MANUEL

DU

CONSEILLER GÉNÉRAL DES COLONIES

MANUEL

DU

CONSEILLER GÉNÉRAL DES COLONIES

Les Assemblées Coloniales : Conseils Généraux, Conseils Coloniaux

PAR

A. RENÉ-BOISNEUF
Avocat
Député de la Guadeloupe
Ancien Président du Conseil Général de la Guadeloupe

PRÉFACE

DE

M. HENRY SIMON
Député du Tarn, ancien Ministre des Colonies

PARIS Ve
ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, RUE VICTOR-COUSIN, 11

1922

A MON CHER GRAND AMI

ADOLPHE CICÉRON

Avocat

Notaire honoraire,

en témoignage d'affectucuse vénération

A MES EXCELLENTS COLLÈGUES ET AMIS

JUSTIN ARCHIMÈDE, CHARLES ROMANA

et GUILLAUME BAJAZET

Conseillers généraux de la Guadeloupe,

qui m'ont déjà donné tant de gages de leur indéfectible
et fraternel attachement et de leur magnifique dévouement
à notre chère Guadeloupe

A TOUS MES AMIS,

A TOUS CEUX QUI M'HONORENT DE LEUR CONFIANCE,

A TOUS MES ÉLECTEURS,

je dédie ce livre qui est aussi leur œuvre, puisque je leur dois
d'avoir pu l'écrire

Avril 1922.

A. RENÉ-BOISNEUF.

PRÉFACE

Faire un livre qui, pour reprendre une phrase de la préface des *Misérables*, « pourra ne pas être inutile », ce fut, de toute évidence, la première ambition de René-Boisneuf, quand il conçut son ouvrage.

Cette ambition, il l'a pleinement réalisée.

Ce n'était pourtant ni facile ni attrayante besogne que d'écrire sur les Conseils généraux aux Colonies... L'aridité de la matière, l'abondance des textes qui la régissent, la variation des doctrines sur le sujet, la contradiction des mesures et des régimes, tout semblait hérisser de difficultés le chemin de l'auteur.

Il a su toutes les écarter.

De son travail considérable est né un ouvrage auquel René-Boisneuf a volontairement donné le titre modeste de *Manuel*. Par ces temps de réclame outrancière où, plus que la délicatesse ou l'excellence du produit, son titre inattendu ou insinuant et sa présentation habile attirent l'acheteur et assurent la clientèle, il faut louer ceux qui veulent tenir plus qu'ils ne promettent. En s'abstenant de donner à son livre quelque appellation savante, René-Boisneuf, par le titre même qu'il a choisi, a bien marqué son intention.

Le lecteur est sûr de trouver dans ce *Manuel* ce qu'il y vient chercher. Désormais, nous aurons sous la main l'ouvrage dans lequel, en même temps que l'historique des Conseils généraux aux Colonies, toutes les règles relatives à leur constitution et à leur fonctionnement sont exposées avec une richesse de

détails et une précision technique qui en feront l'indispensable compagnon de tous ceux qui sont appelés à jouer un rôle actif dans les assemblées délibérantes de nos possessions d'outre-mer.

Mais le lecteur, surtout s'il est homme politique, y trouvera autre chose que des indications de dates, des références de lois et de décrets ou des commentaires de textes.

Il y découvrira les échos d'une conscience courageuse et le jugement d'un esprit élevé.

Certaines descriptions poussées à fond et particulièrement serrées montreront comment un auteur, par amour de la vérité et dévouement à l'intérêt général, n'hésite pas à formuler des conclusions qui, certaines de soulever la protestation des intérêts particuliers, risquent de lui nuire. La lecture des commentaires sur l'article 127 *bis* de la loi des finances du 13 juillet 1911 est édifiante à ce sujet.

Qu'importait, en effet, à René-Boisneuf, commentateur avisé d'une loi de défense coloniale et censeur courageux des abus contre lesquels cette loi prétendait garantir les finances de nos colonies, que lui importait que, contre lui, on pût se servir de ses doctrines et de ses jugements ?

C'est qu'il avait une autre ambition à réaliser.

Il voulait justement donner à son lecteur ce corps de doctrines, cet ensemble de vues générales qui lui serviront de fil conducteur dans le labyrinthe constitué par la législation touffue et souvent contradictoire de laquelle sont nés et par laquelle ont grandi les Conseils généraux aux Colonies.

Et ainsi l'auteur, en dépit de quelques appréciations sévères et extrêmes, dont je rends responsable son tempérament plus que sa froide raison, a pleinement réussi à mettre quelqu'ordre et à faire jaillir quelque lumière dans le chaos de lois, de décrets, de règlements dont il avait à analyser l'inspiration et à démontrer le fonctionnement et surtout à expliquer les variations.

Variations dues aux conceptions différentes, sinon contradictoires, des hommes qui se sont succédé au Ministère de la

Marine et des Colonies, puis au Ministère des Colonies ; variations plus graves dues, aussi, à la nature même des régimes qui, au cours du XIXe siècle, se sont succédé en France.

Et cependant, quand on approfondit les choses, et qu'on prend les faits à la gorge, — excusez l'image, — on se rend compte qu'en dépit des apparences, une tendance s'accuse, comme sous une dure et constante poussée ; et que, malgré quelques réactions momentanées, cette tendance s'accentue et s'accélère.

La France veut, de plus en plus, et dans tous les domaines, faire confiance à ses Colonies.

Elle sait que désormais des liens indissolubles les unissent. Les grands sacrifices hier consentis en commun, les grands sentiments aujourd'hui ressentis en commun, les grands intérêts désormais mis en commun, font que l'on tend vers le jour où rien ne distinguera moralement, intellectuellement, économiquement, la France de ses Colonies. Ce jour viendra plus ou moins vite, suivant les lieux, les hommes, les climats ou les races et il se lèvera sur la nouvelle France et pour le bien commun.

Dans cette voie, on pourra quelque fois ralentir l'allure, mais impossible maintenant de marquer le pas, *a fortiori*, de revenir en arrière.

Le régime des décrets simples, par exemple, vestige d'anciennes conceptions à base de défiance, est destiné à disparaître ; de même que, définis et limités seulement par la loi, les pouvoirs des assemblées délibérantes aux Colonies, quel que soit le nom qu'elles recevront, sont destinés à s'élargir de plus en plus.

Je sais bien que quelques esprits chagrins ne manqueront pas de gémir et les retardataires de nous traiter de rêveurs. — Cassandre, non pas celle de Troie, mais celui de la Comédie italienne — est éternel : Mais que nous chaut Cassandre !

Il plaira aussi à certains de se souvenir que les Colonies se sont parfois révélées inaptes à se gouverner, comme à pratiquer

correctement et utilement un régime de vrai libéralisme. C'est pourtant vers ce régime, qu'on le veuille ou non, qu'on s'en réjouisse ou se lamente, qu'elles marchent, comme le Monde lui-même.

D'ailleurs, le passé et de longues années d'expérience — et il suffit pour s'en convaincre de se rapporter aux vues intéressantes que René-Boisneuf dégage à propos de la description de certains rouages administratifs — prouvent, jusqu'à l'évidence, que la démocratie coloniale prend peu à peu conscience d'elle-même et tend à s'élever jusqu'à sa sœur aînée de France. Que celle-ci l'aide et lui tende une main secourable ! De l'une et de l'autre, c'est l'intérêt et ce sera l'honneur.

Henry SIMON,
Député,
Ancien Ministre des Colonies,

AVANT-PROPOS

Le modeste travail que nous livrons aujourd'hui à la publicité se ressent certainement de la hâte avec laquelle il a été exécuté. Il a été rédigé presque entièrement pendant les vacances parlementaires de 1920. Tel quel, nous le croyons néanmoins susceptible d'être consulté avec fruit par ceux pour lesquels nous l'avons écrit et de leur fournir quelques renseignements utiles.

C'est sa seule ambition.

C'est un simple guide, une sorte de *vade mecum*, que nous avons voulu mettre à la disposition de nos Collègues des Conseils généraux et des Administrateurs des Colonies à assemblées locales, de tous ceux qui sont appelés à participer, à un titre quelconque, à la gestion des intérêts publics dans ces Colonies.

La première condition de toute collaboration utile et féconde entre les organes qui, dans une démocratie, sont préposés à la gestion des affaires publiques, est la connaissance exacte des droits et des devoirs, des attributions et des prérogatives de chacun.

Cette connaissance seule peut permettre une exacte délimitation des frontières, une détermination précise du domaine où doit s'exercer l'activité de chacun ; seule, elle peut empêcher, avec la confusion des pouvoirs, la dilution des responsabilités, le gâchis et l'anarchie qui en sont les conséquences fatales.

La Métropole a décidé que les vieilles Colonies sont d'âge à se suffire à elles-mêmes. Acceptons franchement ce décret

d'émancipation ; mais demandons aussi, respectueusement, mais énergiquement, à la Mère-Patrie de l'appliquer loyalement en ce qui la concerne. Nous ne saurions, sous peine de périr, nous contenter d'un pseudo-régime d'autonomie financière ou budgétaire, qui, sous prétexte d'affranchir le contribuable métropolitain de la charge de certaines dépenses à faire aux Colonies, aboutirait, pratiquement, à livrer, pieds et poings liés, le contribuable colonial à l'arbitraire du pouvoir métropolitain, ou de ses délégués toujours en état de mutation permanente ; aux fantaisies ruineuses de bureaux ministériels irresponsables.

Qui dit autonomie, dit pouvoir propre de décision. Nous ne pouvons nous laisser payer de mots ; laisser appeler autonomie, ce qui ne serait qu'assujettissement ; laisser qualifier décentralisation, ce qui ne serait que *déconcentration*, autant dire, ici, *dictature personnelle*.

Dans tout régime de véritable autonomie, l'extension progressive des libertés locales, le renforcement graduel des pouvoirs spécifiquement locaux, sont des nécessités vitales pour les Colonies.

Le sentiment profond de ces nécessités, que nous voudrions voir partager par tous les coloniaux, a dominé la présente étude, comme il a toujours inspiré notre action de parlementaire ou plutôt d'homme public.

C'est aux coloniaux qu'il appartient d'aménager leurs maisons, de façon à les rendre habitables, agréables, confortables et saines. Et cette besogne essentielle, c'est sur ceux qui restent, et non sur ceux qui passent ou n'attendent que l'occasion de déserter, qu'il faut compter pour la réaliser. L'homme ne s'intéresse effectivement qu'à l'amélioration du milieu où il est appelé à vivre. Le patriotisme local ou de clocher n'exclut pas l'amour de la Grande Patrie : au contraire ! Servir la partie, c'est contribuer à la prospérité de tout.

***

Le long de notre exposé, nous avons été souvent amené à nous citer nous-même. L'on voudra bien nous en excuser. Nous ne pouvions éviter de le faire qu'en acceptant d'être volontairement incomplet ; de passer sous silence les mesures législatives qui ont été réalisées sur notre initiative, pendant ces toutes dernières années et ont abouti à une importante extension des libertés locales dans les vieilles Colonies. Notre action parlementaire méthodique et soutenue pendant notre première législature (1914-1919), a obtenu des résultats dont l'ensemble forme une œuvre de réelle décentralisation.

La loi du 28 novembre 1916, rendant applicables aux vieilles Colonies diverses dispositions de la loi du 10 août 1871, qui constitue la charte des Assemblées départementales métropolitaines, créant, en particulier, deux sessions ordinaires des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion, et permettant à ces Assemblées de se réunir en session extraordinaire, chaque fois qu'elles le jugent nécessaire ; la loi du 23 avril 1918, sur le régime vicinal des mêmes Colonies ; l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918, portant réforme de l'article 33 de celle du 13 avril 1900 ; la loi du 4 janvier 1920, intéressant, en particulier, les attributions des Conseillers généraux en matière de finances municipales ; la loi du 15 juillet 1920, sur l'application aux vieilles Colonies de la législation métropolitaine en matière d'hygiène et d'assistance publiques ; les articles 115 et 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920, créant un budget supplémentaire dans chacune des vieilles Colonies, renforçant le contrôle de la Commission coloniale sur l'exécution du budget local ; d'autres dispositions, éparses dans des textes divers, créant pour les Conseils généraux le droit d'établir des taxes spéciales en vue du fonctionnement de certains services, jusqu'ici totalement négligés, d'intérêt économique et social, etc., etc. : tout cela a procédé de la même inspiration, a tendu vers le même but de décentralisation effective et d'autonomie véritable.

Nos remerciements et notre gratitude vont à tous ceux dont

l'indispensable concours a permis le succès de nos initiatives.

Mais les lois et les règlements ne valent que par la compréhension claire et exacte des problèmes qu'ils doivent permettre de solutionner et par la volonté loyale et sincère que doivent apporter à leur application ceux qui sont chargés de leur exécution.

Le présent ouvrage a pour but de contribuer à faciliter cette compréhension et cette application. Nous serions largement récompensé de nos peines et soins, s'il y parvenait en quelque mesure que ce fût.

***

Nous devons un remerciement particulier — et nous sommes heureux de pouvoir en consigner ici l'expression — à notre excellent parent et ami Hector Louis-Sylvestre, qui voulut bien se charger de revoir une partie des épreuves de notre ouvrage et nous aider à en dresser la table des matières.

PREMIÈRE PARTIE

COLONIES A SÉNATUS-CONSULTE

GUADELOUPE, MARTINIQUE, RÉUNION

MANUEL DU CONSEILLER GÉNÉRAL

DES COLONIES

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

L'Etat et ses subdivisions

« L'Etat, dit Esmein, dans son *Traité de droit constitutionnel*, est la personnification juridique d'une nation ; c'est le sujet et le support de l'autorité publique... Cette autorité, qui ne reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente, quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle la souveraineté.

. . . . . .

« L'Etat, sujet ou titulaire de la souveraineté, n'étant qu'une personne morale, une fiction juridique, il faut que la souveraineté soit exercée, en son nom, par des personnes physiques, une ou plusieurs, qui veillent ou agissent pour lui... »

L'organisme qui exerce l'autorité s'appelle le Gouvernement.

Le Gouvernement comporte des actes de législation, des actes d'administration et des actes de juridiction.

Le législateur fait la loi, c'est-à-dire, pose la règle impérative ou prohibitive qui statue pour l'avenir, dans l'intérêt de tous.

Les tribunaux, c'est-à-dire, les juridictions, tranchent les litiges entre les personnes, en interprétant les règles fixées par la loi.

Tous les autres services publics qui concourent à l'exécution des lois, les services de justice exceptés, constituent l'*Administration*. Ces services ont pour fonction de pourvoir aux besoins généraux. Pour cela, il faut qu'ils puissent disposer de voies et moyens d'exécution ; c'est-à-dire, avoir des ressources. Pour avoir des ressources, il faut avoir la capacité juridique de posséder et de contracter des obligations ; il faut être ce que l'on appelle en droit une personne morale.

L'ensemble des dépenses par lesquelles on pourvoit aux services publics et des ressources qui servent à acquitter ces dépenses constitue le budget.

Les Subdivisions de l'Etat

Les services publics se groupent en plusieurs catégories. Les uns ont pour mission de donner satisfaction aux intérêts de l'ensemble du pays ; les autres embrassent seulement les intérêts spéciaux à des parties plus ou moins étendues du territoire national. Ces subdivisions territoriales s'appellent *département*, *colonie* ou *commune*. La vie de chacune de ces circonscriptions est plus ou moins intense, plus ou moins développée, suivant le degré d'autonomie qu'elle acquiert ; c'est-à-dire, suivant l'étendue de sa capacité juridique, de sa personnalité morale. Mais le département, la *colonie*, comme la commune, présentent un double caractère : ils servent, d'une part à limiter la compétence territoriale des agents de l'Etat pour l'application des lois et l'exécution des services d'intérêt général ; ils constituent, d'autre part, des personnes morales distinctes de l'Etat, ayant des biens propres, des intérêts particuliers, et, partant, des services spéciaux chargés de donner satisfaction à leurs besoins propres. Ils ont, par voie de conséquence, leurs budgets particuliers.

Suivant les époques et les régimes politiques, les dépenses et recettes destinées à donner satisfaction aux besoins régionaux ou locaux ont été confondues dans le budget de l'Etat,

rattachées à ce budget, sous forme de budgets spéciaux ou plus exactement de *budgets des dépenses sur ressources spéciales*, ou en ont été complètement détachées, pour constituer des budgets autonomes (Voir, en particulier, les articles 20 et suivants de la loi du 18 juillet 1892 relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1893).

Les services chargés de l'administration des intérêts régionaux ou locaux ne sont d'ailleurs pas absolument indépendants de ceux auxquels sont confiés les intérêts généraux du pays. Ils sont, au contraire, exécutés, les uns et les autres, le plus souvent, par les mêmes agents qui, suivant les circonstances, agissent comme représentants de l'Etat, de la colonie, du département ou de la commune.

Dans le département, l'autorité exécutive, qu'il s'agisse d'administration générale ou régionale, est représentée par un préfet, assisté d'un secrétaire général et d'un Conseil de préfecture.

Le préfet, dit l'article 3 de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, est le représentant du Pouvoir exécutif dans le département.

Il est, en outre, chargé de l'instruction préalable des affaires intéressant le département, ainsi que *de l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale...*

Dans la colonie, l'autorité exécutive est exercée par un Gouverneur, assisté d'un secrétaire général et d'un Conseil privé.

L'éloignement des colonies de la métropole a toujours exigé que l'on accordât aux Gouverneurs des pouvoirs de décisions propres plus étendus que ceux donnés, en France, aux préfets. Ces pouvoirs, qui ont varié avec les époques et les régimes, se divisent en pouvoirs ordinaires et en pouvoirs extraordinaires (ces derniers à peu près supprimés, en tout cas très réduits, par le décret du 7 novembre 1879).

Les pouvoirs des Gouverneurs trouvent leur base dans les ordonnances organiques du 21 août 1825, pour la Réunion, et du 9 février 1827, pour la Guadeloupe et la Martinique.

Aux termes de ces actes, le Gouverneur était le dépositaire

de l'autorité royale dans chaque colonie. Il exerçait l'autorité militaire, seul et sans partage.

Il exerçait l'autorité civile, avec ou sans la participation du Conseil privé (Art. 7).

Le gouverneur avait la direction supérieure de l'administration de la marine, de la guerre et des finances, *et des différentes branches de l'administration intérieure* (art. 15).

L'art. 9 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui règle la constitution actuelle des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, dispose :

Le commandement général et la haute administration dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, sont confiés, dans chaque colonie, à un Gouverneur, sous l'autorité directe du Ministre de la Marine et des Colonies.

Le Gouverneur représente l'Empereur ; il est dépositaire de son autorité. Il rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police et pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie.

Un Conseil privé, consultatif, est placé près du Gouverneur.

Sa composition est réglée par décret.

L'activité municipale s'exerce sous le contrôle étroit des autorités régionales et, comme, ainsi qu'il vient d'être établi, ces autorités régionales ont pour titulaires des agents de l'Etat, la liaison existe ainsi entre tous les intérêts, sans solution de continuité.

Les intérêts régionaux ou locaux sont directement représentés, dans chaque circonscription administrative, par des Conseils, élus ou nommés, possédant des attributions plus ou moins étendues.

L'organisation départementale est aujourd'hui régie par la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux. La loi du 5 avril 1884, applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, ainsi qu'à l'Algérie, constitue la grande charte communale de la France et des vieilles colonies.

Les textes organiques des Conseils généraux actuels des vieilles colonies sont épars dans divers actes législatifs ou réglementaires, dont les principaux sont les sénatus-consultes

du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, complétés par les règlements d'administration publique des 26 juillet 1854 et 11 août 1866 ; le décret-loi du 3 décembre 1870 ; le décret réglementaire du 12 juin 1879 ; l'art. 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 modifié par l'art. 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 ; les lois des 28 novembre 1916, 23 avril 1918, 4 janvier 1920, 15 juillet 1920 ; la loi de finances du 31 juillet 1920 (art. 115 et 116), etc., etc.

Avant d'entrer dans l'étude des Conseils généraux des colonies, nous remarquerons que, comme pour les départements de la métropole, c'est, indirectement, et sans qu'aucun acte législatif ou réglementaire en ait expressément disposé, que les colonies ont acquis la personnalité morale. Cette personnalité résulte implicitement des ordonnances royales de 1825 qui ont créé les budgets locaux des colonies d'Amérique, de Bourbon, du Sénégal et des Etablissements français de l'Inde.

LES ASSEMBLÉES COLONIALES

HISTORIQUE

La première en date de ces ordonnances constitutives des budgets locaux est du 26 janvier 1825. Son art. 3 stipulait :

> Les dépenses des colonies se rattachant aux dépenses de la guerre et de la marine étant mises à la charge des deux départements, il ne sera plus fait d'allocation spéciale sur les fonds du Trésor Royal aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de Bourbon ; *ces colonies seront désormais chargées de pourvoir sur leurs revenus locaux à toutes dépenses autres que celles qui sont portées au compte de la guerre et de la marine ; à cet effet, il leur est fait abandon des dits revenus, quelles qu'en soient la nature et l'origine.*

Quelques mois après, le 17 août 1825, une autre ordonnance était rendue qui faisait abandon aux colonies de la Guyane, du Sénégal et des établissements de l'Inde de tous leurs reve-

nus locaux, à charge par elles de pourvoir à toutes les dépenses de leur administration intérieure.

On y lit :

Vu nos deux ordonnances du 26 janvier dernier qui ont prescrit, à dater de 1826, diverses dispositions relatives à une nouvelle classification des dépenses des colonies ;

Vu la loi de finances du 13 juin 1825, laquelle a confirmé celles de ces dispositions qui exigeaient le concours des Chambres ;

Voulant pourvoir aux mesures nécessaires pour le complément d'exécution de ce *nouveau système, dont l'effet* est de faire payer sur les fonds de la guerre et de la marine les dépenses coloniales qui se rattachent au service de ces deux départements, *et de laisser à la charge des colonies toutes celles qui intéressent leur administration intérieure* ;

Nous avons ordonné ce qui suit :

Article premier. — En conséquence de ce qui a été stipulé à l'égard de nos colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de Bourbon, par l'article 3 de notre... ordonnance du 26 janvier dernier, *il est fait, à dater de* 1826, à nos colonies de la Guyane française, du Sénégal et à nos établissements de l'Inde, *entier abandon de leurs revenus locaux pour être appliqués à des dépenses de leur service intérieur...*

Les art. 3 et 4 de cette ordonnance contiennent des dispositions d'extrême importance, au point de vue qui nous occupe, et qui intéressent, non plus seulement les trois colonies visées à l'article premier, mais l'ensemble du domaine colonial existant alors. Ces articles sont ainsi rédigés :

Art. 3. — Les établissements publics de toute nature et les propriétés domaniales existant dans nos colonies *leur seront remis en toute propriété*, à la charge de les réparer et entretenir, et de n'en disposer que sur notre autorisation.

Art. 4. — Ne sont pas compris dans les établissements dont il est question à l'article précédent, les bâtiments militaires (à l'exception des hôpitaux), les fortifications, les batteries, forts et autres ouvrages, lesquels restent la propriété de l'Etat.

Ces actes qui ont créé les budgets locaux, qui ont reconnu aux colonies le pouvoir de s'obliger, d'être créancières et débitrices, qui leur ont reconnu la capacité juridique de posséder, en en faisant, d'emblée, des propriétaires de biens mobiliers

et immobiliers, ont créé, du même coup, leur personnalité morale.

Du même coup, aussi, se posa la question de savoir qui devrait les *représenter* pour la gestion de leurs intérêts particuliers.

Jusqu'alors, elles avaient été soumises à un régime de centralisation ou plutôt de déconcentration quasi absolue. L'administration était omnipotente. C'est à peine si, sur les problèmes les plus essentiels, elle daignait prendre l'avis de vagues comités consultatifs nommés par les Gouverneurs eux-mêmes (ordonnances des 22 novembre 1819, 13 août 1823).

La nécessité de modifier cet état de choses s'imposa.

Les premiers Conseils généraux

Dans le rapport adressé au roi à l'appui d'un projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 21 août 1825 sur l'organisation judiciaire et administrative de l'île Bourbon, le comte de Chabrol, ministre de la marine et des colonies, écrivait :

. . . . . .

... Il ne suffisait pas de poser les bases d'une administration forte et éclairée et d'en déterminer les rapports avec le Gouvernement de la métropole ; il a paru, de plus, juste et sage d'appeler les colons, eux-mêmes, à examiner les points les plus essentiels de leur administration, à méditer leurs intérêts, à exposer leurs besoins, à indiquer les moyens qui leur paraissent propres à les satisfaire.

Déjà, les ordonnances royales du 26 janvier dernier, dont les dispositions ont été adoptées par les Chambres, ont fait connaître aux colonies l'intérêt que leur porte votre Majesté, en ne laissant à leur charge que les dépenses de leur administration intérieure, et en faisant supporter, par la métropole, toutes les dépenses de protection.

La conséquence naturelle de ce premier bienfait *devait être d'associer les habitants à la discussion des affaires intérieures de la colonie.*

Pour atteindre ce but, il fallait se garder de recourir aux assemblées coloniales, dont l'expérience n'a que trop prouvé le danger ; mais j'ai cru répondre aux vues bienfaisantes de votre Majesté en lui proposant de faire jouir les colonies d'un établissement dès

longtemps éprouvé en France, et de substituer au *Comité consultatif, un Conseil général qui émettrait son avis* sur l'assiette et *la répartition des contributions, sur les recettes et les dépenses faites ou à faire, sur les travaux d'utilité coloniale, sur les améliorations à introduire dans le régime intérieur, et qui, enfin, indiquerait les candidats parmi lesquels votre Majesté choisirait le député chargé d'être en France, auprès du Gouvernement, l'interprète des vœux et des besoins de la colonie.*

Afin d'attacher plus intimement les colons à cette institution, et d'accroître en elle leur confiance, les Conseils municipaux seront appelés à présenter des candidats parmi lesquels votre Majesté nommera les membres du Conseil général.

. . . . . .

Ces conclusions se traduisirent dans l'article 5 de l'ordonnance du 21 août 1825 concernant le gouvernement de l'île Bourbon, et dans l'article 5 de l'ordonnance du 9 février 1827 sur le gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe.

ARTICLE 5.

Un Conseil général *donne annuellement son avis* sur les budgets et les comptes des recettes et des dépenses coloniales et municipales, et fait connaître les besoins et les vœux de la colonie.

Le titre VI de l'ordonnance du 21 août 1825 (articles 172 à 190) et le titre VII de l'ordonnance du 9 février 1827 (articles 188 à 205) réglaient la composition, la forme des délibérations et les attributions des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion.

Chacune de ces assemblées était composée de douze membres titulaires et de douze suppléants nommés par le roi, sur une liste double de candidats présentés par les Conseils municipaux de la colonie.

La durée du mandat était de cinq années.

Pour être éligible, il fallait être âgé de trente ans révolus ; être né dans la colonie ou y être domicilié depuis cinq ans ; être propriétaire de terres et recenser au moins quarante esclaves, ou payer trois cents francs de contributions directes, non compris l'impôt municipal, ou payer patente de négociant de première ou de seconde classe.

L'article 177 de l'ordonnance du 21 août 1825 pour la Réunion disposait :

Le Conseil général s'assemble nécessairement *deux fois l'an.*
Il est convoqué par le Gouverneur qui peut le réunir extraordinairement.
Chaque session est de quinze jours. Le Gouverneur en prolonge la durée, s'il le juge nécessaire.

L'article 193 de l'ordonnance du 9 février 1827, pour la Guadeloupe et la Martinique, ne prévoyait, au contraire, qu'une session ordinaire du Conseil général, il prescrivait :

Le Conseil général *s'assemble au moins une fois par an.*
Il est convoqué par le Gouverneur qui peut le réunir extraordinairement, et qui fixe l'époque de la session ordinaire ou extraordinaire.
Chaque session est de quinze jours. Le Gouverneur en prolonge la durée, s'il le juge nécessaire.

Le Conseil nommait son bureau et pouvait nommer des commissions pour l'examen des diverses matières entrant dans ses attributions.

Attributions du Conseil général.

Les attributions des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion étaient fixées par le chapitre II du titre avant-dernier des ordonnances de 1825 et de 1827.

Les articles 196 à 201 de l'ordonnance du 9 février 1827 disposaient :

Art. 196

Le Conseil général entend le compte de la situation des différentes parties de l'administration de la colonie, qui lui est présenté par les chefs de service, chacun en ce qui est relatif à ses attributions.

Art. 197

Le Conseil est appelé *à délibérer* et à donner son avis sur les matières ci-après, qui lui sont communiquées par l'ordre du Gouverneur, savoir :

1° Le projet de budget des recettes et des dépenses à la charge de la colonie ;

2° Les projets de budgets des communes ;

3° L'état des dépenses à faire dans la colonie pour le compte de la métropole ;

4° Les comptes généraux des recettes et des dépenses effectuées pendant l'année précédente ;

5° Le projet d'ordonnance relatif aux impositions annuelles ;

6° Les projets de travaux à exécuter annuellement dans la colonie ;

7° Les réquisitions de noirs et le meilleur mode à employer pour leur levée ;

8° L'emploi fait ou à faire des noirs du service colonial ;

9° Les comptes annuels des recettes et des dépenses communales;

10° Les projets annuels des travaux communaux ;

11° L'ouverture, l'élargissement ou le redressement des chemins vicinaux et de ceux qui conduisent à l'eau ; l'établissement des embarcadères ;

12° La portion contributive de chaque commune aux travaux qui intéressent plusieurs communes.

Art. 198

Le Conseil général peut être consulté par le Gouverneur :

1° Sur les améliorations à introduire dans le régime intérieur de la colonie, et spécialement dans le régime des esclaves ;

2° Sur les mesures à prendre pour favoriser le commerce et l'agriculture.

Art. 199

Le Conseil général est spécialement chargé de signaler les abus à réformer, les économies à faire, les améliorations à introduire, et d'exprimer ses vœux sur ce qui peut accroître la prospérité de la colonie et intéresser le bien-être de notre service.

Art. 200

Il a le droit de demander communication de toutes les pièces et documents relatifs à la comptabilité.

Il peut aussi réclamer les autres renseignements qu'il juge propre à éclairer ses délibérations. Dans ce dernier cas, le Gouverneur décide s'il sera fait droit aux demandes du Conseil.

Art. 201

Le Conseil général, à la fin de chaque session, désigne deux de ses membres qui, dans l'intervalle d'une session à l'autre, sont appelés par le Gouverneur pour siéger en conseil privé, lors de la discussion des projets d'ordonnance, d'arrêtés ou de règlements.

. . . . . .

Il semble inutile de commenter longuement les dispositions qui précèdent. Il suffit de les lire pour se rendre compte que les Conseils généraux créés sous le règne de Charles X étaient plus que de simples organes consultatifs et que, soit par les conditions de leur recrutement, soit par la nature et l'étendue de leur attributions, ils constituaient de véritables assemblées délibérantes, dont les votes pouvaient avoir une très réelle influence sur les affaires des colonies intéressées.

Cette influence pouvait d'autant mieux se manifester et s'exercer, que c'était le Conseil général qui présentait les candidats parmi lesquels le roi choisissait le député titulaire (ainsi que son suppléant), lequel devait résider près du Ministre de la marine et des colonies, afin « de donner des explications sur les divers objets des délibérations du Conseil, et d'en suivre l'effet ; comme aussi de faire valoir auprès du Gouvernement de la métropole les réclamations particulières que les habitants de la colonie pouvaient avoir à formuler » (art. 202 de l'ord. du 9 février 1827).

Le président du Conseil général correspondait directement avec le Ministre de la marine et des colonies, auquel il adressait, à la fin de chaque session, une expédition des procès-verbaux des délibérations de l'assemblée. Le président correspondait aussi directement, du moins pendant la durée des sessions, avec le député de la colonie.

Le libéralisme de ces dispositions, surtout lorsque l'on se reporte à l'époque où elles ont été édictées, paraît extraordinaire. Ce qui accentue encore ce caractère et frappe davantage l'attention, c'est que c'est sciemment que les auteurs des célèbres ordonnances qui forment encore, en partie, la charte constitutive de nos vieilles colonies, ont entrepris d'ériger en face de l'autorité administrative une représentation sérieuse des intérêts locaux, susceptible de faire contrepoids à la puissance du Gouverneur et d'en entraver les manifestations arbitraires.

Les Conseils supérieurs, lit-on, dans le rapport déjà cité du comte de Chabrol, n'avaient plus et ne pouvaient plus avoir leur ancienne

importance, depuis que, réduits aux fonctions judiciaires, ils étaient privés de ce droit de représentation qui formait un contrepoids si utile à l'autorité des gouverneurs et des intendants.

. . . . . .

... Le Gouverneur, choisi dans vos armées de terre ou de mer, ne peut apporter dans le maniement des affaires administratives toute l'habitude et les connaissances qu'elles exigent. D'un autre côté, il se trouve surchargé de détails, lorsqu'il ne devrait avoir à s'occuper que de la haute direction du gouvernement.

Des chefs sur lesquels ne pèse aucune responsabilité peuvent devenir des instruments passifs de sa volonté ou s'emparer, à l'abri de son nom, de la conduite des affaires.

Le Conseil actuel du Gouvernement composé, en partie, d'éléments que le Gouverneur choisit et renouvelle à son gré et n'ayant d'ailleurs, dans tous les cas, que la faculté d'émettre un avis, ne présente qu'une garantie insuffisante et un contrepoids illusoire.

Dans la réalité, cette organisation n'offre d'autre gage de sécurité que le caractère personnel des gouverneurs, et tendrait à placer dans leurs mains l'exercice du pouvoir arbitraire, de ce pouvoir que votre Majesté repousse pour elle-même, et qu'elle ne veut voir peser sur aucune partie de ses sujets.

. . . . . .

D'un autre côté, la progression générale des idées, à laquelle les colons ne sont pas restés étrangers, les lumières répandues parmi eux, et leur position sociale, leur donnent *de justes droits* (*sic*) à réclamer une partie de ces avantages précieux que la France doit au retour du gouvernement légitime.

Il fallait donc, sans rien enlever à la force réelle du pouvoir appelé à régir, à défendre, à protéger les colonies, lui tracer de justes limites, régulariser son action, lui donner les moyens de s'éclairer, et garantir à la fois et les administrés et lui-même contre les inconvénients de l'erreur et les dangers de l'arbitraire...

. . . . . .

Un pareil langage, nous avons de sérieuses raisons de le penser, risquerait fort, en l'an cinquantième de la troisième République, de heurter les convictions démocratiques de certains titulaires du portefeuille ministériel des colonies et de paraître tout simplement subversif à la plupart de nos proconsuls coloniaux !...

La loi du 24 avril 1833. — Les Conseils coloniaux

Le régime instauré par les ordonnances de 1825 et de 1827 dura jusqu'en 1833.

La charte du 14 août 1830 avait décidé, par son article 64, que les colonies seraient régies par des lois particulières.

Comme colonies, l'on ne comptait alors que la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane. Le Sénégal et l'Inde étaient considérés comme de simples « établissements », presque comme de simples « comptoirs ».

La loi du 24 avril 1833, votée en exécution de la prescription de l'article 64 de la charte constitutionnelle de 1830, n'intéresse donc que les colonies d'Amérique et Bourbon. Le Sénégal et les Etablissements de l'Inde restèrent soumis au régime des ordonnances.

Comme les ordonnances de 1825 et de 1827, cette loi fut inspirée par un très large esprit de libéralisme et par une très réelle et très vive préoccupation de décentralisation administrative.

La pensée-mère de la loi, a écrit son rapporteur à la Chambre des députés, c'est de retenir dans le domaine de la législation, le jugement des questions générales ou qui affectent d'une manière directe les intérêts moraux et matériels de l'Etat ; de remettre à la décision d'une législature locale, instituée à cet effet, les matières qui se rattachent à l'intérêt particulier des colonies en général et de chaque colonie en particulier ; enfin, de confier pour un délai déterminé à l'autorité royale, en outre du pouvoir exécutif qui lui appartient, et sous *l'obligation de consulter préalablement les colonies*, le soin de statuer sur quelques matières qui, par leur nature, ne sont pas du ressort de la législation générale et qui ne pourraient pourtant encore être remises à la législature locale, sans qu'on eût à redouter de sa part ou les erreurs dans lesquelles pourrait entraîner l'inexpérience, ou l'influence de quelques préjugés...

L'article premier de la loi du 24 avril 1833 ordonnait :

Article premier. — Dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon et de la Guyane, le Conseil général sera remplacé par un Conseil colonial dont les membres seront élus et

les attributions réglées conformément aux dispositions de la présente loi.

La répartition des matières entre la législature métropolitaine, le pouvoir exécutif métropolitain, et le Conseil colonial, fut faite par les articles 2 à 6 de la loi.

Art. 2. — Seront faites par le pouvoir législatif du royaume :

1° Les lois relatives à l'exercice des droits politiques ;

2° Les lois civiles et criminelles concernant les personnes libres et les lois pénales déterminant pour les personnes non libres les crimes auxquels la peine de mort est applicable ;

3° Les lois qui régleront les pouvoirs spéciaux des gouverneurs, en ce qui est relatif aux mesures de haute police et de sûreté générale ;

4° Les lois sur l'organisation judiciaire ;

5° Les lois sur le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite des noirs, et celles qui auront pour but de régler les relations entre la Métropole et les colonies.

Art. 3. — Il sera statué par ordonnances royales, les Conseils coloniaux ou leurs délégués préalablement entendus :

1° Sur l'organisation administrative, le régime municipal excepté ;

2° Sur la police de la presse ;

3° Sur l'instruction publique ;

4° Sur l'organisation et le service des milices ;

5° Sur les conditions et les formes des affranchissements, ainsi que sur les recensements ;

6° Sur les améliorations à introduire dans la condition des personnes non libres, qui seraient compatibles avec les droits acquis ;

7° Sur les dispositions pénales applicables aux personnes non libres pour tous les cas qui n'emportent pas la peine capitale ;

8° Sur l'acceptation des dons et legs aux établissements publics.

Art. 4. — Seront réglées par des décrets rendus par le Conseil colonial, sur la proposition du gouverneur, les matières qui, par les dispositions des deux articles précédents, ne sont pas réservées aux lois de l'État ou aux ordonnances royales.

Art. 5. — Le Conseil colonial discute et vote, sur la présentation du gouverneur, le budget intérieur de la colonie.

Toutefois, le traitement du gouverneur et les dépenses du personnel de la justice et des douanes sont fixés par le gouvernement, et ne peuvent donner lieu de la part du Conseil qu'à des observations.

Art. 6. — Le Conseil colonial détermine, dans les mêmes formes, l'assiette et la répartition des contributions directes.

Art. 7. — Le Conseil colonial donne son avis sur toutes les dépenses des services militaires, qui sont à la charge de l'Etat.

Indépendamment de l'importance des attributions propres conférées aux conseils coloniaux par la loi du 24 avril 1833, le caractère libéral de cette loi s'accentue singulièrement par le mode de recrutement de ces assemblées.

Les ordonnances de 1825 et de 1827 avaient réservé au roi la nomination des membres des Conseils généraux. La loi de 1833 décide que les membres des Conseils coloniaux seront élus; et les dispositions du titre III de cette loi ne font qu'étendre aux colonies, avec des modifications de détail insignifiantes, le régime électoral appliqué dans la métropole.

Il suffit, pour s'en convaincre, de rapprocher ces dispositions de celles de la loi du 22 juin 1833 sur les Conseils généraux des départements.

Le Conseil colonial se composait de trente membres, à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, et de seize, à la Guyane. Les membres étaient élus pour cinq ans (art. 13).

Le Conseil avait une session ordinaire annuelle et pouvait être convoqué en sessions extraordinaires par le Gouverneur. Il élisait son bureau (art. 4).

Le Conseil colonial était élu par des collèges auxquels pouvait prendre part tout Français âgé de vingt-cinq ans accomplis, né dans la colonie ou qui y était domicilié depuis deux ans, jouissant de ses droits civils et politiques et payant *en contributions directes*, sur les rôles de la colonie, *trois cents francs* à la Martinique et à la Guadeloupe et *deux cents francs* à l'île de Bourbon et à la Guyane, ou justifiant qu'il possédait dans la colonie des propriétés mobilières ou immobilières d'une valeur de *trente mille francs*, à la Martinique et à la Guadeloupe, et de *vingt mille francs*, à l'île de Bourbon et à la Guyane (art. 20).

Etait éligible tout électeur âgé de *trente ans*, payant *six cents francs de contributions directes* à la Guadeloupe et à la Martinique, et *quatre cents francs*, à Bourbon et à la Guyane, ou justifiant de la possession de propriétés mobilières ou

immobilières d'une valeur de *soixante mille francs*, à la Guadeloupe et à la Martinique, et de *quarante mille francs*, à Bourbon et à la Guyane (art. 21).

Enfin, l'article 23 disposait : « Une ordonnance royale déterminera avec les modifications qu'exigent les circonstances locales, l'application à chacune des colonies, des dispositions réglementaires de la loi du 19 avril 1831 sur les élections. »

Cette ordonnance fut rendue le 13 mai 1833.

Il suffit de comparer ses prescriptions avec celles de la loi de 1831 pour constater qu'en fait, en 1833, la législation électorale de la métropole fut étendue aux vieilles colonies.

L'ACCESSION DES HOMMES DE COULEUR AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Ce qu'il faut encore souligner plus fortement, c'est que, en même temps que la loi libérale de 1833 sur le régime législatif des colonies, était promulguée une autre loi relative à l'exercice des droits civils et politiques des hommes de couleur libres.

Voici les deux articles de cette loi :

ARTICLE PREMIER. — Toute personne née libre, ou ayant acquis légalement la liberté, jouit, dans les colonies françaises : 1° Des droits civils ; 2° Des droits politiques, sous les conditions prescrites par les lois.

Art. 2. — Sont abrogées toutes dispositions de lois, édits, déclarations du Roi, ordonnances royales ou autres actes contraires à la présente loi, et notamment toutes restrictions ou exclusions qui avaient été prononcées, quant à l'exercice des droits civils et des droits politiques, à l'égard des hommes de couleur libres et des affranchis.

Au cours de la discussion à la Chambre des pairs du projet de loi sur le régime législatif des colonies, l'abaissement du cens électoral et du cens d'éligibilité fut proposé, en considération du fait que les hommes de couleur, dont on voulait faciliter l'accession à la vie publique de leur colonie, ne possé-

daient que des fortunes médiocres. Un cens trop élevé devait aboutir à les exclure des collèges électoraux, et, *a fortiori*, des assemblées élues.

Cette proposition fut repoussée, eu égard aux attributions considérables accordées aux Conseils coloniaux et par la préoccupation, affirmée, de confier l'exercice de ces attributions à des personnes paraissant offrir les plus sérieuses garanties. Il est dans la logique de tout système électoral purement censitaire de proportionner les chances de savoir et de compétence au degré de fortune des électeurs et des élus.

Notons d'ailleurs que la loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des Conseils généraux de départements, promulguée à deux mois d'intervalle, fixait, par son article 4, l'âge d'éligibilité aux assemblées départementales à *vingt-cinq ans*, sous condition d'un cens de *deux cents francs* de contributions directes. Ces différences étaient justifiées par la circonstance que les Conseils généraux, — il en a été ainsi jusqu'à la loi du 10 mai 1838, — étaient des corps purement consultatifs, tandis que les Conseils coloniaux constituaient, en quelque manière, de véritables législatures locales.

Attributions des Conseils coloniaux

Seront réglées par décrets rendus par le Conseil colonial sur la proposition du Gouverneur, disait l'art. 4 de la loi de 1833, les matières qui, par les dispositions des deux articles précédents, ne sont pas réservées aux lois de l'État ou aux ordonnances royales.

Le mot *décret* a été adopté pour désigner les décisions des assemblées coloniales, afin d'éviter toute confusion avec d'autres termes ayant déjà une acception propre dans le langage du droit administratif. Le mot loi devait continuer à exprimer la volonté du Parlement ; les ordonnances désignaient les mesures réglementaires édictées par le roi ; l'on convint d'appeler *décrets* les délibérations des Conseils coloniaux. Aujour-

d'hui, les décrets sont des prescriptions réglementaires ou d'ordre individuel édictées par le Président de la République pour assurer l'exécution des lois.

En fait, le Conseil colonial statuait, sauf approbation royale, sur tout ce qui intéressait la vie intérieure de la colonie. Il avait dans ses attributions, notamment, l'organisation municipale.

C'est en vertu de ce pouvoir spécial que furent rendus les décrets coloniaux du 12 juin 1837 sur l'organisation municipale de la Martinique et du 20 septembre 1837 sur celle de la Guadeloupe. C'est en vertu de ce même pouvoir, dont l'exercice avait été provisoirement confié aux commissaires généraux de la République par le décret du 27 avril 1848 supprimant les Conseils coloniaux, que fut rendu l'arrêté local du 12 novembre 1848 du commissaire général Sarda-Garriga, sur l'organisation municipale de la Réunion.

Attributions financières. — Les attributions financières du Conseil colonial méritent de retenir quelque temps l'attention.

Ces attributions étaient fixées par les articles 5 et 6 de la loi de 1833.

Art. 5. — Le Conseil colonial *discute et vote*, sur la présentation du Gouverneur, le budget intérieur de la colonie.

Toutefois, le traitement du Gouverneur et les dépenses du personnel de la justice et des douanes sont fixées par le Gouvernement et ne peuvent donner lieu de la part du Conseil qu'à des observations.

Art. 6. — Le Conseil colonial *détermine dans les mêmes* formes l'*assiette et la répartition des contributions directes.*

Il résulte de l'examen de ces dispositions, de leur rapprochement et de leur combinaison avec celles des ordonnances antérieures sur le budget local, que ce budget comportait trois catégories de dépenses :

a) Dépenses réservées ou de souveraineté (gouvernement, justice, douanes), réglées par ordonnances ;

b) Dépenses d'administration générale, soumises au vote du Conseil colonial, sauf approbation ;

c) Dépenses d'intérêt local, votées aussi par le Conseil colonial, toujours sous réserve d'approbation.

D'autre part, les recettes du budget local se répartissaient en deux groupes :

1° Celles provenant des droits de douane, de navigation, de timbre, de greffe et d'hypothèques, dont la quotité et les règles d'application échappaient au vote du Conseil colonial ;

2° Celles résultant des contributions directes, dont cette assemblée (art. 6 de la loi de 1833) déterminait l'assiette et la répartition.

Les inconvénients de ce régime ne tardèrent pas à se manifester.

La confusion faite dans les mêmes budgets, de recettes et de dépenses soumises, les unes, au vote, les autres, aux simples observations des Conseils coloniaux, lit-on, dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à modifier le système financier des colonies, déposé le 6 avril 1841 sur le bureau de la Chambre des députés, a amené de la part de ces corps délibérants des résolutions, non seulement peu conformes aux besoins réels de l'Administration, mais parfois même excédant la limite de leurs attributions. La régularisation des budgets locaux est devenue dès lors hérissée des plus grandes difficultés.

Enfin, depuis 1839, le Gouvernement et les Chambres ayant reconnu la nécessité d'augmenter le service des douanes, de la justice, du culte et de l'instruction publique aux colonies, des allocations spéciales ont été comprises, à cet effet, dans le budget annuel du département de la marine, sous le titre de *services accessoires des colonies* ; en sorte que, dans les colonies, des dépenses de même nature sont acquittées en partie sur les fonds métropolitains, en partie sur les fonds locaux dont le vote par les Conseils coloniaux est toujours plus ou moins incertain. Cet état de choses est devenu incompatible, non seulement avec le bon ordre de la comptabilité, mais aussi avec la libre action du Gouvernement et de l'administration dans nos possessions d'outre-mer.

Pour faire cesser cet état de choses, le Gouvernement estima qu'il fallait adopter les mesures suivantes :

1° Mettre à la charge des fonds de l'État la totalité des dépenses de souveraineté et d'administration générale qui se font dans les colonies, et qui peuvent être assimilées aux dépenses de même

nature que comprennent en France, pour les départements, les budgets de divers ministères ;

2° Faire percevoir pour le compte de l'État, dans les colonies, les contributions directes déjà établies sous la dénomination de droits d'enregistrement, de greffe, de douanes et de navigation.

3° Assimiler le surplus des dépenses et des contributions coloniales aux dépenses et aux contributions départementales facultatives et extraordinaires, qui figurent dans le budget général de l'État, mais seulement pour ordre et sous réserve des votes des Conseils généraux.

. . . . . .

Pour démontrer l'opportunité et même l'urgence d'une réforme financière, écrivait, de son côté, le rapporteur du projet de loi à la Chambre des députés, les preuves abondent.

. . . . . .

En moins de cinq années, quarante-deux décrets coloniaux n'ont pu être revêtus de la sanction royale, la plupart pour des raisons graves.

Les Conseils coloniaux ont plus d'une fois tenté, au nom de la loi du 24 avril 1833, d'empiéter sur les prérogatives réservées au Gouvernement par les articles les moins susceptibles d'interprétation.

Dans chacune de leurs sessions, et malgré la résistance des gouverneurs, ils votent des sommes considérables destinées à des dépenses secrètes, condamnées par les Chambres lors du règlement définitif du budget de 1836.

L'irrégularité de ces allocations est attestée par l'ordonnance même qui vient d'apurer les comptes des exercices 1835, 1836, 1837 et 1838. En peu d'années, la caisse de réserve de la Martinique a été épuisée ; les fonds de réserve de la Guadeloupe et de Bourbon décroissent rapidement. Les subventions allouées par les Chambres sont devenues des occasions de conflit par la prétention des Conseils qui en ont voulu régler la quotité et l'emploi.

L'incertitude des attributions respectives altère les bases du bon ordre et de la sécurité : il deviendrait impossible aux gouverneurs de conserver la confiance nécessaire à l'exercice de leur autorité, si chaque jour les rouages du mécanisme administratif étaient désorganisés sous leurs yeux et si les fonctionnaires restaient soumis à des influences extra-légales. Les ordonnances royales rendues en vertu de la loi de 1833 ont été taxées d'inconstitutionnalité (Conseil colonial de la Martinique, séance du 16 juin 1841).

Les modifications profondes qui pénétreront dans les colonies françaises doivent être précédées des bienfaits d'un enseignement religieux. Les Chambres ne se sont pas contentées de déclarer qu'aucun sacrifice ne sera demandé sans compensation, elles ont voulu préparer une émancipation pacifique qui ne doit enfanter ni l'oiseveté ni la licence.

C'est donc au profit de la population tout entière que doivent se développer, aux frais de la métropole, les moyens d'instruire et de moraliser les noirs. Le concours des Conseils coloniaux eut facilité les résultats espérés ; loin de les seconder, on a frappé de réductions les traitements qui devaient se coordonner avec ceux alloués directement par l'Etat.

C'est la Cour des Comptes qui avait, la première, suggéré la nécessité de la réforme qui fut réalisée par la loi du 25 juin 1841.

Dans ses rapports généraux sur les comptes des années 1837, 1838 et 1839, elle avait relevé les plus graves irrégularités — on peut dire un véritable gâchis — dans la comptabilité budgétaire de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane. Elle avait souligné le perpétuel conflit qui régnait entre les Gouverneurs et les Conseils coloniaux relativement à la fixation de dépenses comme celles afférentes au traitement du Gouverneur, du personnel de la justice et des douanes, dont les chiffres devaient pourtant être établis par le Gouvernement métropolitain.

Le défaut de dispositions précises, ayant pour but de fixer clairement la situation respective du Gouvernement et du pouvoir local, constatait la Cour, dans son rapport sur les comptes de 1837, occasionne des dissentiments continuels sur le vote et l'approbation des dépenses qui suspendent la sanction définitive du budget et soumettent tous les services au régime des décisions provisoires.

Cette position entretient une lutte inévitable entre les autorités qui devraient se prêter un concours mutuel. Nous en avons une preuve incontestable dans les vœux émis à la Martinique, pour échapper au contrôle de la Cour des comptes et surtout dans le débat qui vient de s'élever sur des crédits ouverts à des dépenses mal spécifiées et présentées sous des dénominations obscures à l'assentiment de l'administration supérieure, qui a refusé de l'accorder. Ces allocations extraordinaires, déjà mentionnées dans notre dernier rapport, ont été proposées par les Conseils coloniaux et ont donné lieu à des paiements effectifs, aux délégués des colonies, dénués de pièces justificatives...

Tout s'exécute dans ces régions éloignées, lit-on encore dans le rapport sur les comptes de 1839, sans règle préalable, sans approbation légale, ni des ressources, ni des besoins, avec tous les obstacles d'un débat continuel et au milieu du désordre inévitablement attaché au régime du provisoire...

Et, pour faire cesser ce désordre, la Cour des Comptes renouvelait les vœux déjà formulés dans ses deux précédents rapports de « *faire assimiler le service colonial à celui des autres départements de la France et de le rattacher*, à ce titre, *et dans la même forme au budget général de l'Etat* ».

Nous ne verrions plus, disait-elle, *de frais considérables alloués, chaque année, aux délégués coloniaux et ajoutés à leurs traitements sans destination patente et sans justification d'emploi.*

Nous ne retrouverions plus de réductions irrégulières opérées arbitrairement par les Conseils des colonies sur *les crédits de la justice et des douanes que le Gouvernement a seul le droit de fixer en exécution de l'article* 5 *de la loi de* 24 *avril* 1833.

L'administration supérieure ne serait plus exposée à voir supprimer, sans l'assentiment de la métropole, des taxes locales qui concourent au paiement de services subventionnés par le Trésor...

Ces citations, multipliées à dessein, tendent à préciser les causes qui ont annexé la réforme opérée par la loi du 25 juin 1841 dans le régime financier des colonies. Presque tous les auteurs qui ont eu l'occasion de signaler cette réforme ont voulu déduire de la nécessité où l'on s'est trouvé alors de modifier les attributions financières des anciens Conseils coloniaux, la preuve de l'inaptitude foncière des assemblées coloniales à s'accommoder d'aucun régime libéral de large et effective décentralisation administrative. Cette conclusion a été inspirée, aux uns, par leur hostilité systématique à toute politique coloniale de décentralisation administrative ; aux autres, par une vue superficielle des choses et par cette erreur trop commune qui consiste à vouloir juger les institutions de façon abstraite, sans tenir aucun compte du milieu dans lequel elles doivent s'appliquer et de la mentalité de ceux qui doivent assurer cette application.

L'étude impartiale des faits nous semble devoir conduire, dans le cas qui nous occupe, à une double constatation :

1° Les abus auxquels le régime de la loi de 1833 a donné lieu, en matière budgétaire, ont été les conséquences de l'insuffisance et des lacunes mêmes du texte dont l'application semble n'avoir laissé que des mécomptes ;

2° Les abus relevés ont eu leur cause réelle et profonde dans l'état économique et social des colonies, à l'époque où la loi de 1833 devait s'y appliquer.

I. — Insuffisance de la loi

Dans son rapport sur le projet de loi devenu la loi du 25 juin 1841, le député Lacrosse faisait sur la loi de 1833 diverses observations dont il faut retenir celle qui suit :

. . . . . .

« Le départ des attributions législatives est fait avec méthode. Quant au régime financier, il ne paraît pas avoir été l'objet d'une étude attentive. C'est en vain qu'un homme d'Etat distingué (discours du baron Mounier, à la Chambre des Pairs, le 1er mars 1833) annonçait que le budget, ce nœud où aboutissent toutes les difficultés du Gouvernement représentatif, ne saurait être rédigé avec trop de soin. Ces détails pratiques semblèrent d'un intérêt secondaire ; *le budget ne fut défini par aucun article, et des instructions équivoques portèrent aux colonies le germe d'une confusion qui se perpétue...* »

La confusion devait naître, à notre avis, moins de l'absence d'une définition légale, à laquelle il eût été facile de suppléer, que des lacunes et des défauts de la loi elle-même.

Le Conseil colonial (art. 5) devait discuter et voter le budget, dont le projet était préparé et présenté par le Gouverneur.

Mais les principales dépenses (Gouvernement, justice, douanes) et les principales recettes de ce budget (droits de douane, de navigation, de timbre, de greffe et d'hypothèque) échappaient à l'assemblée locale ; les unes et les autres étaient réglées par le Gouvernement métropolitain.

Seules, les contributions directes restaient soumises au vote du Conseil.

Les seules ressources dont le Conseil colonial pouvait légalement disposer étaient donc constituées par le produit des contributions directes et par l'excédent éventuel des recettes

des divers droits indiqués plus haut sur les dépenses réservées. C'est avec cela que l'assemblée devait faire face à toutes les autres dépenses d'administration et d'intérêt local.

Cette situation s'aggrava au fur et à mesure que les pouvoirs publics métropolitains, mus par la généreuse et humaine préoccupation de préparer l'abolition de l'odieux régime de servitude qui désolait les colonies, édictaient des mesures de protection et d'éducation intellectuelle et morale en faveur des esclaves. L'observation de ces mesures devait entraîner de nouvelles charges pour le budget local ; et, dans le système de la loi de 1833, où les seules contributions directes devaient servir à équilibrer le budget, cette aggravation de charges devait peser sur les propriétaires, industriels et commerçants.

Or, ceux-ci étaient seuls représentés au Conseil colonial. Propriétaires d'esclaves, ils étaient violemment hostiles à l'émancipation des noirs et à tout ce qui pouvait préparer, à plus ou moins brève échéance, cette émancipation. La résistance s'organisa et s'exaspéra, à mesure que s'affirmait la volonté de la métropole de supprimer le travail servile.

Les délégués en France des Conseils coloniaux — on peut dire des colons — n'étaient et ne pouvaient être, auprès du Gouvernement et de l'opinion, que les avocats de la thèse qui proclamait que le maintien de l'esclavage était indispensable à l'existence même des colonies. Et c'est pour leur permettre de défendre cette thèse, que les Conseils coloniaux ouvraient aux délégués, pour *des dépenses secrètes*, les crédits considérables qui ont provoqué les critiques de la Cour des Comptes et du Parlement.

L'on sera édifié sur ce point par la lecture des documents dont suit la reproduction :

Dépêche Ministérielle, relative à l'envoi d'une ordonnance royale et d'un arrêté ministériel, portant régularisation des fonds spéciaux votés par les Conseils coloniaux pour dépenses à faire en France, par les délégués des dits Conseils.

Paris, le 24 juillet 1841.

Monsieur le Gouverneur, lorsque, par suite d'une résolution commune, le Conseil colonial de la Guadeloupe, agissant comme les Conseils des autres colonies, se crut autorisé à voter des fonds spéciaux dont l'emploi en France serait exclusivement confié aux délégués de la colonie, plusieurs communications ministérielles, qui remontent jusqu'à 1837, eurent pour objet de vous faire connaître avec quelle répugnance mon département voyait de semblables allocations, puisque les dépenses auxquelles elles devaient pourvoir, s'effectuant sans l'intervention de l'autorité administrative et sans production de pièces comptables, elles avaient le caractère de dépenses secrètes et se trouvaient ainsi en dehors de toutes les règles de la comptabilité publique.

La Cour des comptes n'avait pas tardé, en effet, à signaler comme irréguliers les paiements faits par les trésoriers coloniaux en vertu de ces votes et à enjoindre à ces comptables d'en rapporter les justifications exigées par les lois et règlements. D'un autre côté, les Commissions de finances de la Chambre des députés avaient aussi exprimé, à plusieurs reprises, la désapprobation la plus formelle à l'égard de ces dépenses occultes et afin d'en empêcher la continuation, la Commission des comptes de 1836 fit insérer dans la loi des dits comptes (3 juillet 1839), une disposition d'après laquelle « toutes les dépenses votées aux budgets coloniaux et acquittées dans la métropole seraient, comme les autres dépenses des colonies, soumises au contrôle de la Cour des comptes (art. 10).

Par cette disposition, l'avenir a été suffisamment garanti ; mais quant au passé, il restait toujours à prendre un parti à l'égard de la régularisation des sommes qui, jusqu'alors, avaient été comptées par les trésoriers coloniaux et dépensées par les délégués.

Il était reconnu, d'une part, qu'on devait renoncer à obtenir les justifications demandées par la Cour des comptes, et, d'autre part, qu'il n'était pas juste de laisser soumis à une responsabilité qui aurait pu même remonter plus haut, les comptables qui n'avaient effectué les paiements critiqués que d'après les votes des Conseils coloniaux et l'ordre de l'autorité.

La nécessité de sortir d'une pareille situation était trop évidente pour n'être pas sans cesse présente à mon département. Après des tentatives qui avaient échoué, je renvoyai en 1839 la question difficile qu'il s'agissait de résoudre, à l'examen d'une commission spé-

ciale, composée d'un vice-amiral, pair de France, président, deux députés, deux magistrats de la Cour des comptes.

Les vues que cette commission a présentées m'ayant paru devoir être adoptées, j'ai soumis au Roi des propositions que S. M. a bien voulu consacrer par son ordonnance du 12 avril dernier, dont j'ai l'honneur de vous remettre ci-joint quatre ampliations et desquelles il résulte que les obstacles qui s'étaient opposés jusqu'ici à l'admission comme bonnes dépenses, des paiements dont il s'agit, sont complètement aplanis. Ces paiements sont ceux qui ont été effectués de 1835 à 1838 inclusivement.

Ainsi, d'après l'article premier de cette ordonnance, les trésoriers coloniaux sont dispensés de produire les pièces justificatives prescrites pour l'avenir par l'art. 10 de la loi du 3 août 1839, à l'égard des paiements effectués par eux en vertu des votes des Conseils coloniaux dont il a été question plus haut.

L'art. 3 de l'ordonnance du 12 avril m'a laissé le soin de régler par un arrêté spécial les dispositions complémentaires indiquées par la commission. Vous verrez, par cet arrêté que j'ai rendu le 29 avril et dont je vous remets ci-joint quatre ampliations, que l'objet de ces dispositions est de faire rentrer dans la caisse coloniale des actions de journaux, revues et autres titres de cette nature dont l'achat a été fait au moyen des deniers dont les délégués des colonies ont eu le maniement.

Je ne puis trop vous recommander, Monsieur le Gouverneur, d'apporter, en ce qui vous concerne, le plus grand soin dans l'exécution des dispositions dont je viens de parler et de faire réclamer auprès du président du Conseil colonial tous ceux des titres mentionnés plus haut qui seraient en la possession du Conseil. MM. les délégués de la Guadeloupe ayant déclaré qu'aucun n'était resté dans leurs mains.

Vous voudrez bien me rendre compte de ce qui aura été fait à cet égard.

La présente dépêche et les pièces qui y sont jointes seront enregistrées à l'inspection.

Recevez, etc...

Le Ministre Secrétaire d'Etat de la Marine et des Colonies,

Signé : DUFERRÉ.

Enregistré à l'inspection, le 16 *septembre* 1841, *vol. n.* 36, *f.* 39 *v.*

Ordonnance du Roi portant régularisation des fonds spéciaux votés par les Conseils coloniaux pour dépenses à faire en France par les délégués des dits Conseils

Paris, le 12 avril 1841.

LOUIS PHILIPPE, Roi des Français,

Vu la loi du 24 avril 1833, sur le régime législatif des colonies ;

Vu l'art. 10 de la loi du 3 avril 1839, portant que toutes les dépenses votées aux budgets coloniaux et acquittése dans la métropole seront, comme les autres dépenses des colonies, soumises avec les pièces justificatives au contrôle de la Cour des comptes ;

Vu le procès-verbal, en date du 18 novembre 1839, de la Commission chargée par décision ministérielle du 5 septembre précédent de donner son avis sur les questions relatives aux dépenses particulières des conseils coloniaux, qui, par suite des votes de ces conseils, ont été acquittées de 1835 à 1838, par les délégués, s'élevant à la somme de 518.207 francs, 23 centimes ;

Considérant que ces dépenses ont été effectuées jusqu'à concurrence de 471.978 francs, 32 centimes, au moyen des remises de fonds faites par l'agent comptable des fonds coloniaux et les trésoriers des colonies, sur les quittances des délégués ou des questeurs ; et pour 46.228 francs, 91 centimes, par suite d'avances faites personnellement par les délégués de Bourbon et de la Guyane française, en 1836 et en 1837 ;

Considérant que l'art. 10 précité de la loi du 3 août 1839 ne dispose que pour l'avenir, et que, quant au passé, les dépenses, soit qu'elles aient été acquittées avec des fonds versés par des trésoriers, soit que les délégués en aient fait l'avance de leurs deniers personnels, ont eu lieu en vertu des budgets coloniaux acceptés par les Gouverneurs, en conformité des dispositions de la loi du 24 avril 1833, et avant que les justifications dont ces dépenses devraient être l'objet eussent été déterminées ;

Considérant qu'il y a lieu de dégager la responsabilité des comptables à raison des paiements par eux faits et de ceux qu'ils auront à faire ultérieurement pour le remboursement des sommes avancées par les délégués de Bourbon et de la Guyane française.

Sur le rapport de notre Ministre Sécrétaire d'Etat de la marine et des colonies,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Les sommes qui ont été payées par l'agent comptable des fonds coloniaux et par les trésoriers de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon et de la Guyane Française, sur les

allocations votées par les Conseils de ces colonies, pour leurs dépenses particulières, pendant les exercices de 1835, 1836, 1837 et 1838, seront alloués en dépense dans les comptabilités des dits agents comptables et trésoriers, pour la somme de quatre cent soixante et onze mille neuf cent soixante-dix-huit francs, trente-deux centimes (471.978 fr., 32 cent.), qui en forme le montant, conformément au tableau ci-après, et sans qu'il y ait lieu de produire les pièces justificatives prescrites pour l'avenir, par l'art. 10 de la loi du 3 août 1839, savoir :

Martinique : 1835, 43.245 ; 1836, 51.781 ; 1837, 91.953,72 ; 1838, 12.908.60 ; Total : 198.988,32 (paiem. aux délégués, 145.000 ; aux questeurs, 53.988,32).

Guadeloupe : 1835, 33.950, 1836, 33.950 ; 1837, 38.000 ; 1838, 33.950 ; Total : 140.650 (paiem. aux délégués).

Bourbon : 1835, 18.400 ; 1836, 13.580, 1837, 23.280 ; 1838, 62.080. Total : 118.340 (paiem. aux délégués, 40.000 ; aux questeurs, 78.340).

Guyane Française : 1835, 7.000, 1836, 7.000. Total : 14.000 (paiement aux délégués).

2. — Seront également admises, sans être assujetties aux dispositions de la loi du 3 août 1839, les quittances des délégués, qui auront pour objet le remboursement des dépenses acquittées par eux à titre d'avance, sur les allocations spéciales votées dans les budgets coloniaux des exercices 1836 et 1837, savoir :

Bourbon (MM. Sully Brunet et Conil, anciens délégués) : 1836, 35.000 ; 1837, 4.378,91 ; Total : 39.878,91.

Guyane Française (M. Favard délégué) : 1836, 6.350.

3. — Notre Ministre de la Marine réglera par un arrêté spécial les dispositions complémentaires indiquées dans le procès-verbal de la commission consultative nommée par la décision précitée du 5 septembre 1839.

4. — Nos Ministres, Secrétaires d'Etat de la Marine et des Colonies et des Finances, sont chargés de l'exécution de la présente ordonnance.

Paris, le 12 avril 1841.

Signé : LOUIS-PHILIPPE.

Par le Roi :

Le Ministre Secrétaire d'Etat de la marine et des Colonies,

Signé : DUPERRÉ.

Enregistré à l'inspection le 16 *septembre* 1841, *reg. n.* 36, *f.* 41, *r.*

Arrêté Ministériel contenant des dispositions complémentaires de l'ordonnance du 12 avril 1841, relative à la régularisation des fonds spéciaux votés par les Conseils coloniaux pour dépenses à faire en France par les délégués des dits Conseils

Paris, le 20 avril 1841.

Le Ministre Secrétaire d'Etat au département de la Marine et des Colonies,

Vu la loi du 24 avril 1833, sur le régime législatif des colonies ;

Vu l'ordonnance royale du 31 mai 1838, portant règlement sur la comptabilité publique ;

Vu le procès-verbal du 18 novembre 1839, contenant l'avis de la commission chargée, par décision ministérielle du 5 novembre 1839, d'examiner les questions relatives aux fonds mis, de 1835 à 1838, en conformité des votes des Conseils coloniaux, à la disposition des délégués des colonies en France ;

Vu l'ordonnance royale du 12 avril 1841, portant régularisation des paiements faits par les trésoriers des colonies et l'agent comptable des fonds coloniaux, en exécution des votes ci-dessus relatés ;

Considérant qu'il résulte des renseignements recueillis par la commission mentionnée plus haut, qu'une partie de ces fonds aurait été employée à acquérir des actions dans plusieurs journaux ou revues, et que des titres de cette nature se trouveraient encore entre les mains des délégués ou d'autres agents ;

Considérant que, d'après l'avis ci-dessus visé, il importe de mettre fin à un état de choses contraire aux principes de la comptabilité publique, de réaliser des valeurs qui ne sauraient régulièrement être possédées par les colonies, comme aussi d'aviser aux moyens d'éclaircir divers faits et de régler ultérieurement divers détails qui se lient à la sortie des caisses des colonies des sommes mandatées de 1835 à 1838, sans qu'il ait été rapporté de justifications au soutien des mandats de paiement,

Arrête les dispositions suivantes :

Article premier. — Tous les titres d'actions dans les journaux, revues ou autres écrits achetés pour le compte des colonies, et dont leurs délégués ou autres agents peuvent se trouver encore dépositaires, seront par eux remis à l'agent comptable des colonies qui leur donnera récépissé de ces valeurs.

Les dites actions seront immédiatement revendues et leur produit sera réintégré au trésor public au crédit des fonds coloniaux.

Art. 2. — En cas de dissentiment, il sera statué par décision

ministérielle sur les comptes qui pourraient être à régler de colonie à colonie, à l'occasion soit des dites actions, soit de toutes autres dépenses faites dans un but d'intérêt commun.

ART. 3. — Les trésoriers coloniaux à qui l'envoi aurait été fait de quittances d'abonnement de journaux pour en suivre le recouvrement établiront un compte spécial de cette nature de recette pour le temps écoulé jusqu'au 1er janvier 1838, et ils le rattacheront comme annexe à leur prochain compte de gestion.

ART. 4. — Une copie du présent arrêté sera remise au Conseil des délégués, en même temps qu'une ampliation de l'ordonnance du Roi du 12 avril, qui statue sur plusieurs comptes relatifs aux fonds mis à leur disposition d'après les votes des Conseils coloniaux.

Paris, le 20 avril 1841.

Signé : DUPERRÉ.

***

Les actes abusifs, justement reprochés aux Conseils coloniaux, n'avaient pû être accomplis qu'à la faveur d'une regrettable lacune de la loi de 1833.

Les art. 8 et 9 de cette loi prescrivaient :

ART. 8. — Les décrets adoptés par le Conseil colonial et *consentis par le gouverneur* sont soumis à la sanction du Roi.

Néanmoins, le gouverneur aura la faculté de les rendre provisoirement exécutoires.

ART. 9. — Les projets de décrets que le Conseil colonial n'aura pas adoptés et *ceux dans lesquels il aura introduit des amendements qui ne seraient pas consentis par le gouverneur ne pourront être représentés dans la même session.*

Ces dispositions ne font aucune distinction entre les projets de décret délibérés par le Conseil colonial. Elles s'appliquent donc au vote du budget, comme à tous les autres votes. Il en résultait cette conséquence extrêmement grave que lorsque le Conseil prenait une délibération modifiant les prévisions budgétaires du projet de l'administration, le Gouverneur se trouvait dans la rigide alternative, ou bien de ne pas consentir les amendements introduits par l'assemblée et d'exposer ainsi la colonie à rester sans budget, pendant une période plus ou moins longue, ou bien d'accepter ces amendements, si

reprochables fussent-ils, afin de pouvoir rendre provisoirement exécutoire le projet voté et d'assurer la marche des services publics. Aucun moyen n'avait été prévu pour arbitrer le conflit qui pouvait naître à cette occasion entre le Conseil et le Gouverneur. Celui-ci avait bien la possibilité d'essayer de vaincre la résistance du corps délibérant en le dissolvant. Mais, outre que les nouvelles élections pouvaient ramener la même assemblée, tout au moins la même majorité récalcitrante, l'on ne pouvait y procéder qu'après l'expiration de délais légaux pendant lesquels la vie publique ne pouvait cependant rester en suspens.

Le Gouverneur acceptait donc, contraint et forcé, ce qu'on lui offrait, s'en remettant au pouvoir royal du soin de corriger les erreurs qu'il se chargeait lui-même de dénoncer. Seulement, lorsque intervenait la sanction, sous la forme d'une ordonnance d'annulation du projet de décret voté par le Conseil et rendu provisoirement exécutoire par le Gouverneur, il s'était passé quelques mètres cubes d'eau sous les ponts ; le provisoire avait un peu duré ; les colonies sont éloignées de la métropole ; et, à l'époque, il n'y avait aucune communication télégraphique. Le budget, tel qu'il avait été voté par le Conseil, était à moitié ou aux trois quarts exécutés. Des dépenses avaient été engagées, des paiements faits, en vertu d'un arrêté régulier d'exécution provisoire des décisions de l'assemblée locale. L'on ne pouvait ni refuser de régler les unes, ni faire rembourser les autres.

C'est seulement la loi du 25 juin 1841 (art.) qui donna au Gouverneur le droit, au cas où le vote du budget ou la ratification de ce vote n'interviendrait pas à temps, d'ouvrir des arrêtés de douzièmes provisoires, calculés sur le chiffre du budget du dernier exercice.

Ainsi s'explique le gâchis financier qui marqua la gestion des Conseils coloniaux, les écarts regrettables auxquels ces assemblées se sont livrées sous l'empire de la préoccupation dominante, presque exclusive, d'assurer la perennité de l'ins-

titution odieuse qui faisait alors la base du système colonial.

Il n'est pas non plus indifférent de noter que, durant la période d'application de la loi de 1833, les colonies traversaient l'une des crises économiques les plus intenses qu'elles aient jamais connues.

La sucrerie de betterave naissante, mais en plein et rapide développement, faisait une concurrence désastreuse à leur principale production, celle qui constituait le pivot de leur fortune. Une dette hypothécaire énorme grevait les biens-fonds dont les propriétaires ne le restaient que par suite de l'inexistence de la procédure en expropriation forcée.

Des renseignements recueillis par l'inspecteur des finances Lavollée, envoyé en mission officielle aux Antilles, en 1839, pour enquêter sur « la situation des colons, leurs dettes et leurs relations avec les armateurs des ports de la métropole », il résulte, qu'à cette époque, « la dette hypothécaire était de 70 *millions* de francs à la Martinique et de pareille somme à la Guadeloupe ».

Les habitants obérés, écrivait l'inspecteur Lavollée, sont ici le plus grand obstacle au bien. Que peut-on attendre de gens en détestable position et ne voyant que ruine pour eux dans le retour à l'ordre.

Que la terre soit donnée aux véritables propriétaires, qu'elle soit directement un gage ; et le crédit viendra, l'usure sera détruite, la culture, la fabrication, le régime des ateliers, tout s'arrangera : la question de l'émancipation pourra alors être abordée.

« Que de dégradation, que de misère, dans ce pays si magnifique. Que de contrastes ! Tout y est dommage ; mais aussi tout y est ressources. Dieu lui-même y a semé les richesses et les fléaux à pleines mains. Les hommes ont comblé la mesure du mal.

« La plupart des habitations n'étant pas dans les mains de leurs véritables propriétaires, ceux qui en jouissent sont les ennemis naturels de tout progrès, de toute amélioration. Faute de crédit, ils ne sauraient se procurer les moyens d'entrer dans de bonnes voies ; ils se cramponnent donc à l'état actuel, parce que tout changement serait leur ruine, et ils élèvent sur toutes choses des récriminations ou des impossibilités tendant à faire croire que le mal pourrait devenir plus grave encore par les innovations.

« Encore une fois, la non-expropriation forcée et les nombreuses conséquences qui s'ensuivent, telles sont les *véritables causes*, et de

la dette des colons, et de la *situation* dans *laquelle ils se trouvent sous tous les rapports. Là où le droit de propriété n'est qu'un mot, il n'y a pas de morale, pas de société.*

. . . . . .

C'est dans sa source qu'il faut attaquer le mal ; il subsistera tant que la propriété n'aura pas été réellement constituée, le crédit public établi, et les habitudes de débauche, d'insouciance et de désordre remplacées par un travail intelligent, et par l'esprit de famille et d'économie domestique.

Le Gouverneur de la Guadeloupe, auquel le rapport d'inspection dont on vient de lire de courts extraits avait été communiqué pour avis, observait :

Le *travail de M. l'Inspecteur Lavollée sur la dette hypothécaire de la Guadeloupe et de la Martinique contient, en général, des notions exactes sur la véritable situation des Antilles.*

Il concorde parfaitement avec les documents déjà recueillis par M. Lançon, vérificateur de l'enregistrement, et qui ont été transmis au Département de la marine par lettre du Gouverneur de la Guadeloupe du 2 novembre 1838, n° 606. M. Lavollée ne pouvait mieux faire que de puiser à cette source et de consulter les matériaux rassemblés par les hommes spéciaux du pays. Complet dans son ensemble, ce travail offre cependant quelques erreurs de détail.

M. Lavollée, en déterminant le taux de l'intérêt à la Guadeloupe, paraît s'être uniquement attaché à l'intérêt de l'argent dans le commerce. D'autres observations sont à faire en ce qui touche les *planteurs. Telle est leur situation, qu'ils ne peuvent en général trouver à emprunter à aucun taux* ; ils n'ont alors d'autre ressource que le recours aux commissionnaires. On doit comprendre que ceux-ci, placés entre les planteurs et les négociants de France, soient une cause incessante de ruine.

Il n'est pas rare de voir les avances qui sont faites à l'habitant par un intermédiaire le grever d'un intérêt qui excède souvent 20 %...

La politique financière des Conseils coloniaux, où, par le jeu naturel du régime électoral censitaire, n'étaient représentés que les bénéficiaires d'une situation qui ne pouvait subsister qu'à la faveur de lois d'exception, s'explique donc aisément.

L'on comprend parfaitement, par exemple, que des propriétaires d'esclaves, ennemis irréductibles de toute émancipation, à quelque échéance que ce fût, appelés à consentir les augmentations de contributions indispensables à l'applica-

tion de l'ordonnance du 5 janvier 1840 relative à l'instruction morale et religieuse des esclaves, s'y soient énergiquement refusés.

Les esclaves des deux sexes, à partir de l'âge de quatre ans, disait l'art. 3 de cette ordonnance, seront admis dans toutes les écoles gratuites qui seront établies dans les villes, bourgs et communes.

Les instituteurs chargés des dites écoles demeurent d'ailleurs autorisés, ajoutait l'art. 4, à se transporter, à *la demande des maires* ! sur les habitations voisines pour l'enseignement des esclaves.

Ces dispositions avaient été édictées contre le vœu des Conseils coloniaux. Nous en trouvons la preuve officielle dans le rapport au roi à l'appui de l'ordonnance du 5 janvier 1840.

Sire, écrivait le Ministre de la marine et des colonies, j'ai l'honneur de soumettre à l'approbation de Votre Majesté une ordonnance qui contient diverses dispositions relatives à l'instruction morale et religieuse des esclaves dans nos colonies, ainsi qu'au patronage que doivent exercer les officiers du Ministère public à l'égard de la même classe de la population.

Des dispositions analogues avaient déjà été consignées dans un projet d'ordonnance sur l'amélioration de la condition des esclaves préparé en 1837 par le département de la marine, communiqué alors au conseil des délégués des colonies et renvoyé en 1838 à l'examen des Conseils coloniaux. De ces Conseils, deux seulement, ceux de la Guadeloupe et de la Guyane française, ont fourni sur ce travail un avis détaillé par lesquels ils adhèrent à quelques articles. Les Conseils coloniaux de la Martinique et de Bourbon se sont bornés à exprimer une opinion contraire à l'ensemble du projet...

Au budget de l'Etat pour l'exercice 1840, un crédit de 650.000 francs avait été ouvert pour l'établissement d'écoles primaires, l'augmentation du clergé et des églises, et les frais de patronage des esclaves dans les colonies françaises. Ce crédit avait été voté, en conformité des conclusions du rapport de Remusat au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de Passy sur des mesures tendant à préparer l'abolition progressive de l'esclavage.

Une ordonnance du 6 novembre 1839 l'avait réparti de la façon suivante :

1° 400.000 francs, pour l'augmentation du nombre des prêtres, la construction des églises et des chapelles où les esclaves des habitations pourraient recevoir l'instruction religieuse ;

2° 200.000 francs, pour l'extension de l'instruction primaire dans les colonies ;

3° 50.000 francs pour les frais de patronage des esclaves.

A côté de cet effort de la métropole en faveur de la population asservie, quel fut celui des Conseils coloniaux ?

Si l'on ouvre, par exemple, le budget de la Guadeloupe, pour l'année 1841, l'on constate que le crédit pour les dépenses de l'instruction publique s'élevait à 74.800 fr., « dont 68.400 fr. imputables *sur les allocations métropolitaines* et 6.400 fr. *sur les fonds de la colonie* » (art. 1er, § 12).

A l'article 5, § 1, du même budget, figurait, sous la rubrique : *Frais d'impression et de reliure*, un crédit de 94.500 francs, destiné, pour la presque totalité, aux dépenses suivantes :

ART. 5. — Au gérant de la *Gazette des deux Mondes*, pour 500 numéros de ce journal, pour être distribués aux membres des deux Chambres et aux autorités de la métropole, de la colonie, à 32 francs, soit..... 16.000 fr.

Abonnement au *Moniteur*, y compris celui pour le Conseil colonial, abonnement aux *Annales Maritimes* et autres, ensemble 1.200 f.

400 abonnements, soit aux journaux des *Débats* et de la *Presse*, soit aux autres grands journaux désignés par les délégués, à 80 fr. l'abonnement..... 32.000 fr.

A M. Capo de Feuillade pour souscription à 600 exemplaires de son ouvrage en deux volumes, intitulé *Les Antilles*, à raison de 7 fr. 50 le volume et payables d'avance..... 9.000 fr.

Sommes mises à la disposition des délégués pour faire face aux dépenses de rédactions, impressions, abonnements et journaux, achat de machines et de procédés nouveaux concernant la culture et la fabrication des denrées, dont ils seront tenus de rendre compte aux termes de l'art. 20 de la loi du 3 août 1839..... 35.000 fr.

Impressions en France, dans l'intérêt des colonies.. 500 fr.

Ensemble..... 93.700 fr.

SIX MILLE QUATRE CENTS francs *pour l'instruction publique* : plus de QUATRE-VINGT-DOUZE MILLE francs *pour la campagne antiabolitionniste* !

Tout commentaire diminuerait la brutale éloquence de ces chiffres !

Nous les avons reproduits, non pour servir d'aliment à des querelles périmées, mais pour permettre, en quelque sorte, de mesurer les distances, de mieux situer les positions respectives, prises par le Gouvernement métropolitain et les Conseils coloniaux au moment où la réforme de la loi de 1833 a été reconnue indispensable. Ce n'est pas parce que la loi de 1833 était libérale qu'elle a conduit à des abus. C'est parce qu'elle était inadéquate au milieu où elle devait avoir son application. Et c'est par une bien singulière ironie que des auteurs, mal informés ou prévenus, ont conclu des agissements des adversaires de la liberté pour tous aux colonies, à l'inaptitude foncière de la démocratie coloniale à la pratique correcte et utile de tout régime de réel libéralisme !

La loi du 25 juin 1841

Le Gouvernement de Juillet ne crut pouvoir vaincre la résistance des Conseils coloniaux, entrés en lutte ouverte contre lui, qu'en faisant voter la loi du 25 juin 1841, dont l'économie avait été suggérée par la Cour des Comptes.

L'article premier de cette loi réalisait l'assimilation complète du régime financier des colonies avec celui des départements.

Les recettes et les dépenses des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane française et de Bourbon, font partie des recettes et des dépenses de l'Etat et sont soumises aux règles de la comptabilité générale du royaume.

Les recettes et dépenses affectées au service général sont arrêtées définitivement par la loi du budget.

Les recettes et les dépenses affectées au service intérieur continueront à être votées par les Conseils coloniaux. Toutes dispositions contraires sont abrogées.

Art. 5

Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget de l'Etat ne serait pas parvenu dans la colonie avant le commencement de

l'exercice, les recettes et les dépenses continueront à être faites par douzièmes conformément au budget de l'exercice précédent...

Mais ces nouvelles dispositions furent vite jugées encore insuffisantes ; et l'on ne tarda pas à entreprendre de les compléter. Le 28 mars 1842, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre des députés deux projets de loi. Le premier, déjà voté par la Chambre des pairs, dans la séance du 9 mars précédent de cette assemblée, avait pour objet l'application aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane française des titres XVIII et XIX du livre III du code civil sur les hypothèques et sur l'expropriation forcée ; le deuxième, tendait à *régler les attributions des Conseils coloniaux* en matière de finances. En voici le dispositif :

Article premier. — Le budget des recettes et dépenses du service intérieur des colonies est proposé par le Gouverneur, délibéré par le Conseil colonial, et réglé définitivement par une ordonnance royale. Cette ordonnance peut rejeter ou réduire les dépenses proposées au budget. Le Gouverneur a la faculté, en cas d'urgence, de rendre le budget provisoirement exécutoire.

Si le Conseil colonial ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget pour l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continueraient à s'effectuer conformément au budget régulier de l'année précédente.

Art. 2. — Le Conseil colonial entend et débat les comptes administratifs qui lui sont présentés au nom du Gouvernement. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le Conseil colonial, sont définitivement réglés par ordonnance royale.

Art. 3. — La présente loi aura son effet à partir de 1842. Toutes dispositions contraires sont et demeurent abrogées.

L'exposé des motifs à l'appui du texte qui précède était ainsi rédigé :

Lorsque nous avons présenté, l'année dernière, le projet de loi sur les finances coloniales, qui est devenu loi de l'Etat, sous la date du 25 juin 1841, nous avions l'espoir que les Conseils coloniaux useraient désormais, avec une sage réserve ,de la part qui leur était conservée dans le vote des recettes et dépenses.

Cet espoir ne s'est pas réalisé.

D'un autre côté, le Conseil colonial de la Guadeloupe vient de refuser de voter le budget des recettes et des dépenses du service

intérieur pour toute l'année 1842 ; il s'est borné à accorder des fonds pour les six premiers mois, en déclarant que le Gouvernement ne devait pas compter sur son concours pour les besoins du second trimestre. Enfin, la commission du Conseil colonial de la Martinique qui a été chargée de l'examen du projet de 1842, n'a pas craint de proposer de retirer du budget de l'Etat certaines branches du revenu qui y ont été formellement incorporées par la loi du 25 juin 1841 et de rejeter plusieurs articles de dépenses qui ont été classées, par la même loi, parmi celles du service intérieur.

Quoi qu'il en soit, comme le devoir du Gouvernement est de pourvoir à ce que les services publics soient exempts d'interruption dans les colonies comme en France ; comme l'irritation des esprits, dans quelques Conseils coloniaux, ne permet pas de compter, de leur part, sur un vote régulier des ressources et des dépenses qui se rapportent au service intérieur, nous avons pensé que le moment était venu de régler les attributions des Conseils coloniaux en matière de budget et de compte, conformément aux vrais principes de la comptabilité publique.

Un article rédigé dans ce sens avait été inséré au projet de loi des comptes de 1840, dont la Chambre se trouve saisie ; mais cet article ne dispose que pour l'avenir ; et les derniers faits montrent combien il est devenu indispensable et urgent de pourvoir d'office au service de 1842 qui, à la Guadeloupe, notamment, n'est pas assuré au delà du 30 juin. Nous venons en conséquence, Messieurs, vous présenter, par l'ordre du Roi, un *projet de loi spécial qui a pour objet de régler d'une manière positive les attributions des Conseils coloniaux en matière de finances*, et dont l'application doit être faite à la présente année 1842. Cette nouvelle proposition remplace et annule l'art. 15 du projet de loi sur le règlement définitif de l'exercice 1840.

Une expérience de huit années a suffisamment démontré que ce régime financier est le seul qu'il convient d'adopter pour les colonies, qui, avant 1833, s'en étaient montrées satisfaites. Les colonies ne doivent pas douter que le Gouvernement ne soit, pour leurs finances, un administrateur aussi économe que bienveillant...

L'article 15 du projet de loi des comptes de 1840 était ainsi libellé :

Art. 15. — Les recettes et les dépenses, dont l'art. 1er de la loi du 25 juin 1841 a réservé le vote aux Conseils coloniaux, sont soumises aux règles établies par les articles 11, § 1er, 24, §§ 1er et 6, 25 et 28 de la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des Conseils généraux de département.

Le projet de loi tendant à modifier les attributions finan-

cières des Conseils coloniaux fut renvoyé à l'examen d'une commission qui en fit une étude très attentive. Les conclusions des travaux de cette commission furent rapportées par le député Baumes.

On lit dans ce rapport, qui contient un exposé absolument complet de la question, des observations qu'il importe de souligner :

. . . . . .

En matière d'impôt, note le rapport, appréciant le projet dont la commission était saisie, les Conseils coloniaux reprennent le rôle consultatif assigné aux anciens Conseils généraux des quatre colonies, avant la loi du 24 avril 1833.

Quelles seraient les causes d'une détermination aussi grave ?

Après avoir rappelé les raisons invoquées dans l'exposé des motifs du projet de loi, le rapporteur continue :

L'examen que la Chambre nous a confié éveillait des questions trop délicates pour que nous n'ayons pas dû lui donner tous nos soins.

M. le Ministre de la Marine s'est empressé de mettre à notre disposition de nombreux documents. Il s'est, en outre, rendu au sein de la commission, accompagné des directeurs des fonds et des colonies.

MM. les délégués des quatre colonies ont témoigné le désir d'être entendus. *Nous avons consacré deux de nos séances à leur audition.*

Après avoir exposé que la loi du 25 juin 1841 avait été fort mal accueillie aux Antilles ; qu'à la Guadeloupe, elle avait fourni l'occasion d'une adresse au roi dont « le langage respectueux pouvait consoler de l'amertume des débats qui avaient précédé les résolutions du Conseil » ; qu'à la Martinique, « les discussions et même quelques-uns des actes du Conseil colonial tout entier, s'étaient empreints de sentiments encore plus amers, plus blessants qu'à la Guadeloupe ; après avoir exprimé combien la Commission avait été profondément affligée de pareilles déviations, le rapporteur fit un résumé précis des considérations invoquées par les délégués des colonies et susceptibles, à leur avis, de dégager les assemblées coloniales du blâme qu'elles avaient encouru de la part du pouvoir métropolitain.

De ce résumé, il résulte que les délégués des colonies s'étaient d'abord appliqués à soutenir la thèse que la loi du 25 juin 1841, modifiant la loi organique du 24 avril 1833, avait été votée en violation de la charte constitutionnelle de 1830 ; puis, qu'ils s'étaient attachés à établir que la gestion financière des Conseils coloniaux n'avaient été nullement préjudiciable aux intérêts des possessions d'outre-mer. Ils en indiquaient comme preuve les situations comparées de la caisse de réserve de chaque colonie, au moment de l'avènement du Conseil colonial, et à la date du règlement du dernier exercice liquidé. Ils signalaient qu'en 1834, la caisse de réserve de la *Guadeloupe* était vide (20.000 francs seulement de bonnes créances) ; « le budget en déficit et les routes dans un état déplorable » *(sic)* ; et que, *au* 31 *décembre* 1841, la caisse de réserve de la même colonie « présentait, d'après les supputations du Conseil colonial, un effectif de 945.871 fr. 21, que l'administration locale abaissait, il est vrai, à 840.871 fr. 20, mais qui, incontestablement, devait au moins être admis pour ce dernier chiffre. »

Entre temps, le Conseil colonial avait, *sans nouveaux impôts*, par une politique appropriée d'économie budgétaire, fait exécuter de nombreux travaux de routes et rétablir partout les communications.

Pour *la Martinique*, disaient encore les délégués, en 1834, la situation n'était pas moins triste qu'à la Guadeloupe ; caisse de réserve vide ; dettes d'exercices clos considérables ; exercice en cours devant se solder par un déficit nouveau de 257.823 francs.

La situation n'avait pas été améliorée, non pas du fait du Conseil colonial auquel, c'eut été une tentative injuste et vaine de chercher à le reprocher ; mais du fait de circonstances défavorables et du Gouvernement, lui-même, imposant à la colonie, qui n'en pouvait mais, des accroissements de charges contre lesquels le Conseil colonial n'avait jamais cessé de réclamer.

En ce qui concerne *Bourbon*, la caisse de réserve qui était

de près de un million en 1834, s'était élevé à près de 1.300.000 francs, en 1841.

Quant à la Guyane, si les ressources de cette colonie avaient toujours été au-dessous de ses besoins, la responsabilité de cette situation fâcheuse ne pouvait équitablement incomber à son Conseil colonial.

Le rapporteur crut devoir confronter les renseignements fournis par les délégués des colonies avec ceux dont disposait le Ministère de la Marine.

D'après les chiffres du Ministère, l'actif des caisses de réserve pour les quatre colonies auraient été pour la Guadeloupe :

En 1834=371.441 francs ; en 1841 =1.079.227 francs.

Pour la *Martinique* :

En 1834=*Néant* ; en 1841=549.866 francs.

Pour la *Réunion* :

En 1834=1.049.332 francs ; en 1841=*non établi.*

Pour la *Guyane* :

En 1834=443.548 francs ; en 1841=334.452 francs.

« Considérées dans leur ensemble, observe le rapporteur, ces diverses situations ne nous paraissent pas inconciliables avec les assurances données par MM. les délégués. En effet, l'encaisse apparent n'est ni partout, ni toujours, l'encaisse réellement disponible. Il y est souvent entré, dans des proportions variées, des *valeurs autres* que le numéraire.

« On fait remarquer dans le relevé ministériel la fréquence des prêts ou avances faits par les caisses de réserve à *des colons*, aux communes, aux banques et caisses d'escompte. Il semblerait, d'après d'autres notes qui nous ont été communiquées, que le recouvrement des contributions directes a pu quelquefois souffrir de ménagements accordés en vue des personnes, des positions sociales. De plus amples justifications, des vérifications approfondies seraient nécessaires avant qu'un jugement éclairé pût se former sur la convenance ou les vices des procédés suivis. »

Après avoir indiqué les autres questions que soulevaient,

par leur connexité étroite avec celle en discussion, le projet du Gouvernement, et exprimé le regret que l'insuffisance de leur préparation ne permettait pas d'en proposer des solutions précises, la Commission se demanda s'il y avait lieu d'adopter les règles nouvelles formulées par le projet de loi. Elle ne le pensa pas. Après de longues hésitations, elle se décida à soumettre à la Chambre, en remplacement du texte du Gouvernement, la disposition suivante :

ARTICLE UNIQUE. — *Si un Conseil colonial ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget du service intérieur de la colonie pour l'exercice, les recettes et les dépenses de ce service s'effectueront conformément au budget rendu exécutoire pour l'année précédente.*

Les motifs de notre proposition, expliqua la commission, sont ceux-ci :

Dans l'état actuel, lorsqu'un dissentiment grave, survenu entre l'administration et un conseil colonial aboutit à un refus de budget, deux moyens légaux, sont à la disposition du Gouverneur : la dissolution du Conseil et le recours au corps électoral ; ou la prorogation de la session, bientôt suivie d'un arrêté de clôture, et la convocation ultérieure du Conseil en session extraordinaire. Dérive-t-il de ces deux moyens des facultés suffisantes pour l'action du Gouvernement au sein d'une société petite, isolée, placée à une grande distance de la métropole ? Il existe de graves motifs de doute. Si l'année est avancée, le recours à une session extraordinaire peut être impraticable. Plus l'espace dans lequel doit se développer l'action du corps électoral est resserré, plus il parait sage de ne pas recourir à la mesure extrême de la dissolution.

Suppléer au silence qu'a gardé le Conseil colonial, à l'abstention dans laquelle il s'est renfermé, en interrogeant ses délibérations de l'année précédente, en les appelant à régler les perceptions, les dépenses à faire pendant un exercice déjà ouvert ou sur le point de s'ouvrir, ce n'est point substituer *à la volonté du Conseil une volonté étrangère, ce n'est point faire une nouvelle loi d'attributions.* C'est donner sans doute à une loi dont l'empire eut dû se borner à une seule année, une prolongation de puissance inattendue, *mais quelle mesure exceptionnelle serait accompagnée de moins d'inconvénients ? Quel autre mode transitoire d'administration respecterait mieux les droits du Conseil colonial,* le convierait mieux à ressaisir son action momentanément délaissée ?

. . . . . .

L'extrême sobriété de moyens avec laquelle le pouvoir législatif aurait remédié aux imperfections du régime spécial sous lequel les habitants des colonies sont placés, ne leur garantirait-elle pas que *leurs droits, leurs intérêts, leurs besoins*, conservent dans la mère-patrie la haute importance qu'il est juste et désirable qu'ils y attachent eux-mêmes ?

Non, la France, terre de liberté, où le principe de l'égalité devant la loi a jeté de si indestructibles racines, ne songera jamais à condamner à une infériorité quelconque ses enfants des colonies. L'augmentation successive des allocations qu'elle consacre aux établissements coloniaux, le besoin de plus en plus senti de la réciprocité de privilèges entre le marché de la métropole et le marché colonial, la recherche incessante de la pondération des droits entre les productions rivales, le respect dû à une propriété fondée sur les lois, non moins présent aux esprits sages que la nécessité de cette émancipation à laquelle on s'efforce de donner, pour préparation essentielle, le bienfait de l'enseignement religieux : cet ensemble d'actes et de dispositions dépose assez des intentions véritables du pouvoir législatif et du Gouvernement. Que les Français des colonies se rassurent ; que les vœux, les doléances qu'ils auront à faire entendre désormais, soient dégagés d'une irritation plus propre à les com promettre qu'à n'en fortifier l'expression.

C'était, hélas, prêcher dans le désert. Des paroles comme celles qui précèdent au lieu de calmer l'irritation des colons, ne pouvaient qu'exaspérer leur colère, les fortifier dans leur résistance désespérée à tout ce qui leur semblait préparer, de près ou de loin, l'abolition de l'esclavage, à laquelle, pour la grosse majorité, ils n'entendaient se prêter à aucun prix. Le principe du maintien du travail servile constituait pour eux un dogme intangible. Ils en faisaient la base même de l'existence des colonies. Ils ne pouvaient admettre que l'on songeât à y toucher, sous aucun prétexte. Ils voyaient de dangereux ennemis dans tous ceux qui osaient parler autrement qu'en termes admiratifs d'une odieuse institution qu'ils allaient jusqu'à décréter de caractère divin. Et c'est surtout pour garder la possibilité de contrarier et de contrecarer efficacement tout ce qui pourrait être entrepris par la métropole en vue de l'émancipation des noirs, que les Conseils coloniaux se montraient jaloux de conserver des prérogatives financières dont l'exercice leur permettait de désaffecter

toutes les ressources que la générosité de l'Etat essayait de consacrer à l'instruction et à la moralisation des esclaves.

Le rapport Baumes, sur le projet tendant à modifier les attributions financières des Conseils coloniaux, ne fut jamais discuté par la Chambre. Le projet fut abandonné.

Il ne convient pas moins de noter, et nous aurons l'occasion d'en faire encore la constatation à propos des mesures d'instruction qui ont précédé le vote du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, il ne convient pas moins de noter le soin avec lequel le législateur de 1842 étudiait les projets tendant à modifier la législation coloniale que le Gouvernement soumettait à sa décision. Cela se passait sous la monarchie.

Les choses sont bien changées... depuis que nous sommes en République et que M. Lebureau est devenu omniscient et omnipotent !

Qui donc songe aujourd'hui à s'inquiéter des vœux, des doléances, des besoins réels et des intérêts véritables des colonies, et surtout à en tenir compte ?

De 1848 a 1854

Deux décrets du 27 avril 1848, du Gouvernement provisoire, ont, le premier, supprimé les Conseils coloniaux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion, les Conseils généraux du Sénégal et les Etablissements français de l'Inde, ainsi que les délégués des colonies en France ; le deuxième, autorisé les commissaires généraux de la République « à statuer, par arrêtés, sur les matières énumérées dans l'art. 3, §§ 2, 3, 4 et 8, et dans les art. 4, 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833. »

Les Commissaires généraux de la République, puis les Gouverneurs qui n'ont pas tardé à les remplacer, ont donc exercé, jusqu'à la promulgation du sénatus-consulte du 3 mai 1854, les attributions conférées au Conseil colonial par la loi de 1833 et par celle du 25 juin 1841. Pendant cette période de six années, les Gouverneurs ont été de véritables proconsuls dont

les actes restaient soumis uniquement au contrôle lointain du Gouvernement métropolitain. Ils décidaient et exécutaient.

La Constitution républicaine du 4 novembre 1848 avait prévu que des lois particulières seraient faites pour l'Algérie et les colonies, en attendant qu'elles puissent être placées sous le régime de la Constitution nationale (art. 109).

Les événements politiques consécutifs à la Révolution de 1848 et à l'avènement de la deuxième République absorbèrent l'attention des Pouvoirs publics métropolitains. C'est seulement le 22 novembre 1849 que, sous la présidence du duc de Broglie, qui, depuis 1839, s'était appliqué à l'étude de ces sortes de problèmes, que fut constituée une Commission chargée d'élaborer un projet d'organisation coloniale. Le duc de Broglie avait été, en 1840, le rapporteur de la Commission chargée d'examiner les questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des colonies.

Le remarquable travail qu'il fit à ce sujet peut être encore aujourd'hui consulté avec fruit par tous ceux qui s'intéressent aux questions coloniales. La connaissance du passé permet de mieux comprendre le présent et de mieux préparer l'avenir.

En 1843, il avait été préparé un projet de loi sur la réforme de la loi du 24 avril 1833, qui tendait à parfaire le régime d'assimilation commencé par la loi du 25 juin 1841. Ce projet comportait la représentation des colonies au Parlement national ; la suppression des Conseils coloniaux et leur remplacement par des Conseils généraux, dont les attributions auraient été calquées sur celles accordées aux assemblées départementales par la loi du 10 mai 1838.

Le décret du 5 mars 1848, sur les élections des représentants du peuple à l'Assemblée nationale (art. 3) et la Constitution du 4 novembre 1848 (art. 21), avaient accordé aux colonies le droit d'être représentées à l'Assemblée nationale.

Il ne restait donc qu'à organiser les pouvoirs locaux.

C'est ce qu'entreprit la commission de 1849.

Son rapporteur, A. Béhic, déposa ses conclusions en 1850.

Elles tendaient à créer dans chaque colonie un Conseil général dont les attributions consisteraient à voter, sous réserve d'approbation par le Gouverneur, les dépenses d'intérêt local et les ressources destinées à les payer, et à émettre des vœux ou des avis sur toutes autres questions sur lesquelles l'Assemblée serait consultée.

Les conseillers généraux étaient choisis par un système compliqué d'élections à deux degrés. Le projet renonçait, en matière budgétaire, au régime d'assimilation de la loi de 1841.

Le budget local redevenait autonome. Seulement, les dépenses étaient classées en deux catégories : en dépenses obligatoires, que le Gouverneur pouvait inscrire d'office, en cas d'omission par le Conseil général, et en dépenses facultatives que le Gouverneur pouvait d'ailleurs modifier *ad nutum*.

Les droits de l'Assemblée pour le vote des recettes n'étaient pas plus garantis. Le Gouverneur pouvait à discrétion augmenter ou réduire la quotité des taxes votées par le Conseil général.

Le projet de loi traduisant ces conclusions, déposé le 30 juin 1851 par le Ministre de la marine et des colonies, n'eut pas le temps d'être discuté. Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 survint ; et la Constitution du 14 janvier 1852, par son article 27, réserva à des sénatus-consultes le soin de régler la Constitution de l'Algérie et des colonies. C'est en vertu de ce dernier texte que furent votés les deux sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, qui constituent aujourd'hui la charte fondamentale des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

Au point de vue plus spécial des libertés locales dont nous nous occupons, le sénatus-consulte de 1854 n'a fait que reprendre, en les réduisant encore, les dispositions du projet de loi de 1851.

Les articles 11 et 12 du sénatus-consulte du 3 mai disposaient :

Art. 11. — Le territoire des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion est divisé en communes.

Il y a *dans* chaque commune une administration composée d'un maire, des adjoints et du conseil municipal.

Les maires, adjoints et conseillers municipaux *sont nommés par le Gouverneur.*

Art. 12. — Un Conseil général *nommé, moitié par le Gouverneur, moitié par les membres des Conseils municipaux,* est formé dans chacune des trois colonies.

Donc tout mode d'élection est supprimé pour le recrutement des conseillers municipaux et des conseillers généraux. C'est le Gouverneur qui, directement ou indirectement, on pourrait dire au 1er et au 2e degrés, nomme les uns et les autres. Par la loi du 24 avril 1833, les Conseils coloniaux statuaient sur l'organisation municipale ; par le § 8 de l'article 6 du sénatus-consulte, « des décrets de l'Empereur, rendus en la forme de règlements d'administration publique, statuent sur l'administration municipale ».

Aux termes de l'article 7, des décrets simples suffiront pour tout ce qui intéresse la police municipale, la grande et la petite voirie.

Quant au Conseil général, ses attributions sont réglées par l'article 13 du sénatus-consulte :

Art. 13. — Le Conseil général vote :

1° Les dépenses d'intérêt local ;

2° Les taxes nécessaires pour l'acquittement de ces dépenses et pour le payement, s'il y a lieu, de la contribution due à la métropole à l'exception des tarifs des douanes... ;

3° Les contributions extraordinaires et les emprunts à contracter dans l'intérêt de la colonie.

Il donne son avis sur toutes les questions d'intérêt colonial dont la connaissance lui est réservée par les règlements ou sur lesquelles il est consulté par le Gouverneur.

Mais les pouvoirs accordés au Gouverneur par l'article 16 rendaient illusoires ceux que l'article 13 conférait au Conseil général, puisque le chef de la colonie, en arrêtant le budget, pouvait apporter toutes les modifications qu'il jugeait utiles

aux décisions de l'Assemblée, majorer les dépenses obligatoires, réduire les dépenses facultatives, augmenter ou diminuer la quotité des taxes, voire interdire leur perception.

Le sénatus-consulte de 1854 faisait, cependant, aux colonies un gros avantage, au point de vue financier, en ce que, par son article 14, il mettait à la charge de l'Etat les dépenses de gouvernement et de protection (gouvernement, administration générale, justice, cultes, subvention à l'instruction publique, travaux et services des ports, agents divers et autres dépenses d'intérêt commun ou dans lesquelles l'Etat avait un intérêt direct).

Et cette charge, l'Etat l'assumait sans compensation, puisque, contrairement à ce qui avait été prescrit par l'article 11 de la loi du 25 juin 1841, il abandonnait aux colonies toutes leurs ressources, et ne s'en réservait aucune pour couvrir ou tout au moins atténuer les dépenses qu'il incorporait à son budget.

L'article 15 prévoyait seulement que les colonies dont les ressources contributives excéderaient les besoins locaux seraient tenues de verser au budget de l'Etat un contingent dont la quotité devait être fixée annuellement par la loi de finances. De même, la loi de finances devait aussi régler la quotité de la subvention à allouer aux colonies dont les finances seraient déficitaires.

En résumé, sous le régime du sénatus-consulte de 1854, le Conseil général est moins une assemblée délibérante qu'un simple Conseil de gouvernement ; il redevient ce qu'il était sous le régime des ordonnances du Gouvernement de la Restauration, avec cette garantie en moins, qu'au lieu d'être nommés par le roi, sur la présentation des Conseils municipaux, ses membres sont nommés par le Gouverneur ; et que celui-ci peut le dissoudre sous des prétextes dont il reste seul juge.

C'était, en fait, un simple régime de *déconcentration administrative*, où tous les pouvoirs avaient été transférés du Gou-

vernement central, non pas aux représentants des intérêts locaux, mais au Gouverneur, représentant de l'Empereur et seul dépositaire de son autorité.

Ce régime dura 12 ans ; jusqu'à la promulgation du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, qui réalisa une véritable œuvre de décentralisation en conférant au Conseil général les attributions importantes qui en font aujourd'hui un véritable corps délibérant, la véritable représentation de la colonie.

Cette affirmation ne peut être d'ailleurs tenue pour tout à fait exacte que depuis que le décret-loi du 3 décembre 1870 a rendu applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, les dispositions législatives qui régissent en France l'élection des Conseils généraux et des Conseils municipaux (art. 2) et a ainsi décidé que les assemblées délibérantes coloniales seraient recrutées au suffrage universel.

CHAPITRE PREMIER

Formation des Conseils généraux

1. Un décret-loi du 3 décembre 1870 du Gouvernement de la Défense nationale a rendu applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, les dispositions législatives qui, à cette date, régissaient en France l'élection des Conseils généraux et a confié aux Gouverneurs le soin de faire toutes les promulgations nécessaires à cet effet (art. 2).

L'article 3 du décret est ainsi conçu :

L'élection des Conseils généraux a lieu par canton. Le nombre des conseillers généraux reste fixé à vingt-quatre.

Provisoirement, le nombre des conseillers généraux à élire est réparti entre les cantons par arrêté du Gouverneur en Conseil privé, proportionnellement au chiffre de la population.

Dans les cantons appelés à nommer deux ou plusieurs conseillers généraux, les élections auront lieu au scrutin de liste.

Au moment où fut rendu le décret du 3 décembre 1870, les dispositions législatives régissant en France les élections cantonales se trouvaient dans les lois du 22 juin 1833 et du 7 juillet 1852 et dans le décret-loi du 3 juillet 1848.

2. *Le Conseil général est élu au suffrage universel.* — Le décret du 3 juillet 1848 avait formellement abrogé l'article 3 de la loi du 22 juin 1833 qui instituait le régime électoral censitaire pour la nomination des conseillers généraux et avait décidé que les conseillers généraux seraient élus par les

citoyens ayant leur domicile réel, depuis six mois, dans l'une des communes du canton.

L'article 3 de la loi du 7 juillet 1852 maintint le suffrage universel pour l'élection du Conseil général.

C'est donc ce régime qui fut rendu applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par le décret du 3 décembre 1870.

Et, du même coup, devinrent applicables aux mêmes colonies, les dispositions des décrets organique et réglementaire du 2 février 1852, pour l'élection au Corps législatif.

L'article 3 de la loi du 7 juillet 1852 dispose en effet :

L'élection des membres des Conseils généraux aura lieu par commune, sur les listes dressées pour l'élection des députés au Corps législatif, *conformément aux dispositions des décrets du 2 février* 1852.

Le préfet pourra, par un arrêté, diviser en sections électorales les communes, quelle que soit leur population.

Le recensement des votes pour l'élection des membres des Conseils généraux sera fait au chef-lieu de canton.

L'article 5 de la loi du 10 août 1871 dit plus simplement :

L'élection se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections municipales.

On sait d'ailleurs que, depuis, la loi du 5 avril 1884 (art. 14) a fait disparaître l'ancienne dualité des listes électorales politique et municipale créée par l'article premier de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés. Il n'y a aujourd'hui qu'une liste électorale qui sert pour toutes les élections municipales, cantonales ou législatives et qui est dressée conformément aux dispositions des décrets du 2 février 1852 et de la loi du 7 juillet 1874.

3. *Convocation des électeurs.* — Les collèges électoraux sont convoqués par arrêté du Gouverneur.

Le Gouverneur tient cette attribution de l'article 2 du décret du 3 décembre 1870 et de l'article 34 de la loi du 22 juin 1833.

4. *Délai de convocation des collèges électoraux.* — Dans quel délai le collège électoral doit-il être convoqué ?

L'application stricte du décret de 1870 voudrait évidemment que cette convocation ne puisse se faire que dans la forme et le délai prévus par la législation métropolitaine en vigueur au moment de la promulgation de ce décret. Mais un décret réglementaire du 16 février 1882 a rendu applicables à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion les dispositions de l'article 12 de la loi du 10 août 1871, aux termes duquel :

Les collèges électoraux sont convoqués par le pouvoir exécutif. Il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs, au moins, entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection, qui sera toujours un dimanche. Le scrutin est ouvert à sept heures du matin et clos le même jour à six heures. Le dépouillement a lieu immédiatement.

Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant.

5. La légalité du décret du 16 février 1882, encore qu'il n'ait fait que décider l'application aux colonies indiquées d'une disposition législative régissant en France l'élection des Conseils généraux, paraît douteuse. L'initiative prise ici par le pouvoir exécutif pose, en effet, la question de savoir si le décret du 3 décembre 1870 a la valeur d'une loi ou d'une mesure réglementaire. Notre opinion est que l'acte du 3 décembre 1870 constitue un décret-loi et que ses prescriptions ne devraient pouvoir être modifiées que par la loi. Nous ne voyons aucune raison pour que les actes de cette nature, intervenus dans la période dictatoriale écoulée entre la chute du deuxième Empire et la réunion de l'Assemblée nationale, aient un autre caractère et une autre portée que ceux édictés sous le règne du Gouvernement provisoire de 1848 ou pendant la dictature du prince Louis Bonaparte.

Mais la controverse, en l'espèce qui nous occupe, n'a qu'un intérêt purement théorique ou doctrinal. Les colonies, et c'est précisément ce qu'a voulu le décret de 1870, ne sauraient se

plaindre de mesures tendant à l'assimilation aussi complète que possible de leur régime électoral à celui de la métropole.

Nous retrouverons la même question à propos de l'extension, aux mêmes colonies, par décrets réglementaires, d'autres dispositions de la loi du 10 août 1871 relatives aux assemblées départementales.

C'est donc l'article 12 de cette loi qui s'applique aux Antilles et à la Réunion, en matière de convocation de collèges électoraux, pour le choix des membres des Conseils généraux.

Ce texte est assez clair pour qu'il ne soit pas nécessaire de le commenter. Soulignons seulement que la période électorale, c'est-à-dire le délai entre la *publication* de l'arrêté de convocation et la date du scrutin, doit être de *quinze jours francs*. L'élection peut être annulée si ce délai n'a pas été observé (C. d'Et., Martinique, 17 mai 1890).

6. *Composition du Conseil général.* — Le nombre des conseillers généraux *reste fixé* à vingt-quatre (pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion), dit le § 2 de l'article 3 du décret du 3 décembre 1870. L'expression « *reste fixé* » se réfère à la disposition de l'article premier du règlement d'administration publique du 26 juillet 1854, rendu en vertu de l'article 12 du sénatus-consulte du 3 mai de la même année.

Un décret réglementaire du 7 novembre 1879 a porté à 36 le nombre de conseillers généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

La même question soulevée plus haut, à propos de l'application aux colonies de l'article 12 la loi du 10 août 1871, se retrouve ici. Et nous avouons que, attribuant au décret de 1870 la valeur d'un texte législatif, l'illégalité du décret du 7 novembre 1879 ne nous paraît pas contestable.

Le décret-loi de 1870 ayant fixé à 24 le nombre des membres du Conseil général, ce nombre n'aurait dû être modifié que par une loi. Mais l'illégalité commise en 1879, en faveur des colonies, est aujourd'hui couverte par la prescription quarantenaire. Elle ne constitue pas moins un précédent, que le

Gouvernement pourrait invoquer pour soutenir que la matière qu'elle intéresse est définitivement sortie du domaine de la loi et doit rester soumise à la discrétion de ses pouvoirs réglementaires.

Le conflit naîtrait certainement à l'occasion de décisions qui tendraient à restreindre les prérogatives ou les avantages acquis aux assemblées locales.

7. *Répartition des sièges.* — Contrairement à ce qui existe en France, où chaque canton ou section de canton élit un conseiller général (loi 10 août, art. 4, 17 et loi du 6 juillet 1905), le Conseil général de chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion se compose de trente-six membres. L'élection se fait bien par canton ; mais les trente-six sièges à pourvoir sont répartis entre les cantons, proportionnellement au chiffre de la population. Dans les cantons appelés à nommer plusieurs conseillers, les élections ont lieu au scrutin de liste (Décret 3 déc. 1870, art. 3, et décret 7 nov. 1879).

8. Le décret du 26 juillet 1854 confiait au Gouverneur le soin de déterminer par arrêté en Conseil privé les circonscriptions électorales en vue du choix des conseillers généraux. Cela n'avait aucun intérêt, étant données les conditions de nomination des membres de l'assemblée locale.

Il n'en est plus de même aujourd'hui.

La circonscription électorale pour l'élection au Conseil général, c'est le canton. Et le seul droit du Gouverneur est de répartir les sièges entre les cantons ; et cette répartition doit se faire, non de façon arbitraire, mais en proportion mathématique du chiffre de la population.

L'arrêté du Gouverneur qui méconnaîtrait cette règle impérative serait entaché d'excès de pouvoir. Le chiffre de la population qui doit entrer en compte n'est pas seulement celui de la population française. Il comporte aussi le dénombrement des étrangers, et en particulier des travailleurs vivant sous le régime dit de l'immigration réglementée. Cette solution

découle, par argument d'analogie, des textes de la loi du 13 février 1889 et de la loi du 12 juillet 1919 sur l'élection des députés. Aucune de ces lois ne reproduit la réserve de l'article 2 de la loi du 16 juin 1885, aux termes duquel chaque département élisait le nombre de députés qui lui était attribué « à raison *d'un député par* 70.000 *habitants*, LES ÉTRANGERS NON COMPRIS ».

L'assimilation du régime électoral des vieilles colonies à celui de la métropole commande que les mêmes règles soient suivies ici et là. C'est donc la population totale qui doit servir de base à la répartition des sièges du Conseil général.

9. *Conditions d'éligibilité.* — Aucune déclaration de candidature n'est exigée pour l'élection au Conseil général. Pour être élu, il suffit de réunir les conditions d'ordre général et les conditions particulières prévues par la loi.

« Sont éligibles aux Conseils généraux, dit l'article 14, § 3, du décret du 3 juillet 1848, toujours en vigueur aux Antilles et à la Réunion, les *électeurs âgés de vingt-cinq ans* au moins, domiciliés dans le département, et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe. Néanmoins, le nombre de ces derniers ne pourra dépasser le quart des dits Conseils... »

La première condition générale d'éligibilité est donc d'être régulièrement inscrit sur l'une des listes électorales de la colonie où l'on a son domicile et d'être âgé d'au moins vingt-cinq ans. Il ne faut donc pas se trouver dans l'un des cas d'incapacité électorale prévus par les articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852, modifiés par la loi du 24 janvier 1889 ou par d'autres lois. Ainsi, le commerçant déclaré en état de liquidation judiciaire n'est pas éligible au Conseil général (loi du 4 mars 1889, art. 21).

Les faillis non rhéabilités peuvent être inscrits sur les listes électorales, s'ils n'ont pas été condamnés pour banqueroute, trois années après la déclaration de faillite ; mais ils ne sont éligibles qu'après réhabilitation (loi du 23 mars 1908, modi-

fiant la loi du 30 décembre 1903 sur la réhabilitation des faillis, art. 1er).

10. *Conseillers non domiciliés.* — Ceux qui ne sont pas domiciliés dans la colonie y doivent être inscrits sur le rôle d'une contribution directe, impôt foncier, patente, contribution personnelle mobilière) ; mais leur nombre ne doit pas dépasser le quart de celui des membres de l'assemblée locale. Ce nombre ne pourrait être, par conséquent, supérieur à *neuf*, à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

La preuve de l'inscription au rôle résulte de l'extrait délivré par le percepteur (C. d'Etat, 5 août 1878).

Pour l'impôt foncier, c'est le fait de l'inscription au rôle, et non la qualité de propriétaire, qui confère l'aptitude à être élu. Ainsi, le père ou le mari inscrit comme usufruitier légal ou comme administrateur des biens de leurs enfants ou de leur femme sont éligibles au Conseil général (C. d'Etat, 1er novembre 1876, 25 octobre 1878).

11. *Quid* du cas où le nombre des élus non domiciliés dépasse le pourcentage fixé par la loi ?

La question est réglée pour la métropole par l'article 17 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 31 juillet 1875.

Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du Conseil, le Conseil général détermine en séance publique, et par la voie du sort, celui ou ceux dont l'élection doit être annulée. Si une question préjudicielle s'élève sur le domicile, le Conseil général sursoit et le tirage au sort est fait par la Commission départementale pendant l'intervalle des sessions.

Aucune disposition de cette nature n'a été édictée pour les Antilles et la Réunion.

12. *Inéligibilité relative.* — Il ne suffit pas toujours de réunir les conditions générales prévues par la loi de 1848 pour être éligible.

La loi prévoit divers cas d'inéligibilité relative ou d'incom-

patibilité des fonctions de conseiller général avec d'autres fonctions publiques exercées dans la colonie ou rétribuées sur les fonds de la colonie. De par l'application du décret du 3 décembre 1870, les cas particuliers d'inéligibilité au Conseil et d'incompatibilité du mandat de conseiller général étaient ceux prévus par la loi du 22 juin 1833. Les différences existant entre l'organisation administrative de la métropole et celles des colonies donnaient lieu à des difficultés, certaines désignations de la loi de 1833 visant des fonctions autrement dénommées ou qualifiées aux colonies.

Une réforme s'imposait. Elle aurait dû être faite par une loi. Elle fut réalisée par le décret réglementaire du 20 août 1886, qui appelle les mêmes observations que les actes de même nature modifiant, quant aux conditions de leur application aux colonies, certaines dispositions de la législation sur les Conseils généraux antérieure à 1871.

Aux termes de l'article 1er du décret du 20 août 1886, ne peuvent être élus membres du Conseil général de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion :

1° Les Gouverneurs, *directeurs de l'Intérieur*, secrétaires généraux des directions de l'Intérieur et conseillers privés titulaires ou suppléants, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

2° Les procureurs généraux et substituts du procureur général près les cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la cour ;

3° Les présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, *dans l'arrondissement du tribunal* ;

4° Les juges de paix dans leurs cantons ;

5° Les officiers commandant une circonscription territoriale dans l'étendue de leur commandement ;

6° Les officiers du commissariat chargés de l'inscription maritime, dans la colonie où ils résident ;

7° Les commissaires et agents de police, *dans les cantons de leur ressort* ;

8° Les chefs de service des Travaux publics et les ingénieurs de ce service dans les colonies où ils exercent leurs fonctions ;

9° Les vice-recteurs d'académie, dans les ressorts de l'académie ;

10° Les inspecteurs d'académie et les inspecteurs des écoles primaires, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

11° Les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort ;

12° Les agents et comptables de tout ordre employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au payement des dépenses publiques de toute nature dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

13° Les chefs de service des postes et télégraphes dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

14° Les chefs de service et autres agents des eaux et forêts dans le canton de leur ressort ;

15° Les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort.

Quelques-unes des fonctions visées dans l'énumération qui précède ont été supprimées : direction de l'Intérieur, vice-rectorat et inspection d'académie, commissariat de marine.

Depuis la promulgation aux colonies de la loi sur la séparation des Églises et de l'État (D. du 1er février 1911), la prescription du § 11 demeure sans objet.

Pour tous les cas prévus d'inéligibilité, les titulaires des fonctions visées sont inéligibles s'ils sont en exercice au moment de l'élection. La démission donnée postérieurement à cette élection ne pourrait pas la valider. Il n'y a d'ailleurs pas lieu à annuler cette élection. Les voix accordées au candidat déclaré inéligible ne comptent pas, si la démission ou la cession définitive de fonctions pour tout autre cause n'était officielle, définitive et connue du corps électoral avant la date du scrutin.

Ce que la loi veut, c'est affranchir le collège électoral de l'influence qui s'attache à certaines fonctions et de la pression morale que leurs titulaires pourraient exercer sur la conscience des électeurs.

13. La loi du 10 août 1871 prévoit des cas d'inéligibilité qui n'ont pas été reproduits par le décret du 20 août 1886, notamment le cas de citoyens pourvus de conseil judiciaire.

L'article 7 de la loi de 1871 dit expressément : « Ne peuvent être élus au Conseil général les citoyens qui sont pourvus d'un conseil judiciaire. »

Mais l'article 18 de la même loi a été rendu applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion par décret en date du 15 février 1882 ; et cet article prescrit que : « Tout conseiller général qui, par une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas prévus par les articles 7, 8, 9 et 10, où se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, *est déclaré* démissionnaire par le Conseil général, soit d'office, soit sur les réclamations de tout électeur. »

C'est là une injonction impérative que la loi fait au Conseil général.

Il s'ensuit que le Conseil général de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion, ne saurait, sans excès de pouvoir, se refuser à déclarer démissionnaire un membre de l'assemblée se trouvant dans le cas visé par l'article 7 de la loi du 10 août 1871, c'est-à-dire nanti d'un conseil judiciaire. D'où nous concluons que l'interdit est inéligible dans les colonies dont il s'agit, et que l'article 7 de la loi de 1871 est devenu applicable de façon indirecte par la promulgation de l'article 18 de la même loi qui y renvoie expressément.

L'on aboutirait autrement à ce résultat aussi absurde qu'inadmissible, qu'un interdit pourrait être élu et siéger au Conseil général pendant toute la durée normale du mandat ; et que, un conseiller général, élu alors qu'il était en parfaite santé mentale et qui serait ultérieurement victime de troubles cérébraux nécessitant pour lui l'assistance d'un conseil judiciaire, devrait être démissionné obligatoirement.

15. Ne peuvent être élus membres du Conseil général, dit l'article 8, §§ 5 et 6, de la loi du 10 août 1871, les militaires des armées de terre et de mer.

Cette disposition n'a pas été reproduite par le décret du 26 août 1886. C'est évidemment parce que, à cette époque, la loi militaire n'était pas applicable aux colonies. Mais, depuis, cette application a été décidée par les lois des 15 juillet 1889 et 21 mars 1905 ; et elle est devenue effective.

Or, aux termes de l'article 7 de la loi du 21 mars 1905, déclarée applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par son article 89, « nul n'est admis dans une administration de l'Etat ou ne peut être investi de *fonctions publiques même électives*, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la loi ».

L'article 9 de la même loi spécifie que « les militaires de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions... »

Les §§ 5 et 6 de l'article 8 de la loi du 10 août 1871 ont été modifiés et complétés par la loi du 23 juillet 1891 de la façon suivante :

Art. 8, §§ 5 et 6 « ... Ne peuvent être élus membres du Conseil général :

« 5° et 6°. Les militaires des armées de terre et de mer en *activité de service*. Cette disposition n'est applicable ni à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale, ni aux officiers maintenus dans la première section du cadre de l'état-major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi ».

Du rapprochement de toutes ces dispositions, il résulte pour nous, de la façon la plus certaine, que, du fait de l'application aux colonies de la législation militaire de la métropole, deux nouveaux cas d'inéligibilité au Conseil général (militaires en activité de service, individus n'ayant pas satisfait aux obligations de la loi militaire) sont à ajouter aux cas prévus par le décret réglementaire du 26 août 1886.

16. D'autres conséquences nous paraissent devoir découler relativement au Conseil général de l'application de la loi militaire aux colonies.

Ainsi l'article 16 de la loi du 21 mars stipule que le conseil de revision est composé du préfet, président, d'un conseiller de préfecture désigné par le préfet, d'un conseiller général et d'un conseiller d'arrondissement, autre que le représentant élu

dans le canton où la révision a lieu, *désigné par la commission départementale*, conformément à l'article 82 de la loi du 10 août 1871. En cas d'empêchement des membres du Conseil général ou du Conseil d'arrondissement, le préfet les fait suppléer d'office par des membres appartenant à la même assemblée, sous la seule réserve que les suppléants ne représentent pas le canton où la revision a lieu.

Dans les colonies, dit le même article, les attributions du préfet, des conseillers de préfecture et des conseillers d'arrondissement sont dévolues aux gouverneurs ou à leurs délégués, aux conseillers privés et aux conseillers généraux.

Le décret du 12 juin 1879, qui a créé les commissions coloniales de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, à l'instar de la Commission départementale, n'a pas reproduit l'article 82 de la loi de 1871. Nous avons déjà donné la raison de cette omission volontaire. La loi militaire ne s'appliquait pas alors aux colonies.

Ne peut-on pas soutenir qu'il résulte de la référence formelle faite par l'article 16 de la loi du 21 mars 1905 à l'article 82 de la loi de 1871, que l'attribution spéciale que cet article confère à la Commission départementale doit être exercée par la Commission coloniale ; et que l'on peut en déduire, dès lors, que les dispositions de l'article 82 sont désormais applicables aux colonies ?

17. Mais voici une question beaucoup plus délicate.

La loi du 7 juin 1873, non déclarée applicable aux Antilles et à la Réunion, décide, par son article premier, que tout membre d'un Conseil général qui, sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, sera déclaré démissionnaire, et que (art. 3) tout membre ainsi démissionnaire ne pourra être réélu avant le délai d'un an.

Ces dispositions (art. 4) sont appliquées par le Conseil d'Etat.

Peut-on les étendre aux colonies par mesures réglementaires ?

La question s'est posée en 1897, sur le cas d'un conseiller général de la Réunion qui avait refusé de faire partie d'un conseil de revision, malgré l'injonction obligatoire que lui en faisait l'article 18 de la loi du 15 juillet 1889.

Un décret du 2 juillet 1897 a statué sur cette question pour la Réunion et a étendu à cette colonie, par son article 2, la disposition de l'article 3 de la loi du 7 juin 1873.

Il n'est rien prévu pour la Guadeloupe et la Martinique. Remarquons, en passant, que le décret du 21 juillet 1897 encourt le reproche déjà adressé, quant à sa légalité, à toutes les dispositions réglementaires relatives aux conditions de formation des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion, édictées postérieurement au décret-loi du 3 décembre 1870.

18. L'article 17 du décret du 26 juillet 1854 dit que « doit être considéré comme démissionnaire tout membre du Conseil général qui a manqué à une session ordinaire sans *excuse légitime ou empêchement admis par le Conseil* ». Ce texte est à peu près identique à celui de l'article 19 de la loi du 10 août 1871. Ce dernier plus précis, cependant, en ce sens qu'il prescrit expressément que c'est le Conseil général lui-même qui, dans la dernière séance de la session, prononce la démission du membre défaillant.

Aux colonies, c'est aussi le Conseil général lui-même qui pourrait éventuellement prononcer la démission d'un de ses membres. Cela résulte implicitement des derniers mots de l'article 17 du décret du 26 juillet 1854. Du moment que c'est l'assemblée qui est appelée à apprécier la légitimité de l'excuse ou l'admissibilité de la cause d'empêchement invoquées par le conseiller absent, il s'en suit que c'est elle qui doit juger de la sanction à apporter à cette absence ou à cette abstention.

19. La loi du 10 août 1871 prévoit un cas de démission forcée et d'inéligibilité temporaire qui ne pourrait certainement pas être étendu, par analogie, aux colonies.

Aux termes de l'article 34 de cette loi :

Toute délibération prise hors des réunions du Conseil, prévues ou autorisées par la loi, est nulle et de nul effet.

Le préfet, par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par *l'art.* 258 *du Code pénal.*

En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés, par le jugement, *exclus du Conseil et inéligibles pendant les trois ans qui suivront la condamnation.*

L'article 258 du Code pénal réprime le délit d'usurpation de fonctions, qu'il punit d'un emprisonnement de deux à cinq ans, sans préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce crime.

L'article 13 du règlement d'administration publique du 26 juillet 1854 se borne à prescrire que « est nulle toute délibération prise par le Conseil général hors du temps de sa session, hors du lieu de ses séances, ou en dehors de ses attributions légales, et que l'annulation est prononcée par le Gouverneur en Conseil privé ».

La seule sanction prévue, pour les Conseils généraux des colonies, à l'interdiction qui est faite à ces assemblées de se réunir hors du temps et du lieu de leurs sessions et de leurs séances, et de délibérer sur des matières qui n'entrent pas dans leurs attributions légales, est l'annulation des décsions intervenues dans ces conditions irrégulières.

Il convient de souligner la différence des termes employés par l'article 34 de la loi de 1871 et par l'article 13 du décret de 1854. Le préfet prononce « *la nullité des actes* », dit l'article 34. « *L'annulation est prononcée* » par le Gouverneur en Conseil privé, dit l'article 13 du décret du 26 juillet 1854.

L'on sait la différence qu'il y a, en droit administratif, entre l'acte nul et l'acte *annulable.*

Mais il ne semble pas que cette distinction puisse jouer ici.

C'est à la prescription du premier paragraphe de l'article 13 du décret de 1854, et à celle du premier paragraphe de l'arti-

cle 34 de la loi de 1871 qu'il faut s'arrêter. « Est nulle toute délibération... », dit le premier texte ; « toute délibération... est nulle et de nul effet », dit le deuxième ». Dans les deux cas, l'acte est nul, c'est-à-dire considéré comme inexistant, et non pas *annulable*, ce qui suppose une possibilité de validité.

Cette sanction prononcée, l'action du Gouverneur est épuisée. Il ne pourrait déférer les délinquants à la justice en saisissant de leur cas le procureur général.

C'est un principe fondamental de notre droit pénal qu'il ne saurait y avoir de répression sans un texte précis et formel qui l'édicte. L'article 258 du Code pénal ne saurait donc trouver son application aux colonies dans l'espèce qui nous occupe.

C'est aussi un principe essentiel de notre droit public qu'il ne saurait y avoir de déchéance ou de restriction de la capacité civique sans un texte formel. La peine accessoire d'inéligibilité temporaire prévue par l'article 34 de la loi de 1871 ne pourrait, *à fortiori*, être appliquée aux colonies.

20. *Incompatibilités.* — Le mandat de conseiller général, disposent les articles 2 et 3 du décret du 26 août 1886, est incompatible :

« Art. 2. — Avec les fonctions énumérées aux numéros 1 et 7 de l'article premier, quelle que soit la colonie dans laquelle elles sont exercées, et les fonctions énumérées à l'article 8, numéros 1 et 7, de la loi du 10 août 1871.

« Art. 3. — Dans chaque colonie, *avec les fonctions rétribuées ou subventionnées sur les fonds de la colonie.* »

La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs de services ou de travaux publics rétribués sur le budget de la colonie.

L'intérêt des spécifications faites par l'article 2 du décret du 20 août 1886 a disparu depuis 1901, par la promulgation de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, qui décide que, « à partir du 1er janvier 1901, toutes les dépenses civiles

et de la gendarmerie sont supportées par les budgets des colonies ». Il en résulte, par application de l'article 3 du décret susvisé, une incompatibilité générale, sans distinction de ressort ou de circonscription administrative, du mandat de conseiller général avec toutes les fonctions ou entreprises rétribuées ou subventionnées sur le budget de la colonie, c'est-à-dire, aujourd'hui, avec la généralité des services publics de la colonie.

21. Un cas d'incompatibilité spéciale résulte de l'article 6 de la loi du 22 juin 1833 :

« Nul ne peut être membre de plusieurs conseillers généraux », dit cet article.

Par application de l'article 10 de la même loi, le Conseil général élu dans plusieurs cantons est tenu, dans le mois qui suivra les élections, de déclarer son option au Gouverneur. A défaut d'option dans ce délai, le Gouverneur déterminera par la voie du sort, en séance publique du Conseil privé, le canton que doit représenter le conseiller.

22. L'incompatibilité n'a pas, comme l'inéligibilité, pour conséquence de faire tenir l'élection pour nulle. Les voix attribuées au candidat comptent. Mais l'élu doit choisir entre le mandat de conseiller général et la fonction déclarée incompatible avec ce mandat.

Les entrepreneurs de services ou de travaux payés ou subventionnés par le budget local ne peuvent pas être conseillers généraux dans la colonie.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 16 décembre 1893 a sanctionné la règle posée dans l'article 3 du décret réglementaire du 20 août 1886.

Les Opérations électorales

23. De la référence faite par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1852 aux décrets organique et réglementaire du 2 février de la même année, il résulte que les élections au Conseil général sont

soumises aux mêmes règles que les élections à la Chambre des députés, en ce qui concerne la tenue des assemblées électorales et le dépouillement du scrutin. Les dispositions de ces textes doivent se combiner avec celles des articles de la loi du 22 juin 1833 auxquelles renvoie expressément le décret du 3 juillet 1848 et avec celles de l'article 12 de la loi du 10 juillet 1871.

L'élection doit toujours avoir lieu un dimanche et, si un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant (Loi 10 août, art. 12).

Le scrutin est ouvert à 7 heures du matin et clos le même jour à 6 heures (même article).

L'élection a lieu par commune. Le Gouverneur peut toutefois, par arrêté, diviser en sections électorales les communes, quelle que soit leur population (Loi du 7 juillet 1852, art. 3).

24. *Bureau électoral.* — Le bureau de chaque section de vote est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire, choisis conformément aux dispositions des articles 12, 13 et 14 du décret réglementaire du 2 février 1852.

Art. 13. — Les collèges et sections sont présidés par le maire, adjoints et conseillers municipaux de la commune ; à leur défaut, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs sachant lire et écrire...

Art. 14. — Les assesseurs sont pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire ; à leur défaut, les assesseurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents sachant lire et écrire.

Le bureau prononce provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent touchant les opérations du collège ou de la section (art. 16).

Dans ses délibérations, le secrétaire n'a que voix consultative (art. 12). Trois de ses membres, au moins, doivent être présents pendant tout le cours des opérations (art. 15).

25. *Dépouillement du scrutin.* — Le scrutin clos, le dépouillement des votes a lieu immédiatement selon les formes prescrites par les articles 27 et suivants du décret réglementaire du 2 février 1852, complétées et modifiées par les dispositions des articles 8 et suivants du décret réglementaire du 3 janvier

1914, rendant applicables à certaines colonies la loi du 29 juillet 1913 sur la liberté et la sincérité du vote.

26. *Recensement général des votes.* — Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double ; l'un de ces doubles reste déposé au secrétariat de la mairie (art. 33).

L'autre est transféré d'urgence au chef-lieu du canton, où a lieu le recensement général des votes (loi du 7 juillet 1852, art. 3).

La proclamation du résultat a lieu par le président du bureau du chef-lieu de canton, qui transmet le dossier complet des opérations au Gouverneur.

27. Il n'appartient pas au bureau du chef-lieu de canton d'apprécier la validité ou l'exactitude des énonciations des procès-verbaux des résultats des votes dans les communes. (C. Et., 2 mai 1896) ; son rôle consiste à faire des calculs, des additions ; et le devoir du président est de proclamer élu le candidat qui a obtenu la majorité nécessaire (C. d'Et., 24 janvier 1890).

Si le bureau compétent refuse de faire le recensement général des votes, ou bien si le président de ce bureau refuse de proclamer le résultat du scrutin, il y est procédé par le Conseil du contentieux administratif, siégeait non comme juridiction contentieuse, mais comme bureau électoral.

28. *Majorité requise pour être élu au premier tour.* — Nul n'est élu membre du Conseil général au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits (Loi du 7 juillet 1852, art. 4).

Les suffrages exprimés s'entendent des suffrages valables, réellement attribués aux candidats, et non du nombre des votants.

Par conséquent, n'entrent pas en compte dans le calcul de la majorité, les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une dési-

gnation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître ; mais ces bulletins sont annexés au procès-verbal (D. de 1852, art. 30).

Doivent être aussi déduits du nombre des suffrages servant au calcul de la majorité, les votes d'individus qui auraient pris part au scrutin, quoique frappés d'incapacité électorale.

Ne sont pas, au contraire, déduits, bien qu'ils ne soient pas attribués aux candidats, les bulletins de couleur ou ceux portant des signes extérieurs de reconnaissance.

29. *Election au second tour.* — Au second tour de scrutin, l'élection est acquise au candidat qui obtient le plus grand nombre de voix, quel que soit le chiffre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (L. de 1852, art. 4).

La loi n'imposant aucune déclaration de candidature et partant aucun délai pour faire acte de candidat ou acceptation de candidature, on peut être élu au scrutin de ballottage sans avoir été candidat au premier tour.

30. *Réclamations contre les élections.* — Les opérations électorales, arguées d'irrégularités, peuvent être attaquées par tout électeur du canton ou par le Gouverneur.

Si la réclamation de l'électeur n'a pas été consignée au procès-verbal des opérations électorales, dit l'article 51 de la loi du 22 juin 1833, elle doit être déposée, dans le délai de cinq jours à partir du jour de l'élection, au secrétariat du Gouvernement, et jugée, sauf recours, par le Conseil du contentieux dans le délai d'un mois à compter de la date de sa réception au Gouvernement.

Si le Gouverneur croit que les formalités légales prescrites n'ont pas été observées, il peut, dans la quinzaine de la réception des procès-verbaux, déférer le jugement de la nullité au Conseil du contentieux, dont la décision doit intervenir dans le mois (art. 50, loi 1833).

La recours au Conseil d'Etat contre la décision du conten-

tieux sera exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais (art. 53).

Ce recours sera suspensif, dit l'article 54, lorsqu'il sera exercé par le Conseiller élu (D. du 20 décembre 1887).

31. *Durée du mandat.* — Les conseillers généraux sont nommés pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

A la session qui suit la première élection, ou après toute élection comportant renouvellement total de l'assemblée, par suite de démission collective, de dissolution ou de tout autre motif, comme la prorogation pour plus de trois années des pouvoirs d'une série sortante, le Conseil général se partage en deux séries composées chacune de 18 membres (D. 7 novembre 1879).

Un tirage au sort fait par le Gouverneur, en conseil privé, détermine la première série à renouveler.

Dans chacune des colonies des Antilles et à la Réunion, il a été procédé à une division en 2 séries des cantons, à la suite de la promulgation du décret du 7 novembre 1879, de façon à ce que chaque renouvellement triennal comporte 18 conseillers. La composition de ces séries et l'ordre de leur renouvellement une fois fixés ne pourraient être changés qu'à la suite d'un renouvellement intégral du Conseil, comme il est advenu en décembre 1919-janvier 1920.

Cependant, l'égalité numérique entre les séries pourrait être rompue par suite des fluctuations des chiffres de la population des cantons. Il suffirait qu'un recensement quinquennal fasse constater un déplacement important de population entre deux cantons appartenant à deux séries différentes, pour que, par le jeu arithmétique de la répartition des sièges proportionnellement au chiffre de la population, l'un des cantons gagne un siège au détriment de l'autre. Il en résultera que l'une des séries comportera 17 sièges et l'autre, 19.

32. *Elections partielles.* — En cas de vacance d'un siège

survenue pour une cause quelconque, décès, démission ou déchéance, le collège électoral doit être réuni pour y pourvoir dans le délai maximum de trois mois à dater du jour où la cause de la vacance a été connue du Gouverneur.

Toutefois, et par suite de l'application aux vieilles colonies du 2e paragraphe de l'article 22 de la loi du 10 août 1871, par le décret du 21 août 1889, « si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du Conseil général, l'élection partielle se fera à la même époque ».

Le troisième paragraphe de l'article 22 de la loi de 1871 charge expressément la Commission départementale de veiller à l'exécution des prescriptions du dit article. La Commission adresse ses réquisitions au préfet à ce sujet ; et, s'il y a lieu, au Ministre de l'Intérieur.

La Commission coloniale pourrait seulement, en vertu de la faculté que lui laisse le 2e paragraphe de l'article 11 du décret constitutif du 12 juin 1879, appeler l'attention du Gouverneur sur la nécessité d'assurer l'application des prescriptions dont il s'agit.

A quelque époque que se fasse une élection partielle, le mandat du conseiller proclamé prend fin lors du renouvellement de la série à laquelle appartient le canton qu'il représente.

Dissolution du Conseil général.

33. « Le Conseil général, dit l'article 15 du règlement d'administration publique du 26 juillet 1854, peut être dissous ou prorogé par arrêté du Gouverneur, rendu en Conseil privé...»

Le pouvoir exorbitant ainsi conféré au Gouverneur s'expliquait à merveille dans le système du sénatus-consulte de 1854. C'était le Gouverneur qui mi-directement, mi-indirectement nommait l'assemblée ; il était d'élémentaire logique qu'il pût la dissoudre le cas échéant. Il n'en est plus de même depuis le décret du 3 décembre 1870.

Le Conseil général se recrute aujourd'hui au suffrage universel. Son indépendance absolue doit être garantie vis-à-vis du pouvoir exécutif. C'est la condition même de l'accomplissement normal de sa mission.

Ainsi, l'article 17, § 2, du décret du 12 juin 1879, constitutif de la Commission coloniale, spécifie que :

En cas de conflit entre la Commission coloniale et l'administration et aussi dans le cas où la Commission aurait outrepassé ses attributions, le Conseil général sera immédiatement convoqué, et statuera sur les faits qui lui auront été soumis...

Supposons que le Conseil donne raison à sa commission et que l'Administration persiste dans ses prétentions, le conflit existera désormais entre l'assemblée et le Gouverneur.

N'est-il pas exorbitant de permettre à ce haut fonctionnaire d'essayer de le solutionner à sa façon et conformément à ses vues, en prononçant la dissolution de l'assemblée qui peut avoir les meilleurs raisons de ne pas penser comme lui, dont l'attitude peut être absolument justifiée en droit et en fait ?

Et qui peut répondre que le Gouverneur, désireux d'éviter le retour à l'assemblée locale d'une majorité indocile, apportera à la préparation et à la direction des opérations électorales, nécessitées par son arrêté de dissolution, la stricte impartialité qu'il devrait observer ?

Les colonies sont éloignées de la France. Les Gouverneurs ont des pouvoirs considérables. Ils ont parfois la tentation d'en abuser et y ont succombé : cela s'est vu — trop souvent, hélas ! L'on peut prouver que certains coups de force, certains attentats audacieux contre le suffrage universel, dont nos vieilles colonies ont été les théâtres agités, avaient été organisés par des administrateurs dévoyés, préoccupés d'éviter tout contrôle sérieux de leurs actes et de régner en maîtres, avec la collaboration apparente d'assemblées-croupion, soucieuses seulement de ne pas déplaire à l'Administration.

Les désaccords entre le Gouverneur et le Conseil général doivent être arbitrés par le Ministre qui, ainsi que le disait le

procureur général Delangle dans son rapport sur le projet de sénatus-consulte de 1866, « est trop loin et trop haut placé pour s'échauffer de la passion des Gouverneurs, et, si des conflits s'élèvent entre eux et le représentant des intérêts coloniaux, n'en pas rester le juge impartial et désintéressé ».

C'est en vain que l'on invoquerait la distance qui sépare les colonies de la métropole pour essayer de justifier le maintien de la dangereuse prérogative laissée jusqu'ici aux mains des gouverneurs. L'argument se retournerait contre la thèse qu'il voudrait servir.

Plus éloignées sont les colonies, plus faciles sont les abus d'autorité qui peuvent s'y commettre, et plus s'impose la nécessité d'assurer la possibilité d'une résistance effective à ces abus. « Le pouvoir arrête le pouvoir », a dit Montesquieu. Mais, pour cela, il faut que les pouvoirs dont la coexistence est reconnue nécessaire puissent s'équilibrer ; qu'ils soient empêchés d'empiéter sur leur domaine respectif, d'essayer de se dominer, de s'absorber l'un l'autre. C'est dans la délimitation exacte des attributions propres des pouvoirs locaux, et dans la loyale collaboration de ceux-ci, pratiquée en toute indépendance, que réside la condition indispensable de toute bonne et féconde administration des intérêts coloniaux.

Les Gouverneurs ont des pouvoirs qu'ils tiennent des ordonnances royales de la Restauration et du sénatus-consulte impérial de 1854, et à côté desquels ceux du Président de la République française ne sont presque rien. Il y aurait quelque ironie pour le chef de l'Etat à dire aujourd'hui que les Gouverneurs sont les *dépositaires* de son autorité dans les colonies.

L'on devine à peine, en France, à quoi peut prêter la pratique de la candidature officielle aux Antilles et à la Réunion.

Dans la métropole, un Conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, rendu en conseil des ministres (art. 43 de la loi du 5 avril 1884).

Dans les colonies, aux termes de ce même article, le Conseil municipal est dissous par arrêté du Gouverneur.

Dissolution de Conseils municipaux, dissolution du Conseil général, constitution de commissions municipales présidées par des fonctionnaires dévoués et stylés, chargés, sous la protection de forces de gendarmerie suffisantes, de procéder aux nouvelles consultations populaires et de rectifier ou de prévenir les erreurs du suffrage universel, les vieilles colonies ont connu tout cela et pis encore.

Il faut les prémunir contre le retour de ces criminelles fantaisies !

CHAPITRE II

Fonctionnement du Conseil général

34. Tout comme celles intéressant la formation du Conseil général, les dispositions législatives ou réglementaires relatives au fonctionnement de cette assemblée sont éparpillées dans des textes multiples, dont le principal et le premier en date est le règlement d'administration publique du 26 juillet 1854, rendu en application de l'article 12 du sénatus-consulte du 3 mai de la même année. Les prescriptions de ce décret réglementaire ont été naturellement abrogées, *ipso jure*, à partir de la promulgation du décret-loi du 3 décembre 1870, en tout ce qu'elles avaient d'incompatible avec le régime nouveau créé par ce décret-loi. D'autres dispositions du Règlement d'administration publique de 1854 ont été expressément ou tacitement abrogées par des décrets réglementaires postérieurs ou par des lois.

Les Sessions

35. Aux termes de l'article 7 du décret du 26 juillet 1854, le Conseil général se réunissait une fois, chaque année, en session ordinaire, sur la convocation du Gouverneur. La durée de la session ne pouvait être de plus d'un mois. Toutefois, le Gouverneur pouvait la prolonger en cas de nécessité. Le Gouverneur pouvait aussi convoquer le Conseil en session extraordinaire, par un arrêté qui en fixait la durée.

Ce régime a duré jusqu'à la fin de 1916, c'est-à-dire pendant 62 ans. Il serait superflu d'insister sur ses inconvénients. Nous eûmes l'honneur d'avoir pris l'initiative dont le succès a permis d'y mettre fin,

Dans le rapport rédigé par la Commission dite des budgets locaux, constituée par arrêté ministériel du 30 janvier 1899, sur les travaux de laquelle nous reviendrons plus en détail dans le chapitre relatif aux attributions financières du Conseil général, on lit :

La Commission aurait désiré trouver dans les budgets qu'elle a étudiés des renseignements précis sur l'exécution des budgets précédents. Les comptes administratifs des exercices, malgré les prescriptions de l'article 107 du décret du 20 novembre 1882, sont produits tardivement et l'on ne peut guère comparer les prévisions de l'exercice 1899 qu'avec les résultats de l'exercice 1895. Le règlement des exercices intermédiaires a cependant donné naissance à des déficits qu'il serait sage de combler ou à des excédents précieux à utiliser. Les uns et les autres nous échappent.

Grâce à ce système, les caisses de réserve qui doivent s'alimenter exclusivement au moyen des excédents de recettes peuvent posséder un actif, alors que la colonie est grevée d'un passif considérable. Un exemple est fourni par la Guadeloupe qui possédait, en 1898, 76.887 francs à sa caisse de réserve, tandis qu'elle avait une dette arriérée de plus de 1.200.000 francs !

Afin de remédier à de tels inconvénients, il *serait désirable que les budgets locaux fussent reliés les uns aux autres, au moyen d'un budget additionnel ou rectificatif, comme le sont en France le budget des communes ou ceux des départements. Les résultats des gestions se transmettraient ainsi d'exercice en exercice et la situation financière des colonies apparaîtrait avec plus de précision.*

Mais la Commission oublia — elle avait d'autres préoccupations — de traduire cette indication dans les résolutions par lesquelles elle résuma les conclusions de son étude et qui devinrent, à peine modifiées, les dispositions de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Le 15 août 1915, nous déposions sur le bureau de la Chambre des députés une proposition de loi, contresignée par nos collègues Lagrosillière et Gasparin, « ayant pour objet l'application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réu-

nion de certaines dispositions de la loi du 10 août sur l'organisation des Conseils généraux ».

L'article premier de la proposition de loi visait en particulier les articles 23 et 24 de la loi du 10 août 1871.

Ces articles spécifient que le Conseil général a, chaque année, deux sessions ordinaires, dont ils fixent les dates ou tout au moins les périodes de convocation, et prévoient que l'assemblée peut être réunie en session extraordinaire par décret du Président de la République, ou si les deux tiers de ses membres en adressent la demande écrite à son président. Ils précisent la durée de chacune des sessions ordinaires et celle des sessions extraordinaires.

Dans l'exposé des motifs à l'appui de notre proposition de loi, nous écrivions :

En attendant une réforme d'ensemble, reconnue nécessaire par tous, de l'organisation actuelle des vieilles colonies, quelques améliorations dans les divers rouages de cette organisation nous paraissent devoir être réalisées d'urgence, afin de tarir la source d'incontestables abus et de permettre aux représentants qualifiés des intérêts locaux d'assurer efficacement la sauvegarde de ces intérêts.

Ainsi, dans chacune des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, il existe un Conseil général, dont le rôle est, en principe, le même que celui d'une assemblée départementale de la métropole. Aux colonies, comme en France, les principales attributions du Conseil général sont la délibération et le contrôle du budget local.

Pourquoi les mesures estimées indispensables en France pour permettre aux assemblées départementales de remplir ces attributions essentielles, ne sont-elles pas appliquées aux colonies ?

En France, le législateur a organisé lui-même les sessions ordinaires des Conseils généraux (art. 23 de la loi du 10 août 1871) et a réservé à ces assemblées la faculté de se réunir, en session extraordinaire, chaque fois que besoin leur en paraît (art. 24 de la même loi).

Aux Antilles et à la Réunion les Conseils généraux sont, sous ce rapport, sous la complète dépendance de l'autorité administrative, étant encore régies par l'article 7 du décret impérial du 26 juillet 1854, qui dispose :

« Art. 7. — Le Conseil général se réunit *une fois chaque année en session ordinaire, sur la convocation du Gouverneur.*

« La durée de la session ne peut être de plus d'un mois. Toutefois, le *Gouverneur peut la prolonger en cas de nécessité.*

« Le *Gouverneur peut convoquer* le Conseil général en *session extraordinaire par un arrêté qui en fixe en même temps la durée.* »

Ces prescriptions s'harmonisaient très bien avec l'ensemble des dispositions alors décrétées sur le mode de recrutement et le fonctionnement des assemblées coloniales. Les membres de ces assemblées étaient, en effet, nommés, moitié par le Gouverneur, moitié par les Conseils municipaux, dont les membres étaient, eux-mêmes, nommés par le Gouverneur ; et, en fait, les Conseils généraux constituaient, alors, plutôt des organes consultatifs que des assemblées délibérantes.

Mais, depuis, sont intervenus le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui a considérablement étendu les attributions — réduites depuis par l'article 33 de la loi de finances du 15 avril 1900 — des Conseils généraux des colonies, et le décret du 3 décembre 1870 du Gouvernement de la Défense nationale, qui a institué le suffrage universel aux colonies et décidé d'y soumettre l'élection des conseillers généraux ; depuis, a été votée la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des Conseils généraux de la métropole, dont certaines dispositions ont été étendues aux Antilles et à la Réunion par des décrets successifs du Pouvoir exécutif.

La légalité de ces décrets peut être contestée. Les colonies ne se sont pas moins très bien trouvées du bénéfice des améliorations qu'ils ont réalisées dans le fonctionnement des assemblées locales. Et c'est ce bénéfice qu'il est indispensable d'étendre, par l'application de nouveaux articles de la loi du 10 août 1871, à nos vieux départements d'outre-mer.

Il est indispensable, par exemple, dans l'intérêt d'une bonne gestion des finances publiques, que les Conseils généraux des Antilles et de la Réunion aient au moins deux sessions ordinaires par an ; et puissent, comme les assemblées similaires de la métropole, voter un budget supplémentaire ou *rectificatif* du budget primitif qu'ils délibèrent à un moment où ils ne peuvent pas faire état de toutes les ressources de la colonie.

Aujourd'hui, avec le système de l'unité de session, c'est l'administration qui dispose, comme bon lui semble, par le procédé de l'ouverture, par simple arrêté, *sans contrôle et sans autorisation préalable,* de crédits supplémentaires, des fonds libres de l'exercice antérieur et des excédents de recettes de l'exercice en cours.

C'est cette administration qui *prépare, arrête et exécute le budget.* Le Conseil général, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, n'a pas même le droit de modifier, sans son *assentiment,* ses prévisions de recettes. Il arrive très souvent qu'elle sous-évalue intentionnellement les prévisions de recettes, en diminuant corrélativement certaines prévisions de dépenses, afin d'assurer avec plus de certi-

tude le jeu des crédits supplémentaires, et d'affecter d'inévitables plus-values d'impôts à des dépenses que les représentants des contribuables auraient probablement refusé de majorer.

Que de faits topiques pourrions-nous citer à l'appui de ces observations !

« ... Chaque année, le montant des crédits supplémentaires ouverts sans contrôle et sans autorisation préalable aux budgets des vieilles colonies s'élève, en moyenne, au *dixième* du budget voté par le Conseil général » !

Seule, l'institution d'une deuxième session ordinaire du Conseil général, pendant laquelle sera voté un budget rectificatif où il pourra être fait état des fonds libres de l'exercice antérieur et des fonds disponibles de l'exercice courant, mettra fin aux manœuvres abusives dont nous venons de donner un exemple éloquent et d'assurer une meilleure gestion des finances des vieilles colonies.

Cette réforme peut s'opérer de la façon la plus simple par l'application, dans ces colonies, des articles 23 et 24 de la loi du 10 août 1871.

Notre proposition votée, par la Chambre et le Sénat, est devenue la loi du 28 novembre 1916.

En voici le dispositif :

Loi du 28 *novembre* 1916.

Article premier. — Les articles 23, 24, 56, 57 et 66 de la loi du 10 août 1871, les lois des 9 juillet 1907, 8 juillet 1899, sur l'organisation des Conseils généraux, et l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892, relative aux contributions directes et taxes assimilées sont applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

Art. 2. — Les décrets prévus aux articles 24, 57 et 66 de la loi du 10 août 1871 sont remplacés par des arrêtés des gouverneurs en conseil privé. Les attributions dévolues au ministre de l'Intérieur, au préfet et à la Commission départementale par les textes visés à l'article 1er de la présente loi, sont conférées, respectivement au ministre des Colonies, aux Gouverneurs et à la Commission coloniale.

Par dérogation aux dispositions du deuxième paragraphe de l'article 23 de la loi du 10 août 1871 et à la disposition de l'article 1er de la loi du 9 juillet 1907, la date de la première session annuelle du Conseil général est fixée à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par arrêté de convocation du Gouverneur, sans que cette date puisse être *reportée au delà du* 1er *mai* (1).

(1) La date extrême est aujourd'hui fixée au 1er juin (art. 115, loi de finances du 31 juillet 1920).

La deuxième session annuelle pourra durer jusqu'au 30 novembre.

Nous ne nous occuperons, pour l'instant, que des textes intéressant l'organisation des sessions du Conseil général.

36. *Sessions ordinaires.* — Les sessions ordinaires du Conseil général sont réglées, depuis la promulgation de la loi du 28 novembre 1916, par l'article 23 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 12 août 1876, et qui spécifie :

« Les Conseils généraux ont chaque année deux sessions ordinaires.

« La session dans laquelle sont délibérés les budgets et les comptes commence de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août et ne pourra être retardée que par une loi.

« L'ouverture de la première session annuelle aura lieu de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques (Loi du 12 août 1876).

« La durée de la session d'août ne pourra excéder un mois, celle de l'autre session ne pourra excéder quinze jours. »

Donc deux sessions annuelles ordinaires, la première de quinze jours, l'autre d'un mois au maximum.

37. A quelles époques les réunions du Conseil général doivent-elles avoir lieu et qui doit les convoquer ?

Pour la première session annuelle, l'article unique de la loi du 12 août 1876, modifiant le § 3 de l'article 23 de la loi de 1871, en fixe l'ouverture, de plein droit, au second lundi qui suit le jour de Pâques.

Nous n'avons pas pensé que les contingences locales spéciales à chaque colonie puissent permettre de fixer une même date immuable pour la réunion des Conseils généraux dans les trois colonies ; et nous avons estimé expédient de laisser au Gouverneur le soin de choisir cette date, dans les limites d'un délai qu'il ne peut dépasser.

Cette limite extrême fixée au 1er mai par la loi du 18 novembre 1916, nous l'avons fait reporter au 1er juin, par l'article

115 de la loi de finances du 31 juillet 1920, pour des considérations qui seront développées plus loin.

C'est donc au Gouverneur qu'il appartient de convoquer le Conseil général pour sa première session ordinaire annuelle ; mais il est obligé de réunir l'assemblée avant le 1er juin.

38. Le deuxième paragraphe de l'article 23 de la loi de 1871 avait fixé impérativement au lundi qui suit le 15 août l'ouverture de la session budgétaire des Conseils généraux, et avait stipulé que l'ouverture de cette session ne pourrait être retardée que par une loi.

Cette loi a été votée. C'est celle du 9 juillet 1907, dont l'article premier prévoit que :

Dans leur première session annuelle, les Conseils généraux pourront fixer l'ouverture de la deuxième session à une date postérieure à celle prévue à l'article 23 de la loi du 10 août 1871 pour la session d'août. Elle devra toutefois être terminée le 8 octobre au plus tard.

En demandant et en obtenant l'application de ces dispositions aux colonies, nous nous sommes encore préoccupés de ne pas trop heurter la tradition qui voulait que les assemblées locales fussent convoquées en session budgétaire à la fin de l'année. Les régimes fiscaux de nos colonies, la nature des ressources qui alimentent leurs budgets, commandent d'ailleurs d'attendre, pour faire utilement des prévisions de recettes, que les matières ou les faits qui doivent donner lieu à la perception de ces recettes prennent suffisante consistance.

La loi du 9 juillet 1907 ordonne que la clôture de la session budgétaire des Conseils généraux ait lieu en France, le 8 octobre au plus tard. Pour les Antilles et la Réunion, cette date a été reportée au 30 novembre.

Comme en France, c'est le Conseil général de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion, lui-même, qui, dans sa première session annuelle, fixe la date de sa deuxième session ordinaire.

Cette deuxième session ne pourra durer un mois — durée

légale — que si la convocation a lieu le 1er novembre, au plus tard.

Le Conseil général se réunit donc de plein droit à la date qu'il a choisie pour sa deuxième session ordinaire. En pratique, le Gouverneur rappelle cette date, par lettre, à chaque membre de l'assemblée.

39. *Caractère obligatoire des sessions ordinaires.* — Le Conseil général doit se réunir obligatoirement, deux fois par an, dans la limite des délais légaux, pour délibérer sur les questions qui entrent dans ses attributions. Si l'assemblée s'abstenait de se réunir, cela équivaudrait au refus par elle de remplir sa mission.

Cette grève des conseillers devrait donner lieu contre chacun d'eux, pris individuellement, à l'application de la sanction prévue par l'article 17 du décret du 26 juillet 1854. Mais il va de soi que cette sanction ne pourrait jouer ici puisque c'est le Conseil lui-même qui aurait à l'appliquer !

Il faudrait plutôt assimiler l'abstention volontaire du Conseil au cas de refus d'exercice de fonctions prévu par la loi du 7 juin 1873 (D. du 21 juillet 1897).

40. *Sessions extraordinaires.* — Aujourd'hui et depuis la loi du 18 novembre 1916 qui a rendu applicable aux Antilles et à la Réunion l'article 24 de la loi de 1871, le Conseil général peut être réuni en session extraordinaire, soit sur l'initiative du Gouverneur, soit sur la demande des deux tiers de ses membres. La demande écrite de réunion est adressée au président de l'assemblée, qui en donne immédiatement avis au Gouverneur ; celui-ci convoque d'urgence le Conseil en session extraordinaire.

Ces dispositions doivent naturellement recevoir la même interprétation aux colonies qu'en France.

Il résulte de nombreuses décisions ou d'avis du Ministre de l'Intérieur, que le préfet, saisi d'une demande de réunion du Conseil général en session extraordinaire, doit se borner à

vérifier la régularité de cette demande, à constater notamment qu'elle est signée des deux tiers des membres et à fixer la date de la convocation (décisions et avis du Ministre de l'Intérieur, 25 mai 1872, 8 juin 1874, 25 avril 1902, etc.).

La même interprétation s'impose au Gouverneur.

41. *Durée de la session extraordinaire.* — La session extraordinaire ne peut durer plus de huit jours. Si, à l'expiration de ce délai, l'ordre du jour fixé par la convocation n'est pas épuisé, les questions non réglées doivent être renvoyées à une session ultérieure. Si, au contraire, l'ordre du jour est épuisé avant le délai imparti à cet effet, la session prend fin et est automatiquement et légalement close par ce fait même.

L'avis de la section des finances du Conseil d'Etat du 16 décembre 1873, d'après lequel le Conseil général, au cours d'une session extraordinaire, pouvait délibérer valablement sur toutes les questions rentrant dans ses attributions ordinaires, sous la seule réserve d'une étude préalable par l'autorité administrative, ne nous paraît plus devoir être suivi, depuis l'application aux vieilles colonies de l'article 24 de la loi du 10 août 1871.

Ce texte doit être entendu outre-mer comme dans la métropole.

42. *Compétence numérique.* — Aux termes du premier paragraphe de l'article 11 du décret du 26 juillet 1854, « les délibérations des Conseils généraux ne sont valables qu'autant que la moitié plus un de leurs membres y a concouru... »

A cette disposition, un décret réglementaire du 11 août 1886 a ajouté les suivantes :

Toutefois, si le Conseil général ne se réunit pas au jour fixé par l'arrêté de convocation, en nombre suffisant pour délibérer, la session sera renvoyée de plein droit au lundi suivant ; une convocation spéciale sera faite d'urgence par le directeur de l'Intérieur (le Gouverneur). Les délibérations alors seront valables, quel que soit le nombre des membres présents. La durée légale de la session courra à partir du jour fixé pour la seconde réunion.

Lorsque en cours de session, les membres présents ne formeront

pas la majorité du Conseil, les délibérations seront renvoyées au surlendemain, et alors elles seront valables quel que soit le nombre des votants.

Dans les deux cas, les noms des absents seront inscrits au procès-verbal.

Cette addition faite, l'article 11 du décret du 26 juillet 1854 se termine par les deux alinéas suivants :

En cas de partage des votes, la voix du président est prépondérante.

Les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des membres présents le réclament.

L'intercalation faite entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 11 du décret de 1854 par le décret du 1er août 1886 n'est que la reproduction à peu près littérale des alinéas 2, 3 et 4 de l'article 30 de la loi du 10 août 1871, ajoutés au dit article par la loi du 31 mars 1886.

43. Lorsque, faute du quorum exigé, le Conseil général ne veut valablement ouvrir sa session à la date de la convocation, dit la loi du 11 août 1886, la session est renvoyée de plein droit au lundi suivant ; et la durée légale de la session courra à partir du jour fixé pour la seconde réunion.

Cette disposition doit se combiner, pour son application, avec celle de l'alinéa final de l'article 2 de la loi du 28 novembre 1916 qui fixe le 30 novembre comme date extrême pour la clôture de la deuxième session annuelle du Conseil général. Si donc le Conseil général ne se réunissait effectivement qu'après le 1er novembre, comme il ne pourrait siéger au delà du 30 novembre, la durée de la session serait de moins d'un mois. Mais c'est l'assemblée qui fixe elle-même la date de l'ouverture de la session budgétaire ; elle peut donc facilement éviter cette conséquence.

44. *Lieu de réunion du Conseil général.* — Où le Conseil général doit-il se réunir ?

En France, le Conseil général se réunit au chef-lieu du département.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'a prévu le lieu de réunion du Conseil général à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. L'on observe d'ailleurs, avec raison, que ces colonies n'ont pas de chef-lieu légal. Basse-Terre, Fort-de-France et Saint-Denis ne sont que le siège de fait du gouvernement dans chacune de ces colonies.

Le Gouverneur pourrait donc réunir ou autoriser la réunion du Conseil général dans l'endroit qui lui paraîtrait le plus propice.

Il a été souvent fait usage de cette faculté. Il fut une époque où, par exemple, les sessions extraordinaires du Conseil général de la Guadeloupe se tenaient généralement à la Pointe-à-Pitre, chef-lieu industriel et commercial de la colonie.

Organisation intérieure

45. *Le bureau du Conseil général.* — De 1854 à 1871, c'est le Gouverneur qui nommait le bureau du Conseil (D. du 26 juillet 1854, art. 8).

L'article 4 du décret du 3 décembre 1870 spécifia que le bureau serait élu par le Conseil lui-même.

Aujourd'hui, la question est résolue par les décrets du 30 avril 1892, 18 avril 1902 et 6 août 1902, qui ont rendu applicable, tour à tour, à la Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe l'article 25 de la loi du 10 août 1871.

Art. 25. — A l'ouverture de la session d'août, le Conseil général, réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire, nomme au scrutin secret et à la majorité absolue son président, un ou plusieurs vice-présidents et son secrétaire. Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante.

L'application de cet article n'entraîne pas l'abrogation des dispositions des deux derniers alinéas de l'article 4 du décret de 1870, qui prévoient que, si les deux premiers tours de scrutin pour l'élection des membres du bureau n'ont pas donné de résultat, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux

candidats qui ont obtenu le plus de voix, et qu'en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. Il doit être procédé à des votes successifs, d'abord pour la nomination du président, puis, pour celle du ou des vice-présidents, enfin pour celle des secrétaires.

Quand il y a plusieurs vice-présidents, ils sont élus au scrutin de liste ; il en est de même pour les secrétaires. Le règlement intérieur du Conseil pourrait en ordonner autrement, sans qu'il y ait aucune illégalité.

Tous les conseillers généraux peuvent être élus membres du bureau ; il n'y a aucune exception d'inéligibilité à ces fonctions ni d'incompatibilité.

46. *Protestation contre l'élection du bureau.* — Les opérations électorales pour la nomination d'un ou plusieurs membres du bureau peuvent être arguées de nullité pour cause d'irrégularité ou de fraude. La protestation est jugée par le contentieux administratif, sauf recours au Conseil d'Etat (C. d'Et., 7 août 1909).

47. *Durée des fonctions du bureau.* — Il y a d'abord une petite correction à faire au texte de l'article 25 de la loi de 1871, dont la rédaction ne s'harmonise pas exactement avec celle de l'article premier de la loi du 9 juillet 1907, en vertu de laquelle les Conseils généraux ont le droit de reporter la date d'ouverture de leur session budgétaire jusqu'au 8 septembre, en France. Aux Antilles et à la Réunion, cette date peut être reculée jusqu'au 1er novembre. La rédaction de l'article 25 de la loi de 1871 n'a d'ailleurs jamais été en harmonie avec celle du décret de 1854 relative à la session budgétaire du Conseil général ; puisque la date d'ouverture de la session, d'après le décret, était laissée à l'appréciation discrétionnaire du Gouverneur, et que le texte métropolitain parle de session d'août. Ce qu'il faut entendre, c'est que le bureau nommé à l'ouverture de la session où sont délibérés les budgets et les comptes, reste en fonctions jusqu'à l'ouverture de la même session, l'année suivante, c'est-à-dire jusqu'à l'ouverture de la deuxième

session ordinaire annuelle, quelle que soit la date de cette deuxième session (Loi du 9 juillet 1907, art. 2).

Dans cet intervalle, aucune prescription légale n'oblige le Conseil à compléter son bureau ou à s'en abstenir, au cas de vacance pour une cause quelconque. Sa liberté sur ce point est entière.

48. *Attributions du bureau.* — Le bureau du Conseil général n'a pas d'attributions propres et ne constitue pas un corps ou un rouage indépendant dans le fonctionnement de l'assemblée.

C'est le président qui représente le Conseil général dans ses relations avec l'administration locale et le public, et avec le Pouvoir central. C'est par son intermédiaire que l'assemblée correspond avec le Ministre des Colonies et lui adresse les réclamations, les doléances et les vœux formulés relativement aux intérêts généraux ou particuliers de l'Etat ou de la colonie.

Le président dirige les travaux du Conseil et assure la police des séances.

Le vice-président n'a aucune attribution personnelle.

En cas d'empêchement du président, il exerce la plénitude des fonctions de celui-ci et jouit de toutes les prérogatives attachées à ces fonctions.

Le secrétaire assiste le président au cours des séances ; il tient note des résolutions et des votes de l'assemblée et signe avec le président les originaux des procès-verbaux des séances et des délibérations prises.

Règlement intérieur du Conseil général

49. « Le Conseil général fait son réglement intérieur », dit l'article 26 de la loi du 10 août 1871.

Aucune disposition semblable n'a été édictée pour les Antilles et la Réunion. Mais c'est le cas où jamais de décider que ce qui n'est pas interdit est permis. D'autant, que dans les colonies comme la Nouvelle-Calédonie, où le Conseil géné-

ral a été institué et organisé par décret, en vertu de l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, le droit pour l'assemblée locale de faire son règlement intérieur a été expressément reconnu. Cela provient de ce que les textes organiques de ces Conseils généraux, créés par décrets réglementaires postérieurement à la loi du 10 août 1871, se sont très largement inspiré des dispositions de cette loi.

En fait, les Conseils généraux de la Guadeloupe (28 novembre 1866), de la Martinique (13 février 1871), de la Réunion (7 mars 1871), ont fait, chacun, leur règlement intérieur, et en ont modifié les dispositions chaque fois que cela leur a paru nécessaire. L'on ne voit guère comment il pourrait en être autrement.

Toute assemblée délibérante doit, sous peine de verser dans la confusion et le gâchis, s'astreindre à une discipline librement consentie. Son fonctionnement (élection du bureau, des commissions, conduite des débats, tour de parole et exercice du droit à la parole, vote des propositions et des amendements, etc., etc.), comporte l'observation de règles préétablies qui s'imposent à tous ses membres et que le président, chargé de la police des séances, aura pour principale mission de faire respecter. Le règlement intérieur du Conseil général ne devra cependant porter atteinte, en aucune mesure, aux principes généraux du droit, ni aux prescriptions des lois ou des décrets. Son but et sa justification sont, au contraire, de tendre à faciliter l'exercice des attributions du Conseil, en vue de l'application des lois dont l'objet entre dans sa compétence.

Les Séances

50. Les affaires soumises au Conseil général sont généralement renvoyées, avant d'être discutées en séance plénière de l'assemblée, à l'examen de commissions de plusieurs conseillers, qui chargent un de leurs membres de rédiger, en leur nom, les conclusions de leur étude. Ce sont ces conclusions qui sont

discutées en séance publique du Conseil, suivant la procédure fixée par le règlement intérieur.

Le président ouvre les séances et en prononce la clôture, lorsque la majorité décide de renvoyer à une autre séance la suite des débats.

Les articles 28, 29 et 32 de la loi du 10 août 1871 ont été rendus exécutoires à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par un décret réglementaire du 15 février 1877. Ils disposent :

Art. 28. — Les séances des Conseils généraux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet (Gouverneur), le Conseil général, par assis et levé, sans débat, décide s'il se formera en comité secret.

Art. 29. — Le président a seul la police de l'assemblée.

Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

Art. 32. — Les procès-verbaux des séances, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire.

Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions.

Tout électeur ou contribuable du département (de la colonie) a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du Conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse.

51. Nous l'avons dit plus haut, la police de l'assemblée s'exerce, à l'égard de ses membres, par le président, suivant les prescriptions du règlement intérieur. La police à l'égard du public s'exerce en vertu de l'article 28 de la loi du 10 août 1871, ou plutôt du décret du 15 février 1877.

Mais les pouvoirs de police du président se limitent à l'intérieur du local où le Conseil est réuni. La police extérieure et les mesures de sûreté qu'elle peut nécessiter sont réservées au Gouverneur.

Le président ne peut pas correspondre directement avec

les chefs d'administration ou de service. Toutes ses communications ou réquisitions doivent être adressées au Gouverneur. Celui-ci, au regard du Conseil, représente seul le pouvoir exécutif. Si donc le président estime nécessaire d'avoir recours aux agents de la force publique pour assurer la police de la salle des délibérations du Conseil, c'est au Gouverneur qu'il doit adresser ses réquisitions motivées à cet effet. Les agents mis à la disposition du président sont tenus d'exécuter ses ordres tendant à assurer la police de la salle et à faire respecter la loi.

Présence du Gouverneur ou de son représentant et des Chefs de service

52. L'ouverture de chaque session du Conseil général est faite par le Gouverneur.

Le Directeur de l'Intérieur a entrée au Conseil général et assiste aux délibérations. Il est entendu quand il le demande.

Les autres chefs d'administration et de service peuvent être autorisés par le Gouverneur à entrer au Conseil, pour y être entendus sur les matières qui rentrent dans leurs attributions respectives (art. 9 et 10 du D. du 26 juillet 1854).

Deux différences intéressantes sont à noter avec les dispositions de la législation métropolitaine sur le même objet :

1° Le cérémonial de l'ouverture de la session par le Gouverneur n'existe pas en France ;

2° Aucune prescription n'autorise le préfet à se faire assister officiellement par les chefs de service ou d'administration pour ceux-ci être entendus sur les matières qui rentrent dans leurs attributions propres.

L'article 27 de la loi de 1871 dit seulement : « Le préfet a entrée au Conseil général ; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. »

Aux termes de l'article 10 du décret de 1854, c'est le direc-

teur de l'Intérieur qui représentait l'administration auprès du Conseil général. Depuis la suppression de l'emploi de directeur de l'intérieur, cette attribution spéciale appartient au Gouverneur qui peut l'exercer par lui-même ou la déléguer au secrétaire général du Gouvernement ou à tel autre fonctionnaire de son choix.

53. En pratique, c'est le secrétaire général qui est chargé de représenter l'administration, d'expliquer et de soutenir les propositions qu'elle a préparées et qu'elle soumet aux délibérations de l'assemblée.

Le rôle des chefs d'administration et de service, autorisés par le Gouverneur à suivre les travaux du Conseil, est d'assister le secrétaire général et de fournir, lorsqu'ils en sont sollicités, des renseignements d'ordre technique sur les matières qui sont plus particulièrement de leur compétence.

Lorsqu'un membre de l'assemblée désire avoir un renseignement ou un éclaircissement, c'est au Gouverneur, s'il est présent, ou à son délégué que la question est adressée, et, régulièrement, la question doit être posée par le président.

Le représentant de l'administration répond lui-même ou laisse ce soin au chef de service que la question intéresse.

Procédure des délibérations

54. Les délibérations des Conseils généraux ne sont valables qu'autant que la moitié plus un de leurs membres y a concouru (décret du 24 juillet 1854, § 1er).

L'absence de *quorum* peut se produire à trois moments :

1° A l'ouverture même de la session. Dans ce cas, ainsi qu'on l'a vu plus haut, la session est renvoyée de plein droit au lundi suivant, et les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre de conseillers en séance.

2° En cours de session. Si la cession régulièrement ouverte, l'absence de *quorum* se constate en cours de session, *au début* d'une séance, les délibérations sont renvoyées au surlende-

main. Ce délai expiré, les délibérations reprennent et sont alors valables quel que soit le chiffre des présents.

D'après un avis du Conseil d'Etat du 8 juillet 1891, en cas d'interruption des travaux du Conseil en cours de session faute de *quorum*, les délibérations doivent être renvoyées *obligatoirement au surlendemain*, et non à une autre date.

3° En cours de séance. Lorsque le quorum est atteint à l'ouverture d'une séance, si au cours de celle-ci le nombre des conseillers présents au débat descend au-dessous de la majorité requise, parce que quelques membres se sont retirés pendant la discussion, l'on doit simplement considérer que les conseillers qui sont partis veulent s'abstenir dans le vote qui doit clore le débat sur la question à solutionner. Le Conseil peut donc valablement continuer la discussion jusqu'à son terme et procéder au vote qu'il croit devoir émettre (Conseil d'Etat, 7 août 1909). Mais, l'affaire en discussion réglée, le Conseil ne pourrait entamer une nouvelle délibération, si le nombre de membres présents n'est pas au moins égal à la moitié plus un de celui des conseillers en exercice. Autrement la séance devrait être alors renvoyée au surlendemain.

55. Les votes sont généralement émis à main levée ; et les délibérations sont prises à la majorité des votants et non des membres présents à la séance. L'on ne tient pas compte des abstentions (Conseil d'Etat, 28 avril 1893).

En cas de partage des suffrages, la voix du président (de séance) est prépondérante. Nous disons du président de séance, car si c'est l'un des vice-présidents qui occupe le fauteuil au moment d'un vote qui répartit les suffrages en deux chiffres égaux, c'est sa voix qui compte pour deux et détermine la majorité.

56. *Scrutin public, scrutin secret.* — Il ne pouvait être question dans le régime de 1854 de scrutin public, c'est-à-dire de délibérations où les noms des membres qui y auraient pris part seraient publiés, avec l'indication du sens de leur vote,

puisque les noms des orateurs devraient être omis dans les procès-verbaux et que la publication de ceux-ci, sous forme de résumés analytiques, n'était autorisée dans le *Journal Officiel* de la colonie, que sous les restrictions que le Gouverneur jugeait convenables (D. 1854, art. 14).

Par contre, le dernier alinéa de l'article 11 du décret du 26 juillet 1854 spécifie : « Les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des membres présents le réclament. »

Aujourd'hui les règlements intérieurs des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion prévoient que le vote aura lieu au scrutin public, lorsque la demande en sera faite par un nombre déterminé de membres.

57. Indépendamment du cas général prévu par le dernier alinéa de l'article 11 du décret du 26 juillet 1854, ci-dessus reproduit, le scrutin secret doit être obligatoirement appliqué pour l'élection du bureau du Conseil (art. 25, loi du 10 août 1871, D. du 6 août 1902).

L'article 30 de la loi de 1871 veut que les votes sur les nominations aient toujours lieu au scrutin secret.

Cette règle qui n'est pas exprimée dans les textes régissant le fonctionnement des Conseils généraux des vieilles colonies y est suivie en pratique. La commission coloniale, par exemple, est toujours élue au scrutin secret.

58. *Procès-verbaux.* — Les minutes des procès-verbaux des délibérations du Conseil général, signées du président et de l'un des secrétaires, sont remises au secrétaire général. Elles doivent être déposées aux archives de la colonie, au secrétariat du Gouvernement et être communiquées, sans déplacement, à tout électeur ou contribuable de la colonie qui voudrait en prendre connaissance ou en tirer copie en vue de leur publication, par extraits ou *in extenso*, par tous les moyens possibles, notamment par la voie de la presse.

Le Conseil général peut ordonner l'impression des procès-

verbaux des séances, des rapports des commissions et des délibérations du Conseil, aux frais du budget local. Mais il appartient au Gouverneur, seul, de faire procéder à l'exécution de cette décision, en faisant application du crédit voté à cet effet (Conseil d'Etat, 9 janvier 1875).

CHAPITRE III

Les délibérations du Conseil général

60. Les attributions du Conseil général peuvent se classer en plusieurs catégories qui diffèrent, suivant qu'on les considère au point de vue de la nature des questions sur lesquelles l'assemblée est appelée à délibérer, ou au point de vue de la portée ou de l'effet décisoire de ces délibérations.

Dans un premier classement, on peut considérer les attributions du Conseil général par rapport : 1° aux intérêts de la colonie, 2° à ceux des communes.

1° Le Conseil général est le véritable représentant des intérêts locaux.

Il délibère sur toutes les questions d'intérêt local, qu'il s'agisse du domaine privé ou du domaine public, des droits patrimoniaux ou des intérêts moraux de la colonie.

2° Le Conseil général exerce, en collaboration avec le Gouverneur, certains pouvoirs de tutelle sur les administrations municipales.

Considérées au point de vue de leur effet juridique, c'est-à-dire de leur force exécutoire, les attributions du Conseil se groupent en trois catégories, que le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 a lui-même fixées sous les rubriques suivantes :

ARTICLE PREMIER. — *Le Conseil général statue...*

ART. 3. — *Le Conseil général délibère...*

ART. 4. — *Le Conseil général donne son avis.*

1° Délibérations définitives

61. Les délibérations prises par le Conseil général sur les matières énumérées à l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, — nous verrons qu'il n'en est plus ainsi pour le vote des tarifs des taxes et contributions, — le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Toutes ces matières entrent donc dans les attributions propres du Conseil général, qui les règle quasi souverainement.

2° Délibérations soumises a approbation

62. Un règlement d'administration publique devait, aux termes du dernier alinéa de l'article 3 du sénatus-consulte de 1866, déterminer le mode d'approbation des délibérations prises par le Conseil général en vertu de cet article.

Ce règlement a été rendu le 11 août 1866. Il prescrit que les délibérations dont il s'agit seront approuvées, les unes, par *des réglements d'administration publique* (emprunts, acceptation de dons et legs faits avec charge, recrutement et protection des immigrants) ; les autres, *par arrêtés du Gouverneur en conseil privé.*

Le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes devaient être approuvés par décret simple. Toutefois, un arrêté du Gouverneur en conseil privé pouvait rendre provisoirement exécutoires les délibérations prises sur ces objets.

Ces dispositions ont été, ainsi qu'on le verra plus loin, complètement modifiées par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, modifié, lui-même, par l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918.

3° Délibérations n'ayant aucune force exécutoire

63. Ce sont les vœux, avis obligatoires ou facultatifs, que le Conseil général est appelé à donner, les réclamations qu'il est appelé à formuler sur des questions intéressant la colonie et les communes.

64. Ces distinctions ont été nettement marquées dans la circulaire interprétative du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, adressées aux Gouverneurs de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, sous la date du 25 août 1866, par le Ministre de la marine et des colonies d'alors. Nous ne croyons pouvoir mieux faire que de reproduire quelques extraits de ces instructions dont le souvenir semble être complètement perdu et dont l'esprit profondément libéral semble échapper totalement aujourd'hui aux fonctionnaires républicains chargés de l'application du sénatus-consulte de 1866, ou appelés à en commenter les dispositions, en vue de leur exacte application.

Vous savez, écrivait le Ministre, quelle est la pensée libérale qui a dicté ces divers actes.

Le Gouvernement de l'Empereur et le Sénat ont voulu donner aux colonies une grande liberté d'action. Désormais, elles pourront régler elles-mêmes la plupart de leurs affaires ; maîtresses de leurs impôts, appelées à voter leurs budgets, elles ont tous les pouvoirs nécessaires pour développer leurs ressources comme pour diminuer leurs dépenses.

C'est donc à leur propre initiative et à leurs propres efforts que les colonies doivent avoir recours aujourd'hui. Nulle entrave ne leur sera imposée par la métropole...

Le Conseil général, dont les attributions sont si étendues, comprendra qu'il a une grave responsabilité et fera tous ses efforts pour réaliser les améliorations que peut réclamer la colonie.

Quant à vous, Monsieur le Gouverneur, vous vous pénétrerez des intentions toutes favorables qui ont fait naître les dispositions du nouveau sénatus-consulte ; si vous n'avez plus, comme autrefois, à prononcer sur certaines affaires dont la solution est désormais confiée au Conseil général, vous avez à les préparer, à les éclairer, enfin à faire mettre le Conseil général en mesure de les résoudre avec une entière connaissance de cause. C'est surtout en portant la conviction dans les esprits que l'administration exerce une salutaire

influence ; et sa tâche devient d'autant plus facile qu'elle prend plus soin de répandre la lumière.

Je veux maintenant vous entretenir successivement des différentes prescriptions du sénatus-consulte afin que la portée en soit parfaitement comprise.

Vous remarquerez d'abord qu'il appelle les Conseils généraux tantôt *à statuer ou à voter*, tantôt à *délibérer*, tantôt à *donner* leur avis. Cette distinction est fondamentale. Elle détermine des attributions différentes qu'il importe de bien distinguer ; il importe donc aussi que les procès-verbaux reproduisent avec soin et ne confondent jamais dans leurs rédactions des ordres d'idées, et les faits que ces expressions ont eu pour but de distinguer.

. . . . . .

65. L'exposé des motifs du projet de sénatus-consulte tendant à modifier le sénatus-consulte de 1854 contenait déjà cette intéressante indication :

Par le projet, dont un certain nombre de dispositions sont empruntées à la loi du 10 mai 1838, les Conseils généraux des colonies sont appelés tantôt à *statuer*, tantôt à *délibérer*, tantôt à *donner leur avis* ; ils statuent sur des affaires dont le règlement leur est entièrement dévolu ; ils délibèrent sur des affaires qui, à raison de leur nature, doivent, pour être définitivement réglées, être soumises, ensuite, à l'appréciation d'une autorité supérieure ; enfin, ils donnent leur avis sur des questions dont la solution touche à des intérêts d'un ordre plus élevé.

On sait que cette distinction entre les trois ordres d'attributions des Conseils généraux a été établie avec soin dans la loi de 1838.

Le projet entend l'appliquer pour toutes les matières dont les Conseils des colonies auront à s'occuper ; seulement il étend le cercle des affaires soumises à l'examen de ces Conseils.

En fait, les divers paragraphes de l'article premier du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 ne font que reproduire, *mutatis mutandis*, les dispositions de l'article 4 de la loi du 10 mai 1838, avec cette différence essentielle, cependant, que les Conseils généraux des colonies étaient appelées à *statuer* sur des matières sur lesquelles les assemblées départementales de la métropole devaient prendre seulement des délibérations soumises, suivant les cas, à l'approbation du roi, du ministre compétent ou du préfet (loi du 10 mai 1838, art. 5).

66. Cette différence, au point de vue de leur force exécu-

toire, entre les délibérations portant sur des objets identiques, des assemblées départementales et coloniales, ne devait pas tarder à disparaître. Il y a une similitude presque absolue de termes entre les prescriptions de l'article premier du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et celles de l'article premier de la loi du 18 juillet 1866 sur les Conseils généraux de la métropole.

Ajoutons, enfin, que l'article 46 de la loi du 10 août 1871, qui constitue la charte actuelle des assemblées départementales, n'a fait que reproduire, en y adjoignant des dispositions nouvelles, l'article premier de la loi du 18 juillet 1866.

Nous aurons à revenir plus loin sur les adjonctions faites par la loi de 1871 aux pouvoirs de décision définitive des assemblées départementales et à indiquer l'intérêt qu'il y aurait à ce que les attributions propres des Conseils coloniaux soient élargies dans le même sens.

67. *Procédure de la délibération.* — C'est un principe généralement admis, pour la métropole comme pour les colonies, que le Conseil général ne peut délibérer que sur les questions préalablement instruites par le pouvoir exécutif. Le Gouverneur est donc chargé de la préparation de toutes les affaires à soumettre au Conseil général. L'assemblée peut être saisie de propositions par l'initiative d'un de ses membres. Mais avant de délibérer sur ces propositions, elle doit les renvoyer à l'administration aux fins d'instruction, ou tout au moins d'avis.

La prérogative reconnue au préfet en cette matière découle des termes de l'article 3 de la loi du 10 août 1871 qui décide expressément que le préfet est « chargé de l'instruction préalable des affaires intéressant le département, ainsi que de l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale... » Le décret du 26 juillet 1854 ne contient aucune disposition de cette nature.

L'article 3 de la loi de 1871 n'a pas été promulgué aux Antilles ni à la Réunion.

Un décret en Conseil d'Etat du 26 novembre 1897 a cependant annulé une délibération du Conseil général de la Guade-

loupe du 21 décembre 1896, avec les considérants suivants :

Considérant que par sa délibération du 21 décembre 1896, le Conseil général de la Guadeloupe a statué sur une question qui lui était soumise directement par le sieur de Gaalon, adjudicataire du service postal de la Grande-Terre ;

Que si le sénatus-consulte de 1866 ne dit pas expressément que le Gouverneur est chargé de l'instruction préalable des affaires intéressant la colonie, ce principe n'est pas moins applicable dans les colonies où le Gouverneur seul a le pouvoir exécutif et est investi à l'égard du Conseil général des attributions dévolues aux préfets dans la métropole ;

Considérant que la modification sus-visée du 21 décembre 1896 modifie d'une façon sensible le cahier des charges de l'adjudication du service postal de la Grande-Terre ;

Que ces modifications n'ont été l'objet d'aucune instruction préalable de la part de l'Administration, qui ne les a connues que par la délibération du Conseil général, prise par suite, sans que le Gouverneur ait été appelé à examiner la question et à donner son avis ;

Que, dans ces conditions, le Conseil général de la Guadeloupe a excédé ses pouvoirs et commis *une violation de la loi*, etc., etc.

Il est assez piquant de voir affirmer dans un même texte la violation d'une loi et... l'absence de cette loi !

68. La volonté du législateur de réserver au Gouverneur l'instruction des affaires sur lesquelles le Conseil général est appelé à se prononcer, si elle n'est pas expressément inscrite dans le sénatus-consulte de 1866, n'est pas moins certaine. Nous en trouvons la preuve dans les instructions adressées aux Gouverneurs par le Ministre de la marine et des colonies, en 1866, pour l'application de ce sénatus-consulte. On y lit ce qui suit :

Quant à vous, Monsieur le Gouverneur, vous vous pénétrerez des intentions toutes favorables qui ont fait naître les dispositions du nouveau sénatus-consulte ; si vous n'avez plus, comme autrefois, à prononcer sur certaines affaires dont la solution est désormais confiée au Conseil général, vous avez à *les préparer*, *à les éclairer*, enfin à faire mettre le Conseil en mesure de les résoudre avec une entière connaissance de cause...

Cela lui sera d'autant plus facile que, dans *l'instruction des affaires*, l'Administration aura tracé avec plus de soin la voie légale qui doit éviter de donner naissance à des pouvoirs en annulation...

pourvois

69. Mais qu'adviendrait-il si l'Administration s'abstenait d'instruire, ainsi que c'est son devoir, les propositions issues de l'initiative du Conseil général, et qui lui auraient été renvoyées pour étude ou avis ?

Pourrait-il dépendre ainsi de l'Administration de paralyser toute action de l'assemblée locale et de l'empêcher de résoudre des problèmes dont les solutions pourraient intéresser au plus haut point l'avenir de la colonie ?

Certainement non !

Le Conseil n'aurait qu'à passer outre à une abstension qu'il n'est pas en son pouvoir de faire cesser. Et le Gouverneur ne pourrait poursuivre l'annulation de la délibération de l'assemblée sans fournir l'occasion de dénoncer sa propre faute, son propre manquement à son devoir.

70. Les délibérations prises sur les diverses matières sur lesquelles le Conseil général *statue* sont définitives et deviennent exécutoires, si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, pour violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Cette annulation est prononcée, sur le rapport du Ministre des colonies, par décret, rendu en la forme de règlement d'administration publique (art. 1, *in fine*, du sénatus-consulte du 4 juillet 1866).

Ces délibérations sont donc exécutoires par elles-mêmes, une fois expiré le délai d'un mois à dater du jour de la clôture de la session. Aucune autorité n'a à les approuver, ni à les revêtir d'une formule d'exécution quelconque.

L'administration ne doit intervenir que pour certifier l'exactitude de la copie du procès-verbal de la délibération, et pour constater que le Gouverneur n'a pas usé de la faculté de se pourvoir en annulation. Cette double mention, mise au bas du procès-verbal de la délibération intervenue, suffira pour donner force exécutoire à la décision du Conseil (Instruction ministérielle du 25 août 1866).

71. Il y a une différence essentielle entre la prescription de l'article 49 de la loi du 10 août 1871 et celle du décret réglementaire du 11 août 1866 rendu en application du paragraphe final de l'article 3 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Aux termes de l'article 49 de la loi de 1871, les délibérations prises par le Conseil général sur les matières sur lesquelles l'assemblée est appelée seulement à délibérer, sont *exécutoires si, dans le délai de trois mois*, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution.

Ces délibérations, comme celles sur les matières sur lesquelles le Conseil général statue, sont donc, elles aussi, exécutoires par elles-mêmes. Mais elles sont frappées d'un droit de veto suspensif dont l'exercice doit se produire dans les trois mois de la clôture de la session au cours de laquelle elles ont été prises. Il suffit que le décret de suspension d'exécution ait été pris à temps. Son effet dure indéfiniment ; ce qui fait qu'il équivaut pratiquement à un décret d'annulation, du moins tant qu'il n'a pas été rapporté.

Le paragraphe final de l'article 3 du sénatus-consulte de 1866 spécifie qu'un règlement d'administration publique déterminera le mode d'approbation des délibérations prises par le Conseil général sur les matières énumérées au dit article.

Le décret du 11 août 1866, rendu à cet effet, prévoit trois modes d'approbation des délibérations dont il s'agit. Les unes doivent être approuvées par décret en Conseil d'Etat ; d'autres, par décrets simples ; d'autres, enfin, par arrêtés du Gouverneur. Mais toutes doivent être l'objet d'une approbation expresse et formelle ; d'une manifestation positive de volonté. La différence avec le régime de l'article 49 de la loi du 10 août 1871 ressort d'elle-même.

Soulignons qu'aucun délai n'est imparti à l'autorité commise pour se prononcer sur la validité des délibérations du Conseil général prises en vertu de l'article 3 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866. De sorte que, pratiquement, une abs-

tention indéfinie équivaudrait à l'annulation de ces délibérations.

Observons, dans le même ordre d'idées, que l'article 47 de la loi de 1871 prévoit que « le recours formé par le préfet, contre les délibérations par lesquelles le Conseil général statue définitivement, doit être notifié au président du Conseil général et au président de la Commission départementale et que la décision (décret en forme de règlement d'administration publique) doit intervenir dans les deux mois à partir de la notification.

73. Pour les colonies, aucun texte ne prévoit la notification au président du Conseil général, ni de la Commission coloniale, et aucun délai n'est assigné au Gouvernement pour se prononcer sur le recours du Gouverneur.

74. *Délibérations nulles.* — Il convient de ne pas confondre les délibérations du Conseil général qui sont *annulables* pour des causes diverses, soumises à l'appréciation du juge du recours en annulation, avec les délibérations *nulles de droit*, c'est-à-dire que la loi considère comme inexistantes, et qui, en toute hypothèse, ne sauraient produire aucun effet juridique.

Est nulle, dit l'article 13, du décret du 26 juillet 1854, toute délibération prise par le Conseil général hors du temps de sa session, hors du lieu de ses séances ou en dehors de ses attributions légales. L'annulation est prononcée par le Gouverneur, en conseil privé.

Pour les délibérations prises hors du temps des sessions ou hors du lieu de ses séances, l'on comprend que le Gouverneur soit chargé de constater leur nullité. Il ne s'agit que de relever des faits matériels. Et le Gouverneur est bien placé pour le faire et apporter la sanction nécessaire.

La question est bien plus délicate lorsqu'il s'agit de déterminer si une délibération prise par le Conseil général l'a été en dehors de ses attributions légales. Aussi la loi de 1871 a réservé la connaissance d'un pareil cas au Conseil d'Etat (Art. 33 de la loi du 10 août 1871).

75. Il y a fort peu de choses à dire des vœux ou avis exprimés par le Conseil général. La loi prévoit des cas où ces avis doivent être obligatoirement sollicités. L'assemblée les fournit ou ne les fournit pas. Mais il n'ont aucune force exécutoire. L'Administration reste libre de les suivre ou non, d'y conformer ses décisions ou non, en totalité ou en partie.

Aucun texte n'interdit aux Conseils généraux des colonies de voter des vœux politiques. Le Conseil d'Etat estime cependant qu'ils doivent s'en abstenir tout comme les assemblées départementales auxquelles cette abstension est imposée par l'article 51 de la loi du 10 août 1871.

76. *Recours contentieux contre les délibérations du Conseil général.* — Le pouvoir exécutif, chargé de l'exécution des délibérations du Conseil général, a pour devoir d'en contrôler la régularité.

Lorsqu'il estime, pour des raisons de forme ou de fond, qu'une délibération a été prise en violation d'une disposition légale ou réglementaire, et entachée d'un vice assez grave pour en provoquer l'annulation, il en empêche l'exécution ou en poursuit l'annulation, suivant le cas.

Mais l'action du pouvoir exécutif n'est pas exclusive de toute autre intervention. Un particulier qui se prétendrait lésé par une délibération du Conseil général pourrait entreprendre de la faire annuler par voie de recours pour excès de pouvoir, en vertu de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 sur l'organisation du Conseil d'Etat.

« Le Conseil d'Etat, dit cet article, statue souverainement sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. »

Une jurisprudence constante de la haute assemblée permet à tout particulier de lui déférer pour excès de pouvoir des délibérations du Conseil général qui lui font grief (C. Et., 10 février 1905).

77. *Recours exercés par des conseillers généraux.* — Tous les

conseillers généraux sont intéressés à l'exercice régulier de leur mandat, et, partant, à ce que les règles substantielles qui régissent le fonctionnement de l'assemblée dont ils sont membres soient observées. Ils sont donc recevables à demander à ce que les conséquences des violations qui peuvent être faites de ces règles soient supprimées (Conseil d'Etat, 23 juillet 1875, 4 janvier 1895, 13 janvier 1911, 21 juillet 1911, 24 novembre 1911).

78. *Délai et forme du recours.* — Le recours pour excès de pouvoir doit être introduit dans les deux mois à compter du jour où la délibération a été connue du requérant ; plus le délai de distance pour les colonies ; ce délai de distance est cinq mois pour les Antilles. Un recours formé contre une délibération du Conseil général de la Guadeloupe ou de la Martinique doit donc être enregistré au secrétariat du Conseil d'Etat dans les sept mois de la date où la délibération est parvenue à la connaissance du requérant. Cette connaissance peut résulter de circonstances diverses : notification, publication, exécution ayant atteint l'intéressé. Nous disons intéressé, car il faut que le requérant justifie que la délibération qu'il attaque lui fait grief (Conseil d'Etat, 15 novembre 1901, 27 janvier 1911, 8 novembre 1912).

Le recours pour excès de pouvoir est dispensé du ministère d'avocat ; mais il doit, à peine d'irrecevabilité, être rédigé sur timbre et enregistré en débet (loi du 17 avril 1901, Conseil d'Etat, 19 juin 1903, 6 août 1912).

Exécution des délibérations du Conseil général

79. Le Gouverneur est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil général. Il a pour devoir d'assurer cette exécution, du moment que les délibérations sont devenues définitives ; soit parce que le délai qui lui était imparti pour en poursuivre l'annulation est expiré ; soit parce que les formalités légales d'approbation formelle ont été remplies.

La Commission coloniale a pour principale mission de contrôler l'exécution des délibérations du Conseil général dont elle constitue la délégation permanente et de suivre, en particulier, l'exécution du budget.

CHAPITRE IV

Attributions du Conseil général

Délibérations définitives ou matières sur lesquelles le Conseil général statue

SECTION I

Intérêts patrimoniaux de la colonie

(S. C. 4 juillet 1866, art. 1er, §§ 1 à 7 et § 14)

80. Le Conseil général statue :

1° Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ;

2° Sur le changement de destination et d'affectation des propriétés de la colonie, lorsque ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ;

3° Sur le mode de gestion des propriétés de la colonie ;

4° Sur les baux des biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie, sauf dans le cas d'urgence, où le Gouverneur peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération préalable du Conseil, et faire tous actes conservatoires ;

6° Sur les transactions qui concernent les droits de la colonie ;

7° Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie sans charges, ni affectation immobilière, quand ces dons ne donnent pas lieu à réclamation.

. . . . . .

14° Sur les assurances des propriétés mobilières et immobilières de la colonie.

. . . . . .

Ces prescriptions ne comportent pas de longs commentaires.

C'est au Conseil général, qui est le véritable mandataire de la colonie, qui représente la colonie comme un conseil d'administration, régulièrement constitué, représente une société anonyme et prend, en son nom, des décisions que le gérant ou le directeur appliquent, c'est au Conseil général qu'il appartient, sur toutes les affaires dont l'énumération précède, de prendre des délibérations dont le Gouverneur a le devoir de préparer les éléments et qu'il doit faire exécuter, sauf si elles sont entachées d'excès de pouvoir ou si elles ont été prises en violation de la loi.

81. Notons seulement que les §§ 1 et 2 de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 reconnaît au Conseil général des Antilles et de la Réunion le pouvoir de se prononcer définitivement sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, sur la destination et l'affectation de ces propriétés, lorsqu'elles *ne sont pas affectées à un service public*. La loi du 10 août 1871, art. 46, § 4, précise que les seules propriétés départementales dont la disposition échappe au Conseil général sont : « les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, les locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ».

L'expression « service public » paraît devoir être entendue ici dans un sens large ; et la limitation apportée aux droits du Conseil général semble se référer à toutes les propriétés mobilières et immobilières destinées effectivement au fonctionnement d'un service public entretenu par la colonie.

Un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 11 janvier 1872, a décidé que le Conseil général ne peut que délibérer sur le changement de destination de l'hôtel affecté au secrétaire

général. Une pareille délibération ne serait donc définitive et exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Gouverneur.

82. Mais il ne saurait être exigé de la colonie plus que ne prescrivent les lois ou règlements légaux et que n'exige l'intérêt réel des services.

Il serait abusif, par exemple, de vouloir imposer à une colonie l'obligation d'assurer une résidence d'été au Gouverneur et de couvrir les dépenses d'ameublement et d'entretien de cette résidence (Conseil d'Etat).

83. C'est le Conseil général qui décide comment seront gérés les biens de la colonie ; qui règle les conditions des baux à passer, quelle qu'en soit la durée, les taux de fermage ou de location des biens donnés ou pris à ferme ou à loyer par la colonie (art. 1er, §§ 2 et 3).

84. Le Conseil général statue sur les actions à intenter ou à soutenir par la colonie. Il apprécie souverainement si la colonie doit plaider ou non, ou si une transaction sur les droits litigeux lui paraît plus avantageuse. Ce droit lui appartient exclusivement, comme seul représentant qualifié des intérêts locaux.

En cas d'urgence, c'est-à-dire lorsque les circonstances exigent que certains actes de procédure soient exécutés sans délai, aux fins de conserver les droits de la colonie, le Gouverneur est autorisé à intenter l'action en justice ou à y défendre. Mais il va de soi que c'est sous la condition d'une régularisation ultérieure de la procédure, par la production, au cours de l'instance, d'une délibération en due forme de l'assemblée locale.

85. L'article 46, § 15, de la loi du 10 août 1871 prévoit que c'est la Commission départementale qui statue provisoirement sur les actions à intenter ou à soutenir par le département lorsque le Conseil général ne peut décider. Il est regrettable que cette disposition n'ait pas été reproduite dans le décret du 12 juin 1879 qui a institué une Commission coloniale, dans

chacune des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

De quelque façon que l'action s'engage, le Gouverneur a seul qualité pour représenter la colonie en justice. Il ne pourrait, sans excès de pouvoir, se refuser à intenter un procès ordonné par le Conseil général, à soutenir une action dirigée contre la colonie et à laquelle l'assemblée aurait décidé de défendre.

86. Une hypothèse doit être enfin prévue, qui n'a fait, en ce qui concerne les colonies, l'objet d'aucune prescription légale ou réglementaire. C'est celle où la colonie aurait à plaider contre l'Etat.

L'article 54 de la loi du 10 août 1871 spécifie, qu'en pareil cas, le préfet représente l'Etat et que le soin de représenter le département est confié à un membre de la Commission départementale désigné par celle-ci. Faut-il, par argument d'analogie, décider qu'il devrait en être de même, en cas de conflit entre les intérêts de l'Etat et ceux de la colonie ?

Il y a là une petite lacune à combler.

Quoi qu'il en soit, il importe de retenir que, l'hypothèse ci-dessus indiquée, écartée, c'est au Gouverneur, seulement et exclusivement, qu'il appartient de représenter la colonie devant toutes les juridictions où elle peut avoir des droits à défendre. Le Ministre des colonies, lui-même, ne pourrait pas se substituer au Gouverneur dans l'exercice d'une prérogative qui s'attache à sa qualité de représentant de la colonie dans tout ce qui constitue le domaine de l'exécutif (Conseil d'Etat, 9 avril 1875).

87. Les biens mobiliers comprennent les capitaux et les valeurs mobilières à la colonie et le mobilier colonial.

Le Conseil général statue définitivement sur le placement de fonds de la colonie et sur l'aliénation des valeurs qui lui appartiennent. Il vote les crédits nécessaires à l'amélioration ou au renouvellement du mobilier colonial ; il ordonne la

vente, l'échange, la destination de tout ou partie de ce mobilier.

Les dépenses d'ameublement et d'entretien du mobilier de l'hôtel du Gouverneur sont obligatoires (S.-C. du 4 juillet 1866, art. 7). — C'est le Gouverneur qui, dans les limites des crédits votés, procède aux acquisitions nécessaires.

88. Le mobilier colonial comprend : le mobilier des hôtels du gouvernement, les archives, bibliothèques, collections d'œuvres d'art, le mobilier des cours et tribunaux, des écoles normales d'instituteurs et d'institutrices, en un mot, de tous les services publics locaux.

Les agents de ces services sont responsables du mobilier qu'ils utilisent.

« La Commission coloniale, dit l'article 15 du décret du 12 juin 1879, vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant à la colonie. »

89. La vérification du mobilier colonial doit s'opérer à l'aide d'inventaires et de recolements. Ces inventaires constatent les entrées et les sorties de meubles. Les minutes restent aux archives coloniales ; des copies doivent être remises à la Commission coloniale.

Des recolements doivent être faits à chaque mutation de fonctionnaire, et à des périodes aussi rapprochées que la Commission coloniale le juge nécessaire.

Quand le Gouverneur estime que certains meubles méritent d'être réformés, il doit en dresser la liste et la remettre au Conseil général. L'assemblée décide si les meubles dont il s'agit doivent être vendus ou échangés.

Les membres de la Commission coloniale désignés pour procéder à la vérification du mobilier colonial peuvent se faire assister par des experts de leur choix.

SECTION II

Voirie coloniale et vicinale. Travaux publics

(S. C., art. 1er, §§ 8 à 11, § 13. — Loi du 24 avril 1918).

90. Le Conseil général statue :

. . . . . .

8° Sur le classement, la direction et le déclassement des routes ;

9° Sur le classement, la direction et le déclassement des chemins d'intérêt collectif, la désignation des communes qui doivent concourir à l'entretien de ces chemins et les subventions qu'ils peuvent recevoir sur les fonds coloniaux ; le tout, sur l'avis dus Conseils municipaux ;

10° Sur les offres faites par les communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes, des chemins ou d'autres travaux à la charge de la colonie ;

11° Sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt colonial ;

12° Sur la part contributive de la colonie dans les travaux à exécuter par l'Etat, et qui intéressent la colonie ;

13° Sur les projets, plans et devis des travaux exécutés sur les fonds de la colonie.

Il paraît inutile de souligner l'importance des attributions conférées au Conseil général en matière de voirie coloniale et vicinale, et de travaux intéressant la prospérité économique de la colonie.

Les dispositions du sénatus-consulte de 1866 sur cette question, vitale pour les colonies, ont été calquées sur celles de la loi du 10 mai 1838 et reproduites dans l'article 1er de la loi du 18 juillet 1866.

Mais elles comportaient, en ce qui concerne les colonies, une très grande lacune.

C'est que la loi du 10 mai 1838 est postérieure de deux années à celle du 21 mai 1836 sur le régime vicinal de la métropole. Cette dernière loi, qui confère de nombreuses et importantes attributions au Conseil général en matière de vicinalité, n'a pas été déclarée applicable aux colonies.

Sans doute, dans certaines colonies, des actes locaux avaient

été édictés en matière de vicinalité, dans la mesure des pouvoirs des autorités qui les avaient pris ; mais ils ne pouvaient constituer, en fait, que des prescriptions réglementaires dont l'inobservation pouvait, tout au plus, exposer à des sanctions pécuniaires relativement anodines.

Ainsi, à la Guadeloupe, divers arrêtés locaux, s'échelonnant de 1853 à 1856, avaient bien indiqué les formalités à remplir pour le classement, le déclassement des diverses catégories de chemins vicinaux, et formulé les obligations des communes relativement à l'établissement et l'entretien de ces chemins. Mais ce que n'avait pas pu faire ces arrêtés, c'était d'attacher certaines conséquences juridiques indispensables aux délibérations des Conseils municipaux intéressant la voirie vicinale, ni aux arrêtés d'homologation de ces délibérations par l'autorité supérieure.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, art. 7, nº 3, — observais-je dans l'exposé des motifs de la proposition de loi relative aux chemins vicinaux et ruraux et au dessèchement des marais dans les vieilles colonies, proposition devenue la loi du 24 avril 1918, — classe, en effet, la grande et la petite voirie parmi les matières qui peuvent être réglées par décret simple. Mais le même sénatus-consulte (art. 3) réserve à la loi seule le pouvoir de statuer sur les différentes modifications de la propriété et sur les manières dont elle s'acquiert. Cette dernière disposition constitue un obstacle invincible à ce que les prescriptions réglementaires qui pourraient être édictées en matière de voirie vicinale puissent produire des effets juridiques analogues à ceux qui découlent de l'application des articles 14, 15, 16, 17, 18, 19 et 20 de la loi du 21 mai 1836.

C'est pour réduire cet obstacle et fournir en même temps aux pouvoirs publics compétents la possibilité d'entreprendre et de poursuivre le développement indispensable des voies de communication dans nos trois vieilles colonies des Antilles et de la Réunion, que j'ai rédigé la proposition de loi tendant à l'application des dispositions sus-visées de la loi du 21 mai 1836.

J'ai dû me préoccuper, en même temps, de mettre ces textes en concordance avec les attributions conférées aujourd'hui au Conseil général et à la Commission coloniale.

La proposition déposée le 25 juillet 1917, sur le bureau de

la Chambre des députés, est devenue la loi du 24 avril 1918, dont l'on trouvera le texte à la partie « annexes ».

91. Les dispositions de cette loi se substituent à celles insuffisantes des §§ 8, 9 et 10 de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Désormais, les Conseils généraux des vieilles colonies ont les mêmes attributions que ceux de la métropole, en matière de vicinalité.

Mais un devoir plus grand, ou, si l'on aime mieux, une charge plus lourde, leur incombe vis-à-vis de la voirie vicinale, comparativement au concours financier que les départements métropolitains peuvent fournir pour les dépenses de même nature.

C'est que, en vertu de leur régime d'autonomie financière, les colonies sont nécessairement amenées à remplir vis-à-vis des communes les devoirs d'assistance budgétaire assumés en France par l'Etat.

Le sénatus-consulte de 1866 autorise bien le Conseil général à allouer des subventions en vue de l'entretien des chemins d'intérêt collectif (art. 1er, § 9) ; et il est évidemment toujours loisible à cette assemblée d'accorder des subventions aux communes pour les aider à couvrir les dépenses de vicinalité, lorsque les ressources locales le permettent. Cela entre dans la catégorie des dépenses facultatives que le Conseil général règle souverainement.

Il est non moins évident que cette faculté ne peut s'exercer que lorsque les finances locales sont prospères et que les budgets se soldent par des excédents de recettes. Il n'en est malheureusement pas ainsi depuis longtemps dans nos vieilles colonies.

Aux termes de l'article 8 de la loi du 21 mai 1836, « les chemins vicinaux de grande communication et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Il sera

pourvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département et des centimes spéciaux votés annuellement par le Conseil général... »

L'article 58 de la loi du 10 août 1871 comprend dans les recettes du budget ordinaire du département : 1°... ; 2° Le produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux, par la loi du 21 mai 1836.

92. Aucune disposition semblable n'existait dans les textes législatifs en vigueur dans les vieilles colonies.

La loi du 5 avril 1884, applicable à ces colonies, déclare bien obligatoires pour les communes « les dépenses des chemins vicinaux dans les *limites fixées par la loi* » (art. 136, n° 18). Mais ces limites ont été précisément fixées par la loi du 21 mai 1836, qui, elle, n'a pas été promulguée aux colonies !

Au surplus, l'insuffisance des ressources communales ne permettait pas aux municipalités coloniales de faire envers la voirie vicinale l'effort d'amélioration indispensable.

Nous avons entrepris de remédier à cette situation par une double initiative :

1° En faisant voter l'article 8 de la loi de douzièmes provisoires du 31 mars 1919, qui prescrit :

> Les Conseils généraux des colonies pourront, dans les conditions où s'exercent leurs prérogatives financières, créer des ressources spéciales destinées aux dépenses d'établissement, de réfection et d'entretien de chemins vicinaux de toute catégorie.

Les Conseils généraux des vieilles colonies pourront donc, désormais, créer des ressources spéciales de vicinalité, tout comme les assemblées départementales ; et ils obtiennent ainsi la faculté de jouer effectivement le rôle que remplit le Parlement vis-à-vis des communes, en allouant à celles-ci des subventions qui leur permettent d'entretenir en bon état de viabilité leur réseau de voies de communication.

La spécialisation des recettes qui pourront être ainsi créées aura un autre avantage d'extrême importance. C'est que les ressources, demandées aux contribuables pour le service de

la voirie vicinale, ne pourront pas être désaffectées par le Conseil général, de complicité avec l'administration, pour être employées à des fins d'utilité souvent contestable, ainsi qu'il adviendrait presque inévitablement si elles étaient confondues avec les revenus généraux du budget.

C'est un point sur lequel l'attention des Conseils généraux ne saurait être trop sérieusement appelée.

Ce n'est pas tout.

Il ne faut pas perdre de vue que les dépenses de vicinalité sont des dépenses essentiellement municipales ; que l'intervention de la colonie dans l'exécution des charges qu'elles comportent ne se légitime que dans la mesure où elle vise à parer à l'insuffisance des moyens dont disposent les communes.

Il importait donc de s'employer à mettre les municipalités à même de s'acquitter aussi complètement que possible de l'obligation légale qui leur incombe du chef qui nous occupe (Loi du 5 avril 1884, art. 136, § 18).

Nous avons ainsi été amené à prendre l'initiative de la proposition devenue la loi du 4 janvier 1920 qui a modifié, notamment, en ce qu'elles s'appliquent à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, les dispositions des paragraphes 3, 4 et 14 de l'article 133, et le § 1 de l'article 141 de la loi du 5 avril 1884.

Ces modifications, sur lesquelles nous reviendrons, permettront au Conseil général d'ouvrir des sources nouvelles de revenus pour les budgets municipaux, et plus particulièrement de créer pour ces budgets des recettes spéciales aux fins de dépenses de vicinalité.

Ainsi se trouve réalisé, ce qui manquait jusqu'ici à nos vieilles colonies, un véritable régime légal de vicinalité, pour l'application duquel le Conseil général est appelé à jouer un rôle aussi prépondérant que décisif.

L'ensemble des mesures qui viennent d'être rappelées constituent une œuvre de décentralisation considérable.

L'assemblée locale est substituée à l'administration dans

l'exercice d'un pouvoir de tutelle municipale dont celle-ci, c'est le moins que l'on puisse dire, s'est toujours complètement désintéressée.

93. Il pouvait y avoir cependant des inconvénients à laisser à l'appréciation arbitraire et discrétionnaire du Conseil général le soin de régler les conditions d'après lesquelles des subventions pourront être accordées aux communes pour l'exécution des travaux de vicinalité.

C'est pour cela que nous avons demandé que fussent rendues applicables aux Antilles et à la Réunion les dispositions des articles 5 et 8 de la loi du 12 mars 1880, ainsi conçus :

Art. 5. — Les Conseils généraux arrêteront chaque année :

1° Sur la proposition des Conseils municipaux, les travaux de construction à subventionner sur les chemins vicinaux ordinaires, avec indication des ressources communales qui auront été affectées à ces travaux, et de la part à la charge du budget départemental qu'ils prendront l'engagement d'acquitter ;

2° Les travaux de construction à faire sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun en faveur desquels ils sollicitent des subventions, ainsi que les ressources extraordinaires départementales qu'ils affectent à ces travaux.

Art. 8. — Pourront seuls recevoir des subventions, les départements et les communes qui consacreront aux dépenses de la vicinalité la totalité des ressources spéciales ordinaires que la loi met à leur disposition à cet effet.

Rappelons encore que le dernier alinéa de l'article 66 de la loi du 10 août 1871, rendu applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion par la loi du 28 novembre 1916, prescrit :

A la session d'août (lisez à la 2e session ordinaire annuelle), le préfet (le Gouverneur) soumet au Conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Le Conseil général dispose donc de tous les moyens de se renseigner sur la véritable situation de la voirie vicinale et de s'éclairer sur la mesure utile du concours à apporter aux municipalités, soit dans la répartition des subventions à leur allouer,

soit dans la fixation des contingents à leur imposer, selon la catégorie de chemins qu'il importe d'établir ou d'entretenir.

94. A remarquer d'ailleurs que si, pour les chemins vicinaux ordinaires, le Conseil général est forcé de tenir compte, dans la répartition des subventions, de la prescription de l'article 8 de la loi du 12 mars 1880, il n'en est pas de même pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

La délibération par laquelle le Conseil général déclare une commune intéressée aux dépenses d'entretien d'un chemin vicinal de grande communication est souveraine et ne peut être annulée pour excès de pouvoir. L'appréciation de l'intérêt de la commune à l'entretien de ce chemin et la fixation du contingent de dépenses qui lui incombant de ce chef ne sont pas non plus susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Ainsi en a décidé le Conseil d'Etat par un arrêt en date du 8 août 1890, rejetant un recours de la commune de Versailles contre des délibérations des 14 juin et 1er septembre 1888, 31 août 1889, du Conseil général de Seine-et-Oise, fixant les contingents à fournir par la dite commune pour l'entretien des chemins vicinaux de grande communication du département, pour les années 1889 et 1890.

95. La loi du 21 mai 1836 reconnaît trois catégories de chemins vicinaux : les chemins vicinaux de grande communication, les chemins vicinaux d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires. Aucune autre catégorie de chemins ne pourrait légalement exister sous la désignation, par exemple, de chemins *d'intérêt collectif*. Or, c'est cette dernière expression qui se trouve dans le § 9 de l'article premier du sénatusconsulte du 4 juillet 1866 :

> Le Conseil général statue... : 9° sur le classement, la direction et le déclassement des *chemins d'intérêt collectif*...

Depuis la promulgation de la loi du 24 avril 1918, c'est la terminologie en usage dans la métropole qu'il faut appliquer.

96. D'autre part, le sénatus-consulte de 1866 ne prévoyait pas le cas de redressement des chemins vicinaux.

Le redressement doit s'entendre de toute modification du tracé du chemin destinée à en opérer l'élargissement ou le rétrécissement, sur une étendue plus ou moins importante de son parcours.

97. Tous les chemins vicinaux, quelle que soit leur classe, sont des voies communales et font partie du domaine public des communes dont ils empruntent le territoire. Leurs frais de construction, de réparation et d'entretien, constituent des dépenses communales ; et le caractère de ces dépenses, contingent à verser au budget local pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, n'est pas modifié pour ces catégories de voies (Avis du Conseil d'Etat du 6 août 1873).

98. Les Conseils municipaux des communes intéressées doivent être obligatoirement et préalablement consultés avant toute décision du Conseil général intéressant la voirie vicinale. Toute décision de cette nature doit être aussi préparée par l'Administration.

L'omission de ces formalités entraînerait l'annulation de la délibération prise, pour violation de la loi.

Mais le Conseil général n'est pas lié par l'avis des Conseils municipaux. La loi l'oblige seulement à consulter ces assemblées, afin que la voix de tous les intérêts puisse se faire entendre. Mais ces avis recueillis, ou si les Conseils municipaux s'abstenaient de les fournir, après y avoir été régulièrement conviés, le Conseil général statue souverainement, dans le sens qui lui paraît utile (C. d'Et., 27 décembre 1878).

99. La décision du Conseil général doit s'inspirer uniquement de l'intérêt de la vicinalité et des besoins de la circulation générale, et non de la préoccupation d'avantager des intérêts particuliers (Conseil d'Etat, 26 janvier 1900, 14 janvier et 28 février 1902, 25 février 1907).

100. L'initiative de la proposition de classement ou de déclassement peut être prise par le Conseil général, par le Gouverneur ou par les Conseils municipaux intéressés.

Le Conseil général ne pourrait pas déléguer de façon permanente à la Commission coloniale l'exercice des attributions propres qu'il tient de la loi du 24 avril 1918. Et, réciproquement, l'assemblée locale ne pourrait pas se substituer à la Commission coloniale, dans l'exercice des pouvoirs propres que la loi a conférés à cette Commission, relativement aux chemins vicinaux ordinaires.

101. Le Conseil général détermine la largeur des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Il peut donc après avoir pris l'avis des Conseils municipaux, et après que les enquêtes nécessaires aient été faites par l'administration, prescrire l'élargissement ou le rétrécissement de ces voies, dont il détermine les limites.

Mais l'élargissement ne doit comporter qu'une rectification des limites, en vue de rendre le chemin plus apte à la circulation, à l'usage des véhicules qui le pratiquent. L'axe du chemin ni son assiette ne sont déplacées. Autrement, il ne s'agirait pas d'élargissement mais de redressement (C. d'Et., 12 avril 1889, 13 novembre 1891). Il en serait de même du prolongement d'une voie existante (C. d'Et., 7 août 1897).

C'est donc l'importance des travaux, l'étendue des empiètements qu'ils réalisent sur le domaine privé, qui déterminent le caractère exact de la délibération du Conseil général en matière d'élargissement ou de redressement des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun.

Effets juridiques des délibérations du Conseil général

102. Les délibérations des Conseils généraux portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'elles déterminent (art. 2 de la loi du 23 avril 1918).

C'est principalement cet effet dévolutif de propriété que nous avons voulu obtenir en prenant l'initiative de la loi de 1918.

Antérieurement, pour obtenir le même résultat, il aurait fallu recourir à toutes les formalités de la procédure en expropriation pour cause d'utilité publique ; telle que cette procédure est réglée par le sénatus-consulte du 3 mai 1856. En attendant, l'effet de la délibération du Conseil général était suspendu. Aucune mesure d'exécution ne pouvait être entreprise.

Aujourd'hui, par la seule vertu de la délibération devenue définitive, le sol compris dans les limites du tracé du chemin passe dans le domaine public des communes que ce chemin traverse.

103. Le droit des anciens propriétaires se résout en une indemnité réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton sur le rapport d'experts nommés conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi du 23 avril 1918.

Ces effets juridiques de la délibération du Conseil général se produisent, qu'il s'agisse de classement de chemins, d'ouverture de chemins nouveaux, d'élargissement ou de redressement de chemins, pour toutes les parties des propriétés privées que ces délibérations incorporent aux chemins.

104. Si l'exécution de la délibération doit entraîner une emprise sur une propriété bâtie, les travaux projetés doivent être l'objet d'un décret de déclaration d'utilité publique et d'un jugement régulier d'expropriation.

105. En cas d'abandon, de déclassement, de redressement ou de rétrécissement d'un chemin vicinal, le terrain désaffecté tombe dans le domaine privé de la commune et les propriétaires riverains ont sur eux un droit de préemption reconnue expressément par l'article 7 de la loi du 23 avril 1918.

107. *Exécution des travaux de grande vicinalité.* — Tous les travaux de vicinalité sont des travaux communaux. Mais

étant donnée l'importance que peuvent avoir les travaux sur les chemins de grande communication ou d'intérêt commun, la loi veut que l'exécution en soit dirigée par l'administration locale. C'est le Conseil général qui, chaque année, sur les propositions du Gouverneur, doit arrêter le programme de ces travaux ; statuer sur les plans et devis qui s'y rapportent ; fixer la part de chaque commune dans les dépenses qu'ils doivent coûter ; répartir les subventions allouées et désigner les services qui seront chargés de leur exécution.

Mais à cela se borne le rôle du Conseil général ; tout ce qui intéresse l'exécution effective des travaux de grande voirie est du ressort du Gouverneur. C'est lui qui nomme et révoque les agents-voyers, les cantonniers, etc., etc... L'ordre de priorité des travaux est fixé par le Gouverneur, et non, comme lorsqu'il s'agit de travaux d'intérêt colonial payés exclusivement sur le budget local, par la Commission coloniale.

Chaque année, à la session budgétaire, le Gouverneur soumet au Conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun (Loi du 10 août 1871 ; art. 66, loi du 28 novembre 1916, art. 1).

108. *Attributions de la Commission coloniale en matière de vicinalité* (renvoi). — Le décret du 12 juin 1879 qui a créé à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion une Commission coloniale du Conseil général et rendu applicables à ces colonies les principales dispositions du titre VI de la loi du 10 août 1871, relatives à la Commission départementale, n'avait pas visé les articles 86 et 88 de cette loi, qui attribuent compétence exclusive à la Commission départementale pour le règlement de certaines questions de vicinalité. La raison en avait été qu'il n'y avait pas alors de régime vicinal légal dans les colonies intéressées.

Les articles 86 et 88 de la loi de 1871 ont été reproduits sous les numéros 9 et 10 de la loi du 23 avril 1918. Nous y revien-

drons, avec les développements nécessaires, lorsque seront examinées les attributions de la Commission coloniale.

SECTION III

Travaux coloniaux

(S. C., art. 1er, §§ 10, 11, 12, 13)

109. Le Conseil général statue :

10° Sur les offres faites par les communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes, des chemins ou d'autres travaux à la charge de la colonie ;

11° Sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, des travaux d'intérêt colonial ;

12° Sur la part contributive de la colonie dans la dépense des travaux à exécuter par l'Etat et qui intéressent la colonie ;

13° Sur les projets, plans et devis des travaux exécutés sur les fonds de la colonie...

. . . . . .

Ces dispositions doivent se combiner avec celles de l'article 14 du décret réglementaire du 12 juin 1879 aux termes duquel : La Commission coloniale, après avoir entendu l'avis ou sur les propositions du Gouverneur :

1° Détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge de la colonie, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ;

3° Fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité coloniale.

Les projets sont préparés par le Gouverneur ou plutôt par les services compétents et présentés par le Gouverneur. Le Conseil général les examine, les discute et les vote après leur avoir fait subir les modifications qu'il juge nécessaires.

Si les dépenses que doivent coûter les travaux envisagés peuvent être couvertes par les ressources normales du budget local, les délibérations du Conseil général sont définitives.

Si les ressources destinées à couvrir ces dépenses sont demandées à l'emprunt, les plans et devis des travaux devront

être soumis aux autorités dont l'approbation est indispensable pour la réalisation de l'emprunt et être aussi acceptés par ces autorités.

Le Ministre des colonies serait aussi appelé à apprécier ces plans et devis, si les ressources destinées aux travaux devaient provenir de simples relèvements de tarifs, de taxes ou contributions locales (Loi de finances, 29 juin 1918, art. 55).

110. *Mode d'exécution des travaux.* — Les travaux coloniaux peuvent être exécutés en régie, par entreprise ou marché, ou par concession.

L'entreprise ou marché de travaux publics est un contrat par lequel un particulier ou une société s'engage à procurer l'exécution d'un travail public, moyennant un prix convenu ou selon des bases de calcul ou des éléments de prix arrêtés d'avance. C'est un contrat de louage d'ouvrage, alors même que l'entrepreneur fournit les matériaux. L'article 1787 du Code civil prévoit, en effet, que « lorsqu'on charge quelqu'un de faire un ouvrage, on peut convenir qu'il fournira seulement son travail ou son industrie, ou bien fournira aussi la matière. L'article 1779 du même Code reconnaît trois espèces principales de louage d'ouvrage et d'industrie, dont « celui des entrepreneurs d'ouvrages par suite de devis ou marché ».

Les marchés de travaux publics sont soumis à des règles préétablies contenues dans des actes administratifs, décrets ou arrêtés.

Ces règles constituent *les clauses et conditions générales des marchés.*

Les cahiers des clauses et conditions générales contiennent des prescriptions qui s'imposent aux agents de l'Administration et auxquelles ceux-ci ne peuvent déroger que dans des cas exceptionnels. Ces prescriptions s'imposent aussi aux entrepreneurs dans leurs rapports avec l'Administration et tout contrat de louage d'ouvrage signé par eux implique leur adhésion au cahier des clauses et conditions spéciales au service que le marché intéresse. Le cahier des clauses et condi-

tions forme donc l'assiette générale des droits et obligations des parties.

L'article 212 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies stipule :

Les Gouverneurs règlent par des arrêtés délibérés en Conseil les formes et conditions, tant générales que spéciales, des adjudications et marchés à passer dans les colonies, pour les travaux et fournitures intéressant le service local.

En fait, les Gouverneurs ont pris des arrêtés promulguant aux colonies certains cahiers des clauses et conditions générales édictées pour la métropole, notamment celui relatif aux marchés de travaux publics.

111. *Cahier des charges.* — Le cahier des charges d'une entreprise est l'ensemble des conventions qui en déterminent l'objet et les conditions particulières d'exécution. On y traite de la nature et de la qualité des matériaux, de leur mode d'emploi, du délai d'exécution, etc., etc.

Tandis que le cahier des clauses et conditions générales est rédigé par l'Administration, c'est le Conseil général qui statue sur les stipulations qui doivent être insérées dans le cahier des charges de chaque entreprise. Ses décisions lient l'Administration, qui doit s'y conformer scrupuleusement dans le contrat à intervenir. Lorsque le Conseil général n'a pas voté sur une rédaction définitive du cahier des charges, le soin de cette rédaction incombe au Gouverneur qui doit l'arrêter après avis conforme de la Commission coloniale (avis du Conseil d'Etat, 7 février 1884).

112. Le mode de paiement des marchés diffère suivant les conventions et parfois suivant la nature des travaux, fournitures ou services à exécuter.

L'on distingue le marché à forfait, le marché à l'unité de mesure et le marché sur série de prix.

113. *Le marché à forfait.* — Est celui par lequel un entrepreneur s'engage à faire, moyennant un prix et des conditions

fixés d'avance, un travail déterminé (art. 1793-1134 du Code civil).

114. *Les séries de prix* sont des catalogues où les actes des différents métiers sont évalués ou plutôt *surévalués*. Sur ces tarifs de prix, les entrepreneurs font des offres de rabais. L'adjudicataire ou le concessionnaire agréé exécute le travail, suivant les plans et devis arrêtés. Puis il présente son mémoire ou sa facture avec le relevé de tous les actes ou faits auxquels les prix doivent s'appliquer. Le total obtenu est réduit dans la proportion du taux de rabais convenu.

115. Pour certains travaux courants, tels que creusement de canaux, empierrement de chaussée, édification de mur, établissement de cloison, etc., etc., l'on pratique souvent le paiement à *l'unité de mesure*. L'on convient qu'il sera payé tant par mètre cube de terre enlevée, par mètre cube de cailloutis employé, ou par mètre carré de surface empierré sur une épaisseur déterminée, etc., etc.

Quel que soit le mode de règlement convenu, tout marché public doit toujours se référer à un *bordereau de prix préalablement établi*.

116. *Adjudications et marchés de gré à gré*. — Les marchés sont concédés, tantôt par adjudication, tantôt de gré à gré. L'adjudication est la règle. C'est la Commission coloniale, chargée de suivre l'exécution des délibérations du Conseil général, qui fixe les dates des adjudications de travaux d'utilité coloniale votés par le Conseil (art. 14 du décret du 12 juin 1879).

Il ne peut être traité de gré à gré que pour les travaux dont le prix ne dépasse pas un chiffre déterminé, peu élevé. Le Conseil général peut cependant autoriser l'Administration à traiter dans des cas spéciaux : par exemple, pour les objets dont les fabricants détiennent un brevet d'invention exclusif ; pour les ouvrages et objets d'art de précision dont l'exécution nécessite une habileté particulière, pour des travaux que l'in-

térêt de la sécurité commande de confier à des personnes particulièrement sûres ; pour le cas où l'appel de soumissions n'aurait pas donné de résultat, etc., etc.

117. *Fournitures et transports.* — La colonie peut encore concéder des entreprises de fournitures diverses intéressant le fonctionnement des services publics, l'exploitation de services de transport en commun, par terre ou par eau. Ces concessions obéissent en principe aux mêmes règles que celles des marchés de travaux publics. Elles doivent donc être faites, sauf des cas exceptionnels prévus par les lois et règlements, avec concurrence et publicité.

Les marchés sont passés par le Gouverneur, *conformément* au vote du Conseil général et sous le contrôle de la Commission coloniale.

Nous disons bien conformément au vote du Conseil général. C'est-à-dire que le Gouverneur ne peut qu'exécuter la délibération de l'assemblée locale ou s'y refuser, s'il se croit autorisé ou justifié à le faire. Il n'a pas le droit de la modifier.

C'est ce qu'a très justement décidé un arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1896, relatif à la concession d'un service côtier de bateaux à vapeur à la Guadeloupe.

« Considérant, dit cet arrêt, que si le Gouverneur pouvait refuser son approbation, il ne lui appartenait pas, sans provoquer une nouvelle délibération du Conseil général, de substituer un autre mode de concession du service des bateaux à vapeur à celui qui avait été adopté par cette assemblée ; qu'ainsi les décisions du Gouverneur, en date des 24 mai et 8 octobre 1894, doivent être annulées pour excès de pouvoir, etc. »

118. Le marché, une fois passé régulièrement, constitue la loi des parties. Aucune modification ne pourrait y être apportée en cours d'exécution, avant que le Conseil général n'en ait expressément délibéré. Autrement, il serait loisible à l'Administration de faire subir au contrat initial tous les change-

ments qu'il lui plairait. Il deviendrait ainsi possible de favoriser les collusions les plus coupables entre l'Administration et certains entrepreneurs et de rendre illusoires les précautions édictées précisément en vue de sauvegarder et les finances publiques et les droits de tous les soumissionnaires aux adjudications de travaux ou de marchés publics.

119. Inversement, un marché étant régulièrement concédé par adjudication publique, il n'appartient pas au Conseil général d'en décider la modification de gré à gré, en faisant à l'adjudicataire des avantages non prévus au cahier des charges, et dont la connaissance aurait pu provoquer pour la colonie des offres plus avantageuses que celles qui ont été faites. Un décret en Conseil d'Etat du 26 novembre 1897 a annulé une délibération de cette nature, prise le 21 décembre 1896 par le Conseil général de la Guadeloupe :

Considérant que, par sa délibération du 21 décembre 1896, le Conseil général de la Guadeloupe a statué sur une question qui lui était soumise directement par le sieur de Gaalon, adjudicataire du service postal de la Grande-Terre ;

Que si le sénatus-consulte de 1866 ne dit pas expressément que le Gouverneur est chargé de l'instruction préalable des affaires intéressant la colonie, ce principe n'est pas moins applicable dans les colonies, où le Gouverneur seul a le pouvoir exécutif et est investi à l'égard du Conseil général des attributions dévolues aux préfets dans la métropole ;

Considérant que la délibération sus-visée du 21 décembre 1896 modifie d'une façon sensible le cahier des charges de l'adjudication du service postal de la Grande-Terre ;

Que ces modifications n'ont été l'objet d'aucune instruction préalable par l'Administration, qui ne les a connues que par la décision du Conseil général prise, par suite, sans que le Gouverneur ait été appelé à examiner la question et à donner son avis ;

Que, dans ces conditions, le Conseil général de la Guadeloupe a excédé ses pouvoirs et commis une violation de la loi (Annulation).

SECTION IV

120. *Transaction, compromis, arbitrage.* — Aux termes de l'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906, l'Etat, les

départements et les communes peuvent recourir à l'arbitrage, tel qu'il est réglé par le livre III du Code de procédure civile, pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures.

En ce qui concerne les départements, le recours à l'arbitrage doit faire l'objet d'une délibération du Conseil général approuvée par le Ministre de l'Intérieur.

Ces dispositions n'ont pas été déclarées applicables aux colonies. Il en résulte que celles-ci demeurent sous le régime de la législation antérieure et ne peuvent compromettre en aucun cas. Par contre, le Conseil général statue définitivement en ce qui concerne les transactions sur les droits de la colonie. Cette prérogative lui appartient en propre. Le Gouverneur ne pourrait l'exercer à sa place, même sous réserve de ratification ultérieure. La Commission coloniale ne pourrait l'exercer que par délégation spéciale et expresse, et dans les limites qui devraient être fixées par le Conseil lui-même.

121. Mais à quels droits peuvent s'appliquer les pouvoirs de transaction du Conseil général ?

Nous ne croyons pouvoir mieux le préciser qu'en reproduisant la dépêche suivante, en date du 8 octobre 1917, du Ministre des Colonies au Gouverneur de la Guadeloupe:

Paris, le 8 octobre 1917.

Le Ministre des Colonies
à M. le Gouverneur de la Guadeloupe.

Par lettre du 17 mai 1917, faisant suite à une précédente communication du 17 septembre 1916, vous m'avez consulté sur le point de savoir si le Conseil général a le pouvoir de réduire par voie de transaction les droits de consommation, de douane, etc... dus aux services locaux. La question s'est posée à propos d'un sieur Chaliac Jérôme, propriétaire de la distillerie du Grand-Bassin, à Saint-Louis (Marie-Galante), qui avait été admis, par une délibération du Conseil général du 21 décembre 1911, à transiger, moyennant une somme de 320 fr. 20, sur une condamnation à 1.321 fr. 50 prononcée contre lui par un arrêt de la Cour d'appel de la Guadeloupe du 29

mai 1911, lequel le déclarait responsable des droits simples de consommation dus à raison d'un manquant de 881 litres d'alcool pur constaté dans les spiritueux de la distillerie Doro, appartenant au sieur Bonnet Raphaël et saisis précédemment à la requête du sieur Chaliac.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que la nullité d'une pareille transaction ne saurait faire aucun doute aussi bien en raison de la nature de la créance dont il aurait été fait remise, que de l'incompétence du Conseil général pour statuer en pareille matière.

Tout d'abord, il est de doctrine et de jurisprudence constantes que les transactions, dans les matières fiscales, ne peuvent porter que sur les peines et non sur la perception de l'impôt proprement dit. C'est en effet un principe de droit public que l'impôt légalement voté constitue pour l'Etat et pour les personnes morales publiques (départements, communes, colonies) un droit irrévocablement acquis, dont l'abandon ne pourrait être consenti sans que l'égalité des charges entre les citoyens soit violée ; aussi, la Cour de cassation décide-t-elle « qu'il est défendu, tant à la Régie et à ses préposés qu'à *toute autorité publique*, d'accorder aucune remise ni aucune modération des droits simples établis par la loi » (Cass. civ., 13 mars 1895, D. 95, I, 521). Seuls, les doubles droits, amendes et confiscations, peuvent faire l'objet d'une transaction (Dalloz, *Code des lois politiques et administratives*, tome IV, V° Contributions Indir., n° 7386 et S. Dalloz, Rép. part., v° Impôts indir., n° 2161, S. Note Sarrut, D. P., 1893, I, 159), les peines d'emprisonnement une fois définitivement prononcées ne peuvent d'ailleurs être remises que par le Chef de l'Etat usant de son droit de grâce (*Idem*).

En l'espèce, il ressort des indications mêmes données par votre administration que la somme de 1.321 fr. 50, dont le Conseil général a prétendu faire pour la plus grande part remise au sieur Chaliac, représentait uniquement les droits simples de consommation dus sur les 881 litres d'alcool pur reconnus manquants par le Service (881 × 1,50 = 1.321 fr. 50).

Aucune partie de cette somme ne pourrait donc être abandonnée, et, pour ce seul motif, la transaction sanctionnée par la délibération du Conseil général du 21 décembre devrait nécessairement être considérée comme nulle. Or, à cette première cause de nullité vient s'en ajouter une autre, prise de l'incompétence de l'assemblée locale pour statuer sur les transactions en matières fiscales.

En effet, les textes qui prévoient la possibilité d'une transaction, soit en matière de droits de consommation sur les spiritueux, soit en matière de droits de douane, sont conçus en des termes exclusifs de tout droit d'intervention du Conseil général en pareil cas.

En matière de droit de consommation sur les spiritueux, l'art. 59 du règlement d'administration publique du 8 septembre 1882,

reproduisant la disposition de l'art. 32 du décret du 6 avril 1861 jusque-là en vigueur, dispose ainsi : « L'exercice de l'action publique appartient à l'*administration*. Elle est autorisée à transiger avec les contrevenants sur les procès-verbaux de contravention. »

Un tel texte, surtout si on le rapproche de la disposition de l'art. 44 du même règlement spécifiant que « le service des contributions est chargé de la constatation et du recouvrement des taxes établies sur les spiritueux », ne permet de conserver aucun doute sur le droit pour le service des contributions et, pour lui seul, de conclure des transactions avec les contrevenants.

De même, en matière douanière, l'article 1er de l'arrêté du 14 fructidor an X, rendu applicable aux colonies par le décret du 16 février 1895, porte que « l'administration des douanes est autorisée à transiger aux lois qui régissent cette partie des revenus publics, soit avant, soit après le jugement » et, dans le passé, l'arrêté du Gouverneur de la Guadeloupe du 16 décembre 1828 réglant la procédure sur les saisies et contraventions en matière de douanes, n'attribuait pas davantage de droit de transaction sur les contraventions au Conseil général, car il disposait dans son article 32 « avant, pendant ou après le procès, et lorsqu'il ne s'agira pas de marchandises et d'objets prohibés, il pourra être transigé sur les saisies faites par l'administration des Douanes. Cette transaction ne sera valable qu'autant qu'elle aura été consentie par le procureur du roi, visée par le Directeur général de l'Intérieur et approuvée par le Gouverneur en Conseil.

On ne concevrait pas d'ailleurs, que le droit de transaction pût être normalement exercé en matière de contraventions fiscales par une assemblée locale ayant un caractère politique, car la conclusion des transactions, en pareille matière, exige, dans chaque cas, une appréciation de circonstances et de contingences de la cause ainsi que de la moralité du contrevenant à laquelle l'Administration intéressée est seule à même de se livrer d'une matière utile, afin de modérer équitablement les condamnations prononcées ou encourues, sans pour cela énerver la répression. En tous cas, les textes actuellement en vigueur sont formels ; ils réservent aux seuls administrations locales intéressées la faculté de transiger sur les contraventions fiscales.

Vainement ferait-on valoir que l'article 1er n° 6 du sénatus-consulte du 14 juillet 1866, portant modification du sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui règle la constitution des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, attribue au Conseil général pouvoir de statuer « ... sur les transactions qui concernent les droits de la colonie ». Il ressort à l'évidence, du rapprochement de cette disposition avec celles des numéros précédents. que son texte vise les transactions concernant les procès civils de la colonie propre-

men dits, c'est-à-dire les droits ligiteux mobiliers et immobiliers de la colonie, qui doivent donner lieu à des actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie et pour l'exercice desquels l'autorisation du Conseil général est nécessaire. Il est tout naturel, en effet, que la même autorité qui a le soin de décider s'il convient d'agir ou de défendre en justice, au nom de la colonie, puisse également mettre fin, par voie de transaction, aux litiges normalement sujets à la transaction à raison de leur nature. Mais en matière de contraventions fiscales, où il ne sagit pas tant des droits de la colonie en général que de ceux de l'administration fiscale intéressée, où cette administration possède un droit d'action indépendant de toute décision de l'assemblée locale, et où la faculté de transaction repose sur l'exercice de dispositions spéciales, il ne saurait être question d'appliquer d'autres actes que les textes exceptionnels régissant ces matières fiscales elle-mêmes, et de reconnaître au Conseil général le droit de statuer sur des questions légalement attribuées aux administrations des taxes indirectes.

J'ajoute qu'il serait d'autant plus impossible d'attribuer au sénatus-consulte de 1866 une telle portée qu'il est intervenu à un moment où les transactions sur les contraventions fiscales faisaient déjà depuis longtemps l'objet d'une réglementation spéciale et que cette réglementation a été dans la suite confirmée ou modifiée par les nouvelles disposltions légales citées plus haut.

CHAPITRE V

Instruction publique

122. L'ordonnance du 5 janvier 1840 avait décidé que des écoles gratuites seraient établies dans les villes et bourgs des colonies, et que les instituteurs chargés de ces écoles y dispenseraient l'enseignement moral et religieux aux esclaves des deux sexes, à partir de l'âge de quatre ans. Nous avons signalé la résistance que l'application de cette ordonnance, édictée contre le vœu des anciens Conseils coloniaux, avait rencontrée. Le résultat fut que six années après que cet acte eut été promulgué, en décembre 1845, le Ministre de la Marine et des Colonies devait reconnaître que le nombre d'enfants esclaves fréquentant les écoles créées en vertu de l'ordonnance de 1840 et entretenues sur les fonds de l'Etat, s'élevait exactement à DOUZE : *sept à la Guadeloupe, trois à la Martinique, deux à Cayenne et zéro à la Réunion.*

Ces écoles, malgré la destination précise qui leur avait été donnée, recevaient un certain nombre d'enfants appartenant à la classe libre.

Le 12 décembre 1845, le Gouverneur de la Guadeloupe, le sieur Jubelin, le même qui déclarait au prêtre généreux, au véritable évangéliste que fut l'abbé Dugoujou, qui réclamait pour les esclaves l'entrée des écoles ouvertes à leur intention, « qu'il était vrai que les esclaves avaient le droit d'aller à l'école, mais qu'il n'était pas *encore temps qu'ils en usent* ».

Le même Gouverneur écrivait au Ministre de la Marine et des Colonies :

Veuillez, Monsieur le Ministre, me permettre d'ajouter que si jusqu'à présent les écoles fréquentées par les enfants libres sont le seul résultat réel de l'emploi des allocations accordées. . . . . *cet état de chose tient à ce que la correspondance du département avait semblé autoriser l'administration à penser que les fonds étaient particulièrement destinés à l'instruction de cette classe* !

C'est-à-dire que les bureaux des colonies jouaient double jeu. Ils simulaient de vouloir respecter la volonté des Chambres qui avaient voté des crédits pour permettre de préparer l'éducation des esclaves, afin de ménager le passage de ceux-ci de la servitude à la liberté ; et ils facilitaient en sous-main toutes les résistances locales aux décisions des Chambres, en donnant aux Gouverneurs des instructions secrètes, à tout le moins équivoques, qui devaient servir à ces hauts fonctionnaires à excuser leurs défaillances, voire leur infidélité systématique à leur devoir !

Dans le rapport fait au Ministre de la Marine et des Colonies par la Commission instituée pour préparer l'acte d'abolition immédiate de l'esclavage, la nécessité d'organiser l'enseignement public et obligatoire fut affirmée dans les termes suivants :

... C'est aux générations nouvelles surtout qu'il importe d'inspirer de bonne heure cette juste notion du droit et du devoir, où réside la force des sociétés. C'est pourquoi, citoyen Ministre, la Commission joint aux décrets qu'elle vous propose un projet sur l'instruction publique.

Ce décret veut que l'éducation *soit accessible, soit imposée à tous.* Aux écoles obligatoires pour les enfants, il ajoute des cours facultatifs pour les adultes : en outre, afin d'offrir dans les colonies mêmes, aux familles de toute couleur et de tout rang, ces ressources de l'enseignement supérieur que les riches créoles pouvaient seuls venir chercher dans la mère-patrie, il fonde à la Guadeloupe un lycée, à la Martinique une institution de premier degré destinée aux filles, et pour l'application des arts et des sciences aux professions industrielles, une école d'arts et métiers dans chacune de nos colonies...

Et le décret du 27 avril 1848, portant établissement d'écoles gratuites aux colonies et d'un lycée à la Guadeloupe, décidait :

Le Gouvernement provisoire,

Considérant que la préparation de la jeunesse à la vie morale, civile et politique, est un des premiers devoirs que la société ait à remplir vis-à-vis d'elle-même ;

Que plus il y a d'hommes éclairés dans une nation, plus la loi et la justive sont respectées ;

Que la société doit *l'éducation gratuite* à tous ses membres,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — Aux colonies, où l'esclavage est aboli par décret de ce jour, il sera fondé, dans chaque commune, une école élémentaire gratuite pour les filles et une école élémentaire gratuite pour les garçons.

ART. 2. — Ces écoles, placées sur des points choisis de manière à faciliter la réunion des enfants, seront multipliées autant que l'exigeraient les besoins de la population.

ART. 3. — Nul ne peut se soustraire au devoir d'envoyer à l'école son enfant, fille ou garçon, au-dessus de six ans et au-dessous de dix ans, à moins qu'il ne le fasse instruire sous le toit paternel.

ART. 4. — Tout père, mère ou tuteur qui, sans raison légitime et après trois avertissements donnés par le maire de la commune, aura négligé d'envoyer son enfant à l'école, sera passible d'un à quinze jours de prison.

ART. 5. — Les absences de l'enfant à l'école sont constatées par l'instituteur dans un rapport hebdomadaire qu'il adresse au maire de la commune : le juge de paix prononce sur le vu des pièces et après avoir entendu le délinquant.

ART. 6. — Les classes ne pourront durer moins de six heures par jour.

ART. 7. — Le Gouvernement fera faire, pour les écoles des colonies, des livres élémentaires où l'on mettra en relief les avantages de la noblesse des travaux de l'agriculture.

ART. 8. — Les salles des écoles pourront être mises à la disposition des personnes qui seront agréées par l'autorité pour la tenue des classes du soir et du dimanche à l'usage des adultes des deux sexes.

ART. 9. — L'établissement des écoles publiques n'exclut pas les écoles particulières qui seraient ouvertes conformément aux lois existantes.

Art. 10. — Une école normale d'arts et métiers sera établie dans chaque colonie. Un lycée destiné à porter dans les Antilles l'enseignement secondaire sera fondé aux Antilles sans préjudice de collèges communaux qui pourront être établis ailleurs.

Art. 11. — Une institution de degré supérieur sera établie à la Martinique pour les jeunes filles.

. . . . . .

Ces dispositions, dues à l'initiative de l'illustre Schœlcher, n'ont besoin d'aucun commentaire.

Elles n'eurent malheureusement pas le temps d'entrer en application.

L'heure de la démocratie n'était pas encore venue. La deuxième République ne tardait pas à être emportée.

Les colonies vécurent sous la dictature des Gouverneurs jusqu'en 1854.

En 1850, au moment du vote de la loi du 15 mars 1850, un amendement de Schœlcher tendant à ce que les dispositions de cette loi, dite loi Falloux, fussent déclarées applicables aux colonies, fut repoussé.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 contenait, relativement à l'instruction publique, les dispositions suivantes :

Art. 2. — Sont maintenues dans leur ensemble les lois en vigueur et les ordonnances ou décrets ayant aujourd'hui force de loi.

. . . . . .

5° Sur l'instruction publique.

. . . . . .

L'article 6 du même sénatus-consulte stipulait bien que des décrets de l'Empereur rendus dans la forme de règlements d'administration publique statueraient :

. . . . . .

4° Sur l'instruction publique.

. . . . . .

L'article 14 disposait qu'il serait pourvu aux dépenses de l'instruction publique à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion par des subventions de l'Etat.

123. Par quoi s'est traduit effectivement, dans la pratique, l'effort du gouvernement du second Empire en faveur de l'instruction publique aux colonies ?

Il n'est pas à notre connaissance qu'aucun règlement d'ad-

ministration ait été rendu sur cette matière. De telle sorte qu'il est certain que le décret-loi du 27 avril 1848 n'a jamais été expressément abrogé ; qu'il a été maintenu au contraire par l'article 2, § 5 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 appelle, par son article 3, le Conseil général à délibérer sur les frais du personnel et de matériel de l'instruction publique et laisse à un règlement d'administration publique le soin de déterminer le mode d'approbation des délibérations prises sur cette matière par le Conseil général. Ce règlement d'administration fut rendu le 11 août 1866. Il spécifie que c'est le Gouverneur qui, par arrêté en conseil privé, doit approuver les délibérations du Conseil général relatives aux frais de personnel et de matériel de l'instruction publique.

Ajoutons que l'article 7 du sénatus-consulte du 4 juillet classait parmi les dépenses obligatoires « la part afférente à la colonie dans les frais de personnel et de matériel de l'instruction publique ».

C'était naturellement l'Administration qui, comme pour toutes les dépenses obligatoires, fixait la quotité des dépenses de l'instruction publique imputables au budget local.

Faut-il s'étonner si aucun effort sérieux n'a été fait en faveur de l'enseignement primaire dans nos colonies jusqu'à l'avènement de la IIIe République, jusqu'à ce que l'institution du suffrage universel ait permis de recruter des assemblées locales acquises à la cause du peuple ?

124. Il faut arriver à l'année 1886 pour trouver une disposition législative formelle intéressant l'enseignement primaire aux colonies.

L'article 68 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire en France stipule :

La présente loi, ainsi que la loi du 16 juin 1881 sur les titres de capacité, l'article 1er de la loi du 16 juin 1881 sur la gratuité et la loi du 28 mars 1882, sont applicables à l'Algérie, à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

Des règlements d'administration publique déterminent toutefois les conditions de cette application et statueront sur les mesures transitoires auxquelles elle devra donner lieu.

. . . . . .

Les délais pour la laïcisation des écoles publiques seront fixés par simples décrets pour l'Algérie et pour les colonies.

. . . . . .

Le règlement d'administration qui devait déterminer les conditions d'application aux Antilles et à la Réunion des textes sus-visés a été rendu le 28 septembre 1890.

Son article 5 précisait que les dépenses de l'instruction primaire étaient obligatoires pour les communes et les colonies dans les conditions déterminées par l'article 149 de la loi du 5 avril 1884 et l'article 8 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

L'article 6 mettait à la charge des communes toutes les dépenses de personnel prévues par un autre décret du même jour, pour le traitement des instituteurs et institutrices ; la construction, la location et l'entretien des maisons d'école ; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives ; les frais d'éclairage des classes, la rémunération des gens de service, l'acquisition, l'entretien, le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement ; les registres et imprimés à l'usage des écoles.

L'article 7 du même décret mettait à la charge de la colonie : le traitement du personnel des écoles normales ; l'entretien ou la location des écoles normales ; l'entretien et le renouvellement du mobilier des mêmes écoles et du matériel d'enseignement ; les frais d'entretien des élèves dans les écoles normales ; les traitements du personnel de l'administration et de l'inspection ; les frais de tournée et de déplacement des fonctionnaires de l'inspection ; le loyer et l'entretien du local et du mobilier destinés au service colonial de l'instruction publique ; les imprimés à l'usage des délégations cantonales.

125. L'article premier de la loi du 19 juillet 1889, qui a abrogé les articles 2 à 6 de la loi du 16 juin 1881 sur la gratuité

de l'enseignement primaire, a décidé la mise à la charge de l'Etat, des départements et des communes, des dépenses de l'instruction primaire. La répartition de ces dépenses entre ces trois catégories de budgets a été faite par les articles 2, 3 et 4 de la même loi, lesquels ont été modifiés ou complétés par l'article 48 de la loi de finances du 30 juillet 1913 et par l'article 56 de la loi de finances du 28 décembre 1908.

Mais ce qu'il importe surtout de souligner, c'est que la loi du 19 juillet 1889 a prévu les voies et moyens par lesquels il serait pourvu aux dépenses incombant à l'Etat, aux départements et aux communes relativement au service de l'enseignement primaire.

Cette question essentielle a été réglée par les articles 26 à 29 de la loi du 19 juillet 1889. La même précaution avait été prise par les lois antérieures relatives à l'enseignement primaire.

L'article 30 de la loi du 19 juillet spécifie :

Il sera prélevé au profit du budget de l'Etat, à partir du 1er janvier 1890, un sixième du produit de l'octroi de mer en Algérie.

Cette recette est destinée à compenser ou tout au moins à atténuer les dépenses d'enseignement primaire acquittées par l'Etat en Algérie.

126. En 1902, une revision d'ensemble, en vue d'une mise au point plus exacte des textes qui régissaient l'enseignement primaire aux Antilles et à la Réunion, fut jugée nécessaire, Cette revision fut opérée par le décret réglementaire du 23 août 1902. Ce décret est muet sur l'imputation des dépenses de l'enseignement primaire ; et, comme il avait formellement abrogé celui du 26 septembre 1890, il se trouvait qu'aucun texte ne déterminait la répartition des dites dépenses entre les budgets appelés à les supporter.

L'on s'en aperçut vers la fin de 1903 ; et un décret en Conseil d'Etat décida de remettre *provisoirement* en vigueur les dispositions des articles 5, 6 et 7 du règlement d'administration publique du 26 septembre 1890.

Ce provisoire dura, pour la Martinique, jusqu'au 26 septembre 1914, pour la Réunion, jusqu'au 12 novembre 1916, et, pour la Guadeloupe, jusqu'au 29 septembre 1917.

La réforme opérée par ces trois textes a consisté à faire passer des budgets communaux aux budgets locaux la totalité des frais d'entretien du personnel de l'enseignement primaire.

Des mesures financières ont été prévues, en même temps, en vue de permettre aux budgets locaux de faire face aux charges nouvelles dont ils assument désormais le fardeau. A la Guadeloupe, les disponibilités financières en vue du paiement des dépenses de l'instruction primaire ont été créées par la transformation du droit d'octroi de mer perçu au profit des communes, sur certaines marchandises, en taxes de consommation au profit du budget local (D. du 15 octobre 1917).

127. Les trois décrets ci-dessus visés contiennent une même disposition aux termes de laquelle « il ne pourra être créé aucun établissement d'enseignement primaire ou primaire supérieur, ni aucun poste dans les écoles primaires et maternelles si *un crédit spécial* n'a pas été préalablement inscrit à cet effet au budget de la colonie ».

128. L'expression « *crédit spécial* » mérite de retenir l'attention. Il faut l'entendre en ce sens que les dépenses de l'instruction primaire doivent être couvertes par des *ressources spéciales*.

Le Conseil général a sur ce point un double devoir à remplir : 1° veiller à ce que les ressources créées en vue d'assurer l'obligation et la gratuité de l'instruction élémentaire ne soient pas détournées de leur affectation ; 2° s'appliquer à trouver des ressources suffisantes pour assurer le respect effectif des prescriptions légales et réglementaires relatives à l'obligation et à la gratuité de l'enseignement primaire. Le même souci doit aussi s'imposer aux représentants de la colonie en ce qui concerne l'enseignement professionnel sous toutes ses formes.

L'enseignement secondaire est purement facultatif. Il y a malheureusement lieu de constater que c'est lui qui a jusqu'ici principalement bénéficié de la sollicitude des pouvoirs locaux.

Cette anomalie a assez durée.

129. Le transfert des budgets communaux à celui de la colonie des dépenses de personnel de l'enseignement primaire a certainement déchargé les municipalités d'une lourde préoccupation. La tâche qui incombe encore à ces municipalités ne reste pas moins considérable. Il leur faudra faire de gros efforts financiers pour arriver à doter chaque commune d'un nombre d'écoles suffisant à tous les besoins, pour créer des mobiliers scolaires indispensables et exactement adaptés aux besoins locaux ; pour en assurer l'entretien et le renouvellement. Là encore, l'action du Conseil général devra s'exercer avec intensité et constance.

130. Toute commune, dit l'article 35 du décret du 23 août 1902, doit être pourvue au moins d'une école primaire publique. Toutefois, le Conseil de l'enseignement primaire peut, sous réserve de l'approbation du Gouverneur, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école. Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibération des Conseils municipaux des communes intéressées. En cas de divergence de vues, elle peut être prescrite par décision du Gouverneur prise sur l'avis du Conseil de l'enseignement primaire.

Lorsque la commune ou la réunion des communes compte 500 habitants et au-dessus, elle doit avoir au moins une école spéciale pour les filles, à moins d'être autorisée par le Gouverneur, sur l'avis du Conseil de l'enseignement primaire, à remplacer cette école spéciale par une école mixte.

131. Toute commune est tenue de pourvoir à l'établisse-

ment de maisons d'école au chef-lieu et dans les hameaux ou centres de population éloignés du dit chef-lieu ou distants les uns des autres de trois kilomètres et réunissant un effectif d'au moins vingt enfants d'âge scolaire. La circonscription des écoles de hameau pourra s'étendre sur plusieurs communes. Dans le cas du présent article comme dans le cas de l'article précédent, les communes intéressées contribuent aux frais de construction et d'entretien de ces écoles dans les proportions déterminées par les Conseils municipaux, et, en cas de désaccord, par le Gouverneur, après avis du Conseil de l'enseignement primaire (D. 1902, art. 36).

132. Le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tout degré, ainsi que le nombre des maîtres qui y sont attachés, sont déterminés *par le Gouverneur*, sur la proposition du chef du service de l'instruction publique, après avis des Conseils municipaux et du Conseil de l'enseignement primaire (D. du 23 août 1902, art. 37).

Cette disposition doit être rapprochée de celle de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886, ainsi conçue :

Le Conseil départemental de l'Instruction publique, après avoir pris l'avis du Conseil municipal, détermine, sous réserve de l'approbation du Ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tout degré qu'il y a lieu d'établir ou de maintenir dans chaque commune, ainsi que le nombre des maîtres qui y sont rattachés.

Ces dispositions ont été complétées et renforcées par l'article 36 de la loi de finances du 30 mars 1899 aux termes duquel : « Par dérogation aux dispositions de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886, le Conseil départemental de l'instruction publique est autorisé à supprimer d'office, malgré l'avis contraire des Conseils municipaux, et sous réserve de l'approbation ministérielle, un emploi d'instituteur ou d'institutrice dans les écoles qui, ayant deux classes, reçoivent moins de 50 élèves ; trois classes, moins de 80 élèves ; quatre classes, moins de 120 élèves ; cinq classes, moins de 160 élèves ; six classes, moins de 200 élèves.

133. Pourquoi a-t-on transféré au Gouverneur, en matière d'établissement d'écoles primaires, des attributions qui, en France, appartiennent au Conseil de l'enseignement primaire ?

L'article 68 de la loi du 30 octobre 1886 a laissé a un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions de son application aux Antilles et à la Réunion. Cette procédure a pour unique objet de permettre de régler les détails d'application de la loi, en les mieux adaptant aux besoins spéciaux des diverses régions, aux contingences locales. Il est de doctrine et de jurisprudence constantes qu'elle ne permet pas au pouvoir exécutif d'apporter au texte de la loi dont il s'agit des modifications de fond.

C'est donc, à notre avis, par un abus de pouvoir évident que le Conseil de l'enseignement primaire aux colonies a été réduit au simple rôle d'organe consultatif, en matière d'établissement d'écoles publiques, alors que la loi lui reconnaît expressément un pouvoir de décision propre, sous la seule réserve d'une approbation de l'autorité exécutive.

Cette entorse à la loi est d'autant plus regrettable que les Gouverneurs ne semblent guère se soucier jusqu'ici d'user de la prérogative que leur a accordée le décret du 23 août 1902.

Aux élus du peuple, il appartient de secouer leur inertie.

134. Il y a dans chaque colonie un Conseil de l'enseignement primaire, composé :

1° Du chef de service de l'Instruction publique, président ;

2° De l'inspecteur primaire, vice-président ;

3° Du chef du service de santé ;

4° *De deux conseillers généraux, élus par leurs collègues* ;

5° Du directeur de l'école normale ou du professeur du cours normal d'instituteurs et de la directrice de l'école ou du cours normal d'institutrices ;

6° De deux instituteurs et deux institutrices, élus par leurs collègues.

Le Conseil général devra veiller à ne déléguer au Conseil de l'enseignement primaire que deux de ses membres absolument acquis à la cause de l'instruction populaire. Ces conseillers ont l'indépendance nécessaire, s'ils ont la volonté d'agir pour exiger du chef du service de l'Instruction publique le rapport général que prescrit l'article 91 du décret du 23 août 1902 sur l'état et les besoins des écoles publiques. Leur intervention peut être décisive en faveur de la population d'âge scolaire.

Renseigné par ses délégués au Conseil de l'enseignement primaire sur la nécessité de créer de nouvelles écoles, le Conseil général pourra voter les ressources spéciales indispensables à l'entretien des maîtres et aider les communes à établir des écoles.

CHAPITRE VI

Hygiène et Assistance publiques

135. « Un décret, écrivait l'illustre Schœlcher, dans le rapport déjà cité au Ministre de la Marine et des Colonies au nom de la Commission chargée de préparer l'acte de l'abolition immédiate de l'esclavage, dont il était le président, un décret spécial confie à la garde de l'Etat, et, sous sa garantie, au dévouement de leurs frères, les vieillards, les orphelins, les infirmes, tous ces délaissés de l'ordre social qui tombe ; les nègres que nous avons entendus nous en ont donné l'assurance : ils seront recueillis.

Voici ce décret, qui est du 27 avril 1848 :

Le Gouvernement provisoire :

Considérant que la société doit aide et assistance à tous ses membres dans le besoin ;

Que le principe de la fraternité impose le même devoir à tous les hommes entre eux,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — Dans les colonies où l'esclavage est aboli par décret de ce jour, les vieillards et les infirmes seront conservés sur les habitations dont l'atelier voudrait donner au propriétaire une somme de travail équivalente à leur entretien, leur nourriture et leur logement.

ART. 2. — L'autorité locale interviendra pour réglementer les sacrifices acceptés par la générosité des affranchis.

ART. 3. — Les vieillards et les infirmes abandonnés, en atten-

dant l'installation d'hospices pour les recueillir, seront confiés à des familles honnêtes moyennant une équitable rétribution.

Art. 4. — Les orphelins abandonnés seront placés dans des fermes agricoles ou tous autres établissements d'instruction publique pour y recevoir une éducation intellectuelle et professionnelle.

Des crèches et des salles d'asile seront ouvertes dans toutes les localités ou l'autorité les jugera utiles.

Le produit des amendes prononcées par les juges de paix et les jurys cantonaux sera versé dans les caisses municipales et *exclusivement* affecté au payement des secours dus aux vieillards, aux infirmes, aux orphelins et aux enfants des travailleurs pauvres, nonobstant toute disposition contraire des lois existantes.

Un arrêté du Commissaire général de la République déterminera les mesures d'exécution du présent décret, ainsi que la répartition du produit des amendes mentionnées dans l'article précédent entre les diverses communes de chaque canton...

136. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 est muet sur la question de l'assistance publique. Celui du 4 juillet 1866 prévoit seulement que le Conseil général doit délibérer sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes et sur les bases de la répartition à faire entre elles ; sur le règlement d'admission dans un établissement public des aliénés dont l'état n'est pas compromettant pour l'ordre public et la sûreté des personnes (art. 3, § 7).

Les délibérations du Conseil général sur cette matière sont approuvées par arrêtés du Gouverneur, en conseil privé.

Aucune disposition ne vise les vieillards, les infirmes, ni les malades privés de ressources. Le caractère essentiellement facultatif des dépenses qui pourraient être consenties en faveur de ces vaincus de la vie ressort encore plus nettement de ce fait que l'article 7 du sénatus-consulte du 4 juillet ne comprenait parmi les dépenses obligatoires de cette nature que « la part afférente à la colonie dans les dépenses des enfants assistés et des aliénés ».

137. D'autre part, la loi municipale du 5 avril 1884, déclarée applicable aux Antilles et à la Réunion, ne prévoit comme obligatoire pour les communes, dans le même ordre d'idées,

que le contingent qui leur est assigné, conformément aux lois, dans les dépenses des enfants assistés et des aliénés (art. 136, § 10).

138. L'article 46, § 20, de la loi du 10 août 1871, plaçait, parmi les affaires sur lesquelles le Conseil général statue définitivement, les créations d'institutions départementales d'assistance publique et le service de l'assistance publique dans les établissements départementaux. Cette prescription a été modifiée par les lois du 15 juillet 1893 (art. 4) et 14 juillet 1905 (art. 6).

La loi du 30 juin 1907, qui a modifié les articles 58 à 63 de la loi du 10 août 1871, a compris dans la nomenclature des dépenses obligatoires pour les départements, celles des dépenses ordinaires et extraordinaires mises à leur charge par les lois du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite ; 15 février 1902, sur la protection de la santé publique ; 27 et 28 juin 1904, sur les enfants assistés ; 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources (art. 61, § 11).

139. La loi du 15 février 1902 (art. 33) avait laissé à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions de son application aux vieilles colonies. Ce règlement a été promulgué à la date du 4 juin 1909, seulement. Mais aucune disposition de cette nature n'avait été prévue par les lois d'assistance publique et de solidarité sociale votées par le Parlement depuis 1893.

Il en résultait que les dépenses dont il s'agit restaient purement facultatives pour les vieilles colonies et pour leurs communes. Il fallait faire cesser cette situation.

140. La loi du 15 juillet 1920, dont nous avons pris l'initiative à la Chambre des députés, rend désormais applicables aux vieilles colonies les dispositions fondamentales de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, de la loi du 14 juillet 1905 (modifiée par l'article 35 de la loi de finances du

31 décembre 1907) relative à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, des lois des 27 et 28 juin 1904 relatives au service des enfants assistés et des pupilles de l'Assistance publique difficiles et vicieux, et de la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses.

« Réserve faite des attributions conférées au Conseil général à la Commission départementale et aux Conseils municipaux, dit l'article 2 de la loi du 15 juillet 1920, des arrêtés des Gouverneurs, en conseil privé, rendus après avis des Conseils généraux, régleront, pour chaque colonie, les conditions et les détails d'application des autres dispositions des textes visés à l'article premier. »

141. Par cette formule, nous avons voulu réserver à l'étroite collaboration de tous les pouvoirs locaux le soin de régler toutes les questions qui intéressent l'assistance publique.

La législation métropolitaine confère en cette matière des attributions propres au Conseil général.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 15 juillet 1893, « le Conseil général délibère dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 : 1° sur l'organisation du service de l'assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattaché chaque commune ou syndicat de communes ; 2° sur la part de la dépense incombant aux communes et au département. »

Une disposition à peu près identique se trouve reproduite par l'article 6 de la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, et dans l'article 1er de la loi du 14 juillet 1913.

142. L'article 4 de la loi du 15 juillet 1893 et l'article 6 de la loi du 14 juillet 1905 renvoient tous les deux, quant au mode d'approbation des délibérations du Conseil général, à l'article 49 de la loi du 10 août 1871. Ces délibérations sont donc exécutoires, si, dans le délai de trois mois, à dater de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu

l'exécution (Cf. sénatus-consulte du 4 juillet 1866, art. 3, et décret réglementaire du 11 août 1866).

143. Les colonies, étant donné leur régime d'autonomie financière, doivent jouer seules le double rôle rempli par l'Etat et les départements, en matière d'assistance, sous toutes ses formes. La tâche du Conseil général dans ce domaine devient considérable et prépondérante. L'assemblée locale exercera sur les communes pour lesquelles les dépenses de l'assistance publique deviennent aussi obligatoires, une action effective et efficace ; action d'autant plus décisive, qu'il est maintenant en son pouvoir de créer des ressources spéciales destinées à faire face aux obligations que l'accomplissement du devoir d'assistance et de solidarité sociales imposera aux budgets municipaux.

144. Indépendamment des attributions générales qu'il peut tenir des textes dont l'application aux colonies a été décidée par la loi du 15 juillet 1920, nous avons tenu tout particulièrement à ce que le pouvoir du Conseil général, sur le point spécial de la création des ressources destinées à l'assistance publique, fût nettement et expressément établi.

C'est l'objet de l'article 3 de la loi du 15 juillet 1920, qui spécifie :

Art. 3. — *Sont obligatoires*, pour les colonies et pour les communes de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi et par le décret du 4 juin 1909 portant promulgation dans les mêmes colonies de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique.

Le Conseil général *statuera* sur la part de la dépense à mettre à la charge des communes et sur la base de la répartition à faire entre elles. Il pourra créer, dans les conditions où s'exercent ses prérogatives financières, pour le budget local et pour les budgets communaux, des ressources spéciales, sous forme de centimes additionnels, de majoration de taxes ou de taxes particulières, pour l'acquittement des charges qui résulteront de l'application de la présente loi et de l'application du décret sus-visé du 4 juin 1909.

145. Toutes les attributions réservées par les lois dont nous

nous occupons ici, au Conseil général et à la Commission départementale (coloniale), ont été, en outre, expressément réservées par l'article 2 de la loi du 15 juillet 1920. Il en résulte que :

a) *Pour les enfants assistés.* — Les recettes et les dépenses du service font l'objet d'articles spéciaux dans le budget local et elles sont votées, annuellement, par le Conseil général (L. 27 juin 1904, art. 43).

Que le règlement qui sera préparé par le Gouverneur pour assurer le service des enfants assistés — ainsi que les modifications qui pourront y être apportées — devront être délibérés par le Conseil général (*Ibidem*, art. 58).

Que le service des enfants assistés est réglé par le Conseil général et administré par le Gouverneur (*Ibid.*, art. 29).

Que le Conseil général peut, s'il le juge utile, créer un ou plusieurs emplois de visiteuses d'enfants (art. 30), etc., etc...

Qu'une Commission nommée par le Conseil général et se réunissant périodiquement, ou, à son défaut, la Commission coloniale, reçoit communication des décisions intéressant le service, prises depuis sa dernière séance ; et présente tous les ans un rapport au Conseil général sur le service (art. 33).

D'une manière générale, c'est au Conseil général qu'appartient la délibération et la décision en matière d'assistance aux enfants. Même lorsque la loi prescrit seulement à l'Administration d'agir après « *avis conforme* » du Conseil général (L. 27 juin 1904, art. 8, 19, etc...), c'est, en fait, d'une véritable délibération qu'il s'agit, puisque le Gouverneur ne peut agir qu'en conformité de cet avis.

b) *Pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux.*

146. Les pupilles de l'Assistance publique qui, à raison de leur indiscipline ou de leurs défauts de caractère, ne peuvent pas être confiés à des familles, sont placés, par décisions du Gouverneur, dans une école professionnelle.

Les écoles professionnelles, agricoles ou industrielles, sont

des établissements coloniaux ou des établissements privés.

Lorsqu'un pupille de l'Assistance, par des actes d'immoralité de violence ou de cruauté, donne des sujets de mécontentement très graves, le Tribunal civil peut, sur la demande du Gouverneur, décider qu'il sera confié à l'administration pénitentiaire.

Les dépenses occasionnées par le pupille et les frais de son entretien dans le service pénitentiaire sont imputées sur le crédit du service des enfants assistés et sont obligatoires pour la colonie (loi du 28 juin 1904, art. 1 et 2).

147. Constitue aussi une obligation pour la colonie : le placement des pupilles vicieux ou difficiles.

Chaque colonie, faute d'avoir un établissement public à cet effet, est tenue de traiter dans un délai de trois ans, soit avec un établissement public d'une autre colonie, soit avec un établissement privé agréé par le Gouverneur.

Plusieurs colonies pourraient s'entendre entre elles pour créer, à frais communs, une école professionnelle de pupilles. Les conditions de leur association sont réglées par des délibérations des Conseils généraux intéressés, conformément aux articles 18 et 19 du décret du 12 juin 1879.

Faute par le Conseil général de statuer, il y est pourvu par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique.

148. *Assistance médicale gratuite.* — Tout Français malade, privé de ressources, doit recevoir l'assistance à domicile, ou, s'il y a impossibilité de le soigner à domicile, dans un établissement hospitalier. Les femmes en couches sont assimilées à des malades (loi du 15 juillet 1893, art. 1er).

Le Conseil général délibère sur l'organisation du service de l'assistance médicale gratuite, sur la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattaché chaque commune ou syndicat de communes ; sur la part de la dépense incombant aux communes et à la colonie (art. 4).

Faute par le Conseil général de statuer, il y est pourvu par décret en forme de règlement d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu.

Le règlement arrêté par le Conseil général s'impose à toutes les communes de la colonie, à moins que certaines communes ou certains syndicats de communes ne justifient avoir une organisation d'assistance spéciale qui leur permette de remplir tous les devoirs qui leur incombent en fait d'assistance médicale gratuite ; et qu'une décision spéciale du Gouverneur intervienne sur ce point (art. 35).

149. Le Conseil général délibère sur le mode d'assistance à domicile ou dans un établissement hospitalier, sur le choix et la rémunération des médecins, sur le prix des appareils et médicaments. Il donne son avis sur le prix de la journée des malades dans les hôpitaux (art. 4 et 24).

150. Le Gouverneur est tenu d'adresser au commencement de chaque mois, à la Commission coloniale, la liste nominative des malades admis à l'assistance gratuite dont les frais incombent à la colonie (art. 23).

Il appartiendra au Conseil général de statuer souverainement sur les dépenses de l'assistance médicale gratuite et sur la répartition de ces dépenses, obligatoires, entre le budget local et les budgets communaux.

151. *Assistance aux vieillards, infirmes et incurables.* — Tout Français privé de ressources, soit âgé de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, doit être assisté (loi du 14 juillet 1905, art. 1er).

Les attributions du Conseil général en cette matière sont à peu près identiques à celles qui lui ont été conférées par la loi du 15 juillet 1893.

152. C'est la Commission coloniale qui aura à prononcer l'admission à l'assistance des personnes dont on n'aura pas

pu établir le domicile de secours communal, et à régler les conditions dans lesquelles ces personnes seront assistées.

C'est la même Commission qui, le cas échéant, aura à prononcer le retrait de l'assistance.

Ses délibérations seront provisoirement exécutoires ; mais elles seront susceptibles d'appel devant le Conseil général et de recours devant le Conseil d'Etat.

153. Le Conseil général statuera sur les dépenses ordinaires et extraordinaires de cette catégorie d'assistance et sur la répartition de ces dépenses entre le budget local et les budgets municipaux.

154. *Assistance aux familles nombreuses.* — Le Conseil général délibère sur l'organisation du service de l'assistance aux familles nombreuses, telle que cette assistance est définie par la loi du 14 juillet 1913. Faute par l'assemblée de remplir ce mandat, il y est pourvu par règlement d'administration publique.

155. La Commission coloniale prononce sur l'admission et la radiation des assistés qui n'ont pas le domicile de secours communal.

Le Conseil général statue sur les dépenses et sur leur répartition entre la colonie et les communes (loi du 15 juillet 1920, art. 3).

156. *Hygiène publique.* — Le règlement d'administration publique du 4 juin 1909, pris en vertu de l'article 33 de la loi du 15 février 1902, sur l'hygiène et la protection de la santé publiques, a rendu les dispositions de cette loi applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

Aux termes de l'article 22 de ce décret réglementaire, le Conseil général, après avis du Conseil colonial d'hygiène, délibère sur l'organisation du service de l'hygiène publique dans la colonie, notamment sur la division de la colonie en circonscriptions sanitaires et pourvues, chacune, d'une Commission sanitaire ; sur la composition, le mode de fonctionnement, la

publication des travaux et les dépenses du Conseil colonial d'hygiène et des Commissions sanitaires.

Les délibérations prises en cette matière par le Conseil général sont approuvées par arrêtés du Gouverneur, en conseil privé.

A défaut par le Conseil général de statuer, il y est pourvu par décret rendu sous forme de règlement d'administration publique.

Le Conseil général élit un de ses membres pour faire partie du Conseil colonial d'hygiène.

157. Les dépenses nécessitées par l'application du décret du 4 juin 1909 sont obligatoires pour la colonie. Les contestations que peut soulever leur utilité doivent être tranchées par décret en Conseil d'Etat.

Sur la proposition du Conseil général, certaines dépenses, en outre de celles prévues à l'article 12 du décret, peuvent être mises, en tout ou en partie, à la charge des communes, par des règlements d'administration publique (art. 24).

158. Si le Gouverneur, pour assurer l'exécution du décret, estime qu'il y a lieu d'organiser un service de contrôle et d'inspection, il ne peut y être procédé qu'en suite d'une délibération du Conseil général réglementant les détails et le budget du service.

Le Conseil général délibère dans les conditions prévues par l'article 3, § 6, du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 sur la participation de la colonie aux dépenses des travaux spécifiés à l'article 12 du décret du 4 juin 1909, dépenses qui incombent en principe, et en totalité aux communes. Cette disposition de l'article 12 *in fine* du décret de 1909, se trouve renforcée par celle beaucoup plus large de l'article 3 de la loi du 15 juillet 1920 qui appelle le Conseil général à statuer sur la part des dépenses d'hygiène et de protection de la sanction publique à mettre à la charge des communes et sur la base de la répartition entre les communes des dites dépenses.

CHAPITRE VII

Les Intérêts intercoloniaux

159. Le règlement d'administration publique du 12 juin 1879, constitutif de la Commission coloniale, contient trois articles, 18, 19 et 20, auxquels on peut reprocher de n'être pas à leur place et de n'avoir aucun rapport avec la Commission coloniale.

Ces trois articles ne font que reproduire, *mutatis mutandis*, les dispositions du titre VII et final (art. 89, 90 et 91) de la loi du 10 août 1871.

« Les Conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, dit l'article 18 du décret du 12 juin 1879, peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après avoir avisé les Gouverneurs, une entente sur les objets d'utilité commune compris dans leurs attributions et concernant les relations postales et télégraphiques, les contrats financiers ayant pour objet le recrutement des travailleurs, la création d'établissements d'enseignement public, hospitaliers et pénitentiaires. »

160. La formule de l'article 89 de la loi du 10 août 1871 est beaucoup plus large. Elle ne contient aucune énumération limitative des questions d'utilité commune qui peuvent nécessiter une entente concertée entre les départements intéressés. L'on cherche vainement la raison qui a pu motiver la limita-

tion fixée par l'article 18 du décret du 12 juin 1879. N'est-il pas concevable, par exemple, qu'il pourrait être avantageux pour les deux colonies voisines de la Guadeloupe et de la Martinique d'envisager la réalisation de contrats financiers intéressant d'autres objets que le recrutement des travailleurs ?

161. Les questions susceptibles de faire l'objet d'ententes intercoloniales pourront être débattues, soit dans des correspondances entre les présidents des Conseils généraux dûment accrédités à cet effet, soit exceptionnellement par des Commissions spéciales nommées dans ce but.

Dans ce dernier cas, les Gouverneurs intéressés ou leurs délégués pourront assister aux conférences. Les décisions qui seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les Conseils généraux intéressés, dans la forme et sous les conditions prévues par les actes organiques qui les régissent (art. 19).

162. Si des questions autres que celles que prévoient l'article 18 étaient traitées ou mises en discussion, les Gouverneurs mettraient immédiatement fin aux pourparlers et celui de la colonie où la conférence aurait lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités prévues par le décret du 26 juillet 1854.

Ainsi, il serait interdit à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion de s'entendre pour créer, par exemple, une agence économique commune à Paris.

Il est interdit, dans l'état actuel des textes, aux deux Antilles françaises, de s'entendre avec la Guyane française, même pour les objets énumérés à l'article 18 !

CHAPITRE VIII

Le Budget local

163. « Le budget, dit l'article 62 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, *est l'acte* par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles des colonies ou des autres services que le présent décret assujettit aux mêmes règles. »

Cette définition ne fait que reproduire, en l'adaptant à l'organisation coloniale, celle donnée du budget de l'Etat par l'article 5 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique :

Art. 5. — Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat « pour une période déterminée ».

Le budget n'est qu'un état de prévisions ; « un tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer » (P. Leroy-Beaulieu).

Ce tableau dressé, il faut un acte d'autorisation qui permette de poursuivre la perception des recettes qu'il prévoit et d'appliquer le produit de ces recettes au paiement des dépenses qu'il indique.

164. Trois questions se posent donc naturellement :

1° Qui dressera le tableau, c'est-à-dire qui préparera le budget ou plus exactement le projet de budget ?

2° Qui donnera l'acte d'autorisation nécessaire pour percevoir les recettes et faire les dépenses ?

3° Qui sera chargé des actes matériels de recouvrement des recettes et d'acquittement des dépenses autorisées ?

Pour le budget de l'Etat, c'est le Ministre des Finances qui — avec la collaboration des autres ministres, pour les dépenses seulement — est chargé de préparer le projet de budget.

L'acte d'autorisation qui transformera le projet en budget est fait par le Parlement. C'est le vote annuel de la loi de finances.

La loi votée par la Chambre et le Sénat est promulguée par le Président de la République. Le budget est alors exécutoire.

Pour le budget départemental, c'est le préfet qui prépare le projet ; ce projet, délibéré et voté par le Conseil général qui y fait les modifications qu'il juge nécessaires, est définitivement approuvé par décret, sur rapport du Ministre de l'Intérieur (loi du 10 août 1871, art. 57).

165. Dans les colonies où il y a un Conseil général, le projet de budget est préparé par le Gouverneur, délibéré et voté par le Conseil général, après modifications jugées utiles, et arrêté, c'est-à-dire approuvé par le Gouverneur, en conseil privé. Le budget est alors définitif et exécutoire.

Pour le département, comme pour la colonie, si le Conseil général n'a pas délibéré dans le délai légal sur le projet qui lui est soumis, le budget est établi par décret (art. 62, loi de 1871) ou par arrêté du Ministre des Colonies (sénatus-consulte, 1866, art. 10).

166. L'autorisation de percevoir les impôts et de dépenser n'est donnée que pour un an. Elle doit être nécessairement renouvelée avant la fin de l'année.

La période dans laquelle le budget doit s'exécuter s'appelle *un exercice.*

Budget ordinaire — budget extraordinaire.

167. Aux termes de l'article 63 du décret financier du 30 décembre 1912, « les dépenses d'intérêt local à effectuer pour le service de chaque exercice et les recettes affectées à ces dépenses forment, dans chaque colonie, le budget local de cet exercice ».

. . . . . .

Les recettes et les dépenses concernant spécialement certains territoires dépendant d'une colonie, de même que les recettes concernant spécialement l'exploitation de grands services publics (chemins de fer, ports, etc.) forment, pour chaque exercice, des budgets annexes rattachés pour ordre au budget local de la colonie intéressée.

La création de ces budgets annexes ne peut résulter que d'un décret.

Les budgets se divisent comme suit :

Recettes ordinaires ;

Recettes extraordinaires ;

Dépenses ordinaires ;

Dépenses extraordinaires (art. 72 du décret).

168. *Les recettes ordinaires sont* :

1° Le produit des taxes et contributions de toute nature ;

2° Le produit des droits de douane fixés par le tarif général ou par des tarifs spéciaux régulièrement établis ;

3° Les revenus des propriétés appartenant à la colonie ;

4° Les produits divers ;

5° Les subventions accordées, s'il y a lieu, par la métropole ou par les colonies ;

6° Les prélèvements sur les fonds de réserve pour assurer le fonctionnement régulier des services (D., art. 73).

169. *Les recettes extraordinaires sont* :

1° Les contributions extraordinaires ;

2° Les prélèvements exceptionnels sur les fonds de réserve ;

3° Les produits éventuels extraordinaires, avec ou sans affectation spéciale (D., art. 84).

170. Les dépenses ordinaires sont destinées à satisfaire aux besoins annuels et permanents de la colonie... Elles se divisent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. La répar-

tition en est effectuée dans chaque colonie conformément aux prescriptions des lois et décrets (D., art. 77-78).

171. Le budget des dépenses est divisé en chapitres comprenant, dans des colonnes distinctes, les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Les chapitres peuvent être divisés en articles et paragraphes. Les services du personnel et du matériel doivent être présentés en des chapitres distincts.

172. Le budget est voté par chapitre.

Chaque chapitre ne contient que des services corrélatifs de même nature.

Les crédits nécessaires à l'acquittement des dépenses ordinaires sont inscrits au budget (D., art. 79-80).

173. Les dépenses extraordinaires sont celles à l'acquittement desquelles il est pourvu au moyen des recettes extraordinaires (art. 88).

174. Le budget des recettes et dépenses extraordinaires est préparé, délibéré et ratifié dans les mêmes conditions que le budget des recettes et dépenses ordinaires (art. 86).

175. *Préparation du budget.* — Le projet de budget est préparé par le Gouverneur d'après une nomenclature-type fixée, en recettes et en dépenses, par le Ministre des Colonies (D., article 68).

L'article 13 du décret du 12 juin 1879 institutif de la Commission coloniale, spécifie qu'à l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général (il n'y avait alors qu'une session), la Commission coloniale lui présente, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par l'Administration.

Mais nul texte ne faisait obligation au Gouverneur de communiquer son projet de budget à la Commission coloniale, et, *a fortiori*, ne lui impartissait un délai quelconque pour faire cette communication, avant l'ouverture de la session du Conseil général.

Cette lacune a été comblée par la loi du 28 novembre 1916,

qui a prescrit l'application aux Antilles et à la Réunion de l'article 57 de la loi du 10 août 1871, ainsi conçu :

« Le projet de budget du département (colonie) est préparé et présenté par le préfet (Gouverneur) qui est tenu de le communiquer à la Commission départementale (coloniale), avec pièces à l'appui, *dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août*. Le budget délibéré, etc.

« Il se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. »

176. Le Gouverneur est donc tenu de présenter à temps son projet à la Commission coloniale, pour que celle-ci puisse préparer ses observations et les faire imprimer, si elle le juge utile.

177. Ce n'est pas la seule obligation nouvelle que la loi de 1916 a imposée au Gouverneur relativement à la préparation du budget. Cette loi a aussi rendu applicable aux mêmes colonies l'article 56 de la loi du 10 août 1871. Il en résulte qu'à la deuxième session ordinaire du Conseil général, le Gouverneur doit lui rendre compte, « par un rapport spécial et détaillé, de la situation de la colonie, de l'état des différents services publics ». Ce rapport doit être imprimé et distribué à tous les membres du Conseil huit jours au moins avant l'ouverture de la session. Même obligation relativement aux affaires qui doivent être soumises au Conseil dans sa première session annuelle.

Les représentants de la colonie ont ainsi le temps et la possibilité d'étudier les questions qui rentrent dans les attributions de l'assemblée locale, de s'entourer des renseignements complémentaires que l'étude de ces questions peut nécessiter, et de se préparer à en discuter et à en délibérer utilement.

178. *Division du budget*; *Publicité*.— Le budget doit être voté par chapitre. C'est là une prescription d'ordre réglementaire. Le budget de l'Etat et le budget départemental sont votés par article. Pourquoi en est-il différemment du budget local ?

Les budgets sont rendus publics par la voie de l'impression et communiqués au Parlement. A chaque budget est annexé un tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pendant l'exercice.

Les budgets sont notifiés aux trésoriers-payeurs et aux contrôleurs des dépenses engagées (D., 30 décembre 1912, art. 71).

179. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 9 septembre 1874, prescrit que la délibération du Conseil général sur le budget doit être signée par tous les membres qui y ont pris part. Il devrait en être de même aux colonies.

180. *Délibération et vote du projet de budget.* — Le principal rôle du Conseil général est de voter le budget.

Les pouvoirs de l'assemblée en cette matière ont passé par des phases diverses et ont varié suivant le degré de libéralisme qui existait chez les gouvernants métropolitains, ou suivant que triomphait la conception de l'assimilation ou celle de l'autonomie financière, entre lesquelles la politique coloniale française a pendant longtemps oscillé.

Sous le régime des ordonnances organiques de 1825 et de 1827, le Conseil général était seulement consulté à l'occasion de l'établissement du budget.

Un Conseil général donne *annuellement son avis* sur les budgets et les comptes des recettes et les dépenses coloniales et municipales, et fait connaître les besoins et les vœux de la colonie (ord. du 9 février 1827, art. 6).

Les articles 196 et 197 de l'ordonnance du 9 février 1827, reproduits plus haut dans la notice historique, précisaient les divers points sur lesquels devait porter cet avis.

La loi du 24 avril 1833 appela, au contraire, le Conseil colonial, substitué au Conseil général, à *voter* le budget intérieur de la colonie.

Ses articles 5 et 6 disposaient :

Art. 5. — Le Conseil colonial *discute* et *vote*, sur la présentation du Gouverneur, le budget intérieur de la colonie.

Toutefois, le traitement du Gouverneur et les dépenses du personnel de la justice et des douanes sont fixés par le Gouvernement et ne peuvent donner lieu de la part du Conseil qu'à des observations.

Art. 6. — Le Conseil général détermine dans les mêmes formes l'assiette et la répartition des *contributions directes*.

L'assiette et la quotité des contributions indirectes (droits de douane, d'enregistrement, de navigation, etc.) étaient fixées par le pouvoir central.

Il semble exact de dire, qu'en fait, le Conseil colonial était seulement chargé d'assurer l'équilibre du budget, puisqu'il y avait, d'une part, des dépenses auxquelles il ne devait pas toucher et des recettes sur le rendement desquelles il ne pouvait exercer aucune action. C'est avec le produit des seules contributions directes qu'il devait obtenir cet équilibre, en faisant face, en même temps, à toutes les charges intéressant la vie intérieure, le développement de la prospérité économique de la colonie.

181. Par la loi du 25 juin 1841, l'on abandonne ce système de pseudo-autonomie financière qui, pour des raisons déjà exposées, n'avait donné et ne pouvait alors donner que de médiocres résultats.

L'article premier de la loi de 1841 stipule :

Les recettes et les dépenses des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion, font partie des recettes et des dépenses de l'Etat et sont soumises aux règles de la comptabilité générale du royaume.

Les recettes et dépenses affectées au service général sont arrêtées définitivement par la loi du budget.

Les recettes et dépenses affectées au service intérieur continueront à être votées par les Conseils coloniaux. Toutes dispositions contraires sont abrogées.

Le départ entre les diverses catégories de dépenses et de recettes est fait par la loi elle-même dans les deux tableaux suivants qui y sont annexés :

A. — RECETTES

DÉSIGNATION DES RECETTES

Service des Colonies

1re *Partie* — Recettes à faire aux colonies pour le compte de l'Etat.		Droits d'enregistrement et d'hypothèques. Droits de timbre. Droits de greffe et perceptions diverses. Droits de douane à l'entrée des marchandises. Droits de navigation et de port.
2e *Partie.* — Recettes du service local à voter par les Conseils coloniaux en exécution de la loi du 24 avril 1833.	*Contributions directes....*	Capitation des villes et bourgs. Capitation des grandes et petites cultures. Contribution personnelle. Droits sur les maisons des villes et bourgs. Droits sur les patentes.
	Contributions indirectes..	Droits sur les alambics. Droits sur la vente des tabacs. Taxes accessoires de navigation. Droits d'entrepôt. Droits divers (licences, ports d'armes, poste aux lettres, etc...).
	Domaine....	Produit des habitations domaniales et propriétés domaniales. Recettes diverses.

B. — DÉPENSES

CHAPITRE XXII

Administration générale des Colonies
(Martinique, Guyane française, Guadeloupe et Bourbon)

1re *Partie* — Dépenses du service général à la charge de l'Etat.	Gouvernement colonial. Commissariat de la marine. Service des Ports. Direction de l'intérieur. Administrations financières (enregistrement, douanes, trésor, etc...). Culte. Justice. Instruction publique. Dépenses assimilées à la solde. Traitement aux hôpitaux des agents attachés au service général. Travaux (Construction des chapelles). Loyers. Approvisionnements divers. Dépenses d'intérêt commun à toutes les colonies.

CHAPITRE XXIII

Administration intérieure des colonies de la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et Bourbon

Dépenses à voter par les Conseils coloniaux, en exécution de la loi du 24 avril 1833

1re *Section*..	Délégués. Ponts et Chaussées. Commissaires de police et autres agents. Concierges, geôliers et autres agents. Service de la Trésorerie. Dépenses assimilées à la solde.
2e *Section*...	Bâtiments civils, entretien et constructions. Loyers et ameublements. Dépenses des prisons. Frais de justice. Police du littoral. Routes et chemins, ouvrages d'art. Traitements aux hôpitaux des agents du service local. Hospices et établissements sanitaires. Vivres pour les rationnaires du service local. Approvisionnements divers. Frais d'impression, de bureaux, d'affiches et abonnement au *Bulletin des Lois*, aux journaux. Acquittement des dettes exigibles. Frais de recouvrement des contributions locales et dégrèvements. Secours, subventions, encouragements aux cultures. Dépenses imprévues.

182. Ce régime dura légalement, jusqu'à la promulgation du sénatus-consulte du 3 mai 1854, avec lequel l'on revient au régime dit de l'autonomie, ou, plus exactement, de l'assujettissement, exercé sous forme de *déconcentration administrative.*

Le Conseil général nommé, moitié par le Gouverneur, moitié par les Conseils municipaux, dont les membres sont eux-mêmes choisis par le Gouverneur, *vote* « les dépenses d'intérêt local et les taxes nécessaires à l'acquittement de ces dépenses et pour le payement, s'il y a lieu, de la contribution due à la métropole, à l'exception des tarifs de douanes, les contributions extraordinaires et les emprunts à contracter dans l'intérêt de la colonie » (art. 13).

L'article 14 met à la charge de l'Etat les dépenses dites de souveraineté (gouvernement, administration générale, justice, cultes, instruction publique, ports). Toutes les autres dépenses sont considérées comme d'intérêt local et laissées à la charge de la colonie.

Mais il ne faut pas se laisser tromper par les mots.

En réalité, les votes émis par le Conseil général en matière budgétaire ne constituaient que des propositions que le Gouverneur pouvait accepter, refuser ou modifier arbitrairement.

L'article 16 du sénatus-consulte de 1854 donnait, en effet, au représentant et dépositaire de l'autorité de l'Empereur, le droit discrétionnaire de régler le budget comme il pouvait lui sembler utile ou convenable. Cet article était ainsi rédigé :

Les budgets et les tarifs des taxes locales arrêtés par le Conseil général ne sont valables qu'après avoir été approuvées par les Gouverneurs, qui sont autorisés à y introduire d'office les dépenses obligatoires auxquelles le Conseil général aurait négligé de pourvoir, à réduire les dépenses facultatives, à interdire la perception des taxes excessives ou contraires à l'intérêt général de la colonie, et à assurer, par des ressources suffisantes, l'acquittement des dépenses obligatoires et spécialement du contingent à fournir, s'il y a lieu, à la métropole...

Les membres des Conseils généraux créés par les ordonnances de 1825 et de 1827 avaient au moins sur leurs successeurs issus du sénatus-consulte de 1854, l'avantage d'être nommés par le roi et de ne pouvoir être révoqués que par lui.

Sous le deuxième Empire, le Gouverneur pouvait se débarrasser à volonté des conseillers dont l'indépendance refuserait de se plier aveuglément aux vues et aux prétentions de son administration.

183. Le régime instauré en 1854 dura douze ans. Il donna lieu de la part des colonies à tant de récriminations et de plaintes qu'il fallut songer à le réformer.

Un premier projet fut élaboré à cet effet, en 1863. Il fut soumis au Conseil d'Etat qui émit l'avis que des renseignements complémentaires devraient être recueillis.

Le 24 juin 1864, le Ministre de la Marine et des Colonies écrivait aux Gouverneurs de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion pour leur prescrire de consulter les Conseils généraux, les Conseils privés et de fournir eux-mêmes leur avis sur le projet de modification envisagé du sénatus-consulte de 1854.

A la suite de ces enquêtes, un nouveau projet fut préparé qui devint le sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

184. Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, portant modification de celui du 3 mai 1854, réalisa la plus large autonomie financière dont les vieilles colonies aient effectivement bénéficié.

Voici les dispositions de ce sénatus-consulte qui règlent les attributions financières du Conseil général dans les colonies auxquelles il s'applique :

Art. 1er, § 16.

. . . . . .

Le Conseil général vote... les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie.

Art. 2. — Le Conseil général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que *les droits de douanes sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés dans la colonie.*

Les tarifs de douane votés par le Conseil général sont rendus exécutoires par décrets de l'Empereur, le Conseil d'Etat entendu.

Art. 3. — Le Conseil général délibère :

1° Sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir ;

. . . . . .

4° Sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et des taxes ;

5° Sur les frais de matériel des services de la justice et des cultes, sur les frais de personnel et de matériel du secrétariat du Gouvernement, de l'instruction publique, de la police générale, des ateliers de discipline et des prisons ;

6° Sur le concours de la colonie dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois la colonie et les communes ;

7° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles ;

Art. 5. — Le budget de la colonie est délibéré par le Conseil général et arrêté par le Gouverneur.

Il comprend :

1° Les recettes de toute nature, autres que celles provenant de la vente ou de la cession d'objets payés sur les fonds généraux du trésor, et des retenues sur les traitements inscrits au budget de l'Etat.

2° Toutes les dépenses autres que celles relatives (1) :

Au traitement du Gouverneur ;

Au personnel de la justice et des cultes ;

Au service du trésorier-payeur ;

Aux services militaires.

Art. 6. — Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat.

Des contingents peuvent leur être imposés jusqu'à concurrence des dépenses civiles maintenues au compte de l'Etat par l'article ci-dessus, et jusqu'à concurrence des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes.

La loi annuelle de finances règle la quotité de la subvention accordée à chaque colonie, ou du contingent qui lui est imposé.

Art. 7. — Le budget des dépenses est divisé en deux sections comprenant :

La première, les dépenses obligatoires ;

La seconde, les dépenses facultatives ;

Sont obligatoires :

Les dettes exigibles ;

Le minimum des frais de personnel et de matériel de la direction de l'intérieur, fixé par décret de l'Empereur ;

Les frais de matériel de la justice et des cultes ;

Le loyer, l'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel du Gouverneur.

Les frais de personnel et de matériel du secrétariat du Gouvernement, des ateliers de discipline et des prisons ;

La part afférente à la colonie dans les frais de personnel et de matériel de l'instruction publique et de la police générale, et dans les dépenses des enfants assistés et des aliénés ;

Le casernement de la gendarmerie ;

Le rapatriement des immigrants à l'expiration de leur engagement ;

Les frais d'impression des budgets et comptes des recettes, des dépenses du service local et des tables décennales de l'état-civil ;

Les contingents qui peuvent être mis à la charge de la colonie, conformément à l'article 6.

(1) Loi du 13 avril 1900, art. 33.

La première section comprend, en outre, un fonds de dépenses diverses et imprévues, dont le Ministre détermine chaque année le minimum, et qui est mis à la disposition du Gouverneur.

Art. 8. — Si les dépenses obligatoires ont été omises, ou si le Gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le Gouverneur y pourvoit provisoirement, à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues.

En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au Ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations.

Il est pourvu par le Gouverneur, en conseil privé, à l'acquittement de ces dépenses, au moyen, soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes.

Art. 9. — Les dépenses votées par le Conseil général à la deuxième section du budget ne peuvent être changées ni modifiées par le Gouverneur, sauf dans les cas prévus par l'article précédent, et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après prélèvement des dépenses obligatoires.

Le Ministre de la Marine et des Colonies prononce définitivement sur ces changements ou modifications.

Art. 10. — Si le Conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget, le Ministre de la Marine et des Colonies l'établirait d'office, sur la proposition du Gouverneur en conseil privé.

185. Dans ses instructions aux Gouverneurs sur l'application du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, le Ministre de Chasseloup-Laubat écrivait, à propos des dispositions intéressant le nouveau régime financier des colonies :

. . . . . .

C'est en se plaçant au point de vue où s'était mise l'Assemblée Constituante en 1791, que le sénatus-consulte a déterminé ce régime. Son but est de réaliser autant que possible la pensée du décret du 15 juin-10 juillet 1791 qui déclarait que, si les colonies ne devaient pas être pour la métropole une source de revenus, elles ne devaient pas être non plus pour elle une cause de dépenses.

. . . . . .

Le sénatus-consulte du 4 juillet a donc voulu maintenir l'abandon qui avait été fait aux colonies de toutes leurs ressources. Les impôts qui, dans la métropole, sont la source des revenus de l'Etat,

tels ceux de l'Enregistrement, des contributions indirectes, des douanes, etc., tout est laissé au budget local ; par contre, ce budget doit supporter les dépenses de toute nature nécessitées par l'administration et les travaux de la colonie ; et si, *dans un intérêt de dignité qui se comprend*, certaines dépenses comme celles de la justice, du culte restent à la charge de l'Etat, le sénatus-consulte prévoit qu'un contingent peut être réclamé de la colonie jusqu'à concurrence de ces dépenses sans pouvoir en excéder la limite. De plus, dans sa bienveillance pour des situations difficiles, mais qui, je l'espère, ne seront que temporaires, le sénatus-consulte prévoit la possibilité de suppléer à ce qui fera défaut au budget local pour l'acquittement des dépenses nouvelles laissées à sa charge, et déclare que des subventions pourront être allouées aux colonies par la loi de finances.

Les choses sont ainsi mieux pondérées ; la part respectivement fait au budget de l'Etat et au budget de la colonie repose sur un principe dont on ne saurait contester l'équité, et le contingent que l'Etat se réserve de réclamer d'elle est fondé sur une base parfaitement déterminée.

. . . . . .

Le régime financier ainsi établi, le sénatus-consulte du 4 juillet a voulu accorder aux Conseils généraux les pouvoirs les plus étendus ; pour en faciliter l'application, il a voulu que ces Conseils eussent la faculté de réaliser toutes les économies qu'ils croiraient possibles, comme aussi de créer toutes les ressources nécessaires.

Après avoir rappelé les dispositions abrogées de l'article 16 du sénatus-consulte de 1854, reproduites plus haut, le Ministre ajoutait :

Aujourd'hui, ces dispositions font place à un système qui laisse la plus grande latitude aux Conseils généraux pour l'établissement de leurs budgets.

Sans doute, aux termes de l'article 7, le budget reste divisé en deux sections, la première comprenant les dépenses obligatoires, et la seconde les dépenses facultatives ; mais tandis que, d'une part, les Conseils généraux *votent* des taxes auxquelles l'Administration ne peut apporter de modifications, de l'autre, la nomenclature des dépenses obligatoires fixée par le sénatus-consulte lui-même dans d'étroites limites est déterminée ainsi d'une manière invariable ; je citerai spécialement celles de l'enregistrement, du timbre, des hypothèques, des douanes, des contributions diverses, des postes aux lettres, de la vérification des poids et mesures, des ponts et chaussées, hospices, etc. Il appartiendra au Conseil général de statuer sur le chiffre des crédits à inscrire pour les besoins du personnel et du matériel de ces services.

Enfin, le Gouverneur qui arrête le budget ne peut y introduire de changement qu'autant que le Conseil général aurait omis d'y comprendre des dépenses obligatoires ou que les allocations portées pour ces dépenses seraient reconnues insuffisantes ; dans ce cas, le Gouverneur y pourvoit à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues mis à sa disposition, lequel est compris dans la 1re section du budget, et dont, chaque année, le Ministre détermine le minimum.

C'est seulement en cas d'insuffisance de ce fonds que le Ministre inscrit d'office la dépense obligatoire omise, ou en augmente l'allocation, et qu'il peut y avoir lieu à la réduction des dépenses facultatives, ou à une imputation sur les fonds libres, et, à défaut, à une augmentation du tarif des taxes (art. 8).

En dehors de ce cas, et à moins que les dépenses facultatives ne dépassent les ressources ordinaires de l'exercice, après prélèvement des dépenses obligatoires, *aucune des dépenses facultatives votées par le Conseil général ne peut être changée ou modifiée* (art. 9).

Vous voyez, Monsieur le Gouverneur, concluait le Ministre, combien sont étendus les pouvoirs des Conseils généraux pour *le règlement* DE LEURS RECETTES ET DE LEURS DÉPENSES. L'économie du *budget tel qu'il aura été voté par le Conseil général ne sera donc troublée que dans le cas de nécessité absolue.*

... Si je suis bien décidé à prendre et à vous autoriser à prendre, dans les limites posées par le sénatus-consulte, les mesures financières nécessaires pour assurer le payement des dépenses obligatoires, *je suis non moins déterminé à entrer dans les vues du Conseil général lorsqu'il proposera d'introduire des économies qu'on pourra raisonnablement imposer aux services compris dans la nomenclature de l'article 7.*

. . . . . .

Quant aux dépenses facultatives, a écrit, de son côté, le rapporteur au Sénat du projet de sénatus-consulte de 1866, le procureur général Delangle, l'article 9 met à l'abri des caprices de l'Administration les résolutions qu'a pu prendre le Conseil général, en déclarant *que les dépenses votées à la deuxième section du budget ne seront ni changées ni modifiées par le Gouverneur. L'application que le Conseil général a faite des fonds de la colonie est sacrée...*

L'intervention du Ministre de la Marine donne une garantie efficace contre les *allocations* ou les *modifications arbitraires que voudrait faire le Gouverneur.* Le Ministre est trop loin et trop haut placé pour s'échauffer de la passion des Gouverneurs, et si des conflits s'élèvent entre eux et les représentants des intérêts coloniaux, n'en pas rester juge impartial et désintéressé.

. . . . . .

Le pouvoir exécutif ne se dessaisit pas de ses attributions éminentes ; il garde sous sa tutelle les institutions dont la sage direc-

tion importe au bonheur de toute société civilisée. Quant aux matières qui se rattachent à l'intérêt privé, il en abandonne le maniement aux colonies. *Affranchies désormais de tout ce qui peut ressembler à une pression administrative, elles reprennent à ce point de vue leur autonomie.* Leur avenir dépend de l'intelligence, de l'énergie, de la persévérance qu'elles montreront...

. . . . . .

***

186. Quel meilleur commentaire à faire des attributions conférées au Conseil général par le sénatus-consulte de 1866 que de demander l'interprétation des dispositions qui déterminent ces attributions à ceux qui les ont préparées et fait voter ?

La rédaction des textes ne prête d'ailleurs à aucune amphibologie, et les citations qui précèdent les éclairent d'un jour lumineux, qui ne laisse aucun recoin où l'ombre d'un doute ou d'une incertitude puisse se réfugier.

La délimitation des domaines du pouvoir exécutif et du pouvoir délibérant est parfaite.

L'Administration prépare le projet de budget.

Le Conseil général délibère et vote.

Le Gouverneur arrête le budget en conseil privé. Mais son droit est impérieusement conditionné et limité. Il ne peut modifier les résolutions du Conseil général que si des allocations suffisantes n'ont pas été faites pour les dépenses obligatoires dont la nomenclature limitative est faite par la loi elle-même.

CHAPITRE IX

Les Recettes

187. « Le Conseil général, dit l'article 1er, § 16, du S. C. du 4 juillet, vote également les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie. »

Comment faut-il interpréter cette disposition ?

Il faut, à notre sentiment, la rapprocher de celle du paragraphe 1er de l'art. 5 : « Le budget est délibéré par le Conseil général et arrêté par le Gouverneur. »

Or, quel est le droit du Gouverneur en arrêtant le budget ?

Il consiste uniquement à s'assurer que les prévisions des recettes et de dépenses votées par l'assemblée délibérante s'équilibrent ; et que, plus spécialement, les services obligatoires ont reçu des dotations suffisantes.

Cette double constatation faite, son droit s'épuise.

Il lui est interdit de toucher aux prévisions de recettes, car il ne pourrait le faire sans modifier les crédits figurant à la 2e section du budget. Ce droit lui est formellement interdit par l'article 9 du sénatus-consulte du 4 juillet.

Aussi, ne saurions-nous accepter la conclusion des avis du 12 janvier 1892 et du 1er mars 1898 du Conseil d'Etat sur le pouvoir de décision propre qu'elle attribue au Gouverneur en matière de fixation des prévisions de recettes du budget local.

Nous ne voyons pas d'abord pourquoi la haute Assemblée,

et c'est sans doute là l'explication de son erreur, vise dans ces avis les articles 13, 14, 15 et 16 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, *expressément abrogés* par l'article 12 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Et nous notons que c'était l'un des textes abrogés, l'article 16, de l'acte de 1854, qui autorisait le Gouverneur à modifier les prévisions de recettes votées par le Conseil général. Il suffit de se rapporter au commentaire donné par le Ministre de la Marine d'alors à cette mesure pour être édifié sur son sens et sa portée.

Rappelons qu'après avoir reproduit dans ses instructions du 23 août 1866 le texte même de l'ancien article 16, M. de Chasseloup-Laubat écrivait :

Aujourd'hui, ces dispositions font place à un système qui laisse la plus grande latitude aux Conseils généraux pour l'établissement de leurs budgets.

Et le Ministre précisait :

Enfin, le Gouverneur qui arrête le budget ne peut y introduire de changement qu'autant que le Conseil général aurait omis d'y comprendre des dépenses obligatoires ou que les allocations portées pour ces dépenses seraient reconnues insuffisantes...

L'économie du budget tel qu'il aura été voté par le Conseil général ne sera donc troublée que dans le cas de nécessité absolue.

188. A la place de la large latitude, des pouvoirs les plus étendus que le législateur a voulu laisser au Conseil général en matière budgétaire, le Conseil d'Etat substitue un système qui aboutirait, s'il était toléré, à faire pratiquement de cette assemblée une simple chambre d'enregistrement des volontés de l'administration.

Voici l'avis du 12 janvier 1892, du Conseil d'Etat :

AVIS

La Section des finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies du Conseil d'Etat qui, sur le renvoi ordonné par le Sous-Secrétaire d'Etat des Colonies, a examiné la question de savoir quelle conduite devaient tenir les Gouverneurs des Colonies lorsqu'ils étaient appelés à arrêter des budgets du service local dont l'état de

déficit est dissimulé par une majoration volontaire des prévisions de recettes ;

Vu la dépêche du Sous-Secrétaire d'Etat, en date du 21 décembre 1891 ;

Vu *les articles* 13, 14, 15 *et* 16 *du sénatus-consulte du* 3 *mai* 1854 (!!!) et les articles 1, 3, 5, 7, 8, et 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 relatifs aux anciennes colonies ;

Vu les actes organiques des colonies soumises au régime prévu par l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 ;

Vu le décret du 20 novembre 1882 concernant le service financier aux colonies, en particulier les articles 40 et suivants ;

Considérant qu'aux termes des dispositions organiques sus-visées le budget du service local est délibéré par le Conseil général et arrêté par le Gouverneur ; *que le droit de délibération du Conseil général est déterminé et limité par ces dispositions organiques au point de vue des recettes, au vote tant du tarif des taxes et contributions que de leurs règles d'assiette et de perception, et, au point de vue des dépenses, on vote des crédits correspondants aux dépenses obligatoires et facultatives et, sous la réserve du droit conféré aux Gouverneurs de modifier, lors de l'arrêté du budget, les allocations votées pour ces deux sortes de dépenses de façon à assurer les services qualifiés d'obligatoires par les lois et règlements en vigueur ; qu'aucun texte n'accorde au Conseil général, en ce qui touche les prévisions de recettes, un droit de délibération soit souverain, soit même sous réserve d'approbation ou d'improbation* ; que la mission de fixer les prévisions de recettes et de les inscrire au budget ressortit naturellement au pouvoir exécutif de la colonie, chargé, qu'il s'agisse de recettes participant de la nature de l'impôt ou de revenus domaniaux, de liquider les droits résultant pour le service local de l'application des tarifs légaux ou conventionnels aux faits relevés par les agents de l'Administration et dont ces agents constatent l'existence et dès lors suivent et peuvent prévoir les mouvements ;

Considérant que cette mission de fixer les prévisions de recettes rentre dans le droit d'arrêter le budget dévolu au Gouverneur de chaque colonie ; que si ce haut fonctionnaire ne l'exerçait complètement et souverainement, son droit d'assurer l'équilibre du budget par voie d'arrêté ne serait qu'une attribution vaine et dépourvue de toute efficacité pratique, comme de toute sanction positive ;

Considérant d'ailleurs que cette interprétation a été constamment adoptée dans la métropole pour tous les budgets autres que ceux votés et arrêtés par le pouvoir législatif comme étant la seule qui puisse se concilier avec l'exercice des droits de tutelle et de contrôle réservés par la loi à l'autorité supérieure sur la gestion des finances locales,

Est d'avis que les Gouverneurs fixent les prévisions de recettes lors de l'arrêté du budget.

189. Quelque respect que nous professions pour la haute autorité du Conseil d'Etat, nous avouons humblement ne pas pouvoir digérer l'avis qui vient d'être transcrit. Nous n'arrivons pas, malgré la meilleure volonté, à nous expliquer comment le Conseil général, appelé à « *délibérer* » le budget qui « comprend, dit l'article 5 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, *les recettes de toute nature...*, et toutes les dépenses » autres que celles dites de souveraineté, nous n'arrivons pas à saisir comment le Conseil général peut être privé de tout droit d'appréciation et partant d'amendement des prévisions de recettes du budget local !

Un budget n'est qu'un état prévisionnel équilibré de recettes et de dépenses.

Si l'Administration seule a le droit de fixer les prévisions de recettes, n'arrête-t-elle pas du même coup, et nécessairement, les prévisions de dépenses ?

Qu'est-ce qui pourrait dès lors l'empêcher de réduire les prévisions de recettes à la somme jugée suffisante pour couvrir seulement les dépenses classées comme obligatoires et de supprimer ainsi pour l'assemblée locale toute possibilité de doter les dépenses qualifiées facultatives ?

Jusqu'où ne peut-on aller, une fois lancé sur la pente de l'arbitraire ?

Il y a mieux. Si dans le système du sénatus-consulte de 1866, l'Administration seule a le droit d'arrêter les prévisions de recettes, nous ne voyons pas à quoi peut servir le droit reconnu au Conseil général de voter les taxes et contributions nécessaires à l'acquittement des dépenses, et surtout de voter les tarifs de ces taxes et contributions. (Et au moment où les avis que nous critiquons ont été fournis, le Conseil général votait souverainement ces tarifs !)

Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit, dira-t-on. Il n'est question que de l'appréciation de la prévision de rendement de chaque taxe et contribution régulièrement autorisée, de la détermination de chaque masse de matière imposable à

laquelle s'appliquera chaque taux d'imposition. Nous entendons bien. Et nous cherchons vainement, le Conseil d'Etat ayant omis de l'indiquer, où se trouve la source du droit exclusif du pouvoir exécutif à faire cette appréciation, ou cette évaluation ?

En faveur de l'intervention active et effective du Conseil général, nous avons au moins une prescription formelle : « Le budget de la colonie est *délibéré par le Conseil général* et arrêté par le Gouverneur.

« Il *comprend* : *les recettes de toute nature...* »

La loi ne dit pas que l'assemblée locale donne un avis sur les recettes ; elle l'appelle à délibérer, à voter. Tout comme sur les dépenses. Et lorsque en matière de crédits elle a voulu limiter les pouvoirs du Conseil, elle l'a ordonné expressément.

Nous défions qu'on cite une indication de cette nature en matière de recettes ?

Aucune argumentation spécieuse ne peut arriver à masquer l'inanité des motifs invoqués pour amputer le Conseil général d'une prérogative qu'il tient formellement du sénatus-consulte de 1886.

L'analogie invoquée avec le fonctionnement des assemblées départementales ne résiste pas à l'examen.

Il n'y a aucune comparaison à faire entre les sources de revenus (centimes additionnels) où s'alimente, principalement le budget départemental et celles du budget local.

Non ! rien, ni dans les travaux préparatoires du sénatus-consulte de 1866, ni dans le texte de cet acte, ni dans les instructions destinées à en assurer la correcte application, ne permet de contester au Conseil général, dont les membres, mêlés intimement à la vie du pays, peuvent être présumés tout au moins aussi bien renseignés sur ses affaires que des fonctionnaires publics, le droit d'apprécier, avec autant de compétence et d'intelligence que ceux-ci, les possibilités contributives de la colonie. Tout permet d'aboutir, au contraire, à la conclusion opposée.

Nous osons affirmer que l'avis du Conseil d'Etat ci-dessus reproduit n'interprète pas la loi ; il la viole.

190. Il n'était pourtant pas nécessaire de torturer les textes pour leur faire dire ce qu'ils ne peuvent signifier, et même d'en ressusciter d'expressément abrogés pour étayer un avis inacceptable, en droit, et dont l'observation ne pourrait aboutir, en fait, qu'à créer un état de perpétuel conflit entre l'Administration et l'assemblée locale. C'est uniquement dans la collaboration loyale de ces pouvoirs que réside la possibilité d'une gestion utile et féconde en résultats heureux des finances locales. Cette collaboration indispensable n'implique l'asservissement d'aucun des pouvoirs à l'autre. Elle suppose, au contraire, leur indépendance réciproque.

Mais comme il faut tout prévoir, nous irons jusqu'au bout de notre pensée, en proclamant que les précautions prises par la loi pour sauvegarder certains intérêts étant observées, c'est, en matière budgétaire, aux représentants des contribuables que le dernier mot doit rester.

Car il est temps, n'est-il pas vrai, d'en finir avec les vocables trompeurs ; de cesser de confondre décentralisation et déconcentration, autonomie et assujettissement !! C'est de ces confusions que les colonies souffrent plus spécialement depuis de trop nombreuses années ; leur salut est dans leur affranchissement complet de la tutelle onéreuse et ruineuse de bureaux administratifs irresponsables.

L'Administration est-elle désarmée contre l'imprévoyance du Conseil général, au cas où celui-ci céderait à la tentation d'exagérer les prévisions de recettes et ne voterait ainsi qu'un projet de budget en équilibre factice ?

Qui oserait le soutenir sérieusement !!

Il ne faut jamais perdre de vue qu'un budget, au moment où il est établi, n'est qu'un état de prévisions, un tableau évaluatif et comparatif de recettes et de dépenses.

C'est le Gouverneur qui exécute ce budget. Il a pour devoir élémentaire et strict de contrôler les engagements de dépen-

ses, de veiller à ce que les obligations de la colonie n'excèdent pas ses possibilités de paiements. Il administre. Et « administrer », suivant le mot profond de M. Lucien Hubert, c'est essentiellement *gérer un budget* ». C'est dans cette gestion que le Gouverneur peut efficacement rectifier ler erreurs de prévision de l'assemblée locale.

Là, il peut beaucoup ; il peut presque tout.

191. Le Conseil général, jusqu'à la loi du 28 novembre 1916, n'avait qu'une session ordinaire annuelle : celle où il votait le budget. Puis il se séparait pour un an, à moins qu'il ne plût au Gouverneur de le réunir, dans l'intervalle, en session extraordinaire.

En sous-évaluant les prévisions de recettes, l'Administration pouvait donc escompter la réalisation, en cours d'exercice, d'importantes disponibilités que, par simples arrêtés d'ouverture de crédits supplémentaires, elle affecterait à des dépenses que les représentants des contribuables n'auraient peut-être pas consenties.

L'on fausse également la sincérité budgétaire en majorant ou en minorant sciemment les prévisions de recettes du budget. Mais les conséquences ne sont pas les mêmes dans les deux cas.

Contre la faute ou l'imprévoyance du Conseil général, qui peut être aussi d'ailleurs celle de l'Administration, il y a la réparation efficace d'une exécution sage et prudente du budget, conditionnée par les rentrées effectives de l'impôt ou la marche des droits constatés ; contre l'abus de dépenses nouvelles, non autorisées par l'assemblée locale — seule qualifiée pour disposer des deniers du contribuable, — il n'y a que la sanction illusoire d'un refus d'approbation d'arrêtés d'ouverture de crédits supplémentaires !...

Les responsabilités de l'Administration sont un mythe. Qu'on laisse au moins aux élus des contribuables la possibilité de prendre effectivement les leurs devant le suffrage universel !

192. Par quoi s'est traduit, pendant ces trente dernières années, l'exercice du pouvoir exorbitant reconnu illégalement aux Gouverneurs de fixer souverainement les prévisions de recettes des budgets des colonies à Conseil général ?

Le déficit a-t-il au moins disparu de ces budgets, où l'on reprochait à l'impéritie des assemblées locales de l'avoir installé à demeure ?

Que l'on consulte les comptes afférents à ces exercices ; et l'on sera vite édifié !

C'est que la cause dont ont souffert les vieilles colonies, dans la période considérée, était beaucoup plus profonde qu'on ne le voulait voir. Le mal tenait à la situation économique même de ces colonies. Leur principale production, celle du sucre, qui constitue le pivot de leur existence, traversait une crise longue et terrible, dont on put craindre un instant qu'elle ne se remettrait jamais. La métropole jugea alors opportun de les accabler de charges nouvelles et de réduire simultanément leurs facultés d'y pourvoir !

Il fut un temps — c'était sous les gouvernements monarchiques — où la France s'inquiétait de se faire renseigner sur les besoins réels de ses colonies. Elle ne dédaignait pas de s'adresser à ses fils d'outre-mer pour provoquer leurs doléances, leurs vœux et leurs *desiderata* ; de les consulter sur l'opportunité et l'utilité des réformes à opérer dans les institutions qui les régissaient. L'omiscience et l'omnipotence de certains ministres de la troisième République et l'infaillibilité de nos Leburcau modernes ne sauraient évidemment condescendre à ces pratiques... démocratiques !

Lorsqu'il s'est agi de préparer la modification du sénatus-consulte de 1854, c'est le Conseil d'Etat d'alors qui suggéra l'idée de consulter les colonies. Dans la lettre écrite à cet effet, sous la date du 24 juin 1864, aux Gouverneurs des colonies, M. de Chasseloup-Laubat, après avoir tracé les grandes lignes du projet sur lesquelles les Conseils généraux intéressés étaient invités à donner leur avis, ajoutait :

. . . . . .

Si, dans la donnée générale du programme que je viens de tracer, la discussion soulève des questions que je n'ai pas prévues, je ne m'oppose pas à ce qu'elles soient traitées. Je n'entends, en effet, imposer aucune limite à l'expression calme et sincère des convictions du Conseil touchant les réformes sollicitées par quelques-unes de nos colonies, et qui ont paru motivées par le progrès qui s'est accompli depuis la promulgation du sénatus-consulte de 1854.

Le gouvernement de l'Empereur qui, vous le savez, n'a cessé de marcher dans la voie libérale, a pensé que le moment était venu d'appeler les colonies à prendre une part plus grande à la direction de leurs propres intérêts.

. . . . . .

C'est pour cela, Monsieur le Gouverneur, que je viens consulter aujourd'hui leurs Conseils. Je ne doute pas que, dans leur désintéressement, les hommes qui les composent ne répondent entièrement à mon appel...

***

Lorsque, en 1898 et en 1899, le Gouvernement de la troisième République estima nécessaire de faire étudier les modifications à opérer dans le régime financier organisé par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, il fut constitué simplement une Commission ministérielle composée en majorité de fonctionnaires !...

Dans le rapport rédigé par l'Inspecteur des Colonies, Picquié, sur les travaux de cette Commission, l'on trouve cette observation décisive :

. . . . . .

Elle (la Commission) *est obligée de reconnaître que la matière traitée était singulièrement délicate et qu'une étude sur place, dans chacune des colonies intéressées, en lui permettant de se rendre un compte plus exact de l'organisation et du fonctionnement des services, des ressources et des besoins des populations, aurait donné à ses conclusions à la fois plus de précision et plus d'autorité.*

Elle estime cependant que les indications qui vont suivre permettront, malgré *leur généralité*, de *réaliser d'importantes économies*, et qu'ainsi sera atteint le but proposé par les Chambres et poursuivi par le Ministre.

. . . . . .

Ce sont les conclusions du rapport rédigé sur les travaux

d'une Commission qui faisait ainsi l'aveu formel de son incompétence et de son ignorance totale des faits et des circonstances particuliers dont l'étude attentive aurait dû servir à éclairer son jugement et à inspirer ses suggestions et ses propositions ; ce sont ces conclusions qui ont servi de base à la réforme du régime financier des colonies, opérée par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Un seul résultat importait : le transfert du budget de l'Etat à ceux des colonies des dépenses dites de souveraineté. Pour cela, l'on pouvait se contenter de quelques vagues *généralités* !...

Cette façon désinvolte de saboter la législation coloniale a été très justement appréciée dans les lignes suivantes de l'éminent directeur du *Recueil de législation et de jurisprudence coloniales*, M. Penant :

A l'heure où le domaine colonial de la France avait atteint la merveilleuse expansion qu'avait marquée la fin du XIXe siècle, écrivait M. Penat en 1901, sur le nouveau régime financier des colonies françaises créé par la loi des finances du 13 avril 1900, on était certainement en droit d'espérer que l'administration chargée de ses destinées eût acquis une suffisante expérience coloniale pour doter nos possessions d'outre-mer, sinon de cette « Charte coloniale » que, dans la séance de la Chambre des députés du 11 décembre 1899, M. le Ministre des Colonies considérait un peu comme impossible à édifier, tout au moins de réformes « qu'appelle le développement colonial », mais de réformes s'inspirant des aspirations et des besoins respectifs des colonies, si différentes les unes des autres sous de multiples aspects.

. . . . . .

Mais hésitante, subissant comme d'ordinaire les influences intestines, négligeant les sources où elle trouverait des guides expérimentés et indépendants, elle aborde le problème par toute autre face que les principales, celles dont la solution répandrait commodément la lumière sur les autres et confie l'étude préliminaire de la question sur laquelle se pose exclusivement son attention aux membres d'une Commission administrative qui n'étaient peut-être pas tous suffisamment préparés à la mission qui leur était confiée et qu'ils allaient remplir, sans consulter ni les représentants attitrés des colonies, ni les personnes qualifiées par leurs études spéciales, sans se livrer à une enquête approfondie sur les mesures qu'elle allait proposer.

Ceux près de qui les ministres vont ordinairement puiser les bases de leurs convictions avaient déclaré qu'avant tout il importait de mettre ordre « au gaspillage » des ressources des colonies, aux « folles dépenses » auxquelles se livraient les Conseils généraux des colonies, imposant sans compter à la métropole, par leur prodigalité, des sacrifices que les contribuables ne pourraient supporter plus longtemps ; cela dit, il fut décidé au ministère des Colonies qu'il était temps d'entrer dans la voie d'une réforme financière, en mettant à la charge des colonies les dépenses comprises jusqu'alors au budget de l'Etat : le régime financier colonial, tel qu'il résultait hier encore tant du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 que du décret du 20 novembre 1882, avait vécu. De nouvelles dispositions allaient être soumises au Parlement, fruit du travail de cette Commission dont nous venons de parler, qui a été obligée de reconnaître « que la matière traitée... » (citation faite plus haut).

. . . . . .

Ce que nous reprochons à cette loi comme au rapport de la Commission dressé par M. l'Inspecteur des Colonies Picquié..., ce n'est pas en soi ce que l'on a prétendu vouloir imposer aux colonies : l'autonomie financière.

L'autonomie financière, que nous demandons nous-mêmes depuis de longues années, ne doit s'entendre que d'un système mettant à la charge des colonies toutes leurs dépenses, ce à quoi leur patriotisme, comme l'espérait le rapport, ne se serait pas refusé, mais à la condition expresse de leur laisser la libre disposition de leurs ressources et d'augmenter les droits de leurs assemblées locales proportionnellement à leurs nouvelles charges, c'est-à-dire à leurs nouveaux devoirs.

Mais, bien au contraire, ce n'est pas ce que fait la nouvelle loi. Ce que nous lui reprochons donc, c'est d'affaiblir le contrôle des Conseils généraux, en lui enlevant toute initiative... négative de ces droits dont un ancien Sous-Secrétaire d'Etat aux Colonies, M. Jamais, souvent cité, disait en février 1893 : « S'il fallait modifier les sénatus-consultes de 1854 et de 1866, ce serait, non pas dans un sens restrictif et autoritaire, mais libéral et décentralisateur. »

On est donc fondé à dire que le Gouvernement en présentant cette loi, sinon le Parlement en la votant, n'a fait qu'obéir à l'ambiance qui règne dès longtemps dans les sphères administratives. Brider le suffrage universel aux colonies : cela devient une maxime.

Il ne faut point perdre de vue, en effet, sans que cela soit excuse pour l'heure actuelle, que tout en cédant à l'opinion, et surtout depuis 1870, pour ne pas se mettre en contradiction avec les principes républicains, en créant de nouveaux Conseils généraux, l'Etat français a, de tout temps, manifesté une méfiance très marquée à l'égard des assemblées coloniales. Et depuis dix années,

notamment, l'Administration centrale des Colonies a été portée à restreindre leurs attributions essentielles, à la réduire, a-t-on dit au Sénat, à la portion congrue...

Après avoir cité plusieurs exemples de mesures restrictives des libertés locales réalisées, à partir de 1892, M. Penant demande :

Ne peut-on pas dire que c'est au même sentiment qu'on a obéi, lorsqu'a demandé aux Chambres ce qui est devenu les dispositions de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, qui enlève aux Conseils généraux ce qui leur restait des plus importants pouvoirs dont ils avaient toujours joui, même sous le régime autocratique de l'Empire ?

. . . . . .

193. Les réformateurs de 1900 se sont donné beaucoup de mal pour atteindre un but qui pouvait l'être de la façon la plus simple, sans modifier d'une virgule le sénatus-consulte de 1866. Il suffisait d'appliquer simplement les dispositions de l'article 6 de ce sénatus-consulte, aux termes duquel

... Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat.

Des contingents peuvent leur être imposés jusqu'à concurrence des dépenses civiles maintenues au compte de l'Etat par l'article ci-dessus, et jusqu'à concurrence des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes.

La loi annuelle de finances règle la quotité de la subvention a accorder à chaque colonie ou du continent qui lui est imposé.

En vertu de ce texte, le Parlement pouvait donc chaque année, en votant la loi de finances, imposer à chaque colonie, compte tenu de la situation financière de celle-ci, un contingent destiné à atténuer ou à annihiler totalement les dépenses dites de souveraineté dont, dans un « *intérêt de dignité* », l'Etat avait accepté le principe de la charge.

Cette procédure avait l'immense avantage d'assurer le contrôle du Parlement national sur les finances locales. Pour apprécier, en effet, le contingent à imposer à chaque colonie, il devenait indispensable de connaître exactement la situation budgétaire de celle-ci. L'on était ainsi amené à analyser les divers éléments de son budget et de se rendre compte,

ainsi, de la façon dont les pouvoirs locaux, administration et assemblée délibérante, s'acquittaient de leur mission et s'inquiétaient du progrès matériel et moral de la colonie. N'est-ce pas dans le budget d'un pays, suivant la remarque si exacte et si pénétrante de M. le sénateur Lucien Hubert, que sa vie tout entière vient se traduire ?

... L'état des crédits livre à un observateur éclairé les secrets de la prospérité ou de la détresse publique, c'est le manomètre de la machine sociale, où viennent s'inscrire fidèlement les variations de l'activité économique, les pressions des intérêts, l'influence modératrice des régulateurs, l'appel des organes du travail et les frottements qui diminuent le rendement utile.

. . . . . .

Mais, encore une fois, une préoccupation unique inspirait le Gouvernement et le législateur de 1900 : supprimer du budget de l'Etat les dépenses qu'y avait inscrites l'article 5 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866. L'on doit cependant rendre cette justice au Parlement qu'il n'avait pas voulu que la réforme qu'il vota alors aboutit à aggraver la situation budgétaire des colonies. Nous l'établirons plus loin, en nous occupant des dépenses du budget local.

194. La Commission des budgets locaux de 1899 condensa ses conclusions en trois résolutions qui furent acceptées, sans aucune modification, par le Gouvernement et introduites, sous l'article 15, dans le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1900.

La résolution intéressant les recettes du budget local était ainsi conçue :

Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douanes qui restent soumises aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892. Ces délibérations sont approuvées par décrets en Conseil d'Etat qui *fixent un tarif maximum des contributions et taxes.*

Dans les limites de ce maximum, les Conseils généraux statuent sur les tarifs.

Les tarifs actuels des taxes sont considérés comme des maxima, si

un décret en Conseil d'Etat, rendu après avis du Conseil général, n'intervient pas pour en modifier le taux.

195. Par application des dispositions combinées du paragraphe 16 de l'article premier du sénatus-consulte du 4 juillet et du règlement d'administration publique du 11 août 1866, un décret simple suffisait pour l'approbation des délibérations du Conseil général relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des taxes et contributions. La modification proposée sur ce point et qui fut acceptée est utile. Elle apporte aux colonies la garantie d'une étude plus attentive et plus technique des questions intéressant leur régime fiscal. Elle n'atteint en aucune mesure les attributions du Conseil.

Il n'en est pas de même des dispositions relatives aux tarifs.

Le sénatus-consulte laissait au Conseil général la maîtrise absolue des tarifs. Certaines assemblées coloniales, il faut le reconnaître loyalement, avaient parfois abusé de cette prérogative.

En 1898, par exemple, au moment où la crise de l'industrie sucrière battait son plein, une majorité d'occasion du Conseil général de la Guadeloupe, mue par des préoccupations politiques ou électorales, vota un relèvement considérable des droits de sortie sur les sucres. C'était évidemment une faute, dont les premières victimes d'ailleurs, par le jeu normal de l'incidence de l'impôt, devaient être les petits producteurs de cannes et les travailleurs de toute catégorie.

Les gros intérêts atteints s'alarmèrent et se plaignirent vivement. Leurs doléances trouvèrent un vibrant écho dans les bureaux du ministère des Colonies et au sein de la Commission des budgets locaux. Celle-ci ne pensa pas devoir laisser passer une occasion aussi propice, un prétexte aussi plausible de proposer la mutilation d'une liberté coloniale. Elle imagina qu'il était indispensable de transférer au Conseil d'Etat l'exercice de la prérogative essentielle des assemblées coloniales ; celle qui constitue leur raison d'être même, le droit de consentir l'impôt au nom de ceux qui doivent le payer.

Au nom de quel principe de notre droit public ou en vertu de quelle disposition des textes organiques du Conseil d'Etat, une pareille solution a-t-elle été préconisée ?

Personne ne s'en inquiéta !

C'est une règle fondamentale du régime démocratique que l'impôt doit être consenti par ceux qui le payent ; c'est-à-dire, dans le système des assemblées représentatives, par les élus des contribuables. En quoi les membres du Conseil d'Etat représentent-ils les contribuables de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion ?

Les fonctions du Conseil d'Etat sont définies par le titre II (articles 8 et 9) de la loi du 24 mai 1892. Organe consultatif ou juridiction administrative suprême : telle est la double mission de la haute assemblée. L'on imagina en 1900 de lui confier le soin de fixer les limites extrêmes dans lesquelles les contribuables de certaines colonies pourraient être imposés !

Qu'est-ce qui la qualifiait pour un pareil rôle ?

Le vote du texte de la Commission des budgets locaux que le Gouvernement avait fait sien, aboutissait pratiquement à rendre l'administration maîtresse absolue du budget des recettes, et partant de celui des dépenses.

Le Conseil général redevenait simple donneur d'avis facultatifs.

196. L'adoption de l'amendement Gerville-Réache lui épargna cette complète déchéance. Cet amendement substitua aux dispositions qui viennent d'être examinées la rédaction suivante, qui forme le § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

§ 3. — Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, *les tarifs* et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

Ces délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou taxes proposés par un Conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau.

Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes.

Cela réalisait évidemment une amélioration inappréciable de ce qui avait été d'abord proposé. Mais le droit d'examen du Conseil d'Etat sur les tarifs des contributions locales subsistait. Et ce droit, dont nous avons déjà critiqué le principe, ne pouvait s'exercer utilement que si la haute assemblée était mise en mesure de réunir tous les éléments qui lui auraient permis de déterminer, de façon précise, les possibilités contributives de chaque colonie, l'état réel des diverses sources d'activité où s'alimentent les finances locales, et les besoins réels auxquels chaque budget aurait à pourvoir. N'est-ce pas d'ailleurs la consistance de ces besoins et la nécessité d'y pourvoir qui doivent seules servir à mesurer l'effort contributif à exiger des assujettis, en tenant compte, bien entendu, en même temps, de leurs facultés impositaires ?

Pour s'acquitter utilement de cette tâche délicate et difficile, il faut vivre au contact des réalités, posséder une connaissance objective et pratique des situations et des faits, qui manque totalement au Conseil d'Etat, dont l'unique fonction est d'éclairer des textes et de dire le droit.

Afin de remplir le rôle qui lui fut dévolu quant aux tarifs des taxes et contributions par la loi de 1900, le Conseil d'Etat dut, pour des raisons d'ordre pratique, dont on ne peut nier l'importance, mais qui ne sont pas moins absolument spécieuses, verser en plein dans l'arbitraire, en s'arrogeant un pouvoir de décision propre que la loi ne lui accorde certainement pas.

197. La rédaction du § 3 de l'article 33 de la loi de finances de 1900 ne prête à aucune équivoque. Elle prescrit expressément que :

Les délibérations des Conseils généraux sur les tarifs des contributions et taxes... ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou

taxes proposés par un Conseil généralde colonie, celui-ci est appelé à en délibérer à nouveau.

Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes.

Voilà qui est formel !

Jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait donné son approbation à une modification de tarifs votée par le Conseil général, la perception se fait sur le tarif en vigueur !

La haute assemblée ne peut apporter aucun changement aux propositions qui lui sont soumises pour avis ou observations.

Cela peut avoir sans doute de graves inconvénients, aboutir à perturber, par exemple, la vie publique d'une colonie, susciter à celle-ci de désastreux embarras budgétaires, en l'empêchant d'avoir à temps des ressources qui lui sont indispensables. D'accord !

Mais *dura lex, sed lex* !

Si la loi est mal faite, qu'on en appelle au Parlement.

Ce n'est pas au Conseil d'Etat à la violer en recourant à une interprétation qui heurte et sa lettre et son esprit.

C'est pourtant ce qui advint.

Considérant, dit un avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903, que si la disposition de l'avant-dernier alinéa du § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 était prise dans son acception littérale, le Conseil d'Etat devrait renvoyer, pour modifications, aux assemblées locales, toute délibération qu'il désapprouverait, soit en totalité, soit en partie ; mais qu'une telle procédure, étant donné le grand éloignement de la plupart des colonies et l'unicité des sessions ordinaires de leurs Conseils généraux, aurait le sérieux inconvénient de laisser en vigueur pendant des périodes prolongées des impôts dont le principe aurait été condamné ; qu'il paraît, dans ces conditions, que la disposition doit être entendue dans ce sens que le Conseil d'Etat a qualité pour donner *force exécutoire* (!!!) à toutes les parties des délibérations qu'il a admises, les Conseils généraux n'étant appelés à revenir que sur celles des innovations votées par eux qui auraient provoqué des critiques ; que cette façon de procéder emporte, par voie de conséquence. la *validation de plano des tarifications nouvelles* dans la limite des chiffres acceptés par le Conseil d'Etat, l'excédent seul se trouvant frappé de caducité...

. . . . . .

Eh ! bien non ! Cela, ce n'est pas interpréter la loi ; c'est y ajouter.

198. Nous nous permettrons d'abord de souligner, en passant, l'impropriété radicale de certaines expressions relevées dans l'avis dont il s'agit et de regretter qu'elles aient pu y être introduites.

Il est choquant de lire dans une pareille rédaction qu'un *avis du* Conseil d'Etat PEUT DONNER FORCE EXÉCUTOIRE à *un acte quelconque, d'une autorité administrative quelconque,* ou VALIDER DE PLANO tout ou partie de cet acte.

Un avis n'est qu'une consultation, facultative ou obligatoire, destinée à éclairer l'autorité à qui elle est fournie. C'est un conseil. Ce n'est pas une décision. Et il est universellement enseigné et admis qu'un avis du Conseil d'Etat ne lie jamais le Gouvernement, alors même que celui-ci est obligé de le solliciter.

199. Un Conseil général prend une délibération par laquelle il décide que telle taxe dont la quotité est de un franc, sera portée à un franc cinquante.

Cette délibération doit être approuvée par décret en Conseil d'Etat, avant de devenir définitive et exécutoire.

La section compétente de la haute assemblée consultée, estime, à tort ou à raison, que la majoration votée est excessive, et qu'une augmentation de vingt-cinq centimes suffirait. Elle donne un avis dans ce sens ; avis que, dans la généralité des cas, il lui serait d'ailleurs impossible de motiver sérieusement.

Que doit-il en résulter ?

De deux choses l'une :

1° Le Ministre croit devoir se ranger à l'avis du Conseil d'Etat. Alors il a pour obligation stricte de renvoyer l'affaire au Conseil général intéressé, avec les observations et suggestions du Conseil d'Etat et les siennes propres, pour « *en délibérer de nouveau* » *(sic)* (loi de finances, 1900, art. 33).

La nouvelle délibération et, au besoin, les délibérations successives doivent être soumises au Conseil d'Etat, et jusqu'à ce que l'une d'elles ait été approuvée par la haute assemblée, dit expressément la loi, « la perception se fait sur les bases anciennes ».

2° Le Ministre, l'avis du Conseil d'Etat recueilli — c'est la seule obligation que la loi lui impose — croit devoir passer outre. Il soumet à la signature du Président de la République le décret d'homologation de la délibération du Conseil général portant la taxe de un franc à un franc cinquante. C'est l'alternative rigoureuse dans laquelle la loi de 1900 l'enferme.

L'interprétation abusive, donnée par le Conseil d'Etat des dispositions que nous sommes sûr de commenter exactement ici, aboutissait à supprimer la nouvelle délibération du Conseil général prescrite impérieusement par la loi, et à substituer purement et simplement le Conseil d'Etat au Conseil général pour la détermination des tarifs des taxes et contributions locales.

Ce n'est certainement pas ce qu'avait voulu le législateur de 1900.

200. *Régime actuel.* — Les observations qui précèdent n'offrent plus, heureusement, qu'un intérêt rétrospectif de documentation historique. Elles étaient nécessaires cependant pour aider à bien comprendre la législation en vigueur actuellement et permettre de déterminer exactement les attributions du Conseil général en matière budgétaire.

Les insuffisances et les vices du régime instauré en 1900 ne tardèrent pas à se montrer. Pour essayer d'y parer, le Conseil d'Etat fut amené à donner à la loi de graves entorses.

La réforme d'une législation boiteuse, dont les colonies se plaignaient à juste titre, s'imposait donc. Pour difficile que fût la tâche, nous n'avons pas hésité à l'entreprendre, dès que les circonstances l'ont permis, et avons été assez heureux de pouvoir la réaliser.

Nos efforts ont tendu à deux buts principaux :

1° Faire prescrire des délais légaux, à observer à peine de forclusion, pendant lesquels le Gouvernement doit statuer sur les délibérations du Conseil général soumises à approbation par décret en Conseil d'Etat ou par décret simple ;

2° Faire supprimer l'intervention du Conseil d'Etat — que rien ne peut justifier — dans la procédure d'homologation des délibérations du Conseil général relatives aux tarifs des taxes et contributions.

A. Délais d'approbation des délibérations

201. D'une manière générale, chaque fois que le législateur soumet le vote d'une assemblée délibérante à compétence régionale ou locale, à la ratification de l'autorité exécutive supérieure, il prescrit un délai dans lequel l'intervention de cette autorité doit nécessairement se produire. De même, le droit de veto de l'Administration sur les décisions de ces assemblées, valables par elles-mêmes, mais reprochables comme entachées d'irrégularité ou d'erreur, doit s'exercer dans des délais de rigueur préfixés. Les délibérations des assemblées régionales ou locales peuvent devenir définitives et acquérir force exécutoire, soit par une homologation expresse et formelle de l'autorité compétente, soit simplement par l'expiration d'un délai préfixé (art. 47 et 49 de la loi du 10 août 1871, 66 et 69 de la loi du 5 avril 1884).

Aucune disposition de cette nature ne se trouve ni dans le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, ni dans le décret du 11 août de la même année, ni dans la loi de 1900, relativement aux délibérations des assemblées coloniales soumises à l'approbation formelle du Gouvernement.

Il est seulement stipulé dans l'avant-dernier alinéa de l'article premier du sénatus-consulte du 4 juillet que « les délibérations prises sur les diverses matières énumérées dans cet article sont définitives et deviennent exécutoires si, *dans le délai d'un mois* à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir,

pour violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. »

L'absence de délai impératif pour la sanction des autres délibérations par l'autorité métropolitaine désignée à cet effet, était compensée, en fait, par la faculté accordée au Gouverneur de prendre des arrêtés d'exécution provisoire.

Il convient de noter encore que, même pour les délibérations qui doivent être ratifiées par le Gouverneur lui-même, aucun délai n'est prescrit.

La loi de 1900, en même temps qu'elle enleva au Conseil général le droit de voter définitivement les tarifs, supprima pour le Gouverneur le droit de prendre des arrêtés en conseil privé pour rendre provisoirement exécutoires les délibérations relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des taxes et contributions.

Tout devait être approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Avec cela on peut évidemment faire de bonnes finances et assurer l'équilibre budgétaire en parant opportunément, avec toute la célérité désirable, à toutes les éventualités qui peuvent se présenter !

Le Ministère des Colonies ajoutait encore au mal, non seulement en procédant avec la plus « sage lenteur » à l'accomplissement des formalités de constitution, de mise au point, d'étude et de transmission des dossiers, mais en s'arrogeant encore le droit de retenir les dossiers, sous prétexte d'examen, et de les renvoyer aux colonies sans les communiquer au Conseil d'Etat, après un temps plus ou moins long, agrémentés d'observations pas toujours... heureuses.

202. Sur notre initiative, le Parlement vota une première modification au texte du § 3 de l'article 33 de la loi de finances de 1900. Lors de la discussion du projet de loi portant ouverture sur l'exercice 1916 des crédits provisoires applicables au 1er semestre du dit exercice, nous avions déposé avec le contreseing de nos collègues, MM. Lagrosillière et Candace, une disposition additionnelle ainsi conçue :

Le paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane qui restent soumis aux dispositions de la loi du 10 janvier 1892.

Ces délibérations, *sauf en ce qui concerne les tarifs*, ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

Les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions sont définitives et deviennent exécutoires, *si dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé* l'annulation.

Cette annulation est prononcée, sur le rapport du Ministre des Colonies, par décret rendu en forme de règlement d'administration publique. »

Cet amendement vint en discussion à la séance du 16 décembre 1915 de la Chambre des députés. Le rapporteur de la Commission du budget, d'accord avec le Gouvernement, en demanda la disjonction. Il argua que la Commission n'avait pas eu le temps de l'examiner à fond et d'en délibérer utilement. Le président de la Commission s'engagea formellement à faire procéder à l'étude nécessaire et à se prêter à une discussion complète de la question, à la première occasion utile.

Nous essayâmes de faire naître cette occasion, à propos du débat sur le projet de loi relatif à l'impôt sur les bénéfices de guerre, en déposant à nouveau notre amendement comme article additionnel au dispositif du dit projet.

Dans le rapport de M. Raoul Péret sur ce projet, on lit :

Dans l'exposé sommaire qui accompagnait son amendement, M. Boisneuf a présenté à l'appui de ce texte un certain nombre de considérations qu'il a ensuite développées à la séance de la Chambre du 16 décembre 1915 et dont les principales sont les suivantes :

Les délibérations des Conseils généraux des colonies relatives aux taxes et contributions qui alimentent les budgets locaux sont soumises, avant toute application, à l'approbation du Conseil d'Etat.

Or, celui-ci ne se prononce que très longtemps après le vote du Conseil général, et tandis qu'elle attend la décision, la colonie ne peut, soit mettre en recouvrement les suppléments de recettes

qui lui sont nécessaires, soit modérer les taxes qui pèsent trop lourdement sur certaines catégories de contribuables.

L'auteur de l'amendement a fait valoir que les vieilles colonies pouvaient avoir un besoin d'autant plus pressant de ressources que leurs dépenses avaient augmenté et que la plupart des subventions qui leur étaient accordées ont été supprimées.

Notre honorable collègue concluait en disant qu'il fallait, sinon que les Conseils généraux fussent complètement maîtres des tarifs, du moins que leurs délibérations devinssent exécutoires si le Gouverneur n'en demandait pas l'annulation, cette annulation devant être prononcée par décret rendu en forme de règlement d'administration publique, sur le rapport du Ministre des Colonies.

La modification proposée au texte de la loi du 13 avril 1900 ne pouvait dépendre de la situation financière des colonies qui préoccupe, d'ailleurs, à juste titre, M. Boisneuf, et ce n'est pas le moment de rechercher s'il y a eu impossibilité, pour certaines d'entre elles, de réaliser des économies ou si d'autres n'ont pas inscrit, à leur budget, des dépenses trop élevées, eu égard à leurs ressources. L'amendement de M. Boisneuf, dans la forme où il est rédigé, ne confère-t-il pas aux Conseils généraux un droit trop absolu, et n'est-il pas possible, tout en donnant satisfaction à la préoccupation essentielle de notre collègue, qui est d'éviter qu'un trop long délai ne s'écoule entre le vote de ces assemblées et l'application des tarifs, de limiter ce délai, tout en laissant au Gouvernement une faculté d'annulation qui ne saurait lui être retirée ? C'est en posant ainsi la question que la Commission a été amenée à vous proposer un texte qui deviendrait l'article 24 du projet soumis au vote de la Chambre.

M. Doumergue, Ministre des Colonies, a déclaré à la séance du 16 décembre qu'il n'était pas hostile à la disposition proposée par M. Boisneuf, mais qu'il y aurait, sans doute, lieu après un nouvel examen, d'y introduire quelques modifications.

Il est indiscutable, en effet, que l'homologation des délibérations des Conseils généraux par le Conseil d'Etat entraîne, quelle que soit la diligence des Gouverneurs, de l'Administration des colonies et de la haute assemblée, des retards qui peuvent, dans certains cas, être préjudiciables aux finances locales, et s'il paraît indispensable de réserver à l'examen du Conseil d'Etat les questions de principe portant sur l'assiette et les règles de perception des taxes, il ne semble pas impossible de laisser, dans une certaine mesure, les assemblées locales maîtresses des tarifs de leurs impôts intérieurs, les droits de douane restant soumis à la loi du 11 janvier 1892.

Toutefois, laisser aux Conseils généraux le droit de fixer, en dernier ressort, les tarifs des taxes locales serait imprudent, car il pourrait arriver que ces assemblées fussent parfois guidées par des consi-

dérations qui ne seraient pas d'ordre exclusivement fiscal. Il faut donc instituer une procédure permettant au Gouvernement de mettre obstacle à l'application des décisions de l'espèce qui lui paraîtraient de nature à compromettre la situation budgétaire des colonies intéressées.

On avait pensé à donner au Gouverneur la faculté de rendre les délibérations provisoirement exécutoires par arrêtés pris en conseil privé ; les sommes perçues pendant cette période d'attente seraient portées à un compte d'ordre ouvert au budget local et seraient acquises à la colonie soit après l'intervention d'une décision du Ministre renonçant à user de son pouvoir d'annulation. Aucune difficulté, sans doute, ne se produirait dans cette hypothèse ni même si, le Ministre exerçant ce pouvoir et faisant annuler la délibération, il s'agissait d'une surtaxe, parce que les contribuables qui auraient acquitté la surtaxe auraient droit au remboursement du trop-perçu; mais, s'il s'agissait d'une réduction, il faudrait les inviter à verser la différence entre l'ancien tarif et celui qui aurait été annulé et cela serait de nature à provoquer de vifs mécontentements.

Il semble donc préférable de ne pas permettre une application provisoire du tarif et la Commission n'a pas cru pouvoir aller, dans cette voie, aussi loin que le Gouvernement qui était disposé à reconnaître au Gouverneur le pouvoir de rendre les délibérations provisoirement exécutoires.

Elle a estimé, d'autre part, que, pour l'annulation, il fallait maintenir la garantie du décret rendu en Conseil d'Etat.

Mais elle a admis que les délibérations deviendraient définitives et exécutoires à l'expiration d'un délai de six mois pendant lequel l'annulation pourrait être demandée, ce délai partant du jour de la clôture de la session du Conseil général. Un délai plus court aurait pu, dans certains cas, compromettre l'exercice du pouvoir d'annulation.

La formule proposée par M. Boisneuf pour la détermination des conditions dans lesquelles doit intervenir une annulation ne pouvait, d'ailleurs, être adoptée. Elle se borne, en effet, à reproduire celle de l'article 1er, 15° du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, qui comportait un véritable recours contentieux devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Or, à cette époque, les décisions de la haute assemblée en matière contentieuse, étaient prises sous la signature du Chef de l'Etat. Ce régime a disparu depuis la loi du 24 mai 1872, qui a consacré, à cet égard, le pouvoir propre du Conseil d'Etat.

Il convient. au surplus, d'observer que, à la différence du régime institué par le sénatus-consulte, celui de la loi de 1872 permet au Ministre, après consultation du Conseil d'Etat, de prononcer l'annulation non seulement pour excès de pouvoir ou violation de la

loi et des règlements, mais aussi pour des raisons de pur fait fondées sur l'inopportunité ou les inconvénients de tout ordre que pourrait comporter la mise à exécution des décisions des Conseils généraux en matière de tarifs.

Dans ces conditions, nous avons adopté le texte suivant :

« *Le paragraphe* 3 *de l'article* 33 *de la loi de finances du* 13 *avril* 1900 *est modifié ainsi qu'il suit* :

« *Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane qui restent soumis aux dispositions de la loi du* 11 *janvier* 1892.

« *Ces délibérations, sauf en ce qui concerne les tarifs, ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par décret en Conseil d'Etat.*

« *Les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions peuvent, dans un délai de six mois à compter du jour de la clôture de la session du Conseil général où elles auront été votées, être annulées par décrets en Conseil d'Etat rendus sur le rapport du Ministre des Colonies.*

« *Ces délibérations ne deviennent définitives et exécutoires qu'après expiration du délai de six mois imparti par le paragraphe précédent.* »

Le texte de la Commission du budget n'apportait qu'une insuffisante amélioration à la situation qui nous préoccupait ; il l'aggravait même en quelque manière.

Il résultait des dispositions combinées de ses derniers alinéas qu'aucune délibération relative aux tarifs ne pouvait devenir définitive et exécutoire avant l'expiration d'un délai de *six mois* à compter du jour de la clôture de la session !

Et pendant ce temps !...

Nous ne pouvions pas accepter une pareille rédaction et ce fut notre tour de demander et d'obtenir la disjonction du texte de la Commission.

L'accord fut enfin réalisé, entre le Gouvernement, la Commission du budget et nous sur le texte suivant qui devint l'article 10 de la loi du 30 mars 1916 :

Art. 10. — Le paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

« Ces délibérations, sauf en ce qui concerne les tarifs, ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

« Les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions peuvent être annulées par décrets rendus sur le rapport du Ministre des Colonies.

« Cette annulation doit intervenir dans un délai de quatre mois pour les colonies de l'Océan Atlantique et de six mois pour les autres colonies. Ce délai court du jour de la clôture de la session où les délibérations dont il s'agit auront été votées.

« Les délibérations relatives aux tarifs deviennent définitives par la renonciation du Ministre des Colonies à l'exercice du droit d'annulation ou par l'expiration des délais impartis au paragraphe précédent. » (*Amendement Boisneuf, Lagrosillière*).

203. Donc, au lieu de la nécessité d'une approbation expresse et formelle, un simple droit d'annulation, à exercer dans un délai précis, des délibérations relatives aux tarifs. Ce délai expiré, ces délibérations deviennent exécutoires. Elles sont simplement frappées d'un effet suspensif, que le Ministre peut faire cesser immédiatement, en renonçant au droit d'annulation dont il lui appartient de provoquer l'exercice. C'est la restitution au Conseil général de la prérogative que lui avait conférée l'article 1er, § 16, du sénatus-consulte de 1866, sous la seule réserve d'un droit de regard et de veto du Ministre des Colonies, réforme dont l'expérience a révélé l'utilité.

Loi du 30 juin 1917, Art. 11

204. La question des conditions d'approbation des délibérations intéressant les tarifs réglée, restait celle des votes portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions, ou plutôt de la fixation du délai dans lequel les formalités d'approbation ou de rejet de ces votes devaient être accomplies.

Une hypothèse devait être aussi envisagée, que n'avait pas prévue la loi de 1900.

Nous l'avons déjà fait remarquer : le rôle imparti au Conseil d'Etat par l'article 33 de la loi de finances de 1900 est pure-

ment consultatif. Il importe peu que l'avis de la haute assemblée doive ou non être suivi par le Gouvernement. Cela est une autre question. La consultation doit être requise. Lorsqu'elle est fournie, ne suffit-il pas de s'y conformer pour que le vœu de la loi soit rempli ? Cela paraît évident.

Dès lors, si le Conseil d'Etat estime qu'une délibération peut être adoptée moyennant certaines modifications ; et si le Conseil général auquel l'affaire est renvoyée, accompagnée de l'avis du Conseil d'Etat, prend une nouvelle délibération conforme aux observations ou suggestions de la haute assemblée, il y a-t-il vraiment la moindre utilité à provoquer une nouvelle consultation, c'est-à-dire à solliciter un avis déjà donné et ayant déjà produit l'effet cherché ?

205. L'article 11 de la loi des douzièmes du 30 juin 1917, voté sur notre proposition, a tendu à donner satisfaction aux deux préoccupations ci-dessus énoncées. Il dispose :

Art. 11. — Le § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 modifié par l'article 10 de la loi du 30 mars 1916, est complété ainsi qu'il suit :

« Les décrets d'homologation ou de rejet des délibérations des Conseils généraux des colonies relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des taxes et contributions devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auront été prises : passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées et deviendront définitives.

« Lorsqu'un Conseil général, appelé à délibérer à nouveau sur un projet intéressant le mode d'assiette ou les règles de perception d'une taxe ou d'une contribution, aura tenu compte de toutes les objections, observations ou suggestions faites par le Conseil d'Etat, sa décision sera définitive et deviendra exécutoire par arrêté du Gouverneur ».

206. Les colonies obtenaient ainsi, sur ce point particulier, plus que ne leur avait accordé aucun régime. Jamais il n'avait été, en effet, jusqu'alors, assigné au pouvoir central un délai quelconque pendant lequel il dût se prononcer sur les délibérations du Conseil général soumises à son approbation.

207. L'application de l'article 11 de la loi du 30 juin 1917

nous parut cependant devoir donner lieu à une difficulté assez sérieuse.

Le renvoi au Conseil général intéressé d'une de ses délibérations avec les observations, suggestions ou propositions de modifications du Conseil d'Etat, serait-il interruptif de la prescription de neuf mois établi par l'article 11 de la loi du 30 juin 1917 ? En d'autres termes, aucune décision de fond n'intervenant dans les neuf mois de la clôture de la session, la délibération du Conseil général soumise à ratification devait-elle être toujours considérée comme devenue définitive et exécutoire ?

Une interprétation stricte du texte, conforme à sa lettre et à son esprit, semblait dicter une réponse affirmative à cette question.

Il en pouvait résulter le grave inconvénient de rendre applicables des dispositions dont l'avis du Conseil d'Etat avait permis de constater les défectuosités. Il y avait surtout lieu de craindre que la haute assemblée, pour éviter cette conséquenee fâcheuse, ne donnât souvent des avis nettement défavorables dans des cas où elle estimerait cependant que la délibération serait acceptable, moyennant certains amendements.

Comment résoudre la difficulté ?

Nous n'avons pas pensé qu'il fallût faire une nouvelle modification de détail aux dispositions du § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900. L'occasion nous parut, au contraire, propice de tenter de faire condenser en une seule rédaction toutes les prescriptions de ce texte relatives aux vieilles colonies, en y incorporant les modifications dont elles avaient été l'objet. Cette révision d'ensemble permettrait de faire aux divers textes visés toutes les retouches, corrections et mises au point reconnues nécessaires.

Loi de finances du 29 juin 1918. Article 55

208. C'est pour aboutir à ce résultat que nous déposâmes, sous forme d'article additionnel au projet de loi de finances

de 1918, un amendement qui, après de légères modifications, opérées d'accord avec notre éminent ami Henry Simon, alors Ministre des Colonies, devint l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 et dont voici le texte :

A. — Dans les colonies d'Amérique et de la Réunion, la nomenclature des dépenses obligatoires est établie par décret en Conseil d'Etat, rendu après avis du Conseil général.

Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le Gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le Gouverneur peut y pourvoir provisoirement, soit à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues, soit au moyen d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres. Il en réfère d'urgence au Ministre des Colonies et, le cas échéant, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique et inséré au *Journal officiel de la République française* et au *Journal officiel* de la colonie. Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office comme il est dit ci-dessus et, à défaut, au moyen d'une majoration de taxes faite par le décret d'inscription d'office.

B. — Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autre que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

Ces délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auront été prises. Passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées ; elles deviendront définitives et exécutoires.

Si le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de procéder à un complément d'information ou que la délibération qui lui est soumise ne peut être approuvée qu'après certaines modifications, son avis indique les pièces et renseignements à produire ou les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter au texte dont il est saisi.

Cet avis est communiqué d'urgence au Ministre des Colonies, qui, dans les quinze jours de sa réception, le notifie au président du Conseil général et au président de la Commission coloniale par l'intermédiaire du Gouverneur. Cette double notification interrompt le délai de neuf mois ci-dessus spécifié,

Si le Conseil général, appelé à se prononcer à nouveau, adopte les modifications proposées par le Conseil d'Etat, sa délibération devient exécutoire par arrêté du Gouverneur rendu dans le délai

d'un mois à dater de la clôture de la session. Au cas contraire, la nouvelle délibération reste soumise aux mêmes conditions de validité que la délibération primitive.

C. — Les Conseils généraux des colonies votent également les tarifs et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie, autres que les droits de douane. Les délibérations des Conseils généraux relatives au tarif des taxes et contributions sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai de quatre mois pour les colonies de l'Atlantique et de six mois pour les autres colonies, elles n'ont pas été annulées par décret rendu sur le rapport motivé du Ministre des Colonies. Ce délai court à partir de la date de la clôture de la session.

Ces délibérations peuvent être rendues immédiatement exécutoires par décision du Ministre des Colonies.

Le délai d'annulation des dispositions relatives aux tarifs prises en même temps que des délibérations portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions est réduit à un mois, à dater du jour où ces dernières seront devenues définitives.

209. Relativement aux dispositions des paragraphes B et C de cet article, le Ministre des Colonies, dans la circulaire interprétative qu'il a adressé, le 2 août 1918, aux Gouverneurs des colonies, écrivait :

Ainsi que l'indiquait l'exposé des motifs de la proposition qui est devenue l'article 55 en question, ces deux paragraphes constituent au fond une mise au point indispensable de la législation précédente.

Les seules modifications notables qu'ils comportent ne concernent guère que la fixation de divers délais de décision et de notification pour éviter toute lenteur dans l'expédition des affaires. Une innovation intéressante est réalisée par ce fait que désormais les délibérations des Conseils généraux relatives aux tarifs peuvent être rendues immédiatement exécutoires par décision du Ministre des Colonies. Cette décision devra naturellement faire l'objet de votre part d'un arrêté de promulgation, de même que les délibérations relatives au mode d'assiette non expressément approuvées dans le délai de neuf mois, ou que celles qui auront été modifiées après un nouvel examen par l'Assemblée locale suivant les propositions du Conseil d'Etat. Les Gouverneurs des colonies intéressées auront à s'assurer dans ce dernier cas que les modifications indiquées auront été effectuées avec une entière précision. S'ils jugent qu'il n'en est pas ainsi, ils devront soit en référer par câble au Dépar-

tement, s'il y a doute dans leur esprit, soit envoyer la délibération pour être soumise une deuxième fois au Conseil d'Etat au même titre qu'une délibération nouvelle, en suivant la procédure et avec le bénéfice des délais impartis pour celle-ci.

Il appartiendra aux Gouverneurs d'exercer sur les Conseils généraux dont la sphère d'action se trouve élargie par la loi nouvelle, et avec le sentiment élevé des intérêts généraux qui constitue leur préoccupation principale, la mission d'inspiration et de contrôle, qu'ils tiennent de la délégation d'autorité de la métropole, et d'assurer l'exécution des décisions du Conseil d'Etat, qui demeure investi d'un contrôle supérieur sur l'exercice des attributions financières des Conseils généraux des colonies.

En raison de la précision et de la rigueur des délais prévus par la nouvelle loi pour les transmissions et l'examen des délibérations des Conseils généraux en matière d'assiette, de règles de perception et de tarifs des contributions et taxes, vous voudrez bien donner des instructions formelles pour que ces affaires soient adressées au Département dans le laps de temps minimum nécessaire à leur instruction dans la colonie et à la constitution des dossiers, c'est-à-dire dans les 30 jours au plus qui suivront la fin de chaque session. Je vous rappelle à ce sujet les prescriptions de la circulaire du 22 janvier 1915 (*B. O. C.* 1915, p. 153) relative à la constitution des dossiers de ce genre. Je vous prie de tenir personnellement la main à l'observation de cette prescription afin que les services métropolitains appelés à examiner ces dossiers aient le temps suffisant pour les étudier dans de bonnes conditions.

Au cas où les Conseils généraux prendraient dans une même session deux délibérations relatives, l'une au mode d'assiette et aux règles de perception, l'une aux tarifs d'une contribution locale, ces deux délibérations devraient m'être envoyées simultanément.

. . . . . .

210. Les paragraphes B et C de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 déterminent les attributions du Conseil général en matière d'établissement de taxes et contributions. Ils règlent tout ce qui intéresse cette matière. Leurs dispositions, comparées avec celles du sénatus-consulte, du règlement d'administration publique de 1866, et de la loi de 1900, font ressortir les différences suivantes :

a) *Tarifs.* — D'après le paragraphe 16 de l'article 1er du sénatus-consulte, le Conseil général *votait* les taxes et contributions nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la

colonie. Ses délibérations relatives aux tarifs ne pouvaient être annulées que pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Sous le régime de la loi de finances de 1900, le Conseil général *délibérait* sur les tarifs ; et ses délibérations devaient être approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

La haute assemblée se croyait même qualifiée pour faire exécuter partiellement ces délibérations, c'est-à-dire pour modifier les tarifs votés par le Conseil général.

Aujourd'hui, le Conseil général *vote* les tarifs comme sous le sénatus-consulte de 1866. Mais ses décisions sont soumises au contrôle du Ministre des Colonies. Ce contrôle doit s'exercer dans un délai de 4 ou 6 mois, suivant l'éloignement des colonies. Et tandis que, sous l'empire du sénatus-consulte, les délibérations relatives aux tarifs ne pouvaient être annulées que pour excès de pouvoir ou violation de la loi, aujourd'hui, elles peuvent l'être pour de simples considérations de fait, que le Ministre apprécie souverainement.

Les délibérations relatives aux tarifs sont donc exécutoires par elles-mêmes, sauf suspension. Mais cette suspension ne peut pas durer plus de 4 ou 6 mois. Le Ministre a le pouvoir de la faire cesser immédiatement.

211. b) *Mode d'assiette et règles de perception.* — Sous le régime du sénatus-consulte du 4 juillet et du décret réglementaire du 11 août 1866, les délibérations du Conseil général relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des taxes et contributions étaient approuvées par décrets simples, les Gouverneurs pouvaient les rendre provisoirement exécutoires.

Le § 3 de l'article 33 de la loi de finances de 1900 imposa l'obligation de l'homologation par décrets en Conseil d'Etat et supprima implicitement le droit d'exécution provisoire conféré aux Gouverneurs (avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903).

Mais, ni le sénatus-consulte, ni le décret du 11 août 1866, ni la loi de finances de 1900, n'avaient assigné de délai à l'inter-

vention du pouvoir métropolitain. La loi de 1918 maintient la procédure du décret en Conseil d'Etat établie en 1900. Mais elle prévoit :

1° Un délai de neuf mois dans lequel ce décret doit être rendu à peine de forclusion ;

2° Elle précise les conditions dans lesquelles ce délai peut être interrompu ;

3° Elle permet au Gouverneur de rendre définitives et exécutoires les délibérations prises en conformité des vues du Conseil d'Etat, cette assemblée une première fois consultée.

212. *Les prévisions de recettes.* — Il nous reste encore une indication à donner.

Les règles relatives au mode d'assiette, à la perception et aux tarifs des taxes et contributions fixées, comment devra-t-on faire les prévisions de recettes ?

Nous avons déjà critiqué et combattu la prétention qui voudrait réserver à l'Administration seule le soin de régler cette question ; prétention à laquelle aucun Conseil général soucieux de sa dignité et conscient du rôle qu'il doit jouer dans la gestion des intérêts publics de la colonie ne saurait se soumettre.

En France, en matière de prévisions de recettes, l'on applique la règle dite de la *pénultième année*, c'est-à-dire que l'on s'inspire autant que possible des résultats de *l'avant-dernière année*. Au moment où l'on prépare le budget de 1921, le budget de 1920 est en voie d'exécution, mais le budget 1919 est déjà exécuté. L'on sait donc ce qu'ont produit les divers droits perçus ou constatés pendant l'exercice 1919 ; et l'on s'éclaire de ces résultats pour arrêter les prévisions de l'exercice 1921. Mais l'on ne se borne pas à reproduire servilement, centime pour centime, les résultats de l'exercice 1919. On leur fait subir les corrections (majoration ou réduction) que paraissent justifier les circonstances particulières aux différentes matières ou aux différents faits dont la production ou l'accomplissement doivent engendrer des droits au profit de l'Etat.

Les prévisions de recettes des budgets départementaux et communaux, dans la mesure considérable où ils sont alimentés par des taxes accessoires (centimes additionnels) au principal des contributions perçues par l'Etat, subissent, automatiquement, les conséquences de la règle empirique de la pénultième année.

213. Pour les budgets locaux, une autre méthode est suivie. Elle est exposée ainsi qu'il suit dans la circulaire ministérielle du 28 septembre 1911 aux Gouverneurs des colonies, relativement à l'établissement, à l'exécution et au contrôle des budgets locaux :

En ce qui concerne les prévisions de recettes, écrit le Ministre, on ne saurait leur appliquer exactement les règles qui sont ordinairement suivies dans la métropole. En France, les prévisions de recete tes sont calculées d'après les résultats de la pénultième année. Aux colonies, et particulièrement dans nos anciennes colonies, dont la situation économique est toujours stable, je crois que le plus sage est de prendre pour base la moyenne des résultats des *trois derniers exercices réglés*. Cette règle est simple et prudente. Son application rigoureuse est de nature à mettre fin aux difficultés qui se produisent chaque année, au moment de l'évaluation des ressources escomptées pour l'exercice suivant. Grâce à cette méthode, ennemie d'un optimisme dangereux, dans des possessions presque toutes adonnées à une seule culture, les exercices donneront des plus-values. Les caisses de réserve, dont le concours est nécessaire aux époques de crise, atteindront rapidement le maximum réglementaire.

. . . . . .

Cette méthode sage et prudente, intelligemment appliquée, doit, en effet, donner de bons résultats. Mais à une condition : c'est que le Ministre lui-même cesse d'imposer aux colonies, sans les consulter, des majorations souvent injustifiées de dépenses obligatoires ; et que certains Gouverneurs ne puissent, en violation des lois et règlements, organiser la mise au pillage de la caisse de réserve, à mesure que celle-ci se constitue.

CHAPITRE X

Les Dépenses

214. C'est, croyons-nous, dans le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (art. 14, *in fine*) que l'on rencontre, pour la première fois, la distinction formelle, en dépenses *obligatoires* et en dépenses *facultatives*, entre les charges supportées par le budget local. Après avoir énuméré les dépenses de gouvernement et de protection auxquelles il devait être pourvu par des crédits à ouvrir au budget général de l'Etat, cet article ajoutait : « Toutes autres dépenses demeurent à la charge des colonies. Ces dépenses sont *obligatoires ou facultatives* suivant une nomenclature fixée par un décret de l'Empereur. »

Mais ce texte ne faisait que consacrer une situation de fait dont l'origine se confond avec celle des assemblées délibérantes coloniales.

La loi du 24 avil 1833 avait nettement distingué entre les dépenses à acquitter par le budget local, en disposant, par son article 5 :

> Le Conseil colonial discute et vote, sur la présentation du Gouverneur, le budget intérieur de la colonie.
> *Toutefois, le traitement du Gouverneur et le traitement du personnel de la justice et des douanes sont fixés par le Gouvernement et ne peuvent donner lieu de la part du Conseil qu'à des observations.*

Cela signifiait simplement que ces dépenses étaient *obligatoires*, et que le Conseil colonial ne pouvait, *légalement, en modifier ni la nomenclature, ni les prévisions.*

Les prescriptions de l'article 5 de la loi du 24 avril 1833 sont reproduites littéralement par l'article 626 de l'ordonnance royale du 20 mai 1838, portant règlement général sur la comptabilité publique.

La loi du 25 juin 1841 incorpora les recettes et les dépenses des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion, aux recettes et dépenses de l'Etat et les soumit aux règles de la comptabilité générale du royaume. Les dépenses affectées au service intérieur de ces colonies continuèrent à être votées par les Conseils coloniaux. Mais comme la loi de finances fixait chaque année leur montant total, n'est-il pas exact de dire qu'elles constituaient, en réalité, des dépenses *obligatoires* ?

La question du caractère obligatoire ou facultatif des dépenses n'offre évidemment aucun intérêt durant la période qui va de la date d'application du décret du 27 avril 1848, supprimant les Conseils coloniaux, à celle de la promulgation du sénatus-consulte de 1854.

Sous le régime de ce dernier acte, on peut même soutenir que l'intérêt qu'elle présente est d'ordre plutôt théorique, puisque le Gouverneur pouvait régler le budget comme bon lui semblait, et modifier arbitrairement les dépenses facultatives (art. 16) ; que le Conseil général n'avait aucune indépendance, étant directement ou indirectement nommé par le Gouverneur, qui pouvait le dissoudre sous le moindre prétexte, à la moindre résistance.

215. L'article 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 a créé une situation toute différente. Le Conseil général devient désormais maître des dépenses facultatives, sous la seule condition de doter suffisamment les crédits obligatoires.

Le sénatus-consulte de 1854 avait laissé à la discrétion du pouvoir exécutif le soin de fixer la nomenclature des dépenses obligatoires. Cette disposition n'était pas extrêmement grave, par elle-même, parce que l'Etat prenait à sa charge les prin-

cipales dépenses d'administration générale ou de souveraineté qui ont toujours été considérées comme obligatoires.

Le sénatus-consulte de 1866 apportait au Conseil général, c'est-à-dire aux représentants des contribuables, une garantie extrêmement précieuse : celle de la loi. C'est celle-ci, elle-même, qui fixait la nomenclature des dépenses obligatoires. Quant au chiffre de ces dépenses, s'il appartenait au Gouverneur de l'apprécier comme étant présumé plus compétent et mieux qualifié pour connaître les véritables besoins des services jugés indispensables, il ne décidait pas en dernier ressort. Il ne pouvait prendre que des mesures *provisoires* et en référer d'urgence au Ministre de la Marine et des Colonies qui statuait définitivement (art. 8 et 9).

... L'intervention du Ministre de la Marine, écrivait le rapporteur Delangle, au sujet de ces articles, donne une garantie efficace contre les allocations ou les modifications arbitraires que voudrait faire le Gouverneur. Le Ministre est trop loin et trop haut pour s'échauffer de la passion des Gouverneurs, et, si des conflits s'élèvent entre eux et les représentants des intérêts coloniaux, n'en pas rester le juge impartial et désintéressé.

Et, très logiquement, l'article 11, § 2, permettait au Conseil général de correspondre directement avec le Ministre, par l'intermédiaire de son président.

En rapport direct avec le Ministre, l'Assemblée peut faire entendre utilement ses doléances et faire valoir ainsi, en toute liberté, à l'abri de toute contrainte, les raisons qui ont déterminé son vote. De son côté, le Gouverneur expose les causes de sa résistance à la décision du Conseil, les inconvénients que lui paraît offrir telle réduction de crédit. Après avoir ainsi entendu les deux parties, le Ministre peut disposer des éléments d'un arbitrage éclairé et impartial.

Il n'apparaît pas que le Gouverneur pût, sans s'exposer à mécontenter son chef hiérarchique, user de son pouvoir de dissolution de l'assemblée locale, à l'occasion d'un pareil conflit. Il lui restait seulement la ressource de s'ingénier, à

l'avenir, à recruter des conseillers plus accommodants et plus dociles, puisque c'était lui qui les nommait.

L'on n'insistera jamais trop sur le véritable esprit de libéralisme qui inspira le législateur de 1866 ; sur la volonté de *réelle décentralisation administrative* qui trouva son expression utile dans la rédaction du sénatus-consulte du 4 juillet. Gouvernement impérial et Sénat furent unanimes à vouloir et à décider que le dernier mot dans le règlement des intérêts locaux restât aux représentants qualifiés de ces intérêts ; que fussent strictement circonscrites et précisées les limites du devoir de tutelle et du droit de contrôle de la métropole.

« Le budget, écrivait le conseiller d'Etat rapporteur, Loyer, délibéré par le Conseil général, sera arrêté par le Gouverneur, mais *arrêté dans les limites des droits qui lui sont conférés, et sans porter atteinte à ceux dont le Conseil général est investi* .»

« *L'application que le Conseil général a faite des fonds de la colonie est sacrée* », a écrit le rapporteur Delangle.

En dehors du cas où les allocations pour les dépenses obligatoires seraient reconnues insuffisantes, a prescrit à son tour, le ministre de Chasseloup-Laubat, « *aucune* des dépenses *facultatives votées par le Conseil général ne peut être changée ou modifiée* ».

Or, l'article 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 n'a pas été abrogé ; ses dispositions ont même été expressément maintenues par le dernier alinéa du § 2 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Cette constatation a pour nous une importance capitale. Si l'on observe, en effet, que les dépenses considérées comme facultatives sont celles qui intéressent directement les intérêts locaux, l'on en déduit nécessairement que l'action du Conseil général en vue de la sauvegarde de ces intérêts est rigoureusement conditionnée par la possibilité de doter de crédits suffisants les services qui s'y rattachent.

La civilisation se caractérise par un ensemble de besoins essentiels qui tous doivent recevoir satisfaction et évoluer parallèlement, dans une sorte d'équilibre naturel et permanent dont la rupture peut entraîner les plus graves perturbations dans la vie sociale. Arrivée à un certain stade de

développement, toute société a besoin, pour continuer à progresser normalement, d'un minimum d'organismes indispensables. Ces organismes sont les mêmes sous toutes les latitudes. Partout, il faut des magistrats et des gendarmes, etc. ; mais partout, aussi, et surtout, il faut des routes, des chemins, des écoles, des édifices publics, etc., etc...

Les facultés impositaires des colonies sont limitées. Si les dépenses d'administration générale, de gouvernement et de protection, nécessaires sans doute, mais improductives, par essence, absorbent toutes les ressources budgétaires, il devient impossible de doter convenablement les services locaux d'utilité publique. Et c'est la prospérité même des colonies qui est compromise.

Aussi bien, est-ce une dangereuse erreur que de vouloir considérer isolément, pour ainsi dire *in abstracto*, les dépenses des budgets locaux classées comme obligatoires ; d'en dresser la nomenclature et d'en fixer le montant sans tenir compte, à la fois, de l'ensemble des besoins de chaque colonie et de ses facultés contributives. Cette erreur, le législateur de 1900 l'avait commise.

216. Par la plus invraisemblable des contradictions, au moment même où il décrétait que les colonies doivent acquitter toutes leurs dépenses civiles et de gendarmerie, il réduisait leurs facultés de se procurer opportunément des ressources et les livrait entièrement à l'arbitraire gouvernemental pour l'appréciation des charges qu'elles doivent supporter.

Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, *la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixées pour chaque colonie par le décret en Conseil d'Etat.*

Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par le Ministre des Colonies... » (loi du 13 avril 1900, art. 3).

N'y avait-il pas quelque ironie à ajouter, après les dispositions qui précèdent :

Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives.

Toute dépense devient, en effet, obligatoire ou facultative, bénéficie de crédit budgétaire suffisant, exagéré ou insuffisant, selon qu'il plaît au Gouvernement. Le Conseil général n'y peut rien. La loi n'a même pas prévu qu'il pourrait être consulté à ce sujet !

C'était pour guérir les assemblées coloniales du vice de prodigalité qu'on les amputait ainsi de leur principale prérogative.

Que valait le prétexte ?

Ce sont les auteurs de la réforme de 1900 eux-mêmes qui vont répondre à cette question.

217. Dans son rapport à la Chambre des députés sur le budget des colonies pour l'exercice 1899, M. Gaston Doumergue, qui fut, depuis, plusieurs fois Ministre des Colonies, écrivait :

En ce qui concerne les anciennes colonies, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, les sénatus-consultes organiques de 1854 et 1866 ont accordé à leurs Conseils généraux des prérogatives financières que ne possèdent pas les Conseils généraux de la métropole, et dont malheureusement ces assemblées tentent parfois d'abuser. Au moment, il est vrai, où ces prérogatives leur furent accordées, les membres des Conseils généraux étaient nommés moitié par le Gouverneur, moitié par les Conseils municipaux, qui étaient eux-mêmes nommés par le Gouverneur. C'est-à-dire que leur nomination dépendait entièrement du Gouvernement et que celui-ci, par conséquent, pouvait exercer, sur leur façon d'user de leurs prérogatives financières, *un contrôle* de nature à empêcher tout abus et toute dépense inutile excessive ou excédant sensiblement les ressources de la colonie.

Mais le suffrage universel ayant été substitué à l'ancien mode de votation des Conseils généraux, le caractère de ces assemblées s'est modifié. On se plaint, *avec beaucoup d'exagération, cependant, que nos assemblées élues aient une tendance trop grande à augmenter les dépenses. Nous disons que ces plaintes sont exagérées,* CAR IL EST DÉMONTRÉ QUE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE NOS BUDGETS EST DUE SURTOUT A L'INITIATIVE DES DIVERS GOUVERNEMENTS QUI SE SONT SUCCÉDÉ AU POUVOIR ET AUX AGISSEMENTS DES BUREAUX

IRRESPONSABLES QU'ILS ONT SOUS LEURS ORDRES ET NON PAS A L'INITIATIVE DES REPRÉSENTANTS DU PAYS. Ceux-ci n'oublient, en effet, en aucune façon, qu'ils représentent des contribuables. Ils savent que toute augmentation de dépenses a sa répercussion sur ceux-ci et cela suffit à modérer bien des initiatives.

Mais on doit comprendre combien ces initiatives peuvent facilement se donner carrière, quand, ainsi que cela se passe dans les colonies, au contribuable indigène est substitué le budget colonial qu'alimente seul le contribuable français.

Certes, il ne saurait être question de retirer aux colonies le suffrage universel. Un pareil droit ne se retire pas. *Encore moins sommes-nous d'avis qu'il y ait lieu d'enlever aux vieilles colonies leurs prérogatives financières. Eloignées de la mère-patrie, il est nécessaire qu'elles aient plus de pouvoirs en matière financière que nos Conseils généraux. Mais c'est à la condition que leur indépendance ne puisse s'exercer que dans la limite de leurs ressources personnelles et que cette indépendance ne se manifeste pas seulement par des augmentations, mais quelquefois aussi par des diminutions de dépenses.*

. . . . . .

Est-il vraiment impossible d'arriver à faire payer par les budgets locaux les dépenses des services civils que le budget colonial acquitte aujourd'hui à leur place ? On y peut réussir, soit en demandant aux contribuables coloniaux un effort plus élevé, soit en réduisant les dépenses civiles. Nous admettons facilement qu'étant donnée la crise économique qui sévit dans nos vieilles colonies, il soit peut-être difficile de demander à la capacité contributive de leurs populations des taxes et des impôts supérieurs à ceux qu'ils payent aujourd'hui. Mais ne pourrait-on pas diminuer les dépenses ? Il y a pour nos trois vieilles colonies seulement un peu plus de deux mille fonctionnaires.

Une partie de ces fonctionnaires est rétribuée par le budget colonial. Pourquoi ne pas mettre leur traitement à la charge des budgets locaux ? Ainsi, si quelques-uns d'entre eux sont inutiles, les pouvoirs locaux hésiteront moins à demander ou à accepter leur suppression. Nous ne verrions plus ainsi ce luxe de magistrats, pour ne citer que les fonctionnaires de cette catégorie, dont le nombre dans bien des colonies n'est aucunement en rapport avec l'importance du service qu'ils ont à remplir.

. . . . . .

Dans le rapport du même député sur le budget des colonies pour l'exercice 1900, on lit ce qui suit :

En 1885, la Martinique coûtait au budget colonial	2.375.165 fr.
La Guadeloupe.....	2.169.597 fr.
La Réunion.....	2.345.748 fr.

En l'année 1898, il n'y avait diminution que pour la colonie de la Guadeloupe, dont les dépenses de toute nature ne figuraient au budget métropolitain que pour 1.653.709 francs.

Celles de la Martinique et de la Réunion s'étaient élevées à 2.657.448 francs et à 4.472.591 francs.

Cette situation tient à diverses causes, et notamment à la crise de l'industrie sucrière, aggravée par le manque de main-d'œuvre et par la mauvaise organisation du crédit. *Mais il est juste de dire que le régime auquel sont soumises ces colonies n'est pas de nature à favoriser leur développement économique. C'est un régime bâtard, entre l'autonomie financière et administrative et l'administration directe de la métropole.* Il peut permettre aux Conseils généraux de commettre certains abus tout en les privant de la liberté d'adopter des mesures utiles. *Il donne la faculté au Ministre des Colonies de prendre des mesures arbitraires sur certaines questions et ne lui laisse pas toujours le droit d'empêcher des abus quand il s'en produit.*

A cet inconvénient, l'article 24 de la loi de finances qui vous est proposé essaie de trouver un remède et il est hors de doute que les dispositions qu'il contient sont propres à améliorer la situation actuellement existante, DU MOINS EN CE QUI CONCERNE LES CHARGES DE LA MÉTROPOLE. Mais il laisse toujours en suspens la question de l'organisation politique et administrative des vieilles colonies. Seule, une loi générale pourra résoudre cette question, en posant des règles fixes et des principes invariables qui donneront à ces dernières toutes garanties contre les excès et les abus auxquels les administrations locales pourraient se laisser entraîner et dont les conséquences se feraient aussitôt sentir sur le budget colonial.

Si cette question était promptement résolue, il nous paraît que les vieilles colonies arriveraient dans un délai assez rapproché à relever leur situation et à faire face à toutes leurs dépenses.

Enfin, la Commission dite des budgets locaux de 1899, dont les résolutions, à peine retouchées, constituèrent toute la réforme réalisée par l'article 33 de la loi de finances de 1900, remarquait, par l'organe de son rapporteur, M. l'inspecteur des colonies Picquié :

La nécessité de pourvoir aux dépenses nouvelles, reportées du budget de l'Etat, obligera les autorités locales à renoncer à leurs errements anciens et à se montrer moins prodigues. Elles trouveront au chapitre des subventions et des bourses une mine précieuse d'économies.

Hâtons-nous d'ajouter que, même résolues à faire des réformes budgétaires et à diminuer les dépenses locales, les colonies ne pourront aboutir si elles n'ont l'appui du Gouvernement. Le pouvoir central

règle, en effet, le chiffre des dépenses civiles imputées au budget général et celui de quelques dépenses inscrites aux budgets locaux : secrétariat général et douanes, par exemple. Or, de sérieuses réductions peuvent être opérées sur les unes et les autres. Il est à désirer que les fixations nouvelles soient arrêtées après entente entre les Conseils généraux et les gouverneurs, d'une part, et le pouvoir central, d'autre part. La mise à la charge des colonies de dépenses aujourd'hui supportées par l'Etat entraîne comme conséquence le droit de discuter l'étendue et, jusqu'à un certain point, l'utilité des charges supplémentaires qu'on leur impose. L'intérêt bien compris de la métropole lui fait un devoir de se prêter à cette discussion, d'écouter toutes les doléances et d'accepter toutes les économies compatibles avec la bonne marche des services. Une pareille collaboration ne peut qu'amener d'heureux résultats.

. . . . . .

La réforme dont nous venons d'exposer les détails essentiels est modeste, concluait en 1899, la Commission des budgets locaux. Elle n'est cependant pas sans importance, *en ce sens qu'elle marque l'abandon des vieilles méthodes officielles et l'adhésion à la doctrine de l'autonomie* (*sic*). Les colonies n'en verront peut-être que le côté financier et le supplément de dépenses qu'elle occasionne. Mais leur patriotisme ne se refusera pas, même au prix de quelques sacrifices, à prendre une part équitable dans les lourdes charges qui pèsent sur la mère-patrie. *Elles trouveront dans la législation nouvelle un encouragement à développer leur personnalité et à consolider leurs finances* (*sic*). Lorsque, par leur sagesse administrative et par leur habileté financière, elles auront montré qu'elles sont aptes à vivre sous un contrôle moins étroit, le Gouvernement de la République saura, de lui-même, se relâcher de sa tutelle et faciliter le plein épanouissement des libertés locales.

218. Voilà donc précisé de la façon la plus nette et la plus claire, le double but poursuivi en 1900 par le législateur et le gouvernement métropolitains :

1° Alléger le budget de l'Etat des charges qu'il supportait et payait en l'acquit des colonies ;

2° Fortifier la personnalité des colonies, renforcer leur autonomie ; et les mettre ainsi en mesure de faire face aux obligations nouvelles qui allaient leur incomber.

L'on s'y prit vraiment d'étrange manière, en faisant voter et en votant l'article 33 de la loi de finances de 1900.

219. Si le but de la réforme fut réellement de forcer les colonies à faire des économies budgétaires, tout en leur impo-

sant des charges dont il leur était interdit de discuter le poids et de réduire le fardeau, le Conseil d'Etat s'empressa de tout démolir, en reconnaissant aux Conseils généraux le droit de dépasser comme bon leur semblerait *les maxima fixés* par décrets, sur son propre avis, pour les dépenses déclarées obligatoires.

La même faculté était d'ailleurs reconnue au Gouverneur, qui pouvait en user par la voie de simple arrêté d'ouverture de crédit supplémentaire (D. en Conseil d'Etat du 1er février 1901, relatif à la Réunion).

En ce qui concerne le droit qu'il reconnaît au Conseil général de majorer *ad libitum* les maxima des dépenses obligatoires fixées par décret, le Conseil d'Etat le justifie de la façon suivante, dans un avis du 7 juillet 1903 :

. . . . . .

Considérant que les maxima qu'il appartient au Ministre des Colonies de déterminer dans la limite des maxima fixés en Conseil d'Etat aux termes de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, pour le montant des dépenses obligatoires, ont été prévus dans l'intérêt des colonies, *afin d'arrêter aux chiffres strictement nécessaires la dotation des services dont la charge leur était imposée.* Qu'il s'ensuit que ces maxima ne constituent une limite que pour le droit d'inscription d'office, *et qu'il est loisible aux Conseils généraux de les dépasser, l'excédent* revêtant alors le caractère facultatif, avec toutes les conséquences qu'y attachent en particulier les articles 8 et 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866...

220. Voilà, en vérité, une interprétation bien inattendue des articles 8 et 9 du sénatus-consulte de 1866 ! Ces textes ont institué pour les budgets locaux deux catégories de dépenses : 1° des dépenses obligatoires, dont ils ont donné la nomenclature, auxquelles le Conseil général serait tenu de pourvoir, *dans la mesure jugée nécessaire par l'Administration* ; — et cette mesure, la loi de 1900 a précisé qu'elle serait fixée par décret en Conseil d'Etat ; — 2° des dépenses facultatives, formées par toutes les autres dépenses du budget, dont le Conseil général dresse souverainement le catalogue, dont il peut augmenter ou diminuer le nombre, majorer, réduire ou

supprimer les crédits, selon qu'il juge bon. C'est la nature de la dépense, l'objet auquel elle se réfère qui lui donne le caractère facultatif ou obligatoire. Ce n'est jamais son quantum.

Le Conseil général vote des crédits dans les limites desquels l'Administration doit se mouvoir pour organiser les services publics et en assurer le fonctionnement normal.

Le législateur a estimé, à tort ou à raison, que, vu l'importance de certains de ces services, l'appréciation définitive des ressources indispensables à leur existence et à leur marche régulière devait être réservée au pouvoir exécutif. Il a réduit sur ce point particulier le pouvoir de décision propre du Conseil général.

Quand l'administration juge qu'une somme déterminée est suffisante pour assurer la marche convenable d'un service obligatoire, c'est un crédit de pareille somme que le Conseil général doit, *au maximum*, lui ouvrir, sans un centime de plus.

L'impôt n'est juste que dans la mesure où il sert à acquitter des dépenses publiques nécessaires.

L'avis du Conseil d'Etat méconnaît la volonté du législateur, il fausse totalement le sens de la loi de 1900 et compromet le but que celle-ci se propose.

221. Le budget des dépenses, dit l'article 7 du sénatus-consulte de 1866, est divisé en deux sections comprenant :

La première, les dépenses obligatoires ;

La deuxième, les dépenses facultatives.

Aux termes de l'article 9 du même sénatus-consulte, les dépenses votées par le Conseil général à la 2e section du budget, c'est-à-dire les dépenses facultatives, ne peuvent être modifiées que si les dépenses obligatoires ont été insuffisamment dotées ou à moins que les crédits ouverts pour ces dépenses facultatives n'excèdent les ressources, ne rompent l'équilibre du budget.

Dans ces deux cas, et dans ces deux cas seulement, il est fait exception au principe de l'intangibilité des dépenses faculta-

tives votées par le Conseil général. Et l'intervention du Ministre des Colonies s'impose.

L'interprétation exacte de cette règle impérative a été faite dans un arrêt du 21 juillet 1911 du Conseil d'Etat annulant un arrêté du 30 décembre 1909 du Gouverneur de la Guadeloupe, relatif au budget primitif de 1910.

Considérant, dit cet arrêt, que d'après l'article 8 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, lorsque le Conseil général a omis dans le budget de la colonie une dépense obligatoire, le Gouverneur pourvoit à l'acquittement de cette dépense par un prélèvement sur le chapitre des dépenses diverses et imprévues ; que si les crédits figurant à ce chapitre sont insuffisants, il en est référé au Ministre des Colonies, qui peut inscrire d'office la dépense omise ; et qu'il appartient alors au Gouverneur, à la suite de cette inscription, de faire subir une réduction correspondante aux dépenses facultatives votées par le Conseil général ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, que le Conseil général de la Guadeloupe n'avait pas inscrit au budget de 1910 une somme de 51.000 francs représentant la participation de la colonie au service d'un emprunt contracté par la ville de la Pointe-à-Pitre ;

Que cette participation résulte d'une délibération et d'un contrat sanctionné par la loi, en date du 11 mars 1902 ; que, par suite, la dépense y afférente constitue une dépense obligatoire à laquelle la colonie ne peut se soustraire ;

Mais considérant que le Gouverneur de la Guadeloupe ne s'est par borné à pourvoir à l'acquittement de la dépense par un prélèvement sur le crédit voté pour les dépenses diverses et imprévues ; que, d'une part, il a augmenté le crédit de la dite somme, procédant ainsi directement, sans en référer au Ministre, à une inscription d'office ; et que, d'autre part, il a réduit dans une proportion correspondante les dépenses facultatives, après une inscription d'office irrégulière ;

Qu'il suit de là que le Gouverneur de la Guadeloupe ne s'est pas conformé aux prescriptions ci-dessus rappelées du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 ; et que, en prenant dans les conditions précitées et même à titre provisoire, un arrêté immédiatement applicable, il a excédé ses pouvoirs,

DÉCIDE :

ARTICLE PREMIER. — L'arrêté sus-visé du Gouverneur de la Guadeloupe, en date du 30 décembre 1909, est annulé, en tant qu'il comporte une inscription d'office au chapitre des dépenses diverses

et la réduction d'office des divers autres chapitres du budget de la colonie pour l'année 1910.

222. Le principe consacré par cet arrêt avait été antérieurement rappelé au Gouverneur de la Guadeloupe à l'occasion du fait même sur lequel le Conseil d'Etat s'est prononcé, par M. Milliès-Lacroix, alors Ministre des Colonies, dans une lettre du 25 février 1910.

C'est par une interprétation erronée de la législation, écrivait le Ministre, que le Gouverneur intérimaire a cru pouvoir rendre définitivement exécutoire le budget du service local avant de me l'avoir soumis, alors que des modifications devaient être apportées aux crédits votés par le Conseil général.

En effet, aux termes du § 2 de l'article 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et du § 2 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, c'est le Ministre et non pas le Gouverneur qui doit prononcer définitivement sur ces changements.

Il appartient au chef de la colonie de soumettre au pouvoir central ses propositions en vue du rétablissement des dépenses obligatoires. Provisoirement, en attendant la réponse du Ministre, il peut compléter les distributions mensuelles de fonds, sur les chapitres obligatoires dont il demande le relèvement, à l'aide du fonds de dépenses imprévues ; il pourrait même, si ce fonds lui paraissait insuffisant pour procéder ainsi pendant l'année entière, recourir à cet expédient jusqu'au vote du budget suivant ou même rendre définitif le transfert de crédit ainsi opéré, en s'appuyant sur l'article 55 du décret du 20 novembre 1882, qui *autorise le virement entre chapitres obligatoires*. Mais, en règle générale, c'est au *Ministre seul* qu'est dévolu le pouvoir d'inscrire d'office au budget un crédit obligatoire ; et ce n'est qu'après qu'il a statué que le Gouverneur remet le budget en équilibre en modifiant les dépenses facultatives.

. . . . . .

Et le Ministre ajoutait les observations suivantes, sur lesquelles nous ne saurions, à notre tour, trop attirer l'attention et des élus et des administrateurs :

Je ne saurai trop insister cependant, disait M. Milliès-Lacroix, sur la nécessité absolue qu'il y a pour vous à ne pas considérer les votes du Conseil général *comme emportant obligation de dépenser*.

Des économies sérieuses s'imposent sur tous les chapitres, de façon à accentuer le relèvement financier de la colonie. J'appellerai tout spécialement votre attention sur les augmentations ou les relè-

vements de solde qu'il n'y a lieu d'effectuer qu'avec la plus grande prudence et seulement quand ils sont les uns et les autres motivés par des raisons impérieuses soit de justice, soit de service. En un mot... il est nécessaire de rechercher tous les allègements possibles des charges publiques, d'avoir en vue la reconstitution de la caisse de réserve, d'*éviter d'engager l'avenir par des dépenses de nature permanente...*

223. C'est, sur ce terrain particulier comme sur tous les autres, dans une collaboration loyale entre le Gouverneur et le Conseil général, dans un concours effectif et fervent de volontés identiques tendues vers le même but d'utilité générale, que réside la solution du problème posé.

Le souci de l'intérêt public doit seul dominer l'esprit de ceux qui ont pour mission de pourvoir aux besoins de la collectivité. Il faut offrir à ceux qui sont chargés de cette mission l'occasion aussi fréquente que possible de prendre leurs responsabilités.

Répétons avec la Commission des budgets locaux de 1899, que « même résolues à diminuer les dépenses locales, les colonies ne pourront aboutir si elles n'ont pas l'appui du Gouvernement »... ; que les dépenses doivent être fixées « après entente entre le Conseil général, le Gouverneur et le pouvoir central ; que la mise à la charge des colonies des dépenses jusqu'alors supportées par le budget de l'Etat, entraîne comme conséquence, pour ces colonies, *le droit de discuter l'étendue* et jusqu'à un certain point l'utilité des charges supplémentaires qu'on leur impose ».

224. *Régime actuel.* — C'est cette collaboration indispensable que nous avons voulu organiser, — la loi de 1900 l'avait rendue impossible en réduisant à néant les attributions du Conseil général en matière de dépenses obligatoires, — en prenant l'initiative de la disposition suivante qui forme le paragraphe A de l'article 55 de la loi de finances du 30 juin 1918 :

ART. 55. — ... § *A*. Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion,

la nomenclature des dépenses obligatoires est établie par décret en Conseil d'Etat, rendu après avis du Conseil général.

Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le Gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le Gouverneur peut y pourvoir provisoirement, soit à l'aide des fonds de dépenses diverses et imprévues, soit au moyen d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres ; il en réfère d'urgence au Ministre des Colonies, et, le cas échéant, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique et inséré au *Journal officiel de la République française* et au *Journal officiel de la colonie.* Il est pourvu au payement des dépenses inscrites d'office comme il est dit ci-dessus, et, à défaut, au moyen d'une majoration de taxe faite par le décret d'inscription d'office.

Il paraît à peine nécessaire de souligner l'analogie qui existe entre ce texte et celui de l'article 8 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Deux différences seulement sont à noter : la première consiste en ce que pour compléter les crédits afférents aux dépenses obligatoires, le Gouverneur ne peut plus, ainsi que l'y autorisait le dernier alinéa de l'article 8 du sénatus-consulte, prendre des arrêtés portant augmentation provisoire du tarif des taxes ; la deuxième, c'est que les inscriptions d'office de majorations de crédits pour dépenses obligatoires ne peuvent plus s'effectuer par simples arrêtés ministériels, mais par décrets rendus dans la forme de règlements d'administration publique. L'obligation de cette procédure constitue la véritable garantie du droit du Conseil général de discuter l'étendue et la légitimité des charges que l'on veut imposer à la colonie. « L'intérêt bien compris de la métropole lui fait un devoir de se prêter à cette discussion, d'écouter toutes les doléances et d'accepter toutes les économies compatibles avec la bonne marche des services. Une pareille collaboration ne peut que donner d'heureux résultats... » (rapport Picquié). Ce ne sont pas les tendances dépensières du Conseil général qu'il faut encourager, ce sont les manifestations raisonnables et utiles de son désir d'économie qu'il faut seconder.

L'Administration est routinière et conservatrice. Il n'est

pas d'usage, chez elle, de prendre l'initiative de réformes susceptibles de déranger ses habitudes et ses méthodes. Elle professe par dessus tout le respect des droits acquis... même aux abus des plus évidents.

Il ferait beau voir un chef de service, dont l'importance se mesure généralement au nombre d'agents placés sous ses ordres, demander une suppression d'emploi pour motif d'inutilité ! Le Gouverneur n'est que le président du syndicat général des fonctionnaires de la colonie. Il croit que son principal devoir est de chanter les mérites supposés et les vertus insoupçonnées de ses collaborateurs de tous rangs et de tous ordres et de leur accorder aide et protection. Il serait déraisonnable d'attendre de lui qu'il prenne l'initiative de propositions tendant à comprimer des dépenses de personnels administratifs. Ses subordonnés ne lui pardonneraient pas non plus de ratifier sans résistance des délibérations du Conseil général tendant au même résultat.

Le Ministre est loin. Abritée derrière l'autorité anonyme du Conseil d'Etat, la décision qu'il obtient du Chef de l'Etat, après l'avoir préparée en s'entourant de tous les renseignements susceptibles d'éclairer utilement sa religion, peut s'imposer à tous avec un réel prestige d'impartialité. Gouverneur et Conseil général pouvant correspondre directement avec le Ministre, agiront en toute indépendance et en toute liberté. Il sera alors possible aux représentants des contribuables d'évoquer devant le Gouvernement et devant le Conseil d'Etat, pour justifier le vote d'une réduction de crédit, non seulement les besoins propres du service en cause, mais encore les besoins généraux de la colonie, sa situation économique et l'état de ses finances. De la comparaison de toutes ces données sortira la conviction de l'utilité ou de la non utilité de la réforme proposée. Et souvent, l'administration locale y acquiescera spontanément, pour éviter le conflit, si elle sent, qu'au fond, le Conseil général a raison et obtiendra gain de cause en haut lieu.

225. La procédure instituée par le paragraphe *A* de l'article 55 de la loi du 29 juin 1918 pour les inscriptions d'office de crédits complémentaires, est celle prévue par l'article 61 de la loi du 10 août 1871. Il était simplement équitable d'accorder, sur ce point, les mêmes garanties aux assemblées coloniales qu'aux assemblées départementales. Sans doute la nomenclature des dépenses obligatoires n'est pas fixée pour les vieilles colonies comme pour la métropole. En pratique, cette différence n'a plus qu'un intérêt relatif, du moment que le Conseil général recouvre le droit de discuter utilement la quotité des dépenses classées comme obligatoires. Car, dans la réalité des choses, certaines dépenses considérées comme facultatives sont aussi obligatoires que d'autres qui bénéficient de ce privilège légal.

Conçoit-on qu'une colonie puisse aujourd'hui exister et prospérer sans routes, sans port, sans service de travaux publics ?

Si non, les dépenses relatives à ces travaux ne sont-elles pas aussi obligatoires que celles du Secrétariat Général ou de l'Enregistrement ?

C'est donc du seul point de vue de leur caractère d'utilité ou d'intérêt général que les dépenses publiques doivent être envisagées, et que l'on doit les classer hiérarchiquement. Tout autre groupement est arbitraire, factice et... dangereux.

226. Indépendamment des dépenses obligatoires dont la nomenclature sera dressée par décret en Conseil d'Etat, les budgets locaux auront encore à supporter des charges que la loi pourra leur imposer. Le législateur n'a évidemment aliéné aucune parcelle de sa liberté sur ce point, par la délégation qu'il a faite, d'une manière générale, au pouvoir exécutif, de statuer sur une matière qu'il s'était réservée par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

C'est ainsi qu'une loi du 15 juillet 1920 a étendu aux vieilles colonies la législation métropolitaine en matière d'assistance et de solidarité sociales et a déclaré obligatoires pour ces colo-

nies les dépenses qui résulteront de l'application des dispositions visées.

Ces colonies pourront aussi avoir à acquitter obligatoirement, à titre accidentel, certaines charges dites de risque social, auxquelles la loi du 4 janvier 1920 les appelle à participer.

Cette loi a rendu applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion les articles 106 à 109 nouveaux (loi du 16 avril 1914) de la loi municipale du 5 avril 1884 et a substitué les colonies à l'Etat dans les obligations qui dérivent pour celui-ci des articles 108 et 109 sus-visés.

Rappelons aussi que l'article 6 *in fine*, de la loi du 11 janvier 1892 sur le régime douanier, a déclaré obligatoirement pour les colonies les dépenses de personnel et de matériel du service des douanes.

227. — En dehors des dépenses inscrites dans un budget général ou local, nulle dépense ne peut être mise à la charge de ce budget, si ce n'est en vertu d'une loi.

L'initiative des inscriptions de dépenses, tant pour les créations d'emplois que pour les relèvements de crédits concernant le personnel, appartient au Gouverneur seul.

Comment faut-il entendre ces prescriptions de l'article 127-*B* de la loi de finances du 13 juillet 1911 ? Quelle répercussion leur observation peut-elle avoir sur les attributions du Conseil général en matière de dépenses facultatives ?

Si l'on interprète littéralement la disposition du paragraphe premier du texte, il semblerait que les rubriques désignant les divers chapitres de dépenses des budgets locaux telles qu'elles existaient en 1911, ne pourraient plus désormais être modifiées que par la loi. Et ainsi la plus grave atteinte serait portée au principe de l'autonomie financière des colonies.

Mais ce n'est pas ce que le Parlement a voulu.

La règle qu'il a édictée tend simplement à protéger les finances locales contre les initiatives inconsidérées du Gouvernement métropolitain devant avoir pour résultat d'imputer des charges nouvelles aux budgets coloniaux. C'est

l'interdiction d'imposer toute nouvelle dépense par décret que la loi de 1911 a prononcée. Mesure salutaire dont les colonies doivent s'évertuer jalousement à assurer le respect. Ce devoir s'impose d'autant plus impérieusement aux Conseils généraux que, depuis le vote de l'article 127-*B* de la loi du 13 juillet 1911, le ministère des Colonies s'est ingénié à tourner ses prescriptions, en recourant à des moyens hypocrites qui plaçaient les administrations locales dans les postures les plus difficiles et les plus délicates.

« Nulle dépense ne peut être mise à la charge d'un budget local si ce n'est en vertu d'une loi.

« L'initiative des inscriptions de dépenses de personnel appartient au Gouverneur seul. »

Ces deux propositions s'éclairent mutuellement et se complètent.

C'est, encore une fois, et de toute évidence, l'action néfaste du pouvoir central en matière de dépenses imputables aux budgets locaux que l'on a voulu annihiler.

Voici, en effet, ce que disait, dans la séance du 14 avril 1911 de la Chambre des députés, le rapporteur du budget des colonies, relativement aux prescriptions dont il s'agit :

. . . . . .

Nous avons spécialement stipulé, a dit M. Maurice Viollette, parlant au nom de la Commission du budget, que le Ministre des Colonies ne pourrait plus autoriser l'imputation sur le chapitre des dépenses de tant de dépenses permanentes et périodiques, grâce auxquelles on a réussi à mettre les finances coloniales dans le plus fâcheux péril.

Vous savez bien que c'est par le système des dépenses imprévues et des caisses de réserves que, par exemple, pour l'Afrique Equatoriale et pour l'Indo-Chine, on a pu faire supporter à ces colonies tant et tant de charges qui, en réalité sont des dépenses de souveraineté qui incombent à la métropole.

Sur ce point, prenant la défense des colonies, nous présentons un texte qui limite les droits du Ministre et qui l'oblige à faire appel au Parlement lorsqu'il s'agira de dépenses de ce genre.

. . . . . .

Le péril à l'heure actuelle aux colonies est constitué d'abord par les procédés du département des colonies ; il résulte, d'autre part,

des pouvoirs absolument excessifs des Gouverneurs ; il vient, en troisième lieu, de certains pouvoirs qu'ont certains conseils coloniaux qui n'écoutent pas toujours les suggestions de la sagesse.

. . . . . .

Dans la séance du 15 avril, le même rapporteur disait encore :

L'initiative des inscriptions de dépenses, tant pour les créations d'emploi que pour les relèvements de crédits concernant le personnel. appartient au Gouverneur seul.

Qu'est-ce à dire ? Que nous étendons aux colonies l'amendement Berthelot que vous vous êtes, messieurs, imposés à vous-mêmes.

En quoi un Conseil général pourrait-il être considéré comme subissant une véritable diminution parce qu'on lui applique la règle que le Parlement souverain s'est appliqué à lui-même ?

. . . . . .

Et répondant à une interruption, M. Viollette précisait :

L'initiative des inscriptions, etc... Ainsi donc l'objet est bien limité. *Il est limité aux seules questions de personnel...*

Le Ministre des Colonies observait de son côté :

Les colonies pourvues de Conseils généraux — ce sont les seules visées — peuvent-elles trouver mauvais que nous leur appliquions la règle que le Parlement lui-même s'est imposée en votant l'amendement Berthelot ?

Au texte de la Chambre, la Commission des finances du Sénat avait substitué la disposition suivante :

L'initiative des inscriptions dans les budgets des dépenses, tant obligatoires que facultatives, appartient au Gouverneur seul.

M. le sénateur Adolphe Cicéron avait obtenu par voie d'amendement que la Commission abandonnât simplement la disposition. L'intervention du Ministre des Colonies aboutit à faire reprendre le texte de la Chambre auquel se rallièrent les sénateurs coloniaux Cicéron et Crépin (Sénat, séance du 7 juillet 1911).

Aucun malentendu ne peut donc exister sur le but et la portée de l'article 127-*B* de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Le législateur a voulu défendre les budgets locaux contre

« le péril constitué par les procédés du département des colonies..., prendre la défense des colonies contre le département des colonies... », entraver les entraînements des Conseils généraux à des dépenses injustifiées, en enlevant à ces assemblées l'initiative des inscriptions de crédits de personnel, réservée au Gouverneur seul.

Rien de plus clair, de plus précis, de plus formel.

Mais le Ministre des Colonies ne semble guère pouvoir se résigner à voir les budgets locaux gérés avec économie, depuis que l'Etat a décidé qu'il ne participerait en aucune mesure aux dépenses de ces budgets. Les réclamations des fonctionnaires coloniaux sont accueillies, voire prévenues, avec un empressement d'autant plus vif, un sentiment de générosité d'autant plus large, que cela n'intéresse pas le contribuable métropolitain et que le Parlement n'aura pas à en connaître !

Aussi, malgré que la loi lui en fasse la défense formelle, le Ministre des Colonies fait prendre, à chaque instant, des *décrets de principe* ! portant aggravation de charges pour les budgets locaux et laissant aux Gouverneurs la *faculté* d'apprécier l'opportunité de l'application immédiate ou différée, totale, partielle ou graduelle des mesures prévues.

Le décret une fois promulgué, une double action entre en jeu : celle des fonctionnaires intéressés qui croient avoir un droit immédiat au bénéfice promis et le réclament à cor et à cri ; celle du Ministre, lui-même, qui harcèle le Gouverneur, son subordonné, de notes appelant son attention sur la nécessité d'appliquer le décret pris. Dès qu'une colonie cède, toutes les autres doivent suivre. On leur représente l'impossibilité de faire des traitements différents à des agents de même catégorie. La question des possibilités budgétaires, de la ruine des finances locales est tout à fait secondaire.

Soyons généreux ; ce n'est pas nous qui payons !

Aujourd'hui plus que jamais, il devient exact de dire avec M. Gaston Doumergue, rapporteur de 1899 du budget des colonies à la Chambre des députés :

... Il est démontré que l'augmentation des dépenses de nos budgets est due surtout à l'initiative des divers Gouvernements qui se sont succédé au pouvoir et aux agissements des bureaux irresponsables qu'ils ont sous leurs ordres et non à l'initiative des représentants du pays...

A ces représentants de savoir résister et lutter, s'ils veulent sauver les colonies de la ruine.

228. L'impôt est payé par le contribuable en vue de l'acquittement des dépenses d'utilité publique, et non pour les avantages particuliers de telle ou telle catégorie de citoyens. L'impôt, prélèvement opéré sur les revenus de tous, n'est légitime que dans la mesure stricte où il est nécessaire au bien commun.

Laisser au Conseil général le droit de disposer souverainement des crédits afférents aux dépenses dites facultatives, ce n'est donc pas l'affranchir de l'obligation de n'affecter les ressources locales qu'à des œuvres de réel intérêt colonial ; de ne pas gaspiller ces ressources en dépenses d'utilité publique contestable.

Nous approuvons fort, pour notre part, la restriction que le 2e paragraphe de l'article 127-*B* de la loi de finances du 13 juillet 1911 a apporté aux attributions du Conseil général en matière de dépenses facultatives concernant les crédits de personnel des services publics. Si des augmentations de crédit de cette nature sont nécessaires, l'Administration saura bien en prendre l'initiative. Le Conseil général n'a pas à s'en inquiéter. D'autant moins qu'il ne lui appartient pas d'apprécier le mérite des agents, ni d'en modifier les cadres.

C'est affaire exclusive du pouvoir exécutif. Qu'on lui abandonne cette prérogative ! L'on aura déjà assez à faire à résister à ses exigences, trop souvent excessives.

Il ne nous semble donc pas contestable que la loi de finances de 1911 ait réduit les pouvoirs des conseillers généraux sur le point spécial qui nous occupe. Et, encore un coup, il faut s'en réjouir. C'est aux œuvres intéressant le développement

de la prospérité économique des colonies que les assemblées locales doivent surtout et avant tout se dévouer.

Notre conclusion est très nette : le Gouverneur doit considérer comme inexistante toute délibération du Conseil général portant relèvement de crédit de personnel au delà de la prévision du projet de l'Administration.

229. D'autre part, tout crédit ouvert au budget doit se rapporter à une dépense d'intérêt local réel. Le Conseil général ne saurait prétendre que c'est à lui seul qu'il appartient d'apprécier souverainement cet intérêt.

« Le Conseil général vote les taxes et contributions de toute nature *nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie.* » Des dépenses de la colonie, et non pour d'autres.

Ce principe a été consacré par le décret suivant rendu au Conseil d'Etat du 13 juillet 1900, annulant deux délibérations du Conseil général de la Guadeloupe.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du Ministre des Colonies,

Vu les délibérations en date du 24 décembre 1898, par lesquelles le Conseil général de la Guadeloupe a voté :

1° Un crédit de cent mille francs destiné à être distribué, à titre de subventions, aux syndicats agricoles des petits planteurs fournisseurs de cannes aux usines, colons partiaires produisant de la canne et travailleurs journaliers employés à la culture de la canne ;

2° Un crédit de deux mille francs destiné à être distribué à titre de subvention aux syndicats de marins-pêcheurs exerçant la pêche côtière dans la colonie ;

Vu l'arrêté du 26 janvier 1899 aux termes duquel le Gouverneur de la colonie s'est pourvu en annulation contre les dites délibérations ;

Considérant que si, en vertu du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, le Conseil général peut, après avoir pourvu aux dépenses obligatoires, inscrire aux budgets des dépenses facultatives, *il ne saurait être admis qu'il lui appartienne de comprendre dans les dépenses facultatives des dépenses qui n'offrent pas un caractère d'utilité coloniale, les seules en vue desquelles le Conseil général puisse voter des taxes et des contributions de toute nature.*

Considérant que dans les conditions où elles ont été votées, les allocations allouées à des syndicats agricoles ou de marins-pêcheurs

qui n'existent pas encore ne peuvent pas être régardées comme constituant des dépenses d'utilité coloniale ;

Qu'ainsi, en prenant les délibérations ci-dessus visées, le Conseil général a excédé ses pouvoirs ;

Le Conseil d'Etat entendu,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER.— Les délibérations sus-visées du Conseil général de la Guadeloupe en date du 24 décembre 1898 sont annulées.

. . . . . .

230. Le pouvoir exécutif a donc un droit de contrôle, qui peut être sanctionné par des décrets d'annulation, sur les délibérations abusives du Conseil général relatives aux dépenses facultatives. Nous aimerions que ce contrôle s'exerce rigoureusement ; que le Conseil général ne puisse jamais oublier que la seule faculté que la loi lui ait accordée sans limite, c'est celle de disposer des deniers publics *dans l'intérêt de la colonie.*

CHAPITRE XI

Exécution du budget

231. Le budget, préparé par le Gouverneur, discuté et voté par le Conseil général, arrêté, c'est-à-dire approuvé, par le Gouverneur, en conseil privé, est définitif et exécutoire. Il reste à l'exécuter, c'est-à-dire à effectuer le recouvrement des recettes prévues et le paiement des dépenses autorisées ou, plus exactement, à appliquer les crédits ouverts.

Une ouverture de crédit, c'est une autorisation de dépenser pour un objet déterminé, dans les limites de la somme fixée. Si cette somme est reconnue insuffisante, en cours d'exercice, il faut une nouvelle ouverture de crédit, un crédit supplémentaire ; ce crédit supplémentaire doit être accordé par le Conseil général, lui-même.

232. Qui est chargé de l'exécution du budget ?

C'est le Gouverneur qui « représente la colonie dans tous les actes de la vie civile et qui est le représentant légal de la colonie pour tous les actes intéressant exclusivement les finances locales ». (D. du 30 décembre 1912, art. 57).

Mais il va sans dire que ce n'est pas ce haut fonctionnaire qui procède personnellement aux actes matériels d'exécution du budget.

L'article 75 du décret financier du 30 décembre 1912 spécifie :

La perception des deniers locaux ne peut être effectuée que par

un comptable régulièrement institué et en vertu d'un titre légalement établi.

Tous les produits sont centralisés à la caisse des *trésoriers-payeurs*.

233. Nous découvrons ainsi, à côté du Gouverneur, un premier agent d'exécution qui est le *trésorier-payeur*.

Le rôle et la mission de cet agent, relativement au budget local, sont ainsi définis par l'article 51 du même décret financier de 1912 :

Il y a, dans chaque colonie, un trésorier-payeur chargé de la recette et de la dépense tant des services de l'Etat que du service local.

Les trésoriers-payeurs perçoivent ou font percevoir pour leur compte et centralisent tous les produits réalisés... au profit de la colonie. Ils pourvoient au payement de toutes les dépenses publiques et justifient des payements conformément aux dispositions des règlements.

Ils sont chargés du service des mouvements de fonds et des autres services exécutés en dehors du budget.

Tous les comptables du Trésor : trésoriers particuliers, préposés du Trésor, payeurs, percepteurs, sont placés sous les ordres et la surveillance des trésoriers-payeurs, qui répondent de leur gestion.

RECOUVREMENT DES RECETTES

234. Mais, avant que les recettes ne parviennent à la caisse du trésorier-payeur, diverses opérations sont indispensables pour en permettre la perception. Il faut d'abord constater et mettre en recouvrement les droits et les produits, établir les titres de perception et les états justificatifs à l'appui de ces titres.

Ce soin incombe à des agents particuliers.

« Dans chaque colonie, dit l'article 94 du D. du 30 décembre 1912, des chefs de service dirigent, sous les ordres du Gouverneur, les services financiers, notamment :

Le service des contributions directes;

Le service de l'enregistrement, du timbre et des domaines, et, en général, tous les services attribués en France à l'administration de l'enregistrement ;

Le service de la curatelle aux successions vacantes ;

Le service du recouvrement des amendes ;

Le service des eaux et forêts ;

Le service des douanes ;

Le service des contributions indirectes et des régies financières ;

Le service des postes et téléphones ;

Le service de l'exploitation des chemins de fer et autres exploitations industrielles de la colonie.

Ces chefs de service ont sous leurs ordres des comptables et des agents chargés du service actif et du contrôle. Les attributions de ces comptables et agents sont déterminées par les lois et règlements (art. 95, même décret).

235. Le trésorier-payeur est chargé, dans chaque colonie, de la perception des produits directs et des droits de douanes, du recouvrement de tous les droits, produits et impôts appartenant au service local, toutes les fois que ce recouvrement n'a pas été confié à d'autres comptables (*ibid.*, art. 115).

236. Au point de vue administratif, les impôts se divisent en deux grandes classes : les *impôts directs* et les *impôts indirects*.

Les impôts directs sont ceux qui sont exigés et perçus en vertu de *rôles* préparés à l'avance.

237. Un rôle est une liste alphabétique, dressée à l'avance, des noms de tous les contribuables assujettis au même impôt. En regard de chaque nom est porté sa cote, c'est-à-dire le montant des sommes qu'il doit payer.

238. Les principaux impôts directs perçus aux colonies sont l'impôt sur la propriété bâtie, l'impôt mobilier et l'impôt des patentes.

L'impôt foncier sur la propriété non bâtie, sur les terres cultivées, se perçoit sous la forme de droits de sortie sur les produits du sol.

239. L'impôt indirect n'atteint le contribuable qu'au moment où il accomplit certains actes, et à l'occasion de ces actes. Les droits de douane, d'enregistrement, de consommation, etc., sont des impôts indirects. Ces droits ne comportent pas de rôles nominatifs établis d'avance. Ils ne sont dus qu'au moment où le négociant va prendre livraison de la marchandise reçue; où l'acheteur fait enregistrer l'acte de vente destiné à constituer le titre et la preuve de son acquisition; où le commerçant prend possession de l'alcool, du tabac, etc., qu'il doit détailler.

240. Les droits de sortie sur les denrées du cru de chaque colonie, qui en sont passibles, sont des impôts indirects, bien qu'ils soient perçus en représentation de l'impôt foncier sur les terres cultivées. C'est le mode de perception qui détermine, au point de vue administratif, le caractère direct ou indirect de chaque contribution.

Les impôts directs, du fait que l'on connaît les personnes (physiques ou civiles) qui doivent les payer, peuvent être réclamés à des dates fixées d'avance. Ces dates sont déterminées par des règlements locaux. A chaque instant, on lit dans le journal officiel de la colonie et l'on entend publier à son de caisse l'avis que tel rôle sera mis en recouvrement, à partir de telle date et que les contribuables ont un délai de... pour se libérer.

Les contribuables peuvent généralement se libérer par versements totaux ou par à-comptes.

241. Aux contributions directes, il faut joindre les taxes assimilées (impôts sur les voitures, les pianos, etc.) qui sont aussi perçues sur rôles nominatifs.

242. Les contributions indirectes, leur liquidation une fois faite, sont exigibles. Mais le recouvrement se fait de deux manières différentes, suivant qu'il s'agit de droits au comptant ou de droits constatés.

243. *Les droits au comptant* sont, ainsi que l'expression l'indique, ceux qui doivent être acquittés au moment où les agents préposés à leur perception constatent les faits qui occasionnent cette perception.

244. *Les droits constatés* sont ceux dont le recouvrement ne suit pas immédiatement la liquidation. L'on en fait crédit au redevable, à charge par celui-ci de représenter à toute réquisition du fisc la matière imposable et de se prêter, sans restriction ni réserve, à *l'exercice* du droit de contrôle des agents des contributions indirectes.

245. Toute quantité de matière non représentée constitue un *manquant*.

Les droits sont dus sur tous les *manquants*, sans préjudice de peines plus graves, en cas de fraude.

246. Les contestations auxquelles peut donner lieu le recouvrement des contributions directes et des taxes assimilées sont jugées par le Conseil du contentieux administratif, sauf recours au Conseil d'Etat.

Les contestations relatives aux contributions perçues sur liquidation sont du ressort des tribunaux ordinaires.

Les produits des exploitations industrielles du service local sont arrêtés et perçus suivant les règlements spéciaux à chaque exploitation (Décret financier, 1912, art. 160 à 165).

247. L'impôt des propriétés bâties est, aux colonies comme en France, un impôt *de quotité* réglé sur la valeur locative des biens qui y sont assujettis, sous déduction d'un tant pour cent de cette valeur ; déduction consentie pour tenir compte du dépérissement et des dépenses d'entretien des biens.

Le tarif de l'impôt est fixé chaque année par le Conseil général, et varie, suivant les besoins budgétaires et la situation économique de la colonie.

La taxe mobilière porte sur la valeur locative des locaux servant à l'habitation. Elle est due par le locataire.

C'est aussi un impôt de quotité.

248. *Les patentes* sont un impôt sur les revenus professionnels. Aux termes de l'article 1er de la loi du 15 juillet 1880, cet impôt frappait en France « tout individu, français ou étranger, qui exerçait un commerce, une industrie, une profession non compris dans les exceptions déterminées par la loi. »

Dans la pratique, les patentes n'atteignaient que les bénéfices commerciaux et industriels et les revenus de certaines professions dites libérales (médecins, notaires, avocats, etc.).

Les patentes, comme l'impôt des propriétés bâties, l'impôt mobilier, étaient un impôt de *quotité*.

Le tarif selon lequel était perçu cet impôt était assez compliqué.

On distinguait :

1° *Un droit fixe* réparti en trois tableaux A, B, C, qui était déterminé par la nature de la profession, le chiffre de la population et divers autres éléments ;

2° *Un droit proportionnel*, tableau D, calculé sur la valeur locative de l'habitation du patentable et des locaux consacrés à l'exercice de sa profession.

Le taux de ce droit proportionnel variait suivant les tableaux du droit fixe auxquels il s'appliquait.

L'impôt des patentes a été supprimé en France depuis 1914 et remplacé par l'impôt sur les revenus commerciaux, industriels et professionnels.

Cet impôt subsiste aux colonies où il a été organisé sur des bases à peu près identiques à celles qui existaient dans la métropole.

Il est très désirable que la réforme en soit rapidement réalisée.

249. *Centimes additionnels.* — En appliquant à la valeur imposable le taux de l'impôt, on obtient ce que l'on appelle le *principal* de cet impôt. Ainsi, le propriétaire d'une maison

ayant une valeur nette imposable de 500 francs devra payer en principal, si le taux de l'impôt est de 5 % :

$$\frac{5 \times 500}{100} = 25 \text{ francs}$$

Dans la pratique, il n'est généralement pas quitte à ce compte. Le principal qui vient d'être établi s'augmente d'accessoires plus ou moins importants dénommés *centimes additionnels*. On dit *centimes additionnels*, parce que l'on *additionne au principal* des sommes égales à un ou plusieurs *centimes* de ce principal (un ou plusieurs centimes par franc).

Soit l'exemple qui précède.

Si l'on décide d'ajouter au principal 10 centimes additionnels, cela reviendra à augmenter la cote de :

$$0.10 \times 25 = 2 \text{ fr. } 50$$

et à la porter à :

$$25 + 2.50 = 27 \text{ fr. } 50$$

L'on pourrait aussi ajouter les 10 centimes aux taux de l'impôt qui est de 5, ce qui majorerait ce taux de 50 centimes et le porterait à 5 fr. 50.

La cote du redevable serait :

$$\frac{5.50 \times 500}{100} = 27.50$$

Les résultats des deux calculs sont donc identiques.

Pourquoi applique-t-on le système des centimes additionnels, de préférence à celui des modifications de tarifs ?

C'est d'abord parce que l'accroissement de ressources devant résulter d'une application de centimes additionnels peut n'être motivé que par des besoins passagers, et que l'on peut espérer voir disparaître ces centimes, mis pour ainsi dire en vedette dans le budget, avec les nécessités qui en avaient provoqué la création ; mais, c'est encore et surtout, parce que, très souvent, les centimes sont perçus non pas au profit du budget local, mais au profit des budgets des communes, ou de certains services autonomes d'utilité publique.

250. Il y a aussi des *centimes généraux* dont le produit tombe dans les ressources générales du budget local ou des budgets communaux et des centimes spéciaux dont le produit doit être affecté à des dépenses particulières. Il y a aussi des centimes ordinaires et des centimes extraordinaires.

251. Dans le régime fiscal de la métropole, les seules contributions directes et taxes assimilées sont susceptibles d'être augmentées par l'application de centimes additionnels au principal de l'impôt.

Signalons que, contrairement à cette règle, aux colonies, certains impôts indirects, comme les droits de sortie sur des denrées du cru de ces colonies, comportent des centimes additionnels.

Cela tient à ce que l'impôt des droits de sortie, indirect par son mode de perception est, au fond, un impôt direct, puisque ces droits représentent la contribution foncière sur les terres cultivées.

252. Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles qui sont votées par le Conseil général et régulièrement approuvées, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les autorités qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis, comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception (art. 76 du décret du 30 décembre 1912).

Aucun impôt, contribution ou taxe ne peut être perçu, s'il n'a été délibéré par le Conseil général, établi par les autorités compétentes et rendu exécutoire par arrêté du Gouverneur publié au *Journal officiel* de la colonie.

Les autres revenus et produits divers des budgets sont déterminés et perçus suivant des règles fixées par la loi ou par

les règlements spéciaux à chaque nature de revenus ou produits (art. 159).

253. Les budgets sont rendus publics par la voie de l'impression. A chaque budget est annexé un tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pendant l'exercice (D. 1912, art. 71).

254. Il doit être fait recette aux budgets du montant intégral des produits ; les frais de perception et de régie et les autres frais accessoires sont portés en dépense aux mêmes budgets.

Lorsque les objets mobiliers ou immobiliers, appartenant au service local, ne peuvent être employés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite dans les formes prescrites pour les ventes d'objets appartenant à l'Etat. Le produit brut de ces ventes est porté au budget de l'exercice courant (art. 168-170).

Ces prescriptions ont pour but d'assurer le respect de la règle dite de *l'universalité du budget*, en interdisant l'application de la méthode dite du *produit* brut ou des *contractions*.

Les prévisions budgétaires peuvent se faire, en effet, de deux manières : de façon sommaire ou de façon descriptive et détaillée.

Prenons, par exemple, le service des douanes ou celui des contributions, si les évaluations budgétaires se font par la méthode du produit brut ou des contractions, l'on rapprochera les recettes de chacun de ces services de leurs dépenses ; l'on compensera les deux chiffres à concurrence du plus petit, et l'on n'inscrira au budget que la différence, c'est-à-dire le *produit net*.

En rapprochant, par contre, les recettes des postes, télégraphes et téléphones, des dépenses du même service, et en faisant la même compensation, on n'inscrira qu'une *dépense nette*.

255. Ce procédé offre de multiples inconvénients et de

graves dangers. Il supprime pour ainsi dire les droits de l'assemblée appelée à consentir les recettes et à voter les crédits pour les dépenses des services publics. L'Administration ne présente, au Conseil général, avec un pareil système, que des excédents ; excédents des recettes sur les dépenses pour tels services, excédents des dépenses sur les recettes pour tels autres. Les dépenses sont masquées derrière les recettes d'un côté; les recettes absorbées par les dépenses, de l'autre. L'on n'y voit goutte ; c'est la bouteille à encre. Aucun contrôle n'est possible et l'Administration peut se livrer, tout à l'aise, à toutes les prodigalités, à tous les gaspillages, à toutes les fantaisies les plus ruineuses. L'équilibre budgétaire pourrait s'appeler ainsi l'art de liquider les soldes ou d'accommoder les restes.

256. *Règle de l'universalité.* — L'autre méthode d'inscription budgétaire consiste à faire figurer, d'un côté, toutes les recettes qui entrent, à un titre quelconque, dans la caisse de la colonie et, de l'autre, toutes les dépenses payées, à un titre quelconque par le budget local ; c'est la méthode de l'*universalité.* Les articles 168 et 170 du décret financier de 1912 ont pour but d'en assurer l'application.

Avec cette méthode a disparu ce que l'on appelait, sous l'ancien régime, les « assignations » et qui consistait à affecter le produit d'une recette déterminée à l'acquittement d'une dépense déterminée, à *spécialiser* ainsi certaines ressources.

Aujourd'hui, du moins dans les budgets ordinaires, toutes les recettes forment un fonds commun, où l'on doit puiser pour payer toutes les dépenses, sans aucune distinction, sans aucun ordre de propriété entre celles-ci.

Dans la mesure des crédits ouverts et des fonds disponibles, le trésorier est forcé de payer tous les mandats régulièrement émis présentés à son guichet.

257. *Budgets annexes.* — Certains services ont, à raison de leur nature particulière, en général de leur caractère industriel ou commercial, scientifique ou social, reçu la personnalité

budgétaire. Ils fonctionnent à l'aide de ressources propres et d'allocations consenties par le budget local. Leurs budgets sont délibérés et votés par le Conseil général et forment des annexes du budget local (budget du Lycée, par exemple).

Budgets extraordinaires. — Les dépenses exceptionnelles, telles celles de grands travaux publics, effectuées à l'aide de ressources spéciales, principalement de fonds d'emprunt, figurent à un compte à part, avec les recettes destinées à les couvrir. Ce sont des budgets extraordinaires.

258. *Les dépenses.* — Tout le monde sait ce que c'est qu'un mandat. C'est l'ordre donné par l'autorité compétente au comptable de payer à la personne dont le nom figure sur le *papier*, la somme qui est y portée.

Mais avant que ce *papier* ne soit délivré à celui au profit duquel il est émis, diverses formalités indispensables doivent être obligatoirement remplies.

Tout ordre de paiement suppose l'existence d'une dette. Pour qu'il y ait dette, il faut qu'il y ait d'abord une personne capable de contracter des obligations.

Les crédits ouverts au budget par le Conseil général sont des autorisations accordées au Gouverneur de dépenser dans les limites des sommes votées. Le Gouverneur seul ou les personnes déléguées par lui, à cet effet, ont qualité pour engager la colonie.

259. *Liquidation.* — Avant d'être payée, toute dette doit d'abord avoir été liquidée.

Des chefs de service et des agents désignés par le Gouverneur sont chargés, dans chaque colonie, *de liquider*, sous son contrôle et sa responsabilité, les dépenses du service local. (D. 1912, art. 100).

La liquidation consiste à vérifier : 1° s'il y a eu réellement travail exécuté, livraison faite, service rendu, en un mot, exécution d'un contrat passé avec la colonie ; 2° si les comptes présentés par les créanciers sont exacts ; 3° si toutes les forma-

lités prescrites par les règlements pour l'établissement de ces comptes ont été observées.

260. Sauf les cas exceptionnels d'avances autorisées par les règlements, les services liquidateurs ne peuvent constater et arrêter les droits de créanciers que pour services faits. La constatation des droits des créanciers est faite d'office ou sur la demande des intéressés. Elle résulte des pièces justificatives établies dans les formes réglementaires ; ces pièces sont datées, certifiées et arrêtées en toutes lettres, par les services liquidateurs, suivant les tarifs, prix ou conditions fixées par les règlements ou déterminés par des contrats, des conventions ou des décisions des autorités administratives ou judiciaires (D., art. 101). Les agents liquidateurs sont responsables de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent (art. 102).

261. *Ordonnancement ou mandatement.* — La dette liquidée, il faut la faire payer, en ordonnancer le paiement. Ce soin incombe au Gouverneur ou au fonctionnaire à qui il confie son pouvoir à cet effet.

Le Gouverneur est ordonnateur du budget local et des budgets annexes. Il a la faculté de confier ce pouvoir, par délégation spéciale, à un fonctionnaire de son choix, agissant sous son contrôle et sous sa responsabilité (art. 104).

Quand les circonstances l'exigent, les gouverneurs peuvent instituer des sous-ordonnateurs, par des arrêtés délibérés en conseil privé. Les arrêtés d'institution déterminent les attributions spéciales et le ressort territorial de chaque sous-ordonnateur et désignent le comptable du Trésor chargé du payement des mandats émis par le sous-ordonnateur (art. 105).

C'est donc l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur, suivant les cas, qui, après avoir vérifié la régularité du titre de créance, établit le mandat de paiement.

Aucune dépense ne peut être payée, si elle n'a été préalablement ordonnancée.

Le titre de paiement ou mandat devra contenir certaines indications précises : le motif de paiement, c'est-à-dire la cause de la dette à éteindre ; l'indication du chapitre du budget où se trouve ouvert le crédit sur lequel la dette doit être payée, et même l'article, et au besoin le paragraphe de ce chapitre. Ces précisions sont indispensables pour permettre au comptable de vérifier, à son tour, avant de payer, si le mandat a été régulièrement émis.

262. *Le paiement.* — Par qui doit être fait le paiement ? Ici, nous rencontrons une règle très importante, qui, en matière de dépenses, est d'une rigidité absolue. Elle est ainsi formulée par l'article 107 du décret financier du 30 décembre 1912 : « *Les fonctions d'agents de l'ordre administratif et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable.* »

Les ordonnateurs sont chargés de toutes les opérations préalables au paiement. Ils ont la disposition des crédits budgétaires. Ils suivent les dépenses depuis le moment où elles sont engagées jusqu'au moment où ils remettent aux créanciers les titres qui permettront à ceux-ci de se faire payer. Mais ce paiement, ils ne peuvent pas l'effectuer eux-mêmes. La loi le leur interdit formellement. Ils ne disposent d'ailleurs d'aucune caisse.

L'utilité de cette prescription s'évince d'elle-même.

L'observation de la règle de la séparation obligatoire des fonctions d'ordonnateur et de comptable aboutit à cette intéressante conséquence pratique d'une double comptabilité budgétaire : une comptabilité tenue par les ordonnateurs de tous les titres de paiement qu'ils ont émis ; une comptabilité tenue par les comptables de tous les paiements qu'ils ont faits. Ces deux comptabilités doivent se contrôler, l'une l'autre.

263. C'est pour permettre l'exercice de ce contrôle mutuel par le Conseil général que nous avons fait promulguer aux colonies, par l'article 1er de la loi du 28 novembre 1916, l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892 relative aux contributions directes, qui dispose :

Art. 25. — Le compte des recettes et des dépenses pour chaque exercice, dressé par le trésorier-payeur général, est remis à la Commission départementale (coloniale) en même temps que le compte d'administration du préfet (Gouverneur). A ce compte est joint un état des propriétés foncières, des rentes et créances composant l'actif du département (colonie).

Le compte établi par le trésorier-payeur général est débattu par le Conseil général ; il est apuré et définitivement réglé par la Cour des comptes.

Le trésorier-payeur général qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les règlements peut être condamné par la Cour des comptes à une amende de 50 à 500 francs par mois de retard ; l'amende est attribuée au département (à la colonie) ; elle est assimilée, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables des deniers de l'Etat, et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles.

264. *Contrôle de l'exécution du budget.* — L'exécution du budget est l'objet d'un double contrôle. Cette exécution doit être contrôlée : 1° par l'Administration, elle-même ; 2° par le Conseil général, par l'intermédiaire de sa délégation permanente, la Commission coloniale.

En fait, le budget s'exécute, pour ainsi dire, par douzième.

Chaque mois, le Gouverneur règle, en Conseil privé, tant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses extraordinaires, la distribution, par chapitre, des fonds dont les ordonnateurs peuvent disposer pour le mois suivant. Avis de ces distributions mensuelles est donné aux trésoriers-payeurs et aux contrôleurs des dépenses engagées (D. f., art. 204).

C'est dans les limites de ces distributions mensuelles de crédits que les ordonnateurs doivent engager des dépenses et que les trésoriers-payeurs, quelles que soient les disponibilités de leur caisse, sont autorisés à payer les mandats émis (art. 205 et 206).

265. Dans chaque colonie, suivant les besoins du service et sur l'ordre du Ministre des Colonies, le contrôle des dépenses engagées peut être organisé pour le service local comme pour les services de l'Etat (art. 356).

Le contrôleur tient la comptabilité des dépenses engagées

et suit l'ordonnancement de chaque budget. Il doit adresser chaque mois, sur la situation de chaque budget et sur le fonctionnement des services de la colonie, un rapport détaillé, dont il remet copie au Gouverneur, au Ministre des Colonies et au Ministre des Finances (art. 358 et 359).

266. Mensuellement, pour permettre au contrôleur des dépenses engagées de remplir les obligations qui viennent d'être indiquées, les ordonnateurs, les divers services qui administrent des crédits, les trésoriers-payeurs lui adressent divers états, bordereaux, relevés de situation, ampliation ou copies de décisions dont l'énumération se trouve dans les articles 364 et suivants du décret financier de 1912.

267. Le contrôleur des dépenses engagées doit établir, tous les mois, une situation des dépenses engagées, récapitulant les comptes ouverts à chaque chapitre du budget et faisant ressortir le montant des crédits supplémentaires rendus nécessaires par l'état des engagements de dépenses (art. 374).

268. En fin d'année et à la clôture de l'exercice, le contrôleur des dépenses engagées dresse, pour chaque budget, un relevé, par chapitre, des autorisations de dépenses comportant engagement sur l'exercice suivant, et, le cas échéant, sur les exercices à venir (art. 375).

Après la clôture de l'exercice, d'après les données du compte définitif de chaque budget, le contrôleur des dépenses engagées dresse un état comparatif faisant ressortir, *par chapitre*, d'une part, la différence entre les crédits et les dépenses engagées ; d'autre part, les différences entre les dépenses engagées et les dépenses effectuées.

Ajoutons, enfin, que, dans les premiers jours de chaque mois, les trésoriers-payeurs dressent, en autant d'expéditions qu'il est nécessaire et transmettent au Gouverneur, aux services d'ordonnancement et de contrôle de la colonie, et au département des finances, par budget et par nature de recettes ou

chapitre de dépenses, pour le mois expiré et pour les mois antérieurs :

a) Un état comparatif présentant : les sommes à recouvrer, les sommes recouvrées, les restes à recouvrer.

b) Un bordereau sommaire des payements (art. 313).

L'observation des prescriptions réglementaires qui viennent d'être rappelées permet à l'Administration de suivre, pas à pas, presque au jour le jour, l'exécution du budget, de s'appliquer à en réaliser scrupuleusement les prévisions, à ne pas dépenser surtout, sauf des cas imprévus et urgents, plus qu'il n'est régulièrement autorisé.

269. *Contrôle de la Commission coloniale.* — A côté du contrôle des fonctionnaires sur l'exécution du budget, la loi en a institué un autre qui doit être particulièrement efficace, si ceux qui doivent l'exercer savent s'élever à l'exacte conscience de leur mission et mettent à la remplir la volonté et l'énergie nécessaires.

Par application de l'article 12 du décret réglementaire du 12 juin 1879, le Gouverneur *est tenu* d'adresser à la Commission coloniale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des distributions de crédit qu'il a établi ; et, à la fin de chaque trimestre, celui des mandats de paiement qu'il a délivrés durant cette période concernant le budget local.

L'état détaillé des distributions mensuelles de crédit à fournir à la Commission coloniale est évidemment le même que celui qui doit être notifié chaque mois aux ordonnateurs, au trésorier-payeur et au contrôleur des dépenses engagées.

270. Nous savons que les dépenses ne doivent pas être engagées au delà des limites fixées par cet état. En l'examinant attentivement, la Commission coloniale peut se rendre compte si l'Administration se soucie de se tenir dans la marge des crédits régulièrement ouverts au budget.

Le relevé trimestriel des mandats émis ne renseigne évidemment pas sur les dépenses réellement effectuées, puisque

il manque toutes les dépenses non encore liquidées ou non encore ordonnancées.

Aussi bien, ce n'est plus aujourd'hui un état trimestriel des mandats émis dont la production serait intéressante, mais la communication de la situation mensuelle que doit établir, conformément à l'article 374 du décret du 30 décembre 1912, le contrôleur des dépenses engagées.

Et, en vérité, pourquoi l'état prévu au dit article serait-il adressé au Gouverneur, au Ministre des Colonies, au Ministre des Finances (!!) et à la Cour des comptes, alors qu'il serait interdit à la Commission coloniale, émanation permanente du Conseil général, d'en prendre connaissance ?

En France, l'article 78 de la loi du 10 août 1871, fait obligation au préfet d'adresser au commencement de chaque mois à la commission départementale l'état détaillé des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent. La même obligation existe pour le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie. (D. 2 avril 1885, art. 70). Pourquoi en est-il différemment pour les autres colonies ?

271. Quoi qu'il en soit, la Commission coloniale qui doit désormais donner son avis sur tout projet d'arrêté d'ouverture de crédit supplémentaire (article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920), a le devoir d'exiger toutes les justifications qu'elle juge nécessaires à l'appui de cette demande d'avis obligatoire. Elle devra en profiter pour réclamer la communication de l'état prévu à l'article 374 du décret de 1912 ; et, au cas de refus, ne pas hésiter à susciter, au besoin, le conflit qui pourrait provoquer l'intervention du Conseil général auquel le dernier mot doit toujours rester, si l'on ne veut pas que demeure purement illusoire l'autonomie financière accordée aux colonies.

La Commission coloniale ne doit donc pas, à notre sentiment, assister impassible et indifférente aux mesures administratives qui lui paraissent susceptibles de compromettre les finances locales ou de dénaturer, même partiellement, le bud-

get de la colonie ; elle doit, dès que la situation lui paraît suffisamment menaçante, jeter le cri d'alarme et en appeler au Conseil général. La vigilance de sa garde imposera à l'Administration de rester, elle-même, dans la ligne de son devoir.

CHAPITRE XII

Période d'exécution du budget
Année financière. Gestion. Exercice

272. Le service local des colonies, en matière financière, s'entend de l'ensemble des opérations concernant la gestion des deniers publics attribués exclusivement à chaque colonie (D. f., art. 58).

Les services financiers des colonies s'exécutent dans des périodes de temps dites de *gestion* ou *d'exercice* (art. 59).

Les trésoriers-payeurs tiennent les comptes du service local par gestion annuelle, du 1er juin au 30 juin de l'année suivante.

La gestion d'un comptable embrasse l'ensemble des actes de ce comptable. Elle comprend, en même temps que les opérations budgétaires qui se règlent par exercice, celles qui s'effectuent hors budget (art. 60).

L'exercice est la période d'exécution du budget (art. 61).

273. Qu'est-ce qu'une gestion ? Qu'est-ce qu'un exercice ? Ce sont là deux questions auxquelles il importe de répondre avec une exactitude et une précision suffisantes, si l'on veut rendre compréhensibles les opérations afférentes à l'exécution du budget. Pour essayer d'y parvenir, nous allons nous reporter, par la pensée, à l'origine même des budgets locaux.

Supposons que l'ordonnance du 26 janvier 1825 qui a créé

les budgets locaux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, ne soit entrée en application que le 1er janvier 1826. A cette dernière date, on peut admettre que la caisse de la Guadeloupe, par exemple, n'avait pas un sou. Mais à partir de ce jour-là, l'on commença par percevoir les impôts ; et, avec leur produit, à payer les dettes. L'on tint compte de toutes les recettes effectuées, d'une part ; et, de l'autre, de tous les paiements faits. A la fin de l'année, le 31 décembre 1826, l'on arrêta les comptes en recettes et en dépenses et on les balança. L'ensemble de toutes ces opérations constitue ce que l'on appelle *une gestion.*

L'on balança les deux comptes ; la différence entre les deux additions, recettes d'un côté, dépenses de l'autre, permit de connaître, à un centime près, l'état de la caisse au 31 décembre 1826. C'est ce que l'on exprime en disant que *le compte de gestion* est essentiellement *un compte de caisse.*

Supposons encore qu'au 31 décembre 1826, le résultat des opérations qui précèdent accusa l'existence en caisse d'une somme de *cinquante mille francs.* L'année 1827 s'ouvrit avec cette encaisse. L'on recommença à faire des recettes et à acquitter des dépenses. Le 31 décembre 1827, l'on totalisa les recettes de l'année, y compris les 50.000 francs légués par 1826 ; l'on additionna, d'autre part, toutes les dépenses payées en 1827, et l'on balança les deux totaux. L'ensemble de ces opérations constitua encore une *gestion.*

274. Mais, de ce qu'au 31 décembre 1826, la caisse de la colonie contenait une somme de cinquante mille francs, faut-il conclure que l'année 1826 a eu des finances prospères ?

Cela pourrait être une grave erreur.

Le compte de gestion est, avons-nous dit, essentiellement un compte de caisse ; il permet de savoir ce qui a été effectivement touché et réellement payé. Mais il ne renseigne pas sur ce qui reste dû à la colonie et ce qu'il lui reste à payer. Au 31 décembre 1826, en effet, tous les contribuables n'avaient pas payé leurs impôts ; il y avait des redevables en retard, des

restes à recouvrer. D'autre part, tous les créanciers n'avaient pas présenté leurs comptes ; tous les comptes n'avaient pas été liquidés ; il y en avait qui n'avaient pas été ordonnancés ; il y avait des mandats émis qui n'avaient pas été touchés par les bénéficiaires : il y avait des *restes à payer*.

275. Pour connaître la véritable situation de 1826, il faut donc ajouter, d'une part, au montant de toutes les recettes effectuées, celui de tous les restes à recouvrer ; il faut faire, d'autre part, le total de toutes les dépenses payées et de tous les restes à payer. C'est la comparaison de ces deux totaux qui donne la véritable situation de *l'année financière* 1826 ; et qui seule permet de dire si cette année a été bonne ou mauvaise : si elle a été bénéficiaire ou déficitaire.

Les droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget, dit l'article 64 du décret du 30 décembre 1912, sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget.

« *L'exercice, c'est l'ensemble des charges et des droits d'une année.* »

276. Mais à quel moment sera-t-il possible de réunir tous les éléments indispensables à l'établissement de la situation de l'exercice 1919, par exemple ?

A quelle date le dernier contribuable redevable d'un impôt se rapportant à l'année 1919 se libérera-t-il de sa dette ?

A quelle date le dernier créancier de la colonie à l'occasion d'un service fait en 1919, sera-t-il désintéressé ?

Faudra-t-il laisser le règlement définitif de l'année 1919 en suspens, tant que la dernière recette ou la dernière dette se rattachant à cette année n'aura pas été encaissée ou payée ?

Théoriquement, cette solution logique se conçoit parfaitement. Elle fut appliquée en France, sous l'ancien régime. Ses inconvénients multiples et les abus auxquels elle a prêté y ont fait renoncer.

Période complémentaire de l'année financière

277. L'année financière va du 1er janvier au 31 décembre et comprend tous les actes générateurs de créances et de dettes accomplis pendant cette période.

L'exercice comprend l'année financière, plus une période plus ou moins longue, dite période complémentaire, pendant laquelle on essaie de liquider la situation de l'année financière en s'appliquant à faire rentrer ses créances et à payer ses dettes en souffrance.

Clôture de l'exercice. Ses conséquences

278. La période complémentaire ou de liquidation terminée, l'exercice est clos. Il disparaît. On le considère comme décédé. Et il convient de régler sa succession.

Les articles 66 et 67 du décret financier du 30 décembre 1912 disposent :

Art. 66. — La période d'exécution des services d'un budget embrasse, outre l'année même à laquelle il s'applique, des délais complémentaires accordés sur l'année suivante, pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses.

A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos.

Art. 67. — La clôture de l'exercice est fixée, pour les recettes et les dépenses qui se perçoivent et qui s'acquittent pour le compte des budgets locaux et annexes :

1° Au 20 mai de la seconde année pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ;

2° Au 31 mai de la seconde année, pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au payement des dépenses.

279. Donc du 1er janvier 1920 au 31 mai 1920, deux exercices budgétaires ont coexisté. L'exercice 1919, expirant, en voie de liquidation ; l'exercice 1920, né le 1er janvier, en pleine activité.

Le décès de l'exercice 1919 est survenu le 31 mai ; ou plutôt

il a été officiellement enregistré à cette date. La succession a été recueillie avec son actif (restes à recouvrer), (excédents de recettes) et avec son passif (restes à payer), par l'exercice 1920.

Héritage bon ou mauvais ?

Il n'importe !

1920 a été forcé de l'accepter, sauf à laisser lui-même une succession encore plus obérée à 1921 : dettes d'exercices clos.

Les excédents de recettes et les restes à recouvrer de 1919 sont venus augmenter les ressources de 1920 ; les charges léguées par 1919 ont augmenté les prévisions de dépenses de 1920.

En résumé, l'année financière est, en quelque sorte, personnifiée. Tous les faits qui s'y sont accomplis et qui ont engendré des droits en faveur de la colonie ou des obligations à la charge de celle-ci, tous ces faits y sont rattachés. Elle en devient bénéficiaire ou responsable. Quand elle expire, sa succession entre en liquidation comme celle d'une personne physique. La durée de cette liquidation ira jusqu'à deux dates arrêtées d'avance, jusqu'au 20 mai de l'année suivante, pour que ses créanciers présentent leurs comptes, les fassent liquider et mandater ; et jusqu'au 31 mai, pour que les débiteurs viennent acquitter leurs dettes. A cette dernière date, la situation est définitivement réglée et l'exercice envisagé est *décédé*.

Les créanciers devront aller s'adresser à son successeur, à l'exercice en cours, pour se faire payer ; et c'est entre les mains de ce même successeur que les débiteurs devront se libérer.

CHAPITRE XIII

Budget primitif, budget et crédits supplémentaires

280. Le budget voté par le Conseil général dans sa 2e session ordinaire annuelle s'appelle budget primitif.

En cours d'exercice, il peut devenir nécessaire d'en modifier les prévisions, d'y faire des rectifications. L'on s'aperçoit que le rendement de certaines recettes sera inférieur à ce que l'on avait escompté ; que les crédits ouverts pour certaines dépenses seront insuffisants ; il faut accorder de nouveaux crédits, *des crédits supplémentaires.*

Les crédits supplémentaires, prescrit le § 1er de l'article 81 du décret du 30 décembre 1912, doivent être votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que le budget. Ces crédits supplémentaires doivent donc être délibérés par le Conseil général.

Malheureusement, le deuxième paragraphe du même article ajoute : « En cas d'urgence, s'il n'est pas possible de réunir le Conseil général en session extraordinaire, les crédits supplémentaires sont arrêtés par les Gouverneurs, en conseil privé, sauf ratification ultérieure par les Conseils généraux, dans leur plus prochaine session. »

Et voilà la porte ouverte à tous les abus !

La faculté accordée au Gouverneur par le texte qui précède et qui ne devait jouer qu'exceptionnellement, en cas de réelle

urgence, est devenue la règle ordinaire. Une administration déloyale, cela s'est vu, peut s'en servir pour dénaturer complètement, dans l'exécution, le budget voté par le Conseil général. Les abus étaient d'autant plus faciles que, jusqu'à la fin de 1916, le Conseil général n'avait qu'une session ordinaire annuelle et ne pouvait être réuni en session extraordinaire que s'il convenait au Gouverneur. Or, le Conseil d'Etat, par une interprétation que nous avons déjà critiquée et qu'aucun texte ne justifie, attribue à l'Administration seule le droit d'arrêter les prévisions de recettes. Nous avons déjà fait remarquer, aussi, que cela équivaut pratiquement au droit de fixer les prévisions de dépenses ; c'est-à-dire, en réalité, à voter le budget, et à donner à la délibération du Conseil général, en cette matière, la valeur d'un simple avis.

Dans ce système, l'Administration a donc intérêt à sous-évaluer les prévisions de recettes et, corrélativement, celles des dépenses et à se ménager ainsi de larges possibilités, d'ouvrir, en cours d'exercice, des crédits supplémentaires à divers chapitres du budget, pour des dépenses que le Conseil général n'aurait souvent pas consenties.

281. Nous avons indiqué, au chapitre relatif au fonctionnement du Conseil général, comment la nécessité d'une deuxième session ordinaire annuelle de cette assemblée nous avait inspiré l'initiative de la proposition de loi devenue la loi du 28 novembre 1916.

Mais ce n'est que par la loi de finances du 31 juillet 1920 que le droit de voter, au cours de sa première session ordinaire annuelle, un budget supplémentaire ou rectificatif du budget primitif, fut expressément reconnu au Conseil général. Les articles 115 et 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920, voté sur notre proposition, disposent :

Art. 115. — Dans leur première session ordinaire, dont la date ne pourra être reportée au delà du 1er juin, les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion voteront un

budget supplémentaire ou rectificatif du budget de l'exercice courant.

Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant, ceux provenant d'emprunt, de recettes ordinaires ou extraordinaires, recouvrées ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, seront cumulées suivant la nature de leur origine avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le Conseil général, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent et à la dotation minimum, fixée par décret, de la caisse de réserve de la colonie.

Le budget supplémentaire est préparé, délibéré, voté et arrêté dans les mêmes formes que le budget primitif.

Art. 116. — Dans les colonies pourvues de Conseils généraux, les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en cours d'exercice et les prélèvements sur la caisse de réserve seront votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets. En cas d'urgence, des crédits supplémentaires pourront être ouverts et des prélèvements sur la caisse de réserve opérés après avis de la Commission coloniale, par arrêtés du Gouverneur. Ces arrêtés contiendront l'indication des voies et moyens affectés au payement des dépenses ainsi autorisées.

Ils devront être soumis à la ratification du Conseil général dans sa plus prochaine session.

282. Le budget voté par le Conseil général dans sa deuxième session ordinaire pour l'année suivante, c'est le *budget primitif*.

L'exécution de ce budget commence le 1er janvier. Au mois de mai, lorsque le Conseil général se réunit en première session ordinaire, il peut se rendre compte de la façon dont se réalisent les prévisions budgétaires qu'il a faites sept ou huit mois plus tôt et y apporter les rectifications reconnues nécessaires, tant en recettes qu'en dépenses.

D'autre part, la situation de l'exercice précédent est connue. Tous les droits et obligations se rattachant à cet exercice sont déterminés. Sa succession peut être réglée. Que doit-on faire de l'actif de cette succession ? Comment en payer le passif ?

C'est le Conseil général qui, désormais, va en décider. Et c'est le principal objet du *budget supplémentaire* qu'il votera à cet effet.

Jusqu'ici, c'est l'Administration qui réglait, comme bon lui

semblait, l'utilisation des excédents de recettes et des restes à recouvrer de l'exercice précédent et l'acquittement des restes à payer.

283. Les crédits supplémentaires ne pourront plus être ouverts par arrêtés, sans que la Commission coloniale ait été consultée. La délégation permanente du Conseil général pourra apprécier et l'opportunité et l'utilité des dépenses nouvelles à engager. Et il est presque certain que c'est seulement en cas d'urgence extrême, que l'Administration, soucieuse d'éviter un conflit toujours possible et pénible avec l'assemblée locale, passera outre à l'avis défavorable de la Commission coloniale. Du degré de vigilance de cette Commission peut dépendre donc, en grande partie, l'exécution plus ou moins correcte et fidèle du budget.

284. Pour qu'aucun malentendu ne puisse subsister sur l'étendue des pouvoirs respectifs du Conseil général et de l'Administration sur cette question délicate du droit d'ouverture de crédits supplémentaires, nous croyons devoir citer ici un certain nombre d'arrêts du Conseil d'Etat qui établissent, de la façon la plus nette, la jurisprudence de la haute assemblée en la matière. Nous nous bornerons aux décisions les plus récentes.

Voici d'abord un premier arrêt du 26 juillet 1912 relatif à la Réunion, d'où il résulte que s'il appartient au Gouverneur d'opérer, par arrêtés pris en conseil privé, des virements de crédits, d'un chapitre à un autre, pour des dépenses obligatoires, il excède ses pouvoirs en effectuant des virements de cette nature pour des dépenses facultatives, telles que les frais d'impression des tables décennales du *Bulletin officiel* de la colonie.

Le fait qu'un crédit était déjà inscrit pour faire face à la dépense facultative au profit de laquelle un virement est opéré et que celui-ci n'a pour but que de parer à l'insuffisance de ce crédit, n'est pas de nature à couvrir l'irrégularité.

Crédits supplémentaires. — Le Gouverneur ne peut ouvrir en conseil privé des crédits supplémentaires qu'en cas d'urgence et si le Conseil général ne peut être réuni en session extraordinaire.

Dès lors, est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté par lequel le Gouverneur ouvre des crédits pour faire face à des dépenses dont la nécessité s'est révélée à une époque depuis laquelle le Conseil général a tenu plusieurs sessions extraordinaires, sans qu'à aucun moment l'Administration lui ait soumis une demande en vue de couvrir ces dépenses.

« Considérant qu'aux termes de l'article 56 du décret du 20 novembre 1882, les virements de crédits d'un chapitre à un autre ne peuvent être opérés que sur les dépenses obligatoires et doivent être autorisés par des arrêtés des Gouverneurs délibérés en conseil privé :

« Considérant que... c'est en violation de l'art. 56 du décret sus-mentionné que le Gouverneur de la Réunion a affecté une somme de 2.292 fr. 80 prélevée sur le chapitre V des dépenses obligatoires (gendarmerie) au paiement des frais d'impression des tables décennales du *Bulletin officiel* de la colonie ; que cette dépense a, en effet, un caractère facultatif et que la circonstance que le crédit correspondant a été inscrit au chapitre 1er, section I, du budget, n'est pas de nature à couvrir l'irrégularité dont est entaché l'arrêté attaqué ;

Arrêté annulé en tant qu'il a effectué un virement de crédits de la somme de 2.292 fr. 80, etc. ;

. . . . . .

Considérant qu'en vertu de l'art. 49 du décret du 20 novembre 1882, c'est au Conseil général qu'il appartient de voter des crédits qui pourraient être reconnu nécessaires après la fixation du budget et que ce n'est qu'en cas d'urgence, et si le Conseil ne peut être réuni en session extraordinaire, que le Gouverneur peut les autoriser, en conseil privé ;

Considérant que le Conseil général requérant soutient et qu'il n'est pas contesté que, depuis le mois d'avril 1909, date à

laquelle les modifications apportées au service de la douane et des contributions diverses ont rendu insuffisants les crédits ouverts au chapitre XIII du budget du service local pour l'exercice 1909, le dit Conseil a tenu plusieurs sessions extraordinaires ; et qu'à aucun moment, l'Administration ne lui a soumis une demande de crédits supplémentaires, en vue de pourvoir aux dépenses nouvelles qui venaient d'être engagées ; qu'ainsi, c'est en violation de l'art. 49 du décret précité que le Gouverneur, en dehors de tout cas d'urgence, a ouvert le crédit dont il s'agit par un arrêté pris en conseil privé (arrêté annulé).

285. Un arrêt du 24 novembre 1911 a annulé deux arrêtés d'ouverture de crédits supplémentaires du Gouverneur de la Martinique en date du 20 décembre 1905.

Faits. — Le 20 décembre 1905, le Gouverneur de la Martinique prenait, en conseil privé, un arrêté portant ouverture de deux crédits supplémentaires au budget local. Le premier de ces crédits était destiné à couvrir les dépassements occasionnés par les sommes payées en France, depuis le mois de janvier 1905, à deux anciens fonctionnaires de la colonie : l'un ancien chef de cabinet du Gouverneur, l'autre chef de bureau hors classe du secrétariat général, qui, tous deux, avaient quitté la colonie dans la position de congé et qui étaient restés en France après l'expiration de ce congé. Le second élevait le crédit voté par le Conseil général dans sa précédente session pour le paiement des remises proportionnelles au trésorier-payeur général de la colonie.

Cet arrêté fut soumis à la régularisation du Conseil général, lors de sa session de juin 1906. L'assemblée refusa de ratifier ces crédits. Mais elle estima, d'autre part, que la décision du Gouverneur avait été prise en violation des droits et prérogatives du Conseil général et en dehors du cas d'urgence prévu par l'art. 49 du décret du 20 novembre 1882. Elle forma donc contre la dite décision un recours pour excès de pouvoir.

Le Ministre des Colonies opposa tout d'abord à cette requête

une fin de non recevoir. Il soutenait que le Conseil général, en refusant de ratifier l'ouverture de crédits décidée par le Gouverneur, avait épuisé son droit. Au fond, il prétendait que le Gouverneur n'avait fait qu'user, en l'espèce, des pouvoirs qu'il tient de l'art. 49 du décret du 20 novembre 1882, aux termes duquel, dans le cas d'urgence et si le Conseil général ne peut être réuni en session extraordinaire, les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après la fixation du budget sont autorisés par le Gouverneur en conseil privé et soumis au Conseil général dans sa plus prochaine session.

Dans cet état, le Conseil d'Etat a rendu l'arrêt ci-après, après avoir entendu en son rapport M. Eymond, maître des requêtes, M. Dédé, avocat, en ses observations, et M. Riboulet, maître des requêtes, commissaire du Gouvernement, en ses conclusions conformes :

Le Conseil :

Sur la fin de non recevoir opposée par le Ministre des Colonies et tirée de ce que le Conseil général, en refusant de ratifier les crédits ouverts par le Gouverneur, aurait épuisé son droit ;

Considérant que le Conseil général a qualité pour déférer au Conseil d'Etat comme entaché d'excès de pouvoir un acte de l'autorité administrative qu'il estime intervenu en violation des attributions qu'il tient de la législation en vigueur pour la gestion des finances de la colonie.

Sur les conclusions à fins d'annulation :

Considérant que le Ministre soutient que le Gouverneur n'a fait qu'user des pouvoirs qu'il tient de l'article 49 du décret du 20 novembre 1882 ;

Considérant que cet article dispose qu'en cas d'urgence et si le Conseil général ne peut être réuni en session extraordinaire, les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après la fixation du budget, sont autorisés par le Gouverneur en conseil privé et soumis au Conseil général dans sa plus prochaine réunion ; qu'il convient de rechercher si les crédits que le Conseil général a refusé de ratifier ont été ouverts dans les conditions prévues par le dit article, pour le payement des dépenses incombant légalement à la colonie.

En ce qui concerne le crédit destiné à payer les remises proportionnelles du trésorier-payeur :

Considérant qu'en vertu de l'article 5 du sénatus-consulte du

4 juillet 1866, c'est au Conseil général qu'il appartient d'inscrire au budget, au titre des dépenses soit obligatoires, soit facultatives, suivant les dispositions de l'article 7, les crédits nécessaires pour payer les traitements des agents des différents services ; que le crédit destiné à servir au trésorier-payeur, en sus des émoluments fixes qu'il reçoit sur le budget de l'Etat, des remises proportionnelles pour la perception directe et pour la centralisation des produits du service local, ne fait pas partie des dépenses obligatoires et que si le Gouverneur, en vertu de l'article 50 du décret du 20 novembre 1882, fixe ou modifie les cadres des divers services publics de la colonie ainsi que les traitements et allocations auxquels ont droit les agents désignés dans ces cadres, il est tenu, aux termes mêmes du dit article, de se maintenir, pour cette fixation, dans la limite des crédits votés par le Conseil général.

En ce qui concerne le crédit destiné à payer la solde des sieurs Muller et Gérold :

Considérant, d'une part, que le sieur Muller n'appartient plus, depuis le 14 décembre 1903, au cadre des fonctionnaires de la colonie, ainsi que le Conseil d'Etat statuant au contentieux l'a reconnu par sa décision du 22 juillet 1910 ; que, dès lors, la colonie n'était pas tenue de pourvoir à son traitement ;

Considérant, d'autre part, que le sieur Gérold, chef de bureau hors classe des secrétariats généraux, était titulaire, lors de son débarquement en France, le 26 novembre 1903, d'un congé de convalescence qui a été prolongé jusqu'au 27 mai 1904 ; que les conditions dans lesquelles il a été maintenu en France, en 1905, sans avoir reçu une nouvelle destination coloniale, ne permettent pas de mettre sa solde à la charge de la colonie par application des articles 78 et 22 du décret du 23 décembre 1897 ;

Considérant que, de ce qui précède, il résulte que le Conseil général est fondé à soutenir que le Gouverneur a inscrit au budget de la colonie des crédits supplémentaires en dehors des cas où l'article 49 du décret du 20 novembre 1882 lui donne exceptionnellement ce droit et dans le but de mettre à la charge de la colonie des dépenses qui ne lui incombaient pas légalement ; qu'il suit de là que la décision attaquée est entachée d'excès de pouvoir,

DÉCIDE :

L'arrêté du Gouverneur de la Martinique en date du 30 décembre 1905 est annulé dans celles de ses dispositions par lesquelles il a ouvert au budget de l'exercice 1905 des crédits supplémentaires destinés à payer les remises du trésorier-payeur et à pourvoir au traitement des sieurs Muller et Gérold.

Cet arrêt a été rendu sur les conclusions conformes du commissaire du Gouvernement, M. Riboulet, dont nous ne croyons

pas inutile de reproduire ici *in extenso* le remarquable rapport, déjà publié dans la collection de l'année 1912 du ***Recueil de législation et de jurisprudence coloniales***, dirigé par M. Penant. Nous signalons, en passant, que les dispositions du décret financier du 20 novembre 1882 visées dans le rapport de M. le commissaire Riboulet ont été reproduites, sous des numéros différents, dans le décret financier du 30 décembre 1912. Ainsi l'art. 81 du décret de 1912 correspond à l'ancien art. 49 du décret de 1882. Les conclusions qui vont suivre conservent donc toute leur valeur et interprètent exactement la législation actuelle. Nous ne saurions trop les recommander à l'attention des assemblées locales.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement

L'acte administratif attaqué devant vous par le Conseil général de la Martinique est un arrêté du Gouverneur de la colonie en date du 30 décembre 1905, ouvrant, en conformité des dispositions de l'article 49 du décret du 20 novembre 1882, divers crédits d'urgence aux chapitres IV et XXII du budget local pour l'exercice 1905.

Le chapitre IV est intitulé : « Gouvernement colonial ». Par son arrêté précité, le Gouverneur de la Martinique a imputé à ce chapitre les dépassements motivés par le paiement de la solde de congé de deux fonctionnaires, les sieurs Muller et Gérold, pendant leur séjour dans la métropole durant le mois de janvier 1905 : c'est la première inscription de crédit qu'on vous défère.

Le chapitre XXII est intitulé : « Trésor ». Le crédit sur lequel porte le pourvoi est relatif au paiement des remises proportionnelles du Trésorier-Payeur de la Colonie, dont la quotité avait été précédemment réduite par le Conseil général. En effet, au budget de 1905, cette assemblée, confirmant, au surplus, un vote de 1904, a ramené de 87.505 fr. à 76.005 fr. le crédit du chapitre XXII, en stipulant expressément que cette réduction s'appliquerait, jusqu'à concurrence de 10.000 fr., au montant des remises proportionnelles du Trésorier-Payeur.

Le Gouverneur s'est refusé à porter atteinte au traitement du Trésorier-Payeur alors en fonctions, en invoquant de prétendus droits acquis et il a usé de l'expédient du crédit d'urgence pour réimputer au budget local la somme de 10.000 fr. supprimée des prévisions budgétaires de 1905 par le Conseil général et nécessaires pour maintenir les remises litigeuses à leur taux primitif : c'est la seconde inscription de crédit dont l'annulation vous est demandée.

L'article 49 du décret du 20 novembre 1882 qui légitime l'acte du Gouverneur, dispose : qu'en cas d'urgence et si le Conseil général ne peut être réuni en session extraordinaire, les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires, après la fixation du budget, sont autorisés par le Gouverneur en conseil privé et soumis au Conseil général dans sa plus prochaine session.

Et il est bien évident que l'autorité du Gouvernement ne pourra user de la disposition de ce texte qu'en vue de l'inscription de crédits qui, par eux-mêmes, sont destinés à faire face à des dépenses dont la légalité ne présente aucun doute, ce qui donne au juge de l'excès de pouvoir le droit de rechercher si les dites dépenses incombaient légalement à la colonie qui les supporte et, au cas de la négative, d'annuler l'acte administratif qui a ouvert au budget local le crédit d'urgence.

Nous examinerons successivement les deux chapitres budgétaires, et tout d'abord le chapitre XXII.

Chapitre XXII

Remises proportionnelles du Trésorier général

Aux termes du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, qui reste le texte organique régissant la constitution de nos vieilles colonies, le budget de la Martinique est délibéré par le Conseil général et arrêté par le Gouverneur.

Le budget comprend recettes et dépenses. Les dépenses elles-mêmes se subdivisent en deux sections : *a*) Les dépenses obligatoires qui sont énumérées à l'article 7 du sénatus-consulte ; *b*) Les dépenses facultatives.

Au regard de cette seconde catégorie de dépenses, les pouvoirs de l'autorité de tutelle sont très nettement déterminés par les articles 8 et 9 du sénatus-consulte de 1866.

S'il appartient au Gouverneur en conseil privé d'arrêter le budget, il ne peut modifier les crédits qui y sont portés pour faire face aux dépenses facultatives que dans deux cas :

1° Si les dépenses obligatoires ont été omises ou bien si le Gouverneur estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes. Dans cette hypothèse, le Ministre inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations insuffisantes, et il est pourvu à leur acquittement, en cas d'insuffisance du fonds de dépenses imprévues, par une réduction de dépenses facultatives ;

2° L'autorité de tutelle peut modifier les chiffres des dépenses facultatives dans une seconde circonstance, lorsque les dépenses facultatives excèdent les ressources ordinaires de l'exercice, après prélèvement des dépenses obligatoires.

Hormis ces deux hypothèses, encore une fois, le Conseil général reste libre de ses dépenses facultatives.

Un second point est acquis aux débats : les remises proportionnelles des Trésoriers-Payeurs coloniaux constituent essentiellement des dépenses facultatives.

Les émoluments de ces fonctionnaires, dans nos vieilles colonies, se divisent, aux termes de l'article 179 du décret du 20 novembre 1882, en deux parties : un traitement fixe et des remises proportionnelles pour la perception directe et pour la centralisation des produits du service local. Le traitement fixe est une dépense obligatoire, les remises proportionnelles sont une dépense facultative. Elles avaient ce caractère sous l'empire du sénatus-consulte de 1886 ; si, sous le régime du décret du 26 septembre 1855, elles constituaient des dépenses obligatoires, le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies n'a pas reproduit intentionnellement les dispositions du décret de 1855 attribuant à cette partie du traitement le caractère obligatoire. L'instruction ministérielle, prise en exécution du décret de 1882, spécifie nettement que les remises doivent être laissées à la libre appréciation du Conseil général. Le décret, plus récent, du 21 août 1900 ne déroge pas à la législation antérieure. Les remises litigieuses constituant des dépenses facultatives, le Conseil général de la Martinique avait donc le droit de fixer et de modifier, selon les intérêts propres de la colonie, le montant des crédits destinés à y faire face.

On peut se demander, cependant, ce que vont devenir, en présence de ce pouvoir souverain du Conseil général en matière de dépenses facultatives, les droits du Gouvernement de la colonie, à qui doit incomber, dans tout système d'administration bien compris, la direction des services publics, la fixation de ses cadres, la nomination et le paiement de leurs agents.

Ces droits ont été déterminés par les textes et par votre jurisprudence.

Il n'est pas douteux à cet égard que, sous l'empire du sénatus-consulte de 1866, on ait entendu accorder aux assemblées locales le privilège de déterminer l'importance des différents services, mais réserver à l'Administration la faculté, dans les limites des crédits votés par le Conseil général, de fixer les cadres et les traitements des agents de chaque service.

Au surplus, le décret du 20 novembre 1882 est venu préciser la situation respective de l'assemblée délibérante et du gouvernement local, dans son article 50 ainsi conçu : « Des arrêtés du Gouverneur, « rendus en Conseil privé, fixent ou modifient, dans la limite des « crédits votés par le Conseil général, les cadres des divers services « publics de la colonie, ainsi que les traitements et allocations aux- « quels ont droit les agents désignés dans ces cadres ». Cet article ne saurait prêter à aucune ambiguité. Aussi bien, tant sous le régime

de 1866 que sous celui du décret de 1882, votre jurisprudence a-t-elle consacré définitivement ces principes (arrêt Veyrières, Lebon, 1882, p. 172 ; arrêt colonie de la Réunion, 7 juin 1889, Lebon, p. 708) ; et, dès lors, la situation du pouvoir, au regard du chapitre XXII, est extrêmement nette : maître de ses dépenses facultatives, le Conseil général requérant pouvait modifier le montant des crédits afférents à celles des dépenses du chapitre « Trésor » présentant le caractère facultatif, c'est-à-dire les remises proportionnelles du Trésorier-Payeur et en réduire la quotité de 10.000 francs. Le gouvernement local, au contraire, a méconnu la nature et l'étendue des pouvoirs que lui confèrent les textes susrappelés, en modifiant, sous la forme d'une inscription de crédit d'urgence, les allocations budgétaires affectées à une dépense facultative et précédemment réduites par l'assemblée locale dans la stricte limite de ses droits propres.

Et le Conseil général, en réduisant le crédit des remises, ne portait nulle atteinte, comme le soutient l'Administration, à ses prérogatives en matière de fixation de traitement des fonctionnaires de la colonie. Car le Gouvernement local reste libre de se mouvoir dans la limite du crédit régulièrement réduit par le Conseil général ; il conservait le droit, il avait même le devoir, de promulguer, par arrêté, un tarif nouveau de remises proportionnelles tenant compte des directions nouvelles de l'assemblée ; et s'il entendait conserver au Trésorier en fonctions ses émoluments primitifs, il lui appartenait de demander le crédit supprimé à des réductions de traitements apportées aux soldes des autres agents rétribués par le chapitre ou à toutes autres économies. Mais ce que les textes lui dénient formellement, c'est la faculté de modifier le chiffre des dépenses facultatives tel qu'il a été fixé par le Conseil général et de mettre à la charge de la colonie, par la voie de l'inscription de crédits d'urgence, des dépenses qui ne lui incombaient pas légalement.

Chapitre IV

Paiement de la solde des fonctionnaires en congé en Europe

Nous arrivons à la partie du recours touchant les crédits d'urgence inscrits par le Gouverneur au chapitre IV du budget pour l'exercice 1905, en tant qu'ils sont destinés à faire face au paiement de la solde d'Europe des sieurs Muller et Gérold, durant le séjour de ces deux fonctionnaires en France, à partir du mois de janvier 1905. Par une double requête, le Conseil général de la Martinique vous avait demandé en 1906 d'annuler deux arrêtés du Gouverneur autorisant et ouvrant au budget de l'exercice 1904 un virement et un crédit dans le but de pourvoir aux traitements d'Europe des sieurs Muller et Gérold.

Il s'agissait de rétribuer le séjour en France des deux intéressés pendant l'année 1904 et vous avez reconnu dans votre arrêt du 22 juillet 1910 que leur solde d'Europe avait été valablement imputée au budget local, tout au moins en ce qui concerne le sieur Gérold.

Mais le maintien en France des deux fonctionnaires s'est prolongé durant l'année 1905, sans qu'intervienne, soit un retour dans la colonie, soit une affectation régulière à une autre colonie ; et c'est précisément cette nouvelle prolongation de séjour métropolitain en 1905, c'est-à-dire au delà de sept mois passés déjà en France, sans congé réglementaire, que le Gouverneur a entendu faire supporter au budget de la Martinique, par son arrêté entrepris. Et la colonie vient soutenir devant vous, ce qu'elle alléguait au précédent recours, que les sieurs Muller et Gérold avaient épuisé respectivement leur congé de convalescence régulier, l'un, le 15 décembre 1903 ; l'autre, le 27 mai 1904 ; qu'ils sont remplacés depuis longtemps à Fort-de-France et qu'on ne saurait, dès lors, sans irrégularité grave et détournement de pouvoir, imputer leur solde d'Europe afférente au séjour métropolitain de 1905 à son budget particulier.

La question qui se pose en cette partie du recours est donc de savoir si l'Administration des colonies peut maintenir indéfiniment dans la métropole, aux frais de la colonie de provenance, un fonctionnaire qui a épuisé tout congé régulier.

En ce qui concerne le sieur Muller, votre arrêt du 22 juillet 1910 ayant décidé que la colonie était fondée à soutenir qu'à partir du 14 décembre 1903, date à laquelle le congé dont l'intéressé était titulaire prenait fin, il n'appartenait plus aux cadres des fonctionnaires de la colonie dont elle doit assurer le traitement, à plus forte raison devez-vous reconnaître aujourd'hui que la Martinique n'est pas débitrice du traitement d'Europe perçu par le sieur Muller en 1905.

La question est plus délicate au regard du sieur Gérold.

Le sieur Gérold a débarqué en France le 26 novembre 1903, titulaire d'un congé de convalescence qui a été prolongé par l'Administration jusqu'au 27 mai 1904. A cette date, intervenait une décision ministérielle le maintenant en France pour permettre de lui donner une nouvelle destination coloniale.

En présence de cette situation administrative, quels sont les textes à appliquer ?

Vous savez qu'aux termes de l'article 43 du décret du 23 décembre 1897, les fonctionnaires coloniaux de tout ordre peuvent bénéficier de congés de convalescence donnant droit à la solde entière d'Europe pour une durée de douze mois, renouvelable tous les trois mois et susceptible d'être portée à un maximum de deux années, après avis du Conseil supérieur de santé.

D'autre part, l'article 78 du même décret stipule que les « officiers, fonctionnaires, etc..., qui, à l'expiration de leur congé, sont maintenus par ordre dans leurs foyers en attendant leur départ pour la colonie qu'ils doivent rejoindre, conservent, jusqu'au jour exclu de leur arrivée au port d'embarquement, la jouissance de leur solde qu'ils recevaient au moment de l'expiration de leur congé ».

C'est en conformité de ces dispositions réglementaires que le sieur Gérold a été maintenu en France et payé aux frais de la Martinique.

Car, pour déterminer à qui incombe la solde d'Europe du fonctionnaire maintenu dans les conditions de l'article 78, il faut rechercher quel budget supportait sa solde de congé.

L'article 22 du décret du 23 décembre 1907 sur la solde stipule que « l'imputation de cette solde est effectuée conformément aux prescriptions de l'article 40 du décret du 3 juillet 1897 sur les indemnités de route et de séjour ».

Cet article 40, qui concerne les frais de passage en France (il y a donc assimilation au point de vue de l'imputation à la personne morale, entre le traitement et les frais de passage), porte que les frais de passage des fonctionnaires changeant de destination sont imputés conformément au tableau ci-dessous... »

Et nous lisons, à la position n° 3 : fonctionnaire rejoignant une nouvelle destination, titulaire d'un congé ; imputation ; colonie de provenance jusqu'au jour de l'embarquement en France pour rejoindre son nouveau poste.

Le sieur Gérold rejoignait une nouvelle destination, titulaire d'un congé ; c'était donc à la colonie de provenance (Martinique) qu'incombait le paiement de sa solde de congé, et par voie de conséquence, en conformité de l'article 78, le paiement de sa solde maintien dans la métropole, à l'expiration de ce congé.

Mais les textes que nous venons de vous lire autorisent-ils l'autorité à maintenir indéfiniment à la charge de la colonie de provenance le paiement de la solde d'Europe de fonctionnaires qui ne sont plus en congé régulier ?

Nous ne le pensons pas.

Et, en effet, bien que nous ne possédions pour nous éclairer aucun travail préparatoire, le rapport de M. le Président de la République se bornant à un exposé de quelques lignes, tout l'effort du décret de 1897, en notre matière, tend à établir cette vérité primordiale et indiscutable que le fonctionnaire colonial a été institué pour servir la chose publique aux Colonies et qu'il ne saurait être détourné de son service colonial en dehors des périodes de congé strictement limitées par les règlements.

Et nous en trouvons la preuve manifeste au n° 3 du tableau susrappelé du décret du 3 juillet 1897 relatant la position du sieur

Gérold, « fonctionnaire rejoignant une nouvelle destination..., titulaire d'un congé ». Voilà le principe : au départ de la colonie de provenance, l'agent est déjà en puissance d'une affectation nouvelle : l'existence d'un congé n'est que subsidiaire et, si l'affectation nouvelle peut être retardée, ce n'est que dans la mesure exacte du congé légalement prolongé, s'il y a lieu.

Nous en trouvons également la preuve, plus concluante encore, dans l'article 78, lui-même, fondement du droit de maintien du Ministre. Si nous relisons ce texte avec attention, nous constatons que l'imputation de la solde d'Europe à la colonie de provenance ne concerne que « les fonctionnaires qui, à l'expiration de leur congé, sont maintenus par ordre dans leurs foyers, en attendant leur départ pour la colonie qu'ils doivent rejoindre ».

« Qu'ils doivent rejoindre », dit le texte, et non qu'ils pourront rejoindre ultérieurement.

Et c'est bien l'application du même principe que l'agent, à l'expiration de son congé régulier, doit partir pour une autre destination coloniale. Il y a là, sous une forme un peu voilée, mais extrêmement nette, une sorte de mise en demeure morale adressée au pouvoir central de désigner au fonctionnaire, dès la cessation du congé, une nouvelle colonie de destination, précisément parce que son maintien prolongé en France aurait son contre-coup injustifié sur les finances de la colonie de provenance, en faisant courir indûment à sa charge un traitement d'Europe. Et, dès lors, ne sommes-nous pas fondés à soutenir que, lorsqu'un fonctionnaire, dont les congés réglementaires sont expirés et dont l'affectation coloniale constitue l'essence même de la fonction, reste dans la métropole, sans affectation coloniale nouvelle, pendant un temps trop prolongé, il n'est plus dans l'hypothèse d'un fonctionnaire « devant » rejoindre une colonie, mais bien dans une véritable situation de disponibilité dont les risques financiers sont dettes de l'Etat qui a retardé, pour quelque motif que ce soit et aussi légitime fût-il, sa nomination, et non dettes de la colonie de provenance qui ne saurait être rendue responsable pécuniairement d'une situation de fait qu'elle n'a point créée.

Certes, un fonctionnaire colonial ne peut être laissé dans la métropole sans traitement, et il est bien évident qu'en l'absence de toute colonie de destination, c'est la colonie de provenance qui doit supporter les frais de la solde d'Europe.

Dans cet ordre d'idée, nous comprenons fort bien que le congé de convalescence soit une dette de la colonie de provenance : l'agent a contracté la maladie au service de la colonie : celle-ci lui doit, en retour, d'assurer son repos en France dans des conditions convenables.

Nous comprenons également que le congé administratif, cette sorte de « relève » du personnel civil, et le congé pour affaires person-

nelles (celui-ci rétribué seulement et pour 6 mois par la demi-solde d'Europe) soient encore dettes de la colonie de provenance : c'est pour la colonie que le fonctionnaire a négligé ses affaires personnelles en France. Nous comprenons enfin que, même après l'expiration du congé régulier, un certain laps de temps soit donné à l'autorité de nomination (et c'est le but de l'art. 78) pour approprier aux vacances à intervenir le grade et l'aptitude de l'agent et, pendant ce délai la solde d'Europe de l'agent est encore une dette de la colonie de provenance, la part raisonnable qu'elle prend aux risques de gestion des services du personnel général de toutes les colonies.

Mais encore une fois, lorsque ce délai se prolonge au delà de toute prévision comme au pourvoi, nous estimons que le fonctionnaire n'est plus dans la situation d'un agent qui doit rejoindre une autre colonie, au sens de l'art. 78 : il s'est produit dans son état une sorte de novation ; aucun lien ne le rattache plus au point de vue du traitement à la colonie qu'il a définitivement quittée ; l'agent est sorti des limites extrêmes de la dette « colonie de provenance » ; s'il n'est pas encore rattaché, en l'absence de toute nomination nouvelle, à la dette « colonie de destination », il reste à la charge de la métropole par tous voies et moyens que de droit. Et précisément, si, dans votre arrêt du 22 juillet 1910, vous avez rejeté la requête de la colonie au regard du sieur Gérold, c'est que vous avez estimé que les sept mois de 1904 représentaient à l'extrême rigueur le délai nécessaire à l'Administration pour donner à l'agent une affectation nouvelle, et que ce dernier se trouvait encore dans la situation d'un agent qui doit rejoindre un nouveau poste. Au pourvoi, l'on franchit les sept mois, équitablement la dette s'éteint pour la colonie.

Et, veuillez le remarquer, vous ne portez pas atteinte au droit de maintien de l'autorité supérieure. Celle-ci, comme par le passé, reste libre de prolonger le séjour de ses agents, après expiration de leur congé, pour tout le temps qu'elle estimera utile ; ce que vous vous bornerez à déclarer dans votre arrêt, c'est qu'à dater de l'expiration du congé réglementaire l'imputation du traitement doit passer à la personne morale, Etat, parce que le retard apporté à l'affectation du fonctionnaire à une nouvelle colonie a été motivé uniquement par des raisons tirées des nécessités générales et, comme tel imputables au budget colonial métropolitain qui doit, seul, assurer le paiement des dépenses d'intérêt commun. Et véritablement, cette imputation si rationnelle ne présenterait aucune difficulté pratique.

Il a été créé tout récemment au budget métropolitain, à la section « dépense d'intérêt commun », un chapitre XIV sous la rubrique : « Traitement de disponibilité des Gouverneurs et des secrétaires généraux ». Les crédits inscrits à ce chapitre sont destinés à assurer le paiement de la solde d'Europe des fonctionnaires précités qui, surtout pour des motifs d'ordre personnel ou politique, ne peuvent rejoindre immédiatement une colonie à l'expiration de leur congé

régulier et sont maintenus dans la métropole. N'est-il pas possible d'étendre, par les voies de droit, le chapitre XIV à tous les agents maintenus en France dans les mêmes conditions ? Quoi qu'il en soit, votre arrêt s'il était rendu dans le sens de nos conclusions, ne pourrait avoir que des conséquences heureuses : il permettrait à l'Administration, par la nécessité d'une inscription de crédit au budget métropolitain — frein singulièrement plus efficace que la perspective d'une imputation de crédit à une colonie lointaine — de se dégager de suggestions dont elle est souvent impuissante à se dégager sans le secours d'une décision de justice.

Il libérerait nos budgets coloniaux de dépenses injustifiées, à l'heure où nous demandons à nos possessions d'outre-mer de lourds sacrifices financiers pour la mise en valeur économique de leurs territoires.

Vous unirez enfin vos efforts à ceux de la Cour des Comptes qui, dans ses observations réitérées et notamment dans son rapport général sur les comptes de 1909, s'est toujours élevée contre les pratiques irrégulières de certaines administrations imposant parfois à un même budget local la rétribution simultanée de deux fonctionnaires.

Nous concluons, en conséquence, à l'annulation de l'arrêté du Gouverneur.

CHAPITRE XIV

Comptes annuels. Comptes définitifs de l'exercice

286. Dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, c'est-à-dire à la date du 31 août, au plus tard, les ordonnateurs dressent, pour chaque budget, le compte de l'exercice expiré. Le Gouverneur le soumet au visa du contrôleur des dépenses engagées qui formule ses observations, s'il y a lieu (art. 314 du D. 1912).

Ce compte est soumis à l'examen d'une Commission de trois membres choisis par le Gouverneur, parmi les membres du conseil privé. Cette Commission est nommée dans le courant du mois d'août. Elle reçoit communication des comptes administratifs et des comptes des comptables, appuyés des pièces justificatives (art. 400). Elle dresse procès-verbal de l'examen auquel elle se livre des documents qui lui sont soumis. Le compte de l'exercice budgétaire expiré est arrêté par le Gouverneur en conseil privé. On y annexe le procès-verbal de la Commission de vérification dont il vient d'être question (art. 315).

287. Le Conseil général, dit l'article 66 de la loi du 10 août 1871, rendu applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par l'article 1er de la loi du 28 novembre 1916, entend et débat les comptes d'administration qui lui sont

présentés par le préfet (Gouverneur), concernant les recettes et dépenses du budget départemental (local).

Les comptes doivent être communiqués à la Commission départementale (coloniale), avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août (2e session ordinaire).

Les observations du Conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au Ministre de l'Intérieur (colonies). Les comptes, provisoirement arrêtés par le Conseil général, sont définitivement réglés par décret (par arrêté du Gouverneur).

Antérieurement, l'article 316 du décret du 30 décembre 1912 qui reproduit, avec une légère modification, l'article 111 du décret du 20 novembre 1882, prescrivait seulement que dans les colonies pourvues d'un Conseil général, cette assemblée examinerait les comptes du service local ; et que les observations que ces comptes pourraient motiver seraient adressées directement au Gouverneur par le président du Conseil général.

288. Le compte d'exercice doit toujours être établi d'une manière conforme au budget de l'exercice auquel il se rapporte, sauf en ce qui concerne les dépenses imprévues qui n'y auraient pas été mentionnées et pour lesquelles il est ouvert un chapitre spécial, divisé en articles additionnels, mentionnant séparément chaque nature de dépenses imprévues (art. 321).

289. Le compte d'exercice se compose :

1° D'un tableau général présentant, par nature de produit, pour les recettes, et par chapitre, pour les dépenses, tous les résultats de la situation définitive de l'exercice expiré, lesquels servent de base au règlement définitif du budget du dit exercice ;

2° D'un tableau de l'origine des crédits ;

3° De développements destinés à faire connaître, avec les détails propres à chaque nature de service :

Pour les recettes :

Les prévisions du budget ;

Les droits acquis à la colonie ;

Les recouvrements effectués ;

Les restes à recouvrer.

Pour les dépenses :

Les crédits résultant soit du budget, soit des autorisations supplémentaires ;

Les dépenses liquidées ;

Les payements effectués ;

Les créances restant à payer.

4° De la comparaison des dépenses avec les prévisions du budget ;

5° De la situation des fonds de réserve ;

6° De la situation des emprunts et autres services se rattachant directement ou indirectement à l'exécution des services locaux ;

7° Enfin, de tous les développements de nature à éclairer l'examen des faits relatifs à la gestion administrative et financière de l'exercice et à en compléter la justification.

290. C'est par l'examen approfondi du compte que le Conseil général peut constater comment le budget de l'exercice précédent a été exécuté et mesurer l'attention et le soin avec lesquels sa Commission permanente a suivi cette exécution.

291. Le compte du Gouverneur est un compte administratif. Il comprend toutes les opérations effectuées pendant l'exercice financier. C'est le résumé analytique et synoptique des finances locales pendant l'exercice. L'on doit pouvoir découvrir en l'examinant comment se sont réalisées les prévisions budgétaires, connaître le montant et les détails des droits constatés, des recettes perçues, la façon dont ont été utilisés les différents crédits ouverts par le Conseil général ou par autorisations supplémentaires.

L'étude attentive du compte de l'exercice précédent, au

moment où l'on prépare le budget de l'exercice suivant, doit fournir de précieuses indications pour la détermination des prévisions de ce prochain budget. Ces prévisions peuvent ainsi se baser, après les corrections nécessitées par les circonstances de fait particulières, sur les résultats de la *pénultième* année. Le compte administratif de 1919 pourra donc servir de guide efficace dans la préparation du budget de 1921.

292. Le compte du trésorier-payeur est un compte de gestion qui embrasse l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses effectuées du 1er juillet au 30 juin de l'année suivante.

Comme le compte administratif du Gouverneur, le compte de gestion du trésorier-payeur doit être communiqué à la Commission coloniale, dix jours au plus tard avant l'ouverture de la deuxième session ordinaire du Conseil général. La Commission coloniale doit en faire rapport sommaire à l'assemblée (loi du 28 novembre 1916).

293. Le Conseil général délibère sur le compte administratif du Gouverneur et sur le compte de gestion du trésorier-payeur. Il formule toutes les observations et conclusions qu'il juge utiles, sur l'un et l'autre comptes. Il a le droit — et le devoir — pour éclairer son étude, de se faire communiquer, sans que l'administration, responsable de leur garde et de leur conservation, ait à s'en dessaisir, toutes les pièces administratives et comptables qu'il juge nécessaires. Il peut recourir au besoin à la Cour des Comptes pour obtenir communication des documents qui lui auraient été abusivement refusés.

CHAPITRE XV

Caisse de réserve

294. Il est formé dans chaque colonie, pour chaque budget général ou local, un fonds de réserve et de prévoyance destiné à subvenir aux besoins courants, à l'insuffisance des recettes annuelles et aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter (D. 30 décembre 1912, art. 258).

Cette institution n'existe pas dans la métropole. La nécessité en a été reconnue depuis longtemps aux colonies. Nous la trouvons réglementée pour la première fois dans le décret du 26 septembre 1855 sur le régime financier des colonies. Les dispositions qui la concernent ont été reproduites par le décret financier du 20 novembre 1882, reprises et mises au point par le décret financier du 30 décembre 1912.

Il est de sage prévoyance, pour les collectivités comme pour les particuliers, de pratiquer l'épargne, de constituer des réserves, en vue de parer, dans toute la mesure du possible, aux nécessités extraordinaires qui peuvent se présenter, de faire face aux conséquences des moments de gêne passagère que l'on peut avoir à traverser.

295. Le fonds de réserve et de prévoyance est constitué au moyen de l'excédent des recettes sur les dépenses résultant du règlement annuel de l'exercice.

Les colonies sont autorisées à employer ce fonds à l'achat

de valeurs produisant intérêt. Toutefois, une partie du fonds de réserve doit être conservée disponible pour permettre de faire face aux besoins courants pendant la durée de l'exercice (D. 30 décembre 1912, art. 259).

296. Le montant du minimum des fonds disponibles de la caisse de réserve est fixé, tous les trois ans, en tenant compte des nécessités locales, sur la proposition du Gouverneur, par arrêté des Ministres des Colonies et des Finances (D., art. 260).

297. La partie des fonds de réserve dépassant le minimum disponible peut être employée en rentes sur l'Etat ou en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'Etat pendant toute leur durée. Elle peut également être employée, dans la proportion du quart seulement des fonds placés, en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat, si ces titres sont cotés à la Bourse de Paris. Tous prêts à des particuliers, à des communes ou à des établissements publics sur le fonds de réserve est interdit (D. 30 déc. 1912, art. 261).

298. La disposition du § 1er de l'article 259 du décret du 30 décembre 1912 doit se combiner avec celles de l'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920, aux termes desquelles le Conseil général en votant le budget supplémentaire fait emploi des excédents de recettes de l'exercice précédent, sous réserve de l'observation des prescriptions réglementaires relatives à la caisse de réserve. Le minimum réglementaire atteint, le Conseil général dispose, comme il juge utile, des excédents de recettes du budget local.

299. C'est au Conseil général, et non à l'Administration (en vertu du paragraphe 1er de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866), qu'il appartient de statuer sur les valeurs à acquérir avec la partie des fonds de réserve excédant le minimum disponible. L'assemblée statue souverainement sur l'emploi de ces fonds. La limitation apportée à son pouvoir en cette matière par l'article 261 du décret financier de

1912 est purement arbitraire. Si un Conseil général passait outre aux prescriptions du dit article, sa délibération pourrait-elle être annulée comme étant entachée d'excès de pouvoir ?

Nous ne le croyons pas.

L'on pourrait aller plus loin, et soutenir, très juridiquement, qu'avant la promulgation de l'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920, l'institution par décret d'une caisse de réserve dans les colonies à sénatus-consulte était *illégale*.

Le décret du 30 décembre 1912 est un décret simple et la disposition de l'avant-dernier alinéa de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 est formelle : « Les délibérations prises par le Conseil général sur les matières énumérées au dit article ne peuvent être annulées pour excès de pouvoir que si elles violent une loi, un sénatus-consulte ou un règlement d'administration publique. Or, il est entendu que toutes les matières réglées par les sénatus-consulte ne peuvent être modifiées que par des lois.

Rappelons que le Conseil général a la libre disposition des fonds de la colonie, une fois satisfaites les dépenses obligatoires.

Une seule exigence lui est imposée : employer les ressources publiques pour des dépenses d'utilité publique.

Si une colonie trouve avantageux d'employer ses fonds libres au rachat de tous les titres d'un de ses emprunts, cotés ou non à la Bourse de Paris, nous serions vraiment curieux, les avantages pécuniaires de l'opération établis, de voir sur quoi l'Administration se baserait pour faire annuler une pareille décision.

Nous comprenons fort bien qu'il soit interdit à une colonie de faire des prêts à des particuliers. Cette même opération se conçoit beaucoup moins lorsqu'il s'agit des communes ou de certains établissements d'utilité publique, fonctionnant sous le contrôle de l'Administration, elle-même ? Pourquoi la même interdiction ne s'étendrait-elle pas aux prêts à l'Etat, lui-même ?

C'est au Conseil général seul qu'il appartient d'apprécier les avantages et la sécurité des placements à faire. Son principal souci, là comme en toute chose, doit être de servir l'intérêt de la colonie, d'aider à son progrès moral et au développement de sa prospérité matérielle.

Le seul obstacle que rencontre ici la libre action du Conseil général est la nécessité de ne pas *immobiliser* les ressources dont il s'agit dans les placements difficilement réalisables, qui rendraient ces ressources longtemps indisponibles, au moment même où il faudrait pouvoir en faire argent liquide. Cet obstacle peut être tourné s'il s'agit, par exemple, d'emprunts communaux réalisés sous forme d'émission d'obligations acceptées en nantissement dans les opérations de prêts sur titres par la banque locale.

C'est, dans les colonies à sénatus-consulte, le Conseil général qui doit statuer souverainement sur l'*aliénation* et la gestion des propriétés mobilières de la colonie et il est paradoxal que cette assemblée puisse faire des dons sous forme de subventions, si élevées soient-elles, aux communes, et qu'elle ne puisse pas leur prêter un sou !

Mais, encore une fois, un décret ne saurait modifier une loi, réduire les pouvoirs qu'une assemblée régulièrement constituée tient expressément d'un sénatus-consulte.

Aussi notre opinion très nette est-elle que les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion doivent considérer comme inexistante pour eux, la disposition du dernier alinéa de l'article 261 du décret du 30 décembre 1912.

Le cas échéant, l'une de ces colonies qui aurait une caisse de réserve pléthorique pourrait parfaitement, à notre avis, faire des avances remboursables avec ou sans intéret à des communes, à des établissements d'utilité publique, en vue, par exemple, de dépenses d'intérêt général, économique ou social.

300. Des arrêtés des Gouverneurs, en conseil, autorisent les

prélèvements ordinaires sur la caisse de réserve nécessaires pour faire face à *l'insuffisance momentanée des recettes* et assurer le versement de l'excédent des dépenses sur les recettes résultant du règlement annuel de l'exercice (D. 30 décembre 1912, art. 262).

Le pouvoir conféré au Gouverneur par cet article appartient maintenant au Conseil général (art. 115, loi du 31 juillet 1920), en ce qui concerne le règlement annuel de l'exercice et l'acquittement des restes à payer.

301. Mais il faut souligner énergiquement que c'est uniquement pour assurer l'acquittement des dépenses régulièrement autorisées par le Conseil général, que le Gouverneur doit pouvoir parer à l'insuffisance momentanée des recettes réalisées, en faisant des prélèvements provisoires sur la caisse de réserve. La caisse de réserve a pour principal objet de mettre à la disposition de l'Administration *un fonds de roulement,* non compris dans les prévisions budgétaires, n'entrant pas, par conséquent, dans leur équilibre, et qui permettra d'acquitter certaines dépenses, en attendant la rentrée des recettes.

Il faut donc condamner l'habitude prise par l'Administration d'ouvrir des crédits supplémentaires par simples arrêtés et d'affecter à l'acquittement des dépenses nouvelles ainsi autorisées, des sommes prélevées sur la caisse de réserve.

Tolérer cette pratique, sauf dans des cas d'exceptionnelle urgence, c'est offrir à des Gouverneurs peu scrupuleux la possibilité de vider la caisse de réserve en vue de dépenses non autorisées et parfois refusées par le Conseil général. Les graves abus que l'on a eu à reprocher sur ce point à certaines administrations locales pourront être évités désormais, grâce à l'intervention obligatoire de la Commission coloniale dans toute décision tendant à ouverture de crédits supplémentaires et à prélèvement sur la caisse de réserve. La Commission pourra toujours en appeler au Conseil général, au cas où l'on voudrait passer outre à son opposition motivée.

302. L'avis de la Commission coloniale sera aussi indispensable, lorsqu'il s'agira de la réalisation de valeurs appartenant à la caisse de réserve. Jusqu'ici, cette opération était décidée par simple arrêté, en conseil privé (D. 1912, art. 263).

L'exactitude des observations qui précèdent est expressément confirmée par l'art. 264 du décret financier de 1912 qui spécifie que « les prélèvements exceptionnels destinés à faire face à des *dépenses non prévues au budget* ou à des dépenses nécessitées par l'exécution de programmes de travaux ne peuvent être opérés que dans les conditions prévues aux articles 86 et 89 » du même décret.

Rappelons que l'article 86 prescrit que « le budget des recettes et dépenses extraordinaires est préparé, délibéré et ratifié dans les mêmes conditions que le budget des recettes et dépenses ordinaires ».

Aux termes de l'article 89, « les recettes et les dépenses extraordinaires non prévues au budget primitif, réserve faite des règles applicables aux emprunts, sont délibérées et autorisées dans les mêmes conditions que les crédits supplémentaires, conformément aux dispositions de l'art. 81 ci-dessus » ; qu'enfin, l'art. 81 décide, par son paragraphe 1er, que « les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en cours d'exercice sont votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets ». Ce n'est qu'exceptionnellement, en cas d'urgence, et *s'il n'est pas possible de réunir le Conseil général en session extraordinaire* (*sic*), que le Gouverneur peut, sous réserve de ratification par le Conseil général dans sa plus prochaine session, prendre des arrêtés portant ouverture de crédits supplémentaires (art. 81).

Si l'exception devient la règle, il n'y a plus de budget local ; il n'y a qu'à supprimer le Conseil général et traiter les anciennes colonies comme les possessions nouvelles.

303. « En cas d'extrême urgence et sous réserve d'en rendre compte immédiatement au Ministre des Colonies *pour approbation ultérieure*, les Gouverneurs en Conseil peuvent ordonner sur les fonds de réserve des prélèvements destinés à faire face aux premiers

besoins, dans les cas de calamité publique ou de désastre atteignant tout ou partie de la population de la colonie » (art. 265).

Nous avouons ne pas bien comprendre cette rédaction. Est-ce le Ministre des Colonies qui doit donner *son approbation ultérieure* aux prélèvements exceptionnels nécessités par des calamités atteignant tout ou partie de la population ?

Si oui, en vertu de quel droit l'appréciation de cette opération serait-elle enlevée au Conseil général, seul qualifié pour disposer des ressources locales ?

Le Conseil général, nous ne saurions trop le lui rappeler, a sa charte constitutionnelle, qui est le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, du moins en ce qui concerne ses attributions. Il doit veiller à ne pas la laisser violer impunément et à assurer le respect de ses prérogatives essentielles. Certaines assemblées locales n'y ont jamais fait faute ; et il faut les en féliciter hautement.

304. En ce qui concerne les pouvoirs du Gouverneur relativement aux conditions dans lesquelles il peut être disposé de l'avoir de la caisse de réserve, nous croyons devoir signaler, en particulier, un arrêt du 13 janvier 1911 du Conseil d'Etat, qui consacre très nettement les conclusions auxquelles il convient de se rallier.

En principe et en conformité des dispositions du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et des art. 48 et 49 du décret du 20 novembre 1882, le budget de la colonie de la Martinique (comme celui des autres colonies possédant un Conseil général) est délibéré par le Conseil général, auquel est réservé le droit d'y inscrire les crédits nécessaires à l'acquittement des dépenses locales ainsi que les crédits à ouvrir après la fixation du budget. C'est seulement en cas d'urgence et si le Conseil général ne peut être réuni en séance extraordinaire, que le Gouverneur peut autoriser l'ouverture d'un crédit nouveau et sous la condition de le soumettre au vote du Conseil général dans sa plus prochaine session.

C'est donc à tort et en commettant un excès de pouvoirs

que le Gouverneur autorise directement un prélèvement sur la caisse de réserve et rattache la somme prélevée aux recettes et aux dépenses extraordinaires du budget de la colonie, quelle que soit l'urgence, s'il fait ces opérations au moment où le Conseil général tient sa session ordinaire (Cons. d'Etat, 13 janvier 1911).

Il s'agissait d'un arrêté du 11 décembre 1908 portant prélèvement d'une somme de 200.000 francs sur les fonds de la caisse de réserve de la Martinique et décidant que cette somme figurerait aux recettes extraordinaires du budget de l'exercice 1908 et aux dépenses du même exercice, au titre « des dépenses occasionnées par l'épidémie de fièvre jaune ».

Cet arrêté avait été pris alors que le Conseil général de la Martinique était réuni en session ordinaire.

La même solution s'imposerait, si le Gouverneur ayant pris son arrêté après la session du Conseil général, il était démontré que le fait servant de prétexte au prélèvement sur la caisse de réserve était antérieur à la session de l'assemblée ou s'était produit pendant la session.

L'on ne saurait trop répéter que ce n'est qu'en cas d'extrême urgence et lorsque le Conseil général ne peut être réuni, que la faculté accordée au Gouverneur par l'art. 81 du décret financier de 1912 (ancien art. 49 du décret de 1882) doit être utilisée.

CHAPITRE XVI

Emprunts

305. « *Le Conseil général délibère sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir* » (S. C., art. 3, § 1er).

Les délibérations du Conseil général sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir sont approuvées par décret de l'Empereur rendu en la forme de règlement d'administration publique (D. 11 août 1866).

Aucune modification de fond n'a été apportée à ces dispositions qui sont toujours en vigueur. L'utilité de la procédure d'homologation par décret, en forme de règlement d'administration publique, des délibérations du Conseil général sur les emprunts à contracter, n'est pas discutable. Cette assemblée peut « céder à l'entraînement et, croyant faire le bien de la colonie, compromettre gravement l'avenir... Combien de fois, en effet, écrivait le procureur général Delange, dans son rapport sur le projet de sénatus-consulte de 1866, n'est-il pas arrivé, qu'obéissant au désir de signaler son passage dans l'Administration en fondant des établissements d'une utilité problématique, un corps délibérant se soit montré enclin à contracter des emprunts et que ces emprunts aient amené la ruine des intérêts confiés à sa garde».

C'est encore prévoir sagement que d'exiger que la colonie qui veut emprunter précise les garanties pécuniaires qu'elle entend consacrer au paiement de sa dette. Et il y a lieu d'exprimer le vœu que le Conseil d'Etat, lorsqu'il est appelé à

examiner un projet d'emprunt, ne borne pas son rôle à calculer si la perception de la taxe dont on propose d'affecter plus spécialement le produit au remboursement de la dette suffira pour en couvrir les annuités. Il conviendrait que la haute assemblée, ainsi que le Gouvernement, s'inquiètent, en même temps, de la répercussion que peut avoir sur l'équilibre du budget local ordinaire l'indisponibilité pour les dépenses courantes d'une ressource qui contribuait jusqu'alors à assurer l'exécution de ces dépenses.

Une colonie dont les finances sont déficitaires recourt à l'expédient de l'emprunt pour acquitter des dettes d'exercices clos et affecte au paiement de l'annuité de l'emprunt l'une de ses recettes (naturellement celle dont la réalisation est la plus certaine) ; si elle ne fait pas, en même temps, un effort parallèle de réduction de ses dépenses et ne comprime pas celles-ci dans la mesure du montant de la recette dont elle perd, pour un temps plus ou moins long, la libre disposition, elle aura simplement aggravé sa situation, au lieu de l'améliorer. A peine comblé, le trou du déficit s'ouvrira de nouveau, en s'élargissant, nécessitant, par période régulière, dont on pourrait d'avance calculer la courbe, le recours à l'expédient ruineux de l'emprunt de consommation.

Cette observation vaut même pour le cas où le remboursement de l'emprunt est gagé sur la création de nouvelles taxes ou sur des majorations de taxes existantes. Ces taxes ou ces majorations de taxes ne disparaissent jamais, lorsque l'emprunt qui a servi de prétexte à leur établissement a été complètement remboursé. Elles demeurent et leurs produits tombent dans les ressources courantes du budget. N'eût-il pas mieux valu les créer à temps et éviter ainsi au contribuable les charges que l'emprunt lui a imposées ?

Il arrive souvent qu'un projet d'emprunt est autorisé, en même temps que des taxes nouvelles ou des augmentations de taxes destinées à son remboursement. Pour une raison ou pour une autre, l'emprunt n'est pas réalisé. Mais la colonie

perçoit les taxes dont le produit sert à payer des dépenses d'utilité problématique, quand elles ne constituent pas de scandaleuses prodigalités budgétaires.

Ces actes de déloyale politique financière s'accomplissent avec la tacite ou formelle complicité du pouvoir central, quand ce n'est pas simplement à sa suggestion ! Les vrais coupables n'en sont pas moins les Conseils généraux.

306. L'article 87 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies reproduit dans son alinéa final le § 2 de l'article 78 de la loi de finances du 13 avril 1898, aux termes duquel les emprunts des colonies « peuvent être réalisés, soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique, avec faculté d'émettre des obligations négociables, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ou de la Caisse de retraites pour la vieillesse, par extension de l'article 22 de la loi du 20 juillet 1886, aux conditions de ces établissements. »

La loi du 21 mars 1919 portant renouvellement, pour une période de 25 ans, du privilège des banques des vieilles colonies, prévoit, par son article 10, avant-dernier alinéa, que chacune de ces banques « peut participer aux emprunts émis par l'Etat, les colonies ou les municipalités, dans les pays où elle possède des établissements, sans toutefois que le montant total de ces participations puisse, sauf autorisation spéciale du Ministre des Colonies, dépasser la moitié des réserves.

« En ce qui concerne les emprunts municipaux, la banque ne peut y participer qu'à la condition qu'ils soient gagés par une affectation spéciale sur les ressources permanentes de la commune. »

Ces dispositions nouvelles permettront aux banques locales de prêter aux colonies où elles sont installées et aux communes de ces colonies.

Il est désirable que les emprunts de chaque colonie et des communes soient généralement placés dans la colonie même. L'on y parviendrait assez aisément, dans les périodes de pros-

périté économique surtout, en émettant sur place des obligations coloniales ou communales sur lesquelles les banques locales accepteraient de faire des avances. Ces titres fourniraient un bon moyen de placement à l'épargne locale et permettraient à la colonie et aux communes d'emprunter sans recourir à l'entremise onéreuse des notaires, et sans avoir à s'inquiéter des fluctuations du change, comme il arrive lorsque l'emprunt est réalisé à l'extérieur.

CHAPITRE XVII

La Commission coloniale

307. Un décret en date du 12 juin 1879 a créé une Commission coloniale du Conseil général, dans chacune des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. La légalité de cette institution par voie de règlement d'administration publique a été mise en doute par certains auteurs. Nous ne la croyons pas cependant sérieusement contestable.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, après avoir créé le Conseil général, a laissé à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions de son fonctionnement. La formation de l'assemblée (décret-loi du 3 décembre 1870), ses attributions (sénatus-consulte du 4 juillet 1866, etc.) sont réglées par la loi. Mais la procédure à suivre pour l'exercice de ces attributions continue à être déterminée et peut être modifiée par décret en forme de règlement d'administration publique.

La Commission coloniale telle que l'a créée le décret réglementaire du 12 juin 1879 ne constituait qu'une délégation permanente du Conseil général, chargé de contrôler l'exécution des délibérations de l'assemblée. Sa création n'intéressait donc que le fonctionnement du Conseil général et pouvait se faire par décret réglementaire. Cette discussion, qui n'avait d'ailleurs qu'un intérêt théorique, n'en offre plus aucun depuis que des lois récentes ont conféré expressément des attribu-

tions propres à la Commission coloniale et ont ainsi consacré légalement son existence. La loi du 24 avril 1918 a donné à la Commission coloniale les attributions de la Commission départementale en matière de petite vicinalité ; l'art. 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 a décidé que, dans les cas d'urgence, le Gouverneur pourrait, sous réserve de ratification par le Conseil général dans sa plus prochaine session, ouvrir des crédits supplémentaires par arrêtés, après avoir pris l'avis de la *commission coloniale.*

L'existence de cette institution est donc aujourd'hui consacrée par la loi.

Avant d'étudier les attributions de la Commission coloniale, il nous paraît indispensable de souligner l'importance de ce rouage dans l'organisation administrative de nos vieilles colonies. Il n'y a aucun paradoxe à affirmer, à notre humble avis, que du choix de la Commission coloniale dépend le succès de tout programme d'action économique et de réformes sociales dont l'assemblée locale peut ambitionner de poursuivre la réalisation.

Une notion essentielle, qu'il est indispensable de dégager d'abord, pour la clarté des observations qui vont suivre, c'est que le Conseil général, en tant que corps délibérant, n'existe effectivement que pendant la durée des sessions régulièrement convoquées. En dehors de ces périodes de temps, nécessairement courtes, il y a des conseillers généraux, il n'y a pas de Conseil général. Aucune réunion entre les conseillers ne peut avoir lieu, aucune délibération ne peut être prise, sur un objet quelconque.

Avant la loi du 28 novembre 1916, le Conseil général n'avait qu'une session ordinaire par an et ne pouvait être réuni en session extraordinaire que si le Gouverneur le voulait.

Comment et par qui faire contrôler l'exécution des délibérations prises par le Conseil général dans son unique session ?

En France, où le Conseil général avait pourtant deux ses-

sions ordinaires annuelles, la question a été résolue par l'article 2 et par le titre VI de la loi du 10 août 1871.

Qu'a voulu le législateur en créant la Commission départementale ?

Ce sont les travaux préparatoires de la loi de 1871 qu'il faut consulter pour le savoir. Voici ce qu'on lit dans le rapport fait au nom de la Commission chargée de l'étude des propositions d'initiative parlementaire d'où est sortie la loi 10 août 1871 :

... « Eclairés par les tristes expériences du passé, écrivait le rapporteur Waddington, nous ne pouvions songer à maintenir entre les mains du préfet les pouvoirs exorbitants que lui confère sa double qualité de représentant du pouvoir central et d'administrateur du département, et qui lui permettaient d'exercer dans les luttes électorales une pression désastreuse. Pénétrée de la nécessité absolue de mettre fin à cet abus et de couper le mal par la racine, votre Commission a recherché les moyens d'enlever au représentant du pouvoir central les attributions qui ne touchent pas aux grands services publics, sans cependant compromettre la bonne et prompte expédition des affaires locales, si nécessaires aux populations, et sans laquelle toute administration, quelle que fût son origine, serait rapidement discréditée. En d'autres termes, nous avons cherché à séparer, autant que possible, la gestion des affaires départementales de celles des affaires de l'Etat, tout en ménageant les intérêts et les habitudes des populations.

Deux systèmes étaient en présence. Le plus radical consiste à remplacer purement et simplement le préfet, pour toutes les affaires départementales, par un administrateur élu par le Conseil général ; ce système est formulé dans les projets de MM. Bethmont et Magnin, ainsi que dans celui de M. Baudot.

Ce dédoublement des fonctions du préfet n'a pas été admis par la Commission. En effet, il y a beaucoup de questions qui intéressent à la fois l'Etat et le département et dans lesquelles il serait fort difficile de faire la part de chacun, sans donner lieu à des embarras sérieux, sinon à de véritables conflits.

... La création d'un administrateur élu par le Conseil général ne répondrait par au vrai but que se propose la décentralisation, qui ne cherche pas à multiplier les fonctionnaires, mais à former des hommes. Il ne suffit pas qu'il y ait dans chaque département un homme de plus initié à la direction des affaires ; il faut qu'il y en ait le plus possible ; il ne s'agit pas seulement de trouver un administrateur de plus dans le département, mais d'y créer une pépinière d'administrateurs, d'y intéresser, dans chaque canton et dans chaque commune, le plus de citoyens possible au maniement des affai-

res locales, et de leur donner, par l'exercice de la responsabilité, le sentiment du devoir ; il s'agit, en un mot, de fonder, à tous les degrés, le gouvernement du pays par lui-même.

Obéissant à cet ordre d'idées, et fidèle à la mission dont elle était chargée, votre Commission, après avoir écarté l'administrateur élu, s'est ralliée à la presque unanimité... *à la création d'une Commission départementale chargée, comme délégation du Conseil général, de contrôler et de guider le préfet dans les intervalles des sessions et investie, en outre, directement par la loi, d'un certain nombre d'attributions importantes, précédemment confiées au préfet ou au Conseil de préfecture...*

Après avoir précisé le rôle et les attributions à réserver à la Commission départementale ; après avoir posé ce principe qu'il doit y avoir une hiérarchie naturelle entre les diverses assemblées délibérantes issues du suffrage universel, et que c'est au Conseil général, ou à une délégation permanente émanant de lui, à exercer la tutelle sur les municipalités, le rapport précisait ainsi la portée de la création de la Commission départementale :

Il ne faut pas se dissimuler que cette innovation est une des réformes les plus importantes proposées par la loi et qu'elle imposera à la Commission départementale un travail considérable et une sérieuse responsabilité. Mais, ne l'oublions pas, le travail et la responsabilité sont les conditions nécessaires et absolues de la vie des peuples libres. Les meilleures lois de décentralisation demeureront lettre morte, si les hommes éclairés et animés du plus sincère patriotisme, qui composent nos Conseils généraux, ne veulent pas entrer résolument dans la nouvelle voie qui leur est ouverte. C'est à ce prix et à celui-là seul, que la vie publique pourra être ranimée dans nos provinces et pénétrer, par l'exemple donné d'en haut, dans les assemblées du canton et de la commune.

Dans la séance du 7 juillet 1871 de l'Assemblée nationale, M. Amédée Lefèvre-Portalis, parlant au nom de la Commission dont M. Waddington était le rapporteur, disait textuellement :

M. Amédée Lefèvre-Portalis. — ... Je me disais que la grande bataille, d'où dépend le sort du projet de loi, allait se livrer sur le terrain de l'article 2.

En effet, c'est bien à propos de la discussion de cet article que

cette grave question se pose : Voulons-nous faire de la décentralisation ou n'en voulons-nous pas faire ?

La décentralisation, de l'aveu de tous, a un double objet : le premier est de transporter l'administration des localités aux localités elles-mêmes, et non pas seulement, comme vient de le dire l'honorable M. de Jouvenel, de la rapprocher des localités ; c'est de faire réellement administrer le pays par le pays, de faire administrer le département par le département, comme la commune est administrée par la commune. Voilà, si je ne me trompe, et de l'aveu de tous, ce que nous tous, qui sommes ici des libéraux, nous entendons par ce mot de décentralisation (*Assentiment sur plusieurs bancs*).

Nous devons nous demander si une simple Commission de contrôle, qui se bornerait à assister le préfet, atteindrait le but que nous poursuivons tous ; si, d'une part, l'institution de cette Commission de contrôle transporte réellement l'administration du pays au pays lui-même, et si elle suffit pour développer ces mœurs politiques, ces mœurs viriles que nous voudrions inspirer à la nation.

Au point de vue administratif, cette institution serait évidemment insuffisante. Le projet de la Commission est le minimum de décentralisation que l'on puisse introduire dans le département. Loin de croire qu'il fait plus que les mœurs politiques ne peuvent supporter, je serais tenté de dire, si je ne parlais pas ici en son nom, que la Commission n'a pas fait assez et que, pour consacrer le principe de l'administration du département par le département, il aurait fallu, tout en réservant au pouvoir central les intérêts généraux et politiques, attribuer à un administrateur, élu par le Conseil général, toute l'administration des intérêts locaux.

La Commission vous propose non pas de créer un directoire départemental..., non pas de troubler les rapports qui doivent relier l'exécution à la délibération : *elle maintient l'exécution au préfet ; elle veut seulement que la délibération appartienne toujours au Conseil général ; et comme le Conseil général ne peut pas être perpétuellement réuni, qu'il soit au moins représenté auprès du préfet par une délégation émanant de lui, et capable de faire accepter sa volonté au pouvoir exécutif.*

... En ce qui touche la gestion des intérêts départementaux, toute les fois qu'il y a lieu de prendre une décision, *nous avons voulu que les délégués du Conseil général pussent intervenir, non pas seulement pour donner un avis, mais qu'ils pussent intervenir d'une manière efficace*, de façon à ce que le préfet ne fût plus, dans le département, l'origine de toutes les faveurs et de toutes les disgrâces.

Le Conseil général ne peut pas dans ses sessions régler toutes les affaires départementales, que ses sessions se multiplient, qu'il se réunisse deux fois par an au lieu d'une, son action ne pourra jamais s'exercer que sur un nombre d'objets limités.

Quand il s'agira d'entrer dans le détail, de régler des questions

qui ont encore leur importance, par exemple, l'ordre des priorités de travaux, la distribution des subventions, il nous a paru indispensable que le préfet ne fût pas le maître absolu *et qu'une Commission émanant du Conseil général lui transmit les inspirations du Conseil général lui-même...*

308. Ces citations montrent, sans équivoque possible, le rôle et la mission que le législateur de 1871 a voulu confier à la Commission départementale. Cette institution est le résultat d'une transaction entre les partisans de la décentralisation totale en matière d'administration régionale, qui voulaient que l'agent d'exécution des délibérations du Conseil général fût un administrateur départemental élu par le Conseil général lui-même; et ceux qui voulaient que tous les pouvoirs d'exécution, qu'il s'agisse d'intérêt général ou d'intérêt régional, fussent concentrés entre les mains du préfet seul.

La Commission départementale n'a pas un rôle purement consultatif. Elle est chargée d'une mission plus haute. Elle contrôle et surveille l'administration préfectorale. Elle suit l'exécution des délibérations du Conseil général et veille à ce que les volontés de l'assemblée locale, qu'elle représente, soient respectées et loyalement observées.

309. C'est la même tâche qui incombe à la Commission coloniale, créée à l'instar de la Commission départementale.

Les articles 1 à 10 du décret du 12 juin 1879 ne sont que la reproduction *mutatis mutandis* des articles 2 et 69 à 76 inclus de la loi du 10 août 1871. L'article 11 du décret du 12 juin répète mot pour mot, en remplaçant seulement Commission départementale par Commission coloniale, et préfet par gouverneur, les termes de l'article 77 de la loi de 1871.

Art. 11. — La Commission coloniale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général dans la limite de la délégation qui lui est faite.

Elle délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi ; et elle donne son avis au Gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt de la colonie.

310. La Commission coloniale a donc deux séries d'attributions bien distinctes. Elle agit tantôt comme mandataire du Conseil général, dans les limites du mandat qui lui est donné, pour régler des questions déterminées ; tantôt, dans l'exercice d'attributions propres, que la loi lui a conférées expressément et pour lesquelles le Conseil général ne saurait se substituer à elle. Cette dernière catégorie d'attributions, qui se réfère plus particulièrement à la tutelle des communes, était à peu près inexistante dans le décret du 12 juin 1879. La raison en est probablement que l'on a alors estimé qu'une loi seule pouvait faire cette dévolution d'attributions. La loi du 24 avril 1918 a, sur le régime vicinal des vieilles colonies, parachevé l'assimilation de la Commission coloniale de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion à la Commission départementale.

311. La Commission coloniale se réunit au moins une fois par mois, à l'époque et pour le nombre de jours qu'elle détermine, elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au Gouverneur de la convoquer extraordinairement (D. du 12 juin 1879, art. 7).

Il résulte de ce texte que la Commission coloniale peut se réunir quand bon lui semble et pour le temps qu'elle juge nécessaire à la liquidation de l'ordre du jour qu'elle a arrêté. C'est dans ce sens qu'il faut entendre son caractère de Commission permanente. Elle ne siège pas en permanence ; mais peut siéger chaque fois qu'elle le juge à propos, sans avoir à en demander la permission à personne. Il suffit que son président la convoque.

312. *Composition de la Commission coloniale.* — La Commission coloniale est élue chaque année, à la fin de la session ordinaire. Elle se compose de quatre membres, au moins, et de sept, au plus, et elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Les membres de la Commission sont indéfiniment rééligibles (D. du 12 juin 1879, art. 3).

Ce texte reproduit servilement l'article 69 de la loi du 10 août 1871. L'on y a mis seulement session ordinaire à la place de session d'août, parce qu'au moment où il fut édicté, le Conseil général des colonies intéressées n'avait qu'une session ordinaire par an.

Il va de soi que pour ces colonies, comme pour la métropole, c'est à la fin de la deuxième session ordinaire annuelle que la Commission permanente doit être nommée.

D'autre part, chacune des trois colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ne compte que deux arrondissements. La répartition des membres de la Commission coloniale, d'après la provenance géographique des élus, doit être faite, selon le vœu de la loi, de façon à ce que les deux arrondissements soient à peu près également représentés.

Cette règle ne constitue qu'une recommandation et son observation n'est pas prescrite à peine de nullité.

Ce dont il faut surtout se soucier, c'est de choisir des membres capables de s'acquitter utilement de la tâche délicate et souvent difficile confiée à la Commission coloniale.

313. *Incompatibilités.* — Les fonctions de membre de la Commission coloniale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu de la colonie et avec les mandats de sénateur et de député (art. 4).

Il a déjà été fait remarquer qu'il n'y a pas de chef-lieu légal aux colonies, mais un chef-lieu administratif établi par l'usage. C'est le maire de ce chef-lieu administratif qui ne peut être membre de la Commission coloniale. La loi n'a pas voulu qu'il y ait dans cette Commission une personnalité trop marquée, qui pût constituer une puissance rivale à celle du Gouverneur, soit par son prestige individuel, soit par l'influence empruntée à des mandats électifs, comme celui de sénateur ou de député.

Le rôle du président de la Commission coloniale ne demeure pas moins considérable; et du choix de ce président, de l'indépendance et de la compétence de celui-ci, dépend générale-

ment l'action féconde ou inutile, voire nuisible, que la Commission peut exercer sur la marche des affaires publiques de la colonie.

314. L'article 6 du décret du 12 juin 1879 stipulait, conformément à la prescription de l'article 71 de la loi du 10 août 1871, que la Commission devait être présidée par le plus âgé de ses membres.

La loi du 8 juillet 1899 a modifié cette disposition de l'article 71 de la loi du 10 août et décidé que la Commission départementale élirait, elle-même, son président. Le bénéfice de cette réforme a été étendu aux vieilles colonies par la loi du 28 novembre 1916.

La Commission élit son secrétaire. Elle siège dans le local réservé aux réunions du Conseil général et prend toutes les mesures nécessaires pour assurer son service (art. 5).

315. La Commission ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Il est tenu procès-verbal des délibérations. Les procès-verbaux font mention des membres présents (art. 6).

316. Tout membre qui s'abstient des séances pendant deux mois consécutifs, sans excuse légitime admise par la Commission, est réputé démissionnaire. Il est procédé à son remplacement à la prochaine session du Conseil (art. 8).

317. Le Conseil général n'est tenu de procéder à ce remplacement dans ce cas, ou pour toute autre cause de vacance, que si le nombre des membres en exercice est inférieur à 4.

Les nominations partielles peuvent être faites au cours de toute session ordinaire ou extraordinaire.

318. La Commission coloniale doit être renouvelée tout entière chaque année, à la fin de la deuxième session ordinaire du Conseil général. Ce renouvellement ne pourrait avoir lieu à une autre session, sauf s'il s'agit de renouvellement intégral de l'assemblée locale. Dans ce cas, la nomination de la Com-

mission a lieu à la première réunion utile du Conseil ; et le renouvellement commence à la fin de la session budgétaire.

319. La Commission coloniale est élue au scrutin secret, et les opérations du scrutin auquel il est procédé à cet effet peuvent donner lieu à recours contentieux en annulation (Conseil d'Etat, 17 février 1911).

320. Les séances de la Commission coloniale ne sont pas publiques ; et les procès-verbaux des délibérations ne doivent pas être publiés.

Les seuls membres de la Commission coloniale doivent participer à ses délibérations. Des conseillers généraux, voire le président du Conseil général, ne pourraient assister aux réunions de la Commission et prendre part à ses travaux, même à titre purement consultatif (D. en Conseil d'Etat, 1er juillet 1873 — Rhône).

321. *Attributions de la Commission coloniale.* — Il a déjà été indiqué que la Commission coloniale exerce deux catégories d'attributions : qu'elle règle tantôt les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général, tantôt les affaires pour lesquelles elle a reçu compétence propre et exclusive. Enfin, la Commission donne son avis au Gouverneur, chaque fois qu'elle en est sollicitée, ou formule des observations sur les questions d'intérêt local, chaque fois que cela lui paraît utile.

322. *Affaires renvoyées par le Conseil général.* — La Commission coloniale, agissant par délégation du Conseil général, n'a évidemment pas d'autres pouvoirs que ceux que la loi a accordés au Conseil lui-même; et elle ne peut agir que dans la limite du mandat qui lui a été donné. Ce mandat doit être exprès et résulter d'une délibération en due forme, devenue définitive et exécutoire. Le mandat doit être toujours temporaire et se rapporter à un objet précis et bien déterminé. Par conséquent, le Conseil général ne pourrait déléguer de façon permanente à la Commission le soin de statuer sur une caté-

gorie d'affaires non spécifiées (Avis du Conseil d'Etat, 5 décembre 1872, 13 mars 1873).

323. Il y a, en outre, des questions que, vu leur importance, le Conseil général doit solutionner lui-même et pour le règlement desquelles délégation ne pourrait pas être donnée à la Commission coloniale. La Commission coloniale ne pourrait être chargée, par exemple, du soin de voter le budget primitif ou supplémentaire, d'établir une taxe nouvelle ou une majoration de taxe, etc...

324. L'article 6 de la loi du 5 avril 1884 requiert l'intervention du Conseil général dans la procédure relative aux modifications à apporter à la circonscription des communes ; l'article 12 donne encore des attributions plus décisives au Conseil général en matière de sectionnement de commune. Ces attributions ne sauraient être déléguées à la Commission coloniale (avis du Conseil d'Etat, 26 février 1874).

325. La Commission coloniale ne peut agir que dans la limite de la délégation qui lui a été donnée par le Conseil général. Les décisions prises par elle dans cette limite sont définitives et produisent les mêmes effets que si elles avaient été rendues par le Conseil général lui-même ; elles n'ont pas à être ratifiées par le Conseil et ne pourraient lui être déférées à nouveau par voie d'appel (C. d'Et., 4 février 1876).

Le mandat cesse de plein droit, une fois réglée l'affaire qui en faisait l'objet. Le Conseil général peut toujours le révoquer avant que ce règlement n'ait eu lieu.

326. *Attributions propres de la Commission coloniale.* — La Commission coloniale, délégation permanente du Conseil général, a pour mission générale de suivre l'exécution de toutes les délibérations de l'assemblée locale, c'est-à-dire de contrôler et surveiller l'administration du Gouverneur, de fournir à ce haut fonctionnaire des avis propres à éclairer ses décisions et à l'aider à interpréter exactement les votes du Conseil. L'avis de la Commission ne lie pas le Gouverneur. Il est fourni

à titre consultatif ; mais, parfois, il doit être sollicité obligatoirement ; et le Gouverneur commettrait un excès de pouvoir en s'abstenant de le provoquer. La Commission peut et doit appeler l'attention du Gouverneur, chaque fois qu'elle le juge utile, sur toutes questions intéressant la colonie.

327. La Commission coloniale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du Gouverneur : 1° détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge de la colonie, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ; 2° fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts coloniaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général ; 3° fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité coloniale (art. 14, D. 12 juin 1879).

328. L'attention ne saurait être trop sérieusement appelée sur ces importantes attributions de la Commission coloniale. C'est en les remplissant effectivement que la Commission coloniale pourra suivre efficacement l'exécution des décisions de l'assemblée locale intéressant l'outillage public de la colonie, et empêcher, comme il arrive trop souvent, que les crédits destinés aux dépenses de cette nature ne soient détournés de leur affectation.

329. Non moins importantes sont les attributions de la Commission coloniale en matière budgétaire.

L'article 13 du décret du 12 juin 1879 prescrit qu'à l'ouverture de la session budgétaire, la Commission coloniale fasse un rapport sommaire au Conseil général et lui présente ses observations sur le projet de budget préparé par l'Administration.

Mais il a déjà été fait remarquer qu'aucun texte ne prescrivait au Gouverneur de communiquer son projet de budget à la Commission coloniale; et que, si l'on pouvait soutenir, non sans raison, que cette obligation résultait de façon suffisante de la prescription même dont il s'agit de l'article 14 du décret du 12 juin 1879, aucun délai n'était imparti au Gouverneur

pour faire la communication indispensable. Cette lacune a été comblée par la loi du 28 novembre 1916, qui a rendu applicable aux Antilles et à la Réunion l'article 57 de la loi du 10 août 1871.

330. Le Gouverneur est donc *tenu* de communiquer à la Commission coloniale, avec toutes pièces à l'appui, *dix jours au moins* avant l'ouverture de la deuxième session ordinaire, le projet de budget qu'il doit soumettre au Conseil général. La Commission examine ce projet, étudie les pièces annexes et consigne ses observations dans un rapport.

En même temps, la Commission résume ses travaux dans un autre rapport et dégage ses conclusions dans une série de résolutions ou propositions qu'elle soumet à l'appréciation du Conseil. Ses investigations peuvent porter sur toutes les manifestations de la vie administrative de la colonie.

331. Parallèlement, à la même session budgétaire, le Gouverneur doit rendre compte au Conseil général, dans un rapport « *spécial et détaillé* », de la situation de la colonie et de l'état des différents services publics.

Ce rapport est imprimé et distribué à tous les membres du Conseil général *huit jours* au moins avant l'ouverture de la session (art. 56, loi de 1871, art. 1er, loi du 28 novembre 1916).

L'observation de ces prescriptions doit permettre aux conseillers généraux de disposer, en entrant en session — ce qui leur a manqué jusqu'ici — d'une documentation propre à les éclairer sur la véritable situation de la colonie et sur ses besoins réels.

332. *Contrôle de la Commission coloniale sur l'exécution du budget.* — Le budget voté et arrêté, il faut en poursuivre l'exécution. Ici encore, la tâche de la Commission coloniale est d'extrême importance, sa mission de contrôle, essentielle. Aux termes de l'article 12 du décret de 1879, le Gouverneur « *est tenu* » d'adresser, au commencement de chaque mois, à la Commission coloniale, *l'état détaillé* des distributions de crédit

qu'il a faites, et, à la fin de chaque trimestre, celui des mandats de payement qu'il a délivrés durant cette période, concernant le budget local.

L'état détaillé des distributions mensuelles de crédits permet à la Commission de suivre, pas à pas, l'exécution du budget, de se rendre compte de l'effort fait par l'Administration pour appliquer les décisions du Conseil général , et, plus spécialement, les votes intéressant l'outillage public de la colonie. C'est par l'examen de cet état que la Commission peut constater si l'ordre de priorité établi, par le Conseil ou par elle-même, pour l'exécution des travaux est suivi ; si dans les distributions mensuelles de crédit, la part allouée à ces travaux est suffisante ou non, et de provoquer, au besoin, des explications sur son insuffisance, etc.

La Commission coloniale n'a pas à s'immiscer dans des détails d'exécution. Ce n'est pas son rôle. Mais elle a pour devoir étroit de s'assurer que l'exécution des travaux ordonnés se poursuit selon la volonté du Conseil général, qui, seule, doit compter et doit être respectée. Si le Conseil général, ou à défaut la Commission coloniale, elle-même, a décidé que tel travail doit être fait avant tel autre, l'administration *est tenue* de suivre l'ordre prescrit. Elle n'a pas le droit de l'intervertir, du moins sans avis favorable de la Commission coloniale et pour des motifs sérieux, dont il doit être rendu compte au Conseil général.

333. Si nous insistons sur cette question, c'est que nous avons acquis la conviction profonde, fruit d'une longue et décevante expérience, que seuls des efforts associés, tenaces et persévérants du Conseil général et de sa Commission coloniale, permettront de réaliser aux colonies les travaux d'utilité publique dont la nécessité est unanimement proclamée, mais dont l'impéritie et l'instabilité administratives menacent de continuer à faire ajourner indéfiniment l'exécution. C'est d'ailleurs aux représentants de la colonie à connaître ses véritables besoins et à s'appliquer à y donner satisfaction.

Cette tâche est la leur. Ils n'ont pas à compter sur d'autres pour la remplir. Sur le terrain de la défense des intérêts locaux, ils doivent jouer le rôle actif et énergique de propulseur ou de moteur. S'ils consentent à abandonner ce rôle, le seul qui puisse convenir à leur indépendance et à leur dignité, pour se mettre à la remorque de la routine administrative, ils acceptent du même coup à condamner la colonie à la stagnation et à la médiocrité, sinon à la misère perpétuelle.

334. L'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 fait désormais au Gouverneur l'obligation de consulter la Commission coloniale avant de prendre, dans certains cas urgents, des arrêtés d'ouverture de crédits supplémentaires.

Cette prescription permettra à la Commission coloniale de renforcer très utilement son contrôle sur l'exécution du budget. L'Administration devra justifier les dépassements de dépenses qui motivent les crédits supplémentaires qu'elle estime nécessaires. La Commission pourra ainsi se rendre compte si le contrôle des dépenses engagées s'exerce effectivement. Le désaccord entre la Commission et l'Administration sur l'utilité de nouveaux crédits rendra celle-ci circonspecte ; car le Conseil général aura à ratifier l'arrêté que le Gouverneur pourra prendre malgré l'avis défavorable de la Commission et se solidariser avec celle-ci contre une mesure dont l'urgence ni la nécessité ne lui paraîtront pas avoir été démontrées.

335. *Les attributions de la Commission coloniale en matière de vicinalité.* — Le décret du 12 juin 1879 n'a pas reproduit les articles du titre VI de la loi du 10 août 1871 relatifs aux attributions propres conférées à la Commission départementale en matière de voirie vicinale. La raison donnée, c'est qu'il n'y avait pas alors de régime vicinal légal aux colonies. L'on se contenta de constater cette lacune et personne ne se soucia de la faire combler, bien qu'elle intéressât le problème même de la prospérité économique de nos vieilles colonies.

Il y a été pourvu par la loi du 24 avril 1918 dont les articles 9 et 10 ne font que reproduire, avec d'insignifiantes rectifications de rédaction, les dispositions des articles 86 et 88 de la loi de 1871.

336. L'article 9 de la loi du 24 avril 1918 confère à la Commission coloniale, en matière de chemins vicinaux ordinaires, les pouvoirs reconnus au Conseil général relativement aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

La Commission coloniale prononce sur l'avis des Conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires et ruraux, la fixation de la largeur et de la limite des dits chemins. Elle exerce, à cet égard, les pouvoirs conférés au Conseil général par les articles 1 et 2 de la loi du 24 avril 1918. Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation de chemins vicinaux et ruraux, conformément au dernier paragraphe de l'article 4 de la même loi (art. 9).

337. L'avis du Conseil municipal intéressé est obligatoire. Si la Commission coloniale n'est pas forcée de prendre une décision conforme à cet avis, elle n'est pas moins tenue, sans excéder ses pouvoirs, de recueillir cet avis avant de se prononcer (Conseil d'Etat, 5 janvier 1877, 6 juillet 1883).

338. Comme pour toute affaire sur laquelle la Commission coloniale ou le Conseil général peuvent être appelés à délibérer, une instruction préalable doit être faite par l'Administration, lorsqu'il s'agit de classer ou de déclasser, etc., un chemin vicinal ou rural.

339. Les décisions régulières de la Commission coloniale intéressant le classement, le déclassement, l'élargissement, le redressement, la fixation des limites des chemins vicinaux et ruraux, emportent les mêmes effets que celles prises par le Conseil général relativement aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.

340. Les dégradations causées aux chemins vicinaux ou ruraux par des exploitations ou entreprises industrielles ou agricoles de toute nature peuvent faire imposer aux entrepreneurs ou propriétaires des subventions spéciales dont la quotité doit toujours être proportionnée au dommage extraordinaire imputé aux exploitations. Ces subventions peuvent être payées en argent ou en nature. C'est la Commission coloniale qui les règle, chaque année, sur la demande des communes, après expertises contradictoires. Ces subventions peuvent aussi être déterminées par abonnement ; et c'est, dans ce cas encore, par la Commission coloniale qu'elles sont réglées (loi du 24 avril 1918, art. 4).

341. C'est le Conseil général, lui-même, qui doit répartir les subventions accordées aux chemins vicinaux de toutes catégories. Mais lorsque cette répartition n'a pas été faite par l'Assemblée locale, c'est à la Commission coloniale qu'il appartient d'y procéder. Cette disposition n'est pas expressément inscrite dans les textes. Mais l'attribution qu'elle confère à la Commission coloniale nous paraît résulter suffisamment de la nature même de cette Commission, qui n'est que la délégation permanente du Conseil général, et qui, par conséquent, peut seule avoir qualité pour décider, sauf rectification, sur les matières rentrant dans la compétence de l'assemblée locale.

342. Les décisions prises par la Commission coloniale sur les matières énumérées à l'article 9 de la loi du 24 avril 1918 sont communiquées au Gouverneur et aux autres parties intéressées. Elles peuvent être frappées d'appel devant le Conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit par le Gouverneur, soit par les Conseils municipaux, ou par toute autre partie intéressée.

L'appel doit être notifié au président de la Commission, dans le délai d'un mois, à partir de la communication de la décision. Le Conseil général statuera définitivement, à sa prochaine session.

Les décisions de la Commission coloniale pourront être aussi déférées au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours au Conseil d'Etat doit avoir lieu dans le délai de deux mois, à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais ; il est suspensif dans tous les cas (art. 10).

C'est la communication au préfet et la notification aux Conseils municipaux et aux parties intéressées qui fixent le point de départ des délais d'appel au Conseil général ou de recours au Conseil d'Etat.

L'appel au Conseil général, qui doit être adressé au président de la Commission coloniale dans le délai prescrit, n'est pas suspensif.

Le Gouverneur instruit l'affaire et signifie l'appel aux parties intéressées. Les requérants peuvent déposer des mémoires écrits à l'appui de leurs réclamations (Conseil d'Etat, 17 janvier 1879).

Le Conseil général doit statuer dans sa plus prochaine session. Mais s'il estime que l'affaire n'est pas au point et qu'il importe de recueillir des renseignements complémentaires, il peut ajourner sa décision à une autre session (Conseil d'Etat, 17 janvier 1879).

343. — Le recours au Conseil d'Etat contre une décision de la Commission coloniale prise par application de l'article 9 de la loi du 24 avril 1918, n'est recevable que s'il invoque un excès de pouvoir ou la violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. L'appréciation des questions de fait, d'utilité ou d'opportunité est réservée au Conseil général.

Le recours ne peut être exercé que par le Gouverneur, les Conseils municipaux, après délibération régulière à cet effet, — et non par les conseillers municipaux individuellement, — par toute partie lésée, excipant d'un intérêt personnel et direct ; la seule qualité de contribuable dans la commune ne suffirait pas. Toutes ces règles résultent d'une jurisprudence

constante du Conseil d'Etat établie par de nombreux arrêts (20 novembre 1885, 9 juillet 1886, 8 août 1895, 7 août 1900, 20 juin 1902, etc., etc.).

Le recours pour excès de pouvoir doit être porté directement devant le Conseil d'Etat. Il doit être enregistré dans les deux mois — plus les délais de distance pour les colonies ; au total, sept mois pour la Guadeloupe et la Martinique et dix mois pour la Réunion — au secrétariat du Conseil d'Etat.

344. *Désaccord et conflit entre le Gouverneur et la Commission coloniale.* — L'article 17 du décret du 12 juin 1879 prévoit le cas de désaccord ou de conflit entre l'Administration et la Commission coloniale. Il spécifie que l'affaire qui donne lieu au désaccord peut être renvoyée à la plus prochaine réunion du Conseil général ; et que, dans le cas de conflit, ou dans celui où la Commission coloniale aurait outrepassé ses attributions, le Conseil général sera immédiatement convoqué pour statuer sur les faits qui lui seront soumis.

345. Quand y aura-t-il simple désaccord, et quand y aura-t-il conflit ?

Le texte ne contient aucune indication qui permette de formuler une règle, de déterminer une démarcation précise entre ces deux catégories d'incidents.

L'on peut concevoir seulement qu'un conflit n'est qu'un désaccord aggravé du fait de l'importance de l'affaire sur laquelle il porte et de l'urgence de la solution à appliquer.

C'est évidemment au Gouverneur, dont l'action se trouvera plus ou moins complètement entravée, suivant les cas, par l'opposition de la Commission, à apprécier la gravité du dissentiment et à décider s'il convient d'en appeler immédiatement au Conseil général ou d'attendre la prochaine réunion de l'Assemblée.

D'autre part, si le Gouverneur croyait pouvoir passer outre à l'opposition de la Commission et prendre des mesures d'exécution que celle-ci jugerait inopportunes, illégales ou dangereuses, une session extraordinaire de l'assemblée locale pour-

rait être provoquée d'urgence par le président ou l'un des membres de la Commission agissant, en son nom personnel, qui en ferait signer la demande aux deux tiers des conseillers en exercice (loi du 28 novembre 1916).

Le Conseil général peut, selon qu'il juge, accepter la manière de voir de sa Commission ou celle de l'Administration.

Son refus de se prononcer sur le différend dont il est saisi est interprété comme une approbation implicite des actes de la Commission (C. d'Et., 27 juin 1874).

Dans le cas où le conflit entre la Commission coloniale et l'Administration est tranché en faveur de cette dernière, le Conseil général peut et doit même, s'il estime qu'il y a une trop grande divergence de vues entre la Commission et lui, considérer que celle-ci, qui ne doit être que sa délégation et l'interprète de ses volontés, n'incarne pas exactement ses inspirations et procéder à la nomination d'une nouvelle Commission coloniale (D. du 12 juin 1879, art. 17).

CHAPITRE XVIII

Attributions du Conseil général en matière de finances municipales

SECTION I

346. La loi du 24 avril 1833 prescrivait par son article 3, n° 1, qu'il serait statué par ordonnance royale sur l'organisation administrative des anciennes colonies, *le régime municipal excepté.*

Aux termes de l'article 4 de la même loi, toutes les matières que les articles précédents n'avaient pas réservées aux lois ou aux ordonnances, devaient être réglées par le Conseil colonial.

L'organisation municipale et, en particulier, le droit de créer des sources de revenus pour les budgets communaux, entraient ainsi dans les attributions de l'assemblée coloniale.

Un décret du Gouvernement provisoire du 27 avril 1848 supprima les Conseils coloniaux et décida que certaines des attributions de ces assemblées seraient exercées par des commissaires généraux de la République. Ces hauts fonctionnaires acquirent ainsi le droit de statuer par arrêtés provisoirement exécutoires, sauf approbation du Ministre, sur tout ce qui intéressait le régime municipal.

Les Gouverneurs ne tardèrent pas à remplacer les commissaires généraux et à hériter de toutes leurs prérogatives.

C'est en vertu des textes sus-visés que furent rendus le décret colonial du 12 juin 1837, sur l'organisation municipale à la Martinique; celui du 20 septembre 1837, sur l'organisation municipale à la Guadeloupe, et l'arrêté local du 12 novembre 1848, réglant la question à la Réunion.

Le régime créé par ces actes dura jusqu'à la promulgation du sénatus-consulte du 3 mai 1854, exception faite des changements survenus en 1848 dans le mode de recrutement des assemblées municipales.

L'article 3 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 stipulait :

Le territoire des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion est divisé en communes. Il y a dans chaque commune une administration composée du maire, des adjoints et du Conseil municipal.

Les maires, les adjoints, les conseillers municipaux sont nommés par le Gouverneur.

L'article 6, § 8, spécifiait qu'il serait statué par décrets de l'Empereur rendus en la forme de règlement d'administration publique, sur l'Administration municipale, en ce qui n'était pas réglé par le sénatus-consulte.

C'était donc un règlement d'administration qui devait déterminer le régime des finances municipales.

En attendant que fut pris le décret indispensable qui, à notre connaissance, ne fut jamais rendu, les Gouverneurs restaient investis, en matière d'administration communale, des pouvoirs hérités des commissaires généraux de la République, en 1848, et que ceux-ci avaient recueillis dans la succession des Conseils coloniaux.

Le sénatus-consulte de 1854 et celui de 1866 n'attribuèrent aucune compétence au Conseil général en matière d'organisation municipale.

Relativement aux finances communales, le sénatus-consulte du 4 juillet permettait seulement au Conseil général d'allouer des subventions pour les dépenses des chemins d'intérêt collectif ; de statuer sur les offres de concours faites par les communes, en vue de certaines dépenses à la charge de la

colonie. Enfin, et c'est la disposition importante, l'article 2 de ce sénatus-consulte stipule :

Le Conseil général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance...

347. Le régime municipal des vieilles colonies est aujourd'hui celui de la loi du 5 avril 1884 ; loi qualifiée à juste titre de grande charte communale française.

En principe, les recettes des budgets des communes de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion sont les mêmes que celles des communes de la métropole. Elles trouvent leurs sources dans les articles 133, 141, 142 de la loi du 5 avril 1884. L'article 133, n° 14, *in fine*, décide que les communes de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion pourront, en outre, percevoir des *ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets.*

348. Comment faut-il entendre cette disposition ?

Un premier point paraît hors de discussion :

Toutes les taxes et contributions communales antérieures à la loi de 1884 et établies régulièrement, dans la limite des attributions des pouvoirs locaux qui les ont instituées, se trouvent ainsi légalisées. Les Conseils municipaux peuvent continuer à les appliquer, en modifier les tarifs, sauf approbation de leurs délibérations par le Gouverneur.

349. *Quid* des modifications portant sur le mode d'assiette et les règles de perception de ces taxes ?

Notre sentiment est que la loi seule pourrait les opérer.

Nous pensons que la promulgation aux colonies de la loi du 5 avril 1884 a implicitement abrogé la disposition du huitième paragraphe de l'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Et nous nous permettons de ne pas partager sur ce point l'avis du Conseil d'Etat quant à la survivance de cette disposition qui ne cadre plus du tout ni avec l'organisation générale ni avec l'organisation municipale des vieilles colonies.

Dans le système du sénatus-consulte de 1854, Conseils

municipaux et Conseils généraux étaient plutôt des Conseils de gouvernement que des assemblées délibérantes. Leurs membres ne représentaient pas les contribuables, puisqu'ils n'étaient pas élus par ceux-ci, mais nommés par le Gouverneur. C'est le pouvoir exécutif qui décrétait l'impôt sous toutes ses formes, en s'entourant d'avis qui ne le liaient aucunement. Tout se tenait.

Aujourd'hui, un Conseil général élu vote les taxes et contributions nécessaires à l'acquittement des dépenses du service local.

La loi a énuméré les recettes dont se compose le budget communal. Le Gouvernement peut-il ajouter *ad nutum* d'autres recettes à celles prévues par les lois, en décidant, par exemple, que telle taxe ou contribution locale sera majorée d'un tantième au profit des communes ?

350. L'on verra mieux la position de la question, par la lecture d'un avis du 12 mai 1885 du Conseil d'Etat, dont voici le texte :

Avis *sur la question de savoir si la loi municipale du 5 avril* 1884 *a supprimé, pour les communes de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion le droit d'avoir une part dans le produit du principal des Contributions directes et indirectes.*

La section des Finances, des Postes et Télégraphes, de la Guerre, de la Marine et des Colonies du Conseil d'Etat qui, sur le renvoi ordonné par le Ministre de la Marine et des Colonies, a examiné la question de savoir si la loi municipale du 5 avril 1884 a supprimé pour les communes de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion le droit d'avoir une part dans le produit du principal des contributions directes et indirectes ;

Vu la dépêche en date du 23 février 1885, par laquelle le Ministre saisit la section ;

Vu l'avis de la Commission provisoire chargée de remplacer le Conseil d'Etat, en date du 16 janvier 1872, relatif à l'annulation d'une délibération par laquelle le Conseil général de la Réunion s'attribuait le droit de fixer le maximum de centimes additionnels que pourraient s'imposer les communes de cette Colonie ;

Vu l'avis de la section des Finances, de la Guerre, de la Marine et

des Colonies du Conseil d'Etat, relatif à la responsabilité des communes de la Martinique, en date du 14 novembre 1876 ;

Vu la note de la même section, en date du 30 juillet 1884, relative au projet de décret concernant les droits sur les spiritueux à la Martinique ;

Vu les art. 4, 5, 6 et 8 de la loi du 24 avril 1833 sur le régime législatif des Colonies ;

Vu le décret du Gouvernement provisoire, en date du 27 avril 1848, autorisant les Commissaires généraux de la République à statuer par arrêtés provisoirement exécutoires sur les matières énumérées dans les art. 4, 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833 ;

Vu le sénatus-consulte du 3 mai 1854 réglant la constitution des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, en particulier l'art. 6, § 8, qui décide que des règlements d'administration publique statuent sur l'administration municipale, et les articles 13 et 16 relatifs au vote par le Conseil général des taxes destinées à pourvoir aux dépenses du service local ;

Vu le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 portant modification du sénatus-consulte du 3 mai 1854, en particulier les dispositions des articles 1 et 3 relatives au vote par le Conseil général des taxes nécessaires pour acquitter les dépenses de la Colonie ;

Vu la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, en particulier les art. 68, § 7, 69, 133, § 14, 165, § 4, 166 et 168 ;

Considérant qu'il résulte des termes de l'article 4 de la loi du 24 avril 1833 que les Conseils coloniaux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, avaient qualité pour légiférer dans les conditions prévues aux art. 5 et 8 de la dite loi, en matière d'organisation municipale et en particulier sur les recettes des budgets communaux, que ce droit a été par le décret sus-visé du 27 avril 1848 dévolu aux Commissaires généraux de la République et par suite aux Gouverneurs ;

Considérant que depuis le sénatus-consulte du 3 mai 1854, les Conseils généraux des anciennes colonies n'ont plus, en matière de recettes municipales, le droit de légiférer que possédaient les Conseils coloniaux sous le régime de la loi de 1833 ; que le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (art. 13) et celui du 4 juillet 1866 (art. 1er) n'ont conféré aux dits Conseils généraux l'attribution de voter des taxes et contributions que pour l'acquittement des dépenses de la colonie ; que l'exception explicitement formulée à l'occasion de l'octroi de mer par l'article 2 de ce dernier sénatus-consulte confirme la règle générale qui vient d'être rappelée ; qu'il en est ainsi, à plus forte raison, depuis la loi du 5 avril 1884 qui étend dans la plus large mesure aux communes des colonies anciennes, les dispositions de la législation municipale de la métropole ;

Considérant, dès lors, que les prélèvements sur les contributions et taxes coloniales qui ont été attribués aux communes par des

décrets coloniaux intervenus dans les conditions prévues aux art. 5 et 8 de la loi de 1833 ou des arrêtés des Gouverneurs, antérieurement au régime créé par le sénatus-consulte du 3 mai 1854, existent en vertu d'actes législatifs ; qu'il en résulte au profit des municipalités de véritables droits acquis dont elles ne pourraient être dépouillées par des délibérations des Conseils généraux ; que ces droits acquis ne pourraient être supprimés que par des décrets délibérés en Conseil d'Etat et constituant ainsi des actes législatifs, en vertu de l'art. 6, § 8, du sénatus-consulte du 3 mai 1854, sous la réserve du droit qui appartient aux Conseils généraux, en vertu de l'art. 1er du sénatus-consulte de 1866, de voter le tarif des perceptions même grevées d'attributions au profit des communes ;

Considérant, d'autre part, que ces attributions aux communes, dès qu'elles ont pour origine des délibérations des Conseils généraux postérieures au sénatus-consulte du 3 mai 1854, ne constituent que des subventions analogues à celles que les assemblées départementales de la métropole peuvent accorder à une ou plusieurs communes, et dont l'importance et la répartition sont subordonnées aux votes annuels de ces assemblées ;

Considérant, qu'aux termes de l'article 133, n° 14, de la loi du 5 avril 1884, les recettes municipales comprennent, dans les trois anciennes colonies, les ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets ; qu'en vertu de la disposition non abrogée de l'article 6 § 8, du sénatus-consulte du 3 mai 1854, des décrets délibérés en Conseil d'Etat statuent sur l'administration municipale en tout ce qui n'a pas été réglé par la loi sus-visée de 1884 ; que dès lors, des décrets ainsi délibérés sont suffisants et nécessaires pour autoriser dans les communes coloniales la perception de taxes particulières directes ou indirectes et pour fixer les règles d'assiette de ces taxes ; qu'en ce qui concerne les tarifs des droits à percevoir, il appartient aux assemblées communales, par application de l'article 68, § 7, de la loi municipale, de les voter, sous la réserve de l'approbation de l'administration supérieure ; qu'il résulte de la combinaison des articles 69 et 165, § 4, de la dite loi, que ce droit d'approbation des délibérations communales appartient, en principe, aux Gouverneurs ; que ces règles ont été déjà appliquées par le Conseil d'Etat relativement aux droits municipaux de licence dans le projet de décret sur l'impôt des spiritueux à la Martinique ;

Considérant, d'ailleurs, que rien ne fait obstacle à ce que les perceptions qui pourraient être approuvées au profit des communes par des décrets spéciaux puissent revêtir, dans certaines cas, la forme de taxes additionnelles aux perceptions effectuées pour le compte du service local, sauf à imposer aux communes une part contributive dans les frais de perception ; que, toutefois, en ce qui concerne les centimes additionnels portant également sur les contributions directes correspondant à celles de la métropole, il a été

statué complètement par la loi du 5 avril 1884 sur la compétence des diverses autorités appelées à les voter et à en autoriser la perception ;

EST D'AVIS :

Qu'il y a lieu de répondre dans le sens des observations qui précèdent à la question posée par le Ministre.

351. *La loi du 4 janvier* 1920. — L'interprétation, à notre sentiment erronée, donnée dans l'avis qui précède, ne peut plus être maintenue depuis la promulgation de la loi du 4 janvier 1920, qui a modifié, en tant qu'elles s'appliquent à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, certaines dispositions de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884.

La comparaison des deux textes permettra de mieux saisir les changements opérés dans l'ancienne rédaction.

Art. 133. — Les recettes du budget ordinaire se composent :

ANCIEN TEXTE	NOUVEAU TEXTE
. . . . .	. . . . .
3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes *par les lois de finances* ;	3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes *par des délibérations du Conseil général exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du budget local* ;
4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de *l'Etat* ;	4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains impôts et droits perçus pour le compte de *la colonie* ;
14° *in fine*... et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et *décrets*.	14° ... et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois *ou des délibérations du Conseil général, exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du budget local*.
(Loi du 5 avril 1884, art. 133).	(Loi du 14 janvier 1920, art. 3).

352. Le paragraphe premier de l'article 141 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par l'article 2 de la loi du 7 avril 1902, dispose :

ART. 141, § 1er. — Les Conseils municipaux votent les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

L'article 4 de la loi du 4 janvier 1920 complète ainsi cette disposition :

... Ils (les Conseils municipaux) votent également les centimes additionnels dont la perception est autorisée par des délibérations du Conseil général à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

353. Par la loi du 4 janvier 1920, le Conseil général acquiert la possibilité de créer pour les communes, dans les mêmes conditions que pour le budget local, des sources de recettes où l'on pourra puiser pour faire face aux obligations chaque jour grandissantes de la vie municipale.

Nous ne croyons pas qu'il soit utile d'insister sur l'importance de cette réforme, qui réalise certainement la plus large mesure de décentralisation qui ait été édictée au profit des colonies, depuis le vote du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

354. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi devenue, après que le texte eut été amendé par nous-même, la loi du 4 janvier 1920, nous écrivions pour justifier l'extension des attributions du Conseil général en matière de finances communales :

Quelles que soient les réformes que l'on opérera dans l'organisation des communes coloniales, quelque soin que l'on mettra à harmoniser cette organisation avec celle de la métropole, la vie municipale ne pourra se développer utilement dans nos possessions d'outre-mer que si elle est alimentée par un régime financier adapté aux conditions économiques locales et en relation étroite avec le régime fiscal de chaque colonie.

L'on sait que nos vieilles colonies (sénatus-consulte du 4 juillet 1866, loi de finances du 13 avril 1900, art. 33) jouissent de l'autonomie financière, sous la tutelle de la métropole.

Toutes leurs dépenses sont à leur charge ; et elles doivent se procurer, par elles-mêmes, toutes les ressources nécessaires à l'acquittement de ces dépenses.

En fait, leur régime fiscal diffère, du tout au tout, de celui de la métropole. Les impôts ne sont pas les mêmes ; et les dispositions de nos lois de finances, sauf stipulations spéciales, ne s'étendent pas aux colonies.

Or, les ressources des budgets communaux des colonies où la loi du 5 avril 1884 a été déclarée applicable, sont en principe, et sauf l'exception prévue par le n° 14 de l'article 133 de cette loi, exactement les mêmes que pour les communes de la France continentale.

Aux termes des n°s 3 et 4 de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884, notamment, les Recettes du budget ordinaire des communes se composent :

. . . . . .

3° *Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances* ;

4° *Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat...*

Il est évident que ces deux dispositions ne peuvent pas jouer au profit des communes de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

Le n° 14 du même article 133 stipule bien, *in fine*, qu'en Algérie et dans les colonies le budget communal peut s'alimenter de ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat interprète cette disposition de façon restrictive et tend à en limiter le champ d'application à la perception des taxes communales spéciales à certaines colonies, légalement établies avant la promulgation dans ces colonies de la loi du 5 avril 1884.

En fait, les communes coloniales auxquelles la législature impose toutes les charges et obligations supportées par celles de la métropole se trouvent dans l'impossibilité de s'acquitter des devoirs qui leur incombent, faute de pouvoir se procurer les ressources qui leur permettraient d'y faire face. C'est en vain qu'on y déclare applicables les lois sur l'enseignement primaire, sur l'assainissement des villes et bourgs, sur l'hygiène publique et la protection de la santé publique, sur l'assistance publique, sur l'obligation d'entretenir les chemins vicinaux, etc., etc. Pour toutes ces dépenses, il faut de l'argent. Le législateur métropolitain l'a prévu. A côté de la charge, il a créé la ressource.

Mais il n'a disposé, en ce qui concerne les recettes, que pour le budget communal métropolitain. Seule la représentation du contribuable colonial, c'est-à-dire le Conseil général, est apte à créer pour les communes les sources de revenus généraux ou spéciaux où elles pourront puiser, pour assurer le complet développement de l'activité municipale.

Il faut, de toute nécessité, et sous les conditions mêmes où s'exercent les prérogatives financières des Conseils généraux pour l'établissement des contributions et taxes perçues par le budget de chaque colonie, que ces assemblées puissent voter l'application à ces taxes et contributions de centimes ordinaires et spéciaux au profit des communes, ou décider qu'une portion de certains impôts et

droits perçus pour le compte de la colonie sera attribuée aux communes.

Cette réforme offrirait-elle le moindre inconvénient et pourrait-elle prêter au moindre abus ?

Evidemment non.

Les pouvoirs conférés au Gouverneur par les articles 145 et suivants de la loi du 5 avril 1884 suffisent à apaiser toutes les craintes et tous les scrupules.

355. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'ajouter à ces explications.

Nous rappellerons seulement que l'article 8 de la loi des douzièmes provisoires du 31 mars 1919 autorise le Conseil général à créer des ressources spéciales destinées aux dépenses d'établissement, de réfection et d'entretien de *chemins vicinaux de toute catégorie*, et partant de chemins vicinaux ordinaires, dont les dépenses incombent légalement aux communes seules.

Rappelons encore la loi du 15 juillet 1920, qui rend applicables aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane les principales prescriptions de la législation d'assistance et de solidarité sociales de la métropole et dont l'article 3, § 2, dispose :

Le Conseil général statuera sur la part de la dépense à mettre à la charge des communes et sur la base de la répartition à faire entre elles. Il pourra créer, dans les conditions où s'exercent ses prérogatives financières, *pour le budget local et pour les budgets communaux, des ressources spéciales* sous forme de centimes additionnels, de majorations de taxes ou de taxes particulières, pour l'acquittement des charges qui résulteront de l'application de la présente loi et du décret sus-visé du 4 juin 1909.

Enfin, la loi du 28 février 1916, qui a créé un fonds commun de contributions au profit des communes métropolitaines, contient un article 6, qui y a été inséré sur notre demande, et qui est ainsi libellé :

Art. 6. — Les Conseils généraux des colonies où a été promulguée la loi du 5 avril 1884 pourront, sous les conditions dans lesquelles s'exercent leurs prérogatives financières, majorer le droit de consommation sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques au profit des communes.

356. L'on voit, par cet ensemble de dispositions, quelle action décisive le Conseil général est appelé à exercer désormais sur la vie municipale et, partant, sur la vie coloniale elle-même. En aidant les communes à protéger la santé publique, en pourvoyant aux dépenses d'assainissement et d'assistance sociale ; à dispenser largement l'instruction, par la multiplicité des écoles ; à développer et à entretenir en bon état leur voirie vicinale ; n'est-ce pas à la prospérité matérielle et au progrès social de la colonie que l'on travaille ? Conçoit-on qu'une famille puisse être tenue pour riche, quand tous ses membres sont pauvres, voire indigents ?

Si les Conseils généraux savent utiliser judicieusement les attributions nouvelles qui leur sont accordées, ils parviendront rapidement à faire de nos vieilles colonies de véritables petites France d'outre-mer.

Ils en ont maintenant la possibilité légale.

SECTION II

L'octroi de mer

357. L'octroi de mer, originaire d'Algérie, a été introduit aux colonies vers 1848. C'est un droit municipal, institué en vue de fournir des ressources aux budgets communaux. Pour bien se rendre compte du caractère de cette taxe *sui generis*, il faut imaginer que toutes les communes d'une même colonie se sont unies en un vaste syndicat, pour la perception des droits d'octroi que chacune d'entre elles pourrait percevoir à l'entrée de son territoire particulier. Le syndicat a décidé de reporter à la périphérie de la colonie la perception de l'octroi et d'en répartir le produit entre tous ses membres au prorata de sa consommation des denrées ou marchandises soumises à la taxe. Cette répartition est basée sur le chiffre de la population.

Le syndicat des communes aurait pu créer un service spécial chargé du recouvrement des droits d'octroi. Il a été jugé avantageux, à tous égards, de confier le soin de ce recouvrement au

service des douanes de la colonie, moyennant abandon au trésor local d'un tantième pour cent de la recette, pour couvrir les frais de perception.

L'octroi de mer, comme l'octroi de terre, est une taxe purement fiscale ; il ne doit avoir aucun caractère différentiel ; il doit frapper uniformément tous les objets, quelle que soit leur provenance ; les produits étrangers, comme les produits français, comme ceux récoltés ou fabriqués dans la colonie. Autrement, le droit d'octroi prendrait aspect de droit de douane. Le Conseil général serait alors incompétent pour l'établir ; et non seulement sa délibération devrait être annulée, mais encore sa perception pourrait donner lieu à une action en répétition contre la colonie.

358. Le Conseil général, disait l'article 2 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance..., naturels ou fabriqués, importés dans la colonie.

« Ces tarifs remarquait le Ministre de la Marine et des Colonies, dans ses instructions du 25 août 1866, ont, jusqu'à ce jour, été établis en vertu d'arrêtés du Gouverneur. A l'avenir, ils seront votés par les Conseils généraux. Mais il est bien entendu qu'il ne s'agit ici *que de droits fiscaux* qui doivent atteindre également tous les produits imposables, quels que soient leur provenance et le *pavillon importateur* (*sic*). » (Voir sur cette importante question, Conseil d'Etat, 15 septembre 1892, 18 juillet 1893, 16 janvier et 3 juillet 1894 ; Cassation, 11 mars 1885, 5 juin 1889, 7 janvier 1896, etc., etc.).

La taxe dite de l'octroi de mer a été légalisée par la formule générale de l'article 133, n° 14, *in fine*, de la loi du 5 avril 1884 ; elle l'a été encore, de façon plus formelle et expresse, par l'article 166 de la même loi qui prescrit :

Art. 166. — Les dispositions de la présente loi relatives aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer, qui reste assujetti aux règles en vigueur en Algérie et dans les colonies.

Il est difficile, après cela, de découvrir la base de l'assimila-

tion complète que le Conseil d'Etat semble vouloir établir entre les octrois municipaux de la métropole et l'octroi de mer.

On lit dans une note de la section des finances du Conseil d'Etat du 20 mars 1906 :

La section qui, sur le renvoi qui lui a été fait par le Ministre des Colonies, a pris connaissance de trois projets de décrets relatifs à l'assiette, au tarif et aux règles de perception des droits d'octroi de mer à la Martinique, croit devoir, avant de statuer, appeler l'attention du Ministre des Colonies sur l'utilité de marquer avec plus de netteté, de façon à éviter dans l'avenir toute difficulté de perception, le caractère de taxes de consommation, exclusif de tout caractère protecteur, qui doit appartenir aux droits d'octroi de mer. Il serait nécessaire, pour ce faire, que le tarif fût réduit *aux mêmes catégories d'objets* que les tarifs d'octroi de la métropole, c'est-à-dire aux objets dont l'usage comporte la consommation ou à ceux qui sont immobilisés dans le lieu sujet par leur incorporation au sol, objets dont la nomenclature est donnée par le décret *du* 12 *février* 1870 (!!!) Si cette restriction de la nomenclature des objets taxés ne paraît pas pouvoir, à raison des difficultés qui pourraient résulter pour l'équilibre des budgets communaux, être immédiatement réalisée, il est tout au moins nécessaire de faire disparaître du tarif un certain nombre de taxes proposées qui portent soit sur des objets ne figurant pas dans la nomenclature du décret de 1870, soit sur des objets ayant des similaires dans la colonie, pour lesquels des difficultés de perception à l'intérieur ne sont pas compensées par l'importance des produits. Les autres éliminations pourraient être ultérieurement et successivement effectuées, et, pour ce faire, *il conviendrait que les actes de perception de l'octroi de mer ne fussent, comme ceux des octrois de la métropole,* promulgués que pour des périodes successives de cinq années...

Ceux qui ont signé cette note ne se sont évidemment jamais douté de l'existence de l'article 166 de la loi du 5 avril 1884.

359. L'on pourrait faire le même reproche à une décision du 11 mars 1885 annulant un arrêté du Gouverneur de la Réunion relatif à l'octroi de mer (Sirey, 85-1-425).

La nature et l'essence même des droits d'octroi, dit la Cour de Cassation, sont de se référer uniquement à la consommation locale dans les limites d'un octroi municipal *circonscrit au territoire de la commune* au profit de laquelle il est établi, et la taxe qui étend son action au périmètre tout entier de l'île et qui atteint ainsi la con-

sommation générale du pays, présente les caractères constitutifs d'une taxe douanière.

Cette interprétation supprime tout simplement la taxe *sui generis* appelée octroi de mer et dont la caractéristique est précisément d'étendre son action au périmètre de l'île, à la périphérie de laquelle elle est perçue !

360. Le libellé du texte, ainsi que les termes de l'instruction ministérielle autorisaient les Conseils généraux à penser que seuls les produits *importés* dans la colonie, de quelque provenance que ce fût, étaient passibles des droits d'octroi de mer. Il n'est pas jusqu'à l'expression même servant à désigner cette taxe « octroi de *mer* » qui ne favorisât cette interprétation.

Les Conseils généraux des colonies se crurent autorisés à exonérer de tout droit d'octroi les objets résoltés ou fabriqués dans les colonies, similaires d'objets de provenance extérieure (métropolitaine ou étrangère) assujettis à ce droit.

L'article 2 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 leur attribuait aussi le pouvoir de voter les tarifs de douane sur les produits étrangers, sous réserve d'approbation de leurs délibérations par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi les colonies, pensait le Ministre de Chasseloup-Laubat, ne seront plus soumises à un régime douanier combiné dans un tout autre intérêt que le leur.

Les tarifs pourront être réglés dans l'*intérêt de leur industrie, de leur consommation et de leurs finances* ; et si le Gouvernement de l'Empereur a pensé que des actes aussi importants que ceux qui déterminent des tarifs de douane devaient être soumis à son approbation, il n'entend pas moins favoriser tout ce qui pourra tendre au développement des relations commerciales de nos établissements d'outre-mer...

Les colonies crurent devoir user de la prérogative que leur avait accordée le Gouvernement impérial, dans « l'intérêt de leur industrie, de leur consommation et de leurs finances ». Mal leur en prit.

On leur reprocha amèrement d'avoir, en général, supprimé les droits à l'importation sur les produits étrangers. L'on

trouvait naturel, cependant, de maintenir des droits à l'importation en France sur leurs produits, tandis qu'elles devaient recevoir en franchise les produits de la métropole :

Ce droit, vous le savez, c'est le droit du plus fort.

Or, les délibérations relatives aux droits de douane dont on a fait grief aux assemblées locales n'avaient pu avoir effet, devenir définitives et exécutoires qu'après approbation par décrets, rendus après avis du Conseil d'Etat. Si ces délibérations avaient produit de mauvais résultats, la responsabilité devait-elle en incomber aux seules assemblées coloniales ? Le Gouvernement métropolitain et le Conseil d'Etat n'en avaient-ils pas leur large part, leur part prépondérante ?

Mais ce serait encore l'occasion de citer La Fontaine :

Selon que vous serez puissant ou misérable...

361. La loi du 11 janvier 1892 abrogea l'article 2 du sénatus-consulte 1866 et remplaça ses dispositions par les suivantes :

Art. 6. — Le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par des délibérations des Conseils généraux... approuvées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Les tarifs d'octroi de mer sont votés par les Conseils généraux... des colonies.

Ils seront rendus exécutoires par décrets rendus sur rapport du Ministre des Colonies. Ils pourront être provisoirement mis à exécution en vertu d'arrêtés des Gouverneurs.

Donc, tout comme pour les délibérations relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des taxes et contributions perçues au profit du budget local, celles concernant le mode d'assiette et les règles de perception de l'octroi de mer doivent être approuvées par décret en Conseil d'Etat.

362. Pour ce qui concerne les tarifs, il y avait une différence importante entre le mode d'approbation des délibérations du Conseil général portant sur les taxes et contributions locales ou sur l'octroi de mer.

Pour les premières, jusqu'en 1900, elles étaient quasi souveraines et ne pouvaient être annulées que pour violation d'une loi, d'un sénatus-consulte ou d'un règlement d'administration publique (S.-C., 4 juillet 1866, art. 1er). — Il en était de même pour l'octroi de mer jusqu'en 1892. L'article 16 de la loi du 11 janvier 1892 décide que les délibérations du Conseil général, relatives aux tarifs de l'octroi de mer, doivent être approuvées par décret contresigné par le Ministre des Colonies. Ces délibérations peuvent être cependant rendues provisoirement exécutoires par arrêtés des Gouverneurs.

La loi de finances du 13 avril 1900 (art. 33) prescrivait que les délibérations du Conseil général relatives aux tarifs des impôts perçus au profit du budget local devaient être approuvées par décret en Conseil d'Etat.

L'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 stipule seulement que ces sortes de délibérations sont définitives et exécutoires si dans un délai déterminé l'annulation n'en a été prononcée par décret simple rendu sur la proposition du Ministre des Colonies.

363. Enfin la loi du 4 janvier 1920 a habilité, sans réserve, le Conseil général pour l'établissement de taxes et contributions destinées à alimenter les budgets communaux, en précisant que les délibérations prises en cette matière par l'assemblée locale devront l'être dans les formes et conditions mêmes où s'exercent des prérogatives financières en faveur du budget de la colonie.

Que doit-il en résulter ?

Faut-il conclure que désormais les délibérations du Conseil général relatives aux tarifs d'octroi de mer doivent suivre la règle du § *C* de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 ; et qu'elles deviennent définitives si, dans les délais prévus, elles n'ont pas été annulées ?

Nous n'hésitons pas à répondre par l'affirmative à cette question.

SECTION III

Autres attributions

Changement de nom. Modifications aux territoires des communes. Transfert de chefs-lieux.

364. Le Conseil général, ou la Commission coloniale, dans l'intervalle des sessions, est appelé à donner un certain nombre d'avis ou d'approbations relativement aux intérêts communaux.

365. Ainsi le Conseil général doit donner son avis sur les changements de noms des communes, lorsque ces changements sont demandés par les Conseils municipaux (loi du 5 avril 1884, art. 2).

Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le Gouverneur prescrit l'enquête nécessaire, lorsqu'il est saisi dans les conditions prévues par la loi. Les Conseils municipaux intéressés donnent leur avis et l'affaire est soumise au Conseil général (loi du 5 avril 1884, art. 3).

366. D'après les articles 5 et 6 de la loi du 5 avril 1884, il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle, ou à des changements dans la circonscription territoriale des communes susceptibles de modifier les limites territoriales d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton qu'en vertu d'une loi, après avis des Conseils généraux intéressés et du Conseil d'Etat.

Dans tous les autres cas, il est statué par décrets en Conseil d'Etat, les Conseils généraux entendus.

Néanmoins, le Conseil général statue définitivement s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée

réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des Conseils municipaux et des Commissions syndicales intéressées (même loi, art. 6).

367. Il est évident qu'il ne pourrait être question dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion que de modifications éventuelles à la circonscription d'un arrondissement ou d'un canton.

L'article 6 de la loi du 5 avril 1884 a implicitement abrogé la disposition du premier alinéa du 4 juillet 1866 par laquelle le Conseil général était appelé seulement à donner son avis sur les changements proposés à la circonscription du territoire des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux.

Par contre, la disposition du deuxième alinéa de l'article 4 du même sénatus-consulte subsiste.

Il en résulte que, tandis qu'en France (loi du 10 août 1871, art. 46, n° 23) le Conseil général statue définitivement sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense de travaux qui intéressent plusieurs communes du département, aux colonies, le Conseil général n'est appelé à fournir qu'un avis.

368. *Sectionnement électoral.* — L'article 11, § 1er, de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale pose le principe de l'élection des membres du Conseil municipal au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, le même article prévoit deux cas où la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un certain nombre de conseillers proportionné aux chiffres des électeurs inscrits.

Il importe de ne pas confondre les sections électorales prévues par l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 avec les sections de vote prévues par l'article 13 de la même loi.

Ainsi, dit l'article 11, il peut y avoir lieu à sectionnement électoral quand la commune se compose de plusieurs agglo-

mérations d'habitants distinctes et séparées ; dans ce cas, *aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire.*

Si donc le nombre total des membres du Conseil de la commune est de vingt-trois et que l'on y établit une section électorale à laquelle il est accordé trois conseillers, cette section élit ses trois représentants, et le reste de la commune nomme vingt conseillers.

En cas de sections ou bureaux de vote, au contraire, toutes les sections votent pour les vingt-trois candidats, au scrutin de liste.

Les sections électorales ont pour but d'assurer la représentation des intérêts particuliers de certains hameaux, les sections de vote ont uniquement pour but de faciliter l'exercice du droit de suffrage.

369. En cas de sectionnement électoral, c'est le Conseil général qui statue, sur l'initiative, soit d'un de ses membres, soit du Gouverneur, soit du Conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée. La demande doit nécessairement avoir été faite avant la première session annuelle ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle des deux sessions du Conseil général, l'affaire est instruite ; le Conseil municipal est appelé à en délibérer et le Conseil général se prononce dans sa deuxième session.

Le sectionnement ainsi opéré demeure jusqu'à nouvelle décision.

Le sectionnement opéré par le Conseil général doit être représenté par un plan déposé au Gouvernement et à la mairie de la commune intéressée.

370. Les dispositions qui précèdent nous semblent maintenant devoir s'appliquer à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, depuis la promulgation de la loi du 28 novembre 1916 qui a créé deux sessions ordinaires annuelles pour les Conseils généraux de ces colonies. Antérieurement, ces assemblées n'avaient, en effet, qu'une session ordinaire par an. Aussi l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 avait-il prévu :

« Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'Intérieur. Les demandes et propositions, délibérations des Conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête seront remis au Conseil général à l'ouverture de la session. »

Il n'y a désormais aucune raison pour que cette procédure spéciale subsiste.

371. Le sectionnement établi par le Conseil général ne peut être supprimé que suivant la procédure suivie pour son établissement (C. d'Et., 25 mars 1904).

372. *Foires et marchés.* — Le Conseil délibère sur l'établissement, le changement ou la suppression des foires et marchés ; et les délibérations qu'il prend sur cet objet sont approuvées par arrêtés du Gouverneur en conseil privé (S. C., 4 juillet, art. 3, § 8 ; D. 11 août 1866).

DEUXIÈME PARTIE

COLONIES RÉGIES PAR DÉCRET

CHAPITRE XIX

Le Conseil général de la Guyane

373. Les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion constitués par les sénatus-consulte du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866 se trouvent ainsi placés, du moins quant à leur existence et à leurs attributions, sous la protection de la loi. C'est pour elle une précieuse sauvegarde, à laquelle le Parlement national seul pourrait porter atteinte. Nos vieilles colonies doivent veiller d'autant plus attentivement à la conservation de ce privilège inappréciable que, ainsi que nous avons eu maintes fois l'occasion de le signaler, l'esprit nettement rétrograde qui anime les bureaux irresponsables du Ministère des Colonies s'emploie à tourner la loi, sinon à la violer ouvertement à leur encontre, avec la haute collaboration du Conseil d'Etat.

« *Les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, dit l'article* 18 *du sénatus-consulte du* 3 *mai* 1854, *seront régies par décrets de l'Empereur, jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte.* »

Ce sénatus-consulte n'a jamais été rendu.

Il en résulte que tout le domaine colonial français, si considérablement accru depuis 1854, se trouve placé, à part les Antilles et la Réunion, sous le régime des décrets simples.

Il y a là pour l'avenir colonial français un immense danger auquel le Parlement national devra s'employer à mettre fin

au plus tôt, si l'on veut éviter que le régime d'incohérence, de gâchis, d'arbitraire et de totale irresponsabilité sous lequel vivent actuellement environ soixante millions de sujets ou protégés, ne conduise à d'imminentes catastrophes.

Nous allons examiner sommairement les assemblées locales, où elles existent, dans les colonies régies par décrets : ces colonies sont la Guyane, les Etablissements français de l'Inde, la Nouvelle-Calédonie, le Sénégal et la Cochinchine.

Le Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon et celui des Etablissements français de l'Océanie ont été supprimés.

374. L'ordonnance royale du 27 août 1828 concernant le Gouvernement de la Guyane française portait en son article 5 :

> Un Conseil général donne annuellement son avis sur les budgets et les comptes des recettes et des dépenses coloniales et municipales, et fait connaître les besoins et les vœux de la colonie.

Ce texte reproduit littéralement celui de l'article 5 de l'ordonnance du 21 août 1825, relative au Gouvernement de l'île Bourbon, et de l'article 5 de l'ordonnance du 9 février 1827, sur le Gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe et ses dépendances.

La loi du 24 avril 1833, qui a supprimé les Conseils généraux des colonies et les a remplacés par des Conseils coloniaux, s'appliquait à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Réunion et à la *Guiane*.

Un décret du 27 avril 1848 a supprimé les Conseils coloniaux dans les colonies où ils existaient, ainsi que les Conseils généraux du Sénégal et des Etablissements français de l'Inde.

L'article 19 et final du sénatus-consulte du 3 mai 1854 ayant maintenu en vigueur, dans toutes les colonies, les lois, ordonnances, décrets et règlements, en tout ce qui n'était pas contraire au dit sénatus-consulte, la Guyane se trouva ainsi, en quelque sorte, déclassée et demeura dans la situation créée par le décret du 27 avril 1848, c'est-à-dire sans assemblée locale.

Cette situation subsista jusqu'au 23 décembre 1878, date

du décret institutif du Conseil général actuel de la Guyane française.

Dans l'intervalle, un arrêté du 31 août 1870 avait institué à Cayenne une Chambre d'Agriculture et de Commerce, composée de quinze membres élus par les contribuables les plus imposés de la colonie ; mais les attributions de ce corps, comme son rôle, étaient restés purement consultatifs.

En 1878, l'amiral Pothuau, Ministre de la Marine et des Colonies, chargea une commission, composée d'éléments parlementaires et administratifs, d'examiner un projet de décret ayant pour but d'appeler la Guyane à prendre une part active dans l'administration de ses affaires. C'est de ce projet que sortit le décret du 23 décembre 1878. Cet acte s'inspire presque exclusivement des dispositions des sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, applicables aux Antilles et à la Réunion. Nous nous bornerons à relever, pour éviter d'inutiles redites, les différences qui existent entre les textes organiques des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion et ceux intéressant la Guyane. La même méthode sera observée à propos des assemblées locales du Sénégal, de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie.

SECTION I

373. *Organisation du Conseil général.* — Aux termes de l'article 1er du décret du 23 décembre 1878 :

« Un Conseil général, composé de seize membres élus, est « formé dans la colonie de la Guyane.

« Les membres du Conseil général sont nommés pour six « ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et indé- « finiment rééligibles.

« A la session qui suit la première élection, le Conseil géné- « ral se partage en deux séries, composée chacune de huit « membres.

« Il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre « du renouvellement des séries. »

L'article 3 prescrit :

Les membres du Conseil général sont élus au scrutin secret par le suffrage universel.

Sont électeurs, dit l'art. 4, § 1er, sans condition de cens, les citoyens français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi, et domiciliés dans la colonie depuis *six mois au moins.*

Le deuxième paragraphe de ce même article, qui fixait les conditions d'éligibilité au Conseil général de la Guyane, était ainsi rédigé :

Sont éligibles tous les citoyens inscrits sur les listes électorales ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits, avant le jour de l'élection, âgés de 25 ans accomplis *et domiciliés dans la colonie depuis un an au moins.*

Ce deuxième paragraphe a été expressément abrogé par l'article 6 du décret du 24 février 1885, qui détermine les incompatibilités pour le mandat de conseiller général de la Guyane, du Sénégal et de l'Inde, et dont l'article 1er, § 1er, dispose :

Sont éligibles aux Conseils généraux de la Guyane, du Sénégal et de l'Inde et aux Conseils locaux de l'Inde, les citoyens inscrits sur une liste d'électeurs dans la colonie, ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits avant le jour de l'élection, âgés de 25 ans accomplis.

Il résulte, à l'évidence, du rapprochement de ces textes, que pour être éligible au Conseil général de la Guyane, il suffit d'être inscrit sur une liste électorale de la colonie, ou de justifier que l'on devrait y être inscrit avant le jour de l'élection. Or, le droit à cette inscription s'acquérant après six mois de domicile, il s'ensuit nécessairement que le même délai suffit pour conférer l'aptitude à l'éligibilité.

C'est donc par une erreur certaine que quelques auteurs, et notamment l'un des plus considérables en matière de législation coloniale, M. Dislère, enseignent qu'il est nécessaire *d'être domicilié depuis un an* à la Guyane pour être inscrit

sur une liste électorale et, par suite, pour être élu au Conseil général.

Les conditions de l'électorat à la Guyane sont d'ailleurs réglées par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, rendu applicable dans la colonie par un décret du 26 juin 1884. Il n'y a, à la Guyane, où s'applique aussi la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, qu'une seule liste électorale.

Il n'est peut-être pas inutile de faire remarquer aussi, en passant, que le « décret portant règlement d'administration publique pour l'application dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de la Réunion, du Sénégal, de la Cochinchine et des Etablissements français de la loi du 29 janvier 1913, ayant pour objet le secret et la liberté du vote, ainsi que la sincérité des opérations électorales », décide que « *nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales* (art. 1er) et que « le domicile réel ou l'habitation donnant droit à l'inscription sur la liste électorale doivent avoir une durée minimum de six mois... » (art. 2).

Le décret réglementaire du 3 janvier 1914 ayant été rendu en vertu d'une disposition légale (art. 16, § 2) de la loi du 29 juillet 1913, il s'ensuit que ses prescriptions, sur le point particulier qui nous occupe, ne pourraient pas être modifiées par décret simple.

376. Nous avons vu qu'aux Antilles et à la Réunion, réserve faite des cas d'inégibilité ou d'incompatibilité limitativement fixés par la loi, deux conditions, à la fois nécessaires et suffisantes, sont requises, pour être éligibles au Conseil général :

a) Avoir 25 ans d'âge révolus avec jouissance de ses droits civils et politiques ;

b) Avoir son domicile dans la colonie ou bien y payer une contribution directe. Néanmoins, le nombre des conseillers non domiciliés ne peut pas dépasser le quart de celui des membres du Conseil (D. 3 juillet 1848, art. 16, § 2).

Il n'en est pas ainsi pour la Guyane, où tous les conseillers

généraux doivent être inscrits sur une liste d'électeurs de la colonie, ce qui implique nécessairement qu'ils y aient leur domicile légal ou de fait.

377. *Cas d'inéligibilité et d'incompatibilité.* — Les conditions d'inéligibilité et d'incompatibilité pour les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion sont déterminées par le décret du 20 août 1886, qui a complété, modifié ou abrogé les dispositions précédentes, sur le même objet du sénatus-consulte du 3 mai 1854 et du décret-loi du 3 décembre 1870.

Ces conditions ont déjà été indiquées et précisées. Antérieurement au décret du 20 août 1886, il avait été statué, en la même matière, pour la Guyane, le Sénégal et l'Inde, par le décret du 24 février 1885 (art. 2, 3 et 4).

Il suffit de comparer les deux décrets du 24 février 1885 et du 20 août 1886 pour constater les rares différences qui les séparent. Les mêmes fonctions ou situations sont visées de part et d'autre.

Notons, cependant, que l'article 33 du décret du 23 décembre 1878 constitutif du Conseil général de la Guyane reproduit, presque mot à mot, l'article 34 de la loi du 20 août 1871, sur les assemblées départementales, et établit un cas d'inéligibilité relative ou temporaire, qui, ainsi qu'il a été fait remarquer, n'existe pas pour les Antilles et la Réunion. En voici le texte :

Art. 33. — Toute délibération prise par le Conseil général hors des réunions prévues et autorisées par la loi est nulle et de nul effet.

Le Gouverneur, par un arrêté pris en conseil privé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'Assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au Procureur général pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du *Code pénal.*

En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du Conseil *et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation.*

378. Les entrepreneurs de services ou travaux publics rétribués sur le budget de la Guyane peuvent-ils siéger au Conseil général en cette colonie ?

Non, répondent unanimement les auteurs (Voir, en particulier, Dislère, *Traité de législation coloniale*, 4e édition, 1914, tome 1er, nº 440).

Mais sur quoi repose cette opinion ?

L'article 6, § 2, du décret du 23 décembre 1878 stipulait bien :

> Le mandat de conseiller général est incompatible avec l'entreprise de services ou de travaux publics rétribués sur le budget de la colonie.

Mais l'article 6 du décret du 23 décembre 1878 a été expressément abrogé par l'article portant le même numéro du décret du 24 février 1885 ; et dans l'énumération des cas d'incompatibilité prévus par ce dernier acte, nous ne trouvons aucune disposition analogue à celle ci-dessus transcrite, du décret de 1878. Nous sommes en matière de droit étroit ; il ne peut y avoir aucune déchéance ou incapacité légale en dehors d'un texte formel qui la prescrit.

L'article 4 *in fine* du décret du 24 février 1885 vise les fonctionnaires ou agents de tout ordre salariés ou *subventionnés* sur les fonds de la colonie.

Peut-on considérer un entrepreneur de services ou de travaux publics comme un *agent subventionné* sur les fonds de la colonie ?

Ce serait, à notre humble avis, forcer le sens des mots.

D'autant que l'article 5 du même décret du 24 février 1885, relatif aux cas d'incompatibilité avec le mandat de membre *d'un conseil local* de l'Inde, désigne expressément celui « des entrepreneurs de services ou de travaux publics rétribués sur le budget de l'établissement ».

Le doute est donc tout au moins permis quant à l'exactitude de l'opinion qui domine.

379. Ce qu'il faut retenir, principalement, c'est que le man-

dat de conseiller général à la Guyane, comme dans les autres colonies, est incompatible avec celui de tout fonctionnaire ou agent salarié ou subventionné sur les fonds du budget local (art. 4 du décret du 24 février 1885).

Et depuis la réforme opérée dans le régime financier des colonies par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, c'est une question de savoir si les juges de paix sont éligibles au Conseil général, même dans un autre canton que celui du ressort de leur juridiction, dans les colonies où ils exercent leurs fonctions, puisqu'ils sont maintenant payés par les budgets locaux.

Le mandat de conseiller général est en outre incompatible avec celui de conseiller privé titulaire ou suppléant de la colonie.

Il faut aussi noter que les militaires et marins de tous grades, en activité de service, sont inéligibles au Conseil général de la Guyane ; ainsi que les fonctionnaires, employés et agents de tous grades de l'administration pénitentiaire (D. du 23 décembre 1878, art. 3, § 3 ; D. du 23 novembre 1887).

Le décret du 23 novembre 1887 dispose pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie et intéresse, à la fois, les Conseils généraux et les Conseils municipaux de ces colonies. En voici le texte :

Les fonctionnaires, employés et agents de tout grade et de tout ordre de l'administration pénitentiaire, à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie, ne peuvent être élus membres des Conseils généraux et des Conseils municipaux de ces colonies.

380. Les formalités relatives à la convocation des collèges électoraux et au scrutin pour la nomination des conseillers généraux sont indiquées aux articles 10 à 14 du décret du 23 décembre 1878, dont les dispositions doivent être combinées avec celles des décrets réglementaires des 3 janvier et 14 avril 1914, sur la liberté et la sincérité du vote. Ces textes se suffisent et n'ont pas besoin d'être commentés.

381. Les élections peuvent être arguées de nullité par tout

électeur de la circonscription. La réclamation énonce les griefs ; si elle n'a pas été consignée aux procès-verbaux, elle doit être déposée au secrétariat du Gouvernement dans *le délai d'un mois* à partir du jour du recensement des votes. Il en est donné récépissé et elle est immédiatement notifiée par la voie administrative à la partie intéressée.

Le Gouverneur peut également, dans le délai de *trois mois*, provoquer l'annulation de l'élection, s'il croit que les conditions et formalités prescrites n'ont pas été observées (D. 1878, art. 14).

Rappelons qu'aux Antilles et à la Réunion les protestations contre les opérations électorales doivent être enregistrées dans les *cinq jours*, au secrétariat du Conseil du contentieux administratif, appelé à en connaître en première instance, lorsqu'elles émanent d'un électeur, et dans les quinze jours, si c'est le Gouverneur qui en prend l'initiative. Le délai court du jour de la proclamation de l'élection pour les électeurs, et du jour de la réception des procès-verbaux des opérations électorales pour le Gouverneur (loi du 22 juin 1833, art. 50 et 51).

Ces délais de réclamations sont six fois plus grands à la Guyane qu'aux Antilles et à la Réunion. L'on a voulu tenir compte évidemment de l'étendue du territoire de la Guyane, de la dissémination des centres de populations et des difficultés de communications.

382. Les réclamations des électeurs et les instances en nullité du Gouverneur sont jugées par le Conseil du contentieux administratif, sauf recours au Conseil d'Etat (art. 15 du décret de 1878). Le texte ne fixe aucun délai pour ce recours.

383. Le conseiller général élu dans plusieurs circonscriptions est tenu de déclarer son option au Président du Conseil, dans les trois jours qui suivront la première réunion du Conseil. A défaut d'option dans ce délai, *le Conseil général détermine*, en séance *publique, par la voie du sort, à quelle circonscription le conseiller appartiendra.* » (art. 16, D. 1878).

L'article 16 du décret du 23 décembre 1878 reproduit, quasi littéralement, le 1er paragraphe de l'article 17 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 31 juillet 1875. C'est aussi le moment de faire remarquer que les dispositions de l'article 1er du décret de 1878 ont été entièrement tirées de celles de l'article 21 de la loi du 10 août 1871.

Il en résulte que tandis qu'aux Antilles et à la Réunion, c'est le Gouverneur qui, en conseil privé, procède au tirage au sort, en cas de renouvellement intégral, pour fixer l'ordre du renouvellement des séries, ou pour déterminer à quel canton le conseiller élu dans plusieurs circonscriptions appartiendra, à la Guyane, c'est l'assemblée locale elle-même qui procède à ces opérations de tirage au sort.

384. Lorsqu'un conseiller général aura manqué à une session ordinaire sans excuse légitime ou empêchement admis par le Conseil, dit l'article 18, il sera déclaré démissionnaire par le Conseil dans la dernière séance de la session.

En cours de session, c'est au Président, qui en donne immédiatement connaissance au Gouverneur, que le conseiller général qui veut résilier ses fonctions doit adresser sa démission. Dans l'intervalle des sessions, la démission doit être remise au Gouverneur (art. 19).

385. En cas de vacances par décès, option, démission ou pour toute autre cause, le collège électoral doit être convoqué dans le délai maximum de *trois mois*, à moins que le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doive avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du Conseil général. Dans ce cas, l'élection partielle aura lieu à la même époque (art. 20).

386. Le Conseil général peut être suspendu, dissous ou prorogé par le Gouverneur en conseil privé. En cas de dissolution, il est procédé, dans le délai de trois mois, au plus tard, à une nouvelle élection.

Il en est rendu compte immédiatement au Ministre des Colonies (art. 21, cf. art. 15, D. 26 juillet 1854).

Nous avons déjà signalé les dangers du pouvoir exorbitant conféré au Gouverneur en cette matière.

387. *Circonscriptions électorales.* — En France, les conseillers généraux sont élus, au scrutin uninominal, par canton ou par section de canton.

Aux Antilles et à la Réunion, la circonscription électorale pour le recrutement des conseillers généraux est aussi le canton. Mais le nombre des conseillers à élire par chaque canton est fixé, par arrêté du Gouverneur, au prorata de la population de chaque circonscription.

Il en est tout autrement pour la Guyane :

Les circonscriptions électorales et le mode de répartition entre elles du nombre des conseillers généraux à élire par chacune, dit l'article 7 du décret du 23 décembre 1878, *seront déterminés par décret du Président de la République.*

Dans les circonscriptions où il y aura plusieurs conseillers généraux à élire, le vote aura lieu *au scrutin de liste.*

Le décret portant fixation des circonscriptions électorales et du nombre des conseillers généraux à élire à la Guyane française fut promulgué le 23 décembre 1878, en même temps que celui instituant le Conseil général de la colonie.

Il divisa le territoire de la Guyane dans les six circonscriptions électorales suivantes :

1° *Oyapock, Approuague et Kaw*	2	conseillers
2° Tour de l'île de Cayenne et Roura	3	—
3° Tonnegrande, Montsinery et Maccaria	2	—
4° Kourou et Sinamary	1	—
5° Iracoubo et Mana	1	—
6° La ville de Cayenne	7	—
Total	16	—

Par suite de mouvement de populations, cette répartition ne tarda pas à être en disproportion avec le nombre des habitants de chaque circonscription.

C'est ce que précisa une lettre du Gouverneur au Ministre des Colonies, en date du 2 juillet 1899. Le décret du 19 août

1899 fit une nouvelle répartition des circonscriptions électorales et des sièges. Il attribua à la :

1re circonscription,		ville de Cayenne.....	9 sièges
2e	—	Oyapock, Appouague et Raw..	1 —
3e	—	Matoury, Rémire et Roura.....	2 —
4e	—	Counégrande, Montsinery, Maccaria.....	1 —
5e	—	Kourou, Sinamary, Iracoubo...	2 —
6e	—	Mana.....	1 —
		Total.....	16 —

Mais le nombre des conseillers généraux de la Guyane étant de 16, et la seule circonscription de la ville de Cayenne absorbant neuf sièges, le jeu de la prescription du § 3 de l'article 1er du décret du 23 décembre 1878 se trouve entravé. Il apparaît que le Conseil soit désormais condamné à se renouveler par deux séries inégales de 9 et 7 membres.

388. *Dissolution du Conseil général.* — « Le Conseil général, dit l'article 21 du décret de 1878, peut être suspendu, dissous ou prorogé par un arrêté du Gouverneur en conseil privé. » Ce texte ne faisant que reproduire l'article 15 du décret réglementaire du 26 juillet 1854, relatif aux Conseils généraux des Antilles et de la Réunion, nous renvoyons le lecteur à la critique que nous avons faite au chapitre Ier, no 33, du pouvoir exorbitant conféré au Gouverneur en la matière dont il s'agit.

SECTION II

Des sessions du Conseil général

389. « Le Conseil général se réunit *une* fois chaque année, en session ordinaire, sur la convocation du Gouverneur.

« La durée de la session ordinaire ne pourra excéder un mois.

« Toutefois, le Gouverneur pourra la prolonger par arrêté pris en conseil privé.

« Le Gouverneur peut également convoquer le Conseil géné-

ral en session extraordinaire. L'arrêté de convocation, pris en conseil privé, fixe la durée et l'objet de la session (art. 23 du décret du 23 décembre 1878). »

Ce texte reproduit presque intégralement celui de l'article 7 du décret réglementaire du 26 juillet 1854, rendu en application de l'article 12 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Voir, dans les nos 35 et suivants, ce qui est dit sur les multiples inconvénients de ce régime.

Il est éminemment désirable que le bénéfice de la loi précitée du 28 novembre 1916 soit étendu à la Guyane.

Pourquoi ne ferait-on pas pour cette colonie, ainsi que pour l'Inde, le Sénégal et la Cochinchine, ce qui, ainsi qu'on le verra, existe depuis 1885 pour la Nouvelle-Calédonie ? (Art. 23 du décret du 2 avril 1885, modifié par le décret du 5 avril 1903.)

390. *Durée des sessions.* — La durée de la session ordinaire du Conseil général, dont la date d'ouverture est fixée discrétionnairement par le Gouverneur, est de un mois. Le Gouverneur peut cependant la proroger par un arrêté pris en conseil privé.

C'est aussi le Gouverneur, seul, qui peut réunir le Conseil en session extraordinaire. L'arrêté de convocation fixe l'objet, c'est-à-dire l'ordre du jour de la session extraordinaire, ainsi que sa durée. Celle-ci est évidemment appréciée d'après l'importance des questions à régler (art. 23, D. 23 décembre 1878). L'ouverture de chaque session est faite par le Gouverneur ou, en cas d'empêchement, par son délégué (art. 24).

ORGANISATION INTÉRIEURE

391. *Le bureau du Conseil général.* — « A l'ouverture de chaque session, le Conseil général, réuni sous la présidence de son doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nomme au scrutin secret et à la majorité absolue des votes, son président, son vice-président et son secrétaire.

« Si les deux premiers tours de scrutin n'ont pas donné de

résultat, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix.

« En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé (art. 25, cf. art. 25, l. du 10 août 1871). »

Le dernier alinéa de l'article 25 de la loi de 1871, n'ayant pas été reproduit dans le texte qui précède du décret de 1878, il s'en suit que par interprétation stricte de ce texte, et ainsi que cela se pratiquait aux Antilles et à la Réunion jusqu'aux décrets de 1892 et de 1902 (voir *supra*, n° 45), le Conseil général doit nommer son bureau à *l'ouverture de chaque session*, ordinaire ou extraordinaire.

Encore une toute petite réforme à réaliser.

392. *Protestation contre l'élection du bureau. — Attributions du bureau* (voir les numéros 46 et 48, ci-avant).

393. *Règlement intérieur.* — Une disposition formelle (art. 30, § 1er, du décret de 1878, reconnaît au Conseil général de la Guyane le droit de faire son règlement intérieur et de régler, lui-même, l'ordre de ses délibérations. Nous avons vu plus haut, n° 49, que ce texte formel manquait pour les Antilles françaises et la Réunion, mais que l'usage y avait suppléé.

394. *Les séances.* — Les articles 27, 28 et 29 du décret du 23 décembre 1878 ne font que reproduire les articles 28, 29 et 30 de la loi du 10 août 1871. L'article 30 de cette loi a été modifié et complété par une loi du 31 mars 1886, rendue applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion par décret réglementaire du 1er août suivant. Le bénéfice de la même loi a été étendu aux Conseils généraux de toutes les autres colonies, notamment à la Guyane, par un décret du 2 juillet 1887 (voir *supra*, n° 42).

Rappelons que les dispositions des articles 28, 29 et 32 de la loi du 10 août 1871 ont été rendues applicables aux Antilles et à la Réunion par un décret en Conseil d'Etat du 13 février 1877.

Il y a donc, sur tous les points réglés par les textes ci-dessus

visés, identité de prescriptions sur le fonctionnement des Conseils généraux des vieilles colonies et de celui de la Guyane. Il n'y a qu'à se reporter, sur ces points, à nos observations antérieures.

395. Le Conseil général doit établir, jour pour jour, un compte rendu sommaire et officiel de ses séances, qui sera tenu à la disposition des journaux de la colonie dans les quarante-huit heures qui suivront la séance.

Les journaux ne pourront apprécier une décision ou une discussion du Conseil général sans reproduire, en même temps, la portion du compte rendu afférente à cette décision ou à cette discussion. Toute contravention à cette disposition sera punie d'une amende de 50 à 500 francs (D. 23 décemnre 1878, art. 30, conf. loi du 10 août 1871, art. 31).

Aucune disposition de cette nature n'existe pour les Antilles, ni pour la Réunion. Il conviendrait d'y pourvoir.

Comme l'a fait remarquer un membre de l'Assemblée nationale, M. Bethmont, au cours de la discussion de la disposition devenue l'article 31 de la loi du 10 août 1871, « très souvent, dans les comptes rendus des journaux, la vérité n'est pas respectée, par esprit de parti et, quelquefois même, par le désir de montrer de l'esprit, les journalistes dénaturent les discussions et font dire blanc à ceux qui ont dit noir. » Il est inutile d'insister sur les inconvénients, voire les dangers, que présentent dans des petits pays, où les passions politiques sont très vives, des comptes rendus faux dans lesquels des publicistes sans scrupule s'appliquent à donner libre cours à leur hostilité, à leurs antipathies et à leurs haines, en dénaturant systématiquement la vérité. La loi se doit de défendre les bons serviteurs du peuple contre de pareilles entreprises.

396. Toute réunion prise par le Conseil général hors des réunions prévues et autorisées par la loi est nulle et de nul effet. Le Gouverneur, par un arrêté pris en conseil privé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend

toutes les mesures nécessaires pour que l'Assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au Procureur général pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du *Code pénal*.

En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du Conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation (D. 1878, art. 33 ; l. 1871, art. 34).

Les sanctions prévues ici pour les infractions à l'interdiction faite au Conseil général de se réunir hors des cas prévus et autorisés par la loi, n'existent pas pour les Antilles et la Réunion.

Il reste que le Conseil général de la Guyane ne pouvant se réunir que sur convocation du Gouverneur, celui-ci peut réduire au strict minimum, une session ordinaire d'un mois par an, la participation de l'assemblée locale à la gestion des intérêts publics de la colonie.

C'est généralement ce qui se pratique. Notre avis est que ce n'est pas assez.

397. Le Conseil général peut adresser directement au Ministre des Colonies, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aura à présenter dans l'intérêt spécial de la colonie, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics de la colonie.

Il peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux, *dans le cours de sa session*, les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires placées dans ses attributions.

Toute délibération, tout vœu ayant trait à la politique lui sont interdits. Toutefois, il peut émettre des vœux sur les questions économiques et d'administration générale (D. 1878, art. 34 ; l. du 10 août 1871, art. 51 ; S. C., 4 juillet 1866, art. 11, § 3).

SECTION IV

Des attributions du Conseil général

398. Les attributions du Conseil général de la Guyane sont réglés par le *titre III, articles* 35 *à* 45 *inclus*, du décret du 23 décembre 1878, qui ne font que reproduire les dispositions du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, portant modification de celui du 3 mai 1854, sur la constitution de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

La grave atteinte portée aux prérogatives financières des assemblées locales par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, les améliorations réalisées par l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918, intéressent la Guyane au même titre que les autres colonies à Conseil général. Nous nous en tiendrons donc aux développements des chapitres III et suivants du présent *Manuel.*

L'identité des situations a été complète jusqu'à la promulgation de la loi du 28 novembre 1916, qui n'intéresse que les Conseils généraux des Antilles et de la Réunion, et de l'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920. L'article 116 de cette dernière loi s'applique à la Guyane comme à toutes les colonies à Conseils généraux.

La loi du 15 juillet 1920 rend applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à *la Guyane* les principales dispositions de la législation métropolitaine sur l'assistance médicale gratuite, sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, sur les enfants assistés, sur l'assistance aux familles nombreuses, sur l'hygiène et la protection de la santé publique (voir *supra*, chapitre VI).

Nous ne croyons donc pas devoir entrer ici dans de nouveaux détails qui ne pourraient amener que d'inutiles redites.

399. *Régime vicinal et régime domanial.* — Deux points particuliers méritent cependant d'être soulignés, car ils sont tout particulièrement importants pour la Guyane, étant

donnée l'immensité de la superficie territoriale de cette colonie : le régime de la voirie coloniale et vicinale et le régime domanial.

Le Conseil général statue, dit l'article 35, §§ 8, 9 et 10, du décret du 23 décembre 1878 :

8° « Sur le classement, la direction et le déclassement des routes ;

9° « Sur le classement, la direction et le déclassement des chemins d'intérêt collectif, *la désignation des communes ou localités* qui doivent concourir à l'entretien de ces chemins et les subventions qu'ils peuvent recevoir sur les fonds coloniaux, le tout sur l'avis des Conseils municipaux, ou, à défaut, des administrations qui en tiennent lieu ;

10° « Sur les offres faites *par les communes*, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes, des *chemins* ou d'autres travaux à la charge de la colonie. »

C'est la reproduction littérale des §§ 8, 9 et 10, de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Nous avons vu que ces dispositions étaient absolument insuffisantes pour permettre l'établissement d'un régime vicinal légal aux Antilles et à la Réunion, et que nous avons été amené, personnellement, pour parer à cette insuffisance, à faire voter la loi du 24 avril 1918, qui a rendu applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, diverses prescriptions de la loi du 21 mai 1836, qui constitue la grande charte de la vicinalité en France.

Les inconvénients des textes que nous avons fait compléter sont encore plus grands à la Guyane que dans les autres vieilles colonies.

C'est que, en effet, la loi du 5 avril 1884, applicable à ces colonies, leur impose des obligations en matière vicinale. « Sont obligatoires pour les communes, dit l'article 136, § 18 de cette loi, *les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.* »

Aucune disposition de cette nature ne se trouve dans l'énumération des dépenses obligatoires déterminées pour les communes de la Guyane par l'article 47 du décret du 15 octobre 1879, qui règle l'organisation municipale de cette colonie.

Les dépenses de voirie vicinale sont donc purement facultatives pour les communes de la Guyane (art. 49 *in fine*, D. 15 octobre 1879) ; et par cela même devient illusoire le pouvoir conféré au Conseil général, en cette matière, par l'article 35 du décret du 23 décembre 1878.

Il serait superflu d'insister sur les conséquences d'un pareil régime.

400. Le deuxième point à signaler, et sur lequel le cadre de cette modeste étude ne nous permet malheureusement de fournir que de brèves indications, intéresse les attributions du Conseil général relativement aux biens vacants et sans maîtres, de la colonie.

Les quatre premiers paragraphes de l'article 35 du décret du 23 décembre 1878 reproduisaient littéralement les mêmes paragraphes de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et conféraient, à n'en pas douter, les mêmes prérogatives au Conseil général de la Guyane qu'à ceux des Antilles et de la Réunion, dans la gestion des intérêts patrimoniaux locaux.

Or, l'ordonnance du 17 août 1825, article 3, a fait abandon aux colonies, *en toute propriété*, des établissements publics de toute nature et des *propriétés domaniales* qui s'y trouvent, à charge par elles de les réparer et de les entretenir, *mais de n'en disposer qu'avec l'autorisation du Roi.*

Cette réserve a été incontestablement supprimée par la rédaction des paragraphes sus-visées de l'article 1er du sénatus-consulte de 1866 et de l'article 35 du décret de 1878. Il en résultait que le Conseil général de la Guyane pouvait désormais *statuer*, c'est-à-dire décider souverainement, sur les aliénations des propriétés domaniales de la colonie. L'exercice de cette prérogative se prêta, paraît-il, à certains abus et

souleva de vives critiques. Ces critiques trouvèrent leur écho officiel dans le rapport déposé le 12 juillet 1897, par M. Pauliat, sur le bureau du Sénat, au nom de la Commission de la haute Assemblée chargée d'examiner la proposition de loi de M. André Lavertujon concernant la *constitution de compagnies privilégiées de colonisation.* Le rapporteur s'éleva, notamment, contre la concession gratuite, en toute propriété, à un sieur J.-M. Jean, d'un domaine de 200.000 *hectares*, abondamment peuplé de « *balatas* », avec faculté pour le concessionnaire de céder sa concession à une société américaine : la *Franco-American Rubber Company.* Il signala le fait que le Gouverneur de la colonie s'était cru autorisé, vers la même époque (1896), à accorder cinq ou six concessions d'une superficie moyenne de 25.000 *hectares*, à divers particuliers, sous la seule réserve d'une approbation ultérieure du Conseil général !

Ces largesses, pour ne pas dire ces imprudences, attirèrent l'attention de la métropole. Et la question se posa alors de la portée exacte des termes de l'article 3 de l'ordonnance du 17 août 1825.

Par une interprétation aussi tardive qu'inattendue, l'on s'employa à donner à la rédaction de cet article une signification restrictive qui ne nous paraît cependant pouvoir résister à aucune discussion sérieuse. M. Dislère, conseiller d'Etat éminent, auteur du traité si connu de *Législation coloniale*, proposa de considérer que, en 1825, l'Etat n'avait entendu céder aux colonies que les propriétés rurales qu'il y possédait. Il fonda cette opinion nouvelle sur un argument de texte qu'il suffit d'énoncer pour en découvrir l'extrême fragilité, pour ne pas dire la parfaite inexactitude.

Le paragraphe 1er de l'article 3 de l'ordonnance du 17 août 1825 fait remise aux colonies, en toute propriété, des *propriétés domaniales* qui s'y trouvent, à charge de n'en disposer que sur autorisation du Roi. Le paragraphe 2 ajoute :

Sont également remis aux colonies, *les noirs et les objets mobiliers attachés aux différentes branches du service.*

Ces deux dispositions se complètent, en ce sens qu'elles précisent le caractère du geste d'abandon total fait par l'Etat aux colonies de tout ce qu'il y possédait, sous la seule réserve des exceptions faites à l'article 4 de l'ordonnance, ainsi conçu :

Art. 4. — Ne sont pas compris dans les établissements dont il est question à l'article précédent, les bâtiments militaires (à l'exception des hôpitaux, des fortifications et autres ouvrages), *lesquels restent propriété de l'Etat.*

Et c'est tout. Aucune réserve en ce qui concerne le domaine privé de l'Etat aux colonies.

Cette réserve, M. Dislère a voulu la trouver quand même dans le 2e paragraphe de l'article 3 de l'ordonnance de 1825.

Où nous voyons une addition, l'éminent auteur voit une soustraction ! En précisant, dit-il, que *la propriété des noirs attachés aux différentes branches du service* passait aux colonies, l'Etat a voulu affirmer que c'étaient les seuls domaines ruraux qu'il abandonnait.

M. Dislère n'a oublié qu'une chose en formulant cette thèse : c'est que les *esclaves attachés aux propriétés rurales étaient réputés* IMMEUBLES PAR DESTINATION, tout comme les animaux attachés à la culture et les ustensiles aratoires. Il ne peut donc s'agir d'eux dans le 2e paragraphe de l'article 3, où il est seulement question de « *noirs* ET *objets mobiliers attachés aux différentes branches du service* ».

« Les noirs attachés aux diverses branches du service » ne pouvaient être que les domestiques, plantons, concierges, etc. Les noirs attachés à l'exploitation des domaines ruraux suivaient automatiquement le sort des fonds ; il n'était nécessaire de leur consacrer aucune mention, pas plus qu'on n'en a accordé aux animaux attachés aux mêmes fonds, ni aux ustensiles aratoires.

La véritable solution du problème posé a été trouvée par M. Demartial, en 1897. Le droit de l'Etat d'intervenir dans la disposition des biens domaniaux cédés aux colonies a été formellement réservé par l'ordonnance de 1825. Son droit de

contrôle peut donc s'exercer très régulièrement et très efficacement par la détermination des attributions du Conseil général et les formalités d'approbation des délibérations de cette assemblée.

Ce n'est pourtant pas ce que fit le décret du 15 novembre 1898, modifié par celui du 11 décembre 1908.

Ce projet, lit-on, dans le rapport adressé au Président de la République, à l'appui du décret du 15 novembre 1898, à part quelques détails résultant des circonstances locales, reproduit d'ailleurs les dispositions du décret du 10 avril 1897, concernant le domaine de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie. Il peut se résumer ainsi :

Les terres vacantes et sans maître font partie du domaine de l'Etat, mais, sous réserve d'une décision contraire du Parlement, les produits de ce domaine sont attribués au budget local, à titre de subvention pour une durée qui est fixée d'abord à dix ans. Si, en effet, il est nécessaire que l'Etat affirme son droit de propriété sur le domaine et en contrôle la gestion, il a semblé qu'il *convenait d'abandonner à la colonie,* sous certaines conditions, *les ressources de ce domaine, le produit de l'aliénation ou de la location des terres pouvant constituer une des ressources de son budget.*

Mais nous estimons que ces ressources doivent, par leur nature même, recevoir une affectation spéciale. Les efforts individuels des colons seraient impuissants pour assurer la colonisation d'un pays, s'ils n'étaient secondés par la puissance publique. Elle seule peut, au moyen des ressources dont elle dispose, ouvrir l'accès du pays, ouvrir des voies de communication et des centres de colonisation, faciliter l'immigration des travailleurs. *Il convient qu'elle demande d'abord les ressources nécessaires pour l'accomplissement de cette tâche au produit de la vente ou de la location des biens domaniaux.* A la vérité, ce produit ne sera pas, au début, bien important à la Guyane ; *mais il est nécessaire de poser le principe que les ressources domaniales doivent servir* EXCLUSIVEMENT *à la mise en valeur du domaine et ne pas se perdre dans le budget de la colonie, où elles pourraient être employées à des objets tout différents.*

Le plan des travaux de mise en valeur sera délibéré par le Conseil général ; de même, les dépenses ne seront fixées qu'après délibération de cette assemblée, qui restera ainsi en mesure d'intervenir efficacement dans la détermination de l'emploi des ressources domaniales au mieux des intérêts de la colonisation.

Pour l'aliénation ou la location des biens domaniaux, l'adjudication est la règle. Il est fait exception, soit pour les concessions ne dépassant pas 35 hectares, qui sont accordées gratuitement,

soit pour des concessions de plus de mille hectares, qui ne pourront être faites que par décret en Conseil d'Etat. Ces dernières concessions auront pour effet de rémunérer les particuliers qui se chargeraient de l'exécution de travaux intéressant la colonie ; aussi *seront-elles soumises d'abord à l'examen du Conseil général.*

. . . . . .

En conséquence, l'article 1er du décret du 15 novembre 1898 disposait :

Art. 1er. — Les terres vacantes et sans maître, à la Guyane, font partie *du domaine de l'Etat.* Est autorisée, *pendant une période de dix années,* l'attribution à titre de subvention au budget local de la Guyane, pour les dépenses de colonisation, des produits *du domaine de l'Etat pour la portion excédant* le montant des recettes, qui seraient inscrites sous le même titre (produits du domaine) au budget de l'Etat.

Cette disposition n'est pas applicable aux parties du domaine affectées aux divers services publics.

Qu'on le veuille ou non, et si l'on se décide à appeler les choses par leur nom, le texte qui précède ne peut constituer qu'un acte brutal de spoliation au détriment de la Guyane. Il anéantit simplement, *après* 73 *ans* d'existence, le don fait par l'Etat à la colonie. Celle-ci a possédé pendant toute cette durée, non seulement avec juste titre et bonne foi, mais encore a acquis par prescription deux fois et demie trentenaire !

Si les biens vacants et sans maître appartiennent à l'Etat (art. 539 et 713 du *Code civil*), des biens font partie du *domaine privé* de l'Etat et sont soumis aux mêmes prescriptions que les biens des particuliers.

Le décret du 15 novembre 1898 nous apparaît donc comme nettement attaché d'excès de pouvoir. Ce décret a été remplacé par un autre du 11 décembre 1908, qui en a modifié certaines dispositions et a fait abandon définitif au budget local de la Guyane des produits du *domaine de l'Etat,* en compensation des dépenses de gestion et de conservation du dit domaine ainsi que de colonisation (art. 2).

L'article 1er réaffirme que « les terres vacantes et sans maître de la Guyane française font partie du domaine de l'Etat ».

Le Gouverneur a la charge de la gestion, de la conservation et de la surveillance du domaine (art. 3).

Il était pourtant si simple — il l'était peut-être trop — d'arriver au même résultat par une modification des trois premiers paragraphes de l'article 35 du décret du 23 décembre 1878 !

Les Guyanais ne pourraient-ils pas se demander aussi pourquoi le principe posé par les décrets de 1898 et de 1908, à savoir que « *les ressources domaniales doivent servir exclusivement à la mise en valeur du domaine* », n'a été formulé, ou en tout cas appliqué, que pour la Guyane ?

Il en est ainsi pour la Nouvelle-Calédonie, répondra-t-on (D. du 10 avril 1897).

Les situations ne sont pas semblables. La Nouvelle-Calédonie est devenue possession française en 1853. Elle ne pouvait donc pas invoquer le bénéfice de l'article 3 de l'ordonnance de 1825.

En tout cas, la question reste entière pour toutes les colonies dites nouvelles, où le problème des concessions domaniales se pose dans toute son ampleur.

401. *Commission coloniale.* — Un décret du 28 avril 1882 a créé une commission coloniale du Conseil général de la Guyane.

Cette commission se compose de trois à cinq membres.

Les attributions sont les mêmes que celles conférées aux commissions coloniales des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion.

CHAPITRE XX

Le Conseil général de l'Inde

402. Les Etablissements français de l'Inde furent dotés, pour la première fois, d'un Conseil général, par l'ordonnance royale *du* 23 *juillet* 1840 sur le gouvernement de ces établissements, dont l'article 5 décidait :

Art. 5. — Un Conseil général séant à Pondichéry, et des Conseils d'arrondissement séant à Chandernagor et à Karikal, *donneront leur avis sur les affaires qui leur sont communiquées et feront connaître les vœux et les besoins du pays.*

L'article 111 de la même ordonnance précisait que les attributions du Conseil général consistaient *à donner annuellement son avis sur les budgets et les comptes des recettes et dépenses coloniales et à faire connaître les besoins et les vœux de la colonie relativement aux diverses parties du service.*

L'article 112 fixait à dix le nombre des membres du Conseil général, lesquels étaient élus par une assemblée de notables choisis par le Gouverneur en conseil, parmi les habitants colons et indigènes, et parmi les fonctionnaires et employés de l'ordre administratif et judiciaire. Cette assemblée de notables devait être composée de 25 à 45 électeurs.

Les membres du Conseil général étaient élus pour cinq ans.

Une ordonnance du 13 avril 1847 édicta, par son article 1er, que les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement de l'Inde et du Sénégal ne pourraient délibérer valablement que quand les quatre cinquièmes de leurs membres seraient présents.

Le décret du 27 avril 1848, qui supprima les Conseils coloniaux, supprima en même temps le Conseil général des Etablissements français de l'Inde. Ces Etablissements restèrent privés de représentation locale jusqu'à la promulgation du décret du 13 juin 1872, qui y créa un Conseil colonial et des Conseils locaux, par lesquels tous les habitants furent appelés, pour la première fois, à une participation directe dans la gestion de leurs intérêts.

Le Conseil colonial de l'Inde se composait de douze membres, dont sept élus au second degré par les Conseils locaux, nommés, eux, au suffrage universel et direct, et cinq fonctionnaires.

Ce régime dura sept ans. Il fut profondément modifié par le décret du 25 janvier 1879, qui remplaça le Conseil colonial par un Conseil général et remania la composition et les attributions des Conseils locaux.

SECTION I

Formation du Conseil général

403. Le décret du 25 janvier 1879 fait disparaître des conseils électifs de l'Inde les membres de droit et confie au suffrage universel et direct la composition de ces assemblées.

Le nombre de membres du Conseil général de l'Inde, substitué au Conseil colonial, fut porté de 12 à 25 : 14 Européens et 11 natifs, répartis entre tous les Etablissements. Les électeurs européens nommaient les conseillers européens, et les électeurs indigènes les conseillers natifs. En outre, la représentation au sein du Conseil des trois grandes divisions de l'élément natif (*chrétiens*, *musulmans* et *gentils*) fut maintenue pour Pondichéry et Karikal.

L'article 25 du décret du 25 janvier 1879 disposait :

Le Conseil général se compose de vingt-cinq membres, élus sur des listes distinctes par établissement.

Le nombre de conseillers à élire par chaque établissement est fixé ainsi qu'il suit :

	Européens ou descendants d'Européens	Natifs	Total
Pondichéry.....	7	5	12
Karikal.....	3	3	6
Chandernagor.....	2	1	3
Mahé.....	1	1	2
Yanaon.....	1	1	2
Totaux.....	14	11	25

Les électeurs de la première liste nomment exclusivement les conseillers européens ou descendants d'Européens, ceux de la seconde nomment exclusivement les conseillers natifs.

Les membres natifs à Pondichéry et à Karikal comprennent nécessairement un représentant de chacune des trois grandes divisions de l'élément natif (*chrétiens, musulmans et gentils*).

Les membres du Conseil général sont élus par le suffrage universel et direct, exercé conformément à la législation qui régit les élections à la Chambre des députés, sous la réserve que pour la formation des conseils électifs, l'Administration doit dresser deux listes des électeurs inscrits, l'une comprenant les Européens et descendants d'Européens, l'autre comprenant les indigènes. Les électeurs, distribués entre les deux listes, exercent leur droit de vote dans les conditions exprimées par l'article 25 (art. 3 et 4 du décret du 25 janvier 1879).

404. Le nombre des membres du Conseil général de l'Inde fut porté de 25 à 30 par l'article 2 du décret du 26 février 1884, portant modification du décret du 25 janvier 1879 et de celui du 12 mars 1880, instituant des municipalités dans les Etablissements français de l'Inde.

L'article 2 du décret de 1884 était ainsi rédigé :

Le Conseil général se compose de trente membres élus sur des listes distinctes, par établissement. Le nombre des conseillers à élire est fixé ainsi qu'il suit :

Etablissements	1re liste	2e liste	3e liste	Total général
Pondichéry....	4	4	4	12
Karikal.....	2	3	3	8
Chandernagor..	2	1	1	4
Mahé.....	1	1	1	3
Yanaon.....	1	1	1	3
Totaux.....	10	10	10	30

L'article 1er du même décret prescrivait que les élections au Conseil général... se feraient sur trois listes. La première liste comprenait les Européens et descendants d'Européens ; la deuxième liste comprenait les Indiens ayant renoncé à leur statut personnel, quelle que soit l'époque de cette renonciation ; la troisième liste, les Indiens non renonçants.

Toutefois, lorsque dans un établissement il y avait moins de vingt Indiens renonçants, ceux-ci votaient avec les non renonçants (art. 4).

Les électeurs des trois listes pouvaient, à leur choix, élire des Européens, des renonçants et des non renonçants (art. 6).

Pour le renouvellement triennal du Conseil général, disait l'article 7, chaque série sortante contiendra, autant que possible, la moitié des conseillers nommés par chacune des listes d'électeurs, dans les conditions où la division se fait actuellement pour les deux listes, c'est-à-dire dans les conditions prescrites par l'article 31 du décret du 25 janvier 1879.

Le système instauré par le décret du 26 février 1884 ne donna pas les résultats escomptés.

Quel avait d'abord été le mobile qui avait inspiré ce décret ?

Pour s'en rendre compte, il faut se rappeler qu'en 1881, sous la date du 21 septembre, un décret a été pris, dont l'article premier dispose :

Dans les Etablissements français de l'Inde, les natifs des deux sexes, de toutes castes et de toutes religions, majeurs de 21 ans, pourront renoncer à leur statut personnel dans les formes et conditions ci-après déterminées. Par le fait de cette renonciation, qui

sera définitive et irrévocable, ILS SONT RÉGIS, ainsi que leurs femmes et leurs enfants mineurs, *par les lois civiles et* POLITIQUES *applicables aux Français dans la colonie.*

L'acte de renonciation consiste en une déclaration faite par l'intéressé devant le juge de paix, assisté de son greffier et de deux témoins, ou devant un notaire.

405. Les renonçants, *devenus citoyens français*, réclamèrent leur inscription sur la liste électorale sur laquelle étaient portées les Européens et les descendants d'iceux. Cette prétention était, en droit, incontestablement fondée. Ce fut l'avis formel du Conseil d'Etat (29 décembre 1883) et de la Cour de cassation.

« Attendu, dit un arrêté de la Chambre civile de la Cour suprême, du 7 novembre 1883, qu'on ne saurait contester que parmi les droits politiques applicables aux Français non indigènes résidant dans la colonie se trouve compris le droit d'être inscrit sur celles des listes électorales locales et municipales qui comprennent les Européens et descendants d'Européens ; que, par conséquent, l'indigène qui, par le fait de sa renonciation à son statut personnel, s'est créé un état-civil et des intérêts nouveaux, semblables en tous points à ceux des Français européens d'origine, et se trouve, d'après les termes formels du décret du 21 septembre 1881, régi par les lois civiles et politiques des Français dans la colonie, est fondé à réclamer son inscription sur la liste électorale qui comprend les Français européens ou descendants d'Européens... »

Pour éviter cette conséquence logique et juridique du décret de 1881, on recourut à un biais. L'on créa une nouvelle catégorie d'électeurs : *celle des renonçants*, que l'on situa entre les Européens et les non renonçants. C'est le système que consacra le décret du 26 février 1884 et qui dura jusqu'au 10 septembre 1899.

Le bref rapport au Président de la République, à l'appui de ce dernier acte, indique simplement que l'expérience qui a été faite du régime établi par le décret de 1884 et en vertu

duquel chacune des trois listes nommait le tiers des membres du Conseil général, n'avait pas produit les résultats attendus.

« D'une part, y lit-on, au lieu de tenir la balance égale entre les trois éléments constitutifs de la population, ce système a eu trop souvent pour effet de permettre à deux listes réunies, en se coalisant, de former une majorité telle que la minorité était forcément sacrifiée.

« D'autre part, *le privilège politique si considérable attaché à la renonciation a complètement dénaturé le caractère de celle-ci.* D'après les chiffres de 1898, 2.861 électeurs, sur une totalité de 60.309, nomment la moitié des représentants des natifs ; leur renonciation au statut personnel a été presque toujours inspiré, dès lors, par des considérations uniquement électorales.

« Sans toucher au principe d'une institution qui permet aux Indiens qui le désirent « d'être régis par les lois civiles et politiques aux Français dans la colonie », il serait conforme au bien du pays de supprimer les abus politiques auxquels la renonciation donne lieu.

« J'ai préparé dans ce but, concluait le Ministre des Colonies, un projet de décret supprimant la liste des renonçants et déterminant les conditions dans lesquelles ceux-ci seraient inscrits sur la première liste. Cette réorganisation ne doit d'ailleurs pas avoir pour effet d'enrayer le mouvement des renonciations sincères et sciemment consenties ; elle prévoit, dans ce but, qu'il sera créé une liste spéciale pour les renonçants, dans le cas où leur nombre atteindrait au moins la moitié ce delui des non renonçants... »

406. L'article 1er du décret du 10 septembre 1899 dispose :

Art. 1er. — A partir de la promulgation du présent décret, les élections aux divers conseils locaux de l'Inde sont faites sur deux listes : la première comprend les Européens, descendants d'Européens et assimilés ; la deuxième comprend les natifs.

Lorsque dans une commune ou un établissement le nombre de natifs ayant renoncé à leur statut personnel deviendra égal ou supérieur au nombre de natifs n'ayant pas renoncé, il sera formé une liste spéciale, sur laquelle ils seront inscrits. Un décret ultérieur fixera le nombre de leurs représentants.

Seront inscrits sur la première liste, prescrit l'article 4 du même degré, les natifs qui, ayant renoncé à leur statut personnel depuis quinze ans au moins, remplissent, en outre, l'une des conditions ci-après énumérées :

a) Avoir obtenu un diplôme dans les facultés de l'Etat ;

b) Avoir occupé pendant cinq ans au moins une fonction administrative ou judiciaire ;

c) Avoir exercé un mandat électif pendant cinq ans au moins, ou obtenu soit une décoration française, soit une médaille d'honneur, et justifier dans l'un et l'autre cas la connaissance de la langue française.

Chaque liste nomme la moitié des membres du Conseil général ; toutefois, les établissements de Mahé et de Yanaou élisent chacun deux représentants (art. 2, D. 1899).

407. En vue d'enrayer la fraude, un décret du 8 avril 1898 a réglementé le mode d'établissement et de distribution des cartes électorales dans l'Inde.

SECTION II

Fonctionnement du Conseil général

408. Le Conseil général de l'Inde se réunit en session ordinaire, sur la convocation du Gouverneur, une fois chaque année. La durée normale de la session est d'un mois ; elle peut être prolongée par le Gouverneur. Le Conseil général peut être, en outre, convoqué en session extraordinaire par le Gouverneur, chaque fois que celui-ci le juge utile, ou si les deux tiers de ses membres en font la demande écrite et motivée.

L'arrêté de convocation fixe la durée et l'objet de la session extraordinaire (art. 26).

Ce même article 26 voulait que la session ordinaire du Conseil général eût toujours eu lieu dans le quatrième trimestre de l'année.

La loi de finances du 13 avril 1900 ayant imposé l'obligation de l'homologation par décrets en Conseil d'Etat des délibérations du Conseil général relatives aux tarifs des taxes et contributions, et ayant supprimé la faculté pour le Gouverneur de rendre ces délibérations provisoirement exécutoires, la nécessité se révéla de laisser au chef de la colonie de fixer la date d'ouverture de la session ordinaire de l'assemblée.

Il y fut pourvu pour l'Inde, en même temps que pour la Nouvelle-Calédonie, par le décret du 5 avril 1903.

409. Le Conseil général élit son bureau, qui se compose d'un président, de deux vice présidents et de trois secrétaires (art. 29 du décret du 25 janvier 1879 et art. 8 du décret du 26 février 1884).

Le Conseil général tient ses sessions dans une des salles de l'Hôtel de Ville de Pondichéry (art. 30).

410. Les séances de l'assemblée sont publiques, depuis la promulgation dans la colonie du décret du 28 août 1890, qui y a rendu applicables les dispositions des articles 28 et 29 de la loi du 10 août 1871, et a ainsi abrogé l'article 49 du décret de 1879. Mais l'article 50 du même décret est resté en vigueur ; il laisse au Gouverneur le soin d'autoriser, *sous les restrictions qu'il juge convenables*, tout ou partie des procès-verbaux des déclarations du Conseil général dans le *Journal Officiel* de la colonie.

Les délibérations ont lieu en langue française et les procès-verbaux sont rédigés dans la même langue (art. 45).

Le Président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre (même décret).

Le Conseil fait son règlement intérieur (art. 44).

Les membres du Conseil général sont élus pour six ans ; ils sont renouvelables par moitié, tous les trois ans, et indéfiniment rééligibles (art. 11).

411. A la première session ordinaire, ou, en cas de renouvellement intégral, à la session qui suit ce renouvellement, le Conseil général détermine par la voie du tirage au sort l'ordre des séries pour le renouvellement triennal de ses membres. Chaque série contient la moitié des conseillers nommés par les Européens ou descendants d'Européens et la moitié des conseillers nommés par les électeurs indigènes.

Le Conseil général détermine également par la voie du sort des deux membres natifs, professant la même religion et élus à Pondichéry, qui devront représenter l'élément indigène dont

ils font partie. L'ordre de sortie des séries ainsi constituées est ensuite tiré au sort (art. 31).

412. Un passage de 1re classe ou, à son défaut, une indemnité de route, est alloué aux membres du Conseil général qui se rendent des Etablissements secondaires à Pondichéry pour participer aux travaux du Conseil général (art. 27, D. 25 janvier 1879).

Et le même article se terminait par cette prescription :

« Pendant leur séjour à Pondichéry, ils (les conseillers généraux des établissements secondaires) auront droit, en outre, à une allocation fixée à *huit francs par jour.* »

C'est la première fois que nous rencontrons une disposition de cette nature dans les textes organiques des Conseils généraux des colonies examinés jusqu'ici.

Le principe expressément formulé par ailleurs est, au contraire, que « le mandat de conseiller général est gratuit » (art. 2, D. du 23 décembre 1878, pour la Guyane).

La Cour des comptes interprétait très strictement cette règle ; au point qu'il était interdit aux assemblées locales d'engager de menus frais de questure à l'occasion de leurs réunions.

L'article 38 de la loi de finances du 27 février 1912 dispose que les conseillers généraux autres que les députés et sénateurs pourront recevoir, sur les ressources ordinaires du budget du département, une indemnité de déplacement lorsque pour prendre part aux réunions du Conseil général ou de la commission départementale, ils seront obligés de se transporter à plus de deux kilomètres de leur domicile ; qu'il pourra également leur être alloué, pendant la durée des sessions de ces assemblées et pour chaque journée, une indemnité de séjour. Le même article ouvre le droit au remboursement des frais exposés par les conseillers généraux pour l'exécution des mandats spéciaux dont ils peuvent être chargés par leurs assemblées respectives.

Le bénéfice de cette mesure démocratique et équitable fut étendu aux membres des assemblées coloniales par divers

décrets, dont ceux du 18 juin 1912 pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie.

413. L'article 52 du décret constitutif du Conseil général de l'Inde reproduit l'interdiction faite aux Conseils généraux de la métropole par l'article 34 de la loi du 10 août 1871 et sous les mêmes sanctions (voir *supra*, l'article 33 du décret du 23 décembre 1878 pour la Guyane), d'agir, de délibérer ou de se réunir hors du temps des sessions régulièrement convoquées, hors du lieu ordinaire des réunions de l'assemblée, ou relativement à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions.

414. Les habitants des diverses loges ou factoreries françaises de l'Inde ont le droit d'adresser des pétitions sur les intérêts qui leur sont propres au Conseil général, qui les transmet au Gouverneur (art. 54).

415. Le Conseil général peut être prorogé, suspendu ou dissous par arrêté du Gouverneur, en conseil privé.

La durée de la prorogation ou de la suspension ne peut excéder trois mois.

En cas de dissolution, il est procédé, dans les trois mois, à l'élection du nouveau Conseil (art. 42).

SECTION III

Attributions du Conseil général

416. « Les attributions du Conseil général, dit le rapport au « Président de la République à l'appui du décret du 25 janvier « 1879, ont été puisées dans les sénatus-consultes des 3 mai « 1854 et 4 juillet 1866 qui régissent les assemblées locales « des Antilles et de la Réunion. Mais tout en faisant bénéficier « l'Inde de cette législation et de ses avantages, il m'a paru « nécessaire de renouveler les réserves inscrites dans l'ordon- « nance organique de 1840, en maintenant expressément, pour « les conseils électifs, la prohibition formelle de traiter direc-

« tement ou indirectement les questions toujours irritantes de « castes et de cultes dont la connaissance appartient exclusi- « vement au Gouverneur.

« Il n'a été fait, au sénatus-consulte de 1888, qu'une seule « dérogation inspirée par la même pensée de prudente réserve. « Le Conseil général de l'Inde n'aura pas à délibérer sur les « frais du personnel et du matériel de l'Instruction publique. « Les dépenses afférentes à cet objet ont été, en conséquence, « inscrites aux dépenses obligatoires, le Gouverneur ayant le « droit de fixer, en conseil privé, le minimum des crédits néces- « saires. De la sorte, la discussion ne pourra se produire qu'au « point de vue financier seulement, et les questions touchant « aux cultes et aux castes seront écartées... »

Cette préoccupation s'est traduite dans le dispositif du décret, article 37, §§ 13 et 14, par la rédaction suivante :

Sont obligatoires (pour le budget de l'Inde) :

. . . . . .

Les dépenses de l'Instruction publique :

Le Gouverneur fixe en conseil privé le minimum des crédits nécessaires pour les divers besoins (*personnel et matériel*) de ce service et les fait inscrire au budget. Les chiffres et la répartition proposés peuvent être discutés par le Conseil général au point de vue financier seulement et sous réserve de la prohibition édictée au dernier paragraphe de l'article 34 relativement aux questions de culte et de caste.

L'article 34, qui appelle le Conseil général à donner son avis sur toutes les questions d'intérêt colonial dont la connaissance lui est attribuée par les lois et règlements ou sur lesquelles il est consulté par le Gouverneur, se termine par cet alinéa :

Il lui est interdit (au Conseil) de s'occuper des affaires de culte et de caste, lesquelles sont exclusivement réservées au Gouverneur.

Nous reviendrons sur ces dispositions en exposant le nouveau régime financier de l'Inde, de la Nouvelle-Calédonie et du Sénégal, tel qu'il résulte de la loi de finances de 1900. Cette citation nous dispense d'entrer dans des détails qui ne pour-

raient d'ailleurs porter que sur des différences insignifiantes entre les attributions du Conseil général de l'Inde et celles des autres assemblées locales, petites différences que le seul rapprochement des textes permet à tout le monde de relever.

Un seul point doit être retenu et fixé : il concerne les pouvoirs financiers du Conseil général de l'Inde. Ces pouvoirs, qui sont les mêmes que ceux du Conseil général de la Nouvelle-Calédonie et du Conseil colonial du Sénégal, seront examinés dans un chapitre spécial et simultanément pour les trois colonies.

COMMISSION COLONIALE

417. Un décret du 20 mars 1910 a créé une Commission coloniale du Conseil général de l'Inde. Cette Commission se compose de cinq à sept membres, dont cinq au moins doivent être pris parmi les conseillers de Pondichéry ou de Karikal. Cette prescription a été évidemment édictée pour faciliter les réunions de la Commission.

Le maire de Pondichéry, le sénateur et le député de la colonie sont inéligibles à la Commission coloniale.

La Commission coloniale de l'Inde *élit* son président et son secrétaire.

Les autres dispositions du décret du 20 mars 1910 ne font que reproduire celles du règlement d'administration publique du 12 juin 1879 organisant les Commissions coloniales des Antilles et de la Réunion.

CHAPITRE XXI

Le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie

SECTION I

Formation du Conseil général

418. Le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie a été institué par un décret en date du 2 avril 1885. Cet acte s'inspire largement de la loi du 10 août 1871 sur les assemblées départementales de la métropole. Il ne fait le plus souvent, à part des modifications de rédaction, nécessitées par des contingences particulières ou locales, que reproduire littéralement les dispositions de cette loi, tout au moins en ce qui concerne la formation et le fonctionnement du Conseil général.

L'article 1er du décret du 2 avril 1885 crée, en même temps le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie et la Commission coloniale de cette assemblée.

L'article 3 avait fixé à seize le nombre des membres du Conseil général et les avait répartis en six circonscriptions. Un décret du 27 mai 1898 a porté à dix-neuf le nombre des conseillers généraux de la Nouvelle-Calédonie et les a répartis entre neuf circonscriptions. La première circonscription, celle de Nouméa, de beaucoup la plus importante, élit six conseillers.

Observation. — Une seule commune a été régulièrement organisée en Nouvelle-Calédonie : celle de la Nouméa, créée par le décret du 8 mars 1879.

« Sont électeurs, dit l'article 9, § 1er, de ce décret, *tous les citoyens français* âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi, et, de plus, ayant, depuis *une année au moins* leur domicile réel dans la colonie. »

Deux arrêtés locaux du 2 juillet 1879 et du 12 août 1881 ont institué des commissions municipales de trois membres dans certaines localités. Ces membres sont nommés par tous les habitants (Français et étrangers). Les commissions, dont le mandat dure deux ans, choisissent elles-mêmes les maires et les adjoints. Elles font face aux dépenses, auxquelles elles doivent pourvoir à l'aide d'une part dans le produit de l'octroi de mer et d'une subvention du budget local.

Pour le reste du territoire de la colonie, des circonscriptions ont été déterminées en vue du service de l'Etat-Civil, uniquement. L'officier de l'Etat-Civil est nommé par le Gouverneur.

419. Ce qui précède permettra de mieux comprendre les dispositions suivantes de l'article 4 du décret du 2 avril 1885 sur l'élection des conseillers généraux de la Nouvelle-Calédonie.

Art. 4. — « L'élection (au Conseil général) se fait au suffrage « universel et au scrutin de liste dans chaque circonscription. « Elle se fait : 1° Pour la commune de Nouméa, sur les listes « dressées pour les élections municipales ; pour le reste de la « colonie, sur des listes dressées par arrondissement, confor- « mément aux prescriptions de l'article 14 de la loi du 5 avril « 1884, sur l'organisation municipale. Les circonscriptions « peuvent être divisées en sections de vote par arrêté du Gou- « verneur en conseil privé. Les dispositions concernant l'affi- « chage, la libre distribution des bulletins, circulaires et pro- « fessions de foi, les réunions politiques électorales, la commu- « nication des listes d'émargement, les pénalités et poursuites « en matière législative sont applicables aux élections du « Conseil général.

« Sont également applicables à ces élections les paragraphes « 3 et 4 de l'art. 3 de la loi organique du 8 novembre 1875, sur « les élections des députés. »

Rappelons que le décret du 23 novembre 1887 crée un cas particulier d'incompatibilité en Guyane et à la Nouvelle-Calédonie, entre les fonctions d'agent de l'administration pénitentiaire et celles de conseiller municipal ou de conseiller général, dans l'une ou l'autre de ces colonies.

Le délai de convocation des collèges électoraux est de *un mois*. Le jour de l'élection est toujours un dimanche (art. 10).

Les bureaux de vote sont présidés, dans l'étendue de la commune de Nouméa, par le maire, les adjoints ou des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, et, à défaut, par un électeur de la commune désigné par le Gouverneur.

Dans les arrondissements, ils sont présidés, par *des officiers de l'Etat-Civil* et, à défaut, par des électeurs désignés par le Gouverneur (art. 11).

420. *Réclamations.* — Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur de la circonscription, par les candidats et par les membres du Conseil général. Si la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle doit être déposée *dans le mois* qui suit l'élection au secrétariat du Gouvernement.

Le Gouverneur peut aussi réclamer contre les élections dans *le délai de vingt jours*, à partir de la date de réception des procès-verbaux des opérations électorales (art. 14).

Les réclamations sont jugées par le Conseil du contentieux de la colonie, sauf recours au Conseil d'Etat, dans les deux mois de la notification du jugement intervenu ou de l'expiration du délai dans lequel il aurait dû être rendu.

Pour le surplus, se rapporter à ce qui a été dit pour les colonies des Antilles, en remarquant, toutefois, qu'en cas de vacances, pour une cause quelconque, les électeurs devront être convoquées dans *les trois mois*.

La commission coloniale est chargée de veiller à l'exécution

de cette disposition. Elle adresse ses réquisitions au Gouverneur.

SECTION II

Fonctionnement du Conseil général

421. Contrairement à ce qui existait dans toutes les autres colonies jusqu'à la promulgation de la loi du 28 novembre 1916, le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie a toujours été appelé à se réunir, *deux fois par an, en session ordinaire* : une session d'un mois (pour le vote du budget) et une session de quinze jours (art. 23 du décret organique).

L'article 23 du décret de 1885 ne faisait que reproduire les termes de l'article 23 de la loi du 10 août 1871 (rédaction primitive). Il s'en suivait que la session dans laquelle sont délibérés les budgets et les comptes devait nécessairement commencer le premier lundi qui suit le 15 août et ne pouvait être retardée que par un décret. Il en résultait encore que c'était l'assemblée locale elle-même qui, au cours de la session budgétaire, fixait la date de sa deuxième réunion ordinaire annuelle.

D'accord avec la majorité de l'assemblée locale, le Gouverneur de la colonie demanda que l'ouverture de la session budgétaire du Conseil général fût reportée au 3 novembre. Un décret du 10 août 1895 sanctionna cette requête, basée sur ce que, au mois de novembre, il était plus facile d'arrêter avec quelque certitude les prévisions du budget de l'exercice suivant.

L'article 33, § 3 de la loi de finances du 13 avril 1900 exigeant que les délibérations des Conseils généraux des colonies sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes et contributions locales soient approuvées par décrets en Conseil d'Etat, il apparut qu'il pouvait y avoir de réels inconvénients, surtout pour des colonies éloignées de la métropole, comme l'Inde et la Nouvelle-Calédonie, à ce que leurs Conseils généraux ne pussent se réunir en session bud-

gétaire que dans les derniers mois de l'année. Ces inconvénients étaient d'autant plus graves que, ainsi qu'il a été fait remarquer antérieurement, avant le vote de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918, aucun délai n'était imparti au Conseil d'Etat pour se prononcer sur les délibérations des Conseils généraux obligatoirement soumises à son examen.

Aussi, un décret du 5 avril 1903 a-t-il, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, formulé pour cette colonie, tout en lui maintenant le bénéfice de deux sessions ordinaires annuelles, la règle appliquée à toutes les possessions régies par décret, sur la manière de convoquer leurs assemblées locales en session ordinaire.

L'article 1er de ce décret dispose :

L'article 1er du décret du 10 août 1895 est modifié comme suit : le Conseil général se réunit deux fois chaque année en session ordinaire, *sur la convocation du Gouverneur*. Dans l'une des sessions, dont la durée ne pourra excéder un mois, est délibéré le budget ; la durée de l'autre session ordinaire ne pourra excéder quinze jours.

422. *Sessions extraordinaires.* — Le Conseil général peut être réuni extraordinairement : 1° Par arrêté du Gouverneur en conseil privé ; 2° Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au Président. Dans ce cas, le Président est tenu d'en donner avis immédiatement au Gouverneur, qui devra convoquer d'urgence.

La durée des sessions extraordinaires ne pourra excéder huit jours (art. 24, D. du 2 avril 1885, cf. l. du 10 août 1871, art. 24 ; l. du 28 novembre 1916).

La modification apportée à l'article 30 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 31 mars 1886, rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 11 août 1886, a été déclarée applicable à la Nouvelle-Calédonie, ainsi d'ailleurs qu'à toutes les colonies à assemblée locale, par le décret du 2 juillet 1887 (voir *supra*, n° 42).

(*Se reporter pour le reste à ce qui a été antérieurement exposé sur le fonctionnement des Conseils généraux des autres colonies*).

SECTION III

Attributions du Conseil général

423. L'article 40 du décret du 2 avril 1885 reproduit toutes les dispositions de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, énumérant les matières sur lesquelles les Conseils généraux des vieilles colonies statuent. Il y ajoute quelques autres dispositions que nous nous bornerons à indiquer.

Ainsi le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie statue :

Art. 40. — Sur : 11° L'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau sur les routes, chemins et dans les ports à la charge de la colonie ; la fixation des tarifs de péage ; 15° L'application des traités passés avec des établissements privés et publics pour le traitement des aliénés de la colonie ; 16° Le service des enfants assistés ; 17° La part de la dépense des aliénés et des enfants assistés, qui sera mise à la charge des communes, et la base de la répartition à faire entre elles ; 18° La création d'institutions coloniales d'assistance publique dans les établissements coloniaux ; 21° Les difficultés élevées relativement aux dépenses des travaux qui intéressent plusieurs communes de la colonie.

Sur ces diverses questions, les autres Conseils généraux sont appelés seulement à délibérer.

En fait, l'article 40 du décret du 2 avril 1885 n'a fait que reproduire, *mutatis mutandis*, les prescriptions de l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

L'inspiration de la législation métropolitaine sur les assemblées départementales, dans la conception du décret du 2 avril 1885, est particulièrement visible dans la rédaction des articles du titre IV de ce décret.

Il suffit, pour s'en assurer, de comparer les articles 36, 37, 38, 39, du décret avec les articles 42, 43, 44, 45 de la loi du 10 août 1871.

Notons, en passant, que la disposition de l'article 44 *in fine* de la loi de 1871 qui fait référence à celles des articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836, n'a pas été maintenue dans la rédaction de l'article 38 du décret du 2 avril 1885.

En réalité, il n'y a pas de régime vicinal légal en Nouvelle-Calédonie.

Soulignons encore que la prérogative reconnue au Conseil général de la Nouvelle-Calédonie, relativement à l'allocation des bourses d'études entretenues sur les fonds du budget local (art. 38), n'existe que pour l'assemblée de cette colonie !

Du fait que le décret institutif du Conseil général de la Nouvelle-Calédonie a largement puisé dans la loi du 10 août 1871, est résulté que certaines attributions qui n'ont été conférées aux conseils des autres colonies que par la loi du 28 novembre 1916 par exemple, ont été reconnues dès le début à celui de la Calédonie.

C'est ainsi que des prescriptions identiques à celles des articles 56, 57 et 66 de la loi de 1871 se retrouvent dans les articles 51, 52 et 58 du décret du 2 avril 1885. Il a fallu attendre jusqu'en 1916, pour en faire étendre les prescriptions aux Antilles et à la Réunion !

424. *Attributions financières.* — Pour ce qui concerne les attributions du Conseil général en matière budgétaire, nous renvoyons au chapitre spécial consacré au régime financier résultant de l'article 33 de la loi de finances de 1900.

A noter cependant que, même avant la promulgation de la loi du 11 janvier 1892 sur le tarif douanier, qui a abrogé l'article 2 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, etc., le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie n'était autorisé qu'à *émettre des avis* « sur les tarifs, le mode d'assiette et les règles de perception des douanes à appliquer dans la colonie ».

SECTION IV

Commission coloniale

425. La Commission coloniale du Conseil général de la Nouvelle-Calédonie a été instituée par le titre VI, articles 61 à 76, du décret organique de cette assemblée.

Sa constitution, son fonctionnement et ses attributions

sont déterminés par les mêmes règles et prescriptions que celles du décret réglementaire du 12 juin 1879, relatif aux Commissions coloniales des Antilles et de la Réunion.

Le nombre de membres de la Commission coloniale est de trois au moins et de cinq au plus.

Les membres doivent être choisis autant que possible de façon à ce que toutes les circonscriptions soient représentées (art. 61).

Le maire de Nouméa ne peut pas être membre de la Commission coloniale (art. 62).

La Commission est présidée par le plus âgé de ses membres (art. 63).

Le Gouverneur est tenu d'adresser à la Commission coloniale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des distributions de crédit qu'il a faites et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant *le mois précédent* concernant le budget local (art. 70).

Chaque année, dans la session budgétaire, la Commission coloniale présente au Conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session budgétaire, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée (art. 72, cf. ; loi du 10 août 1871, art. 80).

CHAPITRE XXII

Le Conseil colonial du Sénégal

SECTION I

Historique

Les anciens Conseils généraux du Sénégal

426. Le Sénégal fut doté, pour la première fois, d'une représentation locale, par l'ordonnance du 7 septembre 1840, sur le gouvernement de ce que l'on appelait alors les Etablissements du Sénégal et dépendances.

Cette ordonnance établissait à Saint-Louis un Conseil général, dont les attributions consistaient à donner annuellement son avis sur les budgets et les comptes de recettes et de dépenses, et à faire connaître les besoins et les vœux de la colonie relativement aux diverses parties du service (art. 116).

Le Conseil se composait de dix membres, savoir : huit, choisis parmi les négociants ou propriétaires européens et indigènes, par portions égales, et deux parmi les marchands détaillants.

Les membres du Conseil étaient élus à la majorité des suffrages, dans une assemblée composée de notables choisis parmi les habitants de Saint-Louis et parmi les fonctionnaires et employés de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

La liste des notables électeurs, dont le nombre ne devait

pas dépasser 60, ni être inférieur à 40, était dressée et arrêtée par le Gouverneur (Ord. de 1840, art. 117).

Le décret du 27 avril 1848, qui avait supprimé les Conseils coloniaux des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, avait aussi supprimé les Conseils généraux du Sénégal et des Etablissements français et transféré aux Commissaires généraux de la République les attributions de ces assemblées intéressant plus spécialement la gestion des finances locales.

Les pouvoirs des Gouverneurs, qui n'avaient pas tardé à remplacer les Commissaires généraux de la République, furent précisés, en matière de taxes et de contributions publiques, pour les colonies autres que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, par un décret du 30 janvier 1867, dont l'article 1er disposait :

... Les Gouverneurs... sont autorisés à déterminer, par arrêtés pris en conseil d'administration, l'assiette, le tarif, les règles de perception et le mode de poursuite des taxes et contributions publiques. Les droits de douane sont exceptés de cette attribution et réservés pour être réglés par décrets...

Aux termes de l'article 2 du même décret, les arrêtés pris par les Gouverneurs, en matière de taxes et contributions, devaient être approuvés par le Ministre de la Marine et des Colonies, mais pouvaient être rendus provisoirement exécutoires.

Le Conseil d'administration du Sénégal était composé du Gouverneur, du chef du service administratif, du chef du service judiciaire, de l'inspecteur colonial et *de deux habitants notables nommés par le Gouverneur*. Les deux membres notables, ainsi que deux membres suppléants, appelés à remplacer, au besoin, les titulaires, étaient nommés pour deux années (ordonnance royale du 7 septembre 1840, art. 7).

Les notables ne pouvaient être choisis que sur une liste de 40 à 60 noms, dressée par le Gouverneur lui-même, parmi les propriétaires, négociants ou marchands détaillants, européens ou indigènes (art. 117 de la même ordonnance).

Une première modification fut apportée à ce régime de

déconcentration administrative absolue, par le décret du 10 août 1872, rendu à la suite d'un autre décret de même date, portant organisation d'institutions municipales au Sénégal et dépendances.

Le décret municipal créait au Sénégal deux communes, ayant pour chefs-lieux Saint-Louis et Gorée (art. 1er). Il créait un corps municipal dans chaque commune (art. 2) et décidait que les conseillers municipaux seraient *élus pour six ans* et renouvelables par moitié tous les trois ans (art. 7).

L'article 8, § 1er, stipulait que : « Les conseillers municipaux seraient élus par l'assemblée des électeurs inscrits sur la liste communale dressée en vertu de la loi du 15 mars 1849, pour la nomination des députés à l'Assemblée nationale. »

« Sont électeurs. disait l'article 9, tous ceux qui remplissent les conditions indiquées au paragraphe 1er de l'article précédent, et, de plus, ayant, depuis une année au moins, leur domicile réel dans la commune.

« Sont éligibles au Conseil municipal d'une commune tous les électeurs âgés de 25 ans, réunissant les conditions prévues par le paragraphe précédent, sauf les cas d'incapacité et d'incompatibilité, etc... »

Le deuxième décret du 10 août 1872 est relatif à la composition du Conseil d'administration du Sénégal et dépendances.

En voici le dispositif :

Art. 1er. — Le nombre des habitants notables à la nomination du Gouverneur entrant dans la composition normale du conseil d'administration du Sénégal et dépendances est réduit à un.

Art. 2. — Toutes les fois que le dit Conseil aura à délibérer sur les questions relatives à l'établissement du budget local, à l'assiette de l'impôt, aux tarifs, aux règles de perception des taxes et contributions publiques qui doivent lui être soumises par le Gouverneur..., il lui sera adjoint, indépendamment de l'habitant notable qui en fait normalement partie, *quatre habitants élus par les conseillers municipaux de Saint-Louis et de Gorée.*

Art. 3. — Cette élection aura lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il sera procédé à un tour de ballottage entre les

candidats qui auront obtenu le plus de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. *Les habitants à élire pourront être pris dans le sein des deux Conseils municipaux.*

Cette réforme réintroduisait l'élément électif (à deux degrés) dans le Conseil d'administration du Sénégal, du moins pour l'examen des questions intéressant les finances locales.

Le nouveau régime fonctionna jusqu'à la promulgation du décret du 4 février 1879, portant institution d'un Conseil général.

Le rapport au Président de la République, à l'appui de cet acte, en exposera les raisons mieux que toutes autres explications :

« Monsieur le Président,

« Par décret du 10 août 1872, notre colonie du Sénégal a été dotée d'institutions municipales de plein exercice. La population, initiée aux premiers devoirs de la vie publique, s'est vue, en vertu d'un acte de même date, appelée à participer par des délégués des communes de Saint-Louis et de Gorée, à l'établissement, en conseil d'administration, du budget local, et à l'examen des questions intéressant l'assiette de l'impôt et le tarif des contributions publiques de la colonie.

« Cette dernière disposition n'était, dans la pensée de mon département, qu'une sorte de préparation à des institutions plus larges et plus conformes *aux principes d'autonomie qui tendent à prévaloir dans la législation coloniale* (*sic*). L'épreuve qui a été faite me porte à croire que si les populations du Sénégal n'ont peut-être pas encore complètement apprécié tous les avantages de la commune, *elles ont montré de réelles aptitudes dans le maniement des affaires* locales (*sic*). Le moment me semble donc venu d'instituer, dans cette colonie, un Conseil général nommé au suffrage universel et investi de la plupart des attributions que les sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1866 ont conférées aux assemblées locales des Antilles et de la Réunion. Tel est l'objet du décret ci-joint que j'ai l'honneur de soumettre à votre signature.

« Les quelques dispositions spéciales ou exceptions inscrites dans cet acte sont motivées par les conditions particulières où se trouve placée cette colonie, tant au point de vue de la répartition de sa population que des nécessités de son régime commercial.

« La colonie étant divisée en deux arrondissements, Saint-Louis et Gorée, dans lesquels le nombre des habitants est fort inégal, j'ai dû avoir égard à cette différence dans la répartition des 16

membres qui composent le Conseil général : Saint-Louis en compte 10 et Gorée 6, sur lesquels 4 représentent la commune de Gorée-Dakar et 2 la ville de Rufisque. Je crois être parvenu, de la sorte, à tenir à la fois un compte équitable de la proportion des électeurs dans chacune des circonscriptions et de la différence des intérêts engagés dans la question.

« L'organisation du Conseil général du Sénégal ne comporte aucune différence avec celle des assemblées locales des grandes colonies.

« Quant à ses attributions, elles ne diffèrent que sur les trois points suivants :

« Le Conseil général est appelé à donner seulement son avis sur les questions de tarifs de douane et d'octroi de mer, qui, aux Antilles et à la Réunion, sont soumis au vote des assemblées locales. Cette exception repose sur des considérations spéciales que je crois devoir indiquer ici brièvement.

« La navigation du fleuve Sénégal est réservée au pavillon français et les conditions de la traite, dans cette grande artère, reposent sur des conventions passées avec des populations indépendantes ; l'intervention directe du Gouvernement dans le règlement de cette question me parait donc indiscutable.

« J'ajoute que les intérêts commerciaux des deux arrondissements sont tellement distincts qu'il a fallu établir, au point de vue des tarifs, une réglementation toute différente pour Saint-Louis et pour Gorée.

« Dans le premier arrondissement, il n'existe pas des droits à l'entrée, tandis que le second qui est, à la fois, l'entrée des comptoirs du Sud et un port facilement accessible aux grands navires, n'est passible que du droit de sortie. Le régime de Saint-Louis vient, il est vrai, d'être étendu à la petite côte, mais Gorée et les rivières du Sud (Casamance, Rio-Nunez, Rio-Pungo et Mellacorée) conservent leur législation particulière. Il en résulte que si l'assemblée locale avait à statuer sur ces questions, l'une des parties en cause courrait risque d'être sacrifiée à l'autre. Le département m'a paru seul en mesure de tenir la balance égale en cette matière et de concilier les différentes nécessités locales avec les intérêts également respectables de nos armateurs métropolitains.

« Des considérations de même ordre m'ont conduit à réduire également à un simple avis l'intervention du Conseil général dans l'établissement des *escales*, foires et marchés. Des complications extrêmement graves peuvent, en effet, surgir du déplacement ou de l'installation de centres de dragues dans des milieux qui rendraient nécessaire une protection militaire ou, tout au moins, une action politique dont l'administration est seule apte d'apprécier la mesure et l'opportunité.

« Là se bornent les dérogations proposées au droit commun établi

par les sénatus-consultes de 1854 et de 1866. Mais j'ai dû, pour tenir compte des différences qui existent entre les populations réellement assimilées et celles qui, bien que soumises, sont encore placées en dehors de nos institutions, établir, dans le décret, une distinction dans le mode d'action du Conseil général, suivant qu'elle s'exercera dans la limite des circonscriptions ou en dehors de ces circonscriptions. Sur les matières concernant le premier périmètre, il jouit des mêmes attributions que les assemblées des grandes colonies sauf les deux cas réservés ci-dessus, tandis qu'il se borne à délibérer sur les matières concernant les autres territoires. Enfin, il statue pour toute l'étendue de la colonie sur l'établissement des taxes et contributions autres que les douanes et l'octroi de mer nécessaires à l'acquittement des dépenses du budget local...

. . . . . .

Le Vice-Amiral,
Sénateur, Ministre de la Marins et des Colonies,

A. POTHUAU.

***

Formation du Conseil général

427. L'article 1er du décret de 1879 instituait dans la colonie un Conseil général composé de 16 membres, dont 10 pour l'arrondissement de Saint-Louis et 6 pour celui de Gorée. Les membres du Conseil général étaient élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. Un décret du 17 avril 1897 avait porté à 20 au lieu de 16 le nombre de conseillers généraux du Sénégal, dont 10 pour Saint-Louis et 10 pour la circonscription de Gorée-Dakar-Rufisque.

Tout ce qui a été exposé antérieurement sur l'organisation du Conseil général de la Guyane, sauf certaines petites différences de détail que la simple comparaison des textes constitutifs des deux assemblées permettra de relever, s'appliquait au Conseil général du Sénégal. Nous ne nous attarderons donc pas à préciser ces différences négligeables.

Un point mériterait, cependant, de retenir l'attention. Il est relatif aux conditions qui étaient requises pour pouvoir

participer à la nomination des membres du Conseil général du Sénégal, c'est-à-dire pour être électeurs.

Aux termes de l'article 3 du décret du 4 février 1879, les membres du Conseil général étaient élus au scrutin secret par le suffrage universel et direct, conformément à la législation régissant les élections municipales dans les communes de Saint-Louis et de Gorée-Dakar. Cet article renvoie aux dispositions des articles 8 et 9 du décret du 10 août 1872, que nous avons reproduites plus haut, et, partant, à la loi du 15 mars 1849.

Mais la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, complétée, en ce qui concerne le Sénégal et la Guyane, par la loi du 8 avril 1879, subordonnant dans son article 1er, sous forme de référence à l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, aujourd'hui remplacée par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, l'inscription sur les listes électorales politiques à la jouissance de la nationalité française, toutes ses dispositions, selon un avis de la section des finances et des colonies du Conseil d'Etat, du 29 mai 1892, sont devenues de plein droit applicables au Sénégal. La loi du 30 novembre 1875, statuant directement pour les colonies, dont elle détermine le nombre des députés, a été promulguée au Sénégal par arrêté du Gouverneur, en date du 9 mai 1879.

Or, l'article 1er, § 1er de la loi de 1875, prescrit que les députés seront nommés par les électeurs inscrits sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874. Et cette dernière loi, elle-même, ne fait que compléter le décret organique du 2 février 1852, dont elle modifie seulement certaines dispositions.

De l'avis sus-visé du Conseil d'Etat, il résulte qu'il ne peut y avoir au Sénégal qu'une seule liste électorale, établie en conformité des prescriptions des décrets organiques et réglementaires du 2 février 1852 et de la loi du 7 juillet 1874.

Une autre difficulté subsistait.

La qualité d'électeur devait-elle être reconnue à tout indi-

vidu né au Sénégal et ayant acquis un domicile réel de plus d'une année dans l'une des communes de plein exercice de cette colonie, ou aux seuls originaires de ces communes de plein exercice ?

La Cour de cassation — voir, en particulier, un arrêt du 28 juillet 1908 : affaire Moussé M'Baye contre Lieutenant-Gouverneur du Sénégal — considère le droit électoral des Sénégalais comme parfaitement établi par le décret du 26 juin 1884, qui a rendu applicables dans les quatre communes de Saint-Louis, de Gorée, de Dakar et de Rufisque les articles 11 à 45, 74 à 87 et 165 de la loi municipale du 5 avril 1884, et partant *l'article* 14 de cette loi.

Le deuxième paragraphe de l'article 14 sus-visé décide que « sont électeurs tous les Français âgés de plus de 21 ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

Les originaires des quatre communes dites de plein exercice du Sénégal étant Français, leur aptitude électorale se trouve ainsi nettement et juridiquement définie.

Mais cette vocation ne leur conférait pas la plénitude de la qualité de citoyen français. Le droit qui leur était reconnu devait s'exercer pour ainsi dire *ratione loci.* C'est à leur qualité d'originaire de l'une des quatre communes privilégiées qu'ils tenaient ce droit ; et c'est là qu'ils devaient l'exercer ; là, et pas ailleurs.

428. L'effet limité du droit électoral reconnu par la jurisprudence de la Cour de cassation aux indigènes sénégalais non naturalisés français, c'est-à-dire à ceux qui, tout en étant électeurs à titre d'originaires des quatre communes, conservaient leur statut personnel, nous paraît devoir cesser totalement avec la promulgation de la loi du 29 *septembre* 1916, due à l'initiative de notre collègue M. Blaise Diagne, député du Sénégal.

L'article unique de cette loi est ainsi rédigé :

Les natifs des communes de plein exercice du Sénégal et leurs

descendants sont et demeurent des citoyens français soumis aux obligations militaires prévues par la loi du 19 *octobre* 1915.

C'est là tout simplement une loi de naturalisation collective, d'accession à la qualité de citoyen français, de tous les originaires des quatre communes de plein exercice du Sénégal et de leurs descendants, placés, désormais, sous l'égide du droit commun national en matière civique.

429. Un décret du 5 janvier 1910 a déterminé les conditions de l'électorat politique dans les territoires du Sénégal non érigés en communes de plein exercice.

Les citoyens français habitant la colonie du Sénégal en dehors des communes de plein exercice, dit l'article premier, prennent part aux élections législatives dans les conditions fixées par le présent décret. Les conditions prévues pour l'électorat dans les communes de plein exercice, notamment l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, sont étendues à leur profit, au territoire de la commune mixte ou du cercle.

La liste électorale est dressée et révisée dans les formes, délais et conditions de la législation en vigueur dans les communes de plein exercice, notamment du décret du 2 février 1852 et de la loi du 7 juillet 1874... (art. 2).

Il va sans dire que le bénéfice de ce décret s'appliquera désormais aux citoyens français originaires de l'une des quatre communes de plein exercice du Sénégal, et résidant, au Sénégal, hors du territoire de ces communes.

L'électeur sénégalais garde désormais le bénéfice de cette qualité, hors de la colonie, et pourra exercer à l'avenir ses devoirs civiques, en France ou dans toute autre colonie française, dès qu'il aura réuni les conditions d'acquisition d'un nouveau domicile électoral.

***

Fonctionnement du Conseil général

430. Les dispositions du décret du 4 février 1879 régissant

le fonctionnement du Conseil général (art. 21 à 32) étaient les mêmes qu'à la Guyane.

L'article 21 du décret du 4 février 1879 contenait, cependant, en son paraphe 1er *in fine*, une précision qui ne se trouve pas dans l'article 24 du décret du 23 décembre 1878. Il décidait : « Le Conseil général se réunit une fois chaque année, en session ordinaire, sur la convocation du Gouverneur, *dans le dernier trimestre de l'année.* »

Le Gouverneur était donc tenu de convoquer le Conseil général en session ordinaire entre le 1er octobre et le 31 décembre, ou plutôt le 15 décembre, au plus tard, la durée de la session budgétaire étant seulement de *quinze jours.*

Cette disposition a été supprimée par un décret du 11 mai 1903, dont l'article 1er prescrit :

« Le Conseil général du Sénégal se réunit chaque année, sur la convocation du Lieutenant-Gouverneur. »

L'article 2 abroge toutes dispositions contraires.

Se référer, pour le reste, aux observations relatives au fonctionnement du Conseil général de la Guyane.

***

Attributions du Conseil général

431. Les attributions du Conseil général du Sénégal étaient, sauf les différences précisées dans le rapport du Président de la République, à l'appui du décret du 4 février 1879, les mêmes que celles du Conseil général de la Guyane. Il n'y a pas lieu d'insister.

432. *Régime domanial.* — L'ordonnance du 17 août 1825, qui avait fait abandon aux colonies des propriétés domaniales de l'Etat, s'appliquait aussi au Sénégal.

Mais il faut reconnaître que le Sénégal constituait, à cette époque, plutôt un ensemble de comptoirs, d' « escales » commerciales qu'une véritable colonie, et que les propriétés

domaniales y existaient plutôt à l'état hypothétique. Au fur et à mesure que la conquête se poursuivait, que de nouvelles annexions de provinces ou de cercles se faisaient, que le territoire de la colonie s'élargissait, la règle suivie pour les autres colonies étaient cependant suivies, en matière de disposition des biens domaniaux. Ces errements trouvaient leur base et leur justification dans les premiers paragraphes de l'article 33 du décret du 4 février 1879, identiques à ceux de l'article 35 du décret du 23 décembre 1878.

Ajoutons, d'ailleurs, que l'intérêt de la question est singulièrement plus réduit que celui qu'elle comporte en Guyane.

Les attributions du Conseil général du Sénégal, en matière domaniale, ne portaient, en effet, que sur les biens compris dans les territoires formant les circonscriptions électorales.

Aujourd'hui, le régime domanial du Sénégal est régi par les deux décrets du 20 juillet 1900 et du 23 octobre 1904.

***

Commission coloniale

483. Une commission coloniale avait été instituée au Sénégal par décret en date du 12 août 1885. Elle se composait de trois membres au moins et de cinq au plus.

Elle avait à peu près les mêmes attributions que celles des autres colonies.

Il y aurait eu à noter, cependant, une différence de détail assez intéressante. Tandis qu'aux termes de l'article 12 du décret réglementaire du 12 juin 1879, et de l'article 12 du décret du 28 avril 1882, c'est seulement *à la fin de chaque trimestre*, qu'aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane, le Gouverneur doit adresser à la Commission coloniale l'état détaillé des mandats de paiement qu'il a délivrés, durant cette période, concernant le budget local ; au Sénégal, c'est conformément à ce qui se pratique dans les départements métropolitains (art. 78 de la loi du 10 août 1871), *c'est au*

commencement de chaque mois que le Gouverneur est tenu d'adresser à la Commission coloniale l'état détaillé des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent concernant le budget de la colonie (art. 12 du décret du 12 août 1885).

SECTION II

Conseil colonial du Sénégal

Formation du Conseil

434. Le Conseil général du Sénégal a été supprimé le 4 décembre 1920 et remplacé par *un Conseil colonial.*

Le rapport fait au Président de la République pour justifier cette réforme expose que l'organisation du Sénégal, telle qu'elle résultait du décret du 13 février 1904, comportait la division de la colonie en deux territoires pourvus d'une organisation administrative et financière distincte : les territoires d'administration directe et les pays de protectorat. Les premiers, administrés par un Lieutenant-Gouverneur assisté d'un conseil privé, relevant, en outre, de la juridiction du Conseil général institué par le décret du 4 février 1879 ; les seconds, placés uniquement sous l'autorité du même Lieutenant-Gouverneur, assisté du même conseil privé, qui se transformait, à l'occasion, en conseil d'administration par l'adjonction de deux notables indigènes.

Les recettes et les dépenses afférentes à l'administration des deux divisions territoriales faisaient l'objet de deux budgets distincts, dont les modes d'établissement étaient également différents.

La population de la colonie du Sénégal s'élève à environ un million et demi d'habitants. Celle des territoires dits de plein exercice est à peu près de 175.000 hommes. Cette dernière, seule, était représentée au Conseil général.

L'existence de deux budgets avait entraîné de réelles complications financières, aggravées encore par l'institution du

Gouvernement général de l'A. O. F. avec son budget propre.

Privé d'une partie considérable de ses ressources, le budget géré par le Conseil général n'arrivait à s'équilibrer qu'à l'aide de subventions du budget général et du budget des pays de protectorat. Le budget général recevait lui-même une subvention du budget des territoires de protectorat. C'était là, évidemment, une organisation compliquée et onéreuse. On résolut de la modifier.

Les territoires d'administration directe et les pays de protectorat sont désormais réunis en une colonie unique, administrée par un Lieutenant-Gouverneur, assisté d'un conseil d'administration analogue à celui des autres colonies du groupe de l'A. O. F. et d'un *Conseil colonial*, substitué au Conseil général, qui disparaît.

La juridiction du Conseil colonial s'étend à tout le Sénégal. Cette assemblée se compose *de vingt membres élus*, non plus par les seuls habitants des communes de plein exercice, mais par *l'ensemble des citoyens français habitant la colonie*, et de *vingt membres élus par l'ensemble des chefs de province et de canton* : au total, *quarante membres*.

Le Conseil colonial a les mêmes attributions que celles de l'ancien Conseil général du Sénégal, sous réserve, en matière financière, de certaines modifications qui seront indiquées.

L'ancienne Commission coloniale du Conseil général est remplacée par une Commission permanente du Conseil colonial, avec des attributions réduites.

435. Le Conseil colonial du Sénégal se compose de *quarante membres* : vingt membres élus par les citoyens français habitant la colonie ; vingt chefs indigènes élus par l'ensemble des chefs de province et de canton de la colonie (D. 4, décembre 1920, art. 6).

Les membres du Conseil colonial sont élus pour *quatre ans* et sont indéfiniment rééligibles.

Les élections ont lieu le premier dimanche de juin.

Le mandat de conseiller est gratuit. Toutefois, les membres

du Conseil colonial peuvent recevoir, pendant la durée des sessions et, indépendamment du remboursement des frais de transport de leur résidence à Saint-Louis, une indemnité journalière fixée par arrêté du Lieutenant-Gouverneur (art. 7).

436. *Circonscriptions électorales.* — Les membres du Conseil colonial du Sénégal sont répartis entre quatre circonscriptions électorales :

La première circonscription, dite du fleuve, fournit dix conseillers, dont six élus par les citoyens français et quatre par les chefs indigènes ;

La deuxième circonscription, dite de la voie ferrée, nomme seize conseillers, choisis par moitié par chacune des deux catégories d'électeurs ;

La troisième circonscription, celle de Sine-Saloum, fournit douze conseillers, dont cinq élus par les citoyens français et sept par les chefs de province et de canton ;

Enfin, la quatrième circonscription, celle de la Casamance, ne nomme que deux conseillers, un par chaque catégorie d'électeurs (art. 8, 11, 18).

437. Les représentants au Conseil colonial des citoyens français sont élus au scrutin de liste, par le suffrage universel et direct.

Sont électeurs tous les citoyens français inscrits sur les listes électorales dressées en vertu du décret du 5 janvier 1910 sur l'électorat politique au Sénégal.

Tout électeur est éligible, à la condition d'être âgé de 25 ans accomplis, de ne pas être pourvu d'un conseil judiciaire et de savoir parler couramment le français.

Les élections ont lieu conformément à la législation qui régit les élections législatives au Sénégal (art. 9 et 10).

Nul ne peut être candidat et proclamé élu *que dans la circonscription où il est inscrit sur les listes électorales* (art. 13).

Cette restriction au droit des candidats et à la liberté de choix des électeurs ne peut s'expliquer que par des considérations d'ordre local qui nous échappent.

Elle déroge à la législation générale en la matière.

La règle est, en effet, que : 1° Tout électeur du département ou de la colonie réunissant les conditions prévues par la loi est éligible au Conseil général ; 2° Sont également éligibles, à la condition que leur nombre ne dépasse pas le quart de celui de l'assemblée, les citoyens portés au rôle de l'une des contributions directes perçues dans le département ou la colonie.

Le recensement général des votes et la proclamation des résultats sont faits par une commission composée du Secrétaire général de la colonie, du président du Tribunal de 1re instance et du maire de Saint-Louis (art. 14).

Il n'y a aucune particularité à noter en ce qui concerne les autres formalités de la procédure électorale pour la nomination des conseillers généraux.

438. *Choix des conseillers notables.* — Dans chaque circonscription, les représentants notables à désigner sont choisis par l'ensemble des chefs de province et de canton de la circonscription réunis à cet effet en un palabre que préside un administrateur désigné par le Lieutenant-Gouverneur et assisté des deux chefs les plus âgés présents à la réunion.

Cette réunion a lieu au jour fixé par l'arrêté du Lieutenant-Gouverneur, convoquant les électeurs citoyens français.

Les résultats et le procès-verbal de cette réunion sont transmis par les soins de son président au Lieutenant-Gouverneur.

La proclamation des désignations effectuées dans chaque circonscription est faite par arrêté du Lieutenant-Gouverneur, en conseil privé (art. 19).

Ne peuvent être choisis que les chefs de province ou de canton officiellement nommés à ces emplois par le Lieutenant-Gouverneur, exerçant leurs fonctions dans la circonscription où ils ont été désignés et sachant parler couramment le français (art. 20).

439. *Incompatibilités.* — Le mandat de conseiller colonial

est incompatible avec celui de conseiller privé et avec la qualité d'entrepreneur de travaux publics rétribué sur les fonds du budget local.

Sont également inéligibles les militaires en activité de service, les fonctionnaires et employés à un titre quelconque de l'Etat, de la colonie ou des communes.

440. Le Conseil colonial peut être suspendu pour un mois au plus, par le Gouverneur général, sur la proposition du Lieutenant-Gouverneur. Il ne peut être *dissous que par décret*, sur la proposition du Lieutenant-Gouverneur, après avis du Gouverneur général et rapport du Ministre des Colonies (art. 26).

Pourquoi en est-il autrement pour les autres colonies ?

En cas de dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois mois qui suivent la promulgation du décret qui la prononce.

Pendant ce délai, les attributions du Conseil colonial sont exercées par le Lieutenant-Gouverneur, en conseil privé (article 27).

441. Le conseiller qui, postérieurement à son élection, tombe dans un des cas d'incompatibilité prévus, ou perd la qualité en vertu de laquelle il a été élu, est déclaré d'office démissionnaire par le Lieutenant-Gouverneur (art. 21).

L'article 22 du décret du 4 décembre dit que « tout conseiller colonial ayant manqué à une session ordinaire ou *extraordinaire* sans excuse légitime *sera déclaré démissionnaire* par le Conseil, dans la dernière séance de la session ».

L'article 19 de la loi du 10 août 1871 ne prévoit la déchéance du membre défaillant que pour les sessions ordinaires (cf. art. 18, D. 1878, pour la Guyane ; art. 19, D. 1885, pour la Nouvelle-Calédonie ; art. 48, D. 1879, pour l'Inde).

SECTION III

Fonctionnement et attributions du Conseil colonial

442. *Sessions.* — Le Conseil colonial n'a qu'une session

ordinaire annuelle, de quinze jours. Cette durée peut être prolongée par un arrêté du Lieutenant-Gouverneur, pris en conseil privé.

C'est le Lieutenant-Gouverneur qui convoque l'assemblée en session ordinaire, et choisit, à cet effet, la date qui lui paraît convenable.

Il peut aussi réunir le Conseil colonial en session extraordinaire, après avis du conseil privé. L'arrêté de convocation fixe l'objet et la durée de la session extraordinaire (art. 29).

L'ouverture de la session est faite par le Gouverneur ou son délégué (art. 30).

443. *Bureau du Conseil.* — A l'ouverture de la session ordinaire de l'année, le Conseil colonial, sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, nomme dans son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, un président, deux vice-présidents et deux secrétaires.

Le président, un des vice-présidents et un des secrétaires sont choisis par l'assemblée parmi les élus des citoyens français.

L'autre vice-président et l'autre secrétaire sont choisis, dans les mêmes conditions, parmi les élus des chefs indigènes.

Nul ne peut faire partie du bureau s'il ne sait lire et écrire couramment le français (art. 31).

444. Toutes les autres dispositions du chapitre II (art. 31 à 40) du décret du 4 décembre 1920, relatives au fonctionnement du Conseil colonial du Sénégal, ne font que reproduire, en substance, les prescriptions du titre III (art. 26 à 36) de la loi du 10 août 1871, qui traite de la tenue des sessions des Conseils généraux. Ces prescriptions ont été presque toutes étendues aux assemblées locales des autres colonies que nous avons déjà eu l'occasion d'étudier. Il n'y a pas lieu de revenir sur ce qui a été exposé à ce sujet. L'on voudra bien s'y reporter. Les textes sont d'ailleurs parfaitement explicites et ne comportent pas de longue interprétation.

445. *Attributions.* — Ici encore, et pour la même raison que celle donnée à la fin du numéro précédent, nos observations seront très brèves.

L'exposé des motifs à l'appui du décret du 4 décembre 1920 affirme expressément que le Conseil colonial « exercera les attributions dévolues au Conseil général par le décret du 4 février 1879, sous réserve, toutefois, en matière financière de modifications décidées en application du principe décentralisateur qui a déjà présidé, dans le même ordre d'idées, au décret du 4 juillet 1920 ».

Or, l'on se rappelle que le rapport au Président de la République, à propos du décret du 4 février 1879, signalait l'identité des attributions du Conseil général du Sénégal avec celles des conseillers généraux des Antilles et de la Réunion, sauf sur trois points intéressant précisément la matière financière.

Au demeurant, il suffit de comparer les textes pour constater que l'article 42 du décret du 4 décembre 1920 ne fait que reproduire 13 paragraphes, sur 14, de l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Cet article contient l'énumération des matières sur lesquelles le Conseil colonial statue.

Les délibérations sur ces matières sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai *de deux mois* (un mois pour les autres colonies), à partir de la clôture de la session, le Lieutenant-Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, pour violation des lois ou des règlements ayant force de loi.

Cette annulation est prononcée *par arrêté du Gouverneur général en commission permanente du Conseil du Gouvernement.*

En pareil cas, l'annulation de la délibération du Conseil général doit être prononcée, pour les Antilles et la Réunion, par décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique (S. C., 4 juillet 1866, art. 1er, *in fine*) ; et pour les

autres colonies, par décret simple pris sur rapport du Ministre des Colonies.

446. L'article 43 du décret organique du Conseil colonial énumère les matières sur lesquelles cette assemblée délibère, sous réserve d'approbation du Gouverneur général en Conseil de Gouvernement.

Nous aurons l'occasion de critiquer, dans le chapitre suivant, les dispositions du paragraphe 1er et de l'alinéa final de cet article qui sont relatives à l'établissement et à la perception des taxes et contributions du budget du Sénégal.

447. *Emprunts. Dons et legs grevés de charges.* — Le Conseil colonial du Sénégal délibère, sous réserve de l'approbation par décret en Conseil d'Etat :

1° Sur les emprunts à contracter par la colonie et les garanties pécuniaires à consentir ;

2° Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie, avec charge ou affectations immobilières, ou donnant lieu à des réclamations (art. 44).

***

Commission permanente du Conseil colonial.

448. Le Conseil colonial élit dans son sein une commission permanente composée de huit membres choisis, par moitié, parmi les représentants des citoyens français et parmi ceux des chefs indigènes (art. 55).

La Commission nomme son président et son secrétaire, qui doivent être citoyens français (art. 56).

La Commission ne se réunit que lorsque le Lieutenant-Gouverneur croit devoir la convoquer (art. 58). Elle siège dans le local affecté au Conseil colonial (art. 56).

Ses attributions consistent à régler les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil colonial, dans les limites de la délégation qui lui est faite par ce dernier ; à fixer l'époque des

travaux d'utilité locale ; et, pour le reste..., à donner des avis sur toutes les questions qu'il plaît au Lieutenant-Gouverneur de lui soumettre, ou sur lesquelles elle croit devoir appeler l'attention de ce haut fonctionnaire.

449. *Observations.* — La réforme opérée par le décret du 4 décembre 1920 dans l'organisation de la représentation des intérêts locaux au Sénégal a été diversement accueillie. Les oppositions politiques y ont trouvé un aliment à leurs querelles. La polémique électorale s'en est emparée. Les uns interprètent la réforme comme une mesure de réaction ; d'autres la considèrent comme un progrès.

Que faut-il en penser ?

Le décret du 4 décembre 1920 s'inspire, à notre avis, d'une conception heureuse qui doit réunir l'unanimité des adhésions. Il apparaît, en effet, comme une manifestation de la volonté du pouvoir central, d'étendre tout au moins en superficie la représentation des intérêts locaux. A ce point de vue, il constitue, incontestablement, un progrès dans la voie de la démocratie coloniale. Et l'on peut estimer qu'il réalise, non seulement une mesure d'équité en faveur des provinces non représentées dans l'ancien Conseil général du Sénégal, mais encore qu'il renferme le germe fécond d'une réforme plus large. Pourquoi, en effet, la représentation des intérêts locaux, dans les territoires où il serait prématuré d'appliquer le suffrage universel ou le suffrage restreint direct, n'existerait-elle que pour les seuls chefs de province ou de canton du Sénégal ?

Pourquoi n'en serait-il pas de même pour des colonies comme la Guinée et surtout comme le Dahomey, actuellement en pleine évolution ?

Il y a là l'amorce d'une œuvre de justice dont il serait sage et prudent de prévoir et de favoriser le développement. Ceci dit, l'on peut se permettre de regretter que le geste accompli soit resté vraiment trop étriqué.

Les chefs indigènes appelés à faire partie du Conseil colonial sont choisis par une assemblée dont les membres sont

eux-mêmes nommés par le Gouverneur et ils doivent être pris nécessairement dans cette assemblée. Ces restrictions enlèvent à la réforme la plus grande partie de sa valeur. Nous irions jusqu'à dire qu'elles la rendent à peu près illusoire.

Une élection au deuxième degré ne peut avoir une signification que si les votants sont effectivement délégués par les intérêts à représenter et son réellement indépendants.

Mais, il y a, hélas ! un grief beaucoup plus grave à formuler contre le décret de 1920. En dépit des apparences, cet acte ne fait qu'ériger, au point de vue décentralisation, une impressionnante façade, derrière laquelle il n'y a vraiment pas grand chose. Sous prétexte de *décentraliser*, il n'a fait que *déconcentrer* : ce n'est pas du tout la même chose !

Il est extrêmement dangereux d'abandonner les colonies à l'omnipotence des Gouverneurs, sans qu'aucun pouvoir sérieux de délibération et de contrôle vienne faire contrepoids à la dictature administrative, garantir les habitants et les gouvernants, eux-mêmes, contre les inconvénients de l'erreur et les périls de l'arbitraire.

En fait, ainsi que nous le démontrerons dans le chapitre suivant, en réduisant à néant les attributions financières des Conseils généraux de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie et du Conseil colonial du Sénégal, l'on a simplement transformé ces assemblées en organes consultatifs.

CHAPITRE XXIII

Attributions financières des Conseils généraux dans les colonies régies par décrets

450. Les actes organiques des Conseils généraux de la Guyane (D. 23 décembre 1878, art. 35, 36, 40 à 45), de l'Inde (D. 25 janvier 1879, art. 32, 35 à 40), du Sénégal (D. 4 février 1879, art. 34 à 39) et de la Nouvelle-Calédonie (D. 2 avril 1885, art. 40 à 46), n'avaient fait qu'étendre à ces assemblées, sous réserve de rares modifications, généralement sans importance, les dispositions du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, sur les attributions des Conseils généraux des Antilles et de la Réunion, en matière financière et budgétaire.

Le régime financier des colonies dotées d'une assemblée locale fut profondément modifié par l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Nous avons vu ce qu'il en est advenu pour les colonies à sénatus-consulte.

Il nous reste à examiner la situation qui en est résultée pour les colonies régies par décret.

La loi de finances de 1900 a divisé les colonies qu'elle a visées en deux groupes :

Le premier groupe comprend les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie.

Le deuxième, les « colonies d'Amérique », c'est-à-dire, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion.

En telle sorte, que le régime financier de la Guyane se trouve être aujourd'hui le même que celui des Antilles et de la Réunion. Nous n'ajouterons donc rien à ce qui a déjà été dit concernant cette colonie.

Il reste l'*Inde, la Nouvelle-Calédonie et le Sénégal.*

***

§ 1er

LES RECETTES

Taxes et contributions locales ; mode d'assiette ; règles de perception ; tarifs.

(RENVOI)

451. Le paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 est relatif au mode d'assiette, aux tarifs et règles de perception des taxes et contributions des budgets locaux.

Il dispose pour les colonies des deux groupes. Les développements que nous avons consacrés à cette matière au chapitre IX s'appliquent, par voie de conséquence, aux colonies à sénatus-consulte, comme à celles régies par décrets. Pour les unes, comme pour les autres, ce sont les prescriptions des §§ B et C de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 qui jouent. Se reporter donc au chapitre IX.

452. *Le cas du Sénégal.*— Cette observation n'est cependant pas plus exacte en ce qui concerne le Sénégal. Aux termes de l'article 43 du décret du 4 décembre 1920, le Conseil colonial du Sénégal délibère, sous *réserve de l'approbation du Gouverneur général, en conseil de gouvernement :*

1° *Sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception et de répartition des taxes ou contributions directes ou indirectes à percevoir au profit de la colonie.*

Les délibérations prises par le Conseil colonial sur ces matières ne sont rendues exécutoires que par ARRÊTÉ DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL DE GOUVERNEMENT.

En cas de refus d'approbation par le Gouverneur général des délibérations dont il s'agit, le Conseil colonial est appelé à en délibérer à nouveau. Jusqu'à l'approbation du Gouverneur général, la perception se fait sur les bases anciennes.

C'est le texte même du § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, dans lequel les mots délibérations approuvées « *par décrets en Conseil d'Etat* » ont été remplacés par « *arrêtés du Gouverneur général en conseil de gouvernement* ».

Et cela nous paraît vraiment fantastique ! S'il suffit d'un changement d'étiquette pour permettre au pouvoir exécutif de modifier et de transgresser les prescriptions les plus précises et les plus formelles d'une loi, il ne sera possible, désormais, d'opposer aucun frein à l'arbitraire gouvernemental.

Tant que l'assemblée locale du Sénégal a été dénommée « *Conseil général* », ses délibérations en matière de taxes et contributions ont dû être approuvées par décrets en Conseil d'Etat. Il a suffi de la débaptiser et de l'appeler « *Conseil colonial* » pour qu'un simple arrêté du Gouverneur général en conseil de gouvernement rende définitives et exécutoires les mêmes délibérations !!!...

L'on ne s'arrêtera probablement pas en si bon chemin ; et nous serions peu surpris d'apprendre demain que le même audacieux tour de passe-passe a été pratiqué contre les autres colonies régies par décrets. Jusqu'où ne peut-on aller à l'aide d'un simple changement d'adjectif, en transformant « général » en « colonial » ?

Préoccupation de décentralisation, dira-t-on encore ?

Non ! car, encore une fois, ce n'est pas décentraliser que de transporter le pouvoir de décision de l'autorité centrale à ses agents directs dans les colonies.

Les dispositions de l'article 43 du décret de 1920 que nous critiquons sont incontestablement entachées d'excès de pouvoir. La même conclusion nous paraît devoir s'imposer en ce qui concerne la nomenclature des dépenses obligatoires dres-

sée par l'article 47 du même décret, que nous retrouverons bientôt.

§ 2

LES DÉPENSES

453. Nous avons rappelé, au début de ce chapitre, que les textes organiques des Conseils généraux établis dans les colonies régies par décrets avaient conféré à ces assemblées, à part de négligeables différences, motivées par des contingences locales, les mêmes attributions financières qu'aux Conseils généraux des colonies à sénatus-consulte.

Nous venons de voir, qu'en ce qui concerne les recettes des budgets locaux, la loi de finances du 13 avril 1900, comme celle du 29 juin 1918, a édicté les mêmes prescriptions pour toutes les colonies à Conseil général.

Il n'en est pas de même pour les dépenses.

Le paragraphe 2 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, toujours en vigueur, dispose :

Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de Conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Dans les colonies *d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie*, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que :

1° Aux dettes exigibles ;

2° Au maintien du traitement du personnel des secrétariats généraux.

Ce minimum est fixé par décret ;

3° Aux traitements des fonctionnaires nommés par décret ;

4° Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice ;

5° Aux frais de représentation du Gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, aux frais de son secrétariat et aux autres dépenses imposées par des dispositions législatives. *Mais, dans ces mêmes colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée aux gouverneurs seuls.*

454. Contrairement, donc, à ce qui a été édicté pour les colonies d'Amérique et la Réunion, pour lesquelles l'on s'en est remis, sur ce point, à la procédure du décret en Conseil

d'Etat, c'est la loi elle-même qui a dressé la nomenclature des dépenses obligatoires à imposer aux colonies du premier groupe.

L'énumération de ces dépenses obligatoires, faite dans le 2e paragraphe de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, est-elle limitative ?

Oui, a répondu le Conseil d'Etat, par un avis du 20 février 1901.

La haute Assemblée estime qu'il résulte, tant du texte de la loi que des travaux parlementaires qui l'ont préparé, que ce texte a pour objet de substituer la décision du législateur à celle du pouvoir exécutif dans la fixation des dépenses obligatoires pour les colonies d'Océanie, d'Afrique et d'Asie ; que la réforme a été motivée, d'après ses promoteurs, par le devoir de mettre fin à un régime qui, *en multipliant les dépenses obligatoires, immobilisait la majeure partie des crédits budgétaires, au détriment du droit de contrôle et de disposition des corps élus.* C'est pour parer à cet inconvénient que la loi de 1900 a spécifié que des dépenses obligatoires, autres que celles dont elle contient la liste, ne pourraiten être imposées aux colonies intéressées que par des « *dispositions législatives* ». L'avis observe que l'on peut arguer du principe de la non rétroactivité des lois, énoncé dans l'article 2 du *Code Civil,* pour conclure que les dépenses obligatoires existant dans les budgets des diverses colonies, antérieurement à la loi de 1900, ont été, en quelque sorte, confirmées et légalisées par cette loi, dont l'effet devrait être limité aux seules dépenses non encore classées comme obligatoires, auxquelles l'Administration voudrait attacher ce caractère. L'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 a placé les colonies autres que les Antilles et la Réunion sous le régime des décrets. Mais les délégations souscrites par la puissance publique ne participent à aucun degré de la nature des contrats et sont toujours susceptibles de restriction.

Les décrets du 18 octobre 1904, qui ont réorganisé le Gou-

vernement général de l'Afrique Occidentale Française, ont fait passer du budget du Sénégal à celui du Gouvernement général le produit des droits frappant les marchandises à l'entrée et à la sortie du Sénégal, au profit duquel ces droits avaient été jusqu'alors perçus. Ces décrets ont été attaqués sur ce point comme entachés d'excès de pouvoir. Le recours fut rejeté.

Mais il n'importe pas moins de retenir les observations suivantes présentées, au Conseil d'Etat, à cette occasion, par M. Tardieu, Commissaire du Gouvernement :

. . . . . .

« Le Ministre allègue, a dit M. Tardieu, que la loi de 1900 n'est qu'une loi de procédure concernant l'établissement des taxes et que tout ce qui ne vise pas cet objet précis lui est étranger. Donc, de même que la loi de 1900, en reconnaissant aux Conseils généraux le droit de voter des taxes et contributions, n'a pas pour effet de reconnaître légalement l'existence des Conseils généraux et ne fait point obstacle à ce que, par décret, le Gouvernement supprime le Conseil général dans une de ces colonies, comme il l'a fait à Tahiti (décret du 19 mai 1903), de même le Président de la République ne se met pas en contradiction avec la loi de 1900 en interdisant à un Conseil général de taxer, dorénavant, certaines matières imposables.

« Cela revient, en somme, à dire : qui peut le plus, peut le moins. Le Gouvernement pourrait supprimer le Conseil général, à plus forte raison peut-il restreindre ses attributions.

« *Nous ne croyons pas que cette doctrine soit exacte.* Nous n'allons pas jusqu'à dire que, par cela seul que la loi de 1900 fait allusion aux Conseils généraux pour déterminer leurs attributions, elle a placé leur institution sous l'égide du pouvoir législatif métropolitain. *Mais nous croyons fermement que, tant que le Conseil général existe dans une colonie, le Gouvernement est tenu de respecter les attributions qui ont été reconnues à cette assemblée par un texte de loi...* »

C'est là, évidemment, la vraie position juridique de la question ; et elle est inattaquable.

Le Conseil d'Etat s'y était tenu par avance en émettant, en 1901, l'avis que les seules dépenses obligatoires qui puissent être inscrites aux budgets des colonies du deuxième groupe sont celles qui ont été limitativement énumérées au § 2 de

l'article 33 de la loi de finances de 1900, ou qui résulteraient de nouveaux votes du Parlement.

Sous ce rapport, l'Inde, la Nouvelle-Calédonie et le Sénégal apparaissent comme mieux partagés que les Antilles, la Guyane et la Réunion.

Mais ce n'est qu'une apparence. Car, dans « *ces mêmes colonies, l'initiative de propositions de dépenses est réservée aux Gouverneurs seuls* ».

Comment faut-il entendre cette disposition ?

Le Conseil d'Etat, dans un autre avis donné le 7 juillet 1903, déjà examiné dans la partie intéressant les colonies du deuxième groupe, en a donné une interprétation étroitement restrictive. Au point que l'on peut dire que, du même coup, et probablement sans y prendre garde, sans calculer la portée et les répercussions de l'opinion à laquelle elle s'est arrêtée, la haute Assemblée a virtuellement réduit les Conseils généraux intéressés à l'état de simples assemblées consultatives.

Considérant, dit cet avis, qu'en édictant dans son paragraphe premier le principe que toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie, dans les colonies, seraient dorénavant supportées par celles-ci, l'article 33 de la loi du 30 avril 1900 a entendu, à la fois, délimiter avec précision la charge qu'il leur imposait et en assurer la stricte exécution ; qu'il a, dans ce but, divisé les colonies en deux groupes : le premier comprenant nos possessions d'Amérique et la Réunion, pour lesquelles il a commis à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires, sans rien changer au régime des facultatives, tel qu'il résulte en particulier du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, articles 7 à 9 ; le second englobant les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie : que, pour ces dernières, le législateur a fixé lui-même les services auxquels seuls pouvaient se rapporter les dépenses obligatoires et réservé au Gouverneur l'initiative des propositions de dépenses, sans distinguer entre elles ; que la dualité de régimes qui s'ensuit

pour ces groupes respectifs s'explique par la différence d'origine des deux dispositions, dont la première seule figurait au projet de loi de finances et s'étendait alors à l'ensemble des colonies pourvues de Conseils généraux, et dont la seconde a été introduite en cours de discussion, sur l'initiative d'un député et motivée par la nécessité d'arrêter le flot des dépenses dans des établissements encore en voie d'organisation, et d'en protéger les ressources, tout à la fois, contre les exigences du Gouvernement et les entraînements des assemblées locales ; que si la détermination des dépenses obligatoires par un texte législatif répond à la première de ces préoccupations, le droit d'initiative exclusive confié au Gouverneur satisfait à la seconde, mais qu'il perdrait toute son efficacité s'il était restreint aux dépenses obligatoires, les Conseils généraux restant maîtres souverains des crédits ; qu'il en faut conclure que, dans ce groupe de colonies, *les pouvoirs des assemblées locales, en matière de fixation de dépenses, se réduisent au maintien, à la réduction et à la suppression des dépenses facultatives.*

Jusqu'à la promulgation de la loi de finances du 13 avril 1900, des crédits suffisants pour les dépenses obligatoires votés, le Conseil général disposait *souverainement* des ressources de la colonie et dotait comme il jugeait convenable les crédits facultatifs. Sa liberté sur ce point était absolue et n'avait pour limite que les possibilités budgétaires elles-mêmes.

En fait, une première atteinte, dont nous avons souligné la gravité, avait été portée de façon indirecte à cette prérogative, par la jurisprudence administrative basée sur un avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 1892, déniant tout pouvoir d'appréciation et d'initiative au Conseil général en matière d'évaluation des prévisions de recettes du budget (voir *supra*, n°s 218 et suivants).

L'avis du 7 juillet 1903 conclut, en ce qui concerne les colonies du deuxième groupe, à ce que l'initiative de toutes les

propositions de dépenses obligatoires et *facultatives est réservée au Gouverneur seul.* Cet avis se fonde sur ce que le législateur de 1900 a clairement manifesté sa volonté « d'arrêter le flot des dépenses dans des établissements en voie d'organisation et d'en protéger les ressources tout à la fois contre les exigences du Gouvernement et les entraînements des assemblées locales... » C'est pourquoi, d'une part, il a lié le Gouvernement par un texte législatif, en déterminant, lui-même, les dépenses obligatoires à inscrire aux budgets de certaines colonies ; d'autre part, il a ligoté le Conseil général en lui enlevant l'initiative de toute dépense, même facultative.

Le Gouvernement, c'est évidemment, dans l'esprit du Conseil d'Etat, celui de la métropole, représenté par le Ministre des Colonies. Et ce que ce Ministre ne pourrait pas faire, le Gouverneur, nommé par lui, placé sous ses ordres, son subordonné, aurait reçu délégation directe du législateur de l'accomplir... souverainement !

Ainsi, il appartiendrait désormais à ce haut fonctionnaire, seul, sans avoir à en rendre compte à personne, ni au Ministre, ni au Conseil général, de fixer non seulement la nomenclature, mais encore le quantum et la répartition des dépenses facultatives !

Dire, en effet, que le pouvoir du Conseil général se réduit au maintien, à la réduction, ou à la suppression des propositions de crédits dont le Gouverneur garde seul l'initiative ; réserver, d'autre part, à ce même fonctionnaire l'initiative et la *fixation* des prévisions de recettes, n'est-ce pas faire de l'assemblée locale une simple chambre d'enregistrement des volontés du pouvoir exécutif ?

Comment concilier les considérants de l'avis du 20 février 1901, où le Conseil d'Etat proclame que c'est pour sauvegarder *le droit de contrôle et de disposition des corps élus* que le législateur a fixé lui-même la nomenclature des dépenses obligatoires de certains budgets locaux et ceux de l'avis de 1903 aboutissant précisément à supprimer tout droit de con-

trôle, et surtout de disposition, au Conseil général en matière budgétaire, ou à ne lui reconnaître qu'une sorte de droit de veto à exercer, surtout *ab irato*, en matière de dépenses facultatives ?

Il ne faut, sans doute, pas essayer de comprendre.

Mais que deviennent, dans un pareil régime, les autres attributions d'une assemblée privée de toute initiative en matière budgétaire ?

N'est-il pas d'une amère ironie d'appeler cette assemblée à *statuer* sur tous les objets dont on trouve la copieuse énumération dans l'acte qui l'a instituée, en décidant, péremptoirement, que toute initiative de dépense lui est interdite, en bornant sa mission à approuver, réduire ou refuser les propositions de crédits faites par l'administration ?

A quoi peut servir à une assemblée dite délibérante de réduire une dépense dite facultative, si l'économie réalisée ne peut être reportée, *proprio motu*, sur le crédit d'une autre inscription budgétaire intéressant, aux yeux des représentants des contribuables, une question appréciée par eux comme étant de plus grande utilité publique ?

Que nous voilà éloignés du sénatus-consulte de 1866 et de la libérale interprétation qui en a été donnée dans les instructions par lesquelles un ministre du deuxième Empire a accompagné sa transmission aux Gouverneurs des Antilles et de la Réunion !!

Il n'y a aucune exagération à affirmer que, sauf leur mode de recrutement, les Conseils généraux de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie sont simplement replacés sous le régime du décret réglementaire du 26 juillet 1854, à moins que l'on ne préfère les comparer aux assemblées créées par les ordonnances de 1827 et de 1828, au-dessous desquelles ils sont tombés.

455. Quant au Sénégal, l'on a pris prétexte de la transformation de son Conseil général en « Conseil colonial », pour le rejeter complètement sous le régime des décrets.

La garantie que la loi de 1900 lui assurait au point de vue des dépenses obligatoires a été supprimée.

Tout en lui enlevant le bénéfice de la protection de cette loi — protection devenue d'ailleurs illusoire par la pratique d'une jurisprudence administrative abusive — l'on a traduit, à son encontre, cette jurisprudence en dispositions réglementaires formelles.

L'on s'en rendra aisément compte par la lecture des articles suivants du décret du 4 décembre 1920 :

Art. 45

Le budget local du Sénégal est préparé par le Lieutenant-Gouverneur, délibéré par le Conseil colonial dans les conditions prévues aux articles suivants, arrêté par le Lieutenant-Gouverneur en conseil privé, et approuvé par le gouverneur Général en conseil de gouvernement.

Art. 46

Le Lieutenant-Gouverneur a seul qualité pour proposer l'inscription et fixer les prévisions de recettes.

Art. 47

Les dépenses sont classées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Sont obligatoires :

1° Les dettes exigibles ;

2° Les frais de représentation du Lieutenant-Gouverneur, le loyer, l'ameublement et l'entretien de son hôtel et les frais de son secrétariat ;

3° Les frais de fonctionnement des services organisés par décret ou *par arrêté du Gouverneur général* ;

4° *Les fonds secrets* (1), tels qu'ils sont fixés par le Gouverneur général et répartis par le Lieutenant-Gouverneur ;

5° Les subventions, contributions ou contingents au profit de l'Etat ou du Gouvernement général, tels qu'ils sont fixés par les lois ou règlements.

L'initiative de toutes les dépenses, même facultatives, appartient au Lieutenant-Gouverneur.

(1) Les fonds secrets servaient surtout à faire chanter les louanges des administrations coloniales intéressées par la presse.

Art. 48

Si le Conseil colonial omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires, le crédit nécessaire y est inscrit d'office par le Lieutenant-Gouverneur, en conseil privé, qui y pourvoit par la réduction des dépenses facultatives.

Art. 49

Les dépenses facultatives votées par le Conseil général ne peuvent être changées ni modifiées, sauf dans le cas prévu à l'article précédent et à moins qu'elles n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après le paiement des dépenses obligatoires, déduction faite.

Art. 50

Le Lieutenant-Gouverneur est seul chargé de répartir les secours, indemnités, allocations, gratifications inscrites au budget de la colonie. Aucun avantage direct ou indirect, sous quelque forme que ce soit, ne peut être accordé par le Conseil colonial à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires que sur la proposition de l'administration. Tout vote du Conseil colonial émis contrairement à la disposition qui précède est nul et de nul effet.

Ainsi qu'il a été fait remarquer pour la création des ressources du budget Sénégal, il a suffi d'un changement d'adjectif pour abroger, en ce qui concerne cette colonie, les dispositions de l'article 33 de la loi de finances de 1900 qui s'y appliquaient.

Désormais, il appartiendra au pouvoir discrétionnaire du Gouverneur général de l'A. O. F. qu'une dépense soit obligatoire ou non, pour le Sénégal !

L'initiative des propositions de dépenses, mêmes facultatives, appartient et est réservée au Lieutenant-Gouverneur seul.

Le Lieutenant-Gouverneur a seul qualité pour proposer l'inscription et fixer la prévision des recettes...

Cela suffit. Tout le reste n'est que remplissage, trompe-l'œil.

Pour qui ne se paie pas de mots, ne se contente pas de

formules, il n'y a plus, en réalité, d'assemblées locales délibérantes dans l'Inde, la Nouvelle-Calédonie et au Sénégal ; il n'y a plus que des organes vaguement consultatifs, servant de paravents à l'absolutisme de fonctionnaires... provisoires et irresponsables.

CHAPITRE XXIV

Le Conseil colonial de la Cochinchine

§ 1er

FORMATION DU CONSEIL COLONIAL

456. Tandis que de la fin de 1878 à 1885, on créait des Conseils généraux dans un certain nombre de colonies, Guyane (1878), Inde et Sénégal (1879), Nouvelle-Calédonie (1885), la Cochinchine était dotée d'un *Conseil colonial.*

Le décret du 8 février 1880, instituant cette assemblée, disposait par son article 1er :

Il est institué, en Cochinchine, un Conseil colonial, siégeant à Saïgon.

Il se compose : de six membres citoyens français ou naturalisés ; six membres asiatiques sujets français ; deux membres civils du conseil privé, qui seront nommés par décret ; deux membres délégués par la Chambre de commerce et élus dans son sein.

Les uns et les autres sont nommés pour quatre ans ; tous les deux ans, ils sont renouvelés par moitié dans chaque catégorie et indéfiniment rééligibles.

Par un décret du 2 avril 1910, le nombre de membres du Conseil colonial a été porté de 16 à 18, par l'adjonction de 2 délégués de la Chambre d'Agriculture de la Cochinchine, élus dans son sein.

Ce même décret ajoute les paragraphes suivants à l'article 1er du décret du 8 février 1880 :

. . . . . .

Deux membres non fonctionnaires du Conseil privé, désignés par décret avant le 1er janvier de chaque année, remplacent, à titre de suppléants, les deux conseillers privés nommés par décret, en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers.

Deux membres de la Chambre de commerce et deux membres de la Chambre d'agriculture, élus respectivement au sein de ces compagnies avant le premier janvier de chaque année, remplacent, à titre de suppléants, les membres titulaires de ces compagnies, en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers.

457. Les circonscriptions électorales pour le choix des conseillers, citoyens français ou indigènes, et la répartition entre elles du nombre de conseillers à élire, sont déterminées par arrêté du Gouverneur en conseil privé (art. 2). La liberté d'action du Gouverneur dans l'exercice de cette prérogative est absolue. Ses décisions ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

458. Aucun fonctionnaire ou agent, recevant un traitement quelconque de la métropole ou de la colonie, ne peut faire partie du Conseil colonial (art. 3), ni aucun entrepreneur de services ou de travaux publics rétribués sur les fonds de la colonie (D. 6 octobre 1887).

459. Les membres français du Conseil sont élus au scrutin secret, par le suffrage universel et direct.

Les conditions de l'électorat sont les mêmes que dans la métropole.

L'article 5 du décret de 1880 exigeait, pour être inscrit sur une liste électorale, la justification d'une année de domicile dans la colonie au jour de la convocation des électeurs. Mais le décret du 26 juin 1884 a rendu applicable à la Cochinchine l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui ne requiert que six mois de résidence dans la commune où l'on veut exercer ses droits civiques.

Au surplus, la Cochinchine nomme un député à la Chambre française et, de ce fait, la loi du 30 novembre 1875, les décrets

du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet 1874 s'y appliquent aussi.

Rappelons, enfin, que le décret réglementaire du 3 janvier 1914 sur la liberté et la sincérité du vote y trouve aussi son application.

460. Sont éligibles au Conseil colonial, tous les citoyens inscrits sur les listes électorales ou justifiant qu'ils devraient y être inscrits avant le jour de l'élection, âgés de 25 ans accomplis et *domiciliés dans la colonie depuis deux ans au moins au jour de l'élection* (art. 5).

Ne peuvent être élus les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire (art. 6).

461. Les collèges électoraux sont convoqués, dans le délai minimum de quinzaine, par arrêté du Gouverneur en conseil privé (art. 9).

Ils sont présidés par les maires, les adjoints et les conseillers municipaux, suivant l'ordre du tableau, les officiers de l'état-civil et, à défaut, par un électeur de la circonscription désigné par le Gouverneur (art. 9).

462. Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur de la circonscription. Les réclamations sont jugées par le Conseil du contentieux administratif de la colonie, sauf recours au Conseil d'Etat (art. 13 et 14).

463. Les membres indigènes sont élus dans chaque circonscription par un collège composé d'un délégué de chacune des municipalités désigné par le suffrage des notables (art. 16).

« A partir de 1886, disait l'article 18 du décret du 8 février 1880, nul indigène ne pourra être élu s'il ne sait parler le français. Jusqu'à cette époque, les indigènes pouvaient se faire représenter par des citoyens français réunissant les conditions exigibles pour être membre du Conseil colonial. »

464. Le Conseil colonial peut être suspendu, prorogé ou dissous par arrêté du Gouverneur en conseil privé. En cas de

dissolution, il doit être procédé à de nouvelles élections dans le délai maximum de trois mois.

***

Fonctionnement du Conseil colonial

465. L'article 22 du décret du 8 février 1880 prescrivait que le président du Conseil colonial serait nommé par le Gouverneur. Le 12 mars 1881, un nouveau décret a appelé cette assemblée à élire elle-même son bureau.

Le Conseil colonial n'a qu'une session ordinaire annuelle de vingt jours ; durée qui peut être prorogée par arrêté du Gouverneur en conseil privé.

C'est le Gouverneur qui convoque le Conseil en session ordinaire. Il peut aussi le réunir en session extraordinaire par arrêté, pris en conseil privé, qui fixe l'objet et la durée de la session (art. 24). La durée d'une session extraordinaire ne peut excéder dix jours (D. 6 octobre 1887).

466. Les délibérations du Conseil ont lieu et sont rédigées en langue française (art. 28). L'assemblée ne peut correspondre avec le Ministre des Colonies que par l'intermédiaire du Gouverneur (art. 31).

467. Toutes les autres dispositions du titre II du décret du 8 février 1880 sur le fonctionnement du Conseil colonial de la Cochinchine (publicité et police des séances, publication des débats, interdiction des réunions non régulièrement convoquées et hors du lieu ordinaire où elles se tiennent, etc., etc.) sont semblables à celles édictées sur le même objet pour les autres assemblées coloniales.

***

Attributions du Conseil colonial

468. L'article 32 du décret du 8 février 1880 appelait le Conseil colonial à statuer, c'est-à-dire à décider définitive-

ment, sauf recours en annulation pour excès de pouvoirs ou violation de lois ou de règlements ayant force de loi, sur tous les objets dont nous avons trouvé l'énumération dans les attributions de même nature du Conseil général de la Guyane, autant dire dans l'article 1er du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Cet article 32, ainsi que les articles 33, 34 et 38 du décret de 1880, modifiés une première fois, dans un sens assez restrictif des prérogatives du Conseil colonial par un décret du 6 octobre 1887, le furent à nouveau, et en sens opposé, par le décret du 28 septembre 1888, dont les dispositions sont toujours en vigueur, en tant, du moins, qu'elles n'ont pas été impressionnées par les textes organiques du Gouvernement général de l'Indochine.

Les matières sur lesquelles le Conseil colonial est appelé à statuer ou à délibérer sont à peu près les mêmes que celles qui ont été indiquées pour la Guyane.

469. *Le budget.* — Le budget, dit l'article 39, est divisé en deux sections, comprenant : la première, les dépenses obligatoires ; la seconde, les dépenses facultatives.

Sont obligatoires . . . . . .

Les dépenses votées par le Conseil colonial, à la deuxième section du budget, ne peuvent être changées ou modifiées par le Gouverneur, sauf :

1° Si une dépense obligatoire a été omise et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après prélèvement des dépenses obligatoires ;

2° Lorsque les projets se rapportant à ces dépenses auront paru au Ministre exiger un complément d'étude ou une nouvelle délibération.

Toutefois, toutes les dépenses ayant le caractère d'une disposition libérale, à titre gratuit, telles que subventions, bourses, augmentation de traitement, de soldes ou accessoires de soldes, secours, gratifications, remises de dettes ou d'impôts, ne seront exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du Ministre, sur la proposition du Gouverneur.

Ainsi avait été modifié, par le décret du 6 octobre 1887, l'article 40 du décret du 8 février 1880.

Le dernier paragraphe de cet article a été abrogé par le décret du 28 septembre 1888 et remplacé par la disposition suivante, devenue l'article 34 du décret organique du Conseil colonial de la Cochinchine :

Art. 34. — Aucun avantage direct ou indirect, sous quelque forme que ce soit, ne pourra être accordé par le Conseil colonial à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires, autrement que sur la proposition de l'administration. Tout vote du Conseil colonial, émis contrairement à la disposition qui précède, sera nul et de nul effet. (Cf. 51 du décret du 4 décembre 1920, pour le Conseil colonial du Sénégal et l'art. 127-B., l. de finances 1911).

470. Le Ministère des Colonies a décidé que les dispositions de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, relatives aux pouvoirs financiers des Conseils généraux des colonies d'Océanie et des continents d'Asie et d'Afrique, ne s'appliquent pas au Conseil colonial de la Cochinchine.

La raison ?

C'est que la loi parle de Conseil *général* et non de Conseil *colonial* !

Il serait superflu d'insister sur la puérilité et la fragilité d'un pareil argument.

Pourquoi le législateur de 1900 aurait-il été moins soucieux de voir gérer convenablement les intérêts de la Cochinchine que ceux de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie ?

Les attributions du Conseil colonial n'étaient-elles pas, en 1900, les mêmes que celles des Conseils généraux des colonies sus-visées ?

Rien ne peut justifier l'exception faite par le Ministère des Colonies. Le subtil *distinguo* qu'il a imaginé devait lui permettre de réaliser, à l'encontre du Sénégal, l'acte d'illégalité que nous avons dénoncé, en convertissant le Conseil général de cette colonie en Conseil colonial.

En fait, les attributions du Conseil colonial de la Cochinchine sont restées, en principe, ce qu'étaient celles de toutes les colonies avant le vote de la loi de finances.

Et, sous ce rapport, la situation de cette assemblée est, théoriquement du moins, plus avantageuse que celle des colonies du 1er groupe.

***

Commission permanente

471. A la demande du Conseil colonial de la Cochinchine, une commission permanente de cette assemblée a été instituée, à l'instar des commissions coloniales des autres colonies, par un décret du 3 novembre 1910.

La Commission permanente se compose de trois à cinq membres, dont un membre indigène. Le député de la Cochinchine, ni le maire de Saïgon, ne peuvent en faire partie. Elle est élue chaque année à la fin de la session ordinaire du Conseil. Elle est présidée par le plus âgé de ses membres et élit son secrétaire. Elle se réunit sur la convocation du Gouverneur qui exerce auprès d'elle les attributions dont il est investi à l'égard du Conseil colonial.

Les attributions de la Commission consistent essentiellement à régler, dans la limite de la délégation qui lui est faite, les affaires qui lui sont renvoyées, et à donner des avis sur les questions que l'Administration lui soumet ou sur lesquelles il croit devoir appeler l'attention de celle-ci.

CHAPITRE XXV

Régime forestier des Antilles et de la Réunion

Afin d'enrayer des déboisements excessifs, dont les conséquences dangereuses n'avaient pas tardé à se manifester : diminution de la fertilité du sol, perturbation climatérique, etc. etc., une loi du 14 février 1872 a délégué au Conseil général de la Réunion le pouvoir de faire, en matière forestière, un règlement sanctionné par les pénalités prévues par le *Code forestier métropolitain.*

« Le règlement délibéré par le Conseil général, dit l'article 2 de la loi, pourra être rendu provisoirement exécutoire par arrêté du Gouverneur pris en conseil privé.

« Il deviendra de plein droit exécutoire si, dans un délai de six mois, à dater du vote, un décret pris en Conseil des Ministres n'en a pas suspendu ou prohibé l'exécution.

« Il aura force de loi si, dans le délai de trois ans, il n'a pas été modifié ou annulé par une loi. »

Le règlement délibéré par le Conseil général de la Réunion entra en application *le* 25 *octobre* 1874, et comme il n'a été ni modifié, ni annulé, il a acquis force de loi depuis 1877. En telle sorte qu'une loi, seule, à moins d'une nouvelle délégation du Parlement à l'assemblée locale, peut aujourd'hui le modifier. C'est ce qui advint en 1894, lorsqu'il a fallu y apporter la légère modification que réalisa la loi du 26 juillet 1894.

La loi de 1872 n'avait édicté que pour la Réunion.

La situation à laquelle elle avait entrepris de porter remède

se révéla, quelques années après, aussi grave, sinon plus grave à la Martinique. Les autorités de cette colonie furent amenées à s'émouvoir des dangers du dépeuplement de ses forêts. Pour y parer, différents projets furent préconisés. En 1901, un Inspecteur des eaux et forêts fut, à la demande du Conseil général, envoyé à la Martinique pour étudier le problème sur place. Une commission spéciale fut nommée ; des rapports furent établis. Puis... l'on attendit.

Dix années après, en novembre 1911, l'Administration saisit le Conseil général d'un projet de règlement forestier qui s'inspirait largement de celui de la Réunion. Une nouvelle commission fut nommée, qui amenda sur certains points le texte qui lui fut soumis. Son travail fut envoyé au Ministère des Colonies, sous la date du 17 *octobre* 1912. Le projet dormit pendant trois ans dans les cartons de ce Ministère et dans ceux du Ministère de l'Agriculture, auquel il avait été communiqué pour avis. Il fut retourné à la Martinique, *en août* 1915, avec mention des observations et corrections du Ministère de l'Agriculture. Une nouvelle commission fut instituée, qui modifia et compléta encore le travail qui avait déjà été si longuement préparé et contrôlé. Nouveau retour au Ministère des Colonies ; nouvelle communication au Ministère de l'Agriculture. Il n'y avait vraiment aucune raison pour que ce petit jeu ne durât indéfiniment.

Et, pendant ce temps, les dangers du déboisement dans la colonie prenaient l'aspect d'un véritable fléau. Le Gouverneur eut alors l'heureuse idée de demander que l'on adoptât pour la Martinique la procédure établie pour la Réunion par la loi du 14 février 1872. Le Gouvernement déféra à ce désir et saisit le Parlement, *le* 14 *mai* 1918, d'un projet tendant à appliquer à la Martinique la loi précitée.

Ce projet de loi n'intéressait que la Martinique. Nous crûmes devoir intervenir, par voie d'amendement, pour réclamer que le bénéfice en fût étendu à la Guadeloupe. Le Gouvernement y consentit.

Le projet de loi, ainsi amendé, fut l'objet d'un rapport favorable de M. le député Boussenot ; mais la législature ayant pris fin avant que la Chambre ne statuât, ce projet devint caduc. Tout était à recommencer !

Déposé à nouveau sur le bureau de la Chambre, le 16 mars 1920, voté par cette Assemblée le 19 novembre 1920, sur rapport du député Gasparin, et présenté au Sénat le 10 décembre suivant, le projet de loi fut adopté par la haute Assemblée, *avec modification, le* 11 *novembre* 1921.

Le texte admis par le Sénat supprime le dernier alinéa que nous avions fait ajouter à l'article 2 et qui était ainsi libellé :

Les modifications dont il (le règlement) pourra être l'objet seront délibérées par le Conseil général et soumises aux mêmes délais et conditions d'approbation et d'application.

C'était, en somme, une délégation permanente de pouvoir législatif que nous demandions pour les Conseils généraux des Antilles, en matière forestière.

Le Sénat n'y a pas consenti ; et le rapporteur de la commission n'a pas pris la peine d'expliquer son refus. De telle sorte que les règlements généraux qui seront délibérés par des Conseils généraux de la Martinique et de la Guadeloupe, une fois devenus définitifs, l'on ne pourra y changer une virgule, apporter la plus petite modification dont l'expérience aura révélé la nécessité, sans recourir à une loi !... L'on aura le temps d'attendre !

Le projet retourné du Sénat, la Commission des Colonies nous chargea de le rapporter en son nom, après avoir décidé de l'accepter pour en finir, tel qu'il avait été adopté par la haute Assemblée. Il fut enfin définitivement voté le 2 mars 1922 et devint la loi du 16 du même mois.

(Voir le texte à la partie annexes.)

ANNEXES

ANNEXES

Organes de l'Administration des Colonies

I

Sénatus-consulte du 3 mai 1854

sur la Constitution de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion

. . . . . .

ART. 9

Le commandement général et la haute administration dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion sont confiés, dans chaque colonie, à un Gouverneur, sous l'autorité directe du Ministre *de la Marine* et des Colonies.

Le Gouverneur représente l'Empereur (le Président de la République) ; il est dépositaire de son autorité. Il rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police, et pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie. Un conseil privé consultatif est placé près du Gouverneur. Sa composition est réglée par décret.

***

Le Conseil privé est actuellement composé ainsi qu'il suit :

Le Gouverneur, président ;
Le Secrétaire général ;
Le Procureur général ;
Deux notables (conseillers privés) ;
Un Secrétaire-Archiviste.
Deux notables, conseillers privés suppléants, remplacent les

titulaires en cas d'empêchement. Titulaires et suppléants sont nommés par décret pour une période de deux années.

ART. 10

Le Conseil privé, avec l'adjonction de deux magistrats désignés par le Gouverneur, connaît du contentieux administratif, dans les formes et sauf les recours établis par les lois et règlements.

ART. 11

Le territoire des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion est divisé en communes.

Il y a dans chaque commune une administration composée du maire, des adjoints et du Conseil municipal.

. . . . . .

***

Décret du 21 mai 1898

sur les Secrétariats généraux

ART. 1er

Les fonctions de directeur de l'Intérieur et de secrétaire général des directions de l'Intérieur sont supprimées dans les colonies.

ART. 2

Le Gouverneur exerce à l'avenir, à titre d'attributions propres, outre celles qui lui sont conférées par les textes en vigueur, celles qui sont actuellement confiées au directeur de l'Intérieur.

ART. 3

Le Gouverneur est assisté d'un secrétaire général. Le secrétaire général est membre du conseil privé et du conseil du contentieux ; il les préside à défaut du Gouverneur. Il représente le Gouverneur au sein du Conseil général et de la commission coloniale. Il occupe le premier rang après le Gouverneur ; il le remplace de plein droit, en cas de mort, d'absence ou d'empêchement, à moins d'une désignation spéciale faite par le Ministre.

. . . . . .

***

Décret du 5 août 1881

sur les conseils du contentieux administratif dans les colonies à sénatus-consulte

ART. 1er

Le Conseil du contentieux administratif reste composé des membres du Conseil privé, auxquels sont adjoints deux magistrats, nommés au commencement de chaque année et pour sa durée, par un arrêté du Gouverneur. Le même arrêté désigne deux autres magistrats pour remplacer au besoin les premiers. Le Gouverneur est président du Conseil du contentieux. Il y a voix prépondérante en cas de partage. En son absence, la présidence est exercée par le fonctionnaire qui vient immédiatement après lui dans l'ordre hiérarchique. Ce fonctionnaire peut, en outre, être investi, chaque année, par arrêté du Gouverneur, des différentes attributions réservées par le présent décret au président du Conseil du contentieux. Le Conseil ne peut délibérer qu'autant que tous ses membres, à l'exception du Gouverneur, sont présents ou régulièrement placés. Les membres du Conseil ne peuvent se faire remplacer qu'en cas d'empêchement absolu et motivé. Les fonctions du ministère public, près du Conseil, sont remplies par l'inspecteur des services administratifs et financiers de la Marine et des Colonies (1).

Ce fonctionnaire prend le nom de *Commissaire du Gouvernement. Le secrétaire-archiviste* du Conseil privé remplit l'office de greffier.

. . . . . .

Extraits

DES SÉNATUS-CONSULTES, LOIS ET DÉCRETS RÉGLEMENTAIRES RÉGISSANT LES CONSEILS GÉNÉRAUX DE LA GUADELOUPE, DE LA MARTINIQUE ET DE LA RÉUNION.

II

CRÉATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Sénatus-consulte du 3 mai 1854

ART. 12

Un Conseil général... est formé dans chacune des trois colonies (Guadeloupe, Martinique et Réunion),... le nombre de membres de

(1) Emploi supprimé.

chaque Conseil général est déterminé par décret, rendu dans la forme d'un règlement d'administration publique.

***

Décret du 26 juillet 1854

Portant règlement d'administration publique sur l'organisation des Conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

. . . . . .

Art. 5

Les membres des Conseils généraux sont nommés pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles. A la première session qui suit l'élection, le Conseil général se partage en deux séries... Un tirage au sort, fait par le Gouverneur en conseil privé, détermine la première série à renouveler.

. . . . . .

Art. 15

Le Conseil général peut-être dissous ou prorogé par un arrêté du Gouverneur rendu en conseil privé. En cas de dissolution, il est procédé, dans le délai de trois mois, à une nouvelle élection.

Art. 16

En cas de vacances par option, par décès, démission ou autrement, il y sera pourvu... dans le délai de trois mois (*complété par le décret du* 21 *août* 1889, *ainsi qu'il suit*).

Toutefois, si le renouvellement de la série légale à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session du Conseil général, l'élection partielle se fera à la même époque (*loi du* 10 *août* 1871, *art.* 22, § 2).

Art. 17

Est considéré comme démissionnaire tout membre du Conseil général qui a manqué à une session ordinaire sans excuse légitime ou empêchement admis par le Conseil.

***

Décret-loi du 3 décembre 1870

sur les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion

. . . . . .

ART. 2

Sont rendues applicables aux colonies, indiquées en l'article précédent (Guadeloupe, Martinique et Réunion), les dispositions législatives qui régissent en France l'élection des Conseils généraux. Les Gouverneurs feront, à cet effet, toutes promulgations nécessaires et fixeront le jour de la convocation des électeurs.

ART. 3

L'élection des Conseils généraux a lieu par canton. Le nombre des conseillers généraux reste fixé *à vingt-quatre* (1).

Provisoirement, le nombre des conseillers généraux à élire est réparti entre les cantons par arrêté du Gouverneur en conseil privé, proportionnellement au chiffre de la population.

Dans les cantons appelés à nommer deux ou plusieurs conseillers généraux, les élections auront lieu au scrutin de liste.

***

Décret réglementaire du 7 novembre 1879

fixant le nombre des membres des Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion

ART. 1er

Le nombre des conseillers généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion est fixé à *trente-six*.

ART. 2

Un arrêté du Gouverneur de chacune des colonies, rendu en conseil privé, déterminera, d'après le chiffre de la population, les circonscriptions électorales et prescrira les mesures à prendre pour l'accomplissement régulier des opérations.

. . . . . .

(1) Trente-six (D. 7 nov. 1879).

Loi du 10 août 1871

(*art.* 12)

rendue applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par le décret réglementaire du 15 *février* 1882

ART. 12

Les collèges électoraux sont convoqués par le pouvoir exécutif.

Il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs, au moins, entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection, qui sera toujours un dimanche.

Le scrutin est ouvert à sept heures du matin et clos le même jour à six heures.

Le dépouillement a lieu immédiatement.

Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant.

***

Loi du 7 juillet 1852

sur le renouvellement des Conseils généraux

ART. 3

L'élection des membres des Conseils généraux aura lieu par commune sur les listes dressées pour l'élection des députés au Corps législatif, conformément aux dispositions des décrets du 2 février 1852.

Le Préfet (le Gouverneur) pourra, par un arrêté, diviser en sections électorales toutes les communes, quelle que soit leur population.

. . . . . .

§ 6. Le recensement des votes pour l'élection des membres des Conseils généraux sera fait au chef-lieu du canton.

ART. 4

Nul n'est élu membre des dits Conseils au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtien-

nent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

***

Décret-loi du 3 juillet 1848

sur le renouvellement des Conseils généraux

ART. 14

. . . . . .

Sont éligibles aux Conseils généraux, les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans le département (la colonie) et les citoyens ayant atteint le même âge, qui, sans y être domiciliés, y payent une contribution directe.

Néanmoins, le nombre de ces derniers ne pourra dépasser le quart des dits Conseils.

. . . . . .

***

Loi du 22 juin 1833

sur les Conseils généraux

FORMATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX

. . . . . .

ART. 6

Nul ne peut être membre de plusieurs Conseils généraux.

. . . . . .

ART. 10, § 1er

Le conseiller de département élu dans plusieurs cantons, ou circonscriptions électorales, sera tenu de déclarer son option au préfet, dans le mois qui suivra les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en Conseil de préfecture et en séance publique, décidera, par la voie du sort, à quel canton ou circonscription électorale le conseiller appartiendra.

. . . . . .

***

TITRE VI

DE LA TENUE DES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES

. . . . . .

Art. 48

Le bureau statue provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent au sujet des opérations de l'assemblée.

. . . . . .

Art. 50

Les procès-verbaux des assemblées, réunis par les présidents, sont transmis au Préfet (Gouverneur), qui, s'il croit que les conditions et les formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit, dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au Conseil de préfecture, lequel prononcera dans le mois.

Art. 51

Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer les opérations de nullité. Si la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée, dans le délai de cinq jours, à partir du jour de l'élection, au secrétariat de la Sous-Préfecture (du Gouvernement) et jugée, sauf recours, par le Conseil de préfecture (du contentieux), dans le délai d'un mois à compter de sa réception à la Préfecture (Gouvernement).

Art. 52

Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou plusieurs membres élus, la question est portée devant le tribunal d'arrondissement, qui statue, sauf appel.

L'acte d'appel devra, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux.

La cause sera jugée sommairement et conformément au paragraphe 4 de l'article 33 de la loi du 19 avril 1831.

Art. 53

Le recours au Conseil d'État sera exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais.

Art. 54

Le recours devant le Conseil d'État sera suspensif lorsqu'il sera exercé par le conseiller élu.

L'appel des jugements des tribunaux ne sera pas suspensif lorsqu'il sera interjeté par le Préfet (Gouverneur).

***

Décret réglementaire du 20 août 1886

déterminant les conditions d'inélégibilité et d'incompatibilité pour les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

ART. 1er

Ne peuvent être élus membres du Conseil général de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion :

1° Les Gouverneurs, *directeurs de l'intérieur, secrétaires généraux des directions de l'intérieur,* et conseillers privés, titulaires ou suppléants, dans les colonies où ils exercent leurs fonctions ;

2° Les procureurs généraux et substituts du procureur général près les Cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la Cour ;

3° Les présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du Parquet des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal ;

4° Les Juges de paix dans leurs cantons ;

5° Les officiers commandant une circonscription territoriale, dans l'étendue de leur commandement ;

6° Les officiers du commissariat, chargés de l'inscription maritime, dans la colonie où ils résident ;

7° Les commissaires et agents de police, dans les cantons de leur ressort ;

8° Les chefs du service des travaux publics et les ingénieurs de ce service, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

9° Les vice-recteurs d'Académie, dans le ressort de l'Académie ;

10° Les inspecteurs d'Académie et les inspecteurs des écoles primaires, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

11° Les Ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort ;

12° Les agents et comptables de tout ordre employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes et indirectes, et au payement des dépenses publiques de toute nature, dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

13° Les chefs de service des postes et télégraphes dans la colonie où ils exercent leurs fonctions ;

14° Les chefs de service et autres agents des eaux et forêts, dans les cantons de leur ressort ;

15° Les vérificateurs des poids et mesures dans les cantons de leur ressort.

ART. 2

Le mandat de conseiller général est incompatible avec les fonctions énumérées aux numéros 1 et 7 de l'article 1er, quelle que soit la colonie dans laquelle elles sont exercées et les fonctions énumérées à l'article 8, numéros 1 et 7 de la loi du 10 août 1871.

ART. 3

Le mandat de conseiller général est incompatible dans chaque colonie avec les fonctions rétribuées ou subventionnées sur les fonds de la colonie. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs de services ou de travaux rétribués sur le budget de la colonie.

ART. 4

Sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraires à celles du présent décret.

III

DES SESSIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX

(*Art.* 23 *et* 24)

de la

Loi du 10 août 1871

rendus applicables aux colonies à sénatus-consulte par la loi du 28 *novembre* 1916

ART. 23

Les Conseils généraux ont, chaque année, deux sessions ordinaires.

La session, dans laquelle sont délibérés le budget et les comptes, commence de plein droit *le lundi qui suit le* 15 *août et ne pourra être retardée que par une loi* (1).

. . . . . .

La durée de la session d'août ne pourra excéder un mois ; celle de l'autre session ordinaire ne pourra excéder quinze jours.

ART. 24

Les Conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement :

1° Par décret du chef du pouvoir exécutif (par arrêté du Gouverneur) ;

(1) Modifie loi du 9 juillet 1907.

2° Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président.

Dans ce cas, le président est tenu d'en donner immédiatement avis au Préfet, qui devra convoquer d'urgence.

La durée des sessions extraordinaires ne pourra excéder huit jours.

. . . . . .

***

Loi du 9 juillet 1907

modifiant divers articles de la loi du 10 *août* 1871
sur les Conseils généraux

. . . . . .

ART. 1er

Dans leur première session annuelle, les Conseils généraux pourront fixer l'ouverture de la deuxième session à une date postérieure à celle prévue par l'article 23 de la loi du 10 août 1871, sans dépasser cependant le 1er octobre. — La session ajournée pourra avoir la durée fixée par la loi du 10 août 1871 pour la session d'août. Elle devra toutefois être terminée le 8 octobre au plus tard.

ART. 2

Dans le cas où le Conseil général aura usé de la faculté qui lui est accordée par le premier paragraphe de l'article précédent, l'élection du bureau et celle de la Commission départementale auront lieu respectivement à l'ouverture et à la fin de la deuxième session ordinaire, comme il est prescrit par la loi du 10 août 1871 pour la session d'août. Les fonctions des membres du bureau et de la Commission départementale, qu'ils aient été élus à la session d'août ou à une date postérieure, dureront jusqu'à la deuxième session ordinaire de l'année suivante, qu'elle soit tenue au mois d'août ou ultérieurement. — D'une manière générale, toutes les obligations que le Conseil général, la Commission départementale et le Préfet ont à remplir avant ou pendant la session d'août aux termes de la loi du 10 août 1871, seront, dans le cas prévu au premier paragraphe de l'article 1er de la présente loi, remplies avant ou pendant la deuxième session ordinaire, quelle que soit sa date.

ART. 3

Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions de loi ou de règlements contraires à la présente loi.

. . . . . .

Loi du 28 novembre 1916

. . . . . .

ART. 2

Les décrets prévus aux articles 24..., etc., de la loi du 10 août 1871 sont remplacés par des arrêtés des Gouverneurs en conseil privé.

. . . . . .

Par dérogation aux dispositions du deuxième paragraphe de l'article 23 de la loi du 10 août 1871 et à la disposition de l'article 1er de la loi du 9 juillet 1907, la date de la première session annuelle du Conseil général est fixée à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par arrêté de convocation du Gouverneur, sans que cette date puisse être reportée au delà du 1er mai (1).

La deuxième session annuelle pourra durer jusqu'au 30 novembre.

***

Décret-loi du 3 décembre 1870

(*Art.* 4)

A l'ouverture de la session d'août (2), le Conseil général, réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire, nomme au scrutin secret et à la majorité absolue son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires. Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante (*ainsi modifié par les décrets des* 30 *avril* 1892, 28 *avril* 1902 *et* 13 *août* 1902, *qui ont rendu applicable à la Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe, l'article* 25 *de la loi du* 10 *août* 1871).

Si les deux premiers tours de scrutin n'ont pas donné de résultat, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

***

(1) Au delà du 1er juin, loi de finances du 31 juillet 1920, art. 115.

(2) Modifié par la loi du 9 juillet 1907, celle-ci rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par la loi du 28 novembre 1916.

Décret réglemontaire du 15 février 1877

ART. 1er

Sont rendues applicables à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion les dispositions contenues dans les articles 28, 29 et 32 de la loi du 10 août 1871.

Les attributions réservées aux Préfets dans l'article 28 de la loi du 10 août 1871 appartiendront aux Directeurs de l'intérieur dans les colonies (aux Gouverneurs).

ART. 2

Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent décret.

***

Loi du 10 août 1871

(*Art.* 28, 29, 32)

ART. 28

Les séances des Conseils généraux sont publiques.

Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du Préfet, le Conseil général, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret.

ART. 29

Le président a seul la police de l'assemblée.

Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre.

En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le Procureur de la République en est immédiatement saisi.

. . . . . .

ART. 32

Les procès-verbaux des séances, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire.

Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions.

Tout électeur ou contribuable du département a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre

copie de toutes les délibérations du Conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse.

. . . . . .

***

Décret réglementaire du 26 juillet 1854

sur la formation et le fonctionnement des Conseils généraux

. . . . . .

ART. 9

L'ouverture de chaque session du Conseil général est faite par le Gouverneur.

ART. 10

Le directeur de l'intérieur a entrée au Conseil général et assiste aux délibérations ; il est entendu quand il le demande.

Les autres chefs d'administration et de service peuvent être autorisés par le Gouverneur à entrer au Conseil, pour y être entendus sur les matières qui rentrent dans leurs attributions respectives.

ART. 11

Les délibérations des Conseils généraux ne sont valables qu'autant que la moitié plus un de leurs membres y a concouru.

(*Les trois alinéas suivants ont été ajoutés par le décret du* 1er *août* 1886).

Toutefois, si le Conseil général ne se réunit pas au jour fixé par l'arrêté de convocation, en nombre suffisant pour délibérer, la session sera renvoyée de plein droit au lundi suivant ; une convocation spéciale sera faite d'urgence par le Directeur de l'intérieur. Les délibérations alors seront valables, quel que soit le nombre des membres présents. La durée légale de la session courra à partir du jour fixé pour la seconde réunion.

Lorsqu'en cours de session les membres présents ne formeront pas la majorité du Conseil, les délibérations seront renvoyées au surlendemain, et alors elles seront valables quel que soit le nombre des votants.

Dans les deux cas, les noms des absents seront inscrits au procès-verbal.

En cas de partage des votes, la voix du président est prépondérante.

Les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des membres présents le réclament.

ART. 12

Le Conseil général peut exprimer, dans un mémoire au Gouverneur, ses vœux sur les objets intéressant la colonie.

Il ne peut faire publier aucune proclamation ou adresse.

ART. 13

Est nulle toute délibération prise par le Conseil général hors du temps de sa session, hors du lieu de ses séances, ou en dehors de ses attributions légales.

L'annulation est prononcée par le Gouverneur, en conseil privé.

IV

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Sénatus-consulte du 4 juillet 1866

portant modification de celui du 3 mai 1854, qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion

ART. 1er

Le Conseil général statue :

1° Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ;

2° Sur le changement de destination ou d'affectation des propriétés de la colonie, lorsque ces propriétés ne sont pas affectées à un service public ;

3° Sur le mode de gestion des propriétés de la colonie ;

4° Sur les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie, sauf dans le cas d'urgence, où le Gouverneur peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération préalable du Conseil général, et faire tous actes conservatoires ;

6° Sur les transactions qui concernent les droits de la colonie ;

7° Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie sans charges ni affectation immobilière, quand ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation ;

8° Sur le classement, la direction et le déclassement des routes ;

9° Sur le classement, la direction et le déclassement des che-

mins d'intérêt collectif, la désignation des communes qui doivent concourir à l'entretien de ces chemins et les subventions qu'il peuvent recevoir sur les fonds coloniaux, le tout sur l'avis des Conseils municipaux ;

10° Sur les offres faites par les communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes, des chemins ou d'autres travaux à la charge de la colonie ;

11° Sur des concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt colonial ;

12° Sur la part contributive de la colonie dans la dépense des travaux à exécuter par l'Etat et qui intéressent la colonie ;

13° Sur les projets, plans et devis des travaux exécutés sur les fonds de la colonie ;

14° Sur les assurances des propriétés mobilières et immobilières de la colonie ;

15° Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération, en faveur de personnel autre que le personnel emprunté aux services métropolitains.

. . . . . .

Les délibérations prises sur ces diverses matières sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, pour violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Cette annulation est prononcée sur le rapport du Ministre de la Marine et des Colonies, par décret de l'Empereur rendu dans la forme de règlement d'administration publique.

Art. 3

Le Conseil général délibère :

1° Sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir ;

2° Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie en dehors des conditions spécifiées au paragraphe 7 de l'article 1er ;

3° Sur le mode de recrutement et de protection des immigrants ;

4° Sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes ;

5° Sur les frais de matériel des services de la justice et des cultes ; sur les frais de personnel et de matériel du secrétariat du Gouvernement, de l'instruction publique, de la police générale, des ateliers de discipline et des prisons ;

6° Sur le concours de la colonie dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois la colonie et les communes ;

7° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes et sur les bases de la réparti-

tion à faire entre elles ; sur le règlement d'admission dans un établissement public des aliénés dont l'état n'est pas compromettant pour l'ordre public et la sûreté des personnes ;

8° Sur l'établissement, le changement ou la suppression des foires et marchés.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode d'approbation des délibérations prises par le Conseil général en vertu du présent article.

ART. 4

Le Conseil général donne son avis :

Sur les changements proposés à la circonscription du territoire des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux (1) ;

Sur les difficultés relatives à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes ;

Et, en général, sur toutes les questions d'intérêt colonial dont la connaissance lui est réservée par les règlements ou sur lesquelles il est consulté par le Gouverneur.

ART. 5

Le budget de la colonie est délibéré par le Conseil général et arrêté par le Gouverneur.

Il comprend :

Les recettes de toute nature, autres que celles provenant de la vente ou de la cession d'objets payés sur les fonds généraux du Trésor et des retenues sur les traitements inscrits au budget de l'Etat .

. . . . . .

ART. 7

Le budget des dépenses est divisé en deux sections comprenant :

La première, les dépenses obligatoires ;

La seconde, les dépenses facultatives.

. . . . . .

ART. 8

Si les dépenses obligatoires ont été omises, ou si le Gouverneur, en Conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le Gouverneur y pourvoit provisoirement, à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues.

(1) Voir la loi du 5 août 1884, art. 12.

En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au Ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations.

Il est pourvu par le Gouverneur, en conseil privé, à l'acquittement de ces dépenses, au moyen, soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes.

ART. 9

Les dépenses votées par le Conseil général à la deuxième section du budget ne peuvent être changées ni modifiées par le Gouverneur, sauf dans les cas prévus par l'article précédent, et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice après prélèvement des dépenses obligatoires.

Le Ministre de la Marine et des Colonies prononce définitivement sur ces changements ou modifications.

ART. 10

Si le Conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget, le Ministre de la Marine et des Colonies l'établirait d'office, sur la proposition du Gouverneur en conseil privé.

ART. 11

. . . . . .

Le Conseil général peut adresser directement au Ministre de la Marine et des Colonies, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial de la colonie, ainsi que son opinion sur l'état, les besoins des différents services publics de la colonie.

***

Règlement d'administration publique du 11 août 1866

qui détermine le mode d'approbation des délibérations prises par les Conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

ART. 1er

Les délibérations du Conseil général sont approuvées, savoir : par décret de l'Empereur, rendu en la forme de règlement d'administration en ce qui concerne : les emprunts à contracter et les

garanties pécuniaires à consentir ; l'acceptation ou le refus des dons et legs donnant lieu à réclamation ou faits à la colonie avec charge ou affectation immobilière ; le mode de recrutement et de protection des immigrants...

Par arrêtés du Gouverneur, rendus en conseil privé en ce qui concerne : les frais de personnel et de matériel de l'instruction publique, de la police générale, des ateliers de discipline et des prisons ; le concours de la colonie dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois la colonie et les communes ; la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes et les bases de la répartition à faire entre elles ; le règlement d'admission dans un établissement public des aliénés dont l'état n'est pas compromettant pour l'ordre public et la sûreté des personnes ; l'établissement, le changement ou la suppression des foires et marchés.

***

Loi du 5 avril 1884

. . . . . .

Art. 6

Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante :

Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les Conseils généraux et le Conseil d'Etat entendus.

Dans tous les autres cas, il est statué par un décret rendu en Conseil d'Etat, les Conseils généraux entendus.

Néanmoins, le Conseil général statue définitivement s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des Conseils municipaux et des Commissions syndicales intéressés.

. . . . . .

Art. 11

L'élection des membres du Conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, la commune peut être divisée en sections dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées ; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire ;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10.000 habitants ; dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus.

Art. 12

Le sectionnement est fait par le Conseil général, sur l'initiative, soit d'un de ses membres, soit du Préfet, soit du Conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée.

Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle, entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le Conseil municipal est consulté par les soins du Préfet.

Chaque année, ces formalités étant observées, le Conseil général, dans sa session d'août, prononce sur les projets dont il est saisi. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le Conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections intégrales à faire dans l'année.

Il est publié dans les communes intéressées, avant la convocation des électeurs, par les soins du Préfet qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.

Le sectionnement, adopté par le Conseil général, sera représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur pourra le consulter et en prendre copie.

Avis de ce dernier dépôt sera donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie.

Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général. Elle est instruite, par les soins du directeur de l'intérieur, dans les formes indiquées ci-dessus (1).

(1) Cette disposition n'a plus sa raison d'être depuis la loi du 28 novembre 1918, créant deux sessions des Conseils généraux des colonies.

Les demandes et propositions, délibérations des Conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête sont remis au Conseil général à l'ouverture de la session.

***

Loi du 23 avril 1918 (1)

relative aux chemins vicinaux et ruraux et au dessèchement des marais dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

ARTICLE PREMIER

Les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion opèrent la reconnaissance, déterminent la largeur et prescrivent l'ouverture, le classement, le redressement et le déclassement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Ils statuent sur les projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien des dites routes, ainsi que sur les services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien. Ils désignent les communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien des dits chemins et fixent le contingent annuel de chaque commune, le tout sur l'avis des Conseils compétents. Ils répartissent les subventions accordées sur les fonds de la colonie aux chemins vicinaux et de toutes catégories ; ils statuent sur le taux de la conversion en argent des journées de prestation.

ART. 2

Les délibérations des Conseils généraux portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'elles déterminent.

Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité qui sera réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton sur le rapport d'experts nommés conformément à l'article 3,

ART. 3

Lorsque, pour l'exécution des travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux régulièrement décidés par les Conseils généraux en vertu de l'article premier et la présente loi, il y aura lieu de recourir à l'expropriation, le jury spécial chargé de régler les indemnités ne sera composé que de quatre jurés.

(1) Proposition de loi René-Boisneuf.

Le tribunal de première instance en prononçant l'expropriation désignera, pour présider et diriger le jury, l'un de ses membres ou le juge de paix du canton. Ce magistrat aura voix délibérative en cas de partage.

Le tribunal choisira sur la liste générale prescrite par l'article 29 du sénatus-consulte du 3 mai 1856, quatre personnes pour former le jury spécial et trois jurés supplémentaires. L'Administration et la partie intéressée auront respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire.

Le jury recevra les acquiescements des parties.

Son procès-verbal emportera translation définitive de propriété.

Le recours en cassation, soit contre le jugement qui prononcera l'expropriation, soit contre la déclaration du jury qui réglera l'indemnité, n'aura lieu que dans les cas prévus et selon les forces déterminées par le sénatus-consulte du 3 mai 1856.

Art. 4

Toutes les fois qu'un chemin vicinal ou rural entretenu à l'état de viabilité par une commune sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la colonie ou à l'Etat, il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront eu lieu pour les uns ou les autres, des subventions spéciales dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations.

Ces subventions pourront au choix des subventionnaires être acquittées en argent ou en prestation en nature, et seront exclusivement affectées à ceux des chemins qui y auront donné lieu.

Elles seront réglées annuellement sur la demande des communes par la Commission coloniale après des expertises contradictoires et recouvrées comme en matière de contributions directes.

Les experts seront nommés suivant le mode déterminé par l'article 3 ci-dessus.

Ces subventions pourront aussi être déterminées par abonnement ; elles seront réglées, dans ce cas, par la Commission coloniale.

Art. 5

Les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvements de terre, les occupations temporaires de terrains, seront autorisés par arrêté du Gouverneur, lequel désignera les lieux. Cet arrêté sera notifié aux parties intéressées au moins dix jours avant que son exécution puisse être commencée.

Si l'indemnité ne peut être fixée à l'amiable, elle sera réglée par le Conseil du contentieux, sur le rapport d'experts nommés, l'un par le Gouverneur et l'autre par le propriétaire.

En cas de désaccord, le tiers-expert sera nommé par le Conseil du contentieux.

ART. 6

L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des chemins vicinaux ou ruraux et pour extraction de matériaux sera prescrite par le délai de deux ans.

ART. 7

En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal ou rural, en tout ou partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur, qui sera fixée par des experts nommés dans la forme déterminée par l'article 3 ci-dessus.

ART. 8

Les délibérations par lesquelles les Conseils généraux statuent sur toutes les questions relatives aux chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun qui font l'objet de la présente loi sont exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours formé par le Gouverneur doit être notifié au président du Conseil général et au président de la Commission coloniale.

Si, dans le délai de quatre mois à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

ART. 9

La Commission coloniale prononce sur l'avis des Conseils municipaux la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires et ruraux, la fixation de la largeur et de la limite des dits chemins. Elle exerce, à cet égard, les pouvoirs conférés au Conseil général par les articles 1 et 2 de la présente loi. Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation de chemins vicinaux et ruraux, conformément au dernier paragraphe de l'article 4 de la présente loi.

ART. 10

Les décisions prises par la Commission coloniale sur les matières énumérées à l'article précédent seront communiquées au Gouverneur en même temps qu'aux Conseils municipaux et aux autres parties intéressées. Elles pourront être frappées d'appel devant le Conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit par le Gouverneur, soit par les Conseils municipaux ou par toute autre partie intéressée. L'appel doit être notifié au Président de la Commission dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision. Le Conseil général statuera définitivement à sa prochaine session. Elles pourront aussi être déférées au Conseil d'Etat statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours au Conseil d'Etat doit avoir lieu dans le délai de deux mois à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais et il est suspensif dans tous les cas.

ART. 11

Les articles 5 et 8 de la loi du 12 mars 1880 réglant les conditions d'après lesquelles des subventions peuvent être allouées aux communes pour l'exécution des travaux de vicinalité sont applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

ART. 12

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion des dispositions de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais.

***

Loi du 12 mars 1880

Subventions aux chemins vicinaux

. . . . . .

ART. 5

Les Conseils généraux arrêteront chaque année :

1° Sur la proposition des Conseils municipaux, les travaux de construction à subventionner sur les chemins vicinaux ordinaires, avec indication des ressources communales qui auront été affectées

à ces travaux, et de la part à la charge du budget départemental qu'ils prendront l'engagement d'acquitter ;

2° Les travaux de construction à faire sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun en faveur desquels ils sollicitent des subventions, ainsi que les ressources extraordinaires départementales qu'ils affectent à ces travaux.

. . . . . .

ART. 8

Pourront seuls recevoir des subventions, les départements et les communes qui consacreront aux dépenses de la vicinalité la totalité des ressources spéciales ordinaires que la loi met à leur disposition pour cet effet.

. . . . . .

***

Loi de finances du 13 avril 1900

ART. 33

. . . . . .

Le régime financier des colonies est modifié à partir du 1er janvier 1901, conformément aux dispositions suivantes :

§ 1er. — Toutes les dépenses civiles et de la Gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies.

Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat.

Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

§ 2. — Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de Conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que :

1° Aux dettes exigibles ;

2° Au minimum du traitement du personnel des Secrétariats généraux. Ce minimum est fixé par décret ;

Aux traitements des fonctionnaires nommés par décret ;

3° Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice ;

4° Aux frais de représentation du Gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, aux frais de son secré-

tariat et aux autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

Mais, dans ces mêmes colonies, l'initiative des propositions de dépenses est réservée au Gouverneur.

Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés pour chaque colonie par décret en Conseil d'Etat.

Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par le Ministre des Colonies.

Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles, en ce qui concerne les dépenses facultatives.

§ 3. — Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

Ces délibérations ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en Conseil d'Etat.

En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou taxes proposés par un Conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau.

Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes.

. . . . . .

***

Loi de finances du 13 juillet 1911

ART. 125 (1)

Dans le paragraphe 2 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, le 3° est et demeure modifié de la façon suivante :

« Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice *et de l'instruction publique.* »

***

Loi de finances du 29 juin 1918

. . . . . .

ART. 55 (2)

Les alinéas 8 et 9 du paragraphe 2 et le paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 (modifié par l'article 10

(1) Amendement Paul Bluysen, deputé de l'Inde.
(2) Amendement René-Boisneuf.

de la loi du 30 mars 1916 et complété par l'article 11 de la loi du 30 juin 1917), sont remplacés par les dispositions suivantes :

a) Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature des dépenses obligatoires est établie par décret en Conseil d'Etat, rendu après avis du Conseil général.

Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le Gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le Gouverneur peut y pourvoir provisoirement, soit à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues, soit au moyen d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, il en réfère d'urgence au Ministre des Colonies et, le cas échéant, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique et inséré au *Journal officiel* de la République française et au *Journal officiel* de la colonie. Il est pourvu au payement des dépenses inscrites d'office comme il est dit ci-dessus et, à défaut, au moyen d'une majoration de taxe faite par le décret d'inscription d'office.

b) Les Conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions, autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

Ces délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auront été prises. Passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées, elles deviendront définitives et exécutoires.

Si le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de procéder à un complément d'information ou que la délibération qui lui est soumise ne peut être approuvée qu'après certaines modifications, son avis indique les pièces et renseignements à produire ou les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter au texte dont il est saisi.

Cet avis est communiqué d'urgence au Ministre des Colonies, qui, dans les quinze jours de sa réception, le notifie au président du Conseil général et au président de la Commission coloniale par l'intermédiaire du Gouverneur. Cette double notification interrompt le délai de neuf mois ci-dessus spécifié.

Si le Conseil général, appelé à se prononcer à nouveau, adopte les modifications proposées par le Conseil d'Etat, sa délibération devient exécutoire par arrêté du Gouverneur rendu dans le délai d'un mois à dater de la clôture de la session. Au cas contraire, la nouvelle délibération reste soumise aux mêmes conditions de validité que la délibération primitive.

c) Les Conseils généraux des colonies votent également les

tarifs les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie, autres que les droits de douane. Les délibérations des Conseils généraux relatives aux tarifs des taxes et contributions sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai de quatre mois pour les colonies de l'Atlantique et de six mois pour les autres colonies, elles n'ont pas été annulées par décret rendu sur le rapport motivé du Ministre des Colonies. Ce délai court à partir de la date de la clôture de la session.

Ces délibérations peuvent être rendues immédiatement exécutoires par décision du Ministre des Colonies.

Le délai d'annulation des dispositions relatives aux tarifs, prises en même temps que des délibérations portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions, est réduit à un mois, à dater du jour où ces dernières seront devenues définitives.

. . . . . .

***

Loi de finances du 13 juillet 1911

. . . . . .

Art. 126

Seront soumis au contrôle de la Cour des comptes, dans les conditions qui seront déterminées par un décret, les comptes :

1° Des comptables chargés de recouvrer, aux colonies, les recettes perçues au profit des budgets généraux et des budgets locaux ;

2° Des comptables des budgets régionaux, provinciaux ou municipaux, ainsi que des hospices et établissements de bienfaisance des colonies, lorsque le montant des recettes ordinaires constatées dans les trois dernières années dépasse trente mille francs (30.000) par an.

Art. 127

a) Les colonies non groupées, ou les groupes de colonies constitués en Gouvernements généraux, peuvent recourir à des emprunts.

Dans les colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie, ces emprunts sont délibérés par les Conseils généraux.

. . . . . .

Les emprunts doivent être approuvés par décrets pris en Conseil d'Etat ou par une loi, si la garantie de l'Etat est demandée.

Tous emprunts des colonies ayant déjà fait appel à la garantie

de l'Etat pour des emprunts antérieurs sont autorisés par une loi.

Sont assimilés aux emprunts, et, par suite, soumis à la même procédure d'approbation, les engagements, d'une durée de plus de cinq années, comportant le paiement d'annuités d'un montant supérieur à cinquante mille francs (50.000).

Ne sont pas soumis à ces dispositions les contrats et marchés passés pour assurer le fonctionnement des services publics et administratifs.

Les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunt, tant en recettes qu'en dépenses, figurent à des budgets spéciaux d'emprunt, annexés aux budgets qui supportent l'annuité d'amortissement. Ces budgets sont préparés, délibérés, arrêtés et exécutés dans les mêmes formes que les budgets auxquels ils se rattachent. Ils donnent lieu à l'établissement de comptes administratifs.

b) En dehors des dépenses inscrites dans un budget général ou local, nulle dépense ne peut être mis à la charge de ce budget, si ce n'est en vertu d'une loi.

L'initiative des inscriptions de dépenses, tant pour les créations d'emploi que pour les relèvements de crédit concernant le personnel, appartient au Gouverneur seul.

***

Extrait de la loi de finances du 31 juillet 1920 (1)

. . . . . .

Art. 115

Dans leur première session ordinaire, dont la date de convocation ne pourra être reportée au delà du 1er juin, les Conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion voteront un budget supplémentaire ou rectificatif du budget de l'exercice courant.

Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant, ceux provenant d'emprunt, de recettes ordinaires ou extraordinaires recouvrées ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, seront cumulés suivant la nature de leur origine avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le Conseil général, sous réserve, toutefois, du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent et à la dotation minimum, fixée par décret, de la caisse de réserve de la colonie.

(1) Amendement René-Boisneuf.

Le budget supplémentaire est préparé, délibéré, voté et arrêté dans les mêmes formes que le budget primitif.

Art. 116

Dans les colonies pourvues de Conseils généraux, les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en cours d'exercice et les prélèvements sur la caisse de réserve seront votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets. En cas d'urgence, des crédits supplémentaires pourront être ouverts et des prélèvements sur la caisse de réserve opérés après avis de la Commission coloniale, par arrêtés du Gouverneur. Ces arrêtés contiendront l'indication des voies et moyens affectés au paiement des dépenses ainsi autorisées.

Ils devront être soumis à la ratification du Conseil général dans sa plus prochaine session.

. . . . . .

***

Loi du 10 août 1871

Articles 56, 57, 66, *rendus applicables aux Antilles et à la Réunion par la loi du* 28 *novembre* 1916

Art. 56

A la session d'août, le Préfet rend compte au Conseil général, par un rapport spécial et détaillé, de la situation du département et de l'état des différents services publics. — A l'autre session ordinaire, il présente au Conseil général un rapport sur les affaires qui doivent lui être soumises pendant cette session. — Ces rapports sont imprimés et distribués à tous les membres du Conseil général huit jours au moins avant l'ouverture de la session.

Art. 57

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le Préfet qui est tenu de le communiquer à la Commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. — Le budget, délibéré par le Conseil, est définitivement réglé par décret. — Il se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire.

. . . . . .

ART. 66

Le Conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le Préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental.

Les comptes doivent être communiqués à la Commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août.

***

Loi du 18 juillet 1892

relative aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1893

. . . . . .

ART. 25

Le compte des recettes et des dépenses pour chaque exercice, dressé par le trésorier-payeur général, est remis à la Commission départementale en même temps que le compte d'administration du Préfet.

A ce compte est joint un état des propriétés foncières, des rentes et créances composant l'actif du département.

Le compte établi par le trésorier-payeur général est débattu par le Conseil général ; il est apuré et définitivement réglé par la Cour des comptes.

Le trésorier-payeur qui n'a pas présenté son compte dans le délai prescrit par les règlements peut être condamné par la Cour des comptes à une amende de 50 à 500 francs par mois de retard. L'amende est attribuée au département ; elle est assimilée, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables des deniers de l'Etat et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles.

***

Loi du 28 février 1916 (1)

. . . . . .

ART. 6

Les Conseils généraux des colonies où a été promulguée la loi du

(1) Amendement René-Boisneuf.

5 avril 1884 pourront, sous les conditions dans lesquelles s'exercent leurs prérogatives financières, majorer le droit de consommation sur l'alcool et les boissons hygiéniques au profit des communes.

***

Loi du 31 mars 1919 (1)

ART. 8

Les Conseils généraux des colonies pourront, dans les conditions où s'exercent leurs prérogatives financières, créer des ressources spéciales destinées aux dépenses d'établissement, de réfection et d'entretien de chemins vicinaux de toute catégorie.

***

Loi du 4 janvier 1920 (2)

tendant à l'application à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion des lois du 8 *janvier* 1905 *et du* 16 *avril* 1914, *modifiant divers articles de la loi du* 5 *avril* 1884, *sur l'organisation municipale, et à la modification, en tant qu'elles s'appliquent aux colonies, de certaines dispositions de l'article* 133 *de la même loi du* 5 *avril* 1884 (2).

ARTICLE PREMIER

Les dispositions de la loi du 8 janvier 1905, portant modification ou abrogation des articles 121 à 127 et de la loi du 16 avril 1914, portant modification des articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884, sont applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

ART. 2

Chacune de ces colonies est substituée à l'Etat pour toutes les obligations, charges et droits prévus par les articles 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884.

Les dispositions transitoires, contenues dans l'article 3 de la loi du 16 avril 1914, sont aussi applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

ART. 3

Sont modifiés comme suit, les paragraphes 3, 4 et 14 (alinéa 1er

(1) Amendement René-Boisneuf.
(2) Proposition de loi René-Boisneuf.

in fine) de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, en ce qui concerne la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion.

« Les recettes du budget ordinaire se composent. :

. . . . . .

3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par des délibérations du Conseil général exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du du budget local.

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impots et des droits perçus pour le compte de la colonie.

14° (alinéa 1er)... et, dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois ou des délibérations du Conseil général exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du budget local.

ART. 4

Le paragraphe 1er de l'article 141 de la loi du 5 avril 1884 est ainsi complété :

« ...Ils votent également les centimes additionnels dont la perception est autorisée par des délibérations du Conseil général à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. »

***

Loi du 28 novembre 1916 (1)

ARTICLE PREMIER

Les articles 23 ,24, 56, 57 et 66 de la loi du 10 août 1871, les lois des 9 juillet 1907, 8 juillet 1899 sur l'organisation des Conseils généraux, et l'article 23 de la loi du 18 juillet 1892, relatives aux contributions directes et aux taxes assimilées, sont applicabes à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

ART. 2

Les décrets prévus aux articles 24, 57 et 66 de la loi du 10 août 1871 sont remplacés par des arrêtés des Gouverneurs en conseil privé.

Les attributions dévolues au Ministre de l'intérieur, au Préfet et à la Commission départementale par les texes visés à l'article 1er de la présente loi sont conférées, respectivement, au Ministre des Colonies, au Gouverneur et à la Commission coloniale.

Par dérogation aux dispositions du deuxième paragraphe de

(1) Proposition de loi René-Boisneuf.

l'article 23 de la du 10 août 1871 et à la disposition finale de l'article 1er de la loi du 9 juillet 1907, la date de la première session annuelle du Conseil général est fixée à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, par arrêté de convocation du Gouverneur, sans que cette date puisse être reportée au delà du 1er mai (1).

La deuxième session annuelle pourra durer jusqu'au 30 novembre.

***

Loi du 15 juillet 1920 (2)

Portant application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, de certaines dispositions de : 1° la loi du 15 juillet 1893, sur l'organisation de l'assistance médicale gratuite ; 2° la loi du 27 juin 1904, sur le service des enfants assistés ; 3° la loi du 28 juin 1904, relative à l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux ; 4° la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ; 5° de la loi du 14 juillet 1913, relative aux familles nombreuses.

Article premier

Les dispositions du titre premier de la loi du 15 juillet 1893, sur l'organisation de l'assistance médicale gratuite ; les dispositions du titre premier de la loi du 14 juillet 1905, modifiée par l'article 35 de la loi du 31 décembre 1907, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources ; les dispositions des titres I, II, III et IV de la loi du 27 juin 1904, sur le service des enfants assistés et la loi du 28 juin 1904, relative à l'éducation des pupilles de l'Assistance publique, difficiles ou vicieux, et les articles 1 à 6 de la loi du 14 juillet 1913, relative à l'assistance aux familles nombreuses, sont applicables à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Guyane et à la Réunion.

Art. 2

Réserve faite des attributions conférées au Conseil général, à la Commission coloniale et aux Conseils municipaux, des arrêtés des Gouverneurs, en conseil privé, rendus après avis des Conseils généraux, règleront pour chaque colonie, les conditions et les détail d'application des autres dispositions des lois visées à l'article précédent.

(1) 1er juin : Loi de finances du 31 juillet 1920, art. 115.

(2) Proposition de loi René-Boisneuf.

ART. 3

Sont obligatoires, pour les colonies et pour les communes de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi et par le décret du 4 juin 1909, portant promulgation dans les mêmes colonies de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique.

Le Conseil général statuera sur la part de dépense à mettre à la charge des communes et sur la base de la répartition à faire entre elles. Il pourra créer, dans les conditions où s'exercent ses prérogatives financières, pour le budget local et pour les budgets communaux, des ressources spéciales, sous forme de centimes additionnels, de majoration de taxes ou de taxes particulières, pour l'acquittement des charges qui résulteront de l'application de la présente loi et de l'application du décret sus-visé du 4 juin 1909.

***

Loi du 15 juillet 1893

sur l'assistance médicale gratuite

TITRE Ier

Organisation de l'assistance médicale

ARTICLE PREMIER

Tout Français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. — Les femmes en couches sont assimilées à des malades. — Les étrangers malades privés de ressources, seront assimilés aux Français, toutes les fois que le Gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine.

ART. 2

La commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'assistance médicale envers l'indigent malade, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 203, 205, 207, 212 du Code civil.

Art. 3

Toute commune est rattachée, pour le traitement de ses malades, à un ou à plusieurs des hôpitaux les plus voisins. Dans le cas où il y a impossibilité de soigner utilement un malade à domicile, le médecin délivre un certificat d'admission à l'hôpital. Ce certificat doit être contresigné par le Président du bureau d'assistance ou son délégué. — L'hôpital ne pourra réclamer à qui de droit le remboursement des frais de journée qu'autant qu'il représentera le certificat ci-dessus.

Art. 4

Il est organisé dans chaque département, sous l'autorité du Préfet et suivant les conditions déterminées par la présente loi, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources. Le Conseil général délibère dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 : 1° Sur l'organisation de l'assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattaché chaque commune ou syndicat de communes ; 2° Sur la part de la dépense imcombant aux communes et aux départements.

Art. 5

A défaut de délibération du Conseil général sur les objets prévus à l'article précédent, ou en cas de la suspension de la délibération en exécution de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à la réglementation du service par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

. . . . . .

Art. 24

Le prix de journée des malades placés dans les hôpitaux aux frais des communes, des départements ou de l'Etat, est réglé, par arrêté du Préfet, sur la proposition des commissions administratives de ces établissements et après avis du Conseil général du département, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années.

***

Loi du 14 juillet 1905

relative à l'assistance obligatoire aux infirmes et aux incurables privés de ressources. (Pour les tableaux annexés, voir le *Journal Officiel* du 15 juillet 1905).

TITRE Ier

Organisation de l'Assistance

Art. 1er

Tout Français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnne incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

Art. 2

L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal par le département où l'assisté a domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'Etat. La commune et le département reçoivent pour le paiement des dépenses mises à leur charge par la présente loi les subventions prévues au titre 4.

Art. 3

Le domicile de secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893. Toutefois, le temps requis pour l'acquisition, et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède. — Les enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours.

Art. 4

La commune, le département ou l'Etat qui a secouru, par un des modes prévus au titre 3 de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances jusqu'à conccurence d'une année de secours. — La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant

cinq ans ; mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessité l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

Art. 5

La commune, le département ou l'Etat, peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, et avec le bénéfice à leur profit de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté, si on lui reconnaît ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même code. Ce recours ne peut être exercé que jusqu'à concurrence de cinq années de secours.

Art. 6

Le service de l'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé dans chaque département par le Conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871. Si le Conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

. . . . . .

Art. 14

La Commission départementale (coloniale) prononce l'admision à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental ; elle règle les conditions dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires.

Toutefois, le Conseil général peut les réformer. En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer dans le délai de deux mois, soit par la Commission coloniale, soit par le Conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur qui saisit la Commission centrale. Le même droit appartient au Préfet.

Art. 15

Sont également susceptibles de recours, les décision de la Com mission départementale et du Conseil général relatives au taux de l'allocation mensuelle.

. . . . . .

Art. 20

L'assistance à domicile consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle.

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur.

. . . . . .

Art. 22

Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le Conseil municipal sur la liste dressée par le Conseil général conformément à l'article suivant, soit enfin chez les particuliers.

Art. 23

Le Conseil général désigne les hospices et les hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

Le nombre de lits à leur affecter dans ces établissements est fixé, chaque année, par le Préfet, les commissions administratives entendues.

Le prix de la journée est réglé par le Préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du Conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est revisé tous les cinq ans.

. . . . . .

Art. 24

Le Conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables, et il approuve les traités passés pour leur entretien.

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le Conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

***

Loi du 14 juillet 1913

ART. 1er

L'assistance aux familles nombreuses constitue un service obligatoire pour le département, avec la participation des communes et de l'Etat. Ce service est organisé par le Conseil général dans les conditions prévues à la présente loi. Il est administré par le préfet. Si un Conseil général néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

ART. 2

Tout chef de famille, de nationalité française, ayant à sa charge plus de trois enfants légitimes ou reconnus, et dont les ressources sont insuffisantes pour les élever, reçoit une allocation annuelle par enfant de moins de treize ans, au delà du troisième enfant de moins de treize ans.

Si les enfants restent à la charge de la mère par suite de la mort du père, de sa disparition, d'abandon par lui de sa famille ou de toute autre cause, l'assistance est donnée pour chaque enfant de moins de treize ans au delà du premier enfant de moins de treize ans.

Si les enfants restent à la charge du père par suite de la mort de la mère, de sa disparition, de l'abandon par elle de sa famille ou de toute autre cause, l'assistance est donnée pour chaque enfant au delà du deuxième enfant de moins de treize ans.

Seront assimilés aux enfants de moins de treize ans, pour l'application des dispositions de la présente loi, les enfants âgés de treize à seize ans pour lesquels le chef de famille ou la mère aura passé un contrat d'apprentissage dans les conditions déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 15 de la présente loi.

Seront considéres comme chefs de famille, les parents qui, en cas d'abandon des père et mère, auront pris la charge des enfants.

ART. 3

Le taux de l'allocation est arrêté, pour chaque commune, par le Conseil municipal sous réserve de l'approbation du Conseil général, etc...

ART. 4

L'admission à l'assistance et la procédure d'appel et de recours

sont réglées dans les conditions déterminées par les articles 4, 5, 7 à 18 de la loi du 14 juillet 1905.

***

Loi du 27 juin 1904

Sur le service des enfants assistés

TITRE Ier (Définition)

Art. 1er

Sont qualifiés enfants, pour l'exécution de la présente loi, les mineurs de l'un et de l'autre sexes, placés sous la protection ou sous la tutelle de l'assistance publique.

Art. 2

Le service des enfants assistés comprend : 1° Les enfants dits secourus et en dépôt, qui sont sous la protection de l'autorité publique ; 2° Les enfants en garde, qui sont également sous la protection de l'autorité publique ; 3° Les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés ; ces enfants sont placés sous la tutelle de l'autorité publique et dits pupilles de l'Assistance

Art. 3

Est dit enfant secouru : l'enfant que sa mère ne peut pas nourrir ni élever, faute de ressources, et pour lequel est accordé le secours temporaire, institué en vue de prévenir son abandon (Modifié, L. 22 avril 1905, art. 44).

Art. 4

Est dit enfant en dépôt : l'enfant qui, laissé sans protection ni moyen d'existence, par suite de l'hospitalisation ou de la détention de ses père, mère ou ascendants, est recueilli, temporairement, dans la service des enfants assistés.

Art. 5

Est dit enfant en garde : l'enfant dont la garde a été confiée, par les tribunaux, à l'Assistance publique, en exécution des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898.

Art. 6

Est dit pupille de l'Assistance : 1° l'enfant qui, né de père et de mère inconnus, a été trouvé dans un lieu quelconque ou porté dans un établissement dépositaire (enfant trouvé) ; 2° l'enfant qui, né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants (enfant abandonné) ; 3° l'enfant qui, n'ayant ni père, ni ascendants auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence (orphelin pauvre) ; 4° l'enfant dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle, en vertu du titre 1er de la loi du 24 juillet 1889 (enfant maltraité, enfant délaissé ou moralement abandonné) ; 5° l'enfant admis dans le service des enfants assistés, en vertu du titre II de la loi du 24 juillet 1889.

TITRE II

ENFANTS SECOURUS

Art. 7

Dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente loi, un secours est accordé pour permettre à la mère de nourrir son enfant ou de le placer en nourrice.

Ce secours peut être mandaté au nom de la nourrice. Il peut être accordé aux enfants de femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leur maris.

Le mode, la quotité, la périodicité et la durée du secours sont réglés par le Conseil général.

Le secours est réduit, suspendu ou supprimé si la mère cesse d'être indigente ou si la mère cesse de donner les soins necessaires à son enfant. Il peut être maintenu lors même que l'enfant ou la mère n'habite plus le département.

En cas de légitimation de l'enfant secouru, la mère peut recevoir une prime dont le montant est réglé par le Conseil général. En ce cas, la secours temporaire est continué, s'il y a lieu. (Modifié par l'art. 44 de la loi de finances du 22 avril 1905.

TITRE III

PUPILLES DE L'ASSISTANCE

Section I — Mode d'admission

Art. 8

Dans chaque département, le Préfet désigne, après avis conforme du Conseil général, l'établissement ou les établissements

où peuvent être présentés les enfants dont l'admission, en qualité de pupilles de l'Assistance, est demandée.

ART. 11

La protection des enfants de toute catégorie et la tutelle des pupilles de l'Assistance publique, instituée par la présente loi, sont exercées par le Préfet ou son délégué, l'inspecteur départemental.

. . . . . .

ART. 12

Le tuteur est assisté d'un conseil de famille, formé par une commission de sept membres, élus par le Conseil général et renouvelés tous les quatre ans.

Le tuteur ou son délégué assiste aux séances du Conseil ; il est entendu quand il le demande.

. . . . . .

ART. 19

Le Préfet peut, après avis conforme du Conseil général, déclarer, par arrêté, qu'un établissement dépositaire est installé ou cesse d'être installé dans un hospice.

Un établissement dépositaire peut être installé dans un immeuble possédé ou loué par le département ; l'installation a lieu en vertu d'un arrêté préfectoral, pris sur l'avis conforme du Conseil général, après avis du conseil d'hygiène du département.

Les enfants en bas âge sont placés dans une crèche et les autres dans un quartier spécial.

Les personnes chargées de surveiller et de soigner les enfants ont, seules, accès dans ces locaux.

. . . . . .

ART. 29

Le service des enfants assistés est réglé par le Conseil général ; il est administré par le Préfet, et, sous l'autorité du Préfet, par l'inspecteur départemental de l'Assistance publique.

ART. 30

. . . . . .

Le Conseil général peut, dans le cas où il le juge utile, créer un ou plusieurs emplois de visiteurs d'enfants.

ART. 31

Le Préfet soumet au Conseil général les prévisions des recettes et les crédits du service ; il exécute, liquide et ordonnance les dépenses. Toute les opérations de recettes et de dépenses du service sont comprises dans le compte administratif du Préfet et dans le compte de gestion du trésorier-payeur.

ART. 32

L'inspecteur départemental ..... propose au Préfet les mesures que commandent la protection et la tutelle instituées par la présente loi.

. . . . . .

Chaque année, il adresse au Préfet, qui le soumet au Conseil général, un rapport sur son service. Ce rapport est suivi des comptes de l'exercice clos et des propositions pour le budget de l'année suivante.

ART. 33

Une commission nommmée par le Conseil général et se réunissant périodiquement, ou, à son défaut, la commission départementale, reçoit communication des décisions intéressant le service, depuis sa dernière séance.

Elle donne son avis au Préfet sur les questions qui lui sont soumises ou qu'elle croit devoir lui signaler.

Elle présente tous les ans, au Conseil général, un rapport sur le service.

L'inspecteur départemental peut être appelé, par la commission, à assister aux séances avec voix consultative.

. . . . . .

ART. 43

Les recettes et les dépenses du service font l'objet d'articles spéciaux dans le budget de chaque département ; elles sont votées annuellement par le Conseil général.

ART. 44

Les dépenses se divisent en dépenses du service et en dépenses d'inspection et de surveillance.

. . . . . .

ART. 47

Les prix de la journée dans un établissement dépositaire dépen-

dant d'un hospice sont fixés tous les cinq ans, par le Conseil général, sur la proposition de la commission administrative.

. . . . . .

Dans le cas où il y aurait lieu de procéder, pendant le délai de cinq ans, à une révision des prix de journée, le Conseil général en décidera sur la proposition du Préfet ou sur celle de la commission administrative.

. . . . . .

ART. 56

Si un Conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget des crédits suffisants pour l'acquittement des dépenses obligatoires du service qui sont à sa charge, les crédits nécessaires sont inscrits d'office au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*.

Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office, au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour les dépenses imprévues, et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale... établie par le décret d'inscription d'office.

***

Loi du 28 juin 1904

relative à l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux

ART. 1er

Les pupilles de l'Assistance publique qui, à raison de leur indiscipline ou de leur défaut de caractère, ne peuvent être confiés à des familles, sont placés, par décision du préfet, sur rapport de l'inspecteur départemental, dans une école professionnelle.

Les écoles professionnelles, agricoles ou industrlelles sont des établissements départementaux ou des établissements privés.

. . . . . .

ART. 2

Lorsqu'un pupille de l'Assistance, par des actes d'immoralité, de violence ou de cruauté, donne des sujets de mécontentement très grave, le tribunal civil peut, sur le rapport de l'inspecteur des enfants assistés et sur le rapport du Préfet,... décider qu'il sera confié à l'administration pénitentiaire. L'administration pénitentiaire le recevra dans un de ses quartiers d'observation et l'y

maintiendra jusqu'à ce que les renseignements recuillis et le résultat de l'observation permettent de décider s'il doit être placé dans une colonie ou maison pénitentiaire ou dans une colonie correctionnelle.

Le Préfet peut, d'après les résultats obtenus et sur la proposition de l'inspecteur des enfants assités, mettre fin au placement et opérer le retrait des pupilles.

Les dépenses occasionnées par le pupille et les frais de son entretien dans le service pénitentiaire sont imputés, pour chaque pupille, sur le crédit du service des enfants assistés du département auquel il appartient. Ces dépenses sont obligatoires pour ce département.

Art. 3

Chaque département, faute d'avoir un établissement public destiné à recevoir les pupilles de l'Assistance visés à l'article 1er de la présente loi, est tenu, dans un délai de trois ans, de traiter, à cet effet, soit avec un établissement public d'un autre département, soit avec un établissement privé autorisé par le Ministre de l'Intérieur.

Les traités passés par les départements doivent être approuvés par le Ministre de l'Intérieur.

Deux ou plusieurs départements peuvent creér ou entretenir à frais commun une école professionnelle de pupilles. Les conditions de leur association sont réglées par les délibérations des Conseils généraux intéressés, conformément aux articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 (art. 18 et 19 du § du 12 juin 1879).

A défaut par le Conseil général de statuer, il est pourvu par un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique.

Art. 4

. . . . . .

La part des départements dans les dépenses d'établissement et les frais d'entretien des pupilles dans les écoles professionnelles constituent, pour les départements, des dépenses obligatoires.

Art. 5

Les enfants victimes de délits ou de crimes, dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 19 avril 1898, dont la garde aura été confiée à l'Assistance publique par les tribunaux, sont assimilés pour la dépense aux enfants assistés.

Les enfants auteurs de délits ou de crimes, dans les conditions du même article, dont la garde aura été confiée à l'Assistance publique par les tribunaux, restent à la charge de l'administration pénitentiaire.

Loi du 19 avril 1898

. . . . . .

ART. 4

Dans tous les cas de délits ou de crimes commis par des enfants ou sur des enfants, le juge d'instruction commis pourra, en tout état de cause, ordonner, le ministère publi entendu, que la garde de l'enfant soit provisoirement confiée, jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un parent, à une personne ou à une institution charitable qu'il désignera, ou enfin à l'Assistance publique.

Toutefois, les parents de l'enfant, jusqu'au cinquième degré inclusivement, son tuteur ou son subrogé-tuteur et le ministère public pourront former opposition à cette ordonnance ; l'opposition sera portée, à bref délai, devant le tribunal en chambre de conseil, par voie de simple requête.

***

Loi du 23 février 1872

relative au régime forestier de la Réunion

ART. 1er

Un règlement délibéré par le Conseil général de l'île de la Réunion déterminera le régime deseaux et forêts auquel sera soumise la colonie. — Les peines applicables aux délits et contraventions ne pourront dépasser le maximum des peines fixées par le code forestier de la métropole.

ART. 2

Le règlement délibéré par le Conseil général pourra être rendu provisoirement exécutoire par arrêté du Gouverneur en conseil privé. Il deviendra de plein droit exécutoire si, dans un délai de six mois, à dater du vote, un arrêté du Président de la République pris en conseil des Ministres n'en a suspendu ou prohibé l'exécution. — Il aura définitivement force de loi si, dans le délai de trois ans, il n'a pas été modifié ou annulé par une loi.

***

Décret du 12 juin 1879

portant institution d'une commission coloniale dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion

ART. 1er

Chaque Conseil général de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion élit dans son sein une *commission coloniale*.

ART. 2

Le Gouverneur ou le directeur de l'intérieur, suivant la cas, exercent auprès de la commission coloniale les attributions dont ils sont investis à l'égard du Conseil général et qui sont dévolues au Préfet par la loi du 10 août 1871.

ART. 3

La commission coloniale est élue, chaque année, à la fin de la session ordinaire.

Elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, et elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement.

Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles.

ART. 4

Les fonctions de membre de la commission coloniale sont incompatibles aves celles de maire du chef-lieu de la colonie et avec les mandats de sénateur et de député.

ART. 5

La commission coloniale élit son président et son secrétaire. Elle siège au gouvernement et prend, sous l'approbation du Conseil général et avec la concours du Gouverneur, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service (1).

ART. 6

La commission coloniale ne peut délibérer si la majorité de ses membres n'est présente.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

(1) Ainsi modifié par la loi du 28 novembre 1916.

Il est tenu procès-verbal des délibérations.

Les procès-verbaux font mention des noms des membres présents.

ART. 7

La commission coloniale se réunit au moins une fois par mois, aux époques et pour le nombre de jours qu'elle détermine elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au Gouverneur de la convoquer extraordinairement.

ART. 8

Tout membre de la commission coloniale qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs, sans excuse légitime admise par la commission, est réputé démissionnaire.

Il est pourvu à son remplacement à la prochaine session du Conseil général.

ART. 9

Les membres de la commission coloniale ne reçoivent pas de traitement.

ART. 10

Le directeur de l'intérieur (1) ou son représentant assistent aux séances de la commission ; ils sont entendus quand ils le demandent.

Les chefs de service sont tenus de fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission coloniale sur les affaires placées dans ses attributions.

ART. 11

La commission coloniale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général dans la limite de la délégation qui lui est faite.

Elle délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi, et elle donne son avis au Gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt de la colonie.

ART. 12

Le directeur de l'intérieur (2) est tenu d'adresser à la commission coloniale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des distributions de crédit qu'il a reçu, et, à la fin de chaque trimestre,

(1) Aujourd'hui le Secrétaire général du Gouvernement.
(2) Le Gouverneur.

celui des mandats de payement qu'il a délivrés durant cette période, concernant le budget local.

ART. 13

A l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général (voir la loi du 28 novembre 1916), la commission coloniale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles. Elle lui présente, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par l'administration.

Ces rapports sont imprimés et distribués, à moins que la commission n'en décide autrement.

ART. 14

La commission coloniale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du directeur de l'intérieur.

1° Détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge de la colonie, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ;

2° Fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts coloniaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général ;

3° Fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité coloniale.

ART. 15

La commission coloniale vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant à la colonie.

ART. 16

La commission coloniale peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions.

ART. 17

En cas de désaccord entre la commission coloniale et l'Administration, l'affaire peut être renvoyée à la prochaine session du Conseil général, qui statuera définitivement.

En cas de conflit entre la commission coloniale et l'Administration, et aussi dans le cas où la commission aurait outrepassé ses attributions, le Conseil général sera immédiatement convoqué et statuera sur les faits qui lui auront été soumis.

Le Conseil général pourra, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission coloniale.

ART. 18

Les Conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de

la Réunion peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après avoir avisé les Gouverneurs, une entente sur des objets d'utilité commune compris dans leurs attributions et concernant les relations postales et télégraphiques, les contrats financiers ayant pour objet le recrutement des travailleurs, la création d'établissements d'enseignement public, hospitaliers et pénitentiaires.

ART. 19

Ces questions pourront être débattues, soit dans des correspondances entre les présidents des Conseils généraux dûment accrédités à cet effet, soit exceptionnellement par des commissions spéciales nommées dans ce but.

Dans ce dernier cas, les Directeurs de l'intérieur des colonies intéressées pourront assister aux conférences.

Les décisions qui seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les Conseils généraux intéressés, dans la forme et sous les conditions prévues par les actes organiques qui les régissent.

ART. 20

Si des questions autres que celles que prévoit l'article 18 étaient traitées ou mises en discussion, les Gouverneurs mettraient immédiatement fin aux pourparlers, et celui de la colonie où la conférence aurait lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités prévues par le décret du 26 juillet 1854.

ART. 21

Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent décret.

***

N° 72. — **Loi relative au régime forestier de la Martinique et de la Guadeloupe**

(16 mars 1922)

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ART 1er.

A la Martinique et à la Guadeloupe, un règlement délibéré par le Conseil général déterminera le régime des eaux et forêts auquel sera soumise la Colonie, ainsi que les mesures à prendre pour assurer la restauration et la conservation des terrains en montagne.

Les peines applicables aux délits et contraventions ne pourront dépasser le maximum des peines fixées par le Code forestier de la métropole.

ART. 2

Le règlement délibéré par le Conseil général pourra être rendu provisoirement exécutoire par arrêté du Gouverneur pris en conseil privé.

Il deviendra de plein droit exécutoire si, dans un délai de six mois à dater du vote, un décret pris en conseil des Ministres n'en a pas suspendu ou prohibé l'exécution.

Il aura définitivement force de loi si, dans le délai de trois ans, il n'a pas été modifié ou annulé par une loi.

La présente loi délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 16 mars 1922.

Signé : MILLERAND.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

COLONIES A SÉNATUS-CONSULTE

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

CHAPITRE PREMIER

Formation des Conseils généraux

CHAPITRE II

Fonctionnement du Conseil général

CHAPITRE III

Les délibérations du Conseil général

CHAPITRE IV

Attributions du Conseil général

Délibérations définitives ou matières sur lesquelles le Conseil général statue

Section I

Section II

Voirie coloniale et vicinale

Section III

Travaux coloniaux

Section IV

CHAPITRE V

Instruction publique

CHAPITRE VI

Hygiène et assistance publiques

CHAPITRE VII

CHAPITRE VIII

Le budget local

CHAPITRE IX

Les Recettes

CHAPITRE X

Les Dépenses

CHAPITRE XI

Exécution du budget

CHAPITRE XII

Période d'exécution du budget. Année financière. Gestion. Exercice.

CHAPITRE XIII

Budget primitif. Budget et crédits supplémentaires

CHAPITRE XIV

Comptes anuuels. Comptes définitifs

CHAPITRE XV

Caisse de réserve

CHAPITRE XVI

CHAPITRE XVII

La Commission coloniale

CHAPITRE XVIII

Attributions du Conseil général en matière de finances municipales

DEUXIÈME PARTIE

COLONIES RÉGIES PAR DÉCRET

CHAPITRE XIX

Le Conseil général de la Guyane

CHAPITRE XX

Le Conseil général de l'Inde

CHAPITRE XXI

Le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie

CHAPITRE XXII

Le Conseil colonial du Sénégal

Conseil colonial du Sénégal

CHAPITRE XXIII

Attributions financières des Conseils généraux dans les colonies régies par décret

CHAPITRE XXIV

Le Conseil colonial de la Cochinchine

CHAPITRE XXV

ANNEXES

Organes de l'Administration des colonies

Rochefort-sur-mer. — Imprimerie A. Thoyon-Thèze.