'ordre politique que juridique, comme l'a souligné l'historien Vincent Genin. Celui-ci soutient d'ailleurs que l'œuvre africaine de Léopold II a joué un rôle significatif dans la création des chaires universitaires en droit des gens au sein des facultés de droit belges après 1885, y voyant même un « symptôme de politisation du droit international »¹⁵. Parmi les arguments politiques invoqués, Ernest Nys (1851-1920), nommé professeur de droit international à l'Université libre de Bruxelles en 1898, souligne notamment le fait que, par la création de l'EIC, « des Européens ont élargi le domaine déjà si étendu sur lequel ils font prévaloir une civilisation qui, malgré ses imperfections, est la plus noble civilisation ayant jamais régné sur la planète »¹⁶. Mais c'est surtout Édouard Descamps (1847-1933), professeur de droit international à l'Université de Louvain depuis 1881, qui va se charger d'un véritable panégyrique de l'œuvre civilisatrice de Léopold II, en publiant en 1903 son ouvrage *L'Afrique nouvelle – Essai sur l'État civilisateur*¹⁷. L'ouvrage construit non seulement ce concept d'État

¹³ *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. VIII, Bruxelles, Muquardt - Falk, 1888, p. 252-255.

¹⁴ Lettre de Léopold II du 16 juin 1897, citée par P.-L. PLASMAN, *op. cit.*, p. 163-164.

¹⁵ V. GENIN, *Le laboratoire belge du droit international. Une communauté épistémique et internationale de juristes (1869-1914)*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2018, p. 94. Dans le même sens, R. YAKEMTCHOUK, art. « Descamps (Edouard François Eugène baron) », *Biographie nationale*, t. 41, Bruxelles, Bruylant, 1979, col. 201.

¹⁶ E. NYS, « La doctrine de la reconnaissance des États. Les prétendues conditions de mises à la reconnaissance. Les cas historiques. L'État indépendant du Congo » et « L'État indépendant du Congo et le droit international », *Revue de droit international et de législation comparée*, 2^e série, t. V, 1903, p. 293-301 et p. 333-379, ici p. 376. Ces articles, et quelques autres du même auteur dans le même tome de la revue, ont été directement sollicités par Léopold II (V. GENIN, *Le laboratoire belge...*, *op. cit.*, p. 98, citant J. STENGERS, « Quand Léopold II s'est-il rallié à l'annexion du Congo par la Belgique ? », *Bulletin de l'Institut royal colonial belge*, t. XXIII, 1952/3, p. 812).

¹⁷ E. DESCAMPS, *L'Afrique nouvelle. Essai sur l'état civilisateur dans les pays neufs et sur la fondation, l'organisation et le gouvernement de l'État Indépendant du Congo*, Paris-Bruxelles, Hachette-Lebègue, 1903. Le livre lui vaudra les félicitations royales et une nomination comme

civilisateur à partir de l'expérience de l'Etat léopoldien, mais il recense également systématiquement toutes les mesures du « gouvernement civilisateur » de l'EIC, nous y reviendrons. À ce stade, notons certains des arguments avancés par le juriste, favorables à Léopold II, certes, mais surtout révélateurs de la conception civilisatrice des acteurs coloniaux :

« L'identification du but de l'État avec une fin simplement civilisatrice est parfaitement justifiable. (...) L'idée d'étendre sur le globe, à des races déshéritées, les bienfaits de la civilisation est un des plus nobles desseins qui puisse germer au cœur de l'homme. (...) Le droit de travailler à la civilisation des tribus barbares comprend le droit de les acheminer vers cette forme supérieure de vie sociale où apparaît l'état de droit international. Les assister dans cet ordre, (...) c'est s'attacher à leur assurer d'une manière stable l'ordre et la paix sans lesquels il n'est point d'éducation civilisatrice ; c'est leur ouvrir l'accès à la grande vie des peuples civilisés ». Et de conclure : « L'action civilisatrice ainsi entendue se concilie excellemment avec la recherche d'avantages résultant de l'entrée de nouveaux membres de la famille humaine dans la vie des peuples civilisés, tels que l'extension de relations économiques, la mise en valeur de nouvelles richesses naturelles. Le légitime stimulant de l'intérêt, allié à l'aiguillon du devoir, est de nature à donner aux efforts dans cet ordre leur maximum d'intensité »¹⁸.

L'invocation de la mission civilisatrice, entendue dans cette conception universelle, hiérarchisante et européo-centrée, a donc indéniablement contribué à la reconnaissance et à la légitimation de l'EIC comme une nation civilisée, permettant de lui donner une place propre sur la scène internationale.

Plusieurs écrits laissent néanmoins poindre de manière plus explicite le fait que la mission civilisatrice est d'abord un prétexte plutôt qu'un objectif politique ou juridique. Dans le *Texte coordonné des diverses instructions relatives aux rapports des agents de l'Etat avec les indigènes*, publié en 1896 à la suite des premières dénonciations des violences commises dans l'EIC, c'est la discipline et la contrainte qui peuvent être exercées sur les Congolais qui sont mises en évidence, et non l'objectif de civilisation. Il fallait certes mettre, dans les relations avec les colonisés, « le tact nécessaire pour éviter les conflits qui pourraient résulter de malentendus ou de pratiques heurtant trop brusquement les us et coutumes des indigènes », et s'employer « à ne transformer les indigènes que progressivement »¹⁹. Mais toute la suite des instructions encadre l'attitude à observer et la répression possible face à des colonisés en guerre, en rébellion ou simplement hostiles

vice-président du Conseil supérieur de l'EIC et comme Ministre d'État du même EIC (V. GENIN, *Le laboratoire belge...*, op. cit., p. 102).

¹⁸ E. DESCAMPS, *L'Afrique nouvelle*, op. cit., p. 35, 37-38 et 41.

¹⁹ B.O. de l'EIC, 1896, p. 255-256.

à l'État. Dans sa correspondance privée, Léopold II a lui-même énoncé ce paradoxe bien mis en évidence par les travaux de Pierre-Luc Plasmán : « 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 »²⁰.

Certains acteurs s'inscrivent enfin plus en marge de cette conception supérieure de la civilisation européenne, bien qu'en essayant toujours de servir par cette voie le projet léopoldien. Ainsi sir Travers Twiss (1809-1897), juriste internationaliste anglais, membre fondateur de l'Institut de droit international mais aussi employé de Léopold II en 1885, soutient peu avant la conférence de Berlin que :

« les gouvernements doivent empêcher que l'invasion de la civilisation européenne ne devienne pour les indigènes un fléau, au lieu d'être un bienfait : l'homme blanc, ancien esclavagiste, doit des compensations aux nègres qu'il a autrefois exploités et vendus. Les gouvernements chrétiens de l'Europe et de l'Amérique devraient prendre des mesures afin que l'œuvre privée, entreprise sous un haut patronage, ne vint échouer à cause des compétitions européennes elles-mêmes »²¹.

Cette voix légèrement dissonante laisse transparaître une autre notion de civilisation, plus ouverte et moins hiérarchisante, qui va davantage être traduite par quelques-uns des instruments de civilisation utilisés par les autorités de l'EIC.

B. Des instruments administratifs civilisateurs

L'EIC tarde à dépasser le registre du discours pour se doter d'instruments spécialement destinés à mettre en œuvre la mission civilisatrice. Il a fallu attendre la fin du XIX^e siècle et les premières dénonciations publiques des pratiques violentes commises par des agents de l'État ou des compagnies concessionnaires pour voir émerger un cadre administratif et réglementaire fondé sur l'objectif de civilisation²². À partir de ce moment, le gouvernement met en place des institutions chargées de la protection des Congolais ou renforce l'action d'acteurs « classiques ». Dans son ouvrage paru en 1903, Édouard Descamps relève près de vingt catégories de mesures caractérisant le « gouvernement civilisateur » de

²⁰ Note de Léopold II du 6 avril 1899, citée par P.-L. PLASMAN, *op. cit.*, p. 173.

²¹ Sir Travers Twiss et le Congo. Réponse à la Revue de Droit international et de Législation comparée et au Law Magazine and Review, Bruxelles, Office de Publicité, 1884, p. 14. À noter que ce juriste anglais a été employé par Léopold II, notamment à la Conférence de Berlin, pour plaider la cause de l'Association Internationale Africaine. Voy. A. FITZMAURICE, *Sovereignty, Property and Empire, 1500-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 277-284.

²² J. STENGERS, « Vers la reprise du Congo par la Belgique : la décision », *Bulletin de l'Institut royal colonial belge*, t. 23, 1952, p. 793-824.

l'EIC²³. Nous en retenons cinq catégories plus générales, centrées sur les objectifs de civilisation poursuivis, à savoir : la Commission pour la protection des indigènes (1), l'immatriculation et la politique relative au statut des indigènes (2), les chefferies et les mesures assurant le respect des usages et coutumes indigènes (3), le travail et le développement matériel des populations indigènes (4), et la religion, en ce compris le rôle éducatif assuré par les missions (5).

1. La Commission pour la protection des indigènes

À la suite des accusations publiques de violence émises à l'égard de son régime à la fin du XIX^e siècle, le roi institue la *Commission pour la protection des indigènes* par un décret du 18 septembre 1896. Léopold II écrit lui-même : « Nous ne pouvons pas nous croiser les bras, nous sommes mis au ban de la civilisation »²⁴. Cette commission est non seulement chargée de signaler les violences commises à l'égard des Congolais, mais surtout de recommander les mesures à prendre « pour prévenir les actes de traite, pour rendre plus efficace la prohibition ou la restriction du trafic des spiritueux et pour amener progressivement la disparition des coutumes barbares, telles que l'anthropophagie, les sacrifices humains, l'épreuve du poison, etc. »²⁵. Il s'agit donc d'un organe d'alerte et de conseil ; le fait que cette commission n'est pas investie de pouvoirs de poursuite est une des causes principales de son inaction.

Interrogé en 1908, le ministre belge de l'Intérieur Schollaert dresse le bilan de l'activité de cette institution dans les termes suivants : « la commission s'est préoccupée notamment de l'extirpation de pratiques barbares chez les indigènes, telles que le cannibalisme, l'épreuve du poison, les sacrifices humains ; du concubinat forcé, de la prostitution des jeunes femmes, de la protection des enfants indigènes, du recrutement d'esclaves par les chefs noirs, du portage, etc. La circulaire du gouverneur général en date du 7 février 1898 sur la protection des enfants indigènes a été prise à l'instigation de la commission »²⁶.

L'action de la commission a néanmoins été considérée comme inefficace par ses propres membres, tous des missionnaires, et globalement

²³ E. DESCAMPS, *L'Afrique nouvelle*, op. cit., p. 542-590. Voy. également, de manière beaucoup plus synthétique, le paragraphe consacré à la mission civilisatrice par P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Paris, Giard & Brière, 1909, p. 759-761.

²⁴ Note de Léopold II à E. VAN EETVELDE, secrétaire d'État de l'EIC, du 13 septembre 1896, citée par P.-L. PLASMAN, op. cit., p. 157.

²⁵ Décret du 18 septembre 1896 – Institution d'une commission pour la protection des indigènes, *B.O. de l'EIC*, 1896, p. 253.

²⁶ Intervention du ministre de l'intérieur F. SCHOLLAERT, dans *Ann.parl., Chambre*, sess.1907-1908.

jugée comme un échec lors de la reprise du Congo par la Belgique²⁷. Le rôle de cette commission sera par conséquent largement revu et élargi après 1908 (voy. *infra*). Comme le souligne l'historien Pierre-Luc Plasman, « le leitmotiv de la "mission civilisatrice" étant la raison de l'existence de l'EIC, le Roi et son entourage tentent au maximum 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 d'effet d'annonce »²⁸. C'est également le cas d'une série de législations protectrices, recensées notamment dans le panégyrique d'Édouard Descamps²⁹, mais dont les effets restent vraisemblablement fort réduits sur des populations indigènes totalement ignorantes des droits qui leur ont été conférés ou des interdictions qui ont été décrétées. La très faible effectivité de ces mesures peut également se déduire de leur persistance après 1908 (voy. *infra*). Ainsi par exemple, si la servilité avait été abolie dans l'EIC, le Congo belge n'aurait plus eu à se soucier de cette pratique considérée comme barbare par l'autorité coloniale.

2. La politique d'immatriculation des indigènes

En 1892, le Roi-Souverain prévoit de reconnaître les différents degrés de civilisation qui caractérisent la population congolaise. Par un décret du 27 décembre 1892, inséré ensuite dans le Code civil de l'EIC, il institue un régime d'*immatriculation aux registres de la population civilisée*³⁰. Celui-ci permet de ne plus relever du droit coutumier mais uniquement du Code civil de l'EIC, notamment en ce qui concerne le mariage - enjeu central de la politique de « civilisation ». Cette législation accorde « le parfait status européen à l'élite de la population noire » (*sic.*), et ainsi « signale les

²⁷ P.-L. PLASMAN, *op. cit.*, p. 158-159 ; M. HALEWYCK DE HEUSCH, *La charte coloniale. Commentaire de la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo belge*, t. I, Bruxelles, Weissenbruch, 1910, p. 206-207 ; voy. aussi l'intervention du député libéral G. LORAND, dans *Ann. parl., Chambre*, sess. 1907-1908, 5 août 1908, p. 8, en réaction à l'intervention du ministre de l'intérieur tenue la veille : « Du nombre de séances tenues par la commission, on ne nous dit rien et pour cause ; des interventions de la commission en faveur des indigènes, on ne dit rien ; des rapports adressés au gouvernement, pas la moindre mention non plus ! ».

²⁸ P.-L. PLASMAN, *op. cit.*, p. 159.

²⁹ E. DESCAMPS, *L'Afrique nouvelle, op. cit.*, qui signale notamment l'interdiction de la traite (p. 546), du trafic d'alcool (p. 552) et de toutes pratiques barbares (notamment les sacrifices humains et l'épreuve du poison – p. 558) ; les mesures de vaccination (p. 557) ; la non reconnaissance du statut servile, par les articles 428 du livre III du Code civil de l'EIC et 11 du Code pénal de l'EIC (p. 566) ; la protection pénale accordée à la personne et aux biens des indigènes (p. 570) ; la faculté pour les indigènes de recourir aux juridictions civiles (p. 572) ; la protection spéciale accordée aux indigènes par l'article 95 du Code pénal de l'EIC (p. 579).

³⁰ Décret du 27 décembre 1892 – Acquisition de la nationalité congolaise, *B.O. de l'EIC*, 1892, p. 326. Les mesures réglementaires, en ce qui concerne l'immatriculation des Congolais, ont été adoptées par un.

premiers fruits de l'évolution civilisatrice »³¹. L'arrêté d'exécution du gouverneur général prévoit que l'immatriculation est automatiquement accordée aux catégories suivantes : « 1° Les miliciens recrutés en exécution du décret du 30 juin 1891 ; 2° Les soldats volontaires indigènes régulièrement incorporés dans la force publique pour un terme de deux ans ou plus ; 3° Les indigènes, quel que soit leur âge, élevés ou instruits dans les institutions philanthropiques ou religieuses et y résidant ; 4° Tous les travailleurs indigènes, hommes ou femmes qui sont depuis deux ans au moins au service d'un établissement quelconque et qui y résident ». L'immatriculation peut également être accordée sur demande³².

Ce régime ne sera jamais pleinement effectif durant la période léopoldienne³³. Accordé d'office, il ne reconnaît pas une « évolution » des indigènes. Supposé inciter les immatriculés à se soumettre au droit civil du mariage monogame, la polygamie reste pratiquée même au sein de certaines catégories de Congolais immatriculés d'office³⁴. Lors de la reprise du Congo en 1908, son inefficacité est d'ailleurs publiquement dénoncée³⁵. L'immatriculation connaîtra néanmoins un renouveau important au lendemain de la Seconde Guerre mondiale³⁶.

3. L'instrumentalisation des chefferies et du respect des coutumes indigènes

En 1885, les hommes de Léopold II n'ont que la maîtrise imparfaite d'une portion réduite du territoire congolais. Lors de la conférence de Berlin,

³¹ E. DESCAMPS, *L'Afrique nouvelle*, op. cit., p. 302 et 569.

³² Arrêté du Gouverneur général du 18 mai 1900, cité dans L. PETILLON, « Les habitants du Congo belge et leurs droits », dans *Les Nouvelles, Droit colonial*, t. I, Bruxelles, Éditions E. Picard, [1931], p. 183.

³³ Il est d'ailleurs critiqué dès sa mise en vigueur. Voy. L. LOTHAR, « L'immatriculation des indigènes à l'état civil », *Bulletin des Séances de l'Institut royal Colonial belge*, t. VIII, 1937, p. 54-58, ainsi que la contribution de W. BUSANE dans le présent dossier.

³⁴ Voy. le rapport au Roi-Souverain des secrétaires généraux du 15 juillet 1900, sur la situation générale de l'État, *B.O. de l'EIC*, 1900, p. 130-131, qui souligne néanmoins les sérieux efforts « employés à élever progressivement le niveau moral de l'indigène pendant qu'il se trouve sous les armes. C'est ainsi que le Gouvernement favorise puissamment le mariage légal des militaires. Il prend à sa charge les frais de nourriture de la femme et des enfants légitimes de chaque soldat. (...) Il est veillé particulièrement à sauvegarder la moralité des ménages en affectant aux soldats mariés des logements à part. (...) Aussi le nombre des ménages réguliers dans l'armée est-il en progression ».

³⁵ J. VANDERLINDEN, *1959-1960. La crise congolaise*, Bruxelles, Complexe, 1985, p. 42, cité par A. LAURO, *Les politiques du mariage et de la sexualité au Congo Belge 1908-1945. Genre, race, sexualité et pouvoir colonial*, thèse de doctorat inédite, ULB, 2009, p. 164.

³⁶ Concernant la carte du mérite civique adoptée en 1948 et la réforme de l'immatriculation en 1952, voir la contribution de W. Busane dans ce dossier, ainsi que D. TÖDT, *Elitenbildung und Dekolonisierung. Die Évolués in Belgisch Kongo, 1944-1960*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2018.

le souverain s'est pourtant engagé à occuper effectivement l'ensemble du territoire qu'il s'est arrogé. Aussi, dans un premier temps, il multiplie les traités signés avec les chefs indigènes reconnaissant l'autorité de l'EIC. Il édicte ensuite le décret du 6 octobre 1891 faisant de la chefferie l'unité de base de son organisation politique. Toutefois, la reconnaissance des chefferies repose sur l'initiative des autorités coloniales ; celle-ci deviendra automatique à partir de l'entrée en vigueur du décret du 3 juin 1906.

Dans les faits, en plus de répondre aux prescrits internationaux, cette institution se révèle surtout être une source de prélèvement (de vivres, de marchandises et d'hommes principalement) à laquelle recourent les hommes du souverain. « Fidèle à son principe d'agir progressivement sur les tribus, sans trop heurter les mœurs ou leurs habitudes, le Gouvernement a cherché à utiliser leur propre organisation politique et sociale pour les habituer au joug de l'autorité ». La chefferie est un « intermédiaire souple » entre l'État et les indigènes, destinée à exercer « une influence suffisante sur les populations pour les maintenir dans l'obéissance »³⁷. La chefferie ne rencontre dès lors pas les visées civilisatrices qui présidaient prétendument au décret de 1891. Le gouverneur général souligne que pour les rencontrer, « les autorités coloniales doivent entretenir des rapports continuels avec les chefs indigènes, [par le biais d'] instructions et recommandations incessantes, une direction et une surveillance de tous les instants et un appui moral et matériel, pour maintenir et augmenter l'autorité du chef dans un but civilisateur ». Le même rapport impose également aux autorités judiciaires coloniales de « ne pas énerver inutilement l'autorité du chef et détruire ou simplement affaiblir l'influence qu'il doit avoir et dont le Gouvernement entend se servir dans un but de progrès »³⁸. Sous le couvert de la civilisation, la chefferie n'en demeure pas moins d'abord un instrument de domination.

C'est dans le même esprit que la législation a imposé le respect des coutumes et usages locaux et des « droits d'occupation bonitaire » des indigènes, en leur garantissant donc l'usage de leurs terres³⁹. Là où Édouard Descamps y voyait en 1903 le signe favorable d'un gouvernement civilisateur, la commission nommée par Léopold II en 1904 pour enquêter sur les mauvais traitements commis à l'égard des indigènes y dénonce en réalité des effets pervers manifestes, enserrant « l'activité des indigènes

³⁷ Rapport précité des secrétaires généraux du 15 juillet 1900, p. 141.

³⁸ Rapport du Gouverneur général au Secrétaire d'État du 18 juin 1904, dans O. LOUWERS et G. TOUCHARD, *Recueil usuel de la législation de l'État indépendant du Congo*, t. V, 1909, p. 261, citant des instructions données par le « Gouvernement local à tous les Chefs de district et de zone ».

³⁹ Voy. l'art. 2 du décret du Roi-Souverain du 17 septembre 1886 – Régime foncier – Enregistrement des terres, *B.O. de l'EIC*, 1886, p. 138.

dans des espaces très restreints » et mettant les indigènes « à la merci des autorités locales ou des sociétés concessionnaires, qui peuvent, quand elles veulent, par une stricte application d'un principe juridique incontestable, arriver à de criants abus »⁴⁰.

4. Le travail comme agent de civilisation

Le Congo étant une colonie, même s'il s'agit d'une colonie sans métropole avant 1908, le but premier de ses dirigeants est l'exploitation des matières premières, en ce compris les hommes et les femmes qui la peuplent. Cette exploitation s'inscrit jusque dans sa devise - *Travail et progrès*. Le travail serait source de progrès, de civilisation des Congolais. Le rôle des agents de l'État « est un rôle d'éducateur : leur mission est d'inculquer aux indigènes le goût du travail, et les moyens à employer manqueraient leur but si la contrainte devenait de la violence »⁴¹. Tel fût dès lors l'objet du décret du 8 novembre 1888 relatif au contrat de services entre noirs et non indigènes, qui charge spécialement le Directeur de la justice, un agent du Gouverneur général au sein de l'EIC, d'une « protection spéciale sur les noirs indigènes et immigrés, et sur les travailleurs et engagés »⁴².

L'œuvre civilisatrice était d'ailleurs supposée s'exprimer également dans les résultats produits par ce travail. Le développement des relations commerciales ou de l'usage de la monnaie était vus comme un progrès civilisateur. L'expansion des moyens de communication était une marque de civilisation, comme en témoignait la présence des délégués étrangers à l'inauguration du chemin de fer de Matadi à Léopoldville⁴³.

Ces objectifs ne seront toutefois pas atteints dans le cadre de l'EIC. Le régime du travail qui y est appliqué, incarné par l'image du « caoutchouc rouge », est en effet abusif et d'une violence extrême⁴⁴. Il contribue, de manière directe ou indirecte, à des centaines de milliers de décès et à la

⁴⁰ Rapport de la commission d'enquête, *B.O. de l'EIC*, 1905, p. 153.

⁴¹ Rapport précité des secrétaires généraux du 15 juillet 1900, p. 139.

⁴² Décret du Roi-Souverain du 8 novembre 1888 – Louage ou contrat de service entre noirs et non-indigènes, *B.O. de l'EIC*, 1888, p. 270. Le texte du décret est en effet remarquable si on le place dans la perspective plus large des lois sociales en Belgique, dont le premier texte législatif relatif à l'abolition de principe du paiement en nature date de... 1887, soit à peine un peu plus d'un an (voy. J.-P. NANDRIN, « Il y a cent ans, la première loi sociale... 16 août 1887 : le paiement en nature est aboli », dans J.-P. NANDRIN, *Hommes et normes. Enjeux et débats du métier d'un historien*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2016, p. 249-262).

⁴³ Rapport précité des secrétaires généraux du 15 juillet 1900, p. 143.

⁴⁴ P.-L. PLASMAN, « L'État Indépendant du Congo face aux campagnes anticongolaises », in *Léopold II entre génie et gêne : politique étrangère et colonisation*, V. Dujardin, V. Rosoux, T. de Wilde d'Estmael e.a. (éd.), Bruxelles, Racines, 2009, p. 209-224 ; D. VANGROENWEGHE, *Du sang sur les lianes. Léopold II et son Congo*, Bruxelles, Didier Hatier, 1986 ; et J.-L. VELLUT, « La violence armée dans l'État Indépendant du Congo. Ténèbres et clartés dans l'histoire d'un État Conquérant », *Cultures et Développement*, vol. 16, 1984, n° 3-4, p. 671-709.

déstructuration des structures sociales notamment⁴⁵. Lorsqu'ils dénoncent ce régime violent, les membres de la commission d'enquête n'en formulent pas moins la recommandation suivante : « l'obligation du travail, si elle n'est pas excessive et si elle est appliquée d'une manière équitable et paternelle, en évitant autant que possible (...) l'emploi des moyens violents, aura le grand avantage d'être un des agents les plus efficaces de civilisation et de transformation de la population indigène »⁴⁶.

5. L'Église et l'œuvre missionnaire

Dès les premiers temps de l'EIC et conformément aux obligations consignées dans l'Acte général de la conférence de Berlin⁴⁷, Léopold II initie une politique d'évangélisation du Congo. Force est de constater que, s'il s'acquitte de cette obligation, c'est essentiellement à des fins pragmatiques de contrôle du territoire. Il favorise en effet l'installation des missions « nationales » - la Compagnie de Jésus, la Congrégation du Cœur Immaculé de Marie et les missionnaires d'Afrique - afin de consolider l'emprise de l'État sur le territoire congolais. Celles-ci doivent également servir ses intérêts personnels en lui fournissant des appuis logistiques et humains⁴⁸. Il est aisé de comprendre, par conséquent, les multiples instructions qui prescrivent aux agents de l'EIC « de protéger et de favoriser par tous les moyens dont ils disposent, l'œuvre civilisatrice poursuivie par les missionnaires au Congo »⁴⁹.

L'Église s'est ainsi progressivement imposée comme un acteur déterminant de l'entreprise léopoldienne ; elle constitue avec l'État et les entreprises la « trinité coloniale ». En 1900, 36 missions belges et 40 autres missions sont répertoriées, abritant 300 missionnaires des deux sexes⁵⁰. Leur action civilisatrice se fait d'abord par le biais de l'évangélisation - la religion chrétienne étant le porte-drapeau de la « civilisation » telle que conçue par les acteurs en présence⁵¹. La conversion religieuse implique

⁴⁵ J.-P. SANDERSON, *Démographie congolaise. Entre spéculation, idéologie et reconstruction historique*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2018.

⁴⁶ Rapport de la commission d'enquête, *B.O. de l'EIC*, 1905, p. 160-161.

⁴⁷ Selon l'article 6 de l'Acte général, « les puissances protégeront et favoriseront, sans distinction de nationalités ni de cultes, toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables. Créées et organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation ».

⁴⁸ A.-S. GIJS, « Entre ombres et lumières, profits et conflits. Les relations entre les Jésuites et l'État indépendant du Congo (1879-1908) », *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. 88, fasc. 2, 2010, p. 255-298.

⁴⁹ Rapport précité des secrétaires généraux du 15 juillet 1900, p. 152.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 152-153.

⁵¹ J.-L. VELLUT, « Un charisme du XVI^e au XX^e siècles : présences de la Vierge Marie au Congo », in *Congo. Ambitions et désenchantements 1880-1960*, J.-L. Vellut (éd.), Paris,

nécessairement la conversion morale. Aussi, l'Église entend agir directement sur les « croyances superstitieuses » bien sûr, mais également sur le mariage et la sexualité des Congolais⁵².

L'action des missions est tout aussi importante à l'égard de l'enfance, qu'elle prend en charge dès les premières années de l'EIC, et de manière officielle grâce à un décret de 1892 qui permet de leur confier la tutelle sur les enfants abandonnés⁵³. Une convention entre l'EIC et le Vatican est également signée en 1906, qui confie expressément aux missions catholiques la charge de l'instruction des indigènes, en échange de concessions territoriales et d'un traitement versé par l'État aux missionnaires⁵⁴. Jusqu'à la reprise en 1908, le nombre d'écoles reste néanmoins très limité.

Au-delà du champ spirituel et éducatif, l'Église s'est aussi investie dans l'amélioration des conditions de vie matérielle de ses ouailles : « N'oublions pas non plus l'œuvre considérable accomplie parallèlement à celle de l'État par les missionnaires de toutes les confessions. Avec leurs locaux confortables, leurs chapelles, leurs écoles, leurs belles cultures, leurs ateliers, ils ont fait faire, en maint endroit, un pas considérable à la civilisation »⁵⁵.

Il faut toutefois souligner la coercition et la force qui ont encadré l'évangélisation et plus encore la conversion des Congolais. Ce sont, certes, principalement les missionnaires protestants qui ont dénoncé ces violences ainsi que celles perpétrées par les agents de l'EIC, donnant lieu à la campagne « anti-congolaise ». Les missionnaires catholiques, en revanche, ne sont pas épargnés par les conclusions de la commission d'enquête : « il résulte de renseignements reçus que les religieux, se couvrant de l'autorité de l'État, procéderaient d'une façon ininterrompue à un véritable

Karthala, 2017, p. 309-326 ; et V. VIANE, « La religion du prince : Léopold, le Vatican, la Belgique et le Congo (1855-1909) », in *Léopold II, entre génie et gêne*, op. cit., p. 163-189.

⁵² Voy. les travaux d'Amandine LAURO consacrés au mariage et à la sexualité dont *Sexe, races et politiques coloniales. Encadrer le mariage et la sexualité au Congo belge, 1908-1945*, Bruxelles, Peter Lang, 2020 (à paraître) et « De la puberté féminine dans les 'zones torrides'. Expertise coloniale et régulations du corps des jeunes filles au Congo Belge », *Sextant*, n° 30, 2013, p. 33-45.

⁵³ Décret du Roi-Souverain du 4 mars 1892 – Colonies d'enfants indigènes, *B.O. de l'EIC*, 1892, p. 18. Ce décret est une nouvelle fois mis en exergue par E. DESCAMPS, *L'Afrique nouvelle*, op. cit., p. 583, au titre des mesures prises par le gouvernement civilisateur.

⁵⁴ Convention du 26 mai 1906 entre le Saint Siège Apostolique et l'État indépendant du Congo, *B.O. de l'EIC*, 1906, p. 158). Le préambule acte la volonté de l'Église catholique « de favoriser la diffusion méthodique du catholicisme au Congo » et la reconnaissance du gouvernement de l'EIC de « la part considérable des missionnaires catholiques dans son œuvre civilisatrice de l'Afrique centrale ».

⁵⁵ Rapport de la commission d'enquête, *B.O. de l'EIC*, 1905, p. 145.

recrutement d'enfants. Ainsi appliqué, le décret de 1890 [sur les enfants abandonnés] deviendrait, aux mains des missionnaires, un moyen d'acquérir aisément une main-d'œuvre abondante, et le but philanthropique visé par le législateur serait gravement compromis. (...) La plupart des indigènes qui peuplent les fermes-chapelles ne sont ni des orphelins ni des travailleurs engagés par contrat. (...) Le système (...) aboutit donc à des procédés illégaux qui semblent n'avoir plus que de lointains rapports avec l'application du décret sur les enfants abandonnés »⁵⁶.

* *

*

Le bilan de la mission civilisatrice de l'EIC reste donc indéniablement implacable. La forme de l'exploitation appliquée par le régime léopoldien a presque systématiquement corrompu les intentions civilisatrices – qu'elles soient sincères ou de façade – poursuivies par nombre de textes et d'acteurs de l'EIC. Comme le souligne très justement Pierre-Luc Plasman, l'EIC a été « définitivement pris au piège de ses contradictions », entre les deux impératifs, « celui de la rentabilité et celui de la mission civilisatrice ». Les conclusions du rapport de la commission d'enquête dépècent de façon presque systématique le fondement philanthropique sur lequel reposait l'EIC. C'est cette dénonciation, à mots feutrés – cela renforce sa virulence –, qui a conduit le Parlement belge à prendre l'initiative de lancer la procédure d'annexion, laquelle aboutit en 1908.

2. La reprise du Congo par la Belgique (1908-1924)

À la reprise du Congo par la Belgique en 1908, la mission civilisatrice n'est cependant pas abandonnée, au contraire. Elle trouve désormais principalement place dans la Charte coloniale, texte législatif belge qui a fondé la nouvelle colonie (A). Et de manière très comparable à la période de l'EIC, les autorités coloniales vont promulguer un très grand nombre de textes, instruments administratifs destinés à faire progresser la civilisation au cœur de la nouvelle colonie (B).

⁵⁶ *Ibidem*, p. 247-248.

A. La consécration de la mission civilisatrice dans le droit colonial belge

Le changement de statut du Congo et son intégration au sein de l'État belge nécessitent de doter la nouvelle colonie belge d'une loi fondamentale – texte inexistant sous l'État indépendant du Congo. L'article 1^{er} de la Constitution belge, révisé à cette fin par Léopold II en 1893, prévoit justement que « les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique pourra acquérir seront régis par des lois particulières ». Aussi, le Parlement belge édicte-t-il la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge⁵⁷. Ce texte constitue la loi organique de la colonie et a été immédiatement, à ce titre, qualifié de *Charte coloniale*. Il a été rédigé par des parlementaires ignorants des réalités congolaises, désireux de « substituer à l'autocratie congolaise un régime de contrôle » en vue « de mettre fin aux abus qu'avait conduit l'absolutisme »⁵⁸. Extrêmement concise et généraliste, cette loi consigne, en moins de quarante articles, les principes selon lesquels le Congo sera administré⁵⁹.

Malgré sa concision, la Charte coloniale reprend intégralement et développe, à son article 5, l'article 6 de l'Acte général de la conférence de Berlin de 1885. Par cet article, les autorités belges affirment la perspective évolutive adoptée : la civilisation peut donc être acquise par les populations indigènes. Cette disposition cardinale de la charte s'inscrit donc sans conteste dans la vision universaliste de la civilisation qui a procédé au partage de l'Afrique :

« *Le gouverneur général veille à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence. Il favorise l'expansion de la liberté individuelle, l'abandon progressif de la polygamie et le développement de la propriété. Il protège et favorise (...) toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables, créées ou organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation (...)* » (art. 5 de la Charte coloniale – notre accent en italique pour indiquer les ajouts par rapport à l'art. 6 de l'Acte général)⁶⁰.

⁵⁷ B.O. du Congo belge, 1908-1909, p. 65-72.

⁵⁸ J. STENGERS, *La Belgique et le Congo. L'élaboration de la charte coloniale*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1963, p. 217.

⁵⁹ M. HALEWYCK DE HEUSCH, *La Charte coloniale. Commentaire sur la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge*, 3 t. et appendice, Bruxelles, Weissenbruch, 1910-1919.

⁶⁰ Voy. également l'article 11 de la Convention portant révision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890, signée à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, qui adapte les textes précités au contexte postérieur à la Première Guerre mondiale.

Aux fins d'assurer l'effectivité de cette disposition, l'article 6 de la Charte reprend également à l'EIC la mise sur pied d'une « commission permanente chargée de veiller sur tout le territoire de la colonie à la protection des indigènes » (voy. *infra*).

Malgré le changement de régime, l'année 1908 ne constitue donc pas un moment de rupture dans l'administration du Congo et dans le recours au principe de « civilisation ». Le gouvernement colonial se glisse en effet dans les structures et pratiques léopoldiennes ; les institutions, les normes, les procédures et les politiques sont maintenues. Ce sont aussi souvent les mêmes hommes qui restent en place : selon l'article 38 de la Charte coloniale, en effet, « après l'annexion, les magistrats de carrière, les fonctionnaires et tous les autres agents de l'État indépendant du Congo conserveront leurs attributions jusqu'au terme et dans les conditions prévues par leur contrat ». Pour les historiens, les premières années de la colonisation belge sont dès lors caractérisées par cette très importante continuité institutionnelle et humaine avec le régime léopoldien.

Le véritable tournant ne se produit qu'après la Première Guerre mondiale. Le tournant des années 1920 est souvent qualifié de « seconde reprise »⁶¹. Son désir de faire oublier le gouvernement léopoldien et de légitimer sa place au sein des nations colonisatrices pousse la Belgique à vouloir faire mieux que les autres. Le gouvernement colonial initie de nouveaux chantiers comme celui de la colonie-modèle, chantier dans lequel la « civilisation » tient encore une place déterminante⁶². L'usage de la notion de civilisation connaît néanmoins une certaine évolution. Elle ne s'apparente plus seulement au *white men's burden*, ni à la volonté de domination des populations indigènes, mais elle s'inscrit davantage dans une visée utilitariste et légitimatrice de l'entreprise coloniale :

« Qu'on l'envisage du point de vue économique ou du point de vue humanitaire, l'avenir de la Colonie est intimement lié au progrès moral, physique et intellectuel de la population noire. Le Roi le rappelait récemment : "Assurer le développement et le bien des populations sera toujours le fondement le plus solide de la légitimation de notre souveraineté africaine". Cette politique est imposée non moins impérieusement par notre intérêt économique. (...) Sans une population indigène plus portée au travail, mieux protégée contre les maladies, plus nombreuse, mieux outillée, de capacité technique plus grande, mieux vêtue, mieux logée, de conceptions morales plus élevées, nous n'arriverons pas à dégager de notre empire africain sa magnifique puissance de richesses. (...) Peu pénétrables à nos idées abstraites, les primitifs subissent profondément et rapidement l'action des

⁶¹ M. PONCELET, *L'invention des sciences coloniales belges*, Paris, Karthala, 2008, p. 139-143.

⁶² G. VANTHEMSCHÉ, *La Belgique et le Congo. Empreinte d'une colonie 1885-1980*, Bruxelles, Éd. Complexe, 2007, p. 106-115.

facteurs économiques ; pour eux, également, le bien-être et le travail sont à la longue des agents très puissants de civilisation »⁶³.

À partir de cette seconde reprise, la politique de civilisation est qualifiée de « politique indigène ». Elle est portée par le ministre des Colonies, Louis Franck. Cette nouvelle orientation affiche une ouverture aux cultures et organisations politiques congolaises, sans pour autant remettre en question la primauté de la civilisation européenne. La politique indigène associe donc désormais « la protection des institutions sociales et politiques des indigènes au développement du progrès », de concours avec « l'œuvre d'évangélisation », dès lors qu'on « n'imagine pas un facteur qui pourrait agir avec plus d'énergie et plus de puissance sur l'élévation morale des indigènes »⁶⁴. C'est à cette époque que paraît également la première édition du *Recueil d'instructions publiées à l'Usage des Fonctionnaires et des Agents de Service Territorial au Congo belge* (connu ensuite sous l'acronyme Rufast)⁶⁵, au sein duquel les concepts de civilisation et d'œuvre civilisatrice sont cardinaux. Ce recueil, vade-mecum de la politique indigène à l'attention des agents, mais aussi ensemble de règles hiérarchiques dont le non-respect est passible de sanctions⁶⁶, présente la plupart des instruments administratifs dont s'est dotée l'autorité coloniale.

B. Des instruments administratifs civilisateurs

Les instruments administratifs déployés par les autorités coloniales pour assurer leur mission civilisatrice se multiplient encore, après la reprise

⁶³ Exposé des motifs du projet de loi contenant le Budget général des Recettes et des Dépenses ordinaires du Congo Belge et du Ruanda-Urundi pour l'exercice 1926, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1925-1926, n° 240, p. 8 et s. Comp. dans le même sens pour la France : D. CONSTANTINI, *Mission civilisatrice. Le rôle de l'histoire coloniale dans la construction de l'identité politique française*, Paris, Éd. La découverte, 2008, p. 87 : « La colonisation en tant qu'instrument de la civilisation du monde se présente donc, par définition, comme l'instrument de la diffusion des valeurs universelles typiques de la tradition française au monde entier. Ainsi défini, le colonialisme français apparaît non seulement être juste, mais être un devoir ».

⁶⁴ Intervention du ministre des colonies, *Ann.parl.*, Sénat, sess. 1922-1923, 23 janvier 1923, p. 318-319.

⁶⁵ Bruxelles, Weissenbruch, 1922 (? ou 1925) pour la première édition. Le Rufast est largement cité dans la contribution au présent dossier de W. BUSANE. J. VANHOVE qualifie le recueil de « pierre d'angle de l'édifice colonial » (*Histoire du Ministère des Colonies*, Bruxelles, Académie Royale de Sciences d'Outre-mer, 1968, p. 39). Les éléments essentiels de ce recueil sont repris sous le titre « Principes de politique indigène » dans les éditions successives des *Codes et lois du Congo belge*.

⁶⁶ Ce n'est que bien plus tardivement que les agents seront soumis à un véritable statut, au sens juridique du terme. Celui-ci mettra alors une nouvelle fois en exergue le principal devoir des agents : « Les agents de l'administration d'Afrique s'engagent à servir la Colonie avec fidélité, dévouement, intégrité et dignité, dans l'accomplissement de la mission civilisatrice que la Belgique s'est imposée au Congo » (art. 10 de l'arrêté du Régent du 20 août 1948 – Statut des agents de l'administration d'Afrique, *B.O. du Congo belge*, 1948, p. 1089).

du Congo en 1908. Pour partie, ils se bornent à renouveler ou à développer des idées déjà émises durant la période léopoldienne (1). Mais pour partie, le relèvement matériel et moral des indigènes s'appuie sur des orientations nouvelles, dont la « politique indigène » est le dénominateur commun (2).

1. Une continuité relative des politiques léopoldiennes

Comme indiqué ci-avant, l'article 6 de la Charte coloniale ranime la Commission de protection des indigènes créée au temps de l'EIC. Elle est chargée d'un rôle d'étude – celui qui concerne le plus directement l'exercice de la mission civilisatrice – et d'un rôle de surveillance, qui lui permet de dénoncer « les abus et les illégalités dont seraient victimes les indigènes »⁶⁷. Contrairement à la période précédente, la Commission va ici réellement fonctionner et se réunir relativement régulièrement, en présentant déjà quatre rapports entre 1911 et 1924⁶⁸. Elle joue un rôle central dans la définition et l'évolution du contenu de la « mission civilisatrice ». L'étude récente de son activité, grâce au remarquable travail doctoral d'Eva Schaelbroeck, révèle l'ampleur des débats qui ont existé entre ses membres – généralement des missionnaires catholiques et protestants, des administrateurs coloniaux, des magistrats et des hommes d'affaires –, à propos de cette « mission civilisatrice », et comment les colons sur le terrain ont perçu ses problèmes et ses lacunes. La principale discussion portait sur la façon de civiliser les indigènes, qui se résume à une discussion entre *assimilationnistes* et *adaptationnistes*. Entre 1911 et 1924, les assimilationnistes (généralement des missionnaires de première génération) ont progressivement cédé la place à une nouvelle génération d'adaptationnistes (généralement une nouvelle génération d'administrateurs et de magistrats), en particulier en ce qui concerne la manière d'aborder le droit coutumier et la polygamie. Sur le plan économique, la Commission est parmi les premières à souligner les conséquences d'une surcharge de travail de la population congolaise et d'une utilisation inefficace des ressources et de la main-d'œuvre, critiquant ainsi activement l'administration. En synthèse, le travail de la Commission révèle autant qu'il remet en question la politique coloniale belge et sa « mission civilisatrice », en montrant plus particulièrement qu'il ne s'agissait pas de concepts homogènes et généralement acceptés⁶⁹.

⁶⁷ M. HALEWYCK DE HEUSCH, *La Charte coloniale*, op. cit., t. I^{er}, p. 210.

⁶⁸ Voy. l'arrêté royal du 1^{er} juin 1912 – Commission pour la protection des indigènes – Règlement organique, *B.O. du Congo belge*, 1912, p. 506 ; ainsi que les arrêtés royaux portant nomination des membres de la Commission, le premier datant du 17 novembre 1909 et le second du 1^{er} juin 1912. Les quatre premiers rapports ici étudiés sont également publiés au *B.O. du Congo belge*, 1911, p. 765 ; 1913, p. 268 ; 1920, p. 636 ; et 1924, p. 385.

⁶⁹ E. SCHALBROECK, *The Commission for the Protection of the Natives and Belgian Colonialism, 1908-1957*, University of Cambridge, PhD in History, submitted in September 2019.

L'immatriculation des indigènes, en revanche, tombe en désuétude durant l'entre-deux-guerres. Entendue au sens large, elle désigne tout indigène repris dans les registres de l'état civil, notamment parce qu'il s'est marié sous le régime du Code civil du Congo belge. Or, la province du Katanga n'enregistre que 22 mariages indigènes pour l'année 1921, par exemple, alors que d'autres provinces ne présentent même aucun chiffre. « Ces chiffres montrent qu'on s'est désintéressé de l'immatriculation des indigènes et de ses conséquences au point de vue de l'état civil »⁷⁰.

Sur le plan coutumier, dès la reprise, les autorités coloniales révisent la législation concernant les chefferies. Le décret du 2 mai 1910 révisé en profondeur le rôle de cette structure de pouvoir⁷¹. Ce texte entend ériger les chefferies en un instrument de promotion sociale autorisant « l'ascension progressive vers un état social meilleur ». Pour ce faire, le législateur accorde une place déterminante aux chefs⁷² : ils deviennent les représentants de l'autorité coloniale, et donc des vecteurs de « civilisation »⁷³, capables d'accomplir « la tâche qui leur incombe de travailler au relèvement des conditions matérielles et morales d'existence de leurs gens »⁷⁴. Ce décret prévoit que le chef est choisi d'après la coutume et que celle-ci préside à l'administration du ressort⁷⁵. Toutefois, au motif de la visée civilisatrice qui le fonde, ce texte va tempérer les coutumes en cause ; « certaines restrictions, nécessitées par les exigences du but poursuivi par tout État civilisateur, ont cependant été apportées à cette autorité. Livrée à elle-même, sans contrôle, sans contrepoids, sans limites, elle fut devenue abusive et la société indigène s'attarderait dans sa *civilisation inférieure* »⁷⁶.

⁷⁰ Rapport sur l'administration du Congo belge pendant l'année 1921, *Doc.parl., Chambre*, sess. 1922-1923, n° 162, p. 228. Cet instrument n'est réactivé qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (voy. la contribution de W. BUSANE au présent dossier).

⁷¹ *B.O. du Congo belge*, 1910, p. 456-471.

⁷² Ce texte ne reconnaît qu'un dépositaire unique de l'autorité. Il est invariablement dénommé par le terme de « chef », sans égard pour la diversité des structures de pouvoir locales et de l'insertion de l'individu en question dans celles-ci.

⁷³ Hormis l'arsenal législatif auquel il doit se conformer, aucune disposition n'est cependant prise afin de favoriser la civilisation des chefs. *A contrario*, une école destinée aux enfants de chefs (et donc futurs chefs) du Ruanda-Urundi ouvre ses portes à Nyanza (Ruanda) en 1932.

⁷⁴ Rapport sur l'administration du Congo belge pendant l'année 1919, *Doc. parl., Chambre*, sess. 1920-1921, n° 34, annexe, p. 14-15.

⁷⁵ Ce décret recourt de manière importante au terme « coutume », sans jamais le définir. L'attitude des autorités coloniales à l'égard de cette source du droit est empli d'ambivalences. Elles reconnaissent les coutumes, mais n'ont cessé de les (ré)inventer, de les refaçonner en promulguant d'innombrables décrets limitant leur portée. Malgré ces nombreux amendements, l'administration coloniale n'a à aucun moment souhaité codifier les coutumes, contrairement à ce qui a été fait dans plusieurs colonies françaises.

⁷⁶ *B.O. du Congo belge*, 1910, p. 499 (nous soulignons). Ainsi, si le chef est désigné selon les coutumes, il doit ensuite être reconnu comme tel par le commissaire de district et après avoir

Au vu de ces contraintes, de nombreux chefs refusent cependant d'entrer dans le jeu colonial. Ils désignent des hommes de paille pour être reconnus comme chefs médaillés par les autorités coloniales, pendant qu'ils poursuivent l'administration de leur circonscription en toute indépendance⁷⁷. D'autre part, en de fréquentes occasions, le commissaire de district évince le chef désigné selon les coutumes en vigueur au profit d'un homme supposé plus docile. Par le contrôle sur la désignation des chefs, comme par divers autres éléments, ce décret contribue en réalité à désorganiser les structures locales de pouvoir. À partir des années 1920, le gouvernement colonial va revoir sa politique et opter pour une administration davantage inscrite dans les principes d'administration indirecte (*indirect rule*) pratiquée par les colonies britanniques⁷⁸.

Plus généralement, la coutume est érigée en principe dont l'autorité coloniale doit assurer le respect, témoignant de l'évolution de la conception de la mission civilisatrice, mais tout en conservant la civilisation (européenne) comme norme de référence des coutumes admissibles :

« Toutes les coutumes qui ne constituent pas un obstacle au progrès, quel qu'étranges qu'elles paraissent, doivent être respectées. Les combattre ou les ridiculiser aboutirait à froisser inutilement par manque de compréhension, la mentalité indigène et à bouleverser, sans utilité, des usages qui sont souvent le résultat d'une adaptation au milieu »⁷⁹.

La civilisation par le travail demeure en revanche une idée bien ancrée au sein de l'élite coloniale, malgré la volonté affichée de rompre avec les dérives du régime léopoldien. Selon le consul britannique Roger Casement, un des acteurs majeurs de la dénonciation des atrocités commises au sein de l'EIC, la réglementation du contrat de travail est la seule à pouvoir garantir un minimum de liberté et un travail « juste et

promis de respecter et d'observer les dispositions légales coloniales. Le commissaire de district lui remet alors une médaille, symbole de l'autorité dont il est investi.

⁷⁷ Les hommes du souverain ne sont pas seuls à se jouer du statut de chef. Les autorités locales désignent régulièrement des hommes de paille comme étant les chefs locaux afin de pouvoir continuer à administrer leur pouvoir hors des cadres imposés par la colonisation. R. GINIO, « Negotiating Legal Authority in French West Africa : The Colonial Administration and African Assessors, 1903-1918 », in *Intermediaries, Interpreters and Clerks : African Employees in the Making of Colonial Africa*, B. N. Lawrance, E. L. Osborn et R. L. Roberts (éd.), Madison, University of Wisconsin Press, 2006, p. 115-138 ; et J. GLASMAN, « Penser les intermédiaires coloniaux : notes sur les dossiers de carrière de la police au Togo », *History in Africa*, vol. 37, 2010, p. 51-81.

⁷⁸ Conformément à la nouvelle politique indigène, portée par le ministre des Colonies Louis Franck. Voy. L. FRANCK, « La politique indigène, le service territorial et les chefferies », *Congo*, t. I., 1921, p. 189-201.

⁷⁹ Rufast précité, §§ 9 et 10. Voy. également la circulaire du 21 mars 1911 sur le respect de la coutume indigène.

équitable » aux indigènes⁸⁰. En raison de la forte pression internationale, les nouvelles autorités coloniales s'empressent de répondre aux critiques formulées. Dès 1908, la Charte coloniale supprime le travail forcé : « nul ne peut être contraint de travailler pour le compte ou au profit de particuliers ou de sociétés » (art. 2). L'impôt sous forme de travail est néanmoins maintenu, car ce n'est « qu'en faisant du travail une obligation qu'on pourra amener l'indigène à fournir un travail régulier et qu'on obtiendra la main-d'œuvre nécessaire pour mettre en valeur le pays, exploiter ses richesses naturelles, profiter, en un mot, de ses ressources ; c'est à ce prix seulement qu'on fera entrer le Congo dans le mouvement de la civilisation moderne et qu'on soustraira ses populations à l'état d'abandon et de barbarie dans lequel elles sont toujours restées »⁸¹. L'année suivante, en 1910, le travail est au centre d'un nouveau décret qui régit les contrats entre « maîtres civilisés » et « travailleurs indigènes », en consacrant la liberté de travail⁸². Ce texte s'inscrit dans la lignée de la législation belge en la matière, sans considération pour le cadre colonial dans lequel elle s'applique. Traduisant l'attitude très paternaliste du législateur belge d'alors, il fixe de nombreuses obligations pour l'employeur (notamment fournir le logement, les vivres et les soins médicaux aux travailleurs). Les manquements à ces obligations ne sont cependant, en pratique, pas sanctionnés et l'application du décret reste largement lettre morte. Un nouveau décret sera ainsi promulgué le 16 mars 1922, qui développe le précédent pour assurer davantage d'effectivité aux mesures qu'il prévoit⁸³.

Enfin, le relèvement moral des indigènes est encore largement confié aux missions, et à l'œuvre évangélisatrice qu'elle poursuive. À l'aube des années 1940, on ne compte pas moins de vingt-deux institutions de prêtres missionnaires, six congrégations de frères et cinquante-deux congrégations de religieuses. Au même moment, on dénombre une quarantaine de

⁸⁰ V. VAESSEN, « Les législations sur le contrat de travail de 1910 et 1922 au Congo belge. Deux intentions et deux modes de décision opposés », *Revue belge de Philologie et d'histoire*, vol. 79, 2001, n° 4, p. 1218-1219.

⁸¹ *B.O. du Congo belge*, 1908-1909, p. 20.

⁸² Décret du 17 août 1910 – Contrat de louage de services et recrutement des travailleurs, *B.O. du Congo belge*, 1910, p. 688-706. Voy. V. VAESSEN, *op. cit.*, p. 1213-1254 ; J. SEIBERT, « More continuity than change? New forms of unfree labour in the Belgian Congo, 1908-1930 », in *Humanitarian Intervention and Changing Labor Relations. The Long-term Consequences of the Abolition of the Slave-Trade*, J. Van der Linden (éd.), Leiden, Brill, 2011, p. 369-386 ; et B. HENRIET, B. PIRET et N. TOUSIGNANT, « Travail et progrès. Labour legislation in Belgian Congo », *Rechtskultur. European Journal of Legal History*, 2017, n°5, p. 36-47.

⁸³ *B.O. du Congo belge*, 1922, p. 354. Voy. encore Th. HEYSE, *Le régime du travail au Congo belge*, Bruxelles, s. ed., 1924 ; H. LÉONARD, « Le contrat de travail au Congo belge et au Ruanda-Urundi », in *Les Nouvelles, Droit colonial*, t. II, Bruxelles, Éditions E. Picard, [1931].

sociétés missionnaires protestantes⁸⁴. L'étendue de l'action des missions conduit à quelques épisodes dramatiques, dont l'affaire Kimbangu est peut-être la plus connue. Cet homme, ex-catéchiste protestant, « voulut fonder une Église nègre basée sur les dogmes chrétiens interprétés et adaptés à la mentalité des noirs. (...) Le mouvement devint politico-religieux et nettement xénophobe », selon l'autorité coloniale. « Le cas Kimbangu met en évidence la nécessité d'une grande prudence dans notre action civilisatrice. Nos principes et nos conceptions subissent souvent d'étranges déformations lorsqu'ils s'introduisent dans le cerveau de l'indigène »⁸⁵.

En synthèse, la reprise du Congo par la Belgique a indéniablement fondé son action civilisatrice sur les idées, les normes et les institutions mises en place sous le règne de Léopold II dans l'EIC. Le succès de la politique coloniale, sur ce plan, reste néanmoins fort variable, malgré une action répétée du législateur à l'égard des chefferies ou du contrat de louage de services, notamment. L'intention civilisatrice est donc mieux affirmée, elle est plus ouverte aux coutumes indigènes, mais n'en demeure pas moins fondamentalement hiérarchisante et euro-péo-centrée.

2. Les nouveaux accents de la politique indigène

Les travaux de la Commission de protection des indigènes, comme les multiples rapports administratifs relatifs à la situation de la jeune colonie belge, témoignent néanmoins de l'émergence des nouveaux accents de la mission civilisatrice. La Commission a raconté et célébré avec enthousiasme les progrès assurés par la colonisation belge au Congo, en parlant entre autres de l'éducation, des soins médicaux et de l'industrie. Le rôle des juridictions et du droit⁸⁶, comme la question incessante du mariage et de l'état civil des indigènes, ont également alimenté les débats relatifs aux progrès accomplis et aux résultats de « l'œuvre civilisatrice » de la colonisation. Et ces thèmes ne sont pas exhaustifs. Au cours de l'entreprise coloniale, de nombreux autres instruments ont encore fait référence à la mission civilisatrice : la prison et les pratiques d'enfermement, les cours d'éducation domestique dispensés aux femmes, etc. Nous proposons d'illustrer ces nouveaux accents au travers de trois institutions représentatives de l'action « civilisatrice » dont se prévalait l'entreprise coloniale : l'école, la protection de la santé et le combat contre la polygamie.

⁸⁴ I. NDAYWEL È NZIEM, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République démocratique*, Bruxelles, De Boeck – Duculot, 2^e éd., p. 347-349.

⁸⁵ Rapport sur l'administration du Congo belge pendant l'année 1921, *Doc. parl., Chambre*, sess. 1922-1923, n° 162, p. 91.

⁸⁶ Voy. à cet égard les constatations remarquables apportées par la contribution de R. LANDMETERS et N. TOUSIGNANT au présent dossier, dont le titre se réfère notamment au projet de « civiliser les indigènes par le droit ».

L'instruction, assurée par les missionnaires, est le premier champ d'action civilisatrice propre à la période coloniale. Pour rappel, la Charte coloniale prévoit une protection spéciale pour les missionnaires chrétiens. Le premier commentaire de la Charte s'en explique : « pour bénéficier des faveurs gouvernementales, il faut que l'institution ou l'entreprise poursuive l'un des buts civilisateurs déterminés à l'article 5 » de la charte⁸⁷. Dans les premières années de la colonie belge, l'Église catholique s'est ainsi particulièrement développée, grâce à la convention signée en 1906 entre le Saint-Siège et le gouvernement de l'EIC. Ce dernier s'y engage à confier aux missionnaires un important patrimoine foncier congolais, en échange de quoi les missions assurent l'instruction des enfants – congolais et européens –. En sus de la création de ce réseau d'enseignement, les missionnaires s'engagent aussi à prêter assistance à l'État dans la poursuite de travaux d'ordre scientifique, géographique et linguistique⁸⁸. Les écoles créées par les missionnaires comblent ainsi un vide important. À l'époque de l'EIC, les établissements étaient avant tout créés par l'État pour des besoins de recrutement militaire. Au tournant du siècle, les motivations étatiques évoluent : les besoins militaires décroissent tandis que le besoin de former des intermédiaires se fait plus pressant. Il devient impératif d'initier les Congolais au français ou à tout le moins à un idiome largement diffusé comme le lingala dans le nord-ouest du Congo, aux mathématiques, à la géographie du Congo et de la Belgique. Le but de ces écoles est la diffusion de la civilisation, bien sûr : « le nègre adulte est incivilisable ; on peut lui donner un certain vernis de civilisation, mais sa mentalité restera toujours la mentalité du Noir. (...) Il faut donc prendre le Noir très jeune pour le civiliser »⁸⁹. « Tous ceux qui se préoccupent du relèvement des peuples barbares seront d'accord avec nous pour reconnaître que le moyen vraiment efficace d'y parvenir est l'éducation de l'enfance qui nous fournira les hommes de demain »⁹⁰. Le discours reste donc racial et hiérarchique. L'éducation rencontre également le souhait de dispenser aux enfants les bases de la lecture et de l'écriture afin qu'ils deviennent des ouvriers ou

⁸⁷ M. HALEWYCK DE HEUSCH, *La Charte coloniale*, op. cit., t. I^{er}, p. 193. Il ajoute : « Certaines religions orientales et les religions indigènes en général, sont favorables à la polygamie et à l'esclavage. Non seulement le gouverneur général n'est pas obligé de les soutenir, mais, tout en respectant leur liberté, il devra combattre leur influence. (...) seuls les cultes qui civilisent conformément aux prévisions de la loi, recevront du Gouvernement aide et faveur ».

⁸⁸ I. NDAYWEL É NZIEM, op. cit., p. 352. Ainsi, c'est parmi les missionnaires que se trouvent les premiers ethnographes coloniaux, dont le R.P. Vermeersch.

⁸⁹ A. MAUREL, *Le Congo, de la colonisation belge à l'indépendance*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 219 (rééd. de l'ouvrage éponyme paru sous le pseudonyme de M. Merlier, Paris, F. Maspero, 1962 – coll. Cahiers libres, n° 32-33).

⁹⁰ Rapport au Roi du 7 juin 1911 de la Commission instituée pour la protection des indigènes, *B.O. du Congo belge*, 1911, p. 772.

employés qualifiés, et dès lors plus productifs⁹¹. Comme à l'époque léopoldienne, la mission civilisatrice n'est jamais vraiment éloignée de l'intérêt du colonisateur.

La préoccupation relative à la santé des indigènes a mis un peu plus de temps à s'inscrire dans l'œuvre civilisatrice. Le premier rapport de la Commission de protection des indigènes se borne à se réjouir des progrès réalisés en matière de lutte contre la maladie du sommeil et contre « l'enkylostomiasse »⁹², le second rapport y ajoutant le traitement de la syphilis et de la lèpre⁹³. En revanche, en 1919 comme en 1923, la question sanitaire prend une place centrale dans les débats de la Commission. Un constat implacable y est repris : « l'Européen en délivrant les races congolaises du fléau de l'esclavage, en leur apportant le bienfait de la liberté et le flambeau de la civilisation, a déversé sur le pays une série de causes nouvelles de mort qui déciment la population »⁹⁴. L'objectif de progrès sanitaire est néanmoins principalement nataliste, et donc utilitariste. Il permet d'accroître à court et moyen terme la main-d'œuvre en bonne santé dont l'exploitation coloniale a cruellement besoin : « la dépopulation progressive indigène du Congo (...) menace d'épuiser les réserves même de la main-d'œuvre nécessaire au développement du pays »⁹⁵. De premiers textes importants sont adoptés en ce sens, à la suite des commissions d'hygiène créées déjà à l'époque léopoldienne, mais peu efficaces⁹⁶. Si

⁹¹ J. HENDRIKS, « L'enseignement au Congo belge dans le diocèse de Basankusu 1905-1960 », *Annales Aequatoria*, vol. 24 (2003), p. 97-157 ; et H. VINCK, « Livrets scolaires coloniaux. Méthode d'analyse », *History in Africa*, vol. 26, 1999, p. 379-408. Voy. le « Projet d'Organisation de l'Enseignement libre au Congo Belge avec le concours des Sociétés de Missions nationales » publié en 1924 (et disponible sous l'onglet « Manuels » du site www.aequatoria.be - consulté le 28 novembre 2019).

⁹² Rapport au Roi du 7 juin 1911 précité, p. 787-789. L'enkylostomiasse y est décrite comme une affection répandue qui « a toujours pour effet de débilitier l'organisme et de le livrer sans défense à l'atteinte des maladies microbiennes et climatiques ».

⁹³ Rapport au Roi du 14 janvier 1913 de la Commission instituée pour la protection des indigènes, *B.O. du Congo belge*, 1913, p. 289-292. Le combat contre la syphilis, principale cause de stérilité et de mortalité infantile, y est mis en exergue au motif que « la question de la natalité et de la population est d'une importance capitale dans la Colonie ».

⁹⁴ Rapport au Roi du 18 décembre 1919 de la Commission instituée pour la protection des indigènes, *B.O. du Congo belge*, 1920, p. 656. Voy. également le rapport au Roi du 20 décembre 1923 de la Commission de protection des Indigènes, *B.O. du Congo belge*, 1924, p. 406-419. Pour un aperçu un peu plus précis de la situation sanitaire en 1921, voy. le Rapport sur l'administration du Congo belge pendant l'année 1921 précité, p. 52-57 ; ainsi que J. RODHAIN, « Les grands problèmes de l'hygiène et l'organisation du Service Médical au Congo belge », *Congo*, II, 1926, p. 1 et s.

⁹⁵ Rapport au Roi du 18 décembre 1919 précité, p. 664.

⁹⁶ Décret du 19 juillet 1926 – Hygiène et salubrité publiques, *B.O. du Congo belge*, 1926, p. 732 ; arrêté royal du 23 avril 1927 – Conseil supérieur d'hygiène coloniale, *B.O. du Congo belge*, 1927, p. 575. Voy. M. LYONS, « Public Health in Colonial Africa : the Belgian Congo », in

l'objectif est largement partagé, les moyens pour le mettre en œuvre restent largement insuffisants, notamment par manque de médecins et de personnel soignant : « l'activité des praticiens dans certains centres est absorbée presque entièrement par les soins à donner aux blancs », et ce malgré que « la nécessité d'améliorer la situation hygiénique des indigènes apparaît de jour en jour plus impérieuse »⁹⁷.

Le mariage des indigènes, enfin, est sans doute l'institution par laquelle l'évolution de la mission civilisatrice est la plus marquée au début de la période coloniale belge, mais aussi celle qui met le plus en exergue la conception catholique de la mission civilisatrice. L'abandon de la polygamie est une des rares nouveautés inscrites à l'article 5 de la Charte coloniale. De même, lors de la première session de la Commission de protection des indigènes, alors encore majoritairement composée de missionnaires, le premier et principal sujet abordé est celui du mariage, incluant la lutte contre la polygamie, l'adultère, la cohabitation et le divorce. Ses membres affirment en effet que « le développement de la société indigène est lié à la question du mariage monogamique et (...) que l'abandon progressif de la polygamie marquera les étapes du relèvement moral et matériel des populations sauvages de l'Afrique ». Selon ceux-ci, de tels principes doivent « être à la base d'une politique civilisatrice »⁹⁸. C'est dans le même esprit que la répression de l'adultère est prônée, en s'appuyant explicitement sur la coutume indigène, qui le condamne également – coutume dont la Commission rappelle dénoncer « les principes inférieurs », sauf lorsqu'elle sert précisément les mêmes intérêts. Le mariage monogame est ici l'intérêt poursuivi, puisque « la stabilité du mariage est la base de toute société bien constituée »⁹⁹. La Commission rappelle en 1913 les deux principales nuisances liées à la polygamie : elle restreint la natalité (on a vu à quel point les autorités coloniales y voient un danger pour leur entreprise), et « elle prive les jeunes hommes des épouses qu'ils désirent ». Il faut résolument « dégager l'institution des applications barbares et immorales auxquelles elle s'est prêtée jusqu'ici »¹⁰⁰. Ceci étant, la principale mesure concrète que les autorités coloniales prennent pour lutter contre la polygamie est fondée sur le calcul de l'impôt. Dès 1910, le décret sur l'impôt indigène inaugure un supplément d'impôt « pour les femmes supplémentaires »¹⁰¹. Jusque dans les années 1950, cette taxe est l'unique disposition visant à combattre la

The History of Public Health and the Modern State, D. Porter (dir.), Amsterdam – Atlanta, Editions Rodopi, 1994, p. 356-384.

⁹⁷ Rapport sur l'administration du Congo belge pendant l'année 1921 précité, p. 59.

⁹⁸ Rapport au Roi du 7 juin 1911 précité, p. 767-768.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 770-771.

¹⁰⁰ Rapport au Roi du 14 janvier 1913 précité, p. 271-272.

¹⁰¹ Décret sur l'impôt indigène du 2 mai 1910, *B.O. du Congo belge*, 1910, p. 483.

polygamie qui est mise en place¹⁰². Certes, la répression de la polygamie, comme celle des « mariages par achat », constituaient donc une dimension centrale de la mission civilisatrice. Mais la lutte contre la polygamie est restée une démarche essentiellement rhétorique¹⁰³. La Commission de protection des indigènes en convient déjà en 1924, en traitant de l'extension des institutions indigènes « respectables » : « la polygamie, par exemple, est entrée ainsi dans la catégorie des institutions indigènes respectables : il est recommandé de travailler à sa disparition, il est aussi recommandé de la respecter ». Il faudra « chaque fois que la chose sera possible, s'imprégner du génie indigène (...). Il ne faut donc pas arracher les femmes aux polygames : il faut multiplier les ménages monogamiques et démontrer au noir que la monogamie est un état possible et satisfaisant, supérieur à la polygamie »¹⁰⁴.

Les nouveaux accents que révèlent les politiques scolaires, sanitaires et matrimoniales sont doubles. D'abord et avant tout, ils montrent l'évolution très utilitariste de l'œuvre civilisatrice à mettre en place. Plus que jamais, l'intérêt de la civilisation se confond avec l'intérêt de la Belgique, soit qu'il s'agisse de garantir l'exploitation économique de la nouvelle colonie, soit qu'il s'agisse d'en légitimer la domination en se présentant comme une colonie modèle, tant pour se différencier du régime léopoldien que pour justifier, après la Première Guerre mondiale, l'extension des possessions coloniales belges au Ruanda-Urundi. Mais par ailleurs, ces nouvelles politiques témoignent d'une ouverture vers une conception plus ouverte de la civilisation, plus réceptive aux coutumes et à leur respect, bien que la hiérarchie et la racialisation des rapports entre la civilisation européenne et les coutumes indigènes reste incontournable.

Conclusions

Le rapide survol des premiers temps de la colonisation du Congo, et des politiques qui ont servi la mission civilisatrice dont le colonisateur s'est toujours prévalu, nous permet d'avancer trois pistes de conclusions.

Sous l'angle des autorités coloniales, tout d'abord, les périodes de l'EIC, de la première puis de la deuxième reprise nous paraissent surtout caractérisées par une très grande continuité de la conception civilisatrice de l'action coloniale. L'affirmation de la mission civilisatrice et le contenu de

¹⁰² Pour l'ensemble des mesures postérieures à la Seconde Guerre mondiale, voy. la contribution de W. BUSANE au présent dossier.

¹⁰³ A. LAURO, *Sexe, race et politiques coloniales. Encadrer le mariage et la sexualité au Congo Belge 1908-1945*, Université libre de Bruxelles, thèse de doctorat inédite, p. 163.

¹⁰⁴ Rapport au Roi du 20 décembre 1923 précité, p. 396-397.

celle-ci semblent avoir étonnamment peu évolué durant les premières décennies de la colonisation belge, en restant notamment fort liés aux conceptions chrétiennes, essentiellement catholiques, de la civilisation par l'évangélisation et l'éducation aux valeurs morales de l'Église. La seule différence notable est purement formelle : le fondement légal de la mission civilisatrice est passé du droit international au droit national, de l'Acte général de la Conférence de Berlin à la Charte coloniale.

Les pratiques administratives et le comportement des acteurs coloniaux se transforment en revanche progressivement, même si la reprise de 1908 ne semble pas constituer une rupture nette à cet égard. Sous l'EIC, la mission civilisatrice ne semble pas réellement mise en œuvre. Chacun des instruments devant permettre sa réalisation est en effet dévoyé. Jusqu'en 1906, en tout cas, la mission civilisatrice semble être davantage un prétexte, et/ou un garde-fou vis-à-vis des autres puissances coloniales. La question de la civilisation est délaissée par les autorités étatiques et ses représentants ; elles délèguent largement cette fonction, principalement aux missionnaires catholiques et protestants, sans pour autant leur en donner les moyens. À partir de 1906 en revanche, les instruments administratifs et réglementaires fondés sur la mission civilisatrice se développent nettement, et de manière de plus en plus marquée après la reprise de 1908. Le contenu du concept de civilisation prend davantage corps ; les politiques affirmées se dessinent de manière concrète dans le paysage congolais. Mais l'œuvre civilisatrice reste indissociable de l'exploitation économique et de la légitimation de la souveraineté métropolitaine. Dans le courant des années 1920, enfin, le gouvernement colonial reconsidère la définition de la « civilisation ». Il perçoit alors la destruction du tissu social et des structures de pouvoir causées par la politique d'assimilation, ainsi que l'effondrement démographique que le Congo a subi. Toujours dans un objectif utilitariste, certes, le pouvoir colonial revoit néanmoins sa conception très moniste et eurocentrée de la civilisation, en ouvrant davantage son action à la reconnaissance et au respect des coutumes indigènes. Dans la pratique, l'action civilisatrice semble ainsi être passée de faire valoir ou d'alibi, à un motif concret d'adoption des normes et des comportements des acteurs coloniaux.

Sous l'angle de la population congolaise ensuite, la mission civilisatrice portée par le droit et la pratique administrative a indubitablement eu des effets particulièrement pervers, bien au-delà des atrocités commises durant la période léopoldienne. À défaut d'être moniste, la perception de la civilisation européenne et chrétienne était en effet celle d'une civilisation supérieure à celle des populations colonisées, celles-ci étant qualifiées soit de sauvages, de barbares ou au mieux d'inférieures. La dimension hiérarchique est donc restée incontournable durant toute la période étudiée.

Elle impliquait de surcroît une dimension raciale, fondée sur cette idée de « civilisation inférieure ». La plupart des instruments étudiés supposaient une distinction soigneuse entre les Européens et les Congolais ; le degré de civilisation a ainsi permis de justifier le degré d'exclusion des races jugées inférieures¹⁰⁵, au sein de l'EIC comme du Congo belge.

Sous un angle strictement juridique enfin, il est frappant de constater à quel point l'usage de la notion de civilisation dans le droit et la pratique administrative coloniale illustre l'évolution de la conception de la civilisation dans la sphère internationale à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle¹⁰⁶. *A fortiori* la conclusion semble évidente à l'entame du projet léopoldien, qui s'inscrit directement dans le droit et la diplomatie internationaux de la fin du XIX^e siècle. Mais c'est surtout le développement et l'évolution de la mission civilisatrice durant la période belge qui renforce ce lien, en laissant apparaître quelques occurrences de la notion davantage pluraliste de civilisation, qui se prévaut notamment du respect des coutumes indigènes, tout en maintenant une hiérarchie claire entre les peuples concernés et en prétendant justifier la domination des Européens sur les Africains.

¹⁰⁵ Comp. avec L. NUZZO, *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2012, p. 283-286 ; D. COSTANTINI, *Mission civilisatrice. Le rôle de l'histoire coloniale dans la construction de l'identité politique française*, Paris, La Découverte, 2008, p. 14.

¹⁰⁶ Voy. à cet égard la contribution introductive de P.-O. DE BROUX dans le présent dossier, ainsi que les nombreuses références qu'elle contient.