

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

90.341-1-738

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
ANTILLES FRANÇAISES

LEUR ASSIMILATION POLITIQUE A LA MÉTROPOLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 21 Juin 1899, à 10 heures du matin

PAR

EMILE ALCINDOR

Rédacteur au Ministère de l'Intérieur.

Président : M. LEVEILLÉ, professeur.
Suffragants { MM. ESTOUBLON, professeur.
GIDE, professeur.



PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot, 16

—
1899

MANIOC.org

Université Toulouse 1 Capitole
Service Commun de la Documentation

MANIOC.org

Université Toulouse 1 Capitole
Service Commun de la Documentation

INTRODUCTION

Bien que cet ouvrage ait pour titre général : les Antilles Françaises, c'est principalement de la Martinique et de la Guadeloupe, que nous nous sommes occupés c'est-à-dire, des colonies que la France possède à l'heure actuelle dans la mer des Antilles. Il nous est arrivé cependant de remonter dans le passé et nous ne pouvions le faire sans élargir sensiblement le cadre de cette étude : en effet, sous l'ancien régime comme sous la Révolution, toute l'histoire des Antilles est concentrée autour de St-Domingue et, quelque effort que nous ayons fait pour reléguer au second plan cette ancienne colonie, nous avons dû à certains moments parler presque exclusivement d'elle.

Le début de l'étude est consacré à un historique auquel nous avons donné un très grand développement. Nous avons pensé que l'on ne peut juger équitablement l'organisation actuelle des colonies, ni rechercher les modifications à y introduire, sans avoir suivi la longue évolution de ces deux îles, dont l'histoire a commencé seulement avec l'occupation française, pour se confondre pendant ces trois derniers siècles avec l'histoire même de la France.

Alcindor

MANIOC.org

Université Toulouse 1 Capitole
Service Commun de la Documentation

Ce passé donne à ces possessions un caractère spécial : on peut dire qu'elles sont les *véritables colonies*, de la France, les seules (1) où notre pays ait fait souche, où il ait constitué une population entièrement française, gardant au loin notre langage, nos mœurs et notre civilisation,

On peut dire aussi qu'elles *ne sont plus des colonies*, car elles diffèrent complètement de l'ensemble de nos possessions d'outre-mer, où la population française, encore peu nombreuse, commence à peine l'œuvre de la colonisation.

Ces considérations étaient nécessaires pour justifier les différences d'organisation.

Après l'étude historique, vient l'examen de l'organisation politique des Antilles sous la troisième République ; la question de leur assimilation politique à la métropole.

Nous avons voulu examiner la situation juridique que la Constitution de 1875 avait faite à ces colonies pour l'opposer au régime qui leur a été appliqué.

Nous avons négligé, aussi complètement que possible, les questions d'administration locale ; mais néanmoins, nous avons cru devoir, en une note rapide, montrer les différences essentielles existant entre les conseils généraux de la métropole et ceux de la Guadeloupe et de la Martinique.

1. Il faut faire exception pour la Réunion et peut-être aussi pour la Guyane.

En agissant ainsi, nous ne sortions pas des bornes que nous nous étions tracées, car le Sénatus-consulte de 1866 a donné aux conseils généraux coloniaux des attributions législatives ; ces attributions ayant subsisté depuis la Constitution de 1875, il nous fallait indiquer comment leur ancien caractère avait été modifié par les principes nouveaux.

En résumé, nous avons fait un long parallèle entre deux époques : celle qui a précédé et celle qui a suivi 1875.

Nous avons ainsi pu établir les avantages et les inconvénients de l'état de choses existant et arriver à une conclusion raisonnée.

CHAPITRE PREMIER

LES ANTILLES ET L'ANCIEN RÉGIME

Sous un gouvernement où le pouvoir absolu est la règle dans la métropole, il est difficile au premier abord, de savoir si la politique coloniale est une politique d'*assujettissement* ou une politique d'*assimilation*.

En effet, les principes fondamentaux de ces deux systèmes paraissent également appliqués : on ne peut pas dire que les habitants des colonies ne sont pas *assujettis* puisqu'ils n'ont qu'une liberté fort restreinte, on ne peut pas dire non plus qu'ils ne sont pas *assimilés*, puisque les français de la métropole se trouvent dans une situation analogue à la leur. En un mot, sous un tel système politique l'*assujettissement* se confond avec l'*assimilation*. Il en était ainsi au xvii^e et au xviii^e siècle.

Mais pourtant si l'on a soin d'analyser profondément le mot « assimilation » et de rechercher tout ce qu'il contient, on verra que, en réalité, l'œuvre coloniale de

la France avant la Révolution a été une œuvre d'assimilation, on verra aussi que cette œuvre a été aussi complète que possible, car elle s'est accomplie simultanément dans le domaine social et dans le domaine politique.

*
* *

Il y a peu d'expressions qui aient servi à désigner des choses aussi différentes et quelquefois même aussi opposées que celle dont nous nous occupons, et l'on peut dire que chaque auteur lui a donné une signification particulière.

La confusion qui règne dans la doctrine, tient à deux causes principales.

La première, c'est que beaucoup emploient les mots « assimilation et concentration » comme synonymes, par suite de l'opposition existant entre cette théorie et celle de l'autonomie qui n'est autre chose qu'une décentralisation poussée à l'excès. C'est cette manière de voir qui amènera certains publicistes, à la fin du second empire, à imaginer un système où « l'organisation léguée par l'Empire pouvait se combiner, sans cesser d'exister, avec celle qui devait fatalement sortir de la République » ; « Assimilation politique » disait-on alors, et « autonomie administrative. »

La seconde tient à ce que ces mots ont des sens différents suivant qu'il s'agit d'un système d'organisation de législation coloniale existant dans telle ou telle colo-

nié déjà ancienne ou suivant que l'on parle simplement de la méthode d'éducation à suivre pour le développement à venir d'une colonie qui vient de naître.

Dans la première acception, il s'agit seulement de savoir quels rapports existent entre deux unités, la colonie et la métropole. On pourra dire alors suivant les cas qu'il y a assimilation économique ou assimilation politique, assimilation financière ou assimilation douanière, assimilation judiciaire ou administrative.

Dans la seconde acception, les rapports sont plus complexes. L'état colonisateur se trouve en présence de deux facteurs : les colons et les indigènes. Deux alternatives se présentent à lui : ou bien refouler les indigènes, ce qui permet d'appliquer très rapidement le régime d'assimilation, tel que nous venons de l'indiquer ; ou bien amener peu à peu les indigènes aux mœurs et aux usages de la métropole, en faire de nouveaux membres de la vieille patrie, et quand ce résultat a été atteint, seulement alors, assimiler politiquement la colonie à la métropole.

L'œuvre d'assimilation, dans ce cas, est double ; l'assimilation politique est précédée par une assimilation que nous désignerons sous le nom d'assimilation sociale ou d'assimilation morale.

*
**

C'est à peu de chose près ce qui s'est passé aux Antilles sous l'Ancien Régime. La race primitive, très

tout h

peu nombreuse, avait disparu presque de suite pour faire place à une race d'importation africaine. Le problème en était simplifié. Aussi là, contrairement à ce que nous venons de dire l'assimilation sociale n'a pas précédé l'assimilation politique, elle l'a accompagnée et suivie. L'organisation politique de la métropole a également contribué à cette œuvre. On peut dire, d'une manière générale, que plus le régime est libéral dans le pays qui colonise, et plus longue est la durée de l'évolution sociale dans la colonie. Par exemple, il est bien certain que à l'heure actuelle, la France, pays de suffrage universel, ne peut pas étendre sa constitution à ses nouvelles conquêtes, qu'il s'agisse de l'Extrême-Orient, de l'Afrique occidentale ou de Madagascar ; et il est difficile de prévoir l'époque où nos institutions pourront être normalement appliquées dans ces différents pays. On ne peut pas même dire si c'est dans ce sens que sera dirigée l'évolution future de la politique coloniale.

La situation était tout autre au ^{xvii}^e siècle : de libertés peu ou point, mais une organisation féodale sur son déclin, des privilèges pour la noblesse et le clergé, des distinctions entre les adeptes de chaque religion, tout un ensemble de mesures qui pouvaient être appliquées immédiatement aux colonies, sans attendre que les nouvelles populations fussent devenues véritablement françaises.

L'ancien régime ne négligea pas cependant l'assi-

milation sociale. Pendant près de deux siècles, malgré certaines réactions, il facilita cette œuvre, qui par la suite porta ses fruits. On peut dire que c'est grâce à lui, que les Antilles sont, à l'heure actuelle, avec la Réunion, les seules colonies au sens français du mot, c'est-à-dire les seules contrées « qui soient de véritables prolongements du territoire métropolitain », les seules habitées uniquement par des *citoyens* français.

I. Comment la France s'établit aux Antilles

La France ne fut pas le premier pays à posséder des colonies. L'Espagne et le Portugal l'avaient précédée dans cette voie depuis le ^{xv}^e siècle, époque où leurs navigateurs avaient découvert successivement la Chine, les Indes et l'Amérique.

Ces deux nations furent d'abord les seules à coloniser et, pendant longtemps, elles n'admirent pas que d'autres pays suivissent leur exemple. En effet, à la suite de leurs découvertes, elles avaient voulu s'emparer mutuellement de leurs possessions et s'étaient trouvées presque constamment en guerre. Pour mettre fin à cet état de choses, le pape Alexandre VI leur avait offert son arbitrage, et la bulle de 1494 avait donné une solution à ces débats. Le pape avait tracé une ligne imaginaire qui, désignée sous le nom de *ligne des Amitiés*, allait du nord au sud, et passait à l'est des Açores. Tout

ce qui était à droite de la ligne, c'est-à-dire l'Amérique, était attribué à l'Espagne, tout ce qui était à gauche, c'est-à-dire, l'Afrique et les Indes devait appartenir au Portugal. Le monde s'était trouvé ainsi partagé.

Cette décision du pape, ayant pour tout de rétablir la paix, et fort bonne pour cette époque où les Espagnols et les Portugais se livraient seuls aux expéditions maritimes, eut dans l'avenir des conséquences tout à fait contraires aux vues de la papauté.

L'Espagne et le Portugal étant entrés, grâce à leurs colonies, dans une période de prospérité très grande, de tous côtés des tentatives furent faites par les autres Etats pour imiter leur exemple. Mais ces deux pays, s'appuyant sur la bulle de 1494, s'arrogèrent le droit exclusif d'aller dans les Indes occidentales et orientales, pour y faire le commerce et pour y coloniser. Cette prétention inadmissible fut la cause de nombreux conflits.

Le Portugal céda le premier, vaincu par la Hollande au début du ^{xvii}^e siècle ; il se vit contraint d'abandonner son monopole colonial, et dès lors, commerçants et aventuriers de tous pays eurent libre accès dans les Indes Orientales.

La tâche ne fut pas aussi facile pour les Indes Occidentales. L'Espagne qui réclamait des droits sur elles était alors sur terre et sur mer une des premières puissances militaires et pouvait interdire à tout étranger l'abord des contrées américaines.

La France, à la fin du xvi^e siècle, finit par obtenir d'elle une légère concession. Un article secret du traité de Vervins, 1598, permit aux Français de tenter des expéditions à l'ouest de la ligne des Amitiés, mais à leurs risques et périls, et sans que leurs démêlés avec les Espagnols pussent modifier en rien les relations continentales des deux pays.

Peu de temps après, au commencement du xvii^e siècle, la France s'établit dans la mer des Antilles.

*
* *

Les deux Iles que la France possède encore, à notre époque, aux Antilles ne furent pas les deux premières qu'elle y occupa. C'est à Saint-Christophe que les navigateurs et les aventuriers français s'installèrent tout d'abord, et c'est pour l'exploitation de cette île que fut créée la première compagnie par charte en 1626.

Cette colonie, que nous devons perdre par le traité d'Utrecht, 1713, fut le point de départ du développement colonial de la France dans ces contrées. Vers 1635, d'Esnambuc, gouverneur de Saint-Christophe pour la compagnie, envoya deux de ses lieutenants, les sieurs de l'Olive et Duplessis s'emparer des îles avoisinantes ; ceux-ci débarquèrent d'abord à la Martinique et prirent ensuite possession de la Guadeloupe. A la suite de ces acquisitions, la compagnie vit son privilège étendu et la charte du 12 février 1635 lui fut concédée.

Ces îles passèrent en différentes mains depuis cette époque jusqu'en 1674, époque où la royauté y établit une administration directe. Deux chartes successives 1635 et 1642 les avaient concédées à la compagnie des îles d'Amérique. Celle-ci se trouva obligée de rendre certaines de ces îles en 1648. La Guadeloupe passa ainsi au sieur Houël qui en était le gouverneur, et en 1650, la Martinique fut achetée par du Parquet, gouverneur et sénéchal de cette contrée.

En 1664, le gouvernement royal racheta ces îles à leurs propriétaires au profit de la compagnie équinoxiale (Guyane, Orénoque), qui prit le nom de compagnie des Indes Occidentales. (Edit de 1663-1664). Celle-ci dura une dizaine d'années, mais ses propriétés étant trop disséminées pour les faire valoir, elle fut dissoute, et les îles revinrent sous l'autorité royale.

II. Le gouvernement des îles par les compagnies

Sous l'ancien régime, les Antilles furent donc administrées successivement par les compagnies à charte, par les gouverneurs propriétaires et par les officiers de la couronne.

« Le gouvernement fut d'abord propriétaire ; il devint ensuite royal » (1), dit un auteur du temps.

1. Petit. *Droit public ou Gouvernement des colonies françaises d'après les lois faites par ces pays*, ouvrage paru en 1771. Voir du même auteur les « *Dissertations sur*

La première période ne rentre que d'une façon secondaire dans le cadre de cette étude ; néanmoins, elle est intéressante à considérer au point de vue de l'assimilation, car déjà à ce moment la politique coloniale de l'ancien régime commença à se dessiner. Les grandes compagnies qui furent créées à cette époque pour la conquête et l'organisation première de ses territoires coloniaux ont par suite un caractère tout particulier.

Au ^{xix}^e siècle, le système des compagnies de colonisation est un système, en opposition avec les principes du droit public. Il nous semble inadmissible de concéder à des particuliers la totalité ou même une partie des attributions de l'Etat ; la souveraineté pour nous réside dans le peuple ; elle est exercée par l'Etat dans l'intérêt des citoyens présents et à venir, et ne peut être aliénée.

La situation était toute différente au ^{xvii}^e siècle. La France, comme les autres pays européens, sortait à peine de l'époque féodale et les esprits étaient encore tout imprégnés des idées des siècles précédents.

En établissant des « compagnies de colonisation », c'était en réalité de nouveaux vasseaux que la royauté se donnait.

C'est ainsi que le gouvernement accordait à la compagnie de 1635 le droit de s'établir dans les îles qui lui plairaient :

le droit public des colonies françaises anglaises et espagnoles, d'après les lois des trois nations comparées. »
Paris 1878.

« C'est à sçavoir que lesdits associés continueront la colonie par eux establee dans l'isle de St-Christophe et feront tous leurs efforts d'en établir dans les autres isles principales de l'Amérique, situées depuis le dixième jusqu'au trentième degré, au-deça de la ligne équinoxiale, qui ne seront occupées par aucun prince chrestien, et s'il y en a quelques-unes habitées par aucuns princes chrétiens où ils puissent s'establiir avec ceux qui y sont à présent, ils le feront pareillement » (Article I).

De même il concédait aux associés « la propriété desdites îsles en toute justice et seigneurie (art. VI) », leur permettrait d'« améliorer et aménager les choses à eux accordées de telle façon qu'ils aviseront pour le mieux et distribueront entre eux et ceux qui s'habitueront sur les lieux les terres avec réserve de tels droits et devoirs et telles charges qu'ils le jugeront à propos » (Art. VIII) « de faire fortifier des places et construire des forts aux lieux qu'ils jugeront le plus commode pour l'assurance du commerce et la conservation des Français » (Art. V).

« De faire fondre canons et boulets, forger toute sorte d'armes offensives et défensives, faire poudre à canon et toutes munitions nécessaires pour la conservation desdits lieux » (Art. VII) « de choisir tels capitaines et gens de guerre que bon leur semblera dans les forts construits esdites isles et aussi sur les vaisseaux qu'ils enverront » (Art. IX).

Cette énumération montre bien l'abandon fait par la royauté de ses droits de souveraineté, mais ces clauses pourraient se retrouver actuellement dans les actes constitutifs des nouvelles compagnies que l'on créerait. Ce qui fait le caractère original des chartes de l'ancien régime, ce sont les conditions, spéciales à l'époque, qui s'y trouvent insérées.

Les unes ont, comme il a été dit précédemment, un caractère féodal. Ainsi « le roi se réservait le ressort, la foi et hommage ». Cet article se retrouve sans exception dans toutes les anciennes chartes, (1) ce qui prouve bien que l'interprétation que nous lui avons donnée est conforme à la vérité.

L'article VII de la Charte de 1642 et l'article XXXIII de la Charte de 1664 dérivent du même ordre d'idées. Les associés avaient le droit de disposer des terres et de les concéder « même en fief et avec haute, moyenne et basse justice, et ajoutait le roi, en cas qu'ils désireraient avoir titres de baronnie, comté et marquisat, se retireront devers nous pour leur être pourvu de lettres nécessaires. »

De même, la compagnie était « seigneur et haut justicier », et pouvait « établir, déposer et destituer juges et officiers que bon lui semblerait. »

Les autres sont des restrictions faites en faveur du pouvoir royal, et de l'unité du royaume. Le gouvernement tenait à ce qu'il y eut une certaine conformité, une

1. Art. VI, Charte de 1635. Art. III, Charte de 1642. Art. XXI, Charte de 1664.

certaine assimilation, disons le mot, entre les territoires métropolitains et les colonies lointaines, même pendant la première période de colonisation, même pendant que la souveraineté était déléguée « à des associés, » à des compagnies privilégiés.

Ainsi, le roi se réservait « la provision des officiers de la justice souveraine », (art. III, 1642) « la nomination d'un gouverneur général sur toutes les dites îles, lequel ne pourra s'entremettre du commerce, distribution des terres et d'exercice de la justice. » (Art. VI, 1642).

Ce souci est encore mieux indiqué par les deux dispositions qui suivent : les juges seront tenus de juger « suivant les lois et ordonnances du royaume » et les officiers « de suivre et se conformer à la coutume de la Prévôté et Vicomté de Paris, suivant laquelle les habitants pourront contracter, sans que l'on y puisse introduire aucune coutume pour éviter la diversité. » (Art. XXXIV, 1664).

Le roi ne donnait aux associés « les terres, rivières, port, hâvres, fleuves, estangs, îles, même mines et minières que pour jouir des dites mines, *conformément aux ordonnances*, et du surplus des choses dessus dites. » (Art. VI, 1635 et art. III, 1642).

*
* *

L'administration des compagnies fut donc organisée sinon par l'Etat, du moins sous sa haute direction, et

d'après les principes édictés par lui. La chose fut même poussée si loin, qu'en 1674, après la révocation du privilège de la compagnie, le gouvernement royal conserva l'ancienne organisation.

« L'administration, nous dit Petit, resta la même ; les officiers devaient seulement prêter serment au roi (1). »

L'étude du gouvernement politique des Antilles sous les Compagnies est donc inutile, surtout de 1641 à 1664. Il suffit de se référer à ce qui sera dit sur l'administration royale. Pour les deux autres périodes, quelques mots seulement sont nécessaires.

Dès le début de la colonisation, les principes qui devinrent plus tard la règle commencèrent à s'implanter. L'évolution continua dans ce sens, même pendant la deuxième période, celle qui va de 1649 à 1664, et pendant laquelle la Martinique et la Guadeloupe appartinrent en toute propriété à leurs anciens gouverneurs. « Le changement de personnes n'en causa point dans le gouvernement ». De sorte qu'en 1663, au moment d'établir la compagnie des Indes, le roi « nomma les gouverneurs des Iles ses lieutenants-généraux (2). »

Le caractère de l'administration des Antilles au point de vue politique, fut donc presque identique au xvii^e et au xviii^e siècle, sous le gouvernement des « associés » et sous celui du roi. Le principe de l'assimilation,

1. Petit. *Droit public, etc.* 1^{er} volume.

2. Petit. *Même ouvrage.*

appliqué dès l'origine, ne fit qu'évoluer ; il s'affermira de plus en plus.

III. L'administration royale.

La base de l'administration royale fut analogue aux Antilles et en France, et nous y retrouvons la même dualité d'autorités : le gouverneur et l'intendant.

§ I. — *Le Gouverneur.*

De ces deux fonctionnaires, le plus ancien fut le gouverneur. Ce fut lui seul qui exerça tous les pouvoirs pendant la période transitoire entre l'administration des compagnies et l'administration royale, de 1674 à 1680. A partir de cette dernière date, il les partagea avec l'intendant : c'est par commission du 1^{er} avril 1679 que fut nommé le premier des nouveaux fonctionnaires.

Les gouverneurs n'étaient pas une création de l'époque, le nom seul avait changé. Ils s'appelaient autrefois lieutenants-généraux et étaient fonctionnaires du roi. Pour connaître leurs pouvoirs, il faut donc remonter aux provisions délivrées en 1663 aux lieutenants-généraux.

Ceux-ci avaient, nous dit une commission du 19 mars de cette année, « le commandement sur tous les gou-

verneurs et officiers civils et militaires, établis dans les dites îles, sur les vaisseaux français, soit de guerre, soit marchands, *avec pouvoir* d'assembler, quand besoin serait, les communautés, leur faire prendre les armes, assiéger et prendre les places, établir les garnisons, maintenir les peuples et les conserver en paix, repos et tranquillité, et commander, tant par terre que par mer, et ordonner pour la conservation des lieux sous l'autorisation et obéissance du roi. »

Leurs attributions étaient principalement des attributions militaires. On peut les réunir en cinq groupes :

I. Pouvoir d'assembler et armer les habitants.

II. Pouvoir de nommer aux offices des milices.

III. Pouvoir de faire des lois militaires.

(Mais il n'appartient qu'au roi de régler ce qui sera délit et d'en déterminer les peines).

IV. Pouvoir d'établir des conseils de guerre.

V. Pouvoir d'ordonner fortifications et corvées.

Il en était de même en France. « Les gouverneurs y furent seulement au début des commandants militaires et ils gardèrent ce caractère comme prépondérant. » M. Esmein dit à ce sujet que « les gouverneurs n'avaient en propre comme pouvoirs qu'un commandement militaire ; le droit de commander aux troupes cantonnées dans leur gouvernement et de faire cesser par la force toute résistance aux lois, tous troubles et rébellions. »

Mais d'autre part, ces fonctionnaires avaient conservé certaines attributions d'un autre ordre. L'article XXVI

du règlement de mars 1763 « laisse aux gouverneurs le droit de préséance aux conseils supérieurs, » mais ils ne peuvent se mêler en rien « de l'administration de la justice et encore moins s'opposer aux procédures, ni à l'exécution des arrêts à laquelle ils sont obligés d'y prêter main-forte toutes fois qu'ils en seront requis. » Nous avons vu, par ailleurs, qu'ils avaient le droit d'assembler les habitants.

L'analogie, sur ce point, existe encore avec la métropole. Là, les gouverneurs « étaient aussi les représentants directs du pouvoir royal dans leurs gouvernements, et à ce titre, ils s'appelaient lieutenants-généraux du roi. De plus, ils avaient le droit de réunir le Parlement, les corps et collèges des villes pour délibérer s'il y avait lieu sur les affaires publiques. »

Sur un troisième point, on peut continuer la comparaison. Les gouverneurs, au commencement du XVII^e siècle, avaient dans les provinces dépassé leurs pouvoirs ; ils allèrent jusqu'à « s'arroger le pouvoir de juger les personnes et de les condamner même à mort. »

Le même fait se passa aux colonies à différentes reprises, et particulièrement en 1726.

§ 2. — *L'Intendant*

Le second représentant de l'autorité royale était, comme il a été dit précédemment, l'Intendant. Ce fut

le principal agent de l'administration aux colonies, de même qu'en France, il était la « cheville ouvrière de l'administration provinciale ».

Le premier fut nommé en 1680. Il succédait aux anciens intendants des compagnies qui, eux-mêmes avaient remplacé les agents généraux. Il y eut seulement une sorte d'interrègne de six ans après la révocation du privilège des « associés », pendant laquelle tous les pouvoirs furent réunis dans les mains des gouverneurs.

En 1642, les intendants de la Compagnie n'avaient guère que des pouvoirs financiers ; ils étaient nommés « avec pouvoir et autorité sur les commis-généraux et particuliers, pour : empêcher qu'ils ne vexent dans la levée des droits ; arrêter chaque année l'état général des charges de chaque île ; faire compter les commis de six mois en six mois et arrêter définitivement leurs comptes ; envoyer à la Compagnie les comptes des commis-généraux, apostillés de leur main pour être clos et jugés par elle ; en cas de malversion leur clore la main et les suspendre de leurs charges, et d'y commettre par provision. »

En 1671, les intendants subsistent seuls et leurs pouvoirs s'étendent. Ils ont entr'autres :

Article I. — Le droit d'être informés des opérations militaires.

IV. Le concours à la nomination des officiers de guerre par intérim.

III. La nomination des officiers de justice de première instance.

VII. Le concours à la nomination aux charges vacantes dans les conseils.

IX. La concession des terres.

XIII. L'ordonnance des finances.

Mais c'est seulement le 1^{er} avril 1679 que *l'intendant général de justice police et finances* fut nommé.

Au point de vue de la justice, ce fonctionnaire avait des attributions diverses. Un ordre du roi de 1682 déclare appartenir à l'intendant les fonctions de premier président avec les mêmes attributions que dans les cours de France. « Il pouvait entrer et prendre séance dans les cours et tribunaux judiciaires et même présider les juridictions autres que les parlements. » Il avait aussi « un droit de surveillance sur tous les magistrats. » Quand ceux-ci étaient accusés et convaincus de mauvaise conduite, il pouvait informer contre eux et leur faire procès avec les officiers dudit conseil (par lettres du roi 1686). Il devait aussi tenir la main à ce que tous les juges et officiers de police soient maintenus dans leurs fonctions (1).

Comme en France, il était juge en matière de crime politique. Plus tard, l'intendant « s'autorisa toute liberté d'invoquer tout genre d'affaires criminelles ou civiles ou d'office sur la demande des parties ou de l'une d'elles seulement » (2).

1. Commission de 1679.

2. Petit, même ouvrage.

Chargé à l'origine de juger en matière civile, cette attribution lui fut retirée par commission de 1763, « le pouvoir de juger provoquant toutes sortes d'abus contre les habitants. »

En qualité d'intendant des finances, ses attributions aux colonies comme en France, étaient les plus importantes et « se référaient surtout à la répartition et à la levée des impôts. »

Ses pouvoirs de police étaient les plus considérables. On entendait par le mot « police » non seulement la sûreté intérieure, mais encore toute l'administration. L'intendant pouvait, de concert avec les cours souveraines faire les règlements administratifs. Nous verrons même en parlant du droit de remontrance que, sur ce point, son pouvoir était encore plus étendu qu'en France.

*
* *

Malgré les efforts de la royauté, les attributions respectives du gouverneur et de l'intendant ne furent jamais très exactement délimitées. Aux colonies, de même que dans les provinces de la métropole, ces fonctionnaires essayèrent l'un l'autre d'empiéter sur leurs attributions. Le même fait s'était déjà produit entre les lieutenants-gouverneurs généraux pour Sa Majesté et les agents de la compagnie; le roi était intervenu par règlement du 4 novembre 1671. Dans la suite, il dut

s'interposer à maintes reprises par des lettres et des ordonnances.

*
**

L'autorité royale, par ces divers actes, établit les pouvoirs communs à ses deux représentants. Ces attributions peuvent se réunir en deux groupes principaux.

Les unes ont pour but le développement économique du pays : « concession des terres, ouverture des chemins royaux nécessaires au bien de la colonie. »

Les autres sont dictées par des raisons de sécurité et de police générale : « libération des esclaves, action contre les ecclésiastiques, règlements pour empêcher les assemblées qui troubleraient la tranquillité et la sûreté du pays. »

Ces prérogatives spéciales aux Antilles s'expliquent « par l'éloignement et la nature particulière de ces pays. » C'étaient des atténuations bien minimales du système général de l'assimilation et qui, bien loin de le contredire, ne font que le compléter.

§ 3. — *Des Cours souveraines*

L'analogie que nous avons relevée entre les autorités administratives des colonies et celles des provinces françaises, se retrouve quand on considère les cours souveraines.

Aux Antilles, chaque île avait un conseil supérieur ; le premier était établi à la Martinique depuis 1645, sous le gouvernement de la compagnie. L'édit de cette époque porte que « tous les procès civils et criminels sur les plaintes et les appellations de sentence seront jugés chacun dans leur île par celui qui commandera, assisté de huit des principaux officiers ou habitants s'assemblant une fois par mois sans frais, sans qu'il soit besoin d'aucun autre procureur pour le roi ou greffier que ceux de la justice ordinaire ».

Des lettres-patentes furent accordées au conseil lors de la formation de la nouvelle compagnie, sur sa demande, et « le conseil prit date de son établissement ». (1664).

En 1679, quand le pouvoir royal s'établit définitivement aux Antilles, il trouva une cour souveraine à la Martinique et à la Guadeloupe dont les différents membres furent dès lors « pourvus » par le roi.

L'édit de 1685 en fixa la composition ainsi qu'il suit : « Le gouverneur et lieutenant général, l'intendant de justice, police et finances, deux lieutenants, deux majors, douze conseillers, un procureur général et un greffier. »

Les attributions de ces conseils supérieurs étaient à la fois juridiques et administratives.

Juger étant le propre des parlements et des cours souveraines, il paraît superflu d'insister sur le premier point.

Sur le second, quelques mots complémentaires sont nécessaires. Si, de même qu'en France, les conseils supérieurs avaient le droit de faire des réglemens administratifs, le droit d'enregistrement et le droit de remontrance, l'exercice de ce dernier droit était modifié en considération de l'éloignement. La cour devait enregistrer tout d'abord, et c'était seulement quand les administrateurs étaient présents à la délibération et sur leur avis qu'elle pouvait y surseoir.

Les cours souveraines des Antilles tentèrent quelquefois de sortir de leurs attributions à l'instar de celles de France. Mais dès 1726, un arrêt du Conseil d'Etat « fit défense au dit conseil de s'immiscer dorénavant dans les affaires qui regardent le gouvernement », et enjoignit à l'intendant « de tenir la main à l'exécution. »

§ 4. — *La participation des habitants à l'administration.*

« Sous les compagnies de 1642 et de 1644, et longtemps après la réunion des îles au domaine, on traitait dans les conseils supérieurs, souvent sur la proposition des administrateurs, tout ce qui pouvait intéresser la conservation et les établissemens des colonies.

On appelait en délibération les officiers d'état-major et l'administration, ayant séance dans les conseils, les principaux officiers des milices, propriétaires de terre ;

et dans les cas majeurs, des députés de chaque compagnie de milice, composée d'abord de tous les propriétaires de terre.

L'autorité de faire des règlements de police ayant été communiquée aux administrateurs, les occasions de la convocation des propriétaires de terre diminuèrent et l'arrêt du conseil de 1726 porta à cette police, dont l'utilité avait été reconnue, un coup dont les colonies ne se sont pas relevées.

Il ne leur est resté de leur concours à l'administration qu'une ouverture pour faire entendre les besoins de l'agriculture et du commerce, par des chambres établies aux îles du Vent et que le privilège plus ou moins autorisé d'être appelés à l'établissement des impositions générales et à la direction des affaires particulières à chaque paroisse (1). »

Les chambres d'agriculture étaient au début mi-partie commerce, mi-partie agriculture ; elles se composaient « d'habitants et de commerçants, capables de fournir des mémoires sur les moyens de favoriser la culture des terres et le commerce des îles par la médiation de leurs députés qui ont entrée dans le bureau de commerce établi à Paris ». Dans la suite, ces chambres s'occupèrent uniquement d'agriculture et ne comportèrent que sept propriétaires créoles. Elles eurent

1. Petit. *Dissertations sur le droit public des colonies françaises, anglaises et espagnoles d'après les lois des trois nations comparées.*

un certain rôle administratif, car elles étaient tenues à la mort du gouverneur et de l'intendant d'envoyer au secrétaire d'Etat chargé du département de la marine, leur avis sur l'administration du défunt. »

Pour le concours aux impositions, les premières furent faites sous la forme de « don gratuit » ainsi qu'il est dit formellement dans la lettre de remerciement envoyée par le roi en 1713. On retrouve là des prétentions analogues à celles des pays d'Etat en France.

Mais la royauté revendiqua ses droits et affirma que lever des impôts « était un attribut de souveraineté que Sa Majesté ne reconnaissait à personne. » Par la suite, il ne fut même plus permis aux habitants de « s'imposer eux-mêmes sans y être autorisés par un ordre du roi ». En France, la question avait été déjà traitée, notamment par l'article XXIII de l'ordonnance de Moulins en 1566 et CCCLXXIV de l'ordonnance de Blois en 1579. Ce sont ces lois qui ont été rédigées à nouveau pour les colonies en 1766.

*
**

Ces premières institutions devaient évoluer pendant le XVIII^e siècle; elles tendirent de plus en plus à se rapprocher de ce qui existait en France.

Il est vrai de dire que partout il n'en fut pas de même; les Antilles avaient déjà, au milieu des possessions d'outre-mer, la place toute spéciale qu'elles ont conservée jusqu'à notre époque, et l'analogie entre elles et la métropole ne fit que s'accroître.

C'est ainsi qu'en 1787 et en 1788, le pouvoir royal les dota de véritables corps délibérants.

Ces premières *Assemblées coloniales*, créées par acte du 17 juin 1787, marquent la dernière étape de l'assimilation sous la royauté absolue.

Il ne faudrait pas, d'après ce que nous venons de dire, croire que l'organisation des Antilles et de la métropole fût identique (1). Cette conformité d'institution n'existait même pas pour la France.

Nous avons seulement voulu montrer que les grandes lignes de l'administration étaient les mêmes et que les particularités d'application tenaient à l'essence du système. La décentralisation était en fait appliquée partout à cette époque et elle était d'autant plus grande que les provinces étaient plus éloignées et de mœurs plus différentes.

IV. Jugement porté sur l'œuvre politique de l'ancien régime.

La politique coloniale de l'ancien régime a été appréciée de façons très diverses. Les uns l'ont trouvée détestable, d'autres l'ont portée aux nues. Si bien que l'on se demande, en voyant des jugements aussi oppo-

1. Il faut se reporter aux paragraphes précédents pour voir sur quels points de détail les institutions des Antilles différaient des institutions métropolitaines.

sés, lequel est conforme à la réalité des faits, et ce qu'il faut penser sur cette question.

Cette diversité d'opinions tient surtout à ce que chaque auteur s'est placé à un point de vue personnel, qu'il n'a considéré qu'un côté particulier et non l'ensemble de l'œuvre entreprise par la royauté absolue aux Antilles, qu'il a eu le tort de généraliser trop vite.

Pour les *économistes*, l'ancien régime éveille aussitôt la pensée du pacte colonial, c'est-à-dire tout un ensemble de privilèges, d'entraves au commerce et à la navigation, qu'ils condamnent. Pour les *humanitaires* et les *philanthropes*, le fait dominant de la politique coloniale à cette époque est l'esclavage et ses conséquences, et ils confondent toute l'œuvre dans la même réprobation. Par contre, les *partisans des compagnies de colonisation* trouvent au xvii^e siècle des essais intéressants qu'ils peuvent analyser, et sur lesquels ils s'appuient pour soutenir leurs théories.

Pour avoir l'opinion exacte de ces écrivains sur une partie déterminée de l'œuvre coloniale de l'ancien régime, il faut donc tenir compte de ces multiples considérations : c'est ce que nous ferons.

Que la politique d'assimilation ait été réellement suivie, cela ne peut être mis en doute ; c'est la conclusion même de cette étude. C'était aussi l'opinion unanime de tous ceux qui, au xvii^e siècle et au xviii^e siècle, ont écrit sur les Antilles. Petit lui-même, l'affirme dans un livre

dont le titre éveille au premier abord des idées tout opposées. « Dissertations sur le gouvernement des Antilles d'après les lois faites pour ce pays. »

« Tel est, dit-il en concluant, le gouvernement des colonies françaises qu'on voit être monarchique et *modelé sur celui du royaume*, autant que la différence peut le permettre. » (1)

Or ce fait semblerait démenti par certain passage d'un article de M. Alexandre Isaac, qui est au Parlement l'un des champions les plus déterminés de l'assimilation. Il dit en effet : « La Guadeloupe, comme toutes les autres colonies, a été longtemps placée sous un régime contraire au droit commun. C'était le principe de l'ancienne monarchie. » (2)

Il n'en est rien cependant ; ce n'est pas à l'organisation politique que s'appliquent ces lignes, et d'autres passages de l'auteur le montrent ; mais bien plutôt aux mesures spéciales concernant l'Etat civil et le statut des personnes.

*
* *

L'accord est donc complet : les colonies, au xvii^e et au xviii^e siècle, ont été gouvernées d'une façon analogue à celle des provinces.

Mais ce point acquis, le jugement que nous portons sur cette œuvre est-il exact ? Faut-il louer l'ancien ré-

1. Petit. Même ouvrage, page 143.

2. A. Rambaud. La France Coloniale, Article Guadeloupe, p. 693.

gime de s'être engagé dans cette voie et d'y avoir persévéré ?

Nous le demanderons à un adversaire de la théorie de l'assimilation, dont le jugement ne peut être suspecté.

« La preuve de l'excellence des principes de l'ancien régime, nous dit M. Pauliat, réside dans ce fait que toutes ces colonies ont survécu et sont restées françaises, même celles qui, depuis plus d'un siècle, appartiennent à l'étranger. » (1)

Mais M. Pauliat semble attribuer ces résultats à l'influence des grandes compagnies de colonisation, et sur ce point, nous ne pouvons partager entièrement son opinion. En effet, il s'agit là, non du rôle des compagnies au début de la colonisation, de cet ensemble d'initiatives individuelles auxquelles nous devons plusieurs de nos possessions d'outre-mer, mais de leur action administrative, de la façon dont elles ont gouverné les territoires qui leur appartenaient. Les avis peuvent différer sur la première question, ils sont unanimes sur la seconde.

Il faut, d'ailleurs, se rappeler que la royauté dut en 1664 révoquer le privilège de la compagnie et établir une autre société. Ce nouvel essai tenté ne dura que dix ans ; la compagnie des Indes occidentales prenait fin en 1674. Il faut dire aussi quelles réjouissances il y eut aux îles pour fêter la fin du *gouvernement propriétaire*. « La nouvelle de la révocation de la compagnie

1. Pauliat, *La politique coloniale sous l'ancien régime*.

qui faisait de ces pays si français de véritables possessions françaises, en les débarrassant de cette race avide de commis que la compagnie préposait aux recouvrements abusifs de ses droits exclusifs, combla la colonie de joie. On bénit le prince, on adressa des remerciements au sage ministre (1), dont l'activité prévoyante avait, en partie, pourvu aux besoins des colons ; et ceux qui, si longtemps, s'étaient soulevés à l'idée d'avoir des maîtres absolus, subirent avec plaisir ce joug qui attache les sujets au roi qui les gouverne, et que le roi doit, autant que possible, leur rendre doux » (2).

Ce n'est pas à dire que les compagnies n'eurent aucune part dans les bons résultats de la colonisation, mais à notre avis, c'est surtout à la royauté qu'il faut tout rapporter. C'est elle qui a tout conduit, soit par l'intermédiaire direct de ses agents, soit par l'appui qu'elle a fourni aux compagnies et au contrôle qu'elle a exercé sur leur gestion.

Il y a donc à retenir le jugement de M. Pauliat, mais en lui donnant la portée générale qu'il doit avoir.

* * *

Pour conclure, l'œuvre de l'ancien régime, malgré bien des imperfections et des taches, fut bonne.

1. Lettres de Colbert. Arch. de la marine, vol. des ordres du roi de 1674.

2. Dessales. *Histoire générale des Antilles*, tome I, p. 542.

Les Antilles se trouvaient, il est vrai, partagées par des questions de classe et des questions de race, mais tous ceux qui habitaient les colonies, qu'ils fussent venus de France ou d'Afrique, étaient de bons français.

Il suffira, pour le constater, de supprimer les barrières élevées entre les classes. C'est ce que fera la Révolution.

CHAPITRE II

LA RÉVOLUTION

Le mouvement humanitaire, qui aboutit, à la fin du xviii^e siècle, à la Révolution, ne pouvait se produire sans s'étendre fatalement aux colonies.

Ce qui le caractérise, en effet, ce qui en est la raison d'être et la justification, c'est d'avoir voulu rendre à *l'individu* son initiative et ses droits, et de l'avoir considéré, non comme membre d'une nation distincte, mais comme enfant de *l'humanité*.

Les principes qui furent posés dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 3 septembre 1791, sont absolus ; ils régissent non pas seulement les Français, les citoyens de notre pays, mais *l'homme* et *le citoyen*. « LES HOMMES NAISSENT ET DEMEURENT LIBRES ET ÉGAUX EN DROITS. » C'est le fondement, la base même de la Révolution.

Si l'on ajoute à cela, que les colonies étaient, à cette époque, considérées comme faisant partie intégrante

de la nation, on en conclura que deux conséquences découlaient inévitablement des principes révolutionnaires : l'abolition de l'esclavage et l'assimilation politique.

Ces deux mesures furent réalisées par la Convention. Les deux Assemblées qui la précédèrent étaient trop préoccupées par les graves questions métropolitaines, pour s'occuper sérieusement des possessions lointaines. Aussi n'eurent-elles qu'une préoccupation, celle d'ajourner la solution, de renvoyer à plus tard l'application de leurs idées aux colonies. Il en résulta une politique incohérente, parfois même contradictoire.

I. La Constituante et la Législative.

Il en fut ainsi, surtout pour la Constituante. Dès le début, cette Assemblée avait accepté le principe de l'assimilation en admettant les députés des îles. Quelque temps après, le 8 mai 1790, elle déclarait « qu'elle considérait les colonies comme une partie de l'empire français et désirait les faire jouir de l'heureuse régénération qui s'y était opérée. » (1) Enfin, dans sa Constitution des 3-14 septembre 1791 (titre VII, article VIII), elle affirmait encore que « les colonies et possessions françaises de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique » faisaient « partie de l'Empire Français ». Et au titre III, chapitre I, section I, elle fixait à sept cent quarante-

1. Décret du 8 mars 1790. *Arch. Parl.* 1^{re} série. Tom. XII. page 72.

cing le nombre des députés français « indépendamment de ceux qui pourraient être accordés aux colonies. »

Cette manière de voir avait été d'ailleurs indiquée par le pays, lors de la confection des cahiers des Etats-Généraux. Il y a à noter, en particulier, un cahier du Tiers-Etat qui propose l'assimilation complète avec la métropole (1), dix-sept dont six du Tiers-Etat, six de la noblesse, et un du clergé, qui réclament la représentation dans les Etats-Généraux (2) ; enfin quarante-quatre qui s'occupent de l'esclavage, parmi eux, un seul, celui du Tiers-Etat de Nantes l'approuve, vingt-huit réclament l'abolition, quinze en demandent l'adoucissement. Tel est le résumé des quelques cahiers ayant parlé des colonies.

Le pays, en proie à d'autres préoccupations, s'était un peu désintéressé des questions coloniales, lors de la réunion des Etats-Généraux. On peut considérer cependant, que, vu la quasi-unanimité d'opinions exprimées par les cahiers, ceux-ci représentaient l'avis général de la métropole ; la théorie de l'assimilation et la suppression de l'esclavage avec ou sans modifications étaient généralement adoptées. Aussi la Constituante, malgré ses politiques successives en matière coloniale, ne manqua-t-elle jamais de

1. Tiers-Etat de Versailles. Obj. div. art. *Arch. Parl.* V. p. 220.

2. *Arch. Parl.* III p. 736, IV p. 410. V p. 270, 339, 440.

rappeler le principe dont elle ajournait l'application. Elle le rappela pour la dernière fois dans sa Constitution de 1791, tout en déclarant, que malgré cela, elle ne « *comprendait pas les colonies dans la présente constitution.* »

*
**

Le régime provisoire, auquel furent soumises les colonies, subit plusieurs variations : on alla de l'assimilation à l'autonomie, et de l'autonomie à l'assimilation.

Les raisons de ces changements, en dehors de celles indiquées précédemment, sont multiples ; elles tiennent aux troubles survenus aux Antilles, au caractère tout spécial de la représentation coloniale et à l'action des différents partis sur l'Assemblée.

La question de l'esclavage primait tout aux Antilles. Dès le début de la Révolution, les questions politiques s'étaient effacées devant elle, et jusqu'à la fin, telle ou telle opinion ne sera soutenue qu'en vue des conséquences probables qu'elle aura sur le maintien ou la suppression de l'esclavage.

En 1789, les partisans de l'une et l'autre théorie avaient commencé à s'organiser.

Les abolitionnistes étaient ceux qui par leurs écrits avaient préparé le mouvement révolutionnaire. Brissot, Siéyès et Condorcet avaient, en effet, fondé en 1787, la « Société des Amis des Noirs », qui réunissait toutes les classes sociales et comptait environ cinq cents

mille adhérents (1). La composition démocratique de ce groupement lui donna une grande influence.

Leurs adversaires étaient les représentants des colons. Ils avaient constitué en août 1789, la « Société correspondante des colons français », qui se réunissait à l'*Hôtel Massiac*, place de la Victoire, et qui eut comme présidents et commissaires des colons de Saint-Domingue. » Son secrétaire fut, à un moment, Duval Sanon (2), l'auteur d'une apologie de l'esclavage.

De ces deux organisations, la seconde était la plus puissante. Composée principalement de membres ayant de grands intérêts pécuniaires dans ces questions, ils apportèrent, dans leur conduite, une continuité qui aboutit plus d'une fois à des résultats appréciables. Les circonstances, d'ailleurs, rendirent leur tâche particulièrement facile ; et c'est seulement quand les Assemblées révolutionnaires s'occupèrent sérieusement des questions coloniales que leur influence diminua.

La Société de l'Hôtel Massiac trouva dans l'Assemblée de sérieux appuis, grâce aux députés des colonies (3). Elle s'était, il est vrai, tout d'abord opposée à la validation de leur mandat, guidée par des raisons

1. *Arch. Nationales*. Série D. XXV, carton 86, 84. Voir aussi Deschamps. *Les colonies et la Constituante*.

2. Cf. Abbé Barruel. *Mémoire sur le Jacobinisme*.

3. Les députés avaient été élus non par les circonscriptions qu'ils représentaient, mais par les colons présents à Paris lors de l'élection.

théoriques : reconnaître le droit de représentation aux colonies, était un principe dangereux dont on pourrait plus tard tirer des conséquences redoutées ; c'était donner à l'Assemblée l'occasion de discuter les questions coloniales, et les colons ne le voulaient à aucun prix. Le premier pas ayant été cependant accompli, la Société tâcha, par la création d'un comité colonial, de tirer tout le parti possible de la faute commise. Selon toute vraisemblance, dans un comité composé de spécialistes, les colons auraient, sinon la majorité, du moins une prépondérance très grande et pourraient exercer indirectement sur les votes de l'Assemblée une influence décisive.

Au nom des colonies réunies, de Curt, député de la Martinique, proposa la création de ce comité. Son rôle serait de s'occuper de toutes les questions coloniales, et entr'autres de « rechercher jusqu'à quel point il convient de confier aux délégués du pouvoir exécutif, le droit de faire des règlements provisoires et de présenter un plan de constitution, d'administration et de jurisprudence coloniale. »

Sa motion fut rejetée le 26 novembre 1789 (1). C'était un premier échec pour les colons, qui prirent bientôt leur revanche. Des troubles survenus aux Antilles leur en fournirent l'occasion. Ils avaient pourtant une très grande responsabilité dans les événements qui se produisaient aux colonies. Mais, en France, on ne

1. Arch. parl., t. X, page 364.

connaissait pas la vraie cause de ces incidents. L'assemblée qui ne pouvait contrôler les différentes assertions de ses membres, en confia la tâche à un comité spécial. La motion de Curt, reprise par Camus, fut votée le 2 mars 1790 après une discussion très vive (1). Cette fois, la victoire était décisive. Les colons eurent, dès lors, dans l'Assemblée, une situation fort avantageuse et furent placés à merveille pour utiliser les différents événements qui survinrent.

Les colons avaient compris, dès les débuts de la Révolution, que pour arriver à leurs fins, il fallait soustraire les colonies à la réglementation de l'Assemblée. Sinon, il se trouverait toujours des orateurs, comme Mirabeau, Pétion, Robespierre (2), pour demander l'application des mêmes principes à toutes les terres françaises ; l'Assemblée ne procéderait pas toujours par atermoiement ; un moment arriverait où elle aborderait de front le problème colonial et le trancherait..... en établissant aux Antilles l'égalité civile et l'égalité politique.

Le danger prévu fut écarté en partie sous la Constituante et la Législative. Il se réalisa sous la Convention.

Le comité formé présenta son projet de constitution presque aussitôt. Il fut voté par acclamation. Ce nouveau décret, qui porta la date du 8 mars, soumettait les

1. Arch. parl., t. XII, p. 6.

2. Arch. parl., t. X à XXX.

colonies à un régime d'autonomie presque absolue. Une instruction votée le 28 mars compléta cette organisation. Une Assemblée coloniale, presque souveraine, devait siéger dans chacune des Antilles, notamment à Port-Royal (Martinique) et à la Basse-Terre (Guadeloupe). Le gouverneur se trouvait placé auprès d'elle à peu près comme le roi auprès de l'Assemblée nationale ; il devait sanctionner des mesures qu'il ne proposait ni ne discutait. Quant aux assemblées administratives, elles avaient, d'une manière générale, les mêmes pouvoirs que les assemblées communales et départementales. Quelques différences étaient à noter ; les circonscriptions de district n'existaient plus, le suffrage était direct et non à deux degrés, le cens électoral était le même que le cens d'éligibilité.

*
**

Mais ce premier succès ne satisfit pas complètement les colons. La question des droits politiques et civils des nègres n'était pas résolue. De plus, le pouvoir métropolitain avait gardé un droit de surveillance, qui pouvait gêner certaines ambitions. Aussi les députés des Antilles annoncèrent-ils à l'Assemblée que les colonies résisteraient (1).

La Guadeloupe seule, se conforma au décret. A Saint-Domingue et à la Martinique, des troubles éclatèrent. A la Martinique, en particulier, l'Assemblée,

1. Arch. parl., séance du 28 mars 1790.

composée en majorité d'aristocrates, accueillit mal les décrets. Ses pouvoirs ne furent pas confirmés et sur vingt-sept paroisses, dix-neuf votèrent contre elle. Elle continua cependant à siéger.

g/ L'autorité de la métropole était donc méconnue ; il fallait agir. Ce fut l'œuvre des deux décrets du 12 octobre et du 29 novembre 1790, le premier s'appliquant spécialement à St-Domingue, le second aux autres Antilles. Ce dernier décret annulait les décisions entachées d'autonomie et suspendait l'Assemblée coloniale de la Martinique. Enfin, d'après le décret du 11 février 1791, quatre commissaires devaient être envoyés aux îles du Vent, avec tous pouvoirs.

La Constituante passa ainsi d'une extrême à l'autre et fit succéder un régime despotique au régime d'autonomie de mars 90. Ce fut la seconde politique de la Constituante.

*
**

Cette œuvre de réaction ne pouvait subsister ; elle ne dura pas en effet. Le statut colonial du 15 juin 1791 vint donner une constitution aux colonies d'Amérique.

Le principe de l'assimilation fut rappelé — pour mémoire, pourrait-on dire. — La colonie de Saint-Domingue — et cette disposition s'appliquait à la Guadeloupe et à la Martinique — « faisait partie de l'empire français. » Les Antilles avaient une représentation coloniale au Parlement métropolitain ; elles nommaient des membres au tribunal de cassation. Mais c'était tout.

En réalité, les colons triomphaient. L'ensemble du droit révolutionnaire ne devait pas être appliqué aux colonies, pour le moment du moins ; on rendait aux assemblées coloniales les pouvoirs qu'elles avaient usurpés, et qu'on leur avait supprimés en novembre. De plus, des précautions étaient prises en vue de l'avenir. L'article 8 du titre IV du statut portait : « Les lois constitutionnelles de la colonie, proposées par l'Assemblée coloniale, décrétées par le corps législatif, ne pourront être changées ni modifiées par le corps législatif si ce n'est sur la demande formelle et précise et du consentement de l'Assemblée coloniale. »

*
**

Cette situation sera maintenue par la Législative. Cette assemblée légalisa la situation de la représentation coloniale qui existait par les décrets du 28 mars et 22 août 1792, et accorda le droit politique à tous les hommes libres. Seule la Convention remettra tout en question.

II. Les troubles aux colonies et leur répression.

La Convention et le Directoire

La Révolution avait été accueillie aux Antilles très bien par les uns, très mal par les autres. Les gens de couleur y avaient vu un mouvement humanitaire qui,

logiquement, devait leur donner la liberté et l'égalité.

Les colons, au contraire, étaient méfiants et craignaient qu'on ne leur demandât de renoncer à leurs privilèges. Bien que la plupart d'entre eux ne fussent que de noblesse récente, ils avaient des prétentions plus grandes que leurs frères de la métropole et entendaient ne céder en rien. Ils se considéraient aux colonies comme chez eux, maîtres d'agir comme ils l'entendraient. Ils étaient colons avant d'être français : les événements le prouvèrent bien.

Dès le 28 mars 1791, leurs représentants à Paris avaient précisé la situation. Cocherel, Reynaud et Gouy d'Arsy, députés de Saint-Domingue, avaient proclamé la théorie de l'indépendance. « Saint-Domingue, disaient-ils, s'est donné librement à Louis XIV ; elle doit rester libre de se constituer comme elle l'entendra, elle est *l'alliée* et non la sujette de la France ».

Aux Antilles, les colons s'organisèrent pour résister ; il y eut d'un côté le parti des *séparatistes*, de l'autre, celui des *patriotes*. Chose à noter, c'est dans ce dernier clan que se réunirent la plupart des gens de couleur.

Des troubles s'ensuivirent.

La Constituante avait envoyé des commissaires aux Antilles, la Législative continua cette politique. Saint-Domingue et la Martinique n'avaient tenu aucun compte des volontés de la métropole et le pouvoir central avait

besoin de s'affermir. Pendant ces premières années, la représentation coloniale avait obtenu une quasi-autonomie qui maintenait encore le calme. Les colons espéraient toujours arriver à être les maîtres chez eux. Avec la Convention, cette illusion s'évanouit ; celle-ci alla jusqu'au bout de ces théories : elle abolit l'esclavage et fit rentrer les colonies dans la constitution métropolitaine. Le mouvement anti-révolutionnaire s'accrut aussitôt rapidement.

« Le bruit s'étant répandu que les armées autrichienne et prussienne étaient entrées à Paris, le drapeau blanc fut substitué, par les ordres du gouvernement d'Arrot, au drapeau tricolore ; on expulsa les *patriotes* dont l'influence paraissait redoutable, et lorsque, quelque temps après, se présenta le nouveau gouverneur, envoyé par la métropole pour appliquer les lois de la Convention, on refusa de le recevoir.

Les patriotes, encouragés par un officier qui avait reçu mission de rendre compte à la Convention de l'état des îles, le capitaine Lacrosse, contraignirent d'Arrot à se retirer, et le gouvernement de la colonie fut remis au nouveau titulaire, le général Collot.

L'un des premiers actes de ce gouverneur fut de promulguer la constitution de 1793. Mais la guerre avec l'Angleterre ayant éclaté une fois encore, il s'agissait beaucoup moins, dès lors, d'appliquer une constitution que de préparer la défense. » (1)

1. A. Rambaud, ouvrage déjà cité, pag. 682 et suiv.

La Guadeloupe, malgré une résistance acharnée, fut prise par les Anglais en avril 1794. La Martinique était entre leurs mains depuis le mois précédent.

Il faut remarquer que l'étranger avait été appelé par les *planteurs* ou *aristocrates* pour les soutenir dans la guerre civile, de même qu'en France, il était intervenu à l'appel des royalistes. La Convention se trouva en présence de révoltés, de séparatistes, et dut employer des moyens analogues contre la « Vendée d'outre-mer », comme on appela si justement les Antilles et contre les provinces royalistes de la métropole.

Elle y envoya des commissaires. Ceux désignés pour la Guadeloupe étaient : Victor Hugues et Chrestien. 1150 hommes, commandés par le général de division Aubert, s'embarquèrent avec eux. Ils arrivèrent devant l'île dans les premiers jours de juin 1794, et n'apprirent qu'alors que les Anglais l'occupaient. Ils débarquèrent néanmoins.

« Victor Hugues appela les esclaves, déclara leur émancipation, les convia à marcher avec lui contre ces « ces coquins d'Anglais ». Pour ce qui concernait les colons royalistes qui seraient tentés de faire cause commune avec l'ennemi, il montra une guillotine qui avait été dressée, à leur intention, sur le pont de son navire.

Ces exhortations et ces mesures produisirent leur effet : *patriotes* de toute couleur suivirent le délégué de la Convention. Les premiers engagements ne furent

pas favorables. Les Anglais avaient reçu de la Martinique un renfort de dix mille hommes. Déjà on prononçait le mot de capitulation. Le proconsul s'indigna ; il aborda un général qui doutait du succès, lui cria qu'il n'était pas digne de commander à des républicains, lui arracha ses épaulettes et déclara qu'il irait, s'il le fallait, lui, Victor Hugues, tout seul à l'ennemi. Cette superbe confiance en soi-même enhardit les plus hésitants, les Français reprirent l'offensive. En peu de temps, les Anglais furent complètement expulsés de la Guadeloupe et de ses dépendances, sans pouvoir même obtenir que les émigrés français qui combattaient avec eux fussent compris dans la capitulation qui leur fut accordée.

Hugues ne se montra pas modéré dans la victoire ; il déploya à la Guadeloupe le système de la terreur ; sa guillotine, qu'il avait fait transporter à terre ne resta pas inactive. Il sut du moins faire respecter le nom français : au milieu de ces mers où la puissance anglaise s'affirmait en dominatrice, il y eut un coin de terre qui devint, grâce à lui, le dernier asile de notre pavillon. Là furent armés les corsaires qui firent un mal considérable au commerce ennemi. Les Anglais renoncèrent, pendant la durée de l'administration de Victor Hugues, à toute entreprise sur la colonie et ses dépendances. Le représentant de la Convention les avait prévenus qu'il ferait fusiller autant de leurs prisonniers qu'il serait tiré de coups de canon sur le litto-

ral des îles. Un jour, il n'avait pas reculé devant la grande République américaine ; à l'occasion d'un conflit maritime, il avait pris sur lui d'autoriser ses corsaires à courir sus aux bâtiments des Etats-Unis. » (1)

A la Martinique, il était inutile de tenter aucun effort sérieux. Les Anglais y avaient entassé des milliers d'hommes et l'on ne pouvait penser à les en déloger. Cette île resta en leur pouvoir jusqu'au traité d'Amiens en 1802.

*
* *

Ces guerres et ces troubles n'avaient pas permis l'application aux Antilles de la constitution de 1793 qui pourtant, fut promulguée à la Guadeloupe.

La constitution du 5 fructidor an III persista dans la politique d'assimilation. « Les colonies françaises sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle ; elles sont divisées en départements » (Art. VI et VII de la constitution).

L'article VII partageait Saint-Domingue en quatre circonscriptions départementales, faisait un département de la Martinique, un de la Guadeloupe et de ses dépendances.

En vertu de ces dispositions, toutes les lois votées du 5 fructidor an III au 13 décembre 1799 furent applicables *ipso facto* aux colonies ; c'était l'exagération du principe.

1. Rambaud, *op. cit.*, page 683.

*
* *

Le Directoire agit de même. Une loi concernant l'organisation constitutionnelle des colonies fut promulguée le 12 nivôse an VI. (1) Elle était en réalité la charte des pays d'outre-mer, la loi organique qui les régissait.

Elle est surtout curieuse au point de vue économique et financier ; elle introduit aux Antilles le système d'impôts en vigueur dans la métropole. C'était peut-être aller bien loin.

1. Bull. CLXXVII n° 1659 ; *Moniteur* du 19 nivôse.

CHAPITRE III

DU CONSULAT A NOS JOURS

Le Consulat marque la fin de la première période de notre politique coloniale.

Sous l'ancien régime et sous la Révolution, des efforts louables avaient été tentés pour mettre en exploitation les îles des Antilles et les doter d'une bonne administration. Le résultat n'avait pas toujours répondu à l'attente, c'est indéniable ; mais tout au moins, il y avait eu des intentions dont il faut tenir compte, une tendance vers le progrès et vers l'assimilation.

Tout va changer avec le XIX^e siècle.

La réaction qui marqua les premières années de ce siècle fut générale ; elle s'étendit aux Antilles comme à toutes les provinces françaises et fut peut-être encore plus accentuée dans les pays d'outre-mer. Les régimes qui suivirent, l'Empire et la Restauration, gardèrent les mêmes principes.

Il faut arriver à la Monarchie de Juillet pour assister au retour des idées libérales et encore ce ne fu

que pour une courte période : Louis-Philippe fut renversé ; la Deuxième République finit avant qu'une œuvre générale et durable eût été faite pour l'organisation des Antilles. Le Second Empire reprit les idées du commencement du siècle, et établit un système qui existe encore. Il est vrai que ce régime est provisoire ; mais comme il est en contradiction avec les principes de la constitution de 1875 et que ses origines datent du Consulat. Il est nécessaire pour le juger d'assister à son évolution historique : c'est ce que nous allons faire.

I. La Période de Réaction

Le Consulat, l'Empire et la Restauration

La constitution du 22 frimaire an VII avait nettement rompu avec le passé. Elle avait voulu rayer des textes le principe même de l'assimilation en enlevant aux Antilles leurs députés. La question de la représentation coloniale était en effet et est encore à l'heure actuelle, le point central de la politique coloniale. Les auteurs de la constitution de l'an VIII le virent bien : laisser aux colonies des représentants dans les assemblées métropolitaines, c'était non seulement reconnaître une théorie combattue par eux, mais c'était aussi s'exposer à voir continuellement remettre en discussion les questions qu'ils prétendaient trancher définitivement, ou du moins pour une durée aussi longtemps que la constitution elle même.

L'article XCI tirait une autre conséquence du nouveau principe : les lois votées pour le territoire de la métropole ne seraient plus applicables de plein droit aux colonies. « Le régime des colonies françaises, dit-il en effet, est déterminé par des lois spéciales ».

La loi du 30 floréal an X finit de préciser le caractère de l'état de choses nouvellement établi. Son article IV porte : « Nonobstant toutes les lois antérieures, le régime des colonies est soumis *pendant dix ans* aux règlements qui seront faits par le gouvernement. » (1)

C'était enlever au pouvoir législatif ses plus essentielles attributions pour les remettre au pouvoir exécutif. On ne pouvait aller plus loin dans la voie de la réaction et, en fait, aucun des régimes qui suivirent ne dépassa le texte de cette disposition.

Mais ce n'est pas le seul point de vue auquel on peut se placer pour démontrer que cette loi est excessivement rétrograde. Il faut ajouter qu'elle rétablit l'esclavage et la traite « conformément aux lois et règlements antérieurs à 1789. »

Napoléon montrait bien ainsi qu'il entendait ne tenir aucun compte de l'état de fait précédent, de toute l'œuvre révolutionnaire. Il remettait les Antilles sous le régime qui leur avait été appliqué par la royauté, comme s'il n'y avait pas eu dans l'intervalle une solu-

1. Cette disposition sera reprise et élargie par le second Empire. Elle est ainsi l'origine directe du Sénatus-Consulte de 1854 qui régit actuellement les Antilles.

tion de continuité. Les gouverneurs et les intendants étaient rétablis sous le nom de *capitaines généraux* et de *préfets coloniaux*. Tout l'ensemble de l'administration et de la justice était inspiré des anciens principes.

C'était la politique d'assujettissement dans toute sa force ; mais cette manière de faire était en harmonie avec l'œuvre politique du Consulat et de l'Empire.

*
**

Il en fut de même sous la Restauration. La charte de 1814, *octroyée* à la France par le bon plaisir du roi, décidait dans son article LXXIII que « les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers. » C'était indiquer suffisamment que l'on ne voulait pas de l'assimilation.

A première vue, le texte peut sembler assez libéral. D'après l'interprétation la plus simple et la plus logique, on est porté à n'attacher d'importance qu'au mot *particulier*. C'est lui qui, à notre avis, donne l'esprit du texte et indique l'orientation de la politique coloniale. Les deux expressions « lois et règlements » n'ont aucune signification spéciale ; sur ce point, il n'y a pas d'innovation. La France et les colonies sont toutes deux régies par des *lois* et des *règlements*, et chacun de ses actes a son domaine d'application. Un fait montre d'ailleurs que cette interprétation est la seule exacte : c'est l'introduction du mot « loi » dans le texte constitutionnel. En agissant ainsi on avait rompu avec le

passé, avec la tradition du Consulat et de l'Empire qui avaient soumis les colonies au régime des règlements. On avait enlevé la législation des colonies au pouvoir exécutif pour la remettre aux Chambres ; on leur avait appliqué le principe de la séparation des pouvoirs,

Le gouvernement de la Restauration n'interpréta pas ainsi le texte ; il l'avait fait ambigu à dessein et en profita. Il agit envers les colonies comme envers la métropole, donnant d'une main ce qu'il retirait de l'autre, n'accordant aucun avantage sans se réserver par une disposition spéciale la faculté de pouvoir l'annuler ou le retirer quand il lui plairait.

C'est ainsi qu'en 1830, le gouvernement voulut se prévaloir de ce fait que la Charte avait été *octroyée* à la France, pour lui enlever les garanties constitutionnelles qu'il y avait consenties, et c'est d'une manière analogue qu'il se servit de la formule analytique de l'article LXXIII pour trancher par voie de règlements nombre de questions rentrant dans le domaine de la loi.

II. Les Régimes Libéraux. La Monarchie de Juillet et la Deuxième République

La monarchie de Juillet rompit avec ces traditions, au point de vue métropolitain comme au point de vue colonial. Louis-Philippe n'était pas roi de France,

comme ses prédécesseurs, mais roi des Français. La Charte constitutionnelle du 14 avril 1830 n'était plus une faveur du roi à son peuple ; c'étaient les Chambres qui l'avaient rédigée, et le roi qui l'avait acceptée.

Les Antilles devaient se ressentir de ces nouveaux principes.

Tout d'abord, l'article LXIV de la constitution dispose que « les colonies seront régies par des *lois* particulières. » (1) C'était l'article LXXIII de la constitution de 1814 amendé afin d'empêcher à nouveau les empiétements du gouvernement.

La loi organique fut faite en 1833. On l'appela la *charte coloniale*.

La part réservée au législateur métropolitain était fort grande ; elle comprenait entr'autres matières « les lois civiles et criminelles en général, les lois sur l'organisation judiciaire, sur le commerce et le régime des douanes, etc. Des ordonnances royales statuaient sur les objets de moindre importance, mais non pas sans que les conseils coloniaux ou leurs délégués eussent été consultés. A l'égard des autres matières, y compris la question des finances, les conseils locaux pouvaient décider, sur la proposition des gouverneurs, par des *décrets coloniaux*, qui étaient soumis à l'approbation du roi, et que les gouverneurs avaient faculté de rendre provisoirement exécutoires.

1. Ce texte est la reproduction de l'article CIV du projet de constitution élaboré en 1815.

Les gouverneurs réglaient par des arrêts les questions de simple administration et de police.

Les conseils *coloniaux* étaient autorisés à exprimer leurs vœux par voie d'adresse au roi sur les objets relevant des lois de l'Etat.

La totalité des recettes appartenait, comme aujourd'hui, et depuis l'ordonnance du 26 janvier 1825, au budget local.

Toutes les dépenses locales étaient votées par les conseils *coloniaux*, qui ne pouvaient cependant se dispenser d'écrire certaines d'entr'elles, comme celle du service des douanes. Les conseils coloniaux étaient, d'ailleurs, obligatoirement consultés sur les dépenses des services restant à la charge de l'Etat.

Les colonies étaient représentées à Paris par des délégués des conseils coloniaux, lesquels conseils étaient eux-mêmes formés comme en France, par les suffrages des électeurs censitaires. Les délégués avaient pour mission « de donner au gouvernement du roi les renseignements relatifs aux intérêts généraux de la colonie, et de suivre auprès de lui l'effet des délibérations et des vœux des Conseils coloniaux. »

L'organisation coloniale fondée sur ces principes, se suffisait à peu près à elle-même. C'était, sous tous les rapports, l'autonomie telle qu'en aucun temps on ne l'a réalisée » (1).

1. Al. Isaac, *Constitution et Sénatus-Consultes*, p. 70 et suiv.

C'est surtout à partir de 1840, que le mouvement libéral se précipita. On marchait vers l'abolition de l'esclavage et l'établissement du droit commun. Le gouvernement, les Chambres et l'opinion publique étaient animés du même esprit.

Cette évolution nouvelle avait commencé à la suite d'un procès retentissant qui avait eu lieu aux Antilles. « L'ancienne société coloniale s'était jugée elle-même, en condamnant à des peines infamantes des hommes libres, coupables seulement d'avoir été détenteurs ou distributeurs d'un écrit publié en France, et qui contenait des critiques à l'endroit du système colonial de l'époque. Un grand bruit se fit autour de cette affaire, dont les principales victimes, Bissette, Fabien et Volmy, flétris par la justice de la Martinique, reçurent du moins de l'opinion européenne une éclatante réparation. L'agitation qui prit naissance à cette occasion, aboutit peu de temps après la révolution de 1830, à la reconnaissance des droits civils et politiques des hommes libres de toute origine, et plus tard au grand mouvement de discussion et de critique d'où devait sortir, un jour ou l'autre, l'abolition de l'esclavage. » (1)

Le public était gagné à ces idées par les défenseurs de la cause coloniale au nombre desquels on comptait M. Isambert. Il ne restait plus qu'aux corps constitués à agir.

1. Al. Isaac, même ouvrage, p. 43.

Le gouvernement de Louis-Philippe céda à la pression et constitua en 1840 une grande commission parlementaire, sous la présidence de M. de Broglie. Elle fut chargée d'examiner toutes les questions coloniales, toutes celles se rattachant à l'abolition de l'esclavage et au régime politique nouveau qui serait la conséquence de cette mesure.

Bien que la commission n'eut pas encore terminé ses travaux lors de la révolution de 1848, son œuvre ne fut pas inutile.

Elle avait déjà amené, sur certains points de détail, des décisions intéressantes ; c'est ainsi que l'ordonnance du 5 janvier 1840 avait organisé le patronage, que la loi du 15 juillet 1845, présentée par le ministre de la marine et connue sous le nom de *loi Mackau*, avait institué le rachat forcé des esclaves. De même les ordonnances des 18 mai, 4 et 5 juin 1846, avaient été inspirées par elle.

De plus, ses intentions avaient été formulées dans le rapport de M. de Broglie. Seul, le projet de loi n'était pas rédigé. La commission sur laquelle nous aurons d'ailleurs à revenir par la suite, voulait transformer graduellement l'empire colonial ; supprimer l'esclavage et établir une représentation parlementaire.

Ces mêmes idées avaient eu, dans le Parlement, des défenseurs résolus. Lors de la discussion on avait entendu à la Chambre des Pairs, des paroles dignes

d'être retenues. M. Mérilhou, rapporteur de la loi, s'était exprimé ainsi :

« Les colonies sont placées dans les mêmes conditions que toutes les autres parties du territoire français, c'est-à-dire, que de simples ordonnances ne peuvent statuer sur leurs intérêts, que dans le cas où elles pourraient le faire pour les départements de la métropole.

« Dans les pays qui vivent sous le système constitutionnel, les règles d'après lesquelles on distingue les matières réservées à la puissance législative, et celles qui appartiennent à l'autorité exécutoire n'ont rien d'arbitraire, mais sont, au contraire, fondées sur la nature des choses. Les lois pourvoient à ce qui touche l'état des personnes, les peines, la propriété, les obligations qu'il convient d'imposer aux citoyens, l'organisation des pouvoirs publics. Les lois posent les principes, les ordonnances en assurent l'application.

« L'autorité législative, n'étant autre chose que l'exercice de la souveraineté, ne peut être déléguée, ni aliénée d'une manière permanente et définitive. Ce serait une aliénation véritable de la souveraineté. Or, une nation ne peut abdiquer le droit de disposer d'elle, de se défendre et de se protéger. Que dans les crises passagères, que pour des lieux éloignés où la volonté de la métropole ne pourrait se manifester utilement en temps opportun, des pouvoirs extraordinaires soient conférés aux agents du gouvernement, cela peut se concevoir ;

ces délégations sont toujours transitoires. Mais que l'autorité législative délègue ses attributions au gouvernement qui siège à côté d'elle, et qui peut se concerter avec elle d'une manière incessante et continue ; qu'une délégation de ce genre se fasse avec un caractère définitif et permanent ; qu'elle porte non sur des mesures passagères et provisoires, mais sur des institutions durables, sur des résolutions qui peuvent par leurs conséquences, engager l'autorité législative elle-même, sans sa volonté ou contre sa volonté, c'est une marche qui conduirait à la confusion des pouvoirs, et qu'une chambre législative ne saurait sanctionner ».

M. de Montalembert ajoutait :

« Je tiens par trop de côtés aux colonies, pour n'être pas bien disposé, et envers les colons et envers les colonies elles-mêmes. Je désire sincèrement toutes les améliorations qui peuvent leur être accordées, je désire et je verrai avec la plus vive satisfaction que le gouvernement du roi propose les mesures nécessaires pour fortifier ces rades, ces points si importants pour notre marine ; je désire et je demande que les colonies obtiennent des représentants aux Chambres législatives, l'inamovibilité des juges et toutes les autres garanties politiques et constitutionnelles qui appartiennent à la métropole ; je désire, en outre, qu'elles obtiennent tous les avantages commerciaux qu'exige leur position.

« Je suis surtout d'accord avec la commission, lorsqu'elle réclame pour les colonies le régime des lois, et

qu'elle proteste contre le système du gouvernement par ordonnances. »

*
* *

C'était la Seconde République qui devait réaliser l'une des réformes préparées par la Monarchie de Juillet en supprimant l'esclavage. Elle reconnut aussi le principe de l'assimilation en rétablissant la représentation coloniale : les Antilles rentraient dans le droit commun.

Malgré les efforts de Victor Schœlcher, elles ne furent pas placées immédiatement sous l'empire de la loi métropolitaine. Cette solution fut ajournée, l'article CIX de la Constitution de 1848 la faisait espérer pour une époque prochaine. La question de principe n'en était pas moins tranchée ; l'assimilation était affirmée par le texte constitutionnel : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français, et sera régi par des lois particulières *jusqu'à ce qu'une loi spéciale* les place sous le régime de la présente constitution. »

Une nouvelle commission extra-parlementaire fut constituée pour préparer cette loi. Elle était présidée, comme celle qui l'avait précédée, par M. de Broglie, et d'ailleurs animée du même esprit. Elle aboutit sur différents points à des conclusions identiques, mais qui ne furent pas plus appliquées sous la République, qu'elles ne l'avaient été sous la Royauté. Le coup d'Etat du 2 décembre eut lieu avant que les tra-

vaux de la commission eussent été sanctionnés par l'Assemblée Nationale ; la loi spéciale n'était pas faite ; et les colonies restaient placées sous le régime des anciens règlements et des anciennes lois.

Une fois de plus, le provisoire subsistait, et l'état de fait était en contradiction avec les principes.

III. Le second Empire et le sénatus-consulte de 1854

Avec l'Empire, il ne pouvait plus être question de la loi annoncée. L'assimilation était en contradiction complète avec les principes du gouvernement impérial. Les colonies étaient considérées par lui comme terrain conquis, et leurs habitants comme des *sujets* et non comme des *citoyens*. Il ne suivait en cela que la politique du premier Empire, et il le fit avec une continuité absolue. (1) Un seul exemple suffit à le montrer : à aucun moment, les coloniaux ne participèrent au vote des différents plébiscites, et ces plébiscites étaient cependant des consultations générales auxquelles participaient tous les français, même ceux qui, en temps ordinaire, n'avaient pas la capacité électorale, comme les soldats et les marins.

La politique coloniale de l'Empire se dessina dès les

1. Il y eut pourtant une réaction en sens inverse en 1869-1870.

premiers jours du nouveau régime. La constitution de 1852 portait : « Le Sénat règle par un sénatus consulte : 1^o la constitution de l'Algérie et des colonies, 2^o » Le décret organique tira une conséquence logique de cette disposition en supprimant la représentation coloniale. Ce décret concernait l'élection des députés aux corps législatifs et, dès l'article 1^{er}, décidait que « l'Algérie et les colonies ne nommaient pas de députés au corps législatif ».

C'était l'abandon complet des principes libéraux, et le retour à la politique du commencement du siècle, avec une différence cependant. Sous le Consulat « la constitution du 16 thermidor an X, avait confié au Sénat le soin de régler par un sénatus-consulte organique, la constitution des colonies, mais celui-ci ne fut jamais fait ». Sous le second Empire, l'article de la constitution 1852 ne resta pas lettre morte : le Sénat rendit en 1854 le sénatus-consulte annoncé.

*
* *

Le 21 juin 1852, le projet de Sénatus-consulte fut déposé au Sénat. Il est intéressant à étudier et à analyser.

L'exposé des motifs indique tout d'abord les causes de l'abandon de la politique d'assimilation. (1) « Lorsque

1. Procès-verbaux des séances du Sénat, 1852, Tome I, page 447 et suiv.

le Prince président de la République reconstitua la société française, il comprit, dans sa sagesse, que les colonies, bien que françaises par leur territoire, leurs idées, leurs sentiments, leur esprit de nationalité ne pouvaient être régies aujourd'hui par la même loi constitutionnelle.

« Il y a deux raisons : la première, c'est que leurs intérêts et leurs besoins diffèrent essentiellement de ceux de la métropole ; la seconde, c'est que les éléments de la société coloniale troublés et confondus par une révolution toute sociale, ne peuvent s'harmoniser sous leurs rapports nouveaux, que sous la main de l'autorité et avec le bienfait du temps. »

Et c'est sur cette seconde cause, la moins importante cependant, que l'auteur du projet revient avec insistance. Il faut un grand calme aux Antilles pour qu'elles se relèvent de la crise sociale et « c'est pourquoi le Prince président de la république en supprimant pour les colonies, par son décret constitutionnel du 2 février 1852, la participation à la représentation coloniale, avait moins voulu écarter l'élément colonial de la sphère législative dans la métropole, que dégager la situation de nos départements d'outre-mer de l'agitation des élections politiques. »

Ces deux raisons étaient-elles suffisantes pour excuser les conclusions auxquelles arrivait le gouvernement. On en peut douter. Les bases du Sénatus-consulte seraient celles-ci :

1° Délégation par le Sénat du droit législatif au pouvoir exécutif central.

2° Division de la législature en deux catégories, l'une qui comprend les matières d'un ordre supérieur placée dans le domaine des règlements d'administration publique, l'autre dans celui des décrets.

3° Maintien de l'unité gouvernementale, tant en France, aux mains du ministre de la marine, qu'aux colonies, dans celles d'un fonctionnaire unique représentant du chef de l'Etat.

4° Pour le régime intérieur, conseils municipaux et conseils généraux non électifs, dotés d'attributions analogues avec celles dévolues à ces mêmes conseils dans la métropole.

5° Institution d'un comité consultatif au sein duquel sont admis des délégués nommés par les conseils généraux des colonies.

6° Détermination des dépenses que la métropole prend à sa charge et qui sont inscrites annuellement dans le budget général de l'Etat.

C'est le premier point qui doit attirer notre attention. Revenons à l'exposé des motifs.

Les articles 1, 2, 3 du projet constituent le régime législatif des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Les autres continuent à être régies par des actes du pouvoir exécutif.

L'examen des matières énumérées dans ces articles

fait facilement apercevoir le principe qui a présidé à leur classification ; dans la première catégorie ont été rangées celles qui, dans la métropole, sont par leur nature et leur gravité du domaine de la loi, et dans la seconde, celles qui ont paru être du domaine de la réglementation. Ainsi les lois concernant *la liberté civile, la liberté politique, la propriété, l'administration de la justice, les cultes*, etc., sont réservées à la compétence du président de la République, délibérant et statuant en Conseil d'Etat. Autrement dit, *la liberté civile, la liberté politique, la propriété, l'administration de la justice*, c'est-à-dire l'ensemble des droits individuels seront au pouvoir du chef de l'Etat, et pourront être modifiés par *un décret en Conseil d'Etat*.

Le gouvernement impérial, comme on voit, revenait aux traditions de Napoléon 1^{er} ; il les dépassait même. Tandis que celui-ci avait déclaré ne livrer le régime des colonies aux règlements que pour une période de dix ans (1), le projet de 1852 pensait restituer ce système d'une façon définitive.

On peut même dire que l'évolution du second Empire était rétrograde sur celle du premier, du moins si l'on s'en tient aux textes.

A la loi du 30 floréal an X avait succédé la constitution du 16 thermidor qui donnait au Sénat le pouvoir constituant en ce qui concernait les colonies. En 1852

1. Art. IV. — Loi du 30 floréal an X.

les choses s'étaient passées tout autrement. La constitution du 24 juin avait reproduit les dispositions du 16 thermidor an X, et c'était ce régime que le gouvernement trouvait trop libéral. Il venait dire au Sénat : « De par la constitution, vous devez régler la constitution des colonies ; abandonnez-nous votre pouvoir, *déléguez votre droit législatif au pouvoir exécutif.* »

Cette manière de voir était d'autant moins excusable que le gouvernement se rendait très bien compte de la situation. « L'assimilation progressive des colonies à leur mère-patrie est dans la nature des choses, disait-il, dans le vœu des populations, et peut-être aussi dans les devoirs du gouvernement métropolitain ; s'il n'est pas possible, en effet, de faire jouir *sans délai* les colonies des avantages de notre législation politique et civile, on ne saurait toutefois admettre qu'elles doivent demeurer perpétuellement soumises à un régime exceptionnel. »

Comment concilier ces réflexions de l'exposé des motifs avec le projet qui suit ?

*
* *

Le projet de Sénatus-consulte du gouvernement rencontra (1) dans la commission sénatoriale chargée de l'examiner, une très grande opposition.

Et pourtant, ceux qui la composaient (2) ne pouvaient

1. Procès-verbaux du Sénat 1853, tome III, page 618 et suiv.

2. Cette commission était composée de M. l'amiral baron de Mackau, président ; Drouin de Lhuys, le marquis de Bel-

être suspectés de parti-pris contre le gouvernement. Ils le disent eux-mêmes : « Tous les moyens de gouverner qui sont demandés au Sénat, nous proposons de les accorder sans aucun affaiblissement et sans restriction. Nous le faisons avec pleine confiance, parce que nous sommes pleinement convaincus que la prospérité de nos colonies dépend à la fois d'une autorité supérieure très éclairée, très forte et non disputée. »

Les principes de la commission n'étaient pas, — on peut le voir par la citation qui précède, — d'un libéralisme excessif ; ils ne lui permettraient pas cependant de condescendre à la demande du gouvernement.

« Mais nous est-il possible, ajoute l'auteur du rapport, de faire d'aussi complètes concessions à l'égard des deux premières bases ? » (il s'agit du régime des règlements d'administration publique et du régime des décrets remplaçant celui de la loi que la Commission combat énergiquement).

Le régime d'exception, que le gouvernement voulait imposer aux colonies, pouvait avoir eu lors du premier Empire, une raison d'être temporaire qui avait disparu. Il ne restait plus d'excuses pour la maintenir et il fallait revenir aux principes. « Constatons exactement ce qu'en réalité l'on demande au Sénat. On lui demande

beuf, le comte de Beaumont, le cardinal Mathieu, Mimerel de Roubaix, le vice-amiral Casy, Amédée Chayer, le général duc de Saint-Simon, le baron Charles Dupin, secrétaire et rapporteur.

de déléguer, sans réserve, le droit législatif et même constitutif à la puissance exécutive ; de le déléguer non pas simplement comme en 1802, pour quelques années ; on le lui demande, non pas afin de maintenir avec plus de facilité le régime du Code noir et l'esclavage, qu'aujourd'hui nous déclarons aboli pour jamais ; mais pour être l'état normal et perpétuel d'un régime de paix fondé sur la liberté des personnes.

Voilà, messieurs les sénateurs, la proposition la plus grave qui pût occuper votre commission et devenir l'objet de ses études les plus profondes, de ses délibérations les plus sérieuses.

Les deux premières bases retirent, sans exception, le droit d'édicter des lois aux deux pouvoirs législatifs que la Constitution de l'Empire unit à cet égard avec l'Empereur. Elles font seulement cette distinction pratique : les matières législatives d'ordre inférieur appartiendront au simple décret ; les matières d'ordre supérieur descendront dans le domaine secondaire des règlements d'administration publique : règlements qui sont en réalité de simples avis du Conseil d'Etat, visés à volonté par le Chef suprême du pouvoir exécutif.

En cessant d'être temporaire pour devenir perpétuelle, cette délégation prenait un caractère spécial. Le Sénat, en vérité, abdiquait ses droits. Afin de juger dans toute sa portée cette délégation, il suffit de copier textuellement les premières lignes de l'article premier du projet.

Article I. — « Les règlements d'administration publique statuent pour les colonies de la Martinique, etc.

Sur la législation civile et criminelle,

Sur l'exercice des droits politiques,

Sur l'organisation judiciaire,

Sur les matières relatives aux cultes et à l'instruction publique, etc.

Comme il importe, dans une matière aussi grave, de ne perdre jamais de vue les principes fondamentaux, commençons par consulter, non pas seulement l'esprit, mais le texte formel de la Constitution générale de l'Empire ; elle porte :

Article IV. — « La puissance législative, s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le corps législatif. »

Remarquons, avant tout, que, dans cet article, le Conseil d'Etat est exclu. Le Conseil d'Etat, habile à préparer les lois, à rédiger des avis, des règlements pour l'exécution, pour l'application des lois, le Conseil d'Etat n'est pas au rang des pouvoirs ayant la faculté souveraine d'exercer une part de la puissance législative. Voilà la règle immuable pour la mère-patrie. »

Peut-être ne pouvait-on pas encore appliquer ces mêmes principes aux colonies. Les membres de la Commission approuvaient la sagesse de la constitution et trouvaient qu'elle avait écarté, avec raison, les Antilles du droit public métropolitain. Mais ils étaient partisans d'une assimilation progressive et pensaient

qu'il fallait au moins s'en tenir au texte de l'article XXVII « qui définissait la puissance spéciale du Sénat :

Le Sénat règle, par un sénatus-consulte, la Constitution des colonies.

S'imaginera-t-on, ajoutait le rapporteur, qu'on interprètera logiquement cette mission, ce devoir de *régler* la Constitution des Colonies, par l'*abdication* de ce droit, par sa *délégation* ; et par sa délégation en faveur d'un corps consultatif que la Constitution n'a pas voulu comprendre parmi les pouvoirs législatifs ? »

Cette interprétation ne parut pas admissible à la Commission. Elle la rejeta dès le premier examen. L'enquête et les consultations auxquelles elle eut recours ne modifièrent pas sa manière de voir du début. Le rapport insiste sur ce point : « Cette opinion négative que la première et simple évidence du droit commandait, que commandait avant tout notre respect de la loi fondamentale par laquelle nous existons, elle s'est manifestée parmi nous, à l'*unanimité*, dans un premier examen approfondi, dès la session dernière.

Nous avons écouté, depuis lors, toutes les explications, toutes les réponses données pour combattre cette opinion ; nous l'avouons avec sincérité, pas une ne nous a semblé recevable. A quatre reprises différentes, nous avons à nouveau débattu la question particulière de déléguer au Conseil d'Etat, pour les colonies, le pouvoir législatif ; autant de fois est sortie d'un examen de plus en plus approfondi, la même réponse

négative exprimée par *tous* les membres de votre Commission.

Nous n'avons pas négligé de consulter, hors de la commission, les plus éclairés, les plus prudents jurisconsultes, mûris par l'expérience des grandes affaires publiques, leur opinion a justifié la nôtre ».

Et c'est au nom des principes universellement admis du droit public que la Commission se refusait à céder : elle invoquait même à ce propos l'autorité de Montesquieu.

Le Gouvernement répondait par contre que la Commission méconnaissait ses intentions. Ce n'était pas une abdication qu'il demandait au Sénat, mais une délégation sur laquelle cette assemblée pourrait revenir. C'est en réalité le Sénat « qui resterait toujours le dépôt des lois fondamentales. »

« Messieurs les commissaires du Gouvernement nous ont dit qu'ils étaient autorisés à nous déclarer :

« Que le projet actuel de sénatus-consulte n'épuisait pas le droit constituant du Sénat à l'égard des colonies ;

« Qu'autant de fois il paraîtrait au Sénat utile et nécessaire de réformer ou d'améliorer la constitution des colonies, l'article XXVII de notre constitution générale l'autorise à procéder par cette loi ».

« Même avant cette déclaration franche et loyale, notre opinion était fixée *sur le droit constituant du Sénat* quant au présent et quand à l'avenir.

« Non seulement à l'égard des colonies, mais à l'égard

de la France elle-même, le droit du Sénat est formel pour modifier, par de nouveaux actes, la Constitution, d'accord avec l'Empereur ».

Mais cette distinction, vraie en théorie, n'aurait aucune application en fait et ne pourrait pas en avoir. Cette garantie aurait été absolument illusoire. « Prétendra-t-on, que ce soit au Sénat, chose facile que de revenir sur ses pas et de modifier sur de graves sujets, la Constitution de la mère-patrie ? Heureusement pour la stabilité de l'Etat, cette initiative du Sénat sera en tout temps d'une extrême difficulté.

« Nous n'avons nullement besoin de faire observer qu'il ne dépend pas de nous seuls de produire un nouveau sénatus-consulte. Un acte de cette nature a besoin d'obtenir la sanction suprême du chef de l'Etat avant de prendre rang parmi les lois.

« La difficulté serait toujours extrême pour le Sénat, d'obtenir cette sanction, lorsqu'il s'agirait de réformer des actes du Conseil d'Etat auxquels on aurait donné force de loi : actes pour lesquels il serait naturel de s'abriter derrière le nom révérend du Souverain, puisqu'ils n'auraient paru qu'avec la sanction suprême de l'Empereur ; actes, enfin, qui seraient défendus par l'autorité gouvernementale d'un corps qui maintenant exerce, même sur le budget, et c'est la vie des Ministères, une influence, une puissance que n'avait pas, à beaucoup près, le grand Conseil d'Etat de Napoléon 1^{er}.

« Qu'on y songe profondément : la délégation du pouvoir organique et législatif une fois faite à ce qu'on appelle des règlements d'administration publique, c'est-à-dire au pouvoir législatif, elle est complète et sans balance. Des changements infinis pourront s'opérer sans qu'ils parviennent dans leurs effets à la connaissance du Sénat : à moins qu'ils ne produisent des désastres extrêmes, et qu'on doit, par cela seul, supposer très peu fréquents. Ces désastres même, il ne dépendrait pas de nous seuls de les réparer.

« On n'imaginera pas que nous souhaitions, pour le Sénat, l'emploi fréquent de son intervention afin d'innover dans les colonies. Notre persuasion intime, nous le déclarons, est directement contraire à l'amour du changement, à la versabilité ».

La Commission refuse donc de laisser régler les questions importantes contenues dans l'article I^{er} par de simples règlements. Les trois colonies dont il s'agit la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, sont *trop vieilles et trop françaises* pour leur ravir les garanties dues à des pays français. Nous aurons à revenir plus tard sur cette constatation faite par la Commission du second Empire et qui ne peut être suspecte.

« Nos principales colonies ne sont pas des sociétés, nées d'hier et dépourvues d'organisation ; ni des sociétés grossières, dont l'organisation mal entendue appelle des réformes imminentes et radicales.

« Le contraire est la vérité. Conduites dans des temps

difficiles par des gouverneurs et des administrateurs souvent d'un mérite très distingué, dirigées au Ministère de la Marine avec le désir éclairé du bien, on peut affirmer que l'ensemble de leurs rouages administratifs et judiciaires fonctionne avec plus de perfection que dans la plupart des colonies étrangères.

« Ce que nous désirons pour nos établissements d'outre-mer, ce n'est donc pas l'innovation fréquente et les réorganisations incessantes ; c'est un respect sincère pour le bien obtenu déjà ; c'est la résolution fermement prononcée, de ne rien changer à ce bien, si ce n'est pour un mieux évident, considérable, et par malheur toujours peu fréquent.

« Voilà pourquoi nous souhaitons, nous demandons que le sénatus-consulte consacre en principe l'organisation actuelle des colonies, pour les bases fondamentales spécifiées dans notre amendement au premier article du projet. Nous souhaitons qu'on ne confie à de futurs sénatus-consultes que l'innovation importante et rare sur des matières capitales.

« Mais en même temps, nous ne voulons pas que l'innovation puisse être faite par voie secondaire et trop rapide, comme un règlement de pont, de canal, ou de chemin de fer.

« Nous ne faisons ici qu'exprimer notre droit, tel que le Gouvernement lui-même nous le reconnaît. Nous n'admettons pas une délégation impossible en principe, dangereuse en fait, et qui retirerait aux colons leur

privilège de Français, *le privilège d'être régis par des lois.* »

Le baron Dupin examine ensuite les différentes hypothèses envisagées par le gouvernement et blâmées par la Commission. « Si l'on repoussait, dit-il, la voie des sénatus-consultes pour de futures innovations, une pensée se présenterait naturellement à l'esprit : ce serait de soumettre au régime métropolitain la confection des lois, qui pourront, dans la suite, être nécessaires sur les matières les plus importantes. Telle était la marche qu'avaient suivie tous les gouvernements qui, depuis soixante-quatre ans, ont régi la France, à l'exception du régime transitoire établi pour dix années *par une loi d'exception.*

« Mais ce système, les rédacteurs du projet actuel de sénatus-consulte l'ont trouvé sujet à plusieurs objections, énumérées dans l'exposé des motifs.

« Le Corps Législatif ne contenant dans son sein, aujourd'hui, que les représentants des départements de la France continentale, il n'eût été ni rationnel, ni politique, de faire régler les intérêts coloniaux par une assemblée spécialement chargée des intérêts continentaux ».

« Il nous paraît bien difficile qu'on admette une pareille objection. Le Corps Législatif autant que le Sénat, représente la nation française et la terre française, non pas seulement dans les bornes restrictive

de la métropole, mais dans toute l'étendue de l'Empire français.

« Pour le laps de temps compris entre 1830 et 1848, les lois qui concernaient les colonies ne perdaient rien de leur impartialité, de leur efficacité, de leur autorité, quoiqu'elles fussent édictées par des représentants tous élus au sein de la métropole. C'est peut être, au contraire, le spectacle des passions locales ardentes, développées par le système opposé, de 1848 à 1851, qui a fait exclure du Corps Législatif les députés empruntés à nos possessions d'outre-mer ».

Le rapporteur conclut au maintien des droits du Sénat et s'attaque au fond même du projet gouvernemental. « Si le corps législatif métropolitain est écarté des trois pouvoirs qui pourraient concourir à créer la loi spécialement et privativement coloniale, restent alors les deux autres pouvoirs, ceux qui sont à la fois constituants et législateurs, *le Sénat et l'Empereur*, et qui le sont si spécialement à l'égard des colonies, en vertu de la constitution même, article XXVII.

« La question réduite à ces termes, nous pensons qu'il est impossible que l'on retire au Sénat sa part de puissance législative sur les six objets que nous avons énumérés dans notre article.

« Nous le répétons avec une force nouvelle : il n'est pas possible de supposer que le Sénat aurait *régulé* ces grands intérêts, par cela même qu'il s'en serait dessaisi, qu'il en aurait altéré la nature, et qu'il les aurait dé-

pouillés du caractère indestructible et vénérable de la loi.

« Non, il ne se peut pas que nous déclarions par exemple, que la législation civile et criminelle de nos colonies qui comprend le droit de vie et de mort ; et la propriété, et la famille, et le mariage, et l'état civil, que ces intérêts immenses et sacrés seront transformables à volonté dans le sein d'un conseil d'Etat, par ce que l'on appelle *des règlements d'administration publique*.

« Ici, les mots mêmes qu'on est contraint d'employer se repoussent ; ils s'excluent les uns les autres.

« On pourvoit à certains détails dans l'exercice, dans l'administration de la justice, par des règlements d'administration : soit. Mais prononcer, mais statuer sur la législation même, sur la législation civile et criminelle, ce n'est plus simplement administrer la justice et la cité. Quand c'est un pouvoir administratif ou consultatif qu'on investit d'un tel pouvoir, au lieu d'administrer en vertu des lois, on dénature les lois mêmes.

« On nous a présenté, comme *une objection puissante*, que le Corps Législatif nommé par des Français, par l'universalité des Français métropolitains ne serait *pas assez compétent* pour donner des lois aux colonies. Nous prions qu'on nous le dise : croirait-on trouver dans un corps amovible en dehors des trois pouvoirs législatifs, une compétence, une autorité que l'on dénie à l'un de ceux-ci et qu'on demande au second

d'abdiquer ? Nous le demandons en toute sécurité, cela semble-t-il d'une logique rigoureuse et que l'on puisse accepter ?

« Rappelons ce grand principe proclamé dans tous les temps : les lois ne peuvent être faites que par le concours des Corps dont les membres, par leur position publique, possèdent la pleine indépendance et ne sont pas à volonté révocables ».



Le texte proposé par la Commission fut voté et devint le Sénatus-Consulte de 1854.

Le titre second était spécial aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion pour lesquelles il instituait un régime de faveur.

Des Sénatus Consulte réglaient (art. 3) :

L'exercice des droits politiques — l'état-civil des personnes — la distinction des biens et les différentes modifications de la propriété — les contrats et les obligations conventionnelles en général — les manières dont s'acquiert la propriété par succession, donation entre vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription — l'institution du jury — la législation en matière criminelle — l'application aux colonies du principe de recrutement des armées de terre et de mer.

C'étaient les seules garanties législatives accordées

aux Antilles. Toutes les autres matières étaient régies par des décrets simples ou de règlements d'administration publique, et il en était de fort importantes. On peut citer :

La législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sauf les réserves prescrites par l'art. 3, — l'organisation judiciaire — les cultes — l'instruction publique — la presse — l'administration municipale — l'organisation municipale — l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs.

*
**

Un nouveau sénatus-consulte vint en 1886 apporter quelques modifications au système de 1854 en accordant aux conseils généraux des trois colonies privilégiées, des pouvoirs très étendus. Nous aurons occasion au chapitre VII d'insister sur cette réforme.

CHAPITRE QUATRIÈME

L'ASSIMILATION MORALE DES ANTILLES

Avant d'aborder la question de l'organisation politique des Antilles, il importe de savoir comment est composée la population de ces colonies, et de rechercher si leurs mœurs et leur civilisation répondent à celles de la métropole.

I. Les Indigènes.

Lors de l'arrivée des Français aux Antilles, ces îles étaient habitées par les Caraïbes. Ceux-ci n'étaient pas les premiers habitants de ces pays. « A une époque fort éloignée, ils étaient venus des côtes du Mexique, avaient massacré les Ygneris qui occupaient les îles et épousé leurs femmes. » (1)

De mœurs douces et paisibles, les Caraïbes vivaient

1. Sidney-Daney, *Histoire de la Martinique*.

dans une égalité parfaite, sans chefs, ni lois, dans une véritable anarchie primitive. De religion peu ou point ; seulement certaines pratiques superstitieuses. Les religieux établis dans la suite aux Antilles voulurent voir une croyance à l'immortalité dans le soin avec lequel les indigènes enterraient leurs morts.

« Ils étaient encore à l'âge de la pierre polie et n'étaient pas dépourvus d'instincts artistiques » ainsi que le prouvent les différents objets rapportés par les premiers missionnaires.

Certains auteurs prétendent que les Caraïbes étaient anthropophages et rattachent cette coutume à une curieuse superstition (1). On s'accorde au contraire à dire qu'ils étaient pleins de fierté et fort jaloux de leur indépendance. « C'était chose impossible que d'en tirer du service ; ils ne pouvaient souffrir d'être commandés et quelque faute qu'ils fissent, il fallait bien se garder de les reprendre ou seulement de les regarder de travers. Ils ne faisaient que ce qu'ils voulaient, quand ils le voulaient et comme ils le voulaient (2) ».

Les missionnaires n'arrivèrent presque jamais à les convertir, et en 1874, à Saint-Vincent, les Jésuites n'avaient pu baptiser que « des enfants moribonds. » Cette résistance était due en grande partie « à la mau-

1. Ils croyaient qu'en se nourrissant de la chair d'un ennemi vaincu, le guerrier héritait de son courage. Mais le fait n'est pas prouvé et beaucoup le démentent.

2. Labat, *Voyage aux îles d'Amérique*, 1724.

vaise impression que les sauvages avaient conçue de la mauvaise vie des chrestiens ; la plus grande injure qu'ils pouvaient faire à un homme, c'était de l'appeler chrestien » (1).

Il faut ajouter qu'on ne put jamais les réduire en esclavage.

*
**

L'assimilation de ces indigènes eût été, comme on le voit, fort malaisée ; elle fut à peine essayée.

Malgré l'appui que les colons avaient à maintes reprises trouvé en eux contre les Anglais, ils leur firent une guerre d'extermination sans merci. Il y eut toute une série d'expéditions dirigées par les gouverneurs de la Guadeloupe et de la Martinique de 1635 jusqu'à 1660, et finalement les Caraïbes furent isolés à la Dominique et à la Saint-Vincent à la suite d'un traité conclu entre les Français et les Anglais (2).

II. Les Colons

Les indigènes une fois chassés des îles, les colons français ne tardèrent pas à y affluer.

Déjà, dès le commencement du XVII^e siècle, beaucoup de Français étaient allés s'installer aux Antilles. Ils y

1. Dutertre, *Histoire générale des Antilles habitées par les Français*, tome II.

2. Amiral de Rosemal, *Notice statistique des Colonies françaises*, tome I.

furent de plus en plus encouragés par de nombreuses dispositions insérées par la royauté dans les chartes des diverses compagnies.

Bien des individus auraient volontiers quitté la France pour aller tenter fortune à l'étranger, mais ils en étaient empêchés par le mauvais accueil qu'il recevaient dans les autres pays, et par les déchéances qu'ils encouraient dans leur patrie. Louis XIII profita de cet état de choses, pour diriger vers les colonies les différents courants d'émigration, en édictant des mesures de faveur pour les colons. Par l'article XIII de la charte de la Compagnie des Iles de l'Amérique (1642), il concédait le titre et tous les droits de Français « à tous les descendants des Français établis esdites îles et même aux sauvages qui seront convertis au catholicisme (1). »

Beaucoup parmi les membres de la noblesse profitèrent de cette faveur. C'était surtout « les cadets de famille, des gentilshommes qui n'avaient pu faire fortune dans la mère-patrie, ou qui fuyaient leurs créanciers, ou qui voulaient échapper à un passé peu favorable. Les lettres de cachets, les édits qui punissaient les duels, trouvaient aussi place parmi cette émigration de haute souche (2) ». Tous ces nobles pouvaient d'ailleurs agir ainsi sans déroger, le gouvernement

1. Pauliat. *Politique coloniale sous l'Ancien Régime*, page 209.

2. Leroy-Beaulieu. *Colonisation chez les peuples modernes*, page 159.

royal ayant déclaré que « le titre d'associés ne diminuerait en rien de ce qui est de la noblesse, privilèges, etc. » (article XII. Charte de 1635) (1).

Aux yeux des riches bourgeois, Louis XIII fit miroiter la perspective d'un anoblissement facile ainsi qu'il est dit dans l'article VII de la Charte de 1642 (1).

Ce moyen réussit si bien qu'à la révocation de la Compagnie, le roi s'engagea à « ériger en fiefs avec haute, moyenne et basse justice les terrains de quatre ou cinq cents arpents qui seraient établis en quatre ou cinq ans et auraient soixante engagés et quatre-vingt nègres. » La seule condition nécessaire, était « de planter des mûriers pour l'élevage des vers à soie. »

Le roi fournit à ces pays des artisans, en promettant des avantages très appréciables à ceux qui partiraient aux colonies et en leur accordant le titre de « maîtres de chefs-d'œuvre après six ans passés là-bas. » (article XIII, Charte de 1635. Article XIV, Charte de 1640).

A ces diverses catégories de colons, vinrent s'ajouter un grand nombre d'aventuriers, de gens ayant à cacher une erreur ou une faute du passé ; ou simplement des petits commerçants à moitié ruinés, ou encore des individus de tout rang attirés aux Antilles par la vie large et facile qu'on y menait, par la connaissance

1. Pauliat. Ouvrage déjà cité, pages 201, 207 et suiv.

des grandes richesses qui s'y faisaient rapidement ; ou par des alliances conclues avec les familles établies dans ces pays.

Jules Duval nous dit à ce sujet que « la souche nobiliaire des premiers fondateurs s'accrut successivement des greffes qui lui vinrent de la grande propriété territoriale, des hauts fonctionnaires établis dans le pays, enfin de quelques Français émigrés qui avaient remarqué à la cour la beauté et la richesse des filles créoles. Grâce à ces émigrations et à ces alliances, il n'y avait guère au dernier siècle, de famille en France qui n'eût son représentant aux colonies ; aussi nos possessions d'outre-mer tenaient-elles dans le cœur de la patrie une place qu'elles ont perdue. » (1)

Toutes les classes de la société depuis la petite bourgeoisie jusqu'à la haute noblesse étaient représentées dans la société coloniale. Et tous ceux qui la composaient, suivant leur fortune et leur rang, avaient des possessions territoriales plus ou moins étendues, *une habitation*, comme on disait à cette époque, et on les désignait sous le nom générique d'*habitants*.

Mais il fallait des travailleurs pour mettre en valeur les propriétés ; on les recruta de deux façons : en France et en Afrique, au moyen des *engagements* et de la *traite*.

1. Jules Duval. *Les colonies et la politique coloniale de la France*, page 142.

* *

Le Compagnies se prirent dès le début, fort habilement pour recruter en France des travailleurs.

Elles commençaient, nous dit Pauliat (1), « par se livrer à une étude raisonnée des localités de France dont les habitants pouvaient être plus facilement susceptibles de s'acclimater dans ses possessions, ou dans lesquelles, pour une raison ou pour une autre, il y avait plus de chance d'enrôler des colons.

Cette enquête préalable achevée, elles s'arrangeaient pour faire afficher sur toutes les places publiques le dessein de leur établissement, et le faire publier aux prônes des grand'messes du royaume. Des autorisations spéciales devaient toujours leur être délivrées à cet effet. Le plus souvent cependant, une fois qu'elles avaient jeté plus spécialement leur dévolu sur telle ou telle province, elles y envoyaient des hommes à elles ; ce que nous appellerions aujourd'hui des agents d'émigration ». Ceux-ci exposaient aux habitants les avantages de la colonisation, leur vantaient les charmes de la vie de colons ; en un mot, tâchaient de les séduire et de les décider à traiter avec la Compagnie. Ils y réussissaient généralement et l'on vit souvent : d'une même province de France partir tout un exode de gens qui emportaient avec eux les mœurs, le patois et l'accent de leur pays natal. »

1. Pauliat, *op. citat.*, page 115.

Les hommes recrutés ainsi étaient les *engagés*. On les appelait aussi les *trente-six mois*, à cause du contrat passé entre eux et la compagnie : ils étaient transportés gratuitement aux colonies ; mais là, pendant trois ans, ils devaient servir de leur personne. Leur situation était, paraît-il, fort cruelle « plus pénible même que celle des Africains ». Ils étaient de véritables esclaves blancs, dont la servitude avait un terme restreint.

Dès le début, ils avaient à souffrir. « Transportés sans qu'on calculât pour ces Français, comme on fait aujourd'hui pour les Indiens et les Chinois, la hauteur du pont, la quantité d'air respirable et d'eau potable, » ils trouvaient à leur arrivée, là-bas, des maîtres qui pensaient seulement à tirer d'eux tout ce qu'ils pouvaient fournir, et d'autant plus vite que la durée de leur engagement était plus courte. « Européens engagés et noirs achetés étaient courbés, dans l'origine, sur la même glèbe, avec cette différence toutefois, que ceux-là étaient esclaves à temps, et que, ne faisant pas partie du patrimoine, ils ne trouvaient pas comme ceux-ci dans l'intérêt bien entendu du maître, une sorte de garantie contre les traitements excessifs. »

Mais cette situation si dure au début prenait fin, quand le terme fixé par le contrat était arrivé. L'engagé recevait une concession de la compagnie, et se trouvait transformé en petit propriétaire. Dès lors il prenait rang dans la société et formait la classe inférieure,

celle des *petits blancs*. C'était là l'élément vigoureux et laborieux, celui qui avait apporté les mœurs et les coutumes du *peuple français*.

III. Les Noirs.

A côtés des Français venus de la métropole, il y avait dans la population un second élément : l'élément noir.

*
* *

Le gouvernement royal, après avoir révoqué le privilège de la compagnie des Indes, s'était trouvé devant une situation simplifiée. Il aurait pu peupler ses territoires coloniaux comme il l'entendait et en interdire même l'accès aux étrangers. A cette époque, les rapports internationaux n'avaient pas encore le caractère de libéralisme qu'ils ont atteint dans notre siècle, et cette mesure n'eût attiré aucune réclamation.

Dans ces conditions, les Antilles, occupées uniquement par des Français, eussent formé de suite un véritable prolongement du territoire métropolitain par delà les mers, et le problème de l'assimilation morale ne se serait pas posé.

La royauté n'agit pas ainsi, mais néanmoins la tâche lui fut facile. Elle n'eut pas à lutter contre les obstacles que rencontrent ordinairement les peuples colonisateurs.

*
* *

En effet, l'œuvre de l'assimilation morale est souvent fort complexe. Elle l'est surtout quand les indigènes forment une nation organisée, ayant des mœurs spéciales auxquelles ils sont attachés, des traditions et une histoire personnelle. Elle l'est d'autant plus que les différences de langue et de religion sont plus grandes, et que le développement de la civilisation est plus avancé.

Ces difficultés que la France a rencontrées au XIX^e siècle, notamment en Algérie et en Indo-Chine, n'existaient pas au XVII^e siècle à la Guadeloupe et à la Martinique. Les esclaves amenés de toutes parts n'avaient aucun lien moral entre eux ; ils n'avaient point de religion, point d'idiome commun. De plus, ils étaient amenés petit à petit dans les îles et se mélangeaient assez vite à la population venue de la métropole, dont ils prirent la *langue*, la *religion* et les *mœurs*.

La suppression de l'esclavage ne fit que consacrer leur qualité de Français.

CHAPITRE V

LA SITUATION DES ANTILLES SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

La chute de l'Empire devait amener une modification complète dans le régime appliqué aux Antilles. Dès les débuts de la Troisième République, la politique traditionnelle des gouvernements libéraux envers ces colonies fut reprise et le principe de l'assimilation appliqué à nouveau.

I. La Constitution de 1875 et l'Organisation Politique des Antilles

Le gouvernement de la Défense nationale avait convoqué les électeurs de France par le décret du 8 septembre 1870 (1) ; il convoqua ceux des colonies par celui du 10 septembre. Et, fait à noter, dans ces deux décrets, il spécifia que la convocation avait lieu en vue

1. B. L., 12^e série, t. n^o 22, p. 13.

d'élire « une Assemblée Constituante ». Dans sa pensée, il était donc hors de conteste que les colonies représentées étaient un prolongement du territoire métropolitain, puisqu'il appelait leurs députés à préparer et à voter la constitution générale.

Il est vrai, qu'en raison des événements, ces deux actes du gouvernement de la défense nationale ne reçurent pas d'application. Le décret du 23 septembre « en considération des obstacles matériels » ajourna les élections. Mais il faisait prévoir une nouvelle date ; et celle-ci fut fixé par le décret du 29 janvier 1871 : *la France et certaines colonies*, parmi lesquelles les Antilles, devaient élire 758 députés.

L'Assemblée Nationale qui vota la constitution de 1875 et rétablit en France le régime républicain, comprenait donc les représentants de nos vieilles colonies. Ce fait a une certaine importance — qu'il ne faut pourtant pas exagérer — mais dont on doit tenir compte, si l'on se rappelle que l'amendement Wallon fut voté le 10 janvier 1875 à une voix de majorité, et que tous les députés coloniaux étaient du parti républicain. C'est donc grâce à la représentation des Antilles, de la Réunion et des Indes que la métropole a dû de jouir des nouvelles garanties de droit public accordées par la constitution : il était juste que ces colonies en eussent leur part.

Cette raison, toute de sentiment, ne fut pas celle qui dicta la conduite de l'Assemblée en matière coloniale.

Elle pensait en réalité, que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion étaient arrivées depuis longtemps à un degré de développement suffisant pour bénéficier des institutions métropolitaines. Pendant les cinq années qu'elle siégea, il ne fut question à aucun moment de placer ces colonies hors la loi commune. Les travaux préparatoires des lois constitutionnelles donnent à cet égard des renseignements très précis : on y voit que le projet même du gouvernement de Mac-Mahon consacrait la politique de l'assimilation, et que la Commission des Trente adoptait ces dispositions. En effet, d'après le projet, le Sénat devait être composé de trois éléments : 1° de sénateurs de droit ; 2° de sénateurs nommés par le président de la République ; 3° de sénateurs élus *par les départements et les colonies*.

La loi constitutionnelle du 24 février 1875, bien que fort différente des propositions gouvernementales, conserva les mêmes principes en matière coloniale. Elle était formelle et visait les trois colonies déjà nommées : la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, auxquelles elle adjoignait les établissements français de l'Inde.

Les lois organiques des 2 et 30 août 1875 complétaient l'œuvre de la Constitution.

*
* *

Le gouvernement, pourtant, n'appliqua pas le même

régime aux départements et aux colonies. Pour lui, il ne suffisait pas de faire rentrer les Antilles dans la constitution, il fallait encore voter une loi d'organisation, indispensable pour adapter les nouveaux principes aux anciennes institutions locales.

A cet effet, plusieurs commissions extra-parlementaires furent constituées.

En 1876, l'amiral Fourichon, alors ministre de la marine, prépara la solution en consultant les administrations coloniales : « Par suite des changements introduits dans l'état politique de la métropole, leur disait-il dans une circulaire datée du 15 avril, et de la part accordée aux colonies dans la représentation nationale, il me paraît nécessaire de modifier le régime créé par les sénatus-consultes de 1854 et de 1866, afin de mettre ces actes en harmonie avec les principes posés par la constitution du 25 février 1875. D'un autre côté, l'ordonnance organique de 1827 modifiée en 1833, n'est plus en rapport avec l'état actuel des choses. Je désire que la législation générale des colonies soit remaniée au point de vue d'une intervention plus large du pouvoir législatif et du conseil d'Etat. »

En 1878, l'amiral Pothuau organisa la première commission qui fut présidée par M. le comte Rampont. Elle devait « étudier les modifications que seraient susceptibles de recevoir les institutions administratives en vigueur dans nos colonies, en vue de les rapprocher le plus possible de celles qui régissent la métropole ».

Les travaux ne donnèrent qu'un résultat minime : la commission se contenta d'indiquer certaines modifications secondaires aux rouages administratifs.

La Grande Commission, instituée par décret, dès la formation du cabinet Duclerc en 1882, ne devait pas mieux réussir. Le rapport du président du Conseil avait pourtant nettement posé la question. « La Commission recherchera, disait-il, les modifications à apporter à la législation coloniale, et examinera si le statut colonial actuel répond encore aux exigences de la situation présente, à l'assimilation progressive de nos possessions avec la métropole, et au droit que possèdent nos diverses colonies d'être représentées au Parlement. A ce propos, il y aura lieu de voir si, *en raison de leur situation toute différente des autres*, il ne serait pas possible d'assimiler plus complètement les trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, et d'en faire de véritables départements, en les rattachant aux différents ministères. » Malheureusement, le cabinet tomba presque tout de suite et la Commission n'avait pas encore pu aborder l'étude de cette question.

Ainsi, aucune de ces tentatives n'aboutit. Les esprits étaient à cette époque, beaucoup trop préoccupés par la lutte acharnée que se livraient les différents partis politiques, pour s'intéresser sérieusement aux petites colonies. La loi organique des Antilles n'a donc pas été faite dans les années qui ont suivi la promulgation de

la Constitution. Elle ne le sera pas davantage par la suite.

Les Antilles se trouvaient par ce fait dans une situation qui a pu paraître anormale, exceptionnelle, mais qui, en tout cas, est fort intéressante à étudier.

*
* *

Quels étaient les textes qui régissaient ces colonies ?

Un seul point était indiscutable : la Constitution s'appliquait aux deux Antilles comme à tous les autres départements. Les habitants de ces deux îles étaient promus par elle à la dignité de *citoyens* et avaient droit à une représentation parlementaire dans les mêmes conditions que ceux de la métropole. Sur les autres points, elle était muette.

Mais ce texte ne se suffisait-il pas à lui-même ? N'était-ce pas méconnaître la portée de la Constitution que de croire indispensable qu'elle fût complétée ? Cette loi organique que l'on demandait et que le gouvernement avait voulu préparer, ne risquait-elle pas de fausser le principe émis en 1875, de tourner la loi constitutionnelle ?

Qu'est-ce, en effet, que le privilège d'être régi par une constitution, si ce n'est celui de se trouver sous le droit commun, de se voir appliquer un régime où l'équilibre entre les différents ordres d'autorités est établi sur des bases identiques pour tout le territoire. Le

pouvoir constituant pourrait, à *la rigueur*, écarter une portion du pays de la loi constitutionnelle : il a, en effet, un pouvoir souverain que rien ne peut limiter. Mais, s'il ne l'a pas fait, peut-on ensuite déclarer que sous la même constitution, il y aura des citoyens ayant des droits différents, des garanties différentes ? Les mots s'excluent dans de pareilles propositions. La constitution est en effet, si l'on peut s'exprimer ainsi, l'ensemble des garanties accordées aux citoyens, et la même constitution ne peut, suivant les parties du territoire, comprendre certaines garanties ou non. Elle est une et le législateur la viole s'il en restreint l'application.

La situation des Antilles en 1875 se trouvait donc semblable à celle des départements français. Il n'y avait plus, au point de vue légal, aucune différence au moins *pour l'avenir*. Députés et sénateurs des colonies concourraient au vote de la loi qui est une pour tout le pays. Les différentes dispositions législatives, votées par les Chambres, leur seraient appliquées dans les conditions générales, sauf les différences de détail que leur éloignement et leurs conditions sociales justifieraient.

Il est vrai que, dans le passé, la législation n'avait pas été la même pour ces colonies et la métropole. Mais ces deux parties du pays sortaient d'une situation analogue : toutes deux venaient de traverser une période de réaction, et leurs institutions administratives

avaient besoin d'un remaniement. On aurait ainsi procédé en même temps aux modifications des deux groupes et les différences injustifiées du passé se seraient effacées méthodiquement et progressivement.

Cette manière de voir qui était, croyons-nous, conforme à la conception constitutionnelle, ne fut pas adoptée en fait. Le gouvernement et la jurisprudence jugèrent que, nonobstant les changements de constitution et de politique coloniale, le Sénatus-consulte de 1854 subsistait ; qu'il restait la loi organique des Antilles, tant qu'une autre ne serait pas faite.

La Guadeloupe et la Martinique se trouvent donc à la fois représentées au Parlement français et régies par une législation d'exception, soumises à la constitution républicaine et à la constitution impériale.

Cette situation a duré déjà près d'un quart de siècle et peut-être durera-t-elle encore un certain temps. Il serait pourtant indispensable de la faire cesser, car, l'intérêt de la métropole se déplace, abandonne ses vieilles colonies, pour s'attacher presque exclusivement à ses nouvelles possessions.

II. Différences existant entre les Antilles et les nouvelles colonies

Au début du régime actuel, le domaine colonial de la France était fort restreint. Il comprenait seulement

deux grandes colonies : 1^o Celles qui étaient régies par les sénatus-consultes de 1854 et 1866, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion ; 2^o Celles qui n'avaient pas obtenu les mêmes garanties. Parmi ces dernières, quatre seulement avaient une certaine importance. C'étaient la Guyane, la Cochinchine, le Sénégal et la Nouvelle-Calédonie ; les autres n'étaient que des îlots ou des territoires secondaires : Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte et Nossi-Bé, les Etablissements français de l'Inde.

Parmi des possessions coloniales aussi peu étendues les trois vieilles colonies avaient une place toute spéciale et favorisée, due à leur ancienneté, à leur passé et à leur vie politique.

Depuis, un changement complet s'est opéré. La guerre de 1870 fut le point de départ du nouvel état de choses. La force d'expansion de la France se trouvait arrêtée en Europe. Notre pays ne pouvait rester les yeux toujours fixés vers l'est, dans une inaction nuisible. Il lui fallait, dans l'intérêt même de ses revendications futures, porter son activité vers d'autres points. La nouvelle attitude de l'Allemagne dans les questions économiques, devait être pour elle un enseignement et lui fournir une ligne de conduite. Dès lors, il lui fallait penser tout particulièrement à s'organiser en vue de la lutte économique et à se créer des débouchés : elle le fit après quelques hésitations.

Dans toute l'Europe continentale, la politique libé-

rale, inaugurée en 1860, au plus grand profit de l'Angleterre, était abandonnée. Successivement, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, étaient entrées dans une voie restrictive. A partir de 1881, ces différents Etats avaient accentué encore leur nouvelle politique et la Suisse les avait imités. La France, après une première tentative avortée en 1883, se décida en 1892 à suivre l'exemple donné. L'ancienne politique douanière libre-échangiste fit place à une politique de protection.

La contre-partie logique de ce nouvel état de choses était l'expansion coloniale. Il ne faut pas seulement organiser la production en vue de suffire au marché intérieur, il faut encore stimuler cette production et lui assurer des débouchés nombreux et sûrs. Le commerce avec des pays rivaux est toujours précaire : il est arrivé à différentes époques, et le même fait peut se reproduire, que subitement des pays nous fermaient leur marché. Il en résultait une surproduction, une crise qui troublait l'équilibre général des affaires. Ces inconvénients sont fort atténués quand on peut ajouter à l'échange international, des relations suivies et nombreuses de métropole à colonies.

La France avait donc besoin d'augmenter ses possessions hors d'Europe, et peu à peu elle y arriva. L'œuvre fut difficile dans ses débuts, ardue, impopulaire même. Pendant longtemps, le gouvernement eut à lutter contre l'opinion publique et contre le Parlement. Mais ses efforts persévérants furent couronnés, et à

l'heure actuelle, nous avons reconquis un empire colonial, sinon aussi important que celui du XVIII^e siècle du moins aussi étendu.

Tous les efforts et toutes les tentatives se sont dès lors portés vers ces nouvelles contrées. Les anciennes colonies se sont trouvées abandonnées au moment même où se faisaient sentir les effets désastreux de leur régime économique, et la crise dans laquelle elles entraient devait encore plus détourner d'elles l'attention et l'intérêt public. Ce fut le début de la période de décadence dans laquelle elles sont encore et qui est peut-être plus apparente que réelle.

Leur malheur est d'être noyées, perdues dans notre immense domaine colonial. Elles ne sont ni de la même origine, ni de la même nature que nos récentes acquisitions, et la situation politique qui leur est faite les met dans une position désavantageuse.

L'expansion coloniale de la France influera sur leur sort tant qu'on considérera les anciennes et les nouvelles possessions comme étant des colonies au même titre. C'est l'application logique d'une loi d'analogie dont les exemples abondent. La situation actuelle est exactement l'opposée de celle qui l'a précédée. Les Antilles et la Réunion formaient auparavant le plus beau joyau de notre domaine colonial : la législation faite pour elles était, pouvait-on dire, la loi générale : elle servait de modèle. En 1875, l'Inde obtint sa représentation parce que les Antilles et la Réunion en avaient

une et, par la suite on donna un député à la Guyane, à la Cochinchine et au Sénégal pour la même raison. Mais bientôt les acquisitions coloniales ayant continué, la balance pencha en sens inverse. L'équilibre était rompu au détriment des anciennes colonies ; leur état resta stationnaire la Guyane, la Cochinchine et le Sénégal qui avaient un député mais pas de sénateur, gardèrent une représentation incomplète : et l'évolution des Antilles fut arrêtée pour longtemps : il est même à craindre que l'avenir de toutes ces colonies ne soit désormais lié au sort de nos nouvelles colonies.

Déjà dans le passé, on ne s'est plus occupé de voter la loi organique que le gouvernement préparait dès 1876. Pour l'avenir le danger est encore plus grand. A la période de conquête va succéder une période d'organisation, et il est à craindre que le système appliqué à l'ensemble de nos possessions ne le soit aussi par extension à la Guadeloupe et à la Martinique. Celles-ci ne pourraient qu'en souffrir.

Parmi les politiques possibles, d'une manière générale, l'autonomie pourrait certainement être recommandée. Nous avons en Asie et en Afrique deux groupes de possessions qui seraient en état de former des unités politiques et économiques. La situation est tout autre pour les Antilles. Elles sont au loin, isolées, de peu d'étendue. L'autonomie aurait, si elle leur était appliquée, tous les inconvénients qui lui sont inhérents, sans présenter d'avantages appréciables. Au ^{xvii}^e et

au XVIII^e siècle, il en avait été différemment. La France avait alors dans la mer des Antilles, un véritable empire qui aurait pu jouir d'une certaine liberté : la Guadeloupe et la Martinique n'étaient que les satellites de la grande île de Saint-Domingue, qui elle-même était proche de la Louisiane. Nous avions ainsi au centre de l'Amérique un ensemble de possessions unies les unes aux autres et qui pourraient être comparées, sous certains rapports, au groupe Indo-Chinois que nous venons d'acquérir.

Les Antilles seraient sacrifiées, même si l'assimilation était la politique de l'avenir. Toutes nos colonies sont trop neuves pour pouvoir supporter ce régime. Tout au plus peut-on orienter leurs destinées dans cette voie. Pour la Guadeloupe et la Martinique, il y aurait forcément un arrêt dans le progrès, car il faudrait attendre que l'évolution générale eût franchi les premières étapes.

L'hypothèse de la formation d'un Parlement colonial leur serait encore moins favorable. Les représentants de ces deux îles seraient trop peu nombreux pour avoir une influence réelle dans une telle assemblée, et la dissemblance existant entre les anciennes colonies et les nouvelles ne donnerait pas au nouveau Parlement une compétence supérieure à celle du Parlement métropolitain. Par contre, bien des inconvénients apparaîtraient ; et l'abandon définitif de la politique tradi-

tionnelle à l'égard des Antilles ne pourrait qu'augmenter l'état de malaise de ces colonies.

*
* *

La Guadeloupe et la Martinique ont donc tout à perdre, si on ne sépare leur mode d'administration de celui adopté pour les nouvelles colonies. Celles-ci ne gagneront pas moins à être distinguées des anciennes colonies, du moins de la plupart d'entre elles, dont la situation sociale et politique est toute différente de la leur.

On peut, en effet, affirmer que c'est seulement à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Réunion et à la Guyane que la constitution de 1875 a pu être appliquée d'une façon normale. Ce qui ne veut pas dire que d'autres colonies n'envoient pas aussi leurs représentants au Parlement français, mais dans celles-ci, il n'y a qu'une apparence de représentation : le régime républicain n'a pas pénétré dans les mœurs, n'a pas créé une vie politique comme dans celles-là.

A la Cochinchine, sur une population de plus de deux millions d'habitants, il n'y a que 2.440 électeurs. Tout le reste, c'est-à-dire l'immense majorité des habitants, comprend des sujets français et non des citoyens. Cette situation paraît paradoxale si l'on considère que la Cochinchine est un pays de suffrage universel. On ne peut pas dire dans de telles conditions que le député

soit le représentant de la colonie : il n'est élu que par les fonctionnaires auxquels viennent s'ajouter quelques indiens naturalisés et quelques colons. Le résultat des deux derniers scrutins a montré que le candidat le plus favorisé avait obtenu seulement 806 voix en 1893 et 936 en 1898. C'est, on le voit, bien différent de ce qui se passe en France et aux Antilles où tout Français majeur et capable est électeur, et où la majorité varie ordinairement entre 4.000 et 10.000 voix.

Au Sénégal (1), « on a perfectionné le système de la Cochinchine ; on est arrivé à inscrire sur des listes de fantaisies jusqu'à 9.224 électeurs. Dans la discussion récente à laquelle l'élection du Sénégal a donné lieu, le 9 juillet 1898, le rapporteur qui concluait à la validation s'exprimait ainsi : « Le corps électoral se compose de 600 à 700 blancs, de 400 mulâtres ou gens du pays et d'environ 8.000 noirs. La majeure partie des électeurs noirs ne comprennent ni ne parlent la langue française. Ils exercent leurs droits de citoyen sans se rendre compte de ce qu'ils font ; les opérations électorales les laissent indifférents et ils ne songeraient jamais à réclamer leur inscription sur ces listes si d'autres habitants de la colonie, plus diligents et plus intéressés qu'eux à exercer leur action sur les élections, ne les guidaient ou ne les suppléaient même dans

1. Voir à propos de ces colonies l'article de M. d'Estournelles de Constant dans la *Revue de Paris* du 1^{er} janvier 1899. — *Journal Officiel*, les séances de la Chambre des Députés du 18 juin 1896, 9 et 11 juillet 1898.

les phases de leur vie de citoyen. » Les électeurs sont conduits aux urnes par le chef du village qui les fait voter par bandes. En réalité le chef seul vote, et il est sans exemple que les habitants d'un village ne suivent pas ses ordres. Un chef vaut tant de voix, dit-on, 100 voix, 200 voix, autant de voix que d'habitants. On vote à bulletin ouvert afin que toute surprise soit impossible.

Aux Indes la mesure est comble : soixante à quatre-vingt mille électeurs sont inscrits et presque personne ne vote ! Les candidats n'ont pas besoin de faire campagne, ni de se faire connaître, ni même d'entreprendre le voyage ; de mystérieux intermédiaires se chargent de tout. Quant au corps électoral, *les élections aux Indes ne dépendent pas du tout de la volonté des électeurs* : sur 60.000 électeurs inscrits, il y en a plus de 55.000 qui n'ont pas la *qualité de citoyen français* ; leurs bulletins de vote ne leur appartiennent pas ; ils dépendent de 3 ou quatre agents électoraux. Voici d'ailleurs la constitution du collège électoral indien, d'après le rapporteur chargé de conclure à la validation de la dernière élection :

1° Electeurs purement indigènes, non français, non soumis à nos lois, ne parlant pas notre langue ne connaissant rien de nos mœurs	72.828
2° Electeurs indigènes distincts des premiers en ce sens seulement qu'ils acceptent les règles de notre Code civil.	3.194
3° Electeurs français ou européens et fils d'Européens	569
Total.	<u>76.591</u>

M. d'Estournelles de Constant a conté une anecdote intéressante sur la manière dont le scrutin fonctionne : on peut la retrouver dans la discussion sur la suppression de l'esclavage à Madagascar qui a eu lieu en 1896. « Il y a quelques jours, dit l'orateur, un de mes collègues m'assurait que dans une des dernières élections locales qui ont eu lieu aux Indes, des colons — car il faut vous dire que les colons ne sont pas très satisfaits de ce régime — des colons ont eu l'idée fort simple d'ailleurs, de se poster près de la mairie et de compter combien il se présenterait de votants pour déposer un si grand nombre de bulletins (à chaque élection il y a de 20.000 à 60.000 bulletins de vote). Ils sont arrivés à la fin de la journée au chiffre de 9 votants, » Et M. d'Estournelles ajoute : « D'autres Français, ont envoyé à leurs amis à Paris les résultants anticipés d'une élection locale, et pour que ces expériences soient plus frappantes, ils ont choisi des candidats de fantaisie, MM. Cousin, Delcassé, Charles Dupuy, Magnard ; ces candidats furent élus sans exception avec exactement le nombre de voix prévues.

Ce que nous venons de dire de l'Inde, du Sénégal et de la Cochinchine ne s'applique pas, il est vrai, à la Réunion et à la Guyane. Ces deux colonies se rapprochent des Antilles et pourraient être traitées comme elles : pourtant, il existe entre ces deux groupes de possessions des différences assez marquées pour nécessiter des traitements spéciaux.

A la Guyane, il faut tenir compte de l'existence des établissements pénitentiaires (1) et de la position géographique de ce pays, enclavé au milieu de possessions étrangères et de grands états voisins.

A la Réunion, c'est la conquête de Madagascar qui a changé l'orientation de la politique. Cette colonie qui, dans le passé, avait eu un régime identique aux Antilles et qui leur ressemblait par tant de points, semble dans l'avenir devoir s'en différencier de plus en plus.

Seules, la Guadeloupe et la Martinique continuent leur marche ancienne vers une assimilation plus grande.

1. Cf. J. Leveillé. — La Guyane et la question pénitentiaire coloniale.

CHAPITRE VI

LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES ANTILLES.

L'examen auquel nous venons de nous livrer à l'égard de nos différents groupes de colonies, a montré l'intérêt qui s'attache à l'organisation prochaine des anciennes colonies de la mer des Antilles.

Il nous faut rappeler à ce propos dans quelles conditions le problème se pose pour elles.

Les décrets de 1871 et la Constitution ont appliqué le principe de l'assimilation en leur accordant une représentation parlementaire. Mais, dans l'ordre judiciaire et dans l'ordre législatif, ces deux colonies ont été maintenues dans la même situation que sous l'Empire. L'application du suffrage universel et les agitations politiques qui en furent la conséquence, ne pouvaient dès lors avoir que des inconvénients. Elles en ont eu de fort grands, et l'on peut dire que la triste situation dans laquelle se débattent à l'heure actuelle ces deux îles, est en grande partie causée par le régime politique auxquelles elles sont soumises.

La question se limite au maintien ou à la suppression du droit de représentation au Parlement métropolitain.

Si l'on abandonnait la vue de l'assimilation, ce serait forcément pour adopter une politique d'assujettissement, puisque l'autonomie ne peut convenir à ces pays et que personne d'ailleurs ne préconise cette dernière solution. Il resterait à savoir si cette marche en arrière serait possible, et s'il serait conforme aux traditions françaises de priver tout à coup les populations de la Guadeloupe et de la Martinique des libertés précédemment accordées.

Si, au contraire, l'on maintenait la représentation, il faudrait rendre aux Antilles les garanties connexes établies par la Constitution et dont l'application du Sénat consulte de 1856 les a privées.

*
* *

Nous allons étudier cette dernière hypothèse. Nous examinerons d'abord dans quelles conditions fonctionne la représentation parlementaire ; ensuite nous traiterons de l'ordre judiciaire et de l'ordre législatif dans leurs rapports avec la Constitution.

I. La représentation des Antilles dans le passé.

Sous l'ancien régime, il ne pouvait être question pour les Antilles d'avoir une représentation parlemen-

taire proprement dite. Il n'y avait à cette époque que des Etats généraux, et jusqu'à la fin du XVIII^e siècle ils n'avaient pas été convoqués : la dernière convocation datait de 1514 et l'acquisition de nos colonies était postérieure à cette époque. On ne savait donc si le gouvernement accorderait aux Antilles le droit de députer.

Ce point fut tranché vers 1789.

Dès 1788, Saint-Domingue, la plus importante des îles d'Amérique, avait désigné neuf députés chargés « de la représenter à l'Assemblée Nationale promise par le roi au Parlement » (1). Le conseil d'État refusa de les « reconnaître » par décret du 11 septembre, et en décembre de la même année, le gouverneur de la colonie, du Chilleau, autorisa celle-ci à émettre des vœux pour ou contre la représentation aux Etats généraux, mais seulement par requête signée de cinq propriétaires : une sixième signature annulerait l'acte ».

Malgré ces premières tentatives, la question n'était pas tranchée, lors de l'ouverture de l'Assemblée. Le règlement royal du 24 janvier 1789 sur l'élection des députés aux Etats généraux est muet. Certains auteurs (2), pensent qu'il les exclut implicitement. Nous ne le croyons pas. Il est vrai que « la base choisie pour la représentation est celle des baillages et séné-

1. Deschamps, ouvrage déjà cité, p. 62.

1. *Ibid.*, p. 67.

chaussées ayant député en 1614 », mais cette disposition qui ne faisait que maintenir le droit ancien, n'excluait pas forcément les colonies : il semble plutôt que la question restait en suspens. Un autre passage du même règlement donne raison à cette opinion. Le roi affirme en effet qu'il veut « que ses sujets soient *tous* appelés aux élections qui doivent former la grande et solennelle assemblée des États Généraux ». Or — il faut le rappeler — le gouvernement n'établissait pas de différence entre les habitants des colonies, qui étaient sujets au même titre que ceux des provinces.

On dit encore que « cette exclusion serait conforme aux exceptions et aux traditions gouvernementales. » car « les colonies étaient domaine royal, administrées directement, sans le concours d'assemblées locales. » Cette doctrine est peut-être exacte pour certaines colonies ; en tout cas elle ne l'est pas pour les Antilles. Il suffit de se reporter à ce qui a été dit au début de cette étude et de se souvenir qu'en 1787 et en 1788, des *assemblées coloniales* avaient été créées à Saint-Domingue, à la Martinique et à la Guadeloupe.

D'ailleurs, si le texte du règlement du 24 janvier passait sous silence les colonies, il n'en fut pas de même du discours de Necker, à l'ouverture des États. « Un jour viendra peut-être, disait-il, où, associant à vos délibérations les députés des colonies, vous jetterez un

regard de compassion sur ce malheureux peuple dont on a fait un barbare objet de trafic. » (1)

Le gouvernement n'avait pas tranché de lui-même la question. Il invitait l'assemblée à s'en occuper.

Le 8 juin 1789, c'est-à-dire un mois après l'ouverture des Etats-Généraux, les députés de Saint-Domingue se présentèrent à l'Assemblée. L'accueil qu'ils reçurent différa suivant les ordres : la Noblesse et le Clergé ne leur furent pas sympathiques, mais le Tiers-Etat « leur accorda la séance sauf à statuer sur leurs droits d'après l'examen de leur nomination et de leurs pouvoirs », « bien qu'il ait été observé à leur égard qu'il n'y avait pas eu de convocation. » (2) Le principe de la représentation coloniale était ainsi reconnu par la partie de l'Assemblée qui devait l'emporter dans les luttes révolutionnaires.

Le 4 juillet (3), le débat s'ouvrit sur le nombre de députés à reconnaître à chaque colonie. Il fut engagé à propos d'une requête adressée par la Société Massiac et ne tarda pas à s'élever : Mirabeau dès ce jour, précisa le problème colonial et montra qu'il roulait tout entier autour de la question fondamentale de la représentation. L'Assemblée sembla ne pas comprendre

1. *Archives parlementaires*, tome VIII.

2. Brette, 1, 301-302. D'après le récit des séances des députés des communes et le procès-verbal de la Chambre des Communes n° 1, p. 39, et n° 3 p. 13, T. I.

3. Cf. Procès-verbal, 7 sept. *Arch. Nat.* D. XXV. 85. Voir aussi Deschamps, p. 66.

toute l'importance du sujet et accorda les sièges demandés sans s'occuper de la politique de l'avenir : Saint-Domingue eut six députés. Le 22 septembre (1) sur le rapport de Barrère, il en fut donné deux à la Guadeloupe. On admit ensuite à titre exceptionnel « et sans que cette mesure pût tirer à conséquence pour les prochaines législatures » trois députés élus par l'Assemblée électorale du Petit-Bourg ». La Guadeloupe eut donc en réalité à la Constituante cinq représentants titulaires. La Martinique (2) en obtint deux.

*
v *

La Constution de 1791 tout en accordant aux colonies de la mer des Antilles une certaine autonomie, ne leur enleva pas leurs députés. « Le nombre des représentants au corps législatif, disait-elle, est de 745 à raison de 83 départements dont le royaume est composé, et *indépendamment de ceux qui pourraient être accordés aux colonies.* »

Elle créait ainsi une situation bizarre, analogue à celle existant de nos jours, mais encore plus contradictoire que celle-ci. « Il en résultait en effet que les colons concouraient aux lois de la métropole et que la métropole ne concourait pas aux leurs. »

Cet état de choses dura jusqu'en 1795.

La Constitution du 5 fructidor an III restitua à la repré-

1. *Arch. Parl.* T. XVX, p. 384.

2. *Arch. Parl.* T. XIX, p. 445.

sensation coloniale son véritable caractère, en rétablissant l'assimilation. Mais ce fut de courte durée. En l'An VIII, les Antilles se retrouvèrent hors la loi et il ne devait plus être question pour elles de représentation jusqu'à la Monarchie de Juillet.

*
* *

Le gouvernement de Louis-Philippe ne rendit pas leurs députés aux colonies, mais il prépara le rétablissement de la représentation.

Dès 1833, « les colonies demandaient à faire entendre leurs voix dans les Assemblées de la nation et la Commission de la loi du 24 avril devant la Chambre des députés leur répondait « sans prononcer sur l'avenir », que « les trois quarts de leur population tenus en servitude personnelle étaient hors la loi commune » ; que par conséquent les députés élus par elles « ne seraient que les mandataires d'une seule classe, des organes de ses intérêts, bien ou mal entendus, et non les représentants de la population entière. »

La loi de 1841 augmenta les réclamations coloniales. « L'Etat s'était attribué le droit de lever des impôts sur des pays français, habités par des Français, et qui n'étaient cependant pas représentées dans les Assemblées législatives de la nation. Cette violation des principes constitutionnels appelait d'une manière irrésistible, l'établissement d'une représentation coloniale ». On assista alors « à un compromis dont personne

aujourd'hui ne songerait, sans doute, à tirer vanité, et qui donna lieu, à un certain moment, en pleines séances des Assemblées à de piquantes personnalités : complétant de leur propre initiative l'insuffisante délégation qui leur était accordée, les colonies chargèrent moyennant rétribution des membres de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés, de défendre officieusement leurs intérêts devant le Parlement métropolitain. »

*
* *

La Deuxième République, ayant supprimé l'esclavage, rétablit la représentation parlementaire des Antilles et de la Réunion, mais n'eut pas le temps d'opérer la réforme coloniale.

*
* *

L'Empire, d'après ses traditions, devait, ruiner l'œuvre de 1848. Il n'y manqua pas, et établit le régime des sénatus-consultes.

Il peut être intéressant néanmoins d'examiner les raisons données par le gouvernement impérial pour refuser toute représentation :

« Pour l'élection, disait le représentant du pouvoir exécutif, il aurait fallu choisir entre le suffrage universel et le suffrage restreint.

Le premier est admirable dans les circonstances suprêmes ; il est le salut des nations ; c'est à ces

moments solennels, en face des périls sociaux que sa voix doit être entendue ; la voix du peuple est alors, nous l'avons vu, l'instrument des desseins de la Providence. Il n'y a pas aux colonies, un intérêt dans l'élection en rapport avec le jeu périlleux de cette immense machine gouvernementale, et là le danger serait plus grand qu'ailleurs. En 1848, c'est une révolution sociale qui s'y est accomplie ; le joug ancien de la servitude a été brisé pour toujours ; mais si d'imprudentes paroles ou des excitations perfides jetaient dans l'esprit des populations émancipées quelque crainte sur la durée de leur conquête, la tranquillité des colonies pourrait être troublée.

Le second mode ne pourrait avoir pour base que la propriété ou le cens ; or, les statistiques nous apprennent qu'à la Martinique, par exemple, les hommes de couleur, il y a quelques années, ne possédaient environ qu'un neuvième des propriétés immobilières et un sixième seulement est propriétaire.

On évaluait à 5.000 hectares les terres cultivées appartenant à la population de couleur, tandis que le nombre que possède la population blanche s'élève à 30.000 hectares.

Sur les 2.465 maisons existant au Port-Royal et à Saint-Pierre, la classe blanche en possède 1500 rapportant annuellement 1.500.000 francs, et le restant de la population 900 d'un revenu de 500.000 francs.

Cette situation ne peut pas être beaucoup modifiée depuis lors.

Ce système électif aurait donc pour conséquence forcée de concentrer presque exclusivement l'exercice des droits civiques entre les mains d'une seule catégorie de citoyens et de celle qui, malgré le caractère irrévocable de l'émancipation et son acquiescement définitif à cet acte, peut longtemps encore, quoique à tort, être suspecte d'intérêts opposés ou de regrets ennemis.

Le but de la constitution présente est de garantir à tous les citoyens des colonies sans distinction d'aucune sorte, le bienfait de l'égalité devant la loi ; c'est pour cela qu'elle consacre expressément l'abolition de l'esclavage. Personne ne peut vouloir que cet acte de souveraine justice devienne une cause d'oppression contre ceux qui l'ont conseti, accepté ou ratifié. Or, chose triste mais vraie, la liberté politique aux colonies dans les circonstances présentes, serait l'ennemie de l'égalité politique ! La domination électorale appartiendrait aux blancs avec le suffrage restreint ; elle passerait aux noirs avec l'élément du travail ou le suffrage universel. » (1)

1. Procès-verbaux des séances du Sénat. Séance du 21 juin 1852. Tome I, pages 458, 459 et 460.

II. La représentation des Antilles à l'heure actuelle.

Les objections faites autrefois à la représentation des Antilles sont tombées avec la suppression de l'esclavage et ont perdu toute leur force avec la fusion de plus en plus complète des divers éléments de la population. Ceux qui les avaient soulevées ont successivement désarmé, et l'on a pu voir l'un des adversaires les plus résolus de la représentation coloniale s'incliner devant le fait accompli, en ce qui concerne les colonies dont nous nous occupons : « Nous ne voulons pas retirer aux quatre vieilles colonies, dit M. d'Estournelles de Constant, la faveur d'envoyer des représentants au Parlement : il n'est plus possible d'enlever à des populations de sang français un droit dont elles sont fières et que de successives générations ont exercé. »

La question a maintenant changé de face. C'est la représentation des autres colonies auxquelles on s'attaque. On le fait de deux manières : en s'appuyant sur des raisons particulières à ces diverses possessions — que nous n'avons pas à examiner — et sur un argument d'une portée générale, que nous ne pouvons pas négliger.

Les députés coloniaux, dit-on, représentent des

intérêts différents de ceux de la métropole, des intérêts quelquefois contradictoires.

N'est-il pas illogique de leur permettre de décider sur des questions qui n'intéressent pas leurs électeurs ? Est-il admissible que la situation constitutionnelle de la France puisse être fixée grâce à leur intervention, comme elle l'a été en 1875 ? Peut-on également admettre que la chute d'un ministère dépende d'eux ? « N'a-t-on pas vu en effet l'ancien député de la Cochinchine, M. Blancsubé, mener l'attaque contre le cabinet Freycinet-Goblet et le renverser sur quelle question ? la mairie centrale de Paris ! Et à quel moment ? En juin 1882, pendant la plus grave crise politique que notre politique étrangère ait traversée depuis 1870, à la veille de l'occupation de l'Égypte par les Anglais. »

Est-il raisonnable aussi de laisser ces députés voter des charges et régler un système fiscal alors que ces mesures législatives n'auront aucune application dans leurs circonscriptions ?

L'objection ainsi présentée ne manque pas d'un certain relief. Mais elle est plus spécieuse que probante.

On ne peut l'admettre ni au point de vue des principes, ni au point de vue des faits. En effet, d'après la fiction constitutionnelle, le député est le représentant non pas seulement de sa circonscription, mais de la France toute entière. C'est l'intérêt général qu'il doit examiner et non l'intérêt local : il doit faire prédominer le premier sur le second. Que la réalité ne coïncide

pas toujours avec cet idéal, c'est une conséquence fatale qui dépend tout à la fois de la nature humaine et du milieu électoral, de la responsabilité de l'élu devant ses électeurs et du caractère toujours plus ou moins impératif du mandat de député. Mais ces considérations sont aussi exactes pour les départements que pour les colonies et l'objection a la même force qu'elle s'applique aux uns ou aux autres. Ne voit-on pas journellement les députés se préoccuper avant tout de défendre les intérêts politiques ou économiques de leur contrée qui sont opposés à ceux des autres provinces, et souvent sur une question douanière intéressant les pays du Nord, la majorité n'est-elle pas formée d'une coalition des députés du Midi. On peut donc sans témérité dire qu'il serait dans bien des cas aussi logique d'empêcher de prendre part au vote les députés de certains départements que ceux des colonies.

Il faut pourtant reconnaître que l'opinion adverse gagne beaucoup de force si les colonies représentées ne sont pas assimilées à la métropole : plus les différences sont grandes entre elles et la mère-patrie, et plus on comprendrait que leurs députés n'intervinssent pas. La fiction constitutionnelle cesse alors d'être vraie : la situation n'est plus la même entre les députés des circonscriptions où les garanties publiques sont en vigueur et ceux de ces pays soumis à un régime en partie arbitraire ; dans un cas, en effet, l'intérêt local est

une partie de l'intérêt général ; tandis que dans l'autre il en est indépendant.

Il résulte d'un tel état de choses deux conséquences à l'égard des Antilles, une positive et l'autre négative : la participation de ces colonies aux lois qui ne sont pas faites pour elles, et le désintéressement de plus en plus grand du Parlement métropolitain qui n'a pas à s'occuper des intérêts de ces colonies dans la confection des lois générales.

III. Dangers de la coexistence des sénatus-consultes de 1854 et 1866 et de la représentation coloniale.

Les députés des colonies par leur nombre restreint ont, par rapport à leurs collègues, une situation particulière, avantageuse sur certains points, désavantageuse sur d'autres.

Il est certain qu'ils se trouvent noyés au milieu de la masse des députés et des sénateurs ; mais pour cette raison même les Chambres les écoutent peut-être avec plus de faveur et d'attention.

L'infériorité principale de leur position tient à une autre cause. C'est qu'en réalité le contrôle des Chambres est beaucoup moins efficace pour l'administration des colonies que pour l'administration des départements. Les Antilles, pour ne parler que d'elles, sont trop éloignées pour qu'on sache bien ce qui s'y passe. De

plus, la garantie principale du régime parlementaire, la responsabilité ministérielle, si elle existe en droit pour ces pays, est fort réduite en pratique. On ne renversera jamais un cabinet sur une question spéciale à l'une des îles d'Amérique, et l'on aura raison. Mais ce fait constitue pour les représentants de ces pays une inégalité fort grande.

*
* *

Dans un système logique d'assimilation, il y aurait eu lieu de donner aux Antilles une garantie supplémentaire pour rétablir l'équilibre entre elles et les départements.

La situation qui leur est faite est tout opposée et renferme certains inconvénients, certains dangers même qu'il faut signaler.

*
* *

L'établissement de la représentation coloniale aux Antilles devait avoir pour résultat d'y introduire les agitations inhérentes à la politique. Cet inconvénient était prévu, et ses mauvais effets, pensait-on, seraient contrebalancés par les avantages que ces colonies retireraient de l'application du droit commun et des garanties constitutionnelles.

Sous l'Empire cette idée était déjà courante. On voit dans les travaux préparatoires du Sénatus-consulte de 1854, que si le Sénat et le gouvernement repoussaient l'idée d'appliquer pour l'instant le suffrage universel à ces colonies, c'est parce qu'à leur avis, la situation so-

ciale des Antilles ne permettait pas encore de rendre complète leur assimilation.

En 1871, la politique coloniale du second Empire fut abandonnée et l'on commença par établir la représentation coloniale. Mais, on continua malheureusement à appliquer le sénatus-consulte de 1854 ; et en persistant dans un régime d'exception, tous les inconvénients du suffrage universel aux Antilles ont apparu sans aucun contrepoids.

*
* *

Les dangers de cette situation tiennent donc, d'une part, à la représentation coloniale et, de l'autre, au système appliqué aux colonies. Mais cette façon de s'exprimer n'est pas absolument exacte. Il n'est pas vrai de dire que le coupable soit la représentation, car si elle faisait partie d'un ensemble logique d'organisation, on ne pourrait pas lui opposer les mêmes reproches. On ne peut pas dire non plus que ce soit le régime organique en vigueur, car il a été appliqué pendant longtemps sans présenter ces inconvénients et il a fallu l'arrivée du gouvernement de la République pour que ces résultats soient faussés. C'est donc seulement de la coexistence de ces deux ensembles organiques que vient le mal.

De ces deux parties du problème, s'il en est une qui soit simple, l'autre est extrêmement complexe et l'étude en est difficile : il se produit en effet une série de rap-

ports qui s'enchaînent les uns aux autres et dont on détruit le caractère en considérant séparément tel ou tel membre isolé. Il faut se contenter tout d'abord d'examiner la situation d'ensemble, de montrer autant que possible le fonctionnement simultanément des différents rouages politiques, et, c'est seulement après, qu'il sera passible d'analyser la situation respective dans les trois ordres d'institutions : législatif, judiciaire et gouvernemental.

*
**

C'est un fait constant que plus le centre politique est petit et plus les luttes sont ardentes. En France même, il suffit de s'éloigner de la capitale pour voir les questions de clocher prendre une importance progressive. Pourtant l'arrondissement le plus distant de Paris en est encore bien proche et les questions générales y ont assez de retentissement pour étouffer souvent les querelles locales.

Les Antilles, au contraire, par leur éloignement, se trouvent, à ce point de vue, dans une situation très mauvaise. Elles sont livrées entièrement aux agitations sans que rien n'en vienne contrebalancer les excès. Si l'on ajoute que dans ces pays les questions de classe sont renforcées par des questions de race, on comprendra quelles peuvent être la vigueur et l'étendue des passions politiques.

Le rôle de l'administration peut être un rôle d'arbitre

dans ce cas. Mais ce qui est possible — cela ne veut pas dire que le fait se soit présenté souvent avant 1870 — ce qui est possible quand les habitants des colonies ne sont pas appelés à voter, ou quand le gouvernement métropolitain n'est pas responsable devant les Chambres, ne l'est plus sous un régime parlementaire de suffrage universel.

Le député colonial prend une importance très grande. Les termes du rapport que nous avons établi précédemment se trouvent renversés. Le même individu qui ne peut mettre un ministère en échec sur une question coloniale est dans une situation privilégiée quand il s'agit d'affaires métropolitaines. Il ne dépend pas de ses électeurs pour ces questions et peut se comporter comme il l'entendra. Dans ces conditions, son vote et, à plus forte raison, son intervention à la tribune lui donnent vis-à-vis du gouvernement une importance très grande : celui-ci doit compter avec lui.

D'autre part, l'administration locale ne peut que difficilement entrer en lutte avec le parti qui domine dans la colonie et dont le député est le chef. Le gouverneur qui a des pouvoirs très étendus dans son gouvernement n'en dépend pas moins d'un ministre qui ne peut contrôler par lui-même les actes de son subordonné. Souvent il arrivera que le gouverneur sera rappelé ou déplacé pour des raisons de politique locale, d'intérêts électoraux, et sur la demande de la représentation coloniale ou du plus influent de ses membres.

Or, par suite du régime exceptionnel appliqué aux Antilles, l'avancement de tous les fonctionnaires se trouve dans la main du gouverneur. L'administration centrale ne peut faire aucune nomination sans les présentations de celui-ci. De plus, les magistrats sont amovibles et placés dans une situation analogue à celle des autres fonctionnaires. Si bien qu'en définitive tous les membres de l'administration locale, s'ils ne veulent pas être brisés, doivent être les clients du parti politique qui l'emporte et du député élu par ce parti.

Le régime organique, issu du sénatus-consulte de 1854, a donc faussé le rôle de la représentation coloniale et ce système, qui avait été créé à l'origine dans un but d'union et de tranquillité, a, par suite de l'introduction du suffrage universel, dévié de son but, et mis les Antilles en pleine anarchie.

Il peut être intéressant de connaître à ce sujet la pensée d'un des membres de la représentation. Voici comment s'exprime l'un d'eux dans un article (1), écrit en réponse à M. d'Estournelles de Constant : « La plus grande part de leur activité (il s'agit des députés et des sénateurs des colonies) est consacrée, quelque répugnance qu'ils puissent en avoir, à réclamer la bienveillance d'un ministre pour des *fonctionnaires amis*, à se mettre en garde contre les influences contraires qui voudraient accaparer toutes les faveurs pour en

1. *Indépendant de la Guadeloupe*, nos des 16 février, 23 février et 2 mars 1899.

faire un moyen de domination politique, à stationner en solliciteurs dans les bureaux... Tous les quatre ans, ajoute l'auteur, le suffrage universel entre partout en mouvement. On voit apparaître des antagonismes étranges — républicains contre républicains — des conflits d'ambitions où les questions de personnes tiennent beaucoup plus de place que les idées, des excitations politiques — sans programmes politiques — qui font taire tous les autres soucis, et dont les effets se prolongeront longtemps après la cessation de la crise électorale, au grand détriment des individualités vaincues... Et, tandis que les partis se déchirent pour la conquête d'un titre qui ne confirme aucun pouvoir effectif sur les choses dont ils auraient le plus de raison de se préoccuper, les colonies s'appauvrissent tous les jours... »

*
**

Le maintien du sénatus-consulte de 1866 peut avoir lui aussi des effets qu'on n'avait pas prévus lors de son vote. Il avait accordé aux Conseils Généraux une certaine autonomie en matière financière, des pouvoirs bien plus étendus que les assemblées locales n'en ont en France.

C'était une réaction contre l'ancienne situation économique des Antilles et un régime fort libéral. Mais elle venait un peu tard pour avoir des effets utiles, et le retour de la République, l'introduction des luttes poli-

tiques aux Antilles menacent aujourd'hui de transformer cette mesure en un véritable danger.

Les Antilles traversent pour le moment une crise économique très grave qui tient à la mévente du sucre et la métropole leur vient en aide par des détaxes et des primes. Or, dans l'une de ces colonies, cet appui se trouve contrebalancé par les actes de l'assemblée locale. A la Guadeloupe, en effet, le parti socialiste a conquis une majorité au conseil général : il veut arriver à un nivellement des fortunes et trouve un moyen d'y parvenir en activant la chute de la seule industrie agricole du pays. Il a donc voté des droits fort élevés sur la sortie des sucres, et cela malgré une dépêche du ministre des colonies.

Le système fondé par l'Empire, si imparfait qu'il fût, valait mieux que le régime actuel, car « toutes ses parties s'accordaient les unes avec les autres. Il est manifeste que la République de 1870, en restituant aux colonies le suffrage universel et la représentation parlementaire, a troublé toutes les notions qui avaient présidé à la confection des sénatus-consultes et rompu l'équilibre de cette organisation savamment combinée. *Les membres des Conseils généraux ont cessé d'être*, pour les gouverneurs, des collaborateurs choisis, par conséquent dociles — nous faisons seulement allusion ici, bien entendu, à un état de droit ; — ils sont devenus les libres élus de leurs concitoyens ; et, par ce seul fait, ils ont acquis, vis-à-vis des gouverneurs, un indépen-

dance — nous allions dire une prépondérance — que le sénatus-consulte de 1866 n'avait pas eu intention de leur donner. »

IV. De la Suppression de la Représentation Parlementaire des Antilles

Nous ne nous occupons, dans cette étude, que de l'hypothèse où la représentation coloniale serait maintenue par la Guadeloupe et la Martinique. Nous sommes pourtant amenés, par notre sujet même, à nous demander comment la suppression de cette Représentation pourrait être opérée, si une loi ordinaire pourrait accomplir une telle réforme, ou si une loi constitutionnelle serait nécessaire.

Il faut, semble-t-il, faire ici encore une distinction entre les différentes colonies : on se trouve, en effet, en présence de deux groupes coloniaux :

1° Les quatre colonies visées par la loi constitutionnelle.

2° Les colonies ayant obtenu un fragment de représentation, grâce à une loi ordinaire.

Pour les quatre premières, il y a lieu simplement d'appliquer la même règle que pour toute la France. Si l'on admet qu'une loi ordinaire puisse supprimer les députés et les sénateurs d'un département, une loi

de même nature pourra le faire pour nos quatre colonies. Mais si, comme nous le pensons, l'intervention du Congrès est indispensable, elle l'est au même degré pour toutes les décisions territoriales visées par la loi de 1875. — C'est, comme l'on voit, en présence d'un gros problème de droit constitutionnel que nous sommes, mais il n'est pas spécial aux Antilles, et il nous a paru intéressant de le limiter, bien que nous n'ayons pas la prétention de le trancher.

Pour les autres colonies représentées, une loi ordinaire serait suffisante. — Il faut pourtant ajouter qu'à notre avis, la solution serait tout autre, si ces colonies éalisaient également des députés et des sénateurs. Dès lors, elles rentreraient dans le domaine de la Constitution et se trouveraient dans une situation analogue à celle faite par l'Espagne à certaines de ses colonies. Il existe, en effet, dans ce pays, une théorie constitutionnelle, admise par les différents partis politiques, et qui veut que toutes les garanties constitutionnelles soient étendues aux possessions coloniales du moment qu'une représentation parlementaire leur a été concédée. Ce fait est d'autant plus curieux que l'Espagne applique à ses colonies une législation spéciale : il s'est vérifié pour Cuba et pour Porto-Rico.

CHAPITRE VII

RÉGIME LÉGISLATIF

Pouvoirs des Chambres et du Gouvernement La loi et le Décret

Le sénatus-consulte de 1854 a été maintenu en vigueur, bien que le régime impérial ait disparu et que des principes nouveaux aient été introduits par la Constitution de 1875.

Il s'agit de savoir jusqu'à quel point cette manière de faire est légale et même constitutionnelle.

I. Valeur de la Délégation faite par le Sénatus-Consulte de 1854 à l'égard de toutes les colonies

Dans une première opinion, on déclare que la délégation faite par le sénatus-consulte a été abolie com-

plètement, à l'égard de toutes les colonies. C'est la thèse soutenue par M. Al. Isaac, dans plusieurs ouvrages.

Il se demande dans l'un d'eux (1) si « le Sénatus-consulte, qui n'a été que le complément, la continuation de la Constitution de 1852, peut avoir conservé toute sa force en présence d'une constitution républicaine qui n'a pas fait d'exception à l'égard des colonies » et il conclut « qu'il y a antagonisme entre les institutions que l'Empire disparu a laissées aux colonies et les principes nouveaux que la République y a introduits ».

Au Congrès colonial international de 1889, (2) il disait de même : « Une conséquence des changements survenus en 1870 et consacrés par la Constitution de 1875, c'est que le gouvernement ne peut plus *logiquement*, ni même *constitutionnellement* revendiquer le pouvoir de statuer par décrets, comme il le faisait à l'époque où la représentation parlementaire des colonies n'existait pas, sur certains intérêts coloniaux. »

Au congrès national (3) il prenait l'initiative d'un

(1) Constitution et sénatus-consulte. p. 14 et s.

(2) Procès-verbaux du Congrès colonial international de 1889. p. 142.

(3) Procès-verbaux du Congrès colonial national. — Vœu présenté par M. Isaac à la Section chargée de l'étude des questions constitutionnelles: « La Section, considérant que le seul fait de la représentation d'une colonie dont les assemblées législatives de la métropole implique la nécessité de l'application plus ou moins étendue à cette colonie

vœu sur le même point, qui était adopté après quelques observations de MM. Révoil et Godefroi.

La même pensée se retrouve dans certaines propositions de lois et dans certains rapports déposés par le même auteur sur le bureau du Sénat. « On ne peut admettre, dit-il, que ces sénatus-consultes aient encore juridiquement la même valeur qu'ils avaient sous le régime des institutions impériales. Ce qui est vrai, c'est qu'un certain nombre de leurs dispositions, ont pu survivre à la chute de l'ancienne constitution, parce que ces dispositions, comme celle du fameux article 75 de la constitution de l'an VIII, avaient un caractère plutôt réglementaire que législatif. On n'en saurait dire autant des parties de ces deux actes qui contenaient une abnégation expresse du pouvoir législatif ; et tout au moins de fortes réserves sont nécessaires sur ce point. » (1)

de la Constitution nationale. — considérant que les dispositions des sénatus-consultes de 1854 et 1855 ne s'accordent pas avec les principes de la Constitution actuelle, et que d'ailleurs la distribution des pouvoirs législatifs qui avaient été faite par ces deux actes n'a pu conserver toute sa force après l'abrogation de la constitution dont elle dépend, émet le vœu :

« Que l'organisation des différentes colonies représentées au Parlement soit mise en rapport avec l'ensemble des institutions métropolitaines ;

« Exprime en outre l'avis que le maintien de ce qu'on a appelé le régime des décrets est inconciliable avec une représentation parlementaire des colonies ».

1. Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 1890. Rapport présenté par M. Isaac au nom de la commission

M. Emile Jamais, sous-secrétaire d'Etat des colonies, au cours d'une discussion parlementaire a appuyé cette théorie de son autorité. Il a dit en effet : « ce texte (le sénatus-consulte en question), je le reconnais, doit disparaître ; il n'était que la conséquence et l'application à notre domaine colonial des principes de la constitution de 1852 ; il n'avait plus de raison d'être le jour où la République a donné la représentation parlementaire à certaines colonies et le jour où l'on a voté la constitution de 1875 » (1).

*
* *

D'autres auteurs pensent au contraire que rien n'empêchait « après 1870, le sénatus-consulte de 1854, de survivre aux institutions impériales. Ce qui disparaissait avec l'empire, disent-ils, c'était, en même temps que le Sénat lui-même, le droit que l'article 27 de la constitution de 1852 reconnaissait à cette assemblée. Le sénatus-consulte demeure applicable jusqu'au jour où il aura été régulièrement abrogé, car il s'analyse en une délégation de pouvoirs régulièrement faite (2). »

chargée d'élaborer une proposition de loi relative aux modifications à introduire dans l'organisation coloniale.

1. Séance du Sénat, 23 mai 1892.

2. Duchêne. *Du régime législatif des colonies*, p. 125 et suiv.

*
* *

La pratique et la jurisprudence ont conclu dans le même sens, si bien que le principe de la spécialité, à l'égard de toutes les colonies, semble si évident qu'il paraît inutile d'en justifier la légalité : les arrêts de la Cour de cassation de 1884, 1887 et 1893 qui s'en occupent le considèrent comme constant.

On peut pourtant citer un exemple en sens contraire. La question s'est posée, il y a quelques années, de savoir si une loi d'amnistie — celle du 11 juillet 1880 — conçue dans des termes généraux, sans mention particulière des colonies, devait recevoir son exécution aux Antilles. L'autorité judiciaire, dans la colonie intéressée, était divisée sur ce point. Le ministère de la marine, saisi de la contestation, adopta la solution affirmative : il admit que les lois de cette nature avaient un caractère d'universalité, et qu'elles devaient s'appliquer, de plein droit, à tous les territoires français. Cependant le sénatus-consulte de 1854, dans aucune de ses parties n'autorise cette interprétation ; il ne prévoit pas de cas où une loi générale puisse être de plein droit appliquée aux colonies, -- même en vertu d'un ordre ministériel. La décision qui vient d'être rappelée n'est donc autre chose, et cela mérite d'être retenu, qu'une négation des sénatus-consultes, un hommage rendu à la constitution.

II. Valeur de la Délégation faite par le Sénatus-consulte de 1854 à l'égard des colonies comprises dans la Constitution.

Nous d'adopterons, pour notre part, aucune des opinions exposées. Une même raison s'y oppose : c'est que toutes s'occupent *du législateur colonial en général*.

La question ainsi posée ne peut comporter une réponse uniforme ; et c'est précisément parce que la plupart des auteurs n'ont pas eu soin de scinder le sujet, que des divergences aussi profondes se sont produites dans la doctrine. Les uns, voyant l'impossibilité où serait le Parlement français de légiférer d'une façon uniforme pour la métropole et les colonies d'Afrique ou d'Extrême-Orient, étaient naturellement portés à vouloir maintenir le Sénatus-consulte de 1854. Les autres, frappés de la contradiction existant entre les deux éléments de l'organisation des Antilles, à la fois assimilées et assujetties, voulaient à toute force que le législateur colonial fut le pouvoir législatif institué par la constitution pour la France.

Il faut faire une distinction.

Le Sénatus-consulte de 1854 établissait déjà une séparation entre la Guadeloupe, la Martinique et les autres colonies. La constitution de 1875 a maintenu cette division en deux groupes, mais elle a ajouté aux

trois anciennes colonies visées en 1854, les Établissements Français de l'Inde : ces quatre possessions avaient seules la faveur d'être régies par les lois constitutionnelles ; les autres n'étaient pas mentionnées par elles.

La constitution de 1875, on le sait, a un texte fort restreint : elle pose seulement des principes et laisse aux lois organiques le soin de les appliquer ; elle s'occupe de l'organisation des pouvoirs publics et règle leurs rapports *tels qu'elle les entend et pour le territoire qu'elle doit régir*.

Ce territoire quel est-il ? Est-ce seulement le territoire métropolitain ? Est-ce ce même territoire auquel on ajouterait celui des possessions coloniales ? Ce n'est ni l'un ni l'autre.

La constitution se charge elle-même de nous le dire. C'est la loi du 25 février 1875 qui nous permet de le savoir. Il se trouve en effet que la constitution quelque brève qu'elle soit, a tracé elle-même le mode d'élection de l'une de ses assemblées : pour des raisons d'ordre politique, les auteurs des lois constitutionnelles ont voulu donner à la loi organique du Sénat une garantie de durée et l'ont constitutionnalisée. Ils ont été amenés à indiquer le nombre de sièges sénatoriaux dévolus aux différentes parties du pays. Cette énumération des circonscriptions électorales nous donne les moyens de reconstituer l'ensemble du territoire auquel s'applique la constitution : il comprend tous les départements et

les quatre colonies précédemment énumérées. Il est vrai que les articles I à VII ont été déconstitutionnalisés en 1884. Mais peu importe, La révision de 1884 a eu seulement pour but de modifier le mode d'élection des sénateurs et de rendre plus faciles les modifications que le Parlement voudrait réaliser sur ce point. Elle n'a pas touché à notre question et n'entendait pas y toucher.

*
* *

Ce premier point établi, il reste une autre question à examiner.

La constitution a-t-elle une portée différente pour les diverses divisions du pays ou est-elle la même pour l'ensemble du territoire ?

On est porté à répondre que la question ne peut faire de doute et qu'une seule opinion doit recueillir tous les suffrages. Il est probable en effet que si tout le monde l'avait examinée comme nous venons de le faire, il n'y aurait pas eu de divergences. L'analyse de l'œuvre constitutionnelle va le montrer à nouveau.

Qu'a fait la constitution de 1875 ? Elle a établi deux pouvoirs : un exécutif et un législatif et elle a réglé leurs rapports, les conditions nécessaires à leur équilibre. C'est là l'ensemble de garanties qu'elle nous offre. On peut dire que c'est là *toute la constitution*.

Maintenir *pour certaines parties du territoire constitutionnel* le régime de l'empire, c'était changer la

base même de cette organisation, c'était faire pencher la balance en faveur du gouvernement et au détriment des Chambres ; c'était par conséquent violer la constitution.

III. Critique des arguments présentés en faveur du régime actuel

On s'est appuyé sur trois arguments principaux pour défendre la conduite du gouvernement et la jurisprudence des tribunaux : 1° sur un argument de fait, 2° sur un argument historique, 3° sur un argument tiré de la valeur particulière du sénatus-consulte de 1854.

•
••

L'argument de fait est une simple affirmation, la constatation d'un état de choses. Il sert de base à un arrêt rendu par la Cour de cassation le 2 mars 1893, conformément aux conclusions (1) du rapporteur le conseiller Poulet. « Attendu, dit l'arrêt, qu'il est de principe que les lois et règlements en vigueur en France ne

1. Le rapporteur s'appuyait sur deux arrêts précédents, l'un du 27 décembre 1884 et l'autre du 11 février 1887. On peut trouver ces deux arrêts au *Bulletin criminel* des arrêts de la Cour de cassation. T. LXXXIX, p. 590 et T. XCII, p. 87.

sont pas, à moins d'une disposition spéciale, applicables dans les colonies... ».

Il est à remarquer que la Cour considère l'ensemble des colonies sans faire de distinction. Elle pose un axiome général et l'étend aux Antilles : or nous avons montré que ce principe peut être vrai pour l'ensemble des colonies et ne pas l'être pour celles qui ont au Parlement une représentation complète. La jurisprudence de la Cour pêche donc au moins sur un point.

*
* *

On a essayé une justification historique de cet arrêt dans une note qui l'accompagne (1).

« Le principe que les lois et règlements en vigueur dans la métropole ne sont pas, à moins d'une disposition spéciale, applicables aux colonies, remonte très haut, dit M. Georges Appert dans la note que nous analysons. Cependant il semble qu'au début le gouvernement royal ait fait prédominer la règle contraire. Les premiers tribunaux créés dans une colonie (il s'agit de la Martinique) avaient ordre de juger *d'après les lois et ordonnances du royaume*. Les deux édits de mai et d'août 1664, portant établissement des compagnies des Indes occidentales et orientales sont formels sur ce point : « Seront les juges, établis en tous les dits lieux, tenus de juger suivant les lois et ordon-

1. Sirey. 1893. I. 273 et suiv.

nances du royaume et les officiers se conformer à la coutume de la Prévôté et Vicomté de Paris ». Voir dans le même sens, commission d'intendant de justice, donnée par le roi, 1^{er} avril 1699 ; instruction du 25 décembre 1703 ; etc. Le roi entendait-il par là disséquer seulement les lois et ordonnances antérieures à la conquête, c'est-à-dire faire pour les colonies la distinction que signale le rapporteur pour l'Algérie ? Aucun des textes précités n'autorise à le penser. »

6

Jusqu'ici il n'y a rien à redire à la thèse présentée par l'auteur de la note et nous n'avons cité ce début que pour bien préciser la pensée qui y est contenue et sur laquelle nous aurons occasion de revenir par la suite.

« Quoi qu'il en soit, continue M. Appert, notre principe se fait jour ensuite et apparaît de plus en plus nettement. Nous lisons, par exemple, dans une lettre de cachet du 25 octobre 1744 aux deux présidents des conseils supérieurs de Saint-Domingue : « Quoique je vous aie déjà expliqué ce que vous devez observer par rapport à l'enregistrement en mes conseils supérieurs des Isles-Sous-le-Vent de mes édits, déclarations et autres expéditions, je vous fais cette lettre pour vous dire que mon intention est que vous empêchiez qu'il soit enregistré aux dits conseils supérieurs non seulement aucuns édits, déclarations, arrêts, règlements et ordonnances, autres que ceux qui, par mes ordres, vous seront adressés par mon secrétaire d'Etat, ayant

le département de la marine, mais encore aucunes lettres de grâce, de rémission ou d'abolition, etc. » Sans doute les conseils supérieurs n'observaient pas scrupuleusement cette défense, car nous la retrouverons dans la correspondance du roi ou des ministres, et, par exemple, deux ans plus tard (ordre du roi du 9 décembre 1746) : « Je vous ai déjà fait savoir que mon intention est que vous ne procédiez à l'enregistrement d'aucuns de mes édits, déclarations, arrêts, ordonnances, etc., qu'après que le sieur gouverneur, mon lieutenant général, et le sieur intendant vous auront expliqué que je le désire ou le trouve bon. » Enfin l'ordonnance de juin 1766, rendue dans le but de réorganiser les colonies posa très nettement le principe (art. 15) : chacun des dits conseils supérieurs (de l'Ile de France et de Bourbon) se conformera dans ses jugements à la coutume de Paris et aux lois et ordonnances faites *pour le royaume en général*, dont nous avons ordonné et ordonnerons dans la suite l'enregistrement à chacun des dits deux conseils supérieurs. » Cet article est reproduit par l'ordonnance de novembre 1771 (art. 7). »

Il est vrai que vers le milieu du XVIII^e siècle, à la suite du développement de l'esclavage, une modification se produisit dans la conduite du pouvoir royal à l'égard des colonies. Elle ne fut pas cependant si complète que la note semble l'indiquer. On continua à pratiquer la méthode d'assimilation, mais des pouvoirs plus

grands furent accordés aux gouverneurs et intendants afin qu'ils pussent surveiller la législation et empêcher l'enregistrement de lois contraires au développement des colonies. D'ailleurs, les textes mêmes cités par M. Appert montrent qu'au fond rien n'était changé. Il n'y avait pas deux législations différentes, une pour la métropole, une pour les colonies : on appliquait les mêmes lois en France et aux Antilles, sauf exception. C'était une situation analogue à celle qui existerait à l'heure actuelle, si les lois métropolitaines étaient appliquées dans ces colonies de plein droit et si, dans certains cas cependant, une disposition contraire décidait autrement.

On peut dire d'une façon générale que la thèse développée par M. Appert pêche sur deux points.

D'abord elle a le tort de ne pas distinguer les Antilles des autres colonies. Nous avons dit, au début de ce chapitre, que sous la Constitution actuelle on se trouve en présence de deux groupes fort distincts de possessions : c'était déjà vrai sous l'ancien régime. Saint-Domingue, la Guadeloupe et la Martinique étaient privilégiées : tandis que pour certaines autres colonies la politique royale se modifiait par elles, l'évolution continuait dans le même sens qu'au xvii^e siècle et à la veille de la Révolution elle se complétait par l'acte royal du 17 juin 1787 qui créait pour ces trois îles des assemblées délibérantes sous le nom d'*assemblées coloniales*. Au début du xix^e siècle, la France n'avait

plus que quelques rares possessions coloniales et le régime presque uniforme pour toutes, fut modelé sur celui des Antilles. Plus tard, quand le mouvement d'expansion reprit hors d'Europe et que de nouvelles colonies vinrent s'ajouter aux anciennes, la Guadeloupe et la Martinique retrouvèrent leur ancienne place favorisée.

La théorie que nous attaquons a, en second lieu, le défaut de n'établir aucune différence entre les divers régimes politiques qui étaient pour l'assimilation et ceux qui l'ont repoussée. Elle les traite sur le pied d'égalité comme si les gouvernements royalistes et impériaux avaient eu la même conduite envers les colonies des Antilles que les gouvernements républicains. Or, il s'agit précisément de savoir si la Constitution républicaine de 1875 n'a pas modifié une loi de la période impériale.

D'après les principes généraux du droit, il faut, semble-t-il, distinguer entre les constitutions qui ont admis l'assimilation et celles qui ne l'ont pas admise.

Dans ce dernier cas, c'est-à-dire sur les régimes d'exception, la loi métropolitaine ne peut être appliquée que si une disposition expresse le dit. Le droit commun est la spécialité à moins que la Constitution ou tout autre loi ait décidé en sens contraire sur ce point (ce qui n'est pas possible).

Aux époques d'assimilation, au contraire, la règle est le régime commun, sauf disposition contraire. Nous

l'avions toujours vu jusqu'ici : trois Constitutions seulement ont compris les Antilles dans leur domaine : ce sont les Constitutions de l'an III, de 1848 et de 1875. Deux d'entre elles, les deux dernières, établissent une situation presque identique et permet de faire une comparaison utile. Toutes deux se trouvent en présence d'un état de choses réactionnaire, toutes deux rétablissent la représentation parlementaire, toutes deux sont pour l'assimilation. Mais l'une vient trente ans après la disparition de l'esclavage, tandis que l'autre était faite au moment même où l'on achevait à peine de réaliser cette importante réforme sociale. Aussi, les textes des deux constitutions sont-ils différents. L'une, celle de 1875, décide pour les départements et pour quatre colonies, l'autre, celle de 1848, ne contient qu'une promesse : elle a posé le principe de l'assimilation en donnant des députés aux colonies, mais elle déclare que provisoirement il faut maintenir certaines exceptions. Elle dit donc *expressément* que ces colonies « seront régies par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente constitution ».

Cette différence de rédaction entre les textes de 1848 et ceux de 1875 indiquait une différence de traitement ; ce n'est pas douteux. On peut s'en assurer en se rapportant aux travaux préparatoires de la loi constitutionnelle de la seconde république. Schallcher voulait que les colonies fussent soumises au même régime que les

départements, sans plus tarder, dès la promulgation de la nouvelle loi ; il demandait, en conséquence, la suppression de l'art. CIX. L'avis contraire prévalut, les Antilles furent maintenues *provisoirement* sous l'ancienne législation ; et si cette situation est devenue définitive, c'est que l'Empire a été établi peu après.

En 1875, il n'était pas besoin d'agir comme en 1848, car les lois métropolitaines pouvaient presque toutes être étendues aux colonies d'Amérique ; et la Constitution n'a pas reproduit l'alinéa d'exception inséré sous la seconde république. Elle indiquait un principe général auquel elle n'imposait aucune restriction : déroger à ce principe, c'était violer le texte même des lois constitutionnelles.

*
*
*

Le troisième argument invoqué tire sa force de la valeur particulière accordée par certains auteurs au Sénatus-consulte de 1854.

Cet acte du Sénat impérial n'a pas été aboli, nous dit-on, il n'a même pas été modifié : il faut l'appliquer tant qu'une loi n'y aura pas porté atteinte. La délégation faite par lui au pouvoir exécutif est donc maintenue.

Nous répondrons que l'on se trouve en présence d'un dilemme : ou bien le Sénatus-consulte a la valeur d'une loi constitutionnelle ou il ne l'a pas. Dans les deux cas il a été modifié.

Que le Sénatus-consulte fasse corps avec la Consti-

tution de 1854 ou non, peu importe. Une Constitution n'est pas forcément anéantie par cela seul que le régime qu'elle organisait a disparu. La Cour de cassation admet que les parties qui n'en ont pas été abrogées subsistent comme loi ordinaire.

Ainsi donc — si l'acte dont nous nous occupons avait la valeur d'une loi constitutionnelle (ce que nous ne pensons pas) les lois de 1875 l'ont abrogé en ce qui concerne les Antilles, la Réunion et l'Inde; — s'il n'avait pas la valeur d'une loi constitutionnelle, il en a été de même à moins que l'on ne soutienne qu'une loi ordinaire ne puisse être modifiée que par une autre loi ordinaire et non par une loi constitutionnelle.

C'est cette dernière idée qui ressort d'une façon plus ou moins confuse de la thèse de M. Appert et des autres défenseurs (1) de cette opinion. Il nous a semblé utile de la relever pour la combattre.

IV. Le principe de la spécialité législative ne répond pas à la communauté de législation. Inconvénients de cette situation.

Le principe de la spécialité législative, adopté par la jurisprudence, répond-il à une situation réelle; la législation de la métropole est-elle, d'une manière générale, différente de celle des Antilles?

1. Voir Duchêne, ouvrage cité.

Il n'en est rien : il y a, au contraire, une identité presque absolue. Un relevé rapide de diverses lois communes à la France, à la Guadeloupe et à la Martinique va nous le montrer.

Le Code civil a été promulgué à la Guadeloupe et à la Martinique par les arrêtés locaux des 16 et 18 brumaire an XIV.

Le Code de procédure civile par l'ordonnance du 19 octobre 1828.

Le Code d'instruction criminelle par l'ordonnance du 12 octobre 1828.

Le Code de commerce par l'arrêté local du 8 août 1808.

Le Code pénal par l'ordonnance du 29 octobre 1828.

Le notariat existe à la Guadeloupe depuis une époque antérieure à l'année 1688. Il y a été définitivement établi suivant les principes de la loi du 25 ventôse an XI, par le décret du 14 juin 1854. Ce même décret a statué pour la Martinique.

Ces deux colonies jouissent en outre :

De l'intégralité des droits politiques.

Elles ont :

La liberté de la presse ;

La liberté de réunion ;

Le jury ;

Des institutions communales identiques à celles de la France ;

Des institutions administratives plus indépendantes même que celles de la métropole.

La loi militaire de 1889 leur est applicable en droit et des mesures sont prises pour assurer en fait son application.

*
* * *

L'exposé que nous venons de faire, bien qu'incomplet, suffit à mettre en lumière la communauté de législation existant entre la Guadeloupe, la Martinique et les départements français. Il réduit à néant les arguments invoqués en faveur du régime des décrets et qui s'appuient sur les différences de mœurs, de civilisation.

Etant donné l'état de choses existant, le maintien du principe de la spécialité constitue deux dangers.

Il oblige, en premier lieu, les représentants des Antilles, conscients de leur devoir à monter à la tribune lors du vote de chaque loi pour en demander l'application à ces deux colonies : ils ne le font pas toujours, et raisonnablement on ne peut le leur reprocher. Mais leur abstention ou leur action a pour conséquence de donner à la législation coloniale un caractère quelque peu arbitraire. Cet arbitraire disparaîtrait si les lois étaient, en principe, communes à la métropole et aux colonies ; l'intervention des députés ne serait, dès lors, motivée que rarement, pour l'exposition des différences.

En second lieu, il arrive souvent que des modifica-

tions, des améliorations sont apportées à des lois en vigueur aux colonies : les colonies n'en profitent que si l'on pense à leur étendre les nouvelles dispositions légales. Nous pourrions citer de nombreux exemples où ces lois modificatives ne leur ont pas été appliquées ou ne l'ont été qu'après de nombreuses années.

ANNEXE

PARALLÈLE ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX DE LA MÉTROPOLE ET CEUX DES ANTILLES

Les pouvoirs législatifs des assemblées coloniales

L'organisation des conseils généraux des Antilles et de ceux de la métropole est analogue : sur ce point les dissemblances que l'on peut indiquer sont négligeables et ne touchent qu'à des questions de détail.

Il n'en est pas de même pour leurs attributions ; là, au contraire, on peut relever des différences fondamentales qui donnent à chaque groupe de conseils un caractère original : les assemblées départementales sont presque exclusivement des corps administratifs ; les assemblées coloniales sont à la fois des assemblées administratives et des assemblées législatives.

*
* *

Les conseils généraux des Antilles sont régis par le

sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Les conseils généraux de la métropole le sont par la loi du 10 août 1871.

Il n'est pas utile d'insister sur les attributions administratives confiées aux conseils par ces deux textes législatifs ; car ces attributions sont à peu près les mêmes aux colonies et en France.

Des développements plus considérables sont, au contraire, nécessaires en ce qui touche les attributions législatives.

La loi de 1871 est très brève sur ce sujet : l'assemblée départementale statue *sur la répartition* des impôts entre les arrondissements et *sur les demandes en réduction* formées par les conseils d'arrondissements ou par les communes (art. XXXVII, XXXVIII et XXXIX) ; elle vote les centimes additionnels *dont la perception est autorisée par les lois* et peut voter des centimes extraordinaires *dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances* (art. XL). Ce sont les seuls cas où elle agisse comme déléguée du Parlement.

Les pouvoirs conférés par la loi de 1871 au conseil général métropolitain sont donc fort limités : c'est à peine si l'on peut dire que ce conseil a des attributions législatives : il ne fait pas la loi, il la complète, et au-dessus de lui s'exerce constamment l'action des Chambres.

*
*

Le Sénatus-consulte de 1866 établit un régime de décentralisation bien plus prononcé.

Il remet entre les mains du conseil général colonial *toute la législation* de l'impôt. Son article II porte en effet : « Le conseil général délibère... 4° sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. » Un règlement d'administration publique suffit pour rendre exécutoire la décision du conseil. Ce fait appelle deux observations : en premier lieu, l'action du gouvernement est substituée à celle du Parlement ; en second lieu, le droit du gouvernement se limite à une acceptation ou à un refus ; il ne peut pas réformer ; il n'a pas d'initiative propre.

*
*

Les pouvoirs des conseils généraux coloniaux sont encore plus étendus en ce qui concerne le vote de l'impôt. Ici on ne trouve trace d'aucune limitation. Ce ne sont pas seulement des centimes additionnels ou extraordinaires que le conseil fixe, c'est *le principal* même de l'impôt.

L'article 1^{er} du Sénatus-consulte dit en effet : « Le Conseil Général vote les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie. Les délibérations prises sur les 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. »

*
**

Le Sénatus-consulte conférait également aux assemblées coloniales des attributions très vastes en matière de douane et d'octroi de mer.

L'article II s'occupait de ces questions : « Le conseil général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douane 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, le Conseil d'Etat entendu. »

La loi de douane du 11 janvier 1892 a modifié ces dispositions.

Actuellement, le tarif des douanes métropolitain est appliqué aux Antilles ; il l'a été par la *loi* de 1892. Néanmoins, à l'avenir, il ne sera pas nécessaire d'un texte législatif pour y apporter des modifications. Un règlement d'administration publique rendu après *avis* des conseils généraux suffira. Les pouvoirs des assemblées coloniales ont donc été transmis au *Gouvernement* et non pas au Parlement.

Quant à l'octroi de mer, il est toujours voté par le

Conseil Général : mais la loi de 1892 a déclaré que les tarifs ne seraient désormais rendus exécutoires que par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu.



Les pouvoirs effectifs des conseils généraux sont limités par le nombre et l'étendue des dépenses obligatoires : et sur ce point encore, la législation est différente pour la France et pour les colonies.

Dans la métropole, les dépenses obligatoires sont fixées par les Chambres ; aux Antilles, où ces dépenses sont beaucoup plus nombreuses, elles sont arrêtées par les représentants du pouvoir exécutif, et les délibérations des conseils généraux n'ont en cette matière qu'un caractère consultatif.

C'est une différence assez importante pour ne pas être négligée.

CHAPITRE VIII

RÉGIME JUDICIAIRE

L'Inamovibilité.

L'une des principales garanties de la liberté individuelle réside dans l'indépendance des autorités judiciaires.

Soit que l'on adopte la théorie des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, soit que l'on considère l'autorité judiciaire comme une partie du pouvoir exécutif, on est toujours amené à séparer l'administration de la justice des autres parties de l'organisation politique.

Tout le monde est d'accord pour maintenir la justice et le pouvoir législatif indépendants l'un de l'autre ; de plus, tandis que les uns séparent le pouvoir exécutif du pouvoir judiciaire, les autres séparent l'autorité administrative de l'autorité judiciaire.

Nous n'avons pas à entrer dans ces discussions doctrinales ; nous avons simplement à faire remarquer qu'à notre point de vue, les deux théories aboutissent à la même conclusion.



L'indépendance des autorités judiciaires a été garantie de façons différentes suivant les législations et suivant les époques. Sous l'ancien régime, au temps du pouvoir absolu, les juges qui achetaient leurs charges n'étaient pas entièrement sous l'autorité du roi. La vénalité des charges, contre laquelle on s'est tant élevé, et avec raison, formait une garantie pour ce temps-là (1).

En France, comme aux Antilles, « les juges ne pouvaient être privés de leurs fonctions que pour cause de forfaiture. »

Pendant la Révolution, les juges furent élus par les assemblées électorales. Ce système est encore en vigueur dans certains états Européens, et en particulier en Russie pour les juges de paix.

Depuis la Constitution de l'an VIII, les juges sont nommés par le pouvoir exécutif. Mais, à part la période impériale, notre législation a toujours accordé au juge, fonctionnaire du gouvernement, la garantie de l'immovibilité. « Un juge amovible ou révocable, disait

1. C'est ce qui explique que des philosophes comme Rousseau et Mably ont pu défendre cette ancienne coutume.

Benjamin Constant, est plus dangereux qu'un juge qui a acheté son emploi ».

L'avis de Jules Favre était analogue : « La condition du juge, disait-il, qui, nommé par le pouvoir exécutif, est privé de l'inamovibilité, est toute différente de celle du juge élu. Son autorité est essentiellement précaire. Il n'est qu'un simple mandataire ; sa valeur, quelle qu'elle soit, s'efface devant celle de son mandant. Il sera toujours supposé n'agir que par lui et pour lui. Il ne peut être l'homme de la loi, puisqu'il est l'agent du ministère. Il ne saurait avoir d'indépendance véritable, dès l'instant qu'on est en droit de penser que cette indépendance est impossible. Ainsi la magistrature, nommée par le pouvoir exécutif, « ne peut obtenir la confiance publique, qu'à la condition d'être inamovible. »

Quoi qu'il en soit de toutes ces digressions théoriques, le principe actuellement adopté en France et dans presque toute l'Europe est celui des juges nommés par le gouvernement, et jouissant de l'inamovibilité.

Cette garantie, qui ne figure pas, il est vrai, dans la Constitution de 1875, découle cependant des principes posés par elle. Or, la Constitution s'étend à tout le territoire français, aussi bien à celui de la métropole qu'à celui des Antilles, et le principe de l'inamovibilité, appliqué en France, ne l'est ni à la Guadeloupe, ni à la Martinique.

Cette différence avait-elle des raisons d'être dans le passé ? En a-t-elle encore à l'heure actuelle ?

I. Historique de la question

Sous l'ancien régime, dès la période primitive de l'existence des colonies, et même à l'époque des compagnies, le gouvernement métropolitain s'attachait à introduire dans ces anciens établissements des institutions judiciaires similaires à celles qui fonctionnaient alors dans les provinces. On en trouve la preuve notamment dans ce fait que l'ordonnance de 1670 sur la procédure criminelle fut appliquée aux Antilles et à la Réunion.

A cette époque, il n'y avait à parler ni de garanties, ni d'inamovibilité, sauf la restriction que nous avons indiquée à la page précédente. Mais étant donné l'esprit du temps, il était logique qu'une modification dans les principes appliqués en France amenât également un changement analogue dans ceux appliqués aux Antilles.

C'est ce qui arriva pendant la Révolution. L'élection des juges devint la règle sur tout le territoire français. Le système judiciaire des colonies fut semblable à celui des départements du continent.

*
**

Après la chute de l'Empire, le principe de l'inamovibilité, déjà proclamé en l'an VIII, fut la base de la nouvelle organisation judiciaire de la France. Suivant la politique

traditionnelle du gouvernement, les colonies auraient dû jouir de cette garantie nouvellement rétablie. Une ordonnance du 13 novembre 1816 affirma que telle était l'intention de la Restauration.

« Art. XVII. — Tous les membres de l'ordre judiciaire sont nommés par nous, sur la présentation de notre Ministre de la Marine et des Colonies. Les juges sont inamovibles, quand ils ont reçu l'institution royale.

Les officiers du ministère public et les greffiers, qui devront être munis par nous, exerceront leurs fonctions tant qu'il nous plaira ». On a la preuve que l'institution royale qui fut donnée à ces juges, par ordonnance du 4 décembre 1816, fut exécutée, quant à l'inamovibilité, même après la promulgation de l'ordonnance organique de 1827, pour ceux qui l'avaient reçue. »

« Sur le compte qui nous a été rendu — dit l'ordonnance — de l'organisation des Cours et Tribunaux de l'île de Bourbon, et des avantages qu'il y aurait à la rendre conforme, sous certaines modifications, à l'organisation judiciaire qui est établie en France (1). »

Cette organisation fonctionna, à la Réunion, dans des conditions très favorables, ainsi que le montre une dépêche du gouverneur de l'île, datée du 15 mars 1850.

« Pendant la période de dix années qui s'est écoulée

1. Procès-verbaux de la Commission coloniale de 1849. Tome II, 295.

depuis 1816 jusqu'à la mise en exécution de l'ordonnance du 30 septembre 1827, il est constaté qu'aucun inconvénient n'a été signalé. C'est là, il faut l'avouer, ajoute la dépêche, un grand argument en faveur de l'application à la colonie du principe tutélaire de l'inaliénabilité judiciaire. »

Le gouvernement manifesta l'intention d'étendre cette mesure aux deux îles des Antilles quise trouvaient dans des conditions générales identiques à celles de la Réunion. L'ordonnance du 22 novembre 1819 disait en effet :

« Seront repris et complétés, dans le moindre délai possible, les travaux commencés relativement à la mise en vigueur, dans nos possessions au-delà des mers, des dispositions des nouveaux Codes français. Une ordonnance judiciaire, aussi rapprochée que le permettra la différence des localités, de l'organisation judiciaire existant dans la métropole, sera établie, le plus tôt que faire se pourra, dans celles de nos colonies où cette partie des nouvelles institutions de la France n'aurait pas encore été introduite, et serait susceptible de l'être avec avantage. »

La mort de Louis XVIII fit abandonner ces projets. Les ordonnances de septembre 1827 et septembre 1828 écartèrent le principe de l'inaliénabilité.

La Commission administrative chargée de l'élaboration de l'ordonnance de 1827, essaya de sauver le principe. « La commission, dit le rapporteur, s'est

trouvée placée entre deux écueils ; le premier, d'enlever aux magistrats, en les privant de l'inamovibilité, ce caractère indélébile, cette noble indépendance, sans laquelle il n'y a ni dignité pour le juge, ni garantie pour la société ; le second, d'exposer la colonie à tous les dangers qu'entraînerait avec elle une telle prérogative, dans un tribunal composé d'un seul juge, et dans une cour restreinte à un petit nombre de magistrats, si l'obsession, contre laquelle il est si difficile à tout Gouvernement de se prémunir, venait à surprendre dans ses choix la religion des Princes. Nous n'avons pas cru devoir, dans cette alternative, mettre à l'écart le grand principe de l'inamovibilité, qui est la base de l'organisation judiciaire, et sans le maintien de laquelle les tribunaux ordinaires dégénéreraient en de véritables commissions. »

La Commission proposa un moyen terme qui lui paraissait mieux répondre à « certaines convenances coloniales » et à l'organisation actuelle des tribunaux. C'était d'accorder aux juges l'inamovibilité quant à la fonction, mais non quant à la résidence. Ceux-ci, d'après le projet de la Commission, pouvaient être appelés à servir, à tour de rôle, dans certaines colonies déterminées ; mais ils avaient droit néanmoins à une résidence de cinq années consécutives dans chacune d'elles, et ce délai ne pouvait être abrégé *sans leur consentement*. Cette solution ne maintenait peut-être pas l'assimilation complète avec la métropole, mais la diffé-

rence de situation des magistrats répondait à une différence de milieu réelle. Le but cherché se trouvait atteint en partie ; on accordait aux juges des colonies, sinon les mêmes garanties qu'à ceux de la métropole, du moins des garanties analogues.

Le gouvernement ne se rangea pas à l'avis de sa Commission. Il supprima le principe qu'il avait proclamé en 1816 et en 1819, et décida que les magistrats coloniaux ne resteraient en fonctions que « tant que le Roi le jugerait convenable au bien de son service. »

Cette mesure provoqua des protestations M. Delabarre de Nanteuil, dans un livre intéressant à consulter, apprécie cette mesure de la manière suivante : « Ainsi donc, par un acte solennel, puisqu'il émanait du Souverain, et qu'il était inséré au *Bulletin des Lois*, on faisait déchoir la colonie du rang qu'on lui avait précédemment assigné ; *tous ses magistrats* étaient, aux yeux de leurs collègues de France, mis en suspicion ! En les dépouillant de l'inaliénabilité, le gouvernement de la métropole n'avait fait qu'user d'un droit qui lui appartenait incontestablement. Mais alors, pourquoi ne faisait-il pas connaître les motifs qui le portaient à recourir à ce parti extrême ? Pourquoi enfin, contrairement à l'usage qu'il avait établi, n'a-t-il pas fait publier le rapport au Roi qui devait précéder l'ordonnance du 30 septembre 1827 ? Si ces motifs étaient plausibles, ils n'avaient rien à craindre de la publicité. Disons le fran-

chement, cette exception à un usage constant n'a pu être interprétée que défavorablement ».

*
**

Avec la Révolution de Juillet, les idées libérales repa-
rurent et la question de l'inamovibilité fut reprise.

Pendant la discussion devant la Chambre des députés du projet qui devint la loi du 24 avril 1833, M. Réalier-Dumas présentait, à ce propos, les observations suivantes : « La justice est le premier besoin des peuples. Pour qu'ils la respectent, qu'ils la craignent et qu'ils se soumettent sans murmurer à ses arrêts, il faut qu'ils ne puissent douter de son impartialité... Les magistrats ont pour mission de rétablir la concorde entre les partis, en punissant également les excès auxquels ils se livrent. Eh bien ! les magistrats (des colonies) ne sauraient la remplir, parce qu'ils ne sont pas indépendants. L'inamovibilité n'y est pas moins nécessaire qu'en France. Je me trompe, elle est beaucoup plus nécessaire dans les colonies que partout ailleurs... Ils (les magistrats des colonies) ne se considèrent pas comme des juges, mais comme des commis de la justice, dont le gouvernement militaire peut disposer à son gré. Heureux encore si, pour être restés impassibles et fermes au milieu des passions... ils ne sont pas enlevés à leurs fonctions et embarqués comme de vils criminels. »

Plus loin, l'orateur démontre combien l'autorité

omnipotente des gouverneurs rendait nécessaire cette garantie d'inamovibilité ? « Je voudrais, que dans l'intérêt de leur dignité, de cette considération sans laquelle ils ne sauraient faire aucun bien, les tribunaux relevassent du Ministère de la Justice. Je ne saurais trop le dire, on n'aura aucun respect pour la magistrature des colonies, tant qu'elle sera ou que l'on pourra la croire soumise au régime du sabre du gouverneur. Otons à nos tribunaux d'outre-mer tout ce qui pourrait leur donner quelque ressemblance avec ces tribunaux d'exception, ces commissions, à la justice desquelles on a tant de peine à croire, parce qu'elles sont toujours plus ou moins sous la dépendance du pouvoir. »

Le Ministre de la Marine et des Colonies répondit à ces objections, en faisant remarquer que la Chambre aurait aussi à se prononcer sur l'inamovibilité quand viendrait la « question de l'organisation judiciaire des colonies, qui serait une conséquence de la loi de 1833. » Cette réponse donne la raison capitale des contradictions existant encore à l'heure actuelle dans l'organisation politique des Antilles. La loi de 1833 venait apporter de grands changements dans tout le système de gouvernement colonial ; d'autres lois devaient suivre, annoncées d'ailleurs par les ministres. Elles étaient même, comme l'un d'eux le faisait remarquer, les conséquences de la grande loi de 1833. Or, aucune loi n'intervint plus tard pour régler les différents points prévus, et en particulier l'organisation judiciaire. Les ordon-

nances de la période antérieure restèrent provisoirement en vigueur.

La situation actuelle est analogue à celle *qui existait en 1833*. La constitution de 1875, en faisant rentrer les Antilles dans le domaine constitutionnel de la métropole, apportait des principes tout différents de ceux existant sous le Second Empire. Elle devait avoir pour conséquence la rédaction d'une loi organique dont on attend encore le vote. La législation précédente est restée en vigueur provisoirement, et a créé ces anomalies que l'on rencontre à chaque pas dans l'étude de certaines questions coloniales.

La loi d'organisation judiciaire ne vint donc pas devant les Chambres ; mais le gouvernement songea à la faire préparer.

Une Commission extra-parlementaire fut constituée dans ce but ; elle était présidée par M. Zangiacomi, président à la Cour de cassation. Le rapport de cette commission fut déposé en 1838. Mais aucune suite ne lui fut donnée, pour deux raisons : d'abord, parce que la question coloniale tout entière allait être mise en cause ; ensuite, parce que l'attention du gouvernement et des Chambres était, à cette époque, tournée du côté de l'Algérie, nouvellement conquise.

La grande Commission, présidée par M. de Broglie, fut organisée, dès 1840. Elle ne s'occupait pas particulièrement des questions judiciaires, mais l'esprit du système qu'elle recommandait influa sur la conduite

du gouvernement. Elle était pour l'assimilation de la magistrature coloniale à la magistrature métropolitaine, et par conséquent, pour l'extension aux colonies des garanties de l'inamovibilité.

La Commission n'avait pas encore rédigé de projet de loi sur la question, quand arriva la Révolution de 1848. Néanmoins, son action n'avait pas été inutile, car elle avait amené le gouvernement à prendre deux décisions ministérielles qui sont à retenir.

Pour bien en comprendre la portée, il faut d'abord rappeler brièvement quelle était exactement la situation des magistrats coloniaux. Les ordonnances de 1827 et 1828 leur avaient accordé certaines garanties contre l'abus possible des pouvoirs locaux, mais on ne limitait par aucune restriction l'autorité ministérielle. Le magistrat ne pouvait être soumis aux peines légères, à la censure, par exemple, sans avoir présenté sa défense, tandis que, sans procédure d'aucune sorte, il pouvait être relevé de ses fonctions, révoqué par décret rendu sur le rapport du Ministre de la Marine et des Colonies.

La Monarchie de Juillet augmenta ces garanties... En premier lieu, elle créa au Ministère des Colonies, une commission composée des membres de la Cour de cassation, de la Cour de Paris et du Conseil d'Etat.

Cette commission devait apprécier les mérites des propositions qui seraient faites pour le déplacement

ou la révocation des membres du corps judiciaire colonial.

En second lieu, elle rendit l'ordonnance du 28 juillet 1841 qui décide que « dans certains cas, comme lorsqu'il s'agissait de nominations et de révocations, le Ministre de la Justice devait concourir avec le Ministre de la Marine.

Ces deux actes n'étaient que des mesures transitoires qui devaient préparer l'assimilation à venir ; ils ne tendaient aucunement à résoudre la question de l'immovibilité.

La Révolution de 1848 était venue interrompre les travaux de la commission de 1840. Ils furent repris presque immédiatement en 1849. Une nouvelle Commission présidée encore par M. de Broglie, fut constituée en exécution de l'article CIX de la constitution de 1848. Sa mission était de préparer un projet général de réorganisation coloniale, fondée sur les principes de la constitution.

Une Sous-commission s'occupa spécialement de la partie judiciaire : elle conclut, par des raisons de haute portée morale, à l'immovibilité aux colonies comme en France. « Plus les partis sont ardents aux colonies, dit M. Isambert dans son rapport, plus les citoyens ont soif de justice. L'immovibilité de la magistrature n'a-t-elle pas été un grand moyen de salut pour la France continentale depuis la Révolution de 1848, et la France n'a-t-elle pas applaudi à la fête d'inauguration nou-

velle de cette inamovibilité, en 1849, comme à la consécration d'une des plus fortes garanties de l'ordre social ? Non seulement, cette expérience a été faite dans les établissements d'outre-mer à une époque déjà ancienne, où le pouvoir arbitraire semblait devoir présider à leur naissance, mais elle l'a été récemment sans aucun inconvénient, dans l'une de ces colonies, pendant dix ans, sous un régime profond d'inégalité résultant de l'esclavage, tandis qu'il s'agit aujourd'hui d'assurer la protection égale de la loi à toutes les populations et d'empêcher le retour de ces inégalités. »

Plus loin, il ajoutait, dans un passage qui montre bien de quelles idées d'assimilation la sous-commission était animée. « Nous appelons de tous nos vœux l'époque où la fusion sera opérée au sein de ces populations ; et qui peut y contribuer davantage que l'impartialité de la justice ?

« Or, dans un temps où l'on accuse si souvent, et en des termes si amers, les dépositaires de l'autorité, combien n'importe-t-il pas de fermer la bouche à ceux qui diraient que les places de la magistrature ne sont données et, qui pis est, ne sont maintenues qu'aux hommes de parti et aux hommes serviles !

« Les magistrats sont appelés aux colonies, comme ailleurs, à juger les causes politiques ; assurons à leurs jugements une autorité morale ; que ceux qui les rendent soient hors de soupçons, et qu'ils n'aient jamais à consulter que leur conscience et la loi. »

Quant aux dangers que l'application pouvait faire courir à l'autorité du gouvernement, M. Isambert n'y croyait pas.

« Comment pourrait-on supposer qu'une cour de magistrature coloniale se départît jamais des principes conservateurs de la société pour faire une opposition systématique, soit aux pouvoirs métropolitains, soit aux représentants de ces pouvoirs aux colonies ?

« Des corps composés de neuf à dix magistrats auront-ils jamais la puissance qu'ont eue les parlements, composés d'une centaine de représentants des familles les plus opulentes, jouissant de grands privilèges, ayant le droit de faire des remontrances, avant d'enregistrer les lois et de faire des règlements.

« Ces cours n'ont-elles pas au-dessus d'elles une cour centrale, la Cour de cassation, chargée de statuer sur les prises à partie, et d'annuler tous les actes entachés d'excès de pouvoir, sur la dénonciation du Gouvernement ?

« La promulgation des lois n'appartient qu'au pouvoir souverain, et celui de faire des règlements qu'au pouvoir exécutif.

« C'est donc là une vaine appréhension. »

M. Hubert de Lisle, au cours de la discussion, énonça une idée analogue. Il constata « que M. Jubelin (partisan de l'opinion adverse) avait reconnu spontanément que, pendant sa longue carrière administrative aux colonies il ne s'était jamais trouvé en conflit avec elle (le ma-

gistrature coloniale). Très probablement, ajoutait-il, si l'on consultait les souvenirs des autres anciens gouverneurs de nos possessions, on arriverait au même aveu.

L'avis de la sous-commission était donc d'établir aux colonies l'inamovibilité et de l'appliquer exactement dans les mêmes conditions qu'en France. Cette opinion ne fut pas partagée par la Commission qui se rangea à l'avis de son rapporteur M. Barbaroux, ancien procureur général à la Réunion. Celui-ci proposait de revenir à la combinaison antérieurement indiquée, lors de la discussion de l'ordonnance de 1827. Il était d'avis que l'on adoptât l'idée d'une « assimilation relative qui ferait rentrer la magistrature coloniale, d'une manière plus complète et plus intime qu'auparavant, dans la grande famille judiciaire de France, et où le magistrat, réellement inamovible, quant à son grade, qui constitue son état, serait cependant amovible quant au siège qu'il occupe. »

Les raisons qui avaient porté la Commission à adopter cette manière de voir, ne s'appliquent aucunement aux îles des Antilles. « La solution, dit formellement le rapport, tenait surtout à la diversité des colonies auxquelles elle devait s'étendre ». En effet, à côté des colonies comme « la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, si rapprochées par leurs mœurs du type général de la France », il y en a d'autres « où la population européenne, est très peu considérable, comme le Sénégal, par exemple. »

La commission coloniale proposait, pour compléter son œuvre, la création à Paris d'une *Commission permanente*, composée de deux conseillers d'Etat et de trois magistrats de la Cour de cassation élus respectivement par leurs corps ; celle-ci devrait assurer le fonctionnement de l'inamovibilité.

* * *

Le projet de loi proposé en août 1851 ne put même pas être mis en discussion. Le coup d'Etat du 2 décembre vint arrêter à ce point l'œuvre de la seconde République.

L'Empire reprit certaines des réformes judiciaires préconisées par la commission de 1849, mais ne s'occupa de la question de l'inamovibilité que pour la rejeter.

Dans le rapport du ministre de la justice Ducos qui précède le décret du 4 août 1854, il est dit : « Parmi les questions soulevées (par la commission de 1849), quelques-unes m'ont paru ne pouvoir aboutir qu'à des solutions négatives ou à un ajournement indéfini, tandis que d'autres impliquaient des améliorations sérieuses, susceptibles de réalisation immédiate. Dans la première catégorie se trouvent particulièrement les propositions qui tendraient à faire participer la magistrature coloniale au principe de l'inamovibilité. »

Le Gouvernement se contenta de confirmer les dispositions de l'ordonnance du 28 juillet et d'y ajouter le

principe suivant : « Les magistrats des Cours et Tribunaux de première instance des colonies françaises sont considérés comme détachés du Ministère de la Justice par un service public. » Le décret du 1^{er} décembre 1858 régla cette question.

Depuis lors, aucun nouveau progrès n'a été fait dans ce sens, et la question de l'inamovibilité en est restée sur ce point où elle en était en 1858.

*
* *

Divers projets d'initiative parlementaire avaient prévu cependant le rétablissement de ce principe. La commission sénatoriale, « nommé le 4 avril 1888, et chargée d'élaborer une proposition de loi, relative aux modifications à introduire dans l'organisation coloniale », s'en occupa longuement. Elle conclut en droit que « les raisons invoquées devant elle en faveur de l'inamovibilité ne lui ont pas paru suffisantes pour la déterminer à proposer immédiatement une réforme aussi profonde du système judiciaire des colonies. » La raison de cette décision est la même que celle donnée en 1850 par M. Barbaroux : elle tient à la diversité encore plus grande à l'heure actuelle qu'en 1849, des différentes colonies françaises. Le rapporteur, M. Al. Isaac disait en effet : « S'il existe des colonies où l'état des mœurs, les progrès déjà accomplis, l'importance et la multiplicité des causes peuvent rendre désirable une pareille transformation, il n'est pas certain qu'on puisse en dire

autant, quant à présent du moins, de la plupart des autres établissements, où l'organisation judiciaire n'est pas encore arrivée à son état définitif...

« Dans ces conditions, il nous a paru préférable de réserver cette question pour des solutions d'espèce qui pourront trouver place, s'il y a lieu, dans des lois spéciales aux différents groupes coloniaux. » La question de l'inamovibilité était donc entièrement réservée en ce qui concerne les Antilles.

Les « solutions d'espèce » prévues par le rapport de 1888, suivirent effectivement. Une proposition de loi de février 1889 de MM. Isaac et Allègre, sénateurs, « concernant l'organisation judiciaire dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion », posa la question de l'inamovibilité concernant les Antilles. « En l'état actuel des choses, dit l'exposé des motifs, l'inamovibilité est la seule garantie de l'indépendance des juges. Cette indépendance est au moins aussi nécessaire dans les colonies que dans la métropole, et si, autrefois, des raisons d'une nature particulière ont pu faire penser qu'elle ne devait pas être fortifiée, pour la magistrature coloniale, par l'inamovibilité, ces raisons ont depuis longtemps cessé d'exister. »

La solution, tant de fois retardée par suite de la diversité des colonies auxquelles on voulait l'appliquer semblait prochaine. La proposition de la loi, en restreignant le domaine d'application du principe, enlevait toute cause d'opposition. Depuis 1840, l'accord s'était

fait dans tous les partis pour reconnaître que la garantie de l'inamovibilité était non seulement possible, mais nécessaire « à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Réunion, si rapprochés par leurs mœurs du type général de la France ». Que pouvait-on répondre aux auteurs de la proposition de la loi ?

Le rapport de M. Casabianca nous montre quelle fut à ce sujet l'opinion de la Commission chargée de l'examiner : « Votre Commission, dit le rapporteur, reconnaît la haute importance de cette question (l'inamovibilité). Toutefois, elle a été d'avis, à raison même de son importance, de ne pas la résoudre actuellement et dans une proposition de loi qui ne concerne que l'organisation judiciaire spéciale des trois colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Comme elle est saisie d'une proposition d'ensemble relative à l'organisation des colonies, elle a pensé que cette question trouverait plus naturellement sa place dans la loi générale qu'elle est chargée d'élaborer. Votre Commission se réserve, en conséquence, de l'examiner ultérieurement ».

La Commission voulait donc une solution générale. Or, nous savons déjà que, lors de la discussion du projet de loi d'organisation générale, la proposition relative à l'inamovibilité devait être écartée et renvoyée à une « solution d'espèce. »

C'était l'enterrement de la question, et cela explique qu'à l'heure actuelle, plus de vingt ans après le vote

des lois constitutionnelles de 1875, la magistrature des Antilles est encore amovible.

II. Examen des objections

Depuis 1870, les différentes propositions d'initiative parlementaire tendant à faire bénéficier la magistrature des Antilles du principe de l'inamovibilité n'ont pas rencontré d'opposition sérieuse. Si cette réforme a été chaque fois écartée, c'est, nous l'avons vu, pour des raisons de procédure parlementaire, et non parce que les Chambres étaient opposées à cette mesure. On peut dire, au contraire, qu'elles en ont accepté le principe presque sans opposition.

C'est dans le passé qu'il nous faut donc rechercher les arguments des adversaires de l'inamovibilité, pour les discuter un à un, et voir ce qu'ils valaient à l'époque où ils ont été émis, et surtout ce qu'ils vaudraient maintenant.

Deux faits dominant principalement l'étude de cette question dans le cours de ce siècle. C'est, d'une part, que les partisans de l'opinion adverse ne s'attaquaient pas au principe même, mais s'attachaient à des raisons d'ordre social, aux rivalités de classe existant aux colonies, et à l'institution de l'esclavage ; et, d'autre part, le rapport existant entre l'application de l'inamovibilité et l'établissement d'un jury aux colonies.

Nous voyons ces deux questions marcher de pair, l'une précédant l'autre, et toutes les tentatives libérales faites au cours de ce siècle ont tendu à la réalisation de ces deux réformes. Tandis que beaucoup sont disposés à accepter l'inamovibilité, il en est encore peu qui croient l'introduction du jury possible. Au contraire, plus les rivalités de classe rendaient difficile l'application d'une magistrature populaire et plus, nous semble-t-il, les juges de carrière avaient besoin d'indépendance.

En 1849, par exemple, la sous-commission de l'organisation judiciaire des colonies se demandait si le moment n'était pas venu de compléter l'œuvre commencée en 1827, et de doter les colonies de deux institutions importantes, l'inamovibilité de la magistrature et le jury (1).

L'année suivante, le gouverneur de la Réunion dans une dépêche s'exprimait ainsi sur ces deux points : « Nul, ne contestera la nécessité de conférer l'inamovibilité à la magistrature coloniale ; elle constitue une garantie presque indispensable d'une bonne administration de la justice, en donnant une base assurée à l'administration de la justice ».

Pour le jury, il concluait au contraire à une mesure transitoire.

« Le jugement par jury en matière criminelle n'a

1. *Comptes-rendus des Séances du Sénat*, Tome II, p. 293.

jamais été expérimenté dans nos colonies ; leur constitution sociale s'y opposait.

L'assessorat ne paraît pas au gouvernement destiné à soutenir l'examen dont il va être l'objet.

Est-ce à dire qu'il faille immédiatement lui substituer le jugement par jurés ? La constitution sociale des colonies est-elle déjà assez bien assise, les colonies ne sont-elles pas encore trop rapprochées de l'émancipation, la ligne de démarcation entre les populations diverses n'est-elle pas encore trop fortement dessinée, pour qu'il soit possible de livrer le sort de la répression criminelle à l'oppression du jury ?

D'un autre côté, les liens de famille sont, à la Réunion du moins, tellement étendus, ils exercent une si grande influence sur les déterminations des individus, qu'il serait à craindre de constituer pour une classe de personnes une quasi-impunité, qui contrasterait peut-être d'une manière pénible avec la sévérité dont une autre classe serait l'objet.

Cette dernière serait presque en masse repoussée de la liste des jurés, par la seule application de la loi actuellement en vigueur en France, et qui exige avec raison de tout juré qu'il sache lire et écrire.

La prudence [ne conseillerait-elle pas de soumettre *provisoirement* les colonies au même régime que l'Algérie et les établissements français de l'Inde, où les matières criminelles sont jugées par une cour exclusivement composée de magistrats ».

Il semblait que si ces deux réformes n'étaient pas faites simultanément, ce serait l'établissement du jury qui viendrait en dernier lieu.

Les circonstances n'ont pas vérifié cette hypothèse. Depuis 1880, le jury fonctionne aux Antilles d'une façon régulière et cette institution ne provoque pas là de critiques plus graves que dans la métropole.

Toutes les critiques de circonstance faites à ces deux institutions, jury et inamovibilité, tombent donc d'elles-mêmes.

La question se limite à une seule objection, celle de savoir si « en se plaçant au point de vue gouvernemental, il ne pourrait pas être dangereux de constituer à une distance éloignée du gouvernement central, un corps de magistrature, puissant par son inamovibilité, placé par elle presque en dehors de l'action du gouvernement, en face d'un gouverneur et d'une administration complètement révocable ? Une institution aussi fortement organisée ne pourrait-elle pas, un jour donné, créer aux gouvernements coloniaux des embarras inextricables et des dangers réels et sérieux (1) ? »

Mais ceci, n'est-ce pas le danger permanent de l'inamovibilité et ce danger n'est-il pas aussi grand en France qu'aux Antilles ? Ne pourrait-on pas même soutenir qu'il serait autrement à craindre dans la métropole où l'organisation judiciaire est dominée par une Cour souveraine, la Cour de cassation, que dans

1. Dépêche du gouverneur de la Réunion.

ces petites colonies, où les magistrats sont peu nombreux ? En réalité, c'est le principe même de l'inamovibilité qui se pose ici, avec ses avantages et ses inconvénients. Nous ne pourrions l'examiner, sans sortir de notre tâche.

Le seul point à retenir est celui que nous avons traité au chapitre de la représentation parlementaire. La question n'est plus entière à l'heure actuelle. Du jour où les Antilles ont eu le droit d'envoyer des députés au Parlement français, on a introduit et développé dans ces deux îles des passions politiques d'autant plus intenses que la distance entre elles et la métropole est plus grande. Dès lors, les habitants des Antilles devenaient des *citoyens* avec tous les droits inhérents à cette qualité et devaient obtenir les mêmes garanties que les citoyens résidant en France.

Un français, qu'il se trouve soit à la Guadeloupe ou à la Martinique, soit dans un département métropolitain, peut-être électeur et éligible ; il peut se trouver mêlé à des batailles politiques très vives ; et si par suite, il est engagé dans des procès où le gouvernement est plus ou moins intéressé, sa situation sera tout autre suivant qu'il habite le territoire métropolitain ou les Antilles. Dans le premier cas, il sera jugé par des magistrats nommés, il est vrai, par le gouvernement, mais inamovibles ; dans l'autre cas, au contraire, il sera à la merci de juges sur lesquels l'administration peut agir, qui pourront résister à la pression, mais qui pourront aussi y céder. Voilà une différence difficile à justifier.

CHAPITRE IX

LES PROJETS DE RÉFORME

Depuis 1875 diverses tentatives ont été faites pour préparer la loi organique des colonies.

Nous avons déjà indiqué la formation de diverses commissions extraparlémentaires par l'amiral Pothuau, alors ministre de la marine et des colonies, et par M. Duclerc, alors président du Conseil.

Il faut noter aussi les manifestations de l'initiative parlementaire.

A la Chambre des députés, en 1882, M. Félix Faure proposait la création d'une commission de 33 membres « pour étudier le régime des colonies françaises ». En 1883, M. Pierre Alype, député de l'Inde, déposait une proposition « tendant à abolir le régime des décrets dans les colonies françaises » et M. Peulevey demandait la modification du sénatus-consulte de 1866. Dans les années suivantes les propositions de lois ont été assez nombreuses ; mais elles avaient toutes un caractère

plus ou moins particulier et ne se rapportant pas spécialement aux Antilles Enfin, à l'heure actuelle, une grande commission coloniale a mis à l'étude les questions d'organisation, mais elle attend, pour aboutir, que les projets de loi actuellement en discussion devant le Sénat puissent lui être renvoyés.

Au Sénat, la loi coloniale est préparée depuis 1888. Au mois de février de cette année-là, une commission de 18 membres (1) avait été constituée « pour étudier les modifications à introduire dans l'organisation des colonies et possessions françaises, et de rechercher notamment dans quelle mesure et dans quelles parties pourrait être réalisée l'assimilation aux départements des colonies placées actuellement sous le régime du sénatus-consulte de 1856. »

Nous allons étudier trois des projets et propositions de lois examinés par cette commission : ce sont ceux qui ont directement pour objet les réformes concernant les Antilles.

1° Une proposition de loi (2) « ayant pour objet de régler l'organisation des colonies de la Guadeloupe et de la Martinique », présentée par MM. Isaac et Allègre.

2° Un projet de loi (3) « concernant l'organisation po-

1. Voir Sénat, session de 1888, Annexe au procès-verbal de la séance du 25 février 1888, n. 106.

2. Sénat; Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 1890, n° 147.

3. Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1891, n° 141.

litique et administrative des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion » présentée par M. Jules Roche, ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies.

3° Un projet de loi sur (1) l'organisation des Antilles, adopté par la première section du Conseil supérieur des colonies.

Ces projets ont été inspirés par une même idée : ils veulent tous les trois réaliser la politique d'assimilation. Mais néanmoins il existe entre eux des différences assez notables pour justifier de notre part une étude distincte de chacun.

I. La proposition de loi de MM. Isaac et Allègre.

La proposition de loi de MM. Isaac et Allègre, spéciale aux Antilles, était, si l'on peut dire, le complément d'une proposition de loi générale déposée le même jour au nom de la Commission coloniale du Sénat (2). Cette commission ne s'était occupée que de questions très vastes, telles que l'administration centrale et la défense des colonies : elle avait décidé, de ne pas com-

1. *Ibid.* 3. . p. 37.

2. Voir le rapport fait au nom de la Commission nommée le 8 avril 1888 et chargée d'élaborer une loi relative aux modifications à introduire dans l'organisation coloniale. Sénat. Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 1890, n° 146.

prendre dans sa proposition l'organisation spéciale des différents groupes coloniaux pour lesquels des mesures d'espèces seraient prises postérieurement.

La proposition de loi de MM. Isaac et Allègre pose le principe de l'assimilation, dès l'article I^{er} (1) ; mais en même temps elle fait prévoir diverses dérogations que nous allons étudier.

*
* *

Les pouvoirs législatifs sont répartis entre le Parlement, le Gouvernement et les Conseils Généraux ; mais de ces trois facteurs le seul important est le Parlement.

Les Chambres. — Les auteurs de la proposition remettent aux Chambres le pouvoir de faire la loi coloniale ; ils rompent donc complètement avec le système des décrets. Mais, par contre, ils conservent le régime de la spécialité, au moins en principe (2).

Il est vrai de dire que les exceptions à cette règle sont si nombreuses que celle-ci n'existe point en pratique ; on en peut juger par l'énumération de l'art. II qui, bien que limitative, englobe presque toutes les

1. Art. I^{er}. — « Les colonies de la Guadeloupe et de la Martinique sont organisées en départements et administrées comme telles, sous les réserves et conditions exprimées dans la présente loi ».

2. Art. 3. — « Seront réglées par des lois spéciales : 1^o. 2^o. 3^o... 4^o... et généralement tous les objets non mentionnés à l'article 2 et non compris dans les attributions déléguées soit au gouvernement, soit aux pouvoirs locaux ».

matières importantes de législation. En effet, sont de plein droit applicables aux Antilles toutes les lois concernant l'exercice des *droits politiques* ; la législation *civile commerciale* et *criminelle* en général ; le recrutement des armées de terre et de mer ; l'exercice des cultes ; l'instruction publique ; *la presse* et les réunions ; *l'organisation municipale*.

C'est, en réalité, toute la législation que le projet a énumérée à l'article II ; il n'en a excepté que trois choses (1) : l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ; le régime économique ; l'organisation judiciaire. Des lois spéciales doivent régler ces matières.

Dans ces conditions, il aurait mieux valu adopter d'une façon générale le principe de l'assimilation législative et transporter l'alinéa final de l'article III à l'article II. Cette solution eut été bien préférable : la législation était ainsi mise en harmonie avec les faits et, seules, les matières exceptionnelles restaient soumises à une règle d'exception.

1. Voir art. 3.

« Seront réglés par des lois spéciales :

1^o Le régime commercial et douanier ;

2^o L'organisation judiciaire, sans préjudice de l'article 12 ci-après.

3^o Les tarifs, le mode d'assiette et les règles de perception des impôts établis au profit de l'Etat.

4^o Les matières domaniales, en ce qui concerne les droits de l'Etat ».

Il faut y ajouter : l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs réglés par les articles 6, 7, 25, 26, 27 et 28 de la proposition.

Le Gouvernement. — La proposition laisse fort peu d'attributions législatives au gouvernement, et encore elle ne les lui donne pas d'une manière formelle : *A défaut de lois spéciales*, des décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, *après consultation du Conseil supérieur des colonies*, pourront statuer sur : le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions d'épargne et de crédit ; le notariat, les offices ministériels et les tarifs judiciaires, la police des ports et des rades. En la même forme, le gouvernement pourra compléter la loi spéciale réglant l'organisation et l'attribution des pouvoirs administratifs (1).

Enfin, des décrets simples pourront rendre exécutoires dans les colonies les lois en vigueur dans la métropole. Mais deux réserves sont faites : l'une a trait aux pouvoirs législatifs des conseils généraux, l'autre au cas où l'acte du gouvernement engagerait soit les finances de l'Etat, soit les finances locales : le gouvernement ne peut naturellement le faire sans l'adhésion du Parlement ou des Conseils Généraux.

Les Conseils Généraux. — « Seront réglées par des résolutions des conseils généraux, rendues sur la proposition du préfet : 1° Le régime et la police des eaux et forêts, de la chasse et de la pêche ; 2° la police municipale et rurale, en ce qui n'a pas été prévue par les

1. Voir article 4.

lois actuellement en vigueur dans les colonies ; 3° l'organisation générale des secours contre les incendies ou autres évènements calamiteux ; 4° la grande et la petite voirie ; 5° le régime domanial, en ce qui concerne les biens de la colonie ; 6° l'organisation des services rétribués sur les fonds du budget départemental ; 7° la police à l'intérieur du commerce et de l'industrie ; 8° la police des poids et mesures (Art. 6).

Les résolutions des Conseils Généraux, prises sur ces matières, devaient être soumises à l'approbation du Président de la République et pouvaient provisoirement être rendues exécutoires par le préfet en Conseil de Préfecture.

*
* *

La distribution des pouvoirs législatifs que nous venons d'exposer est marquée par un double souci : celui d'opérer une décentralisation très grande et celui de maintenir le Parlement, le Gouvernement et les Assemblées administratives dans le rôle que la Constitution leur a tracé.

On peut dire que les auteurs de la proposition ont réussi parfaitement à mettre les institutions des Antilles en harmonie avec les institutions métropolitaines sans recourir à une uniformité factice.

*
* *

Au point de vue judiciaire, la proposition de loi opère

quelques réformes à noter : elle fait relever le service judiciaire de la Guadeloupe et de la Martinique du ministère de la justice ; elle fait les magistrats bénéficier de garanties générales énumérées à l'article 9 de la proposition *déposée au nom de la commission d'organisation des colonies* ; elle assimile les juges et les conseillers des Antilles à ceux de la métropole au point de vue de l'inamovibilité.

*
* *

L'organisation administrative prévue par MM. Isaac et Allègre pour les Antilles est analogue à celle des départements. Il faut pourtant dire que le préfet colonial, dans un but de décentralisation aurait des pouvoirs plus étendus que les autres préfets et que le conseil de préfecture exercerait provisoirement toutes les attributions du conseil privé.

Quant aux Conseils Généraux, ils gardent en matière financière des pouvoirs assez étendus (1) qui nous semblent critiquables.

II. Projet de loi sur l'organisation des Antilles, adopté par la première section du Conseil supérieur des colonies

Le projet de loi sur l'organisation des Antilles adopté par la première section du conseil supérieur des colo-

1. Voir article 25.

nies va plus loin que la proposition de loi précédente. Il a d'ailleurs avec elle de nombreux points de contact.

Son originalité tient principalement à deux causes : 1° Il divise la Martinique et la Guadeloupe en arrondissements et en cantons (1) ; 2° il abandonne complètement le système de la spécialité législative (2).

Il faut noter aussi quelques points de détail sur lesquels il insiste particulièrement : par exemple il indique les différentes attributions des gouverneurs qui doivent passer aux préfets ; il s'étend longuement sur l'organisation judiciaire à adopter pour permettre le fonctionnement du nouvel état de choses.

III. Le projet de loi de M. Jules Roche, ministre du commerce, de l'industrie et des colonies

Le projet de loi présenté par M. Jules Roche, ministre du commerce, de l'industrie et des colonies, s'occupe des Antilles et de la Réunion : il est animé du même esprit que les deux textes que nous avons examinés ; mais il se montre plus timide.

*
* *

Au point de vue législatif, il adopte le principe de l'assimilation législative, et réserve certaines matières

1. Cf. art.

2. Cf. article 2, tableaux annexes.

pour des lois *spéciales* ; ce sont le régime douanier, le régime de l'instruction publique, l'organisation judiciaire, les attributions des Conseils généraux et le régime du travail et de l'immigration. MM. Isaac et Allègre soumettaient les mêmes objets à une législation particulière : ils ne faisaient exception que pour l'instruction publique.

Au point de vue judiciaire, le projet est muet.

Au point de vue administratif, il étend aux Antilles la loi de 1871 sur les Conseils Généraux, sauf quelques retouches, et diminue le pouvoir de ces assemblées coloniales en matière financière.

*
* *

En résumé, on peut dire que ces trois projets demanderaient à être fondus ensemble, notamment le premier et le second qui se complètent fort heureusement. C'est à notre avis dans ces deux textes que se trouvent réunis les éléments de la future loi coloniale.

CONCLUSION

Transformer l'organisation politique des Antilles pour la mettre en harmonie avec les institutions de la métropole, tel est le but à poursuivre ; cette conclusion ressort de toute l'étude que nous venons de faire.

Mais la réforme politique ne portera pas de fruits sérieux si elle n'est pas suivie d'une réforme économique.

La Guadeloupe et la Martinique sont des pays fort riches, où la nature a des ressources inconnues dans nos régions. Mais elles sont depuis longtemps négligées, abandonnées à elles-mêmes. Il suffirait de peu de chose pour leur rendre leur prospérité d'autrefois.

Depuis 1866, la métropole n'a plus à s'occuper de leur état économique : tout a été laissé aux soins des assemblées locales. Il importerait de changer cet état de choses et de remettre au Parlement le contrôle de ces matières.

C'est, croyons-nous, la seule façon d'agir, si l'on veut faire cesser la crise politique et économique qui sévit sur les Antilles.

Vu par le doyen,
GLASSON.

Vu par le président,
J. LEVEILLÉ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre premier. — Les Antilles sous l'ancien régime.....	5
I. — Comment la France s'établit aux Antilles...	9
II. — Le Gouvernement des îles par les Compagnies.....	12
III. — L'administration royale.....	18
§ 1. Le gouverneur.....	18
§ 2. L'intendant.....	20
§ 3. La cour souveraine.....	24
§ 4. La participation des habitants à l'administration.....	26
IV. — Jugement porté sur l'œuvre politique de l'ancien régime.....	29
Chapitre II. — La Révolution.....	35
I. — La Constituante et la Législative.....	36
II. — Les troubles aux colonies et leur représentation. La Convention et le Directoire.....	44
Chapitre III. — Du Consulat à nos jours.....	51
I. — La période de réaction : Le Consulat, l'Empire et la Restauration.....	52
II. — Les régimes libéraux : La Monarchie de Juillet et la Deuxième République.....	55
III. — Le Second Empire et le Sénatus-Consulte de 1854.....	63
Chapitre IV. — L'assimilation morale des Antilles...	82

I. — Les indigènes	82
II. — Les colons.....	84
III. — Les noirs.	90
Chapitre V. — La situation des Antilles sous la Troisième République.....	92
I. — La Constitution de 1875 et l'organisation politique des Antilles.....	92
II. — Différences existant entre les Antilles et les nouvelles colonies.....	99
III.— Différences existant entre les Antilles et les anciennes colonies.....	105
Chapitre VI. — La représentation parlementaire des Antilles.....	110
I. — La représentation parlementaire dans le passé.....	111
II. — La représentation des Antilles à l'heure actuelle.....	120
III. — Dangers de la coexistence des Sénatus-consultes de 1854 et de 1866 et de la représentation coloniale.....	123
IV.— De la suppression de la Représentation Parlementaire des Antilles.....	131
Chapitre VII. — Régime législatif. Pouvoirs des chambres et du gouvernement. La loi et le décret.	133
I. — Valeur de la délégation faite par le sénatus-consulte de 1854 à l'égard de toutes les colonies.	133
II. — Valeur de la délégation faite par le sénatus-consulte de 1854 à l'égard de colonies comprises dans la constitution.....	138
III. — Critique des arguments présentés en faveur du régime actuel.....	141
IV. — Le principe de la spécialité législative ne répond pas à la communauté de législation. Inconvénients de cette situation.....	149
<i>Annexe : Parallèle entre les Conseils Généraux de la Métropole et ceux des Antilles. Les pouvoirs législatifs des assemblées coloniales</i>	<i>153</i>



Chapitre VIII. — Régime judiciaire. L'inaliénabilité.	158
I. — Historique de la question.....	161
II. — Examen des objections.....	178
Chapitre IX. — Les projets de réforme.....	183
I. — La proposition de loi de MM. Isaac et Allègre.	185
II. — Projet de loi sur l'organisation des Antilles adopté par la première section du Conseil supé- rieur des colonies.....	190
III. — Le projet de loi de M. Jules Roche, ministre du commerce, de l'industrie et des colonies	191
Conclusion.....	193