
De la « légalisation » de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question

Isabelle Merle

Citer ce document / Cite this document :

Merle Isabelle. De la « légalisation » de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question. In: Politix, vol. 17, n°66, Deuxième trimestre 2004. L'Etat colonial. pp. 137-162;

doi : <https://doi.org/10.3406/polix.2004.1019>

https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2004_num_17_66_1019

Fichier pdf généré le 10/04/2018

Résumé

De la « légalisation » de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question
Isabelle Merle

En prenant appui sur une enquête en cours, cette contribution propose d'examiner à nouveaux frais ce qu'on a appelé le « régime de l'indigénat », pilier essentiel des politiques répressives menées par la France dans les colonies à l'encontre des populations assujetties. L'enjeu, ici, est d'éclairer de façon approfondie les contradictions que suscitent ce régime répressif en France métropolitaine ainsi que d'en analyser les modalités pratiques dans les différents territoires coloniaux, modalités extrêmement diversifiées et instables qui restent relativement méconnues. Afin de dépasser le registre des seules prescriptions, il s'est agi de mettre en lumière une « situation coloniale » singulière, celle de la Nouvelle-Calédonie, où le régime de l'indigénat a été appliqué localement dans toute sa rigueur jusqu'à 1946, sur une population Kanak particulièrement vulnérable, minoritaire et refoulée dans des réserves. A travers ce cas-limite, il s'agit d'apprécier concrètement les effets et les limites d'une « violence coloniale » telle qu'elle est organisée, au quotidien, par le régime de l'indigénat.

Abstract

The « Legalization » of Violence in Colonial Situations. Calling The Régime de l'indigénat into Question
Isabelle Merle

Based on a work-in-progress, this paper attempts to provide new perspectives on what has been termed the Native Code (régime de l'indigénat), one of the key-pillars of the repressive policies that the French authorities applied to subject peoples. The aim is then to shed light on the contradictions created in metropolitan France itself by this repressive system, and to study the yet relatively little known ways in which it was implemented (in changing ways) in the various colonial territories. In order to avoid to keep the analysis at the level of prescriptive remarks, I have chosen to focus on one specific "colonial situation" : that of New Caledonia where, lasting till 1946, the Native Code was implemented with full rigour at the expense of a particularly vulnerable minority population that was confined to reservations. Through this case study, it becomes possible to better understand the real effects and the limits of "colonial violence" as it was wielded on a daily basis through the régime de l'indigénat.

De la « légalisation » de la violence en contexte colonial

Le régime de l'indigénat en question

Isabelle MERLE

Le régime de l'indigénat¹, connu aussi sous le nom de code de l'indigénat ou réduit à la simple expression d'indigénat est, parmi les dispositifs juridiques attachés à l'Empire colonial français, celui qui a probablement le plus fortement marqué la mémoire des colonisés. Aujourd'hui encore, on peut trouver, dans le discours de représentants de pays anciennement dominés par la France, l'évocation de l'indigénat pour rappeler l'esprit et les pratiques d'une époque marquée par la violence, l'injustice, l'humiliation. A cette mémoire du colonisé, répond, en miroir, une mémoire du colonisateur bien plus floue. Car qui aujourd'hui, en France, se souvient précisément de l'indigénat, si ce n'est quelques spécialistes ou encore les contemporains de la période, impliqués directement dans les affaires coloniales et surtout ceux qui se sont battus dans les années 1950 pour dénoncer le système colonial ? Affaire de spécialistes ou souvenir de quelques anciens, l'indigénat, en France, fait partie de ces dispositifs tombés en désuétude avec le démantèlement de l'Empire colonial, qui ont perdu brutalement sens dès lors que le contexte

1. Une première version de ce texte a été publiée sous le titre « Retour sur le régime de l'indigénat. Genèse et contradictions des principes répressifs dans l'Empire français », *French Politics, Culture and Society*, 20 (2), 2002. Je remercie E. Saada et R. Bertrand pour la lecture attentive et rigoureuse qu'ils ont faite du présent texte.

dans lequel ils s'inscrivaient, lui-même disparaissait. Il est intéressant de constater qu'il existait avant la seconde guerre mondiale, dans les fichiers de la Bibliothèque nationale, une rubrique entièrement consacrée à « l'indigénat ». L'étude de celui-ci constituait alors un chapitre important du droit colonial de l'époque, enseigné dans nombre d'universités. Cette rubrique a disparu après-guerre, le régime de l'indigénat perdant toute actualité juridique, et on chercherait en vain dans l'historiographie de ces trente dernières années une étude consacrée spécifiquement à ce dispositif.

Cette absence ne signifie pas ignorance. Le régime de l'indigénat est, bien sûr, connu des anthropologues, politistes ou historiens qui, spécialistes d'un pays ou d'une aire culturelle donnée, ont pu observer les modalités pratiques et particulières de son application sur tel ou tel terrain colonial². Mais l'observation reste, dans ce cas, localisée, et ne s'intéresse pas aux logiques et aux principes généraux de ce régime de répression au-delà du contexte colonial étudié. Le régime de l'indigénat est également bien connu des historiens spécialistes de la « France coloniale ». Il est du moins toujours signalé comme un pilier essentiel de la politique indigène, mais il est alors rarement étudié pour lui-même et en tant que tel, d'une façon approfondie³. L'absence d'intérêt (jusqu'à une date récente) pour ce dispositif juridique en soi et pour soi renvoie plus précisément, comme le soulignait Daniel Rivet en 1992, à « la dissolution » dans les années 1960 de la colonisation en tant qu'objet d'histoire spécifique disposant d'une nomenclature propre⁴. Avec la

2. Mentionnons à ce titre les études suivantes : Ageron (C. R.), *Les Algériens musulmans et la France*, Paris, PUF, 1968 ; Collot (C.), *Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962)*, Paris, Editions du CNRS, 1987 ; Suret-Canale (J.), *Afrique noire. L'ère coloniale*, Paris, Editions sociales, 1964 ; Asiwaju (P.), « Control Through Coercion. A Study of the Indigenat Regime in French West African Administration, 1887-1947 », *Bulletin de l'IFAN*, 41 (1), 1979 ; Bernault (F.), dir., *Enfermement, prison et châtiments en Afrique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Karthala, 1999 ; Conklin (A.), *A Mission to Civilize. The Republican Idea of Empire in France and West Africa, 1895-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1997 ; Fall (B.), *Le travail forcé en Afrique occidentale française (1900-1945)*, Paris, Karthala, 1993 ; Hemery (D.), Brocheux (P.), *Indochine. La colonisation ambiguë*, Paris, La Découverte, 2001 ; Merle (I.), « Le régime de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie », in Saussol (A.), Zytomersky (J.), dir., *Colonies, territoires, sociétés. L'enjeu français*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; Pie (P.), *Les politiques pénales en Afrique noire francophone : le cas du Gabon*, Bordeaux, Institut d'études politiques, Centre d'étude d'Afrique noire, 1989 ; Thénault (S.), *Une drôle de justice. Les magistrats dans la guerre d'Algérie*, Paris, La Découverte, 2001 ; Branche (R.), *La torture et l'armée pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Paris, Gallimard, 2001.

3. J'entends par spécialistes de la « France coloniale » ceux qui focalisent leur attention sur la France en tant que métropole impériale et centre de l'expansion européenne. Depuis les années 1970, l'histoire coloniale française, de ce point de vue, a privilégié les domaines de l'histoire économique, de l'histoire des idées, de l'histoire politique et de l'histoire culturelle. Le fonctionnement de l'Etat colonial, l'étude du droit colonial, celle des administrations et du personnel administratif ont en revanche été, jusqu'à une date récente, relativement négligées. Pour ce qui est du régime de l'indigénat, on signalera cependant l'analyse qu'en propose Guillaume (P.), *Le monde colonial, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Armand Colin, 1994 [1^{re} éd. 1974].

4. Rivet (D.), « Le fait colonial et nous. Histoire d'un éloignement », *Vingtième siècle*, 1, 1992, p. 127.

condamnation de « la vieille histoire coloniale » fondée sur les présupposés idéologiques et hagiographiques que l'on connaît, c'est tout un pan de la réflexion historique sur le monde colonial qui a disparu, qu'il s'agisse de la « situation coloniale » dont parlait Georges Balandier en 1951⁵, des dynamiques en jeu dans l'élaboration d'un espace liant la colonie, la nation et l'empire, ou encore des spécificités de la « gouvernementalité » impériale pour reprendre une formule de Michel Foucault. L'histoire coloniale française reste, aujourd'hui encore, confinée aux marges d'une histoire nationale sur laquelle elle ne semble avoir aucune prise.

Comme la « France de Vichy », la « France coloniale » est trop souvent considérée comme un épisode borné dans le temps et tout à fait spécifique, produisant des situations et des dispositifs d'exception, sans rapport consubstantiel avec la France en tant que nation. C'est ce qu'affirme la sociologue Dominique Schnapper lorsqu'elle écrit que « le projet colonial était intrinsèquement contradictoire avec les principes des nations démocratiques. [...] En Algérie, partie intégrante de la France, on a pu voir naître cette monstruosité juridique par rapport aux principes de la démocratie moderne : la nationalité sans la citoyenneté⁶. » Cette idée qu'il y aurait une exception coloniale au regard des principes républicains et démocratiques en vigueur en métropole n'est pas nouvelle. Elle court dans les milieux parlementaires et juridiques dès la fin du XIX^e siècle pour justifier, ou à l'inverse pour dénoncer les spécificités du droit appliqué aux populations soumises dans les colonies, en particulier à propos du régime de l'indigénat. C'est à ce sujet d'ailleurs que le terme de « monstruosité juridique » est pour la première fois évoqué dans les débats parlementaires des années 1880. Comme le code noir avant lui, le régime de l'indigénat incarne la figure de l'exception juridique au sens où il s'agit « d'un ensemble de lois articulant une série de droits et de devoirs d'exception au concert général de la loi française ou, plus modestement, aux usages juridiquement retenus en métropole », selon la définition donnée par Louis Sala-Molins⁷. Mais l'exception, comme le montre Giorgio Agamben, ne peut se penser en dehors de la norme. « Ce qui caractérise proprement l'exception, c'est que ce qui est exclu n'est pas pour autant absolument sans rapport avec la norme ; au contraire, celle-ci se maintient en relation avec elle dans la forme de la suspension. La norme s'applique à l'exception en se désappiquant à elle, en s'en retirant⁸. » Le régime de l'indigénat, qualifié d'exception en droit, ne peut être pensé en dehors des normes juridiques en vigueur en métropole, et plus généralement ne peut être pensé indépendamment du contexte dans

5. Balandier (G.), « La situation coloniale : approche théorique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 11, 1951 (repris sous une forme développée dans le premier chapitre de *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1963).

6. Schnapper (D.), *La communauté des citoyens*, Paris, Gallimard, 1994, p. 152.

7. Sala-Molins (L.), *Le code noir ou le calvaire de Canaan*, Paris, PUF, 1987, p. 73.

8. Agamben (G.), *Homo Sacer. Le pouvoir souverain et la vie nue*, Paris, Seuil, 1997, p. 25.

lequel il est fabriqué : l'Etat français et la nation. Sauf à vouloir faire l'économie d'une réflexion sur les conditions mêmes qui ont rendu possible la production conjointe d'une nation et d'un empire comme tend à le faire D. Schnapper, on ne peut ignorer la question fondamentale que soulève l'étude d'un tel dispositif : la continuité de l'Etat. C'est là l'un des apports majeurs d'un certain nombre de travaux récents consacrés à l'Etat colonial que d'avoir tenté d'éclairer les tensions et contradictions qui accompagnent le processus de dilatation des Etats métropolitains lorsqu'ils deviennent impériaux. Plutôt que de situer les colonies dans une zone « d'exceptionnalité » qui suggérerait une radicale discontinuité entre la nation et l'Empire, ces nouvelles perspectives, développées en premier lieu outre-atlantique⁹, insistent au contraire sur les continuités en considérant les colonies non comme des cas à part mais comme des cas-limites : des espaces où sont mis à l'épreuve les principes politiques et juridiques fondamentaux de la nation. Parmi les nouveaux dispositifs juridiques créés pour les besoins de l'Empire français, le régime de l'indigénat est indéniablement l'un de ceux qui ont soulevé les contradictions les plus aiguës dans la République.

L'objet du présent article est de revenir sur les logiques d'un régime trop rarement étudié en soi et pour soi en rappelant ses origines, les principes qui le fondent, les débats qu'il soulève et les modalités de son application¹⁰. L'objectif, ici, est toutefois resserré, puisqu'il s'agit d'analyser ce dispositif pour tenter de mieux discerner les formes particulières qu'il a pu prendre dans le contexte singulier d'un terrain marginal et méconnu : la Nouvelle-Calédonie coloniale. C'est à partir de ce terrain, en effet, que la réflexion est née, dans une volonté de mieux saisir, à travers les modalités pratiques de ce dispositif, les formes d'une violence coloniale étatique « régulière et quotidienne », dont le régime de l'indigénat a été un instrument essentiel. Plutôt que de focaliser l'attention sur les périodes de violence ouverte (guerres de conquête, révoltes et répressions, « événements »), je voulais au contraire m'intéresser au processus de « normalisation » qui caractérise les années 1880-1940, période au cours de laquelle le régime colonial cesse

9. Les recherches menées aux Etats-Unis depuis les années 1980 sur la question de la nature de l'Etat colonial, les modes de « gouvernementalité » et les articulations entre nation et empire, ont été beaucoup plus nombreuses qu'en France. Pour un aperçu général, cf. l'article de F. Cooper dans le présent numéro. Dans le domaine français, cf. le dossier « Sujets d'Empire », *Genèses*, 53, 2003 ; Saada (E.), La « question des métis » dans les colonies françaises : socio-histoire d'une catégorie juridique (Indochine et autres territoires de l'Empire français, années 1890-années 1950), thèse de doctorat de sociologie, EHESS, 2001 ; Spire (A.), Sociologie historique des pratiques administratives à l'égard des étrangers en France (1945-1975), thèse de doctorat de sociologie, Université de Nantes, 2003.

10. Pour les travaux les plus récents traitant du régime de l'indigénat, cf. Merle (I.), « Retour sur le régime de l'indigénat. Genèse et contradictions des principes répressifs dans l'Empire français », art. cité, Saada (E.), La « question des métis »..., *op. cit.*, p. 358-367 ; Durand (B.), dir., *La justice et le droit. Instruments d'une stratégie coloniale*, rapport dactylographié du GIP, Mission de Recherche Droit et Justice, tome III, Montpellier, CNRS, 2001, p. 927-958.

d'être contesté et acquiert au contraire, aux yeux de la majorité des colonisateurs et colonisés, la force d'un phénomène perçu comme naturel, inscrit dans l'ordre des choses. Dans le contexte de la Nouvelle-Calédonie coloniale, caractérisé par une situation faite aux indigènes particulièrement oppressive (surveillance rapprochée, enfermement dans les réserves, présence du colonat, déclin démographique), il s'agissait d'analyser les modes pratiques d'application du régime de l'indigénat et d'en mesurer les effets ainsi que les limites¹¹. Mais s'interroger sur un tel dispositif réglementaire appliqué à un terrain singulier suppose, au préalable, d'en comprendre les principes et donc de déplacer la focale vers l'Algérie, où le régime de l'indigénat fut d'abord expérimenté à partir de 1881. On ne peut saisir ce qui se joue en Nouvelle-Calédonie au moment où s'élabore le décret du 18 juillet 1887 sur le régime de l'indigénat sans avoir connaissance de la filiation dans laquelle celui-ci s'inscrit. Cette réflexion, ainsi organisée, cherche à éclairer les enjeux et les tensions que soulève l'exercice de la violence d'Etat en contexte colonial et la façon dont le droit colonial, incarné ici par le régime de l'indigénat, vient soutenir, encadrer ou au contraire freiner ce processus. L'enjeu n'est pas seulement de comprendre les principes de la légalisation de la violence mais d'en observer les pratiques sur un terrain donné. Mais au-delà de la question de la « violence légale » ou de la légalisation de la violence, l'étude du régime de l'indigénat pose le problème de la contradiction, qui se trouve au cœur même de l'expansion française, entre les principes fondamentaux d'une nation démocratique d'une part et l'exercice de la souveraineté au loin selon des modalités exorbitantes de l'autre. Cette contradiction structurelle crée des tensions non seulement dans les hautes sphères de l'Etat mais jusque dans les vallées calédoniennes, à l'occasion d'affaires relevant de l'indigénat.

De quoi s'agit-il ? L'indigénat en question

Les enjeux de la dénomination

On place communément derrière le terme indigénat tout une série de choses (travail forcé, réquisition, capitation, etc.) qui lui sont liées mais qui, pour autant, ne relèvent pas directement de la législation propre du régime de l'indigénat. A la confusion de la notion s'ajoute la confusion du genre. Connue dans l'usage courant, avant la seconde guerre mondiale, sous

11. La condition indigène en Nouvelle-Calédonie se rapproche à bien des égards de celle qui prévaut dans les pays anglophones tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada ou les Etats-Unis, où les minorités indigènes, aborigènes, maories ou indiennes ont été soumises au XIX^e siècle à des logiques de refoulement, de ségrégation et de domination particulièrement lourdes. Il s'agit ici d'analyser les conditions de mise en pratique d'un régime de répression, son efficacité autant que ses incohérences, les effets qu'il fait peser sur les individus autant que les marges d'action qu'il leur laisse.

l'appellation de « code de l'indigénat », l'indigénat n'a en fait jamais pris la forme d'un « code » regroupant des textes juridiques stabilisés comme le code civil ou le code pénal. Les juristes spécialistes de droit colonial¹² préfèrent alors utiliser la notion de « régime » pour qualifier une série de réglementations éparses, spécifiques à chaque colonie et remarquablement instables, qui n'ont jamais été formellement reliées entre elles. On peut s'interroger sur la non-codification de fait d'un régime juridique doté pourtant d'une cohérence interne suffisante dans l'esprit, sinon dans la lettre, pour que s'impose très tôt l'idée de code¹³. Cette non-codification est d'autant plus remarquable que le régime de l'indigénat, expérimenté en Algérie en 1881, a été appliqué durablement, jusqu'à son abolition en 1946, dans l'ensemble des colonies françaises sous des formes variées, de façon totale ou partielle, selon les périodes et les territoires¹⁴. Ce régime de l'indigénat aurait pu alors connaître un mouvement de codification dans les années 1920, au même titre que les « coutumes indigènes » que l'on cherchait alors à fixer¹⁵. Mais c'est oublier que la codification suppose au préalable une volonté de pérenniser des règles juridiques en les mettant au jour sous une forme regroupée, articulée et organisée rationnellement.

Or l'indigénat, précisément, n'a jamais été pensé comme un système pérenne. La loi du 28 juin 1881 qui l'instaure en Algérie prévoit une application limitée à sept ans, car elle considère ce régime comme transitoire, marquant une étape jugée nécessaire dans l'évolution d'un pays

12. Il est à noter que dans la sphère du droit, le mot « code » est rarement utilisé par les juristes, si ce n'est dans des cas précis. Un projet de « code de l'indigénat » fut soumis en 1871 à l'amiral de Gueydon, alors gouverneur de l'Algérie, mais l'initiative resta sans suite (Ageron (C. R.), *Les Algériens musulmans...*, op. cit., p. 168). Cinquante ans plus tard, certains juristes, dont Arthur Girault, appelèrent de leurs vœux à la rédaction d'un « code pénal spécial », mais là encore l'initiative n'eut pas de suite (Girault (A.), *Principes de la colonisation et de la législation coloniale*, Paris, Recueil Sirey, 1929, p. 392 et s.).

13. Le terme de « code de l'indigénat » est une formule utilisée par les députés eux-mêmes lorsque ceux-ci discutent de la loi et de ses prorogations à partir de 1881 (*Journal officiel*, débats parlementaires, Chambre des députés, session ordinaire, 29 mai 1888, p. 1565.)

14. Le régime de l'indigénat a été étendu par décret en 1881 à la Cochinchine, à la Nouvelle-Calédonie et en AOF, en 1887 à l'Annam, au Tonkin, au Laos et aux Iles-sous-le-vent, en 1897 au Cambodge, en 1898 à Mayotte et Madagascar, en 1901 à l'AEF, en 1907 à la Côte des Somalis et enfin au Togo et au Cameroun en 1923 et en 1924 (Cf. Dareste (P.), *Traité de droit colonial*, tome 2, Paris, Robaudy, 1931, p. 502-512). La question de la date de son abolition prête à confusion. Certains ouvrages de droit signalent la disparition du régime de l'indigénat en Cochinchine en 1903 et en Algérie en 1927. Disons plutôt que son champ d'application est restreint. Les listes d'infractions spéciales sont maintenues et placées sous la responsabilité du juge de paix (à propos de l'Algérie, cf. Anonyme, *L'indigénat : code de l'esclavage*, Paris, Petite bibliothèque de l'Internationale syndicale rouge, 1928.) Le régime de l'indigénat sous des formes diverses n'est, de fait, aboli qu'à l'issue de la seconde guerre mondiale, en 1944 en Algérie et en 1946 dans les autres colonies françaises.

15. On trouve une seule tentative d'harmonisation, dans le décret du 15 novembre 1924 qui proroge le régime de l'indigénat en AOF, en AEF, à Madagascar et pour la côte des Somalis.

en voie de « pacification¹⁶ ». L'exercice de la domination coloniale, au sortir de la conquête et de ses guerres, exige, selon l'exposé des motifs, l'usage de règles exceptionnelles et exorbitantes de justice et de maintien de l'ordre qui sont supposées disparaître progressivement avec la « pacification » de la colonie et l'avancée des indigènes sur la voie de la civilisation. Le régime de l'indigénat est donc d'emblée pensé comme un régime exceptionnel et dérogatoire, adapté à une situation transitoire que l'on prétend vouée à disparaître. De périodes transitoires en périodes transitoires, cependant, il est prorogé dans toutes les colonies, moyennant parfois des infléchissements et aménagements, jusqu'à la seconde guerre mondiale. Ce transitoire qui n'en finit plus de durer signale les contradictions d'un régime juridique, celles-là mêmes qui expliquent son impossible codification – chaque prorogation étant l'occasion pour ses défenseurs d'annoncer non pas la pérennité des textes mais au contraire leur disparition.

De la spécificité des principes et des règles

Dans le principe, le régime de l'indigénat consiste à concevoir une justice répressive « spéciale », au sens de située « en-dehors des règles communes », pour réprimer des infractions commises par les seuls indigènes, infractions qui ne sont ni prévues ni réprimées par la loi française. Il s'agit de créer un espace juridique nouveau, spécifiquement réservé aux indigènes, qui s'ajoute au droit pénal auquel, par ailleurs, ils sont soumis : un registre dans lequel les indigènes commettent des délits inconnus ou non prévus en France mais qualifiés comme tels en ce qui les concerne dans les colonies, pour lesquels on va prévoir des peines qui n'entrent dans aucune catégorie pénale (criminelle, correctionnelle, temporaire ou perpétuelle, politique ou de droit commun, civile ou militaire), peines qui peuvent être individuelles ou collectives. Cette justice répressive n'est pas seulement « spéciale » parce qu'elle ne concerne que les indigènes et crée de nouveaux délits et de nouvelles peines, mais aussi parce qu'elle peut être exercée par l'autorité administrative – échelons supérieurs (gouverneurs) ou intermédiaires (administrateurs, chefs de cercle ou de district, chefs indigènes) – au mépris d'un principe fondamental du droit français, à savoir l'exigence d'une séparation des pouvoirs judiciaire et administratif, garantie des libertés publiques.

C'est dans un contexte de guerre – la conquête de l'Algérie par la France – que ce régime prend naissance¹⁷. Dès 1834 sont conférés au commandement

16. *Journal officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, session ordinaire, 1880, n° 2468, p. 4353. Cf. aussi Aumont-Thiéville (J.), *Du régime de l'indigénat en Algérie*, Paris, Arthur Rousseau, 1906.

17. Pour l'historique du régime de l'indigénat en Algérie, outre les ouvrages de C. R. Ageron, C. Collot et J. Aumont-Thiéville déjà cités, on consultera utilement Larcher (E.), *Traité élémentaire*

militaire et au gouverneur des pouvoirs exceptionnels, dits « de haute police », permettant de prononcer sans publicité, contradiction ou défense, trois types de peine : l'internement (emprisonnement, assignation à résidence, déportation)¹⁸, l'amende (individuelle ou collective)¹⁹ et le séquestre (spoliations de biens fonciers ou autres)²⁰. L'exercice de ces pouvoirs très étendus est alors délégué aux subalternes et aux caïds indigènes que l'on accuse, par la suite, des pires exactions. C'est ce dont témoigne le rapporteur du projet de loi du 20 mars 1890 concernant la prorogation de l'indigénat en Algérie : « Pendant les premières années de conquête, l'Algérie était un camp. Les préoccupations d'une guerre sans cesse renaissante n'avaient point permis de porter l'attention nécessaire sur l'administration des indigènes. Mais, dès que le calme s'établit, on se rendit compte des agissements des chefs arabes et on reconnut les abus de toute nature et les exactions dont ils se rendaient coupables. Pour faire cesser cet état de choses, le maréchal Bugeaud réglementa par un arrêté en date du 12 février 1844 une application des amendes²¹. » C'est précisément pour encadrer cette violence de conquête et tenter d'en maîtriser les effets que Bugeaud édicte en 1844 un règlement qui codifie les « infractions spéciales » des indigènes soumises à amende, en précisant le montant de l'amende et la qualité de l'agent chargé d'infliger la peine²². Cette liste d'infractions

de législation algérienne, Paris, Rousseau & Cie éditeurs, 1923 ; Marneur (F.), *L'indigénat en Algérie. Considérations sur le régime actuel, critiques, projets de réformes*, Paris, L. Tenin, 1914 ; et Ruysen (R.), *Le code de l'indigénat en Algérie*, Alger, de V. Heintz, 1908.

18. Le pouvoir d'internement conféré au gouverneur de l'Algérie en 1834 signifiait la transportation à Calvi, l'emprisonnement dans le pénitencier indigène de Lambese ou la mise en résidence surveillée dans un douar. Ce pouvoir est suspendu entre 1858 et 1860 puis rétabli par la loi du 26 août 1881 : il sera applicable, dans le cadre du régime de l'indigénat, dans toutes les colonies (à l'exception de la Cochinchine où il est aboli par le décret de 1903). Du fait des abus qu'il autorise, la loi du 15 juillet 1914 cherche à restreindre son application. L'internement est désormais limité à l'assignation à résidence pour une durée de deux ans (peine prononcée par le gouverneur après enquête et avis du conseil de gouvernement) et pour des délits strictement définis (actes d'hostilités contre la souveraineté française, prédications politiques ou religieuses, menées de nature à porter atteinte à la sécurité générale, actes qui favorisent des vols de récolte ou de bestiaux) (cf. Collot (C.), *Les institutions de l'Algérie...*, *op. cit.*, p. 191).

19. L'amende collective est une mesure de guerre qui fut réglementée par une circulaire de Bugeaud le 12 février 1844 et qui resta en vigueur en Algérie jusqu'en 1944. Le caractère collectif de la peine (inconnu en droit français du fait du principe fondamental de la personnalité de la peine), autorisant gouverneur, officiers ou administrateurs à infliger de lourdes amendes à des douars et tribus entières, a été justifié par Bugeaud au nom de la supposée responsabilité collective existant dans la tradition musulmane (cf. Collot (C.), *Les institutions de l'Algérie...*, *op. cit.*, p. 192).

20. Le séquestre de biens fonciers ou tout autre type de biens constitue aussi une mesure de guerre classique contre les groupes ou Etats vaincus.

21. *Journal officiel*, documents parlementaires, Chambre des députés, session ordinaire, 20 mars 1890, p. 512.

22. Le montant de l'amende dépend du délit et du statut de l'agent. Au bas de l'échelle, on trouve les chefs indigènes qui sont autorisés à infliger des amendes d'un faible montant pour des petits délits, tandis que les officiers et le gouverneur peuvent condamner des douars ou des tribus entières à des sommes très lourdes (cf. Ageron (C. R.), *Histoire de l'Algérie...*, *op. cit.*, p. 165-166).

spéciales comprend des articles concernant le refus d'obéissance aux ordres donnés pour les corvées, transports ou convois, le refus d'accepter la monnaie française, la voie de fait contre les chaouchs²³, les désordres et discours séditeux, la révolte et la provocation à la révolte. Certains de ces délits n'existent pas en France. Dans le même temps, les peines de prison et d'internement continuent à s'appliquer sur une vaste échelle et dans l'arbitraire le plus total²⁴.

Ce principe des infractions spéciales, jusque-là appliqué dans les territoires contrôlés par l'armée, est étendu en 1854 aux territoires placés sous administration civile, pour doter les préfets, et par délégation les chefs des bureaux arabes (civils), des mêmes pouvoirs de répression que les officiers à l'encontre des populations indigènes²⁵. La suppression des bureaux arabes en 1868 entraîne, dans le principe tout du moins, celle des pouvoirs disciplinaires en territoire civil. Ceux-ci sont cependant rétablis en 1871 avec la répression qui s'abat sur la Kabylie, suite à la révolte dite de Mokhrani, et sont évidemment maintenus alors que s'amorce un mouvement d'expansion des territoires civils au détriment des territoires militaires. Par le décret du 11 septembre 1874, une liste d'infractions spéciales à l'indigénat est à nouveau préparée, mais il est prévu que la répression soit confiée aux juges de paix, disposant en Algérie (et plus tard dans les autres colonies) de pouvoirs étendus. Tout en admettant la nécessité d'imposer aux indigènes un certain nombre d'interdictions « spéciales » à des fins de maintien de l'ordre, le général Chanzy entend éviter ainsi les risques de l'arbitraire en exigeant, au bénéfice des inculpés, le respect des procédures d'enquête et des droits élémentaires de la défense²⁶.

Mais les conditions dans lesquelles s'exerce cette justice, en particulier dans les vastes territoires que l'on appelle les « communes mixtes²⁷ », ne tardent pas à être dénoncées par ceux qui entendent renforcer les pouvoirs des administrateurs (les maires de ces territoires). Les juges, trop peu nombreux, sont accusés de méconnaître les populations qu'ils ont à contrôler et

23. Les chaouchs sont des agents musulmans coopérant avec les forces françaises.

24. Au point qu'une décision du ministre vient en 1855 tenter de limiter les pouvoirs des officiers en fixant une durée maximum pour la peine d'emprisonnement de 6 mois à 1 an (Larcher (E.), *Traité élémentaire...*, *op. cit.*, p. 249).

25. Les fonctionnaires civils chargés de l'application des pouvoirs répressifs sont habillés d'uniformes et qualifiés d'officiers afin de bien marquer la similitude de leur fonction avec celle des officiers militaires (cf. Ageron (C.R.), *Histoire de l'Algérie...*, *op. cit.*, p. 136).

26. *Ibid.*, p. 171-173.

27. Les « communes mixtes » sont créées en 1868 et recouvrent de larges territoires touchés par la colonisation mais occupés par une population indigène majoritaire. Le statut qu'on leur accorde est donc un statut intermédiaire entre celui des territoires militaires et celui des communes dites « de plein exercice » alignées sur le modèle de la commune métropolitaine pour une population majoritairement européenne. En 1888, certaines de ces communes mixtes recouvrent 150 000 hectares et ont une population de plus de 30 000 personnes.

d'exercer la justice selon des procédures trop lentes et trop complexes, rendant le travail inefficace. Les administrateurs civils, à l'inverse, vantés pour la connaissance qu'ils sont supposés avoir des populations qu'ils administrent, apparaissent comme les agents les plus à même d'appliquer avec rigueur et efficacité le régime de l'indigénat. D'autant que ces mêmes populations indigènes, ayant été habituées à la répression immédiate exercée par les officiers, ne sauraient brutalement comprendre les « subtilités » de la justice française. D'où l'importance d'un « stage dans un territoire de transition », placé sous l'autorité de l'administrateur ayant le pouvoir de juger et de punir immédiatement et rapidement, pour assurer l'ordre parmi les indigènes et les faire progresser vers la civilisation, incarnée là par l'application du droit commun. Cet argumentaire est présenté dans l'exposé des motifs du projet de la loi du 28 juin 1881 et répété, lors des débats parlementaires à la Chambre des députés et au Sénat, à chaque date de prorogation de cette loi. Un député, lors de la séance parlementaire du 29 mai 1888, en donne une version particulièrement éclairante :

« Voici un pays [l'Algérie] où il vous est impossible d'établir la justice telle que vous l'avez en France ; un pays qui, lorsque vous instituez cette justice, ne présente pas, en fait, la garantie que vous offre ce que vous appelez l'arbitraire de l'administrateur. Les juges de paix sont en général absolument respectables et dignes d'estime ; mais il faut reconnaître qu'ils arrivent frais émoulus de la métropole, ne connaissant pas un mot de la langue du pays, incapables d'entrer en relations directes avec les indigènes, incapables de rien comprendre à leurs mœurs, qu'ils ne connaissent pas, et obligés par conséquent, quand ils condamnent, de s'en rapporter à des agents indigènes, qui viennent faire un rapport quelconque. Voilà pourquoi, en fait, chez le juge de paix, c'est-à-dire devant la juridiction régulière, l'indigène n'est pas suffisamment garanti ; il n'est interrogé d'ailleurs que par l'intermédiaire d'interprètes sur la moralité desquels le doute peut planer [...], parce qu'aux interprètes officiels, occupés à des labeurs absorbants et multipliés, on substitue, pour les audiences de simple police, un interprète d'occasion. Mais quoi ! à ce juge de paix vous substituez un homme connaissant à fond les mœurs indigènes, connaissant l'arabe ou le kabyle, ayant le sentiment qu'il a la responsabilité de la sécurité du pays qu'il administre, obligé en outre de rendre compte de ses moindres condamnations à ses chefs hiérarchiques et tenu en sévère tutelle par l'administration supérieure ; et vous estimez que vous avez diminué la somme des garanties ? Mais, mes chers collègues, un territoire de commune mixte, c'est un département de France comme étendue. Combien de magistrats vous faudrait-il si vous vouliez assurer partout par les juges de paix la répression des moindres délits de police et de combien de centaine de mille francs grèveriez-vous votre budget²⁸ ? »

28. *Journal officiel*, débats parlementaires, Chambre des députés, session ordinaire, 29 mai 1888. Cf. aussi *Journal officiel*, débats parlementaires, Sénat, session ordinaire, 25 juin 1888 ; *Journal officiel*, documents, Chambre des députés, session ordinaire, 20 mars 1890.

La loi du 28 juin 1881 confère un cadre législatif au régime des « infractions spéciales à l'indigénat » à partir du cas spécifique des communes mixtes. Une liste de 41 articles est fixée au cours de l'année 1882, sur la base de laquelle les administrateurs civils en communes mixtes et les juges de paix en communes de plein exercice désormais s'appuieront. Le décret du 26 août 1881 vient opportunément rappeler que le gouverneur exerce, en Algérie, des pouvoirs de haute police – c'est-à-dire la possibilité, sans contradiction ni débat, d'interner, de séquestrer ou de soumettre à amende. Ainsi stabilisé, le régime de l'indigénat recouvre donc un double niveau de répression. Le premier, exercé par le gouverneur, concerne les actes graves ou jugés tels, mettant en péril la « sécurité publique ». Aucune liste de ces actes graves n'est *a priori* définie, ce qui laisse au gouverneur une très large marge d'appréciation. Celui-ci dispose d'une panoplie de peines lourdes dont la forme et la durée ne sont pas précisées. Ces pouvoirs exorbitants, dont on peut voir la puissance et la violence en acte dans la répression de la révolte de Mokhrani, inscrivent le régime dans la continuité de la période de conquête, comme une façon de « continuer la guerre par d'autres moyens ». Comme l'observe le juriste Emile Larcher en 1923, le régime de l'indigénat « n'est que le résidu des pouvoirs militaires dus aux nécessités de conquêtes²⁹ ». Dans une situation coloniale « qui n'est plus la guerre ouverte mais qui est loin de représenter la paix sociale³⁰ », ce régime est un instrument et une menace pouvant toujours s'exercer vis-à-vis de populations indigènes qui gardent en mémoire les répressions passées. Les pouvoirs de haute police confiés à un agent administratif (en l'occurrence le gouverneur) constituent un instrument permettant le maintien d'une domination qui n'est jamais, ou qu'on prétend ne jamais être parfaitement assurée.

Le régime de l'indigénat s'exerce à un autre niveau, localisé cette fois. Car il est aussi un moyen de répression « de proximité » et de « simple police », placé entre les mains d'agents subalternes de l'administration qui sont chargés de sanctionner les indigènes en fonction d'une liste d'infractions précises, par des peines en principe strictement définies et limitées. Ces infractions spéciales doivent être différentes de celles prévues par le code pénal : « L'administration ne peut en effet se substituer au pouvoir judiciaire pour la répression d'actes que la loi qualifie de contraventions, de délits ou de crimes et qui relèvent exclusivement des tribunaux³¹. » Il y a là, cependant, une source de confusion fréquente, car une partie des comportements prohibés en Algérie comme dans d'autres colonies (comme l'allumage de feux sans précaution, le vagabondage, la coupe de bois sans autorisation, le port d'armes prohibées) sont en fait des peines de simples

29. Saada (E.), La « question des métisses »..., *op. cit.*, p. 359.

30. *Ibid.*

31. Dareste (P.), *Traité de droit...*, *op. cit.*, p. 500.

police prévues dans le code pénal. Mais la liste d'infractions spéciales établie en Algérie en 1882 témoigne d'une volonté de surveillance rapprochée qui touche tous les domaines de la vie quotidienne sous emprise coloniale : le respect de règles vestimentaires, les interdictions de circuler, les retards dans le paiement de l'impôt, l'obéissance aux ordres donnés par les agents de l'administration (gardes de nuit, corvées, réquisitions d'animaux ou de matériels, participation à des transports, etc.) ou encore les comportements obligés de respect envers les forces publiques. Comme le souligne fort justement Emmanuelle Saada, au travers des types d'infractions spéciales ainsi définies se trouve engagé l'exercice d'une domination « totale » qui ne s'exerce pas seulement dans l'ordre des pratiques mais aussi dans l'ordre symbolique en enseignant aux « sujets » les signes ostentatoires du respect afin de défendre le « prestige de l'occupant³² ».

Contradictions et contestations

Je n'insisterai pas ici sur les contestations nombreuses et virulentes dont fit l'objet la loi du 28 juin 1881, au moment même de son élaboration et lors de chacune de ses prorogations à la Chambre des députés et au Sénat, car ce serait dépasser le cadre de cet article et s'engager sur ce qui devrait faire l'objet d'une enquête ultérieure plus approfondie. Je me contenterai d'en préciser certaines lignes de force qui éclairent les contradictions que l'on verra apparaître dans la seconde partie de ce texte, consacré aux modalités d'application de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie. Si le régime de l'indigénat doit être compris comme un instrument juridique mis au service de la domination coloniale, il est loin, pour autant, d'apparaître comme un dispositif solidement constitué et parfaitement assumé du fait même de son caractère exorbitant au regard des principes fondamentaux du droit français. Le caractère « monstrueux » de ce montage juridique est dénoncé de façon récurrente car il ouvre une brèche dans la conception même de la légalité républicaine. Le sénateur Le Breton intervient ainsi dans le débat avec passion lors la séance du 22 juin 1888 en s'exclamant : « Aujourd'hui, on vous propose une loi qui contient une exception énorme – je pourrais dire une monstruosité juridique – en accordant à des administrateurs des pouvoirs judiciaires en fait à peu près illimités, presque indéfinis ; et l'on vient vous dire : cette chose énorme, il faut que vous la votiez d'urgence, pour ainsi dire les yeux fermés ; il y va de la sécurité de notre colonie, il y va de l'autorité et du prestige des représentants de la France. Eh bien, messieurs, je crois qu'il est impossible que le Sénat accepte perpétuellement un pareil rôle³³. »

32. Saada (E.), *La « question des métis »...*, *op. cit.*, p. 359.

33. *Journal officiel*, débats parlementaires, Sénat, séance du 22 juin 1888, p. 991. L'expression « monstruosité juridique » est reprise par la suite dans les manuels de droit colonial. E. Larcher

En confiant à un agent administratif, gouverneur ou subalterne, le pouvoir de juger et de punir, le régime de l'indigénat fait fi, nous l'avons dit, d'un des piliers essentiels du droit : la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif. Cette confusion des pouvoirs est attaquée dès 1881 et revient comme un leitmotiv lors des discussions portant sur le texte avec, au cœur des préoccupations des députés ou des sénateurs, la crainte de voir s'épanouir dans les colonies des fonctionnaires dotés d'un pouvoir sans limite, exercé dans le plus total arbitraire. Certains abus de pouvoir caractéristiques d'administrateurs civils sont rapportés au Sénat dès 1888, témoignant de la parfaite impunité et liberté d'action dans lesquels ceux-ci agissent. A titre d'exemple, on pourrait citer la dénonciation que fait un sénateur de faits qu'il relève dans des journaux algériens : « Dans une commune mixte de la province de Constantine, l'administrateur et son adjoint ont, chacun, un potager bien entretenu et cultivé par leurs prisonniers. En été, la grande question, pour eux, est celle de l'arrosage ; aussi s'arrangent-ils toujours, pendant les chaleurs, pour avoir une vingtaine d'hommes dans leur geôle, petite salle infecte où l'on peut à peine se tenir à douze debout. Quand l'excédent de condamnés devient trop considérable, l'administrateur donne au secrétaire indigène, ou khodja, l'ordre de relâcher les cinq ou six plus anciens. Le khodja, naturellement, fait sortir ceux qui lui graissent le mieux la patte. [...] On peut donc poser en fait que tout administrateur qui, pour un motif quelconque et souvent personnel, veut garder un indigène dix jours, quinze jours ou un mois en prison, peut le faire impunément. Les plus scrupuleux se bornent à porter sur le registre, en regard du nom de l'indigène, autant de fois cinq jours que le comporte la réelle durée de l'emprisonnement³⁴. »

La crainte des agissements arbitraires des agents de l'Etat préoccupait déjà Bugeaud en 1844 et revient régulièrement lors des débats sur l'indigénat, dans la seconde moitié du XIX^e siècle puis plus avant dans le XX^e siècle, comme si l'arbitraire constituait un risque particulier caractérisant les agissements des autorités coloniales. Cette crainte de l'arbitraire témoigne de la tension que crée un régime comme l'indigénat, entre une volonté étatique de se donner les moyens d'asseoir et de maintenir sur les colonies la domination, et le risque de favoriser dans le même temps les abus de pouvoir jusqu'à menacer cette même domination par suite d'une « exaspération des haines ». Cette tension, comme le souligne le sénateur

écrit en 1931 : « D'aucuns voient dans le régime de l'indigénat tout entier – et ils n'ont pas tout à fait tort – une monstruosité juridique : non sans quelques exagérations parfois, mais en citant des faits qui malheureusement ne peuvent être contestés. Ils dépeignent les officiers des bureaux arabes et les administrateurs des communes mixtes comme des satrapes abusant de pouvoirs judiciaires à peu près illimités et on a même pu remarquer que, sur certains points tout au moins, le sort de nos sujets n'étaient pas éloigné de l'esclavage » (Larcher (E.), *Traité élémentaire...*, op. cit., p. 477).

34. *Journal officiel*, débats parlementaires, Sénat, séance ordinaire du 22 juin 1888, p. 992.

Isaac en 1888, était déjà au cœur de la réflexion du législateur en 1881 et explique le caractère transitoire qu'on a voulu conférer au texte afin d'en tempérer les effets³⁵. En 1888, d'autres limites sont ajoutées : la suppression de la moitié des articles de la liste précédente des infractions spéciales, l'obligation de respecter une procédure d'inscription des actes (carnet de punitions transmis au gouverneur) et la possibilité donnée au condamné de faire appel auprès de la hiérarchie administrative : autant de mesures dont certains doutent de l'efficacité pratique mais qui témoignent de la fonction de régulation que joue le régime de l'indigénat. Ce régime n'est pas seulement un instrument de domination mais procède, au sortir de la période de conquête, d'une volonté de régulation de la violence « légale » exercée par les agents de l'Etat sur les territoires des colonies. Il s'agit de fixer un cadre permettant d'infléchir dans un sens ou dans l'autre la pression sur les populations indigènes, au gré des situations, des événements et des contextes, dans une marge qui doit rester dans les limites de ce que l'on juge être la légalité et en évitant de franchir la frontière de ce qui pourra être dénoncé comme arbitraire. Tout le problème est évidemment de poser les critères permettant de définir ces notions relatives que sont, aux colonies, « la légalité » et « l'arbitraire ».

Pour éviter cet écueil, largement favorisé par la concentration dans les mains d'un seul agent du droit de juger et de celui de punir, les opposants au texte exigent de rendre à la justice ordinaire le soin de traiter les infractions spéciales à l'indigénat. La justice de paix, comme l'explique Isaac en 1888, minimise les risques de l'arbitraire en respectant au moins « le grand jour de l'audience, l'indépendance des magistrats, le droit de la défense reconnu, le contrôle de l'opinion publique, celui de l'autorité judiciaire. C'étaient là autant de garanties qui pouvaient au moins limiter l'effet des sévérités du règlement³⁶. » Pour la colonie elle-même, l'extension du droit commun à l'ensemble de la population constitue un progrès sur la voie de la « normalisation » qui l'éloigne des mauvais souvenirs liés « aux nécessités de conquête ». Mais l'intervention de la justice ordinaire, si elle supprime l'un des caractères les plus exorbitants de la loi, ne suffit pas pour autant à inscrire le régime de l'indigénat dans la légalité républicaine normale. Car il s'agit bien d'un régime « spécial » qui matérialise et concrétise au jour le jour la coupure entre « sujets » et « citoyens » opérée au sein de la catégorie de « Français » par la construction de l'Empire colonial à partir de 1830. Par le Sénatus-consulte de 1865, les Algériens sont français mais non citoyens, et l'une des marques de cette non-citoyenneté, hormis le statut personnel auquel ils restent soumis, est l'application exclusive qui leur est faite du régime de l'indigénat. Cette question est soulevée par Isaac, qui s'étonne de ce statut de « sujet français ». Il déclare que « si les indigènes musulmans

35. *Ibid.*, p. 994.

36. *Ibid.*

d'Algérie sont Français [...], à moins que cette qualification ne soit, en ce qui les concerne, un vain titre, elle doit avoir pour effet de leur procurer certains droits, une certaine protection légale qu'on ne peut pas refuser à des Français³⁷ ». Dans cette perspective, la création d'infractions spéciales est, en tant que telle, condamnable. D'autant que, précise Isaac, ces infractions sont rédigées selon des dispositions particulièrement floues qui prêtent aux interprétations les plus larges des délits. La justice de paix, en dépit des garanties qu'elle offre, aura à juger de ces infractions spéciales selon une procédure elle-même exorbitante puisque excluant la possibilité d'appel pour l'inculpé et l'obligant à payer tous les frais³⁸. Enfin, le régime de l'indigénat reste exorbitant du droit français par les peines même qu'il inflige, et en particulier les peines lourdes dont les gouverneurs sont responsables, comme l'internement et les séquestres. L'amende collective relève de l'aberration au nom du principe anciennement acquis de la personnalité de la peine.

Etude de cas : l'application du régime de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie

Des spécificités locales

Les efforts de formalisation juridique entrepris dans le contexte algérien sont ainsi étendus à l'ensemble des colonies pour donner un cadre légal aux pouvoirs exorbitants exercés jusqu'alors, *de facto*, par les autorités militaires et administratives. C'est ainsi qu'il faut interpréter le texte du décret du 18 juillet 1887 qui, pour la Nouvelle-Calédonie, dispose en son article 2 que le chef du service indigène et les chefs d'arrondissement « continueront » de statuer par voie disciplinaire sur les infractions commises par les indigènes non-citoyens français. Le décret du 25 mai 1881 appliquant l'indigénat en Cochinchine a déjà usé de la même formule en signalant que les administrateurs « continueront » à statuer par voie disciplinaire. L'extension du régime de l'indigénat à l'ensemble de l'Empire à partir du modèle algérien doit donc s'interpréter comme une volonté de l'Etat français d'étendre son contrôle sur les autorités militaires et administratives locales,

37. *Ibid.*, p. 993.

38. Circulaire du 11 juillet 1875 citée dans Ageron (C. R.), *Histoire de l'Algérie...*, *op. cit.*, p. 172. A propos du recours administratif vanté en 1888 par le rapporteur de la loi comme une possibilité que n'offre pas la justice de paix, Isaac souligne les difficultés qu'encourt l'inculpé : « Il faudra d'abord qu'il ose se plaindre ; et puis il faudra qu'il sache écrire et s'il ne sait pas écrire, il sera nécessaire qu'il se déplace. Or vous savez que ses mouvements [de circulation] ne sont pas complètement libres, puisqu'il ne peut sortir de sa communauté sans un permis de circulation. Dans ces conditions, il sera très difficile à l'indigène de faire parvenir sa plainte à celui à qui il aura à demander le redressement de la mesure prise contre lui. » (*Journal officiel*, débats parlementaires, Sénat, séance ordinaire du 22 juin 1888, p. 994).

auxquelles sont confiés des pouvoirs exceptionnels. Cependant, lorsqu'on se penche sur le cas calédonien, on s'aperçoit que la demande d'élaboration d'un texte juridique établissant le régime de l'indigénat ne provient pas du ministère mais des autorités coloniales locales. C'est ce qu'indique l'avant-propos du décret rédigé par le ministre des Colonies pour le président de la République : « Monsieur le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie a appelé l'attention du département sur l'utilité qu'il y aurait à appliquer aux indigènes de cette colonie une législation identique à celle qui régit l'indigénat en Cochinchine. Je ne vois que des avantages à accueillir cette proposition qui doterait le gouvernement de pouvoirs effectifs et resserrerait les liens qui relient les tribus à l'Administration supérieure³⁹. » Pour la Nouvelle-Calédonie, la Cochinchine plutôt que l'Algérie fait figure de modèle à suivre en matière d'indigénat. Mais, au-delà des principes, le projet de décret, soumis au Conseil privé de la colonie en novembre 1886 puis transmis au ministre, poursuit à l'évidence des buts strictement locaux.

Le contexte dans lequel l'élaboration de ce texte intervient est celui d'une colonie largement pacifiée, sur laquelle ne pèse plus aucune menace de révolte indigène à cette date précise. Certes, le souvenir de la grande révolte kanak de 1878 est encore présent dans les esprits coloniaux, ainsi que celui des insurrections de moindre envergure qui ont émaillé les vingt premières années de la présence française entre 1853 et 1870. Mais la violence des répressions, en particulier en 1878, a laminé les résistances kanaks en dépeuplant la côte ouest du territoire et en annihilant, chez les vaincus, tout espoir de pouvoir un jour se débarrasser de l'occupant⁴⁰. Les Kanaks ne peuvent alors qu'assister, impuissants, à l'extension du bagne et de la colonisation pénale, derrière laquelle se cachent des projets d'émigration française que le gouvernement colonial local voudrait de grande ampleur⁴¹. C'est dans ce contexte, alors que les Kanaks sont pourtant en situation de

39. Décret du 18 juillet 1887, *Bulletin officiel de la Nouvelle-Calédonie*, p. 664-665.

40. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y aura plus, par la suite, d'autres formes de résistances. La dernière révolte de la période coloniale a lieu en 1917. L'insurrection de 1878 est cependant d'une envergure qui n'aura pas d'autre équivalent jusqu'aux « événements » de 1984-1988. La répression qui s'ensuit casse chez les Kanaks tout espoir de voir disparaître le Blanc. Celle-ci conforte les autorités coloniales qui, par la suite, ne considèrent plus l'indigène comme une menace sérieuse, même si le souvenir de la révolte subsiste dans les esprits (Cf. Muckle (A.), « Killing the "Fantôme Canaque". Evoking and Invoking the Possibility of Revolt in New Caledonia (1853-1915) », *The Journal of Pacific History*, 37 (1), 2002).

41. Sur l'histoire générale de la Nouvelle-Calédonie, je me permets de renvoyer le lecteur à mon livre, *Expériences coloniales. La Nouvelle-Calédonie, 1853-1920*, Paris, Belin, 1995. Cf. aussi Dauphiné (J.), *Les spoliations foncières en Nouvelle-Calédonie (1853-1913)*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Naepels (M.), *Histoire de terres Kanakes*, Paris, Belin, 1998 ; Bensa (A.), *Nouvelle-Calédonie. Vers l'émancipation*, Paris, Gallimard, 1998 ; Douglas (B.), *Across the Great Divide: Journeys in History and Anthropology. Selected Essays. 1979-1994*, London, Taylor & Francis, 1998.

faiblesse évidente⁴², que le gouverneur propose en 1886 un long texte qui cherche à asseoir son autorité et celle de son administration sur les groupes et les individus. La « question indigène » s'est essentiellement posée, jusque-là, au travers du problème des terres et de l'enjeu que constitue la définition de la propriété indigène, enjeu essentiel pour une colonie de peuplement principalement fondée sur une logique agricole visant à enraciner des bagnards et des colons modestes. Le principe d'une propriété collective kanak est posé en 1868 dans une perspective de refoulement qui aboutira à la fin du siècle à la création de réserves indigènes⁴³. Il est précédé d'un souci d'organisation administrative des groupes kanaks, car il faut attacher cette propriété collective à une base territoriale et sociale légalement instituée. Ainsi est constituée un an auparavant, en 1867, une catégorie juridique nouvelle : la « tribu », autour de laquelle il est prévu d'organiser « tout ce qui a trait à la propriété du sol, à l'administration, à la police, à la responsabilité et à la soumission envers l'autorité coloniale⁴⁴ ». Le principe de la responsabilité collective en cas « de crimes ou délits commis soit par la totalité, soit une partie des membres de la dite agrégation [...], maintes fois appliqué par le gouvernement colonial⁴⁵ », est désormais légalement reconnu, comme le sont les peines collectives, amendes ou séquestres.

Dix-huit ans plus tard, en 1886, le projet de décret sur l'indigénat est l'occasion pour les autorités coloniales de parfaire cette organisation administrative indigène en précisant le contour des « tribus » et en fixant les responsabilités des agents chargés de leur supervision⁴⁶. Il revient au gouverneur de fixer une liste nominative des « tribus », de définir les frontières de leur territoire et de leur attribuer un chef dont les missions sont précisées : maintien de l'ordre, exécution des ordres, recensement, collecte de l'impôt de capitation (qui apparaît pour la première fois), exécution des corvées, scolarisation des enfants dans les écoles indigènes de

42. Les Kanaks, en 1886, sont affaiblis par les maladies. La population a subi, au cours des vingt dernières années du siècle, un sévère déclin démographique. Estimée à 50 000 en 1853, date de la prise de possession française, elle tombe à 41 500 en 1887 et à 27 768 en 1901. Elle reste cependant, en 1887, très largement majoritaire. Les Européens ne sont alors que 18 800. Ils seront 22 750 en 1901 (*Atlas de Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Hachette Calédonie, 1989).

43. Il faut rappeler qu'en Nouvelle-Calédonie, le projet colonial repose sur le principe d'une colonisation « de peuplement » articulée autour de deux logiques : une colonisation appelée « libre », composée d'émigrants, et une colonisation dite « pénale », composée de bagnards à qui l'on promet l'accès à une concession de terre à l'issue de leur peine. La terre est donc au cœur de tous les enjeux et de tous les conflits entre 1853 et 1878. L'écrasement de la grande révolte kanak de 1878 ouvre la voie à un mouvement de spoliations foncières massif et conduit à la mise en place d'une politique de refoulement de la population sur des espaces restreints dont l'aboutissement sera, à la fin du XIX^e siècle, la création des réserves indigènes.

44. Arrêté du 24 décembre 1867, *Bulletin officiel de la Nouvelle-Calédonie*.

45. *Ibid.*

46. Projet de décret relatif à l'administration des tribus de la Nouvelle-Calédonie et des dépendances et à la répression par voie disciplinaire des infractions spéciales aux indigènes (Conseil privé, séance du 22 novembre 1886, archives territoriales, Nouméa).

gouvernement. Un intéressement financier est prévu (10 % des rentrées) ainsi que des récompenses honorifiques. Les chefs indigènes sont placés sous la responsabilité d'un agent de l'administration chargé du contrôle d'un « arrondissement⁴⁷ », lui-même soumis à l'autorité d'un inspecteur des affaires indigènes. Ces derniers, avec les chefs d'arrondissement, sont investis de pouvoirs judiciaires, sous l'autorité du procureur de Nouméa, qui leur permettent d'infliger des peines d'amende et de prison. Le gouverneur peut, quant à lui, décider de l'internement des indigènes et du séquestre de leurs biens. Le décret, signé par le ministre des Colonies, reprend seulement pour partie le projet du Conseil privé. Il confirme les pouvoirs confiés au gouverneur pour ce qui est de la délimitation des « territoires de tribu » et de la nomination des chefs mais refuse de préciser leurs attributions. Le décret ministériel confirme le droit pour les chefs d'arrondissement de statuer par voie disciplinaire sur les infractions commises par les indigènes non-citoyens français, avec pour limite des pénalités allant jusqu'à 15 jours de prison et 100 francs d'amende. Enfin, il confirme le gouverneur dans son droit d'internement et de séquestre. En refusant de préciser les attributions des chefs, le décret fait silence sur la question de l'impôt de capitation, qui n'est pas encore voté⁴⁸, sur la question des corvées, du recensement et sur la scolarité obligatoire des enfants kanaks. Le 23 décembre 1887 est édictée une liste d'infractions spéciales pour les indigènes non-citoyens français :

- « 1. La désobéissance aux ordres.
2. Le fait d'être trouvé hors de son arrondissement sans justifier d'une autorisation régulière.
3. Le port d'armes canaques dans les localités habitées par les Européens.
4. La pratique de la sorcellerie ou les accusations de ces mêmes pratiques portées par les indigènes les uns contre les autres.
5. Le fait d'entrer dans les cabarets ou débits de boisson.
6. La nudité sur les routes ou dans les centres européens.
7. L'entrée chez les Européens sans leur autorisation.
8. Le débroussage au moyen du feu.
9. Le fait de troubler l'ordre ou le travail dans les habitations, ateliers, chantiers, fabriques ou magasins. »

47. Un projet de création d'un corps d'administrateurs civils a été élaboré en 1898 mais celui-ci n'a jamais vu le jour. Les agents de l'administration chargés d'appliquer le régime de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie sont les gendarmes, qui sont placés sous les ordres du chef du service des Affaires indigènes.

48. L'impôt de capitation pesant exclusivement sur les indigènes sera voté en Nouvelle-Calédonie en 1899. Le refus de payer l'impôt ou les retards n'entrent cependant dans la liste des infractions spéciales que par la loi du 3 septembre 1915.

A cette nomenclature, un arrêté du 21 décembre 1888 ajoute :

« 10. Le fait de circuler dans les rues de la ville et ses faubourgs après huit heures du soir. »

Complété en 1892 par :

« 11. Le fait de troubler l'ordre dans les rues de la ville de Nouméa et des centres de l'intérieur. »

Cette liste comprenant onze rubriques va être maintenue en l'état jusqu'en 1907 mais, loin d'être réduite par la suite, elle ne cessera au contraire de s'allonger. Le régime de l'indigénat se durcit en 1915 en intégrant le « refus de payer l'impôt de capitation », le « refus d'exécuter les prestations », le « défaut de présentation au service des Affaires indigènes » en arrivant à Nouméa, le refus de fournir les renseignements demandés par les représentants de l'autorité, les « actes irrespectueux et offensants vis-à-vis d'un représentant de l'autorité » ou la « tenue de discours publics dans le but d'affaiblir le respect dû à l'autorité française ». En 1928, la liste comprend ainsi 21 infractions spéciales⁴⁹.

Des contradictions locales

La prorogation du régime de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie en 1897 est l'occasion pour les autorités coloniales de réorganiser le service des Affaires indigènes et les modalités de son fonctionnement. Il est prévu, en particulier, d'imposer une certaine transparence dans le domaine des punitions qui sont infligées au titre des infractions à l'indigénat en exigeant de la part des gendarmes la tenue de bulletins sur lesquels seront consignés le nom de l'indigène, sa tribu d'appartenance, la faute commise et la punition prononcée. Ce bulletin doit être envoyé sans retard au chef du service des Affaires indigènes qui devra retranscrire les informations sur un registre qui sera ensuite archivé⁵⁰. Dans le souci de dépasser le seul descriptif des textes réglementaires pour tenter de saisir la mise en application pratique de l'indigénat, ces bulletins et registres auraient été précieux mais, à ce jour, il m'a été impossible d'en retrouver ne serait-ce que quelques-uns. Les archives du service des Affaires indigènes semblent, en Nouvelle-Calédonie, avoir mystérieusement disparu – si l'on excepte quelques rapports ou dossiers subsistant ici ou là⁵¹.

49. Dont le port de décorations ou insignes sans droit ni titre et le défaut de déclaration des naissances et décès.

50. Organisation du service des Affaires indigènes, décision du gouverneur du 9 août 1898, *Bulletin officiel de la Nouvelle-Calédonie*.

51. L'impossibilité de retrouver le fonds d'archives du service des Affaires indigènes soulève un véritable problème pour le chercheur qui souhaite étudier « la condition indigène » et les conditions de vie kanakes avant la seconde guerre mondiale. La disparition de ce fonds, dont on

Je me suis alors tournée vers un autre type de témoignage et de source, émanant du service de l'Inspection des colonies chargé d'effectuer, à échéances régulières, des tournées dans les colonies pour étudier le fonctionnement des services administratifs et dénoncer les irrégularités qui y étaient commises⁵². La mission d'inspection dite Fillon/Revel (du nom des deux inspecteurs qui la dirigent), qui passe en Nouvelle-Calédonie en 1907, rend un rapport particulièrement instructif pour notre propos, dans la mesure où le fonctionnement du service des Affaires indigènes et l'application du régime de l'indigénat se trouvent être la cible de nombreuses critiques, révélatrices du contexte local⁵³. Parmi les problèmes qu'il soulève, l'inspecteur Revel dénonce tout d'abord un « régime si commode pour les abus qui, après un long séjour dans cette colonie, paraissent naturels parce que journaliers ». Il en exige à ce titre une réforme car « le régime de l'indigénat autorise un trop grand nombre de personnes à punir les indigènes⁵⁴ ». Il souligne que, parmi les onze infractions spéciales notifiées dans l'arrêté du 23 décembre 1887, quatre seulement sont véritablement « spéciales », c'est-à-dire n'existent pas en droit commun : la désobéissance aux ordres légalement donnés par l'autorité compétente, le fait d'être trouvé hors de son arrondissement sans justifier d'une autorisation régulière, le fait d'entrer dans les cabarets ou débits de boissons, le fait de circuler dans les rues et faubourgs de la ville après huit heures du soir. « Les sept autres, écrit-il, y compris la pratique de la sorcellerie, sont prévues par le code pénal : port d'armes prohibées, violation de domicile, outrage public à la pudeur, etc. [...] Elles ne sont spéciales que quant à la façon dont elles sont réprimées ; et, si elles ont été soumises au régime de l'indigénat, ce ne peut-être qu'en considération de la nécessité de punir rapidement les faits jugés de nature à troubler gravement l'ordre public ou à mettre en danger les personnes et les biens des colons européens⁵⁵. » Tout en admettant cette nécessité (alors que les infractions prévues par le code pénal devraient relever de la compétence de la justice et non de celle du service des Affaires indigènes), Revel souligne l'importance, pour ce service et les gendarmes placés sous son autorité, « d'observer rigoureusement le principe qu'en matière pénale tout est de droit étroit et de limiter strictement aux onze

sait qu'il était très bien constitué et dûment repéré dans les années 1950, reste une énigme non résolue à ce jour.

52. L'Inspection des colonies est un corps de contrôle de l'administration institué en 1879, dont les membres, d'abord issus du commissariat de la Marine, furent ensuite recrutés par concours interne parmi les administrateurs issus de l'École coloniale (créée en 1889). Les inspecteurs des colonies dépendirent d'abord du ministère de la Marine puis de celui des Colonies à partir de 1893 (*Lexique de la colonisation française*, Paris, Dalloz, 1988, p. 209).

53. Inspection Fillon/Revel, vérification du service de l'indigénat, Archives d'outre-mer, série géographique, Nouvelle-Calédonie, 209.

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

infractions prévues la répression disciplinaire par l'amende et la prison⁵⁶ ». Or qu'observe-t-il de façon concrète ?

« Loin d'user avec ménagement des pouvoirs dont il était armé, le service des affaires indigènes les a étendus arbitrairement à des cas qui excédaient sa compétence spéciale et à l'application d'une peine de son invention. Pêchant sans doute plus par ignorance ou par tradition que par intention bien arrêtée, les chefs de brigade n'hésitent pas à appliquer les peines de l'indigénat à des infractions qu'ils dénaturent plus ou moins en rédigeant les "motifs" de punition. C'est ainsi que les vols deviennent, sous une plume experte, des "larcins", que des viols se transforment en "troubles dans la tribu", se concerter et se réunir pour attaquer et voler un passant s'appellera avoir "détroussé" un indigène. La richesse de la langue française permet parfois de curieuses approximations⁵⁷ [...]. »

Revel souligne qu'en dépit de ce qui est prévu dans l'arrêté du 23 décembre 1887, aucun relevé des punitions n'a jamais été établi ni transmis au procureur général, « ceci pour dissimuler, dit-il, les empiétements évidents faits par les agents du service des affaires indigènes dans le domaine relevant du droit pénal⁵⁸ ». Afin de soutenir sa démonstration, Revel cite le cas d'une affaire qui a eu lieu en 1905 sur la côte est du territoire. Un colon se plaint d'avoir eu à plusieurs reprises des têtes de bétail tuées par des Kanaks. La gendarmerie alertée procède à une enquête et arrête plusieurs indigènes qui « font des aveux ». L'affaire remonte jusqu'au gouverneur intérimaire *via* le service des Affaires indigènes sans que la justice ne soit, à aucun moment, contactée. « Du bas au haut de la hiérarchie administrative, tous ont donc, de parti pris, caché à l'autorité judiciaire et le délit et les auteurs de ce délit⁵⁹. » Les peines prévues au titre des infractions spéciales à l'indigénat (100 francs d'amende et 15 jours de prison au maximum) paraissant insuffisantes au chef du service des Affaires indigènes, celui-ci propose un engagement forcé à Nouméa pour une durée d'un an, tout en précisant que ce type de sanction, qui a déjà été appliqué, n'a pas empêché les indigènes de s'évader et de retourner dans leur tribu. D'où la proposition suivante finalement acceptée par le gouverneur : l'exil des inculpés aux Nouvelles-Hébrides où ils seront engagés de force chez des colons⁶⁰. Le cas apparaît évidemment aberrant à Revel, car non seulement les faits relèvent de la compétence de la justice et non de l'administration mais encore la peine elle-même est d'une nature totalement fantaisiste, n'entrant dans aucune catégorie de peine existante ou prévue. La conclusion de l'inspecteur

56. *Ibid.* (souligné par Revel lui-même). La notion de « droit étroit » signifie l'interprétation stricte et non extensive des textes.

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

60. Note envoyée par le chef du service des Affaires indigènes au gouverneur, citée dans le rapport Revel/Fillon.

est sans appel : « Dans cette affaire de Poindimié⁶¹, il y a donc eu illégalité dans l'instruction et la répression, et ce qui rend la faute encore plus grave, c'est que cette illégalité a été voulue. » Et d'ajouter dans la colonne « observations » : « La suite de mon rapport prouve que le chef d'escadron, commandant de la gendarmerie, a lui-même perdu de vue *ce principe fondamental qui sépare la légalité de l'arbitraire*⁶². » Cette phrase fait écho au malaise que suscite depuis sa promulgation le régime de l'indigénat parmi les responsables politiques et administratifs, qui, soucieux du respect de certains principes de droit et de justice, redoutent les dérives d'un appareil colonial vers des pratiques de domination arbitraires et incontrôlées. Revel, comme Isaac avant lui et d'autres après, sont loin de contester la légitimité fondamentale de la colonisation. Ils admettent et soutiennent la nécessité de maintenir des moyens répressifs à l'encontre des populations assujetties, et approuvent en particulier les pouvoirs exceptionnels accordés aux gouverneurs quoique ceux-ci se situent en rupture avec le droit en vigueur en métropole. C'est d'ailleurs ce que Revel demande lorsqu'à la fin de son rapport, il explique : « Dans le régime de l'indigénat, une partie pourrait être conservée, celle qui donne au gouverneur le pouvoir de prononcer en Conseil privé l'internement, pour des motifs hors de la compétence judiciaire ; mais encore serait-il bon que les indigènes ainsi déferés fussent obligatoirement entendus par le Conseil privé⁶³. »

Cette précision révèle le dilemme qui persiste lorsque, s'agissant ici du plus haut niveau des autorités coloniales, le risque existe toujours de franchir cette frontière fragile et mal définie qui sépare ce que Revel appelle « la légalité et l'arbitraire ». Le dilemme se transforme en contradiction aiguë lorsqu'il s'agit d'enquêter sur les pratiques des autorités subalternes en matière d'indigénat. Admettant là encore la nécessité des infractions spéciales pour les indigènes, Revel s'insurge contre l'absence totale de respect qu'il constate pour les procédures réglementaires. Au fond, la légalité qu'il défend doit être prise au sens étroit du terme, à savoir comme conformité aux textes de droit en vigueur : la juste qualification des délits telle que la liste des infractions spéciales les énonce, le respect de la répartition des compétences entre autorités administratives et autorités judiciaires, l'application des peines dans le cadre légalement défini : autant de règles que le service des Affaires indigènes, en accord avec le gouverneur, est très loin de respecter en Nouvelle-Calédonie. C'est pourquoi Revel demande que soient transférées à la justice de paix les compétences que détient, en matière d'indigénat, le service des Affaires indigènes. Comme d'autres avant lui, il voit dans la figure du juge le garant d'une « légalité coloniale », à condition, précise-t-il immédiatement, que « la comparution des inculpés devant le juge se produise

61. Lieu-dit de la côte est.

62. *Ibid.* (souligné par moi).

63. *Ibid.*

dans un délai très court, pour que la punition suive la faute d'aussi près que possible⁶⁴ ». Cette précision signale cette fois-ci la tension existant entre principe de justice et nécessité répressive.

Au-delà des dilemmes de l'inspecteur et des contradictions qu'il relève, Revel, par son rapport, témoigne des effets pratiques quotidiens de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie. Il témoigne d'un service des Affaires indigènes qui, par le biais de la gendarmerie, exerce sur les populations kanaks un pouvoir sans appel, arbitraire et sans contrôle. L'imprécision et l'opacité des enquêtes, l'irrespect des procédures et des textes, la fantaisie des qualifications des délits et des peines ne sont pas le résultat de négligences ou d'incompétences mais bel et bien un moyen de gouvernement pour une administration qui entend régner sans conteste sur la population indigène. Le témoignage de Revel donne à voir le type de pressions et de menaces qui s'exercent dans un contexte colonial « pacifié » sur les individus. Il s'agit là d'un fonctionnement « normal », car Revel rappelle que l'Inspection des colonies a déjà formulé en 1902 des observations analogues. D'autres affaires similaires éclatent au cours des années suivantes et suscitent l'intervention directe du ministère de Colonies qui, comme Revel, critique la partialité des enquêtes de la gendarmerie, la mise à l'écart de l'appareil judiciaire et la rigueur abusive des condamnations⁶⁵. La persistance des faits laisse entrevoir la persistance du système et l'inefficacité des rapports d'inspection ou des interventions du ministère des Colonies. En Nouvelle-Calédonie, aucune réforme de fond ne viendra modifier les pratiques en matière d'indigénat jusqu'à la seconde guerre mondiale.

*

* * *

Cette enquête sur le régime de l'indigénat ouvre des pistes de recherche intéressantes sur les modalités de fonctionnement de l'Etat aux colonies et éclaire les contradictions fondamentales que soulève l'application d'un dispositif répressif dérogatoire du droit commun métropolitain – dispositif qui déroge plus précisément aux principes « républicains » du droit pénal

64. *Ibid.*

65. Le chef Amane, chef des Poyes, accusé en 1909 par des petits chefs placés sous son autorité de divers méfaits (vol de noix de coco, abus dans la collecte de l'impôt de capitation) est condamné pour une peine d'internement de 5 ans sur la foi d'une enquête menée par un gendarme que le ministère des Colonies accuse d'impartialité et d'incompréhension à l'encontre des Kanaks. Le ministère intervient pour dénoncer cette condamnation abusive. Il critique l'arbitraire et la faiblesse de l'enquête et renvoie l'affaire devant l'autorité judiciaire. En 1913, cependant, le ministre des Colonies est encore obligé de dénoncer les recours abusifs à l'internement sous couvert de troubles à l'ordre public pour des faits qui relèvent des tribunaux ordinaires (Archives d'Outre-mer, série géographique, Nouvelle-Calédonie, carton 209).

français. Le régime de l'indigénat ouvre en effet, dans le droit français, un espace juridique nouveau, exclusivement réservé aux indigènes pour lesquels sont créés des délits et des peines inexistants ou inapplicables dans le contexte de la France métropolitaine et républicaine. Certains de ces délits et peines trouvent leur origine dans les situations exceptionnelles prévalant en temps de guerre (internements, séquestres, interdictions de circuler, peines collectives), tandis que d'autres relèvent du contrôle « de proximité » en « situation coloniale » (atteinte à l'autorité et au prestige de l'occupant, interdiction des pratiques locales telles que la sorcellerie ou la nudité, imposition de règles particulières telles que l'interdiction d'entrer dans un cabaret, le fait de faire du feu, de porter des bâtons ou autre). A y regarder de près, comme le souligne l'inspecteur Revel, nombres d'infractions prévues par le régime de l'indigénat existent dans les catégories du droit pénal métropolitain. Il y aurait ainsi une continuité entre la légalité métropolitaine et la légalité coloniale à travers une série de règlements sanctionnant, dans les villes et dans les campagnes françaises ou dans la « brousse » coloniale, des comportements jugés « séditieux », « dangereux » ou « irrespectueux » du point de vue de l'ordre public ou de la morale publique.

Le régime de l'indigénat, cependant, impose une radicale discontinuité entre légalité métropolitaine et légalité coloniale en contrevenant à certains principes fondamentaux du droit français. En ne s'appliquant qu'aux indigènes, il contrevient à la règle de l'égalité devant les lois pénales. En interdisant ou en réduisant la libre circulation des individus dans toutes les colonies, il revient sur un acquis essentiel en matière de libertés publiques. En conférant aux gouverneurs des pouvoirs de haute police, il autorise l'application de mesures injustifiables en temps de paix. Mais, plus encore, le régime de l'indigénat organise un système fondé sur la confusion des pouvoirs administratif et judiciaire, qui est contraire à l'un des acquis essentiels de la Révolution française. C'est sur ce point, comme nous l'avons vu, que se concentrent les critiques les plus virulentes adressées à ce dispositif par ceux qui entendent faire respecter aux colonies l'Etat de droit de conception républicaine. Tous, le parlementaire Isaac comme l'inspecteur Revel, admettent la nécessité d'un régime spécial de répression en cas de menace grave contre la souveraineté française mais contestent, pour les affaires de moindre importance, la concentration des pouvoirs entre les mains de fonctionnaires civils en charge des affaires indigènes – administrateurs civils dans la plupart des colonies, gendarmes en Nouvelle-Calédonie⁶⁶. La « normalisation » de l'Etat colonial, à leurs yeux, passe précisément par la

66. Le fait qu'aucun corps d'administrateurs des affaires indigènes n'ait été institué en Nouvelle-Calédonie s'explique sans doute par la faiblesse numérique de la population kanak. La présence importante d'une population blanche (colons pénaux, colons libres et libérés du bagne), exigeait l'organisation d'un corps de la gendarmerie conséquent et apte à cumuler les fonctions relevant du maintien de l'ordre, y compris dans les tribus.

réduction de « l'exceptionnalité » de la situation coloniale et le renforcement des continuités de l'Etat, c'est-à-dire par un élargissement du droit commun et des compétences de la justice de paix à tous les ressortissants français aux colonies, y compris les indigènes. Une telle demande vise d'abord à supprimer ou au moins à réduire cette « monstruosité juridique » qui consiste à placer dans les mains d'un seul homme le pouvoir de juger et celui de punir. Cette demande vise aussi à normaliser le fonctionnement d'une justice pénale indigène en la rapprochant des usages en vigueur en métropole, en lui appliquant les procédures et les garanties du droit commun français. Faute de pouvoir obtenir l'élargissement des compétences de la justice de paix en Nouvelle-Calédonie, l'inspecteur Revel exige à tout le moins du service des Affaires indigènes et des gendarmes le respect des règles de droit élémentaires : le respect de la nomenclature de délits prévus par la liste des infractions spéciales, la qualification précise des faits, une définition adéquate des peines. L'enjeu consiste à rétablir des règles « bureaucratiques », au sens wébérien du terme, transparentes et prévisibles, pour consolider une administration qui, par sa précision, son rigorisme et sa discipline, saura inspirer la confiance en s'appuyant sur la professionnalisation progressive des ses agents. Il y a là l'idéal d'une bureaucratie coloniale maîtrisée et impartiale. Mais la réalité est tout autre, car ce que l'inspecteur observe relève au contraire de l'arbitraire, de la gabegie, de l'incompétence ou de l'abus de pouvoir. Le régime de l'indigénat laisse, dans les faits, une marge de manœuvre très importante à des agents de l'administration dotés d'un pouvoir considérable. Le fonctionnement du service des Affaires indigènes en Nouvelle-Calédonie, tel qu'il apparaît aux yeux de l'inspecteur, laisse entrevoir l'arbitraire qui pèse sur la population kanak au prise avec le « bon plaisir » de gendarmes locaux qui semblent accuser à l'aveugle et infliger des peines extravagantes et parfaitement imprévisibles. Ces faits font écho à ceux relevés vingt ans auparavant dans les journaux de l'Algérie coloniale par les parlementaires français qui, à la Chambre ou au Sénat, dénoncent la toute-puissance des administrateurs et le type d'arbitraire qu'ils font peser sur la population algérienne. Il y a là une remarquable continuité impériale, à la fois par le type de pouvoir exercé sur les populations colonisées et par le type de dénonciations énoncées contre la figure d'un fonctionnaire colonial agissant en dehors de toutes règles et de tout contrôle, indigne représentant d'un Etat moderne.

Mais les défenseurs de l'Etat de droit républicain sont aux prises avec leurs propres contradictions. Car les soucis de normalisation sont rapidement suspendus au nom des principes de répression. La réduction de l'« exceptionnalité » coloniale se heurte à l'idée solidement ancrée que la « situation coloniale » est d'une nature instable, comme le soulignait Georges Balandier, c'est-à-dire perpétuellement menacée par des forces indigènes toujours insuffisamment contenues. D'où l'argument constamment avancé de la nécessité de maintenir un « régime spécial » que certains voudraient voir

limité aux mesures dites de haute police⁶⁷. Mais d'autres justifient le régime de l'indigénat au motif que la « situation coloniale » a ceci de particulier qu'elle met en contact deux « états de civilisation », l'un indigène et jugé « inférieur », l'autre français et jugé « supérieur ». L'exercice de la justice telle qu'elle se pratique en France ne peut être alors étendu aux indigènes qu'à la suite d'un long et prudent apprentissage, *via* l'imposition d'un ensemble de règles dont l'étude révèle la mise en œuvre d'une « microphysique du pouvoir⁶⁸ » pour imposer un code de comportements obligés aux colonisés. Le régime de l'indigénat est alors présenté comme un sas, un passage obligé dans le lent travail que nécessite l'œuvre de la « mission civilisatrice ». Ainsi la République peut-elle justifier aux colonies l'existence d'un régime répressif en contradiction avec ses propres principes. Dans une de ses lointaines possessions du Pacifique, un chef du service des Affaires indigènes balaye en 1907 d'un revers de main les critiques faites par un inspecteur des colonies en déclarant : « Considérant que l'instruction est encore très peu répandue parmi les indigènes, que leur mentalité n'a guère changé au cours des vingt dernières années, le fonctionnement du régime actuel de l'indigénat paraît devoir être maintenu encore pendant quelque temps⁶⁹. » Le « quelque temps » perdure jusqu'en 1946.

67. Lorsque l'inspecteur Revel réclame l'élargissement des compétences du juge de paix aux affaires relevant de l'indigénat, il s'empresse d'ajouter qu'il faut, aux colonies, accélérer les procédures afin que « la punition suive la faute d'aussi près que possible », et ce au motif d'une « pédagogie punitive ». La justice indigène reste donc spéciale même lorsqu'on cherche à l'aligner sur les normes de la justice métropolitaine.

68. Foucault (M.), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

69. Inspection Fillon/Revel, *Vérification du service de l'indigénat*, Archives d'outre-mer, série géographique, Nouvelle-Calédonie, 209.