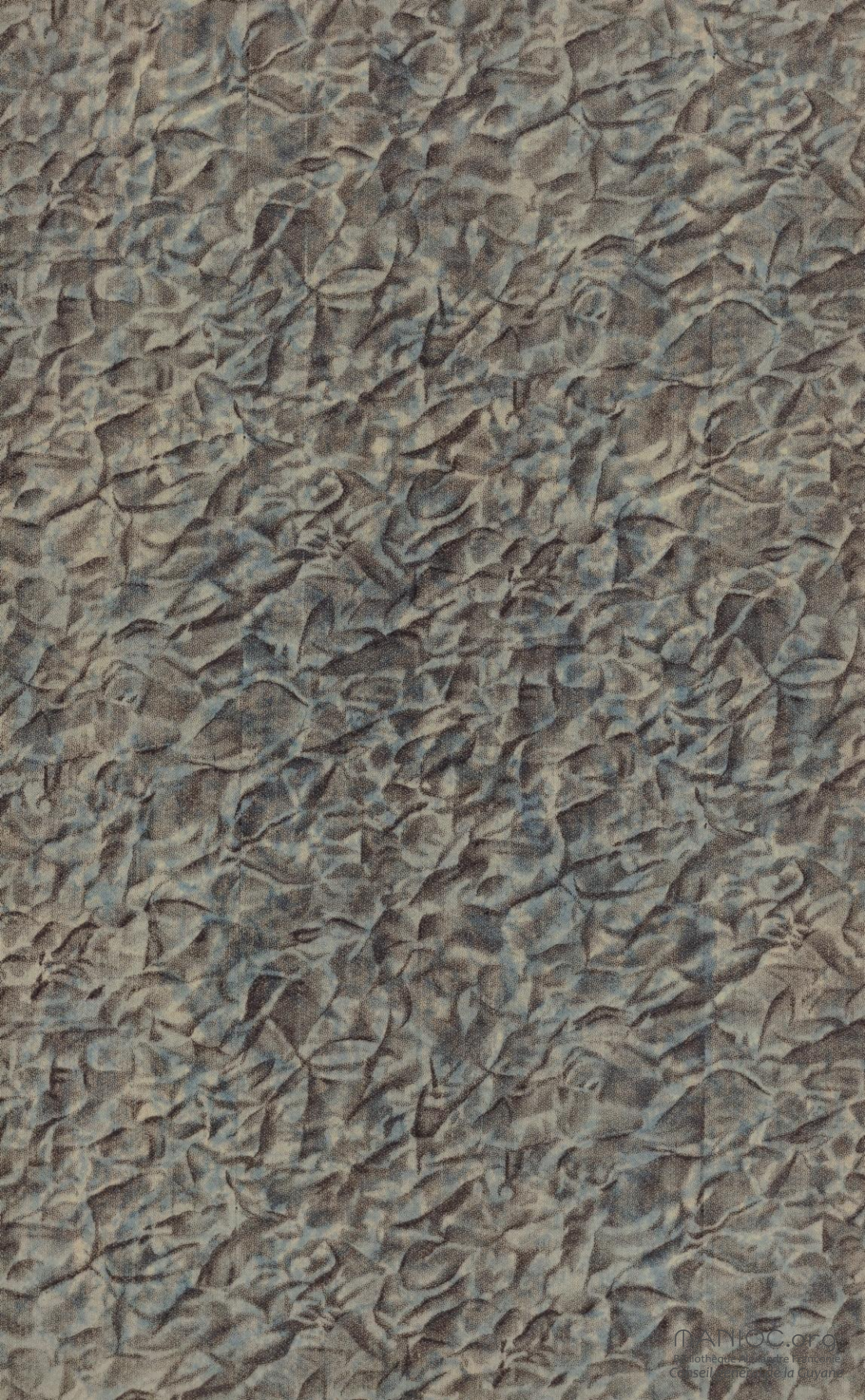

MANIOC.org
Bibliothèque Alexandre Franconie
Conseil Général de la Guyane

BANQ.qc.ca
Bibliothèque Alexandre-Turgeon
Conseil régional de la culture

MANIOC.org
Bibliothèque Alexandre Franconie
Conseil général de la Guyane

MANIOC.org
Bibliothèque Alexandre Franconie
Conseil général de la Guyane

TRAITÉ
DE
DROIT COLONIAL

GRE 24

TRAITÉ
DE
DROIT COLONIAL

par

P. DARESTE

Avocat honoraire au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation
Directeur du Recueil de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence coloniales
Président du Comité des Jurisconsultes de l'Union coloniale

avec la collaboration de plusieurs Jurisconsultes

Préface de M. P. MATTER
Procureur Général à la Cour de Cassation

TOME Ier

PARIS
41, Rue de la Bienfaisance
1931

DEPARTEMENT DE LA GUYANE
BIBLIOTHÈQUE
A. FRANCONIE

PRÉFACE

Le moment est bien choisi pour publié un nouveau Traité de Droit colonial ; la merveilleuse exposition de Vincennes vient de manifester l'extension de notre domaine d'outre-mer, son extrême diversité, ses incessants progrès : or, à des peuples différents, il a fallu des lois diverses et à des colonies de perpétuelle évolution de nombreuses révisions législatives. De là pour l'interprète des lois coloniales, avocat, homme d'affaires, magistrat, la nécessité de guides sûrs et expérimentés, tels que M. Dareste et ses collaborateurs.

La Cour de cassation connaît, par expérience de tous les jours, la difficulté sans cesse croissante de s'y reconnaître dans la multitude des textes coloniaux, qui s'enchevêtrent, s'abrogent ou se modifient les uns les autres, parfois même se contredisent. Elle sait aussi que le droit colonial n'est pas tout entier dans les textes, qu'au travers des lois il est nécessaire de remonter aux principes, et que ces principes ne sont pas faciles à dégager. Ils diffèrent de colonie à colonie ; ils diffèrent de ceux de la métropole, même de ceux de l'Algérie et de l'Afrique du Nord. Ils diffèrent d'européens à indigènes, et ici la différence s'accentue au point que, de part et d'autre, on se connaît mal, et on se comprend à peine. Les idées directrices des annamites, des malgaches, des musulmans ou même des noirs sont tout autres que celles auxquelles notre mentalité ou notre hérédité romaine nous a façonnés : et pourtant elles ont servi d'ossature à des organisations sociales qui comptent les individus par millions et le passé par millénaires. S'opérera-t-il, entre idées si diverses et souvent si opposées, un travail d'interpénétration, sinon de fusion ? Notre droit français exercera-t-il un pouvoir d'attraction, ou se laissera-t-il déformer au contact des notions nouvelles qui, pour le moment, nous surprennent et nous déroutent ? L'avenir, peut-être très lointain, l'apprendra aux générations qui nous succéderont. Les questions de droit colonial ne font que commencer à se poser : mais déjà elle se posent : il faut les résoudre, et avant tout les comprendre et posséder les éléments de la solution.

M. Dareste et ses collaborateurs, les premiers, ont essayé d'élaborer un corps de doctrine. Leur Traité aborde le droit civil, le droit pénal, le droit administratif, le droit public, le droit fiscal, dans toutes leurs ramifications. Il n'est pas une branche du droit qui, transplantée aux colonies, ne subisse des transformations plus ou moins profondes. Le « droit colonial », dès l'ancien régime, différait du droit métropolitain. Il en diffère chez toutes les nations colonisatrices. Aux colonies françaises, la différence est souvent d'autant plus accentuée que le « régime des décrets », auquel l'immense majorité des colonies est assujettie, n'est pas entravé par les lenteurs de la procédure parlementaire. C'est ainsi qu'en matière d'organisation de

la propriété, nos colonies d'Afrique et l'Indo-Chine sont déjà en possession d'un système très supérieur à celui de la métropole, et ce n'est pas le seul point où le droit colonial pourrait être, avec avantage, transplanté dans la mère-patrie. Sans essayer ici aucune comparaison, le fait essentiel à retenir est que le législateur français lui-même a dû élaborer pour les colonies un droit spécial, dont les particularités se font toujours plus nombreuses et plus saillantes. Il n'est pas une matière du droit où le juriste ne soit obligé aujourd'hui de se poser, avant tout, la question de savoir si le texte dont il fait état est applicable à la colonie en cause : et combien de fois la recherche ne fait-elle pas découvrir une modification, sinon un défaut total d'application ! M. Dareste relève quelque part des arrêts de la Cour de cassation cassant pour défaut de motifs un arrêt colonial et visant l'article 7 de la loi du 20avril 1910, qui n'est pas applicable aux colonies. C'est une minutie sans conséquence, puisque le texte colonial applicable est identique. Mais dans combien de cas n'y a-t-il pas occasion à de plus grosses erreurs ?

Il est déjà malaisé de fouiller les textes. Mais que valent les textes sans commentaires ? L'auteur du code civil en voulait aux commentateurs, qui, selon lui, gâtaient son œuvre. Nous ne partageons plus cette illusion. Tout a besoin d'être expliqué, et le premier et le plus vivant de tous les commentaires, c'est la jurisprudence, qui résoud des difficultés réelles et nées de la pratique. La jurisprudence coloniale est imposante. Elle a tranché nombre de questions de première importance. Les arrêts du Conseil d'Etat et ceux de la Cour de cassation constituent déjà un monument. Citons au hasard les célèbres arrêts sur le caractère douanier des taxes, sur l'applicabilité des lois françaises à certaines colonies, comme l'Indo-Chine ou Madagascar, sur les pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, sur la capacité électorale des indigènes ou même leur qualité de citoyens français, sur la curatelle aux biens vacants, sur le statut des fonctionnaires. On en ajouterait beaucoup d'autres. Cette jurisprudence a été recueillie : M. Dareste est un des fondateurs et directeurs du Recueil de législation, doctrine et jurisprudence coloniales qui les publie depuis plus de 30 ans, et qui les annote avec soin. Mais ils sont épars dans 33 volumes. Il devenait indispensable d'en extraire la quintessence : travail considérable, exigeant un grand soin et une forte science, qui devait être entrepris seulement par des juristes rompus par une longue pratique à toutes les difficultés de la matière.

M. Dareste et ses collaborateurs ont traité les questions de droit avec beaucoup d'indépendance. Leur opinion n'est pas toujours celle de la jurisprudence, et je n'oserais affirmer que la jurisprudence ne condamnera pas telle ou telle de leurs doctrines. La contradiction est de l'essence des problèmes juridiques : nul n'en est plus persuadé qu'un magistrat.

P. MATTER
Procureur Général à la Cour de cassation

Ce traité est le résultat de trente ans d'études.

Lorsque j'ai entrepris, avec mon ami Appert, en 1898, la publication du Recueil de législation et de jurisprudence coloniales, notre ambition était modeste. Faciliter aux juristes et aux administrateurs l'accès des textes, et, sous forme de notes critiques de jurisprudence, éclaircir quelques principes, nous paraissait un but très suffisant et d'une utilité certaine. Au bout de peu d'années, l'objet de notre travail s'était précisé. Nous lui avions adjoint une partie doctrinale, et notre nouveau collaborateur et ami Rotureau-Launay, qui s'était chargé de la partie « législation », lui avait tout de suite donné une impulsion et une ampleur qui, non sans nous avoir d'abord un peu inquiétés, nous a révélé notre programme. Après quelques tâtonnements au début, le Recueil est devenu et est resté ce qu'il est aujourd'hui : la collection complète, — au moins par les titres, quand le texte ne comporte pas la publication *in extenso*, — de tous les documents métropolitains, lois et décrets, sans exception, de tous les arrêtés locaux importants de toutes les colonies, protectorats, territoires ou gouvernements généraux, de tous les arrêts coloniaux du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, des arrêts les plus saillants des juridictions locales, et de dissertations économiques ou juridiques, dûes, parfois sous le voile de l'anonyme, à des compétences indiscutées.

Les lecteurs du Recueil ont pu se rendre compte de la facilité exceptionnelle qu'il leur offre pour trouver les textes et connaître l'état de la question, en doctrine et en jurisprudence, sur une matière quelconque de droit colonial. Il n'est pas exagéré de dire que les résultats d'une recherche, affaire de quelques minutes avec la collection du Recueil, n'auraient été obtenus qu'au prix d'une ou plusieurs journées de travail dans les bibliothèques même spéciales.

L'instrument était créé. Le dessein de l'utiliser pour construire devait assez naturellement se présenter à l'esprit. La tâche était ardue et sans doute téméraire. Des collaborateurs d'une haute valeur n'ont pas hésité à m'offrir leur concours. Non sans heurts et difficultés de toutes sortes, l'ouvrage s'achève, et ces lignes servent d'introduction au premier volume.

J'ai tenu à lui donner pour titre : *Traité de* droit *colonial*. La législation, l'ensemble des textes généraux ou locaux, en sont bien entendu un des éléments essentiels. Mais l'analyse de ces textes et l'exposé des institutions coloniales, qui d'ailleurs ont été faits par d'autres de main de maître, n'épuisent pas, tant s'en faut, l'intérêt du sujet : je dirai même qu'ils laissent

de côté le plus important. Dans tout l'ensemble de la législation coloniale, il n'est pas une matière, pas même un simple détail, qui ne soulève une question de droit. Nature juridique du domaine colonial français, titres de propriété de la France sur chaque partie de ce domaine, définition du protectorat et du mandat, pouvoirs des chefs des colonies, des corps électifs, principes qui ont précédé à l'organisation municipale, conception exacte des institutions indigènes, pouvoir législatif aux colonies, application des lois métropolitaines, transformation, dans leur application aux colonies, du droit public métropolitain, de l'organisation judiciaire, du droit administratif, statut de l'armée et des fonctionnaires, règles qui gouvernent les budgets, leur vote et leur application, pouvoir d'établir l'impôt, extension aux colonies des lois douanières, qui a longtemps constitué tout le problème colonial, régime très spécial de la propriété, statut des indigènes, coexistence sur le même sol de lois extrêmement différentes, régissant les personnes suivant leur origine et leur race : — autant de sujets, et j'en passe d'innombrables, qui appellent le travail du jurisconsulte. Faute d'avoir dégagé les principes, beaucoup d'erreurs ont été commises. Il était nécessaire d'établir un corps de doctrine. Pour l'avoir essayé, je ne sens que trop combien l'entreprise était hardie. Je crois avoir au moins le mérite d'ouvrir la voie.

Non seulement, dans les pages qui suivent, on trouvera des principes de droit : mais on y trouvera aussi des données historiques. Je suis de ceux qui pensent qu'aucune institution, aucun principe, n'est intelligible si on ne remonte à l'origine. S'en tenir au texte actuellement en vigueur, c'est se condamner à ne pas comprendre. Le plus possible, j'ai suivi les textes et les règles dans la succession des temps. J'y ai toujours trouvé des éclaircissements précieux, parfois des solutions inattendues.

L'histoire du droit n'est d'ailleurs pas seulement intéressée à l'exégèse. En ce qui concerne le droit indigène, notamment, elle trouve à s'exercer d'une manière très particulière. Par suite de circonstances de toutes sortes, de différences de races et de climats, d'arrêts ou de lenteurs de développement, beaucoup d'indigènes en sont encore aujourd'hui au stade où se trouvaient nos ancêtres à une période qui remonte à des millénaires. Des organisations sociales et familiales qui sont chez nous passées à l'état fossile vivent encore de leur pleine vie à la Côte d'Ivoire, à la Nouvelle-Calédonie ou en Indo-Chine. Il ne faudrait pas abuser des rapprochements ; mais le point de comparaison s'impose : et si on peut regretter de ne pouvoir contrôler sur place tel passage de Tacite, il est de haut intérêt d'en observer de nos yeux une reproduction au moins très analogue.

L'exposé du droit indigène, toutefois, ne saurait être abordé dans le présent Traité, qui a dû s'en tenir à étudier le statut des indigènes, la législation française qui leur est spéciale, et le conflit très fréquent de leurs coutumes avec le droit français.

Il a fallu aussi exclure tout ce qui concerne l'Afrique du Nord : Algérie, Tunisie et Maroc. Chacun de ces trois pays, qui comprennent une colonie et deux protectorats, a sa législation particulière. Non seulement ils diffèrent profondément les uns des autres, mais tous dans leur ensemble diffèrent des colonies proprement dites et de leurs annexes. Alors que beaucoup de textes s'appliquent à l'ensemble des colonies, il est extrêmement rare, pour ne pas dire sans exemple, qu'une loi ou un décret, rendu pour les colonies, comprenne aussi l'Afrique du Nord. Beaucoup de lois métropolitaines, il est vrai, ont été déclarées applicables à l'Algérie et aux colonies : mais ce sont des lois qui s'appliquent aussi à la métropole. Pour la législation coloniale proprement dite, la séparation reste tranchée. Il n'en saurait être autrement : car ce ne sont pas seulement les textes qui diffèrent : ce sont aussi les principes. Pour n'en citer qu'un exemple, en matière d'application et de promulgation des lois, c'est-à-dire sur le fondement même de la législation, l'Algérie et les colonies suivent deux règles opposées.

Des différences très sensibles séparent aussi les diverses colonies les unes des autres, Mais elles n'en ont pas moins une législation commune très touffue. Souvent même, si les lois ou les décrets sont différents, ils se ressemblent. C'est ainsi, par exemple, que la législation sur l'immatriculation, bien qu'édictée par des décrets particuliers en Afrique occidentale, en Afrique équatoriale, à Madagascar et à la Côte des Somalis, offre tant de traits communs que la jurisprudence des tribunaux de chacune de ces colonies peut servir très utilement à éclairer les textes en vigueur dans une autre. D'une manière générale, il est vrai de dire que les grands rouages de l'administration coloniale constituent une ossature commune. Il est à remarquer, toutefois, que le groupe des colonies du sénatus-consulte (Antilles et Réunion) fait souvent bande à part, à raison de son assimilation beaucoup plus avancée, et que, parmi les autres colonies, l'Indo-Chine a plus d'une fois dû être traitée séparément et faire l'objet de décrets spéciaux.

Pour tous les textes et arrêts postérieurs à 1898, le Traité renvoie au Recueil. Pour la période antérieure, il vise les grandes collections usuelles.

De très vifs remerciements sont dûs à mes collaborateurs, sans l'aide desquels je n'aurais probablement pas pu venir à bout de ma tâche. Je les remercie aussi de leur abnégation ; car ils m'ont autorisé, pour assurer l'unité de l'ouvrage, à soumettre leur travail à une revision parfois assez large. J'en accepte la responsabilité, comme aussi celle des erreurs qu'inévitablement j'aurai commises. Je m'en excuse, et je prie même les personnes qui les apercevront de me les signaler. Ils me rendront service, et je tâcherai, dans la mesure du possible, d'y porter remède.

1er Juin 1931

PIERRE DARESTE.

LISTE DES COLLABORATEURS
du TOME Ier

MM. Besson, Chef de Bureau au Ministère des Colonies.

Blondel, Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Rennes.

Bonifas, Conseiller d'Etat.

Closset, Auditeur de 1re classe au Conseil d'Etat.

Fochier, Conseiller d'Etat

Lampué, Professeur à la Faculté de Droit de Caen.

Laplaiche, Chef de Bureau hors classe des Secrétariats Généraux des Colonies.

G. Marcille, Avocat à la Cour d'Appel de Paris.

TABLE DES MATIÈRES

du 1er Volume

CHAPITRE Ier. — Le territoire colonial.

SECTION I. — *Caractère du territoire colonial.*

§ 1. — Historique 1
§ 2. — Situation actuelle 2
§ 3. — Cessions, échanges et adjonctions de territoire 3
§ 4. — Nature des droits de souveraineté de la France 4

SECTION II. — *Très-anciennes colonies.*

§ 5. — Saint-Pierre et Miquelon. — Question du "French shore". 5
§ 6. — Antilles. — Guadeloupe. — Martinique. — Situation actuelle 6
§ 7. — Guyane. — Arbitrage avec les Pays-Bas. — Arbitrage avec le Brésil 8
§ 8. — Etablissements de l'Inde. — Traité de Paris de 1814 et actes subséquents. — Situation actuelle 10
§ 9. — Réunion 12

SECTION III. — *Colonies acquises de 1815 à 1860.*

§ 10. — Océanie. — Protectorat français. — Iles Marquises. — Reconnaissance par l'Angleterre du protectorat français. — Iles Gambier. — Annexion. — Iles-sous-le-Vent. — Rapa, Rurutu, Rimatara. — Ile Clipperton. — Situation actuelle 13
§ 11. — Nouvelle-Calédonie. — Nouvelles-Hébrides. — Iles Wallis et Futuna 16
§ 12. — Côte des Somalis 17

SECTION IV. — *Les quatre grands empires coloniaux.*

§ 13. — Afrique occidentale. — Origines. — Extension du Sénégal sous le Second Empire. — Conquête du Niger. — Côte d'Ivoire et Dahomey. — Guinée. — Gouvernement général : jonction avec l'Afrique du Nord. — Délimitation. — Division intérieure 18
§ 14. — Madagascar. — Origine : Etablissements français. — Difficultés avec le gouvernement hova. — Traité de protectorat de 1885. — Conquête de l'île et transformation en colonie française. — Mayotte et Comores. — Iles Glorieuses, Saint-Paul et Amsterdam, Kerguélen et Crozet.— Sainte-Marie, Juan de Nova et Europa 24
§ 15. — Indo-Chine. — Conquête de la Cochinchine. — Conquête du Tonkin : Protectorat de l'Annam. — Traités de Hué et de Tien-Tsin. — Protectorat du Cambodge. — Laos. — Kouang-tchéou-wan. - Situation actuelle. - Délimitation 29
§ 16. — Afrique équatoriale. — Gabon. — Pénétration au Congo. — Acte de Berlin. — Extension au Nord et au Nord-Est. — Jonction avec l'Afrique occidentale. — Gouvernement général. — Cameroun. — Situation actuelle. — Délimitation 35

SECTION V. — *Pays de protectorat, territoires et concessions internationales, et condominium des Nouvelles-Hébrides.*

§ 17. — Pays de protectorat. — Protectorats indo-chinois. — Annam, Tonkin et Cambodge. — Concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane. — Territoires de Battambang, Siemreap et Sisophon. — Laos 41
§ 18. — Condition juridique des pays de protectorat et de leur territoire 45

SECTION VI. — *Territoires africains sous mandat.*

§ 19. — Cameroun. — Togo. — Clauses coloniales du traité de Versailles et mandats internationaux. — Fondement juridique du mandat colonial. — Etablissement du mandat. — Organisation administrative, financière et judiciaire 47

SECTION VII. — *Concessions internationales.*

§ 20. — Kouang-tchéou-wan. — Concessions françaises en Chine... 56

SECTION VIII. — *Condominium des Nouvelles-Hébrides.*

§ 21. — Etablissement du condominium. — Convention du 20 octobre 1906. — Situation internationale..... 58

SECTION IX. — *Questions internationales coloniales.*

§ 22. — Conditions de l'occupation. — Acte de Berlin et convention de Saint-Germain. — Esclavage. — Armes et munitions. — Alcool. — Stupéfiants. — Conventions relatives à la liberté et à l'égalité du commerce..... 62

***

CHAPITRE II. — Gouvernement et organisation administrative.

SECTION Ire. — *Historique.*

§ 23. — Ancien régime. — Période révolutionnaire. — Ordonnances et décrets organiques..... 67
§ 24. — Cochinchine, Annam et Tonkin. — Côte des Somalis..... 69
§ 25. — Gouvernements généraux. — Indo-Chine. — Afrique occidentale. — Afrique équatoriale. — Madagascar..... 70
§ 26. — Territoires sous mandat..... 74
§ 27. — Nouvelles-Hébrides 75

SECTION II. — *Gouvernement des colonies.*

§ 28. — Gouverneurs et gouverneurs généraux..... 75
§ 29. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux..... 78
§ 30. — Pouvoirs militaires..... 81
§ 31. — Pouvoirs administratifs..... 82
§ 32. — Relations avec les gouvernements étrangers..... 84
§ 33. — Pouvoirs judiciaires..... 86

SECTION III. — *Représentation de l'Etat et des colonies.*

§ 34. — Représentation de l'Etat. — Représentation des colonies et gouvernements généraux..... 90
§ 35. — Exceptions. — Domaine et contributions. — Chemins de fer. — Opposition d'intérêts. — Colonies groupées..... 91

SECTION IV. — *Intérimaires et délégués.*

§ 36. — Gouverneurs intérimaires. — Attributions des intérimaires. 97
§ 37. — Délégation de pouvoirs..... 100

SECTION V. — *Situation personnelle et responsabilité des gouverneurs.*

§ 38. — Interdictions diverses..... 103
§ 39. — Inviolabilité 103
§ 40. — Responsabilité..... 104

SECTION VI. — *Conseils privés ou d'administration et conseils de gouvernement.*

§ 41. — Conseils privés et d'administration..... 107

§ 42. — Conseils de gouvernement de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale. — Madagascar. — Territoires sous mandat 108
§ 43. — Composition. — Attributions. — Attributions judiciaires. 111

SECTION VII. — *Secrétaires généraux.*

§ 44. — Colonies autonomes 114
§ 45. — Gouvernements généraux. — Madagascar. — Afrique occidentale. — Afrique équatoriale. — Indo-Chine. — Territoires sous mandat. — Recrutement. — Remplacement. 117

SECTION VIII. — *Conseils élus.*

§ 46. — Conseils généraux des Antilles et de la Réunion. — Composition. — Attributions 121
§ 47. — Conseils généraux des colonies autonomes 124
§ 48. — Conseil colonial de Cochinchine 127
§ 49. — Conseil colonial du Sénégal 129
§ 50. — Pouvoirs des conseils généraux et coloniaux : règles communes 131
§ 51. — Délibérations frappées de nullité 133
§ 52. — Recours des conseils généraux contre les actes des gouverneurs 136
§ 53. — Actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie 137
§ 54. — Corps électifs subordonnés 138
§ 55. — Délégations économiques et financières de Madagascar. — Comores. — Conseils régionaux 138
§ 56. — Grand conseil des intérêts économiques et financiers de l'Indo-Chine 142
§ 57. — Conseils des intérêts français économiques et financiers des pays de protectorat 144

SECTION IX. — *Subdivisions territoriales.*

§ 58. — Colonies autonomes. — Inde; Nouvelle-Calédonie. —
§ 59. — Madagascar 148
§ 60. — Indo-Chine 149
§ 61. — Afrique occidentale 151
§ 62. — Afrique équatoriale 154
§ 63. — Territoires sous mandat 155

SECTION X. — *Communes.*

§ 64. — Antilles et Réunion. — Loi du 5 avril 1884. — Lois modificatives de la loi du 5 avril 1884. — Pouvoirs et attributions des conseils municipaux. — Ville de Saint-Pierre (Martinique) 155
§ 65. — Colonies autres que les Antilles et la Réunion. — Adaptation de la loi du 5 avril 1884 160
§ 66. — Colonies divisées en communes 162
§ 67. — Nouvelle-Calédonie et Océanie 164
§ 68. — Gouvernements généraux. — Afrique occidentale : Communes de plein exercice. — Communes mixtes 165
§ 69. — Afrique équatoriale 169
§ 70. — Indo-Chine. — Communes de Saigon, Hanoï et Haïphong. — Région de Saigon-Cholon. — Communes créées par arrêtés du gouvernemeur général. — Centres urbains. — Aménagement des villes 170
§ 71. — Madagascar 178
§ 72. — Nouvelles-Hébrides. — Côte des Somalis 180
§ 73. — Territoires non divisés en communes. — Etat-civil. — Police. — Conclusion 182

SECTION XI. — *Institutions indigènes.*

§ 74. — Généralités 185

§ 75. — Colonies d'Afrique 180
§ 76. — Nouvelle-Calédonie 188
§ 77. — Océanie 189
§ 78. — Cochinchine. — Communes annamites. — Réorganisation par l'autorité française. — Notables. — Biens communaux, emprunts, actions en justice. — Caractère de la commune annamite. — Communes nouvelles. — Congrégations asiatiques. — Cantons. — Fonctionnaires d'ordre supérieur. — Conseils de province 191
§ 79. — Tonkin. — Villages annamites. — Réglementation française. — Commissions provinciales. — Chambre des représentants du peuple 199
§ 80. — Annam 203
§ 81. — Laos 205
§ 82. — Kouang-tchéou-wan 205
§ 83. — Cambodge 206
§ 84. — Madagascar. — Fokon'olona. — Administration supérieure. 208
§ 85. — Comores 213

SECTION XII. — *Administration centrale.*

§ 86. — Ministère des colonies 214
§ 87. — Comité consultatif 216
§ 88. — Conseil supérieur des colonies 218
§ 89. — Agence générale des colonies et agences économiques 221
§ 90. — Inspection des colonies 223

***

CHAPITRE III. — Législation.

SECTION Ire. — *Le pouvoir législatif métropolitain.*

§ 91. — Historique. — Constitution du 3 septembre 1791. — Constitution des 5 fructidor an IV et 24 frimaire an VIII 227
§ 92. — Pouvoirs législatifs des gouverneurs 229
§ 93. — Charte du 4 juin 1914. — Les ordonnances 230
§ 94. — Charte du 14 août 1830. — Loi du 24 avril 1833 230
§ 95. — Décrets du 27 avril 1848 232
§ 96. — Constitution du 4 novembre 1848 233
§ 97. — Constitution du 14 janvier 1852. — Sénatus-consulte du 3 mai 1854 233
§ 98. — Survivance du sénatus-consulte du 3 mai 1853 après 1870. 235
§ 99. — Régime des décrets. — Rôle de la loi 237
§ 100. — Caractère législatif des décrets 237
§ 101. — Décrets en Conseil d'Etat 238
§ 102. — Décrets rendus sur le rapport du garde des sceaux 239
§ 103. — Pays de protectorat 240
§ 104. — Territoires sous mandat 243
§ 105. — Condominium des Nouvelles-Hébrides 243

SECTION II. — *Application des lois métropolitaines aux colonies.*

§ 106. — Absence d'application de plein droit. — Nécessité d'une déclaration d'applicabilité 243
§ 107. — Exceptions. — Constitution de l'an III. — Faits survenus ou contrats passés aux colonies. — Lois constitutionnelles. — Traités internationaux. — Lois anciennes. — Déclaration d'applicabilité implicite. — Application d'un texte modifié. — Lois interprétatives. — Lois de caractère général 244
§ 108. — Application d'une législation en bloc 249
§ 109. — Cochinchine. — Décrets des 25 juillet 1864 et 14 janvier 1865 250

§ 110. — Madagascar. — Décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896..... 251
§ 111. — Entrée en vigueur subordonnée à un règlement..... 254
§ 112. — Colonies nouvelles et pays de protectorat. — Territoires sous mandat..... 255

SECTION III. — *Promulgation des lois et décrets.*

§ 113. — Promulgation par le gouverneur ou le gouverneur général. 257
§ 114. — Formes de la promulgation. — Dépendances. — Colonies de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale..... 260
§ 115. — Délai d'application des actes promulgués..... 264
§ 116. — Nouvelles-Hébrides..... 266
§ 117. — Promulgation en cas d'urgence..... 267

SECTION IV. — *Législation spéciale aux colonies.*

§ 118. — Différence d'avec la législation métropolitaine. — Population indigène. — Français et assimilés. — Loi coloniale. 267
§ 119. — Code civil. — Antilles. — Guyane. — Réunion. — Saint-Pierre et Miquelon. — Inde. — Sénégal. — Colonies de l'Afrique occidentale. — Océanie. — Nouvelle-Calédonie. — Cochinchine, Cambodge, Annam, Tonkin et Laos. — Afrique équatoriale. — Madagascar. — Côte des Somalis. 269
§ 120. — Lois modificatives du code civil. — Etat-civil. — Mort civile. — Etrangers. — Mariage. — Divorce et séparation de corps. — Puissance paternelle, paternité et filiation. — Adoption. — Tutelle. — Interdiction. — Propriété et servitudes. — Successions et testaments. — Oligations. — Contrat de mariage. — Contrats divers. — Privilèges et hypothèques. — Prescription..... 274
§ 121. — Lois civiles spéciales aux colonies..... 285
§ 122. — Code de commerce..... 286
§ 123. — Lois modificatives du code de commerce..... 287
§ 124. — Lois concernant diverses matières commerciales. — Brevets d'invention. — Marques de fabrique et de commerce. — Propriété littéraire et artistique. — Sociétés commerciales. — Registre du commerce..... 291
§ 125. — Code pénal. — Lois modificatives du code pénal..... 296
§ 126. — Lois pénales spéciales aux colonies..... 301
§ 127. — Codes de procédure civile et d'instruction criminelle..... 302
§ 128. — Droits acquis sous l'empire de la législation antérieure. 302
§ 129. — Caractère des codes aux colonies. — Valeur de décret. 302
§ 130. — Lois métropolitaines rendues applicables aux colonies.... 303
§ 131. — Législation coloniale particulière..... 303
§ 132. — Nationalité et naturalisation..... 304
§ 133. — Successions vacantes. — Curatelle..... 309
§ 134. — Intérêt légal et conventionnel..... 315

SECTION V. — *Pouvoir législatif des gouverneurs et gouverneurs généraux.*

§ 135. — Limites. — Gouverneurs. — Gouverneurs généraux. — Commissaires de la République dans les territoires sous mandat. — Approbation des arrêtés. — Avis du conseil privé. — Publication des arrêtés..... 319
§ 136. — Imprécision des pouvoirs réglementaires. — Matières exclues. — Matières d'administration. — Organisation des cadres et services locaux. — Matières diverses..... 323
§ 137. — Impôts et taxes..... 328
§ 138. — Pouvoirs de police. — Sanction des arrêtés de police.... 328
§ 139. — Indigènes. — Justice indigène..... 332
§ 140. — Colonies groupées en gouvernements généraux. — Lieutenants-gouverneurs et résidents généraux..... 336
§ 141. — Conseils généraux et coloniaux..... 337

§ 142. — Décrets ou arrêtés entachés d'excès de pouvoir. — Recours. — Contrôle des tribunaux de tout ordre. — Recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. — Recours en indemnité 338

*
* *

CHAPITRE IV. — Droit public colonial.

SECTION Ire. — *Historique.*

§ 143. — Sources. — Constitutions 341

SECTION II. — *Droits et libertés.*

§ 144. — Abolition de l'esclavage. — Liberté personnelle. — Pouvoirs extraordinaires des gouverneurs. — Mesures de haute police. — Garantie de la liberté individuelle. — Admission sur le territoire. — Droit d'expulsion 343
§ 145. — Débits de boissons 346
§ 146. — Exercice du commerce et de l'industrie par l'administration 347
§ 147. — Presse 347
§ 148. — Liberté de réunion 351
§ 149. — Liberté d'association. — Sociétés secrètes 352
§ 150. — Liberté religieuse. — Cultes. — Congrégations. — Séparation des égalises et de l'Etat. — Pensions des ministres du culte. — Interdiction des subventions aux cultes. — Réglementation à Madagascar. — Autres colonies. — Propriété des édifices affectés au culte. — Missions. — Cultes indigènes 353
§ 151. — Etat de siège 358

SECTION III. — *Recours contre les actes de la puissance publique.*

§ 152. — Contrôle des tribunaux. — Recours pour excès de pouvoir. 361
§ 153. — Autorisation de poursuites contre les fonctionnaires. — Actions et poursuites contre le gouverneur 361
§ 154. — Responsabilité de l'Etat, des colonies et des administrations publiques. — Responsabilité des communes 363

SECTION IV. — *Droits politiques.*

§ 155. — Citoyens français. — Représentation des colonies au Parlement 365
§ 156. — Législation électorale. — Droit électoral. — Elections législatives et communales. — Elections aux conseils généraux et coloniaux. — Elections aux conseils des intérêts français en Indo-Chine. — Elections au Conseil supérieur des colonies. — Législation résultant d'arrêtés locaux. — Lois électorales rendues applicables aux colonies. — Compétence en matière d'inscription sur les listes. — Contentieux des opérations électorales 367

SECTION V. — *Condition des étrangers.*

§ 157. — Historique. — Immigration. — Nouvelle-Calédonie. — Océanie. — Afrique occidentale et équatoriale. — Togo et Cameroun. — Colonies diverses 377
§ 158. — Indo-Chine. — Immigration. — Asiatiques. — Congrégations chinoises. — Japonais. — Madagascar 381

SECTION VI. — *Traités diplomatiques.*

§ 159. — Conclusion des traités 385
§ 160. — Traités spéciaux aux colonies 387
§ 161. — Application et interprétation des traités 389

CHAPITRE V. — Organisation judiciaire.

SECTION Ire. — *Textes. — Principes généraux. — Pouvoir législatif en la matière.*

§ 162. — Textes 391
§ 163. — Juridictions coloniales. — Pouvoirs législatifs du gouvernement. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux 393

SECTION II. — *Magistrats coloniaux.*

§ 164. — Statut des magistrats coloniaux 398
§ 165. — Recrutement. — Incompatibilité. — Avancement. — Discipline. — Traitement 401
§ 166. — Intérim des fonctions judiciaires 403
§ 167. — Dispositions diverses. — Serment 408
§ 168. — Juges de paix à compétence ordinaire. — Attachés aux parquets généraux des colonies 410
§ 169. — Dispositions diverses et transitoires 410

SECTION III. — *Juridictions coloniales.*

§ 170. — Chef du service judiciaire 411
§ 171. — Cours d'appel. — Indo-Chine. — Afrique occidentale. — Afrique équatoriale. — Madagascar. — Antilles et Réunion. — Guyane. — Inde. — Nouvelle-Calédonie... 412
§ 172. — Tribunaux supérieurs. — Saint-Pierre et Miquelon. — Côte des Somalis. — Océanie. — Cameroun 417
§ 173. — Tribunaux de première instance. — Antilles et Réunion... 419
§ 174. — Autres colonies. — Guyane. — Inde. — Saint-Pierre et Miquelin. — Côte des Somalis. — Nouvelle-Calédonie. — Océanie 420
§ 175. — Afrique occidentale. — Afrique équatoriale. — Indo-Chine. — Madagascar. — Togo. — Cameroun 424
§ 176. — Justices de paix à compétence étendue. — Historique. — Situation actuelle. — Attributions et compétence. — Tribunaux de paix de l'Océanie 427
§ 177. — Justices de paix à compétence ordinaire 431
§ 178. — Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires. — Afrique occidentale. — Afrique équatoriale. — Cameroun. — Guyane. — Madagascar. — Indo-Chine 432
§ 179. — Degrés de juridiction 436
§ 180. — Nouvelles-Hébrides. — Tribunal mixte. — Justice française. — Iles Wallis et Futuna 437
§ 181. — Tribunaux de commerce 443
§ 182. — Tribunaux militaires 446
§ 183. — Principes généraux d'organisation judiciaire 446

SECTION IV. — *Procédure civile.*

§ 184. — Organisations diversess.— 1er groupe : Antilles, Réunion, Guyane, Inde, Indo-Chine. — Second groupe : Madagascar, Saint-Pierre et Miquelon. — Troisième groupe : colonies de l'Afrique occidentale, Togo, Côte des Somalis, Nouvelles-Hébrides. — Quatrième groupe : Sénégal, Nouvelle-Calédonie, Océanie. — Cinquième groupe : Afrique équatoriale ; Cameroun 448
§ 185. — Contrainte par corps 453
§ 186. — Lois modificatives du code de procédure civile 454

SECTION V. — *Justice répressive et procédure pénale.*

§ 187. — Justice répressive. — Antilles et Réunion. — Guyane. — Inde. — Nouvelle-Calédonie. — Nouvelles-Hébrides. — Océanie. — Afrique équatoriale. — Afrique occidentale. — Indo-Chine. — Madagascar. — Côte des Somalis. — Saint-Pierre et Miquelon. — Tribunaux pour enfants... 457

§ 188. — Organisations diverses de la procédure pénale. — Colonies régies par le code d'instruction criminelle. — Colonies suivant la procédure correctionnelle en toutes matières. — Colonies régies par des textes spéciaux..... 461
§ 189. — Différences principales avec la procédure métropolitaine. — Minitère public. — Instruction préalable. — Flagrants délits. — Simple police. — Renonciation à comparaître. — Rapport. — Chambre des mises en accusation..... 468
§ 190. — Juridictions criminelles. — Assesseurs. — Procédure de jugement..... 473

SECTION VI. — *Pourvoi en cassation.*

§ 191. — Antilles et Réunion. — Ouvertures..... 480
§ 192. — Demandes en révision. — Règlements de juges. — Demandes en renvoi..... 484
§ 193. — Recours en annulation..... 485
§ 194. — Autres colonies. — Guyane. — Inde. — Saint-Pierre et Miquelon. — Océanie. — Afrique occidentale et Togo. — Afrique équatoriale. — Cameroun. — Côte des Somalis. — Nouvelle-Calédonie. — Nouvelles-Hébrides. — Indo-Chine. — Madagascar..... 486

SECTION VII. — *Auxiliaires de la justice.*

§ 195. — Avoués et avocats..... 496
§ 196. — Avocats-défenseurs. — Inde. — Sénégal. — Afrique occidentale. — Nouvelle-Calédonie. — Nouvelles-Hébrides. — Océanie. — Indo-Chine. — Madagascar. — Afrique équatoriale. — Cameroun. — Côte des Somalis. — Saint-Pierre et Miquelon. — Colonies autres que les Antilles, la Réunion et l'Indo-Chine..... 497
§ 197. — Règles générales concernant les avocats-défenseurs..... 505
§ 198. — Notaires. — Antilles, Réunion et Guyane. — Autres colonies. — Indo-Chine. — Nouvelle-Calédonie. — Saint-Pierre et Miquelon. — Inde. — Océanie. — Afrique occidentale..... 509
§ 199. — Huissiers..... 515
§ 200. — Greffiers..... 516

* * *

CHAPITRE VI. — Droit administratif colonial et juridiction administrative.

SECTION Ire. — *Principes généraux.*

§ 201. — Droit administratif colonial..... 521
§ 202. — Limite des compétences administrative et judiciaire. — Interprétation et appréciation des actes administratifs. — Actes législatifs ou réglementaires. — Actes soustraits à tout recours. — Contrats. — Ventes domaniales. — Contrats administratifs. — Contributions et taxes. — — Propriété. — Compétence exceptionnelle. — Responsabilité de l'administration..... 522
§ 203. — Conflits..... 530

SECTION II. — *Conseils du contentieux administratif. — Organisation.*

§ 204. — Historique..... 531
§ 205. — Composition et organisation. — Conseils privés fonctionnant comme conseils du contentieux administratif. — Conseils spéciaux..... 533

SECTION III. — *Compétence.*

§ 206. — Principe. — Compétence de droit commun..... 537

§ 207. — Exceptions. — Contentieux de l'annulation..... 539
§ 208. — Contentieux d'Etat..... 540
§ 209. — Attributions de compétence résultant des ordonances ... 540
§ 210. — Marchés administratifs..... 541
§ 211. — Torts et dommages..... 542
§ 212. — Réunion de terrains au domaine. — Eaux..... 543
§ 213. — Routes et chemins..... 544
§ 214. — Voirie..... 545
§ 215. — Pêche fluviale..... 547
§ 216. — Pas géométriques..... 547
§ 217. — Compétences spéciales..... 548
§ 218. — Attribution générale de compétence. — Conséquences.... 548
§ 219. — Contrats administratifs..... 548
§ 220. — Concessions..... 549
§ 221. — Mines..... 550
§ 222. — Fonctionnaires..... 551
§ 223. — Responsabilité des collectivités administratives..... 552
§ 224. — Contributions directes..... 552
§ 225. — Elections..... 553
§ 226. — Prises d'eau. — Etablissements industriels. — Logements insalubres..... 553
§ 227. — Compétence territoriale..... 555
§ 228. — Gouvernements généraux..... 555
§ 229. — Pays de protectorat..... 556

SECTION IV. — *Fonctionnement et procédure.*

§ 230. — Présidence..... 557
§ 231. — Membres du conseil..... 557
§ 232. — Récusation..... 558
§ 233. — Commissaire du gouvernement..... 558
§ 234. — Procédure. — Généralités..... 559
§ 235. — Introduction de la requête. — Délais..... 560
§ 236. — Procédure en matière de contraventions, contributions et concessions de prises d'eau..... 561

SECTION V. — *Conseil d'Etat.*

§ 237. — Attributions en matière coloniale..... 562
§ 238. — Le Conseil d'Etat, juge de droit commun du contentieux de l'Etat..... 563
§ 239. — Le Conseil d'Etat, juridiction d'appel..... 563
§ 240. — Procédure des recours..... 564
§ 241. — Le Conseil d'Etat, juge du contentieux de l'annulation... 568
§ 242. — Recours en cassation..... 568
§ 243. — Recours pour excès de pouvoir. — Actes susceptibles de recours. — Actes soustraits au recours pour excès de pouvoir. — Actes législatifs et réglementaires. — Actes des gouvernements indigènes. — Matières spéciales. — Qualité. — Recours parallèle. — Moyens. — Formes et délais..... 568

***

CHAPITRE VII. — Armée coloniale.

SECTION Ire. — *Historique.*

§ 244. — Ancien régime..... 575
§ 246. — Période moderne..... 577

SECTION II. — *Recrutement dans les colonies.*

§ 246. — Recrutement des citoyens français par voie d'appel..... 578
§ 247. — Organisation du recrutement. — Exclus..... 580
§ 248. — Engagements, rengagements et commissions..... 581

§ 249. — Recrutement des indigènes en général..... 582
§ 250. — Recrutement des indigènes dans les colonies d'Afrique et d'Océanie..... 584
§ 251. — Recrutement des indigènes dans les colonies d'Asie..... 586

SECTION III. — *Organisation de l'armée coloniale.*

§ 252. — Organisation centrale..... 587
§ 253. — Organisation locale..... 588
§ 254. — Cadres et effectifs..... 588
§ 255. — Commandement. — Autonomie..... 589
§ 256. — Affectations à l'armée coloniale..... 591
§ 257. — Administration..... 591
§ 258. — Contrôle..... 593
§ 259. — Tour de service colonial..... 593
§ 260. — Justice militaire..... 594

SECTION IV. — *Gendarmerie coloniale et gardes indigènes.*

§ 261. — Gendarmerie coloniale..... 596
§ 262. — Gardes indigènes..... 599

SECTION V. — *Condition des militaires appartenant à l'armée coloniale.*

§ 263. — Législation. — Statut..... 601
§ 264. — Solde et indemnités..... 603
§ 265. — Pensions d'ancienneté. — Militaires indigènes..... 604
§ 266. — Pensions d'invalidité..... 608
§ 267. — Avantages assurés aux militaires. — Emplois réservés. — Emplois réservés aux indigènes. — Pupilles de la nation. 609

SECTION VI. — *Rôle et droits de la force armée.*

§ 268. — Participation de l'armée au maintien de l'ordre public. 612

SECTION VII. — *Armée de mer.*

§ 269. — Organisation. — Commandant de la marine. — Points d'appui de la flotte. — Marins indigènes. — Questions internationales..... 615
§ 270. — Aéronautique..... 618

* * *

CHAPITRE VIII. — Les fonctionnaires coloniaux.

§ 271. — Catégories..... 621

SECTION Ire. — *Administration centrale.*

§ 272. — Ministère des colonies. — Organisation centrale. — Services annexes..... 622

SECTION II. — *Fonctionnaires dans les colonies.*

§ 273. — Généralités..... 626
§ 274. — Services organisés par décrets. — Gouverneurs et gouverneurs généraux..... 627
§ 275. — Secrétaires généraux..... 628
§ 276. — Administrateurs des colonies..... 630
§ 277. — Services civils de l'Indo-Chine..... 632
§ 278. — Services divers. — Magistrature. — Administration pénitentiaire..... 633
§ 279. — Services financiers..... 635
§ 280. — Service des douanes..... 637
§ 281. — Personnel de l'enseignement..... 639
§ 282. — Personnel des postes et télégraphes..... 642

§ 283. — Personnel des travaux publics 643
§ 284. — Service des ports et rades. — Chemins de fer 645
§ 285. — Services de l'agriculture et des forêts. — Service vétérinaire. 646
§ 286. — Services organisés par arrêtés locaux 647
§ 287. — Détachement 653

SECTION III. — *Statut des fonctionnaires.*

§ 288. — Généralités 657
§ 289. — Recrutement 658
§ 290. — Engagement par contrat 659
§ 291. — Stage 660
§ 292. — Intérimaires 660
§ 293. — Avancement 662
§ 294. — Licenciement 664
§ 295. — Mise à la retraite 665
§ 296. — Discipline 667
§ 297. — Communication du dossier 669

SECTION IV. — *Ecole coloniale.*

§ 298. — Historique. — Organisation et fonctionnement 670

SECTION V. — *Solde et congés.*

§ 299. — Solde 673
§ 300. — Congés 675
§ 301. — Détention, captivité, disponibilité 676
§ 302. — Allocations accessoires 677
§ 303. — Privation de solde. — Retenues. — Délégation. — Ordonnancement et paiement. — Monnaie locale. — Tarifs. — Imputation aux budgets locaux 681
§ 304. — Fonctionnaires locaux. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux 683
§ 305. — Passages et déplacements 684
§ 306. — Compte d'assistance. — Indemnité de réinstallation 687

SECTION VI. — *Pensions.*

§ 307. — Historique et généralités 689
§ 308. — Pensions concédées sur les fonds du trésor public. — Historique 692
§ 309. — Assimilation 692
§ 310. — Bonification coloniale 695
§ 311. — Législation actuelle 696
§ 312. — Dispositions spéciales aux colonies 697
§ 313. — Caisse intercoloniale de retraites 700
§ 314. — Fonctionnaires ne faisant partie d'aucun cadre 702

SECTION V. — *Condition juridique des fonctionnaires locaux.*

§ 315. — Contentieux du statut. — Recours en annulation. — Recours en indemnité. — Qualité 702
§ 316. — Contentieux des droits pécuniaires 706

SECTION VI. — *Responsabilité des fonctionnaires coloniaux.*

§ 317. — Principes 709

CHAPITRE Ier

LE TERRITOIRE COLONIAL

par M. Besson.

Le territoire colonial français se compose d'anciennes colonies, conservées ou rendues à la France en 1815 ; d'établissements nouveaux, créés sous le Gouvernement de Juillet et sous le Second Empire ; et enfin des quatre grands empires coloniaux : Afrique occidentale, Afrique équatoriale, Indo-Chine et Madagascar, constitués à la fin du dernier siècle autour ou à côté d'anciennes possessions qui leur ont servi de noyaux.

Les développements qui suivent ont pour objet d'exposer les titres de la France sur les territoires de ses colonies, l'histoire abrégée de leur acquisition et de leur délimitation, le caractère du territoire colonial, et les conditions de l'occupation des pays de protectorat et des territoires sous mandat.

Il ne saurait être question ici d'un historique tant soit peu détaillé de la conquête et de l'occupation des colonies. Plusieurs volumes n'y suffiraient pas. Le résumé qui suit ne peut être pris que pour un memento, destiné à indiquer les points de repère les plus essentiels.

SECTION Ire.

Caractère du territoire colonial.

§ 1

Historique. — On considérait, sous l'ancien régime, que le territoire colonial relevait plus directement de la couronne que le territoire de la France métropolitaine. Cette ancienne conception, qui n'a disparu complètement qu'avec la constitution du 4 novembre 1848, explique historiquement le régime des ordonnances (1).

(1) V. le rapport de M. Pardessus du 28 février 1826 sur le projet de loi relatif à l'indemnité aux colons de Saint-Domingue (*Archives parlementaires*, t. 46, p. 120), et la discussion à la Chambre des Députés aux séances des 7, 9 et 10 mars 1826 (*ibid*, p. 175 et s.).

Sous l'ancien régime, l'occupation des terres lointaines était effectuée au nom du roi. C'est le pouvoir royal qui octroyait aux compagnies de colonisation les concessions territoriales nécessaires. C'est le roi qui concluait des traités contenant acquisition ou cession de territoires coloniaux, sans être astreint à des conditions même théoriques (1).

La Constitution des 3 - 14 septembre 1791, titre VII, article 2, porte, en termes encore indécis, que « les colonies et possessions françaises », *quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français*, ne sont pas comprises dans la constitution. Mais la constitution du 5 fructidor an III avait pris nettement le contrepied de la théorie monarchique en déclarant, par son article 6, que « les colonies françaises sont partie intégrante de la République ». — Ce principe, méconnu par les constitutions ultérieures, qui étaient revenues à l'ancienne théorie monarchique (2), ne devait être repris et consacré qu'en 1848 : la constitution républicaine du 5 novembre porte, en son article 109, que « le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français » (3).

§ 2

Situation actuelle. — Le territoire des colonies est actuellement territoire français ; non seulement il est soumis à l'empire de la législation et à l'action des autorités françaises, mais encore, au point de vue du droit civil, les faits qui ont lieu aux colonies sont considérés comme se passant en France, sous réserve de l'application des dispositions spéciales de la législation coloniale.

C'est ainsi que les originaires des territoires coloniaux possèdent la nationalité française, qu'ils aient ou non la qualité de citoyens ; c'est ainsi également que la naissance sur le sol colonial produit des effets juridiques au point de vue de l'acquisition de la nationalité française, bien que ces effets ne soient pas toujours les mêmes que ceux qui résultent de la naissance sur le sol métropolitain (4). C'est ainsi encore que la liberté de la personne humaine est attachée à la présence en territoire colonial comme à la présence en territoire métropolitain.

Il faut admettre aussi que les lois constitutionnelles de 1875 sont applicables au territoire colonial, bien qu'elles n'y aient pas fait l'objet d'une introduction particulière, parce que cette application est indispensable à l'unité de l'Etat (5).

---

(1) Il a été rappelé à la tribune de la chambre des députés, lors de la discussion susvisée, que les Parlements n'avaient élevé aucune protestation contre la cession de l'Acadie en 1713 et du Canada en 1763. Comparer avec les protestations du Parlement de Dijon contre la cession de la Bourgogne par le traité de Madrid en 1526.

(2) La discussion de 1826 a mis en relief, et les chambres ont reconnu, la légalité de l'ordonnance royale du 17 avril 1825, qui avait reconnu l'indépendance de Haïti, ancienne colonie française.

(3) V. sur tous ces points le chapitre III (Législation), section 1re, §§ 91 et suiv.

(4) V. plus bas le chapitre III (Législation), § 132, p. 304, et le chapitre sur les indigènes.

(5) V. le chapitre III (Législation), § 107, p. 244.

§ 3

Cessions, échanges et adjonctions de territoire. — Les colonies sont soumises, en particulier, à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, aux termes duquel « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». — Jusqu'en 1875, il en était autrement. Ce sont des ordonnances et des décrets qui ont consacré, notamment, l'acquisition de l'Océanie, de la Nouvelle-Calédonie et de la Cochinchine.

On a contesté que le principe de la loi de 1875 ait été exactement observé en ce qui concerne l'annexion des territoires coloniaux ; pour certains d'entre eux, la prise de possession paraissait résulter d'arrêtés des autorités locales (1). Mais il est hors de doute que l'acquisition des territoires coloniaux a été, partout, régulière. Les arrêtés locaux ne sont intervenus que pour ordonner en fait ou pour constater une occupation justifiée.

Tout d'abord, l'extension du domaine colonial français, depuis 1875, résulte, pour la plus grande partie, de traités de protectorat ; or, ces traités ont été ratifiés par les Chambres. Madagascar a été déclarée colonie française par la loi du 8 août 1896 ; les Comores par la loi du 25 juillet 1912.

En ce qui concerne les territoires de l'Afrique continentale, qui constituent actuellement deux gouvernements généraux, il convient d'observer que les Etablissements du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Gabon sont antérieurs, non seulement aux lois constitutionnelles de 1875, mais encore à la constitution du 4 novembre 1848 ; la prise de possession qui en a été faite était donc régulière. — Par ailleurs, ces territoires n'étaient alors délimités que du côté de la mer, et leur hinterland à l'intérieur du continent africain n'était pas précisé. L'extension de la domination française à l'intérieur ne constituait donc pas en réalité une « adjonction de territoire ». Les délimitations de frontières, par des traités ratifiés par les Chambres, suppriment la discussion.

La question se posait dans des conditions particulières en Océanie, où les possessions françaises ne consistent pas en un territoire d'un seul tenant, mais en des groupes d'îles. Mais ici encore la géographie intervient, bien que d'une manière un peu différente. L'annexion régulière, avant 1875, des Marquises, des Gambier, et d'autres archipels, et depuis 1875, celle de Taïti, par la loi du 30 décembre 1880, et celle des îles Sous-le-Vent par la loi du 19 mars 1898 (2), peuvent et doivent être considérées comme entraînant celle de quelques îles et îlôts, tels que les Tubuai, Rurutu, Rimatara, Rapa, à l'égard desquelles aucune loi spéciale

(1) V. Trib. sup. de Papeete 3 novembre 1923 (R. 1923, 3, 234, et la note).
(2) R. 1898, 1. 100.

n'est intervenue, et qui ont fait seulement l'objet d'arrêtés de prise de possession et de décrets de rattachement, mais qui sont, par leur situation et par leurs relations nécessaires et traditionnelles, des dépendances des Etablissements de l'Océanie, dont ils sont beaucoup plus rapprochés que de toute autre terre, et compris, par suite, dans les archipels « dépendant de Taïti », déclarés colonie française par la loi du 30 décembre 1880.

Si l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, a constitué le Parlement gardien de l'intégrité du territoire national, la loi du 29 août 1905 (1) accuse plus fortement encore le caractère de cette disposition par son article unique : « Toute vente d'îles, d'îlôts, de forts, de châteaux-forts, de batteries du littoral déclassées, situées en France, en Algérie et en Tunisie, ne peut être autorisée que par une loi et après avis des conseils supérieurs du ministère de la Guerre et de la Marine. En ce qui concerne les colonies et pays de protectorat (la Tunisie exceptée), l'autorisation fera également l'objet d'une loi après avis du conseil consultatif de la défense des colonies ».

§ 4

Nature des droits de souveraineté de la France. — Le droit de souveraineté, exercé par la France sur son territoire colonial, n'est autre et ne peut être autre que le droit de souveraineté, tel qu'il est entendu et défini par le droit public moderne et par le droit français en particulier.

Quel que soit le titre d'acquisition des différents territoires entrés dans le domaine colonial français : — traités avec les chefs ou les gouvernements indigènes, conclus à l'amiable ou imposés par les armes ; substitution de la puissance française à un gouvernement indigène ; — le gouvernement français ne saurait être considéré comme le successeur des gouvernements ou royautés indigènes, en ce sens qu'il exercerait les mêmes droits que ces royautés ou gouvernements, alors même que ces droits seraient contraires aux principes reçus dans les nations civilisées.

Notamment, il n'appartiendrait pas au gouvernement français de se prévaloir de droits sur les personnes et sur les biens des sujets français des colonies, contraires à ceux que le droit public européen reconnaît aux gouvernements modernes, sous le prétexte que ces droits auraient appartenu aux gouvernements dont il est le successeur.

L'application de ce principe, en matière de propriété, a été très contestée en jurisprudence, et le principe lui-même a été complètement méconnu par des actes législatifs. Ces questions seront traitées aux chapitres de la propriété et du domaine.

---

(1) R. 1905, 1, 433.

SECTION II.

Très anciennes colonies.

§ 5

Saint-Pierre et Miquelon. — Le plus grand territoire colonial que la France ait possédé, et qui comprenait le Canada, avec ses dépendances de Terre-Neuve et de l'Acadie, les grands lacs et la Louisiane, c'est-à-dire, le bassin entier du Mississipi, et tout l'Ouest américain jusqu'au Pacifique, se réduit aujourd'hui à un îlôt. Terre-Neuve et l'Acadie ont été cédées à la Grande-Bretagne au traité d'Utrecht en 1714; le Canada a subi le même sort au traité de Paris en 1763 ; la Louisiane a été vendue aux Etats-Unis en 1803.

Le Traité d'Utrecht avait reconnu aux sujets français le droit exclusif de pêche sur la côte Ouest de Terre-Neuve (French shore). Le Traité de Paris restituait à la France les îles de Saint-Pierre et Miquelon, cédées à l'Angleterre au Traité d'Utrecht. Ces îles, fréquentées par les pêcheurs, ainsi que la base de Terre-Neuve, depuis la fin du XVIe siècle, étaient, à l'époque de leur restitution, presque désertes.

Cette restitution était faite sous l'obligation de ne pas fortifier ces îles, ni d'y faire d'autres établissements que ceux destinés à faciliter la pêche dans ces parages. Le gouvernement royal en prit possession le 4 juillet 1763. Au cours de la guerre d'Amérique, les anglais les occupèrent de nouveau jusqu'au traité de Versailles, du 3 septembre 1783, qui les restitua encore une fois. Déjà, au cours des préliminaires de paix, le cabinet de Saint James avait autorisé une reprise de possession officielle quelques jours avant la signature de la paix, exactement le 28 juillet 1783. La clause qui interdisait les fortifications avait disparu : la souveraineté de la France était désormais affranchie de toute servitude.

Le drapeau français ne flotta cependant sur cet archipel de l'Atlantique Nord que pendant 10 ans, du 28 juillet 1783 au 14 mai 1793 ; la paix d'Amiens de 1802 le rendit de nouveau, et la France en reprit effectivement possession le 2 fructidor an X (20 août 1802) ; mais dès le mois de mai 1803, les anglais le réoccupaient jusqu'au traité de Paris, du 30 mai 1914, dont l'article 8 rendait à la France, sauf exceptions particulières qui ne comprenaient pas Saint-Pierre et Miquelon, toutes les colonies, pêcheries, comptoirs et établissements de tout genre qu'elle possédait au 1er janvier 1792. Toutefois, ce ne fut que le 20 juin 1816 que les autorités françaises furent réinstallées dans les îles.

Question du « French shore ». — Le droit de pêche sur la côte de Terre-Neuve était un accessoire important de la colonie de Saint-Pierre et Miquelon. Mais, dès le lendemain du traité d'Utrecht, ce droit avait fait l'objet de contestations incessantes. Tous les textes diplomatiques relatifs à Saint-Pierre et Miquelon ont toujours contenu des dispositions sur le droit de pêche, allant

jusqu'à « usage du rivage pour les besoins de la pêche ». Les difficultés provenaient surtout des colons et du gouvernement de Terre-Neuve, et finirent par devenir si pressantes qu'en 1857, une convention du 14 janvier, promulguée par décret du 4 avril, fut conclue pour déterminer avec précision les limites territoriales du « french shore » et les droits respectifs des pêcheurs. Cette convention n'amena pas l'apaisement. La législature de Terre-Neuve continua à protester, et un nouvel arrangement fut signé le 26 avril 1884, et remanié le 14 novembre 1885 à la demande des Terre-Neuviens. Pour en finir, le gouvernement anglais proposa, à plusieurs reprises, au gouvernement français d'abandonner ses droits de pêche sur le « French-shore », moyennant diverses compensations ; mais ces propositions ne furent pas prises en considération par la France. En 1904, l'élaboration du traité franco-anglais signé à Londres le 8 avril, approuvé par la loi du 7 décembre et promulgué par décret du 9 (1), qui réglait toutes les difficultés pendantes entre les deux gouvernements, permit de déterminer cet ancien différend : la France conservait (art. 5 et 8) les droits de pêche acquis par le traité d'Utrecht, mais sur un pied d'égalité avec les pêcheurs britanniques, et le « french shore », était restreint à la partie comprise entre le Cap Saint-Jean et le Cap Raye, en passant par le Nord. Les français perdaient donc le bénéfice de l'exclusivité.

La colonie de Saint-Pierre et Miquelon renferme 240 kilmq., comprenant la superficie de la Grande Miquelon (120 kilmq.), de la Petite Miquelon (91 kilmq.), et l'Ile de Saint-Pierre (25 kilmq.); les 4 kilomètres carrés restants se répartissent sur les îlôts suivants : l'Ile aux Pigeons, l'Ile Massacre, l'Ile aux Chiens, l'Ile aux Vainqueurs et le Grand Colombier.

§ 6

Antilles. — Comme Saint-Pierre et Miquelon, les Antilles françaises contituent l'épave d'un ensemble de colonies qui, au XVIIIe siècle, comprenait Haïti, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Tabago, et qui était parvenu à une extraordinaire prospérité, grâce, il est vrai, à l'esclavage.

Guadeloupe. — L'établissement de la France à la Guadeloupe date de la formation de la Compagnie des Iles d'Amérique en 1626, à laquelle succéda, en 1664, la Compagnie des Indes occidentales. Lorsque, par l'édit de 1674, Louis XIV racheta les droits de cette dernière compagnie, la Guadeloupe devint colonie royale. Le 27 avril 1759, les anglais s'en emparèrent, mais ne tardèrent pas à la restituer à la Couronne en vertu d'une clause du traité du 10 février 1863. Cette restitution s'étendait, non seulement à l'Ile de la Guadeloupe proprement dite, mais aussi à ses dépendances, savoir : la Désirade, les Saintes, Saint-Barthélemy et la partie Nord de Saint-Martin. Les forces françaises réoccupèrent la colonie le 4 juillet 1763.

(1) R. 1905, 1, 49.

Au cours de la révolution, les anglais parvinrent à débarquer à la Guadeloupe du 21 avril au mois de novembre 1794, mais durent abandonner leur conquête. Pendant les guerres de l'Empire, la flotte britannique put, de nouveau, faire occuper l'île le 6 février 1810. Le 3 mars 1813, le gouvernement anglais céda ses droits sur la Guadeloupe à la Suède ; mais les autorités suédoises n'eurent pas le temps d'effectuer la translation des services : en vertu du traité de Paris de 1815, la Guadeloupe était restituée à la France, non par application de l'article 8 de ce texte, qui ne vise que les colonies ayant été françaises en 1792 et occupées par les anglais, mais par l'effet d'un article 9, qui concerne les possessions où flottait le drapeau suédois. Pendant les Cent jours, les anglais réoccupèrent la Guadeloupe, mais remirent, le 24 juillet 1816, la colonie entre les mains du gouverneur nommé par le gouvernement des Bourbons.

L'article 8 du traité de Paris n'avait pas mentionné, comme dépendance de la Guadeloupe, l'île de Saint-Barthélemy ; le traité de Paris du 10 août 1877 répara cet oubli. Le gouvernement suédois consentit à la rétrocession de cette île à la France moyennant un dédommagement financier. Cet acte diplomatique a été approuvé par une loi du 2 mars 1878, qui prescrit en même temps le rattachement administratif de Saint-Barthèlemy à la Guadeloupe. Il y a lieu de noter que cette rétrocession a été précédée d'un plébiscite favorable des habitants de l'île.

Une autre dépendance de la Guadeloupe est la partie septentrionale de l'Ile de Saint-Martin, dont l'autre partie est territoire hollandais. La délimitation de frontière entre les deux parties de l'île a été faite une première fois le 16 mars 1648 par le traité du Mont des Accords, et a été à peu près maintenue par divers accords ultérieurs.

Martinique. — Les droits de souveraineté de la France sur la Martinique remontent au débarquement, dans cette île des Antilles, de Belain d'Esnambuc, chargé en 1635 d'y créer un établissement pour la Compagnie des Iles d'Amérique. La royauté, du reste, affirmait son droit de souveraineté sur les Antilles par l'ordonnance du 15 février 1638, désignant un lieutenant-général des îles d'Amérique chargé de la perception des revenus pour le roi et de la surintendance du commerce.

La Compagnie des Iles d'Amérique, par suite de difficultés financières, vendit, suivant lettres patentes du 16 septembre 1658, ses droits sur la Martinique au sieur Duparquet. Un acte du pouvoir royal de juillet 1655 créait, par ailleurs, une charge de lieutenant-général pour le roi dans toutes les îles, côtes et terres fermes de l'Amérique. Il appartenait à ce haut fonctionnaire d'établir et d'étendre l'autorité royale dans ces régions, et de disposer des terres selon qu'il jugerait à propos. A la suite de la création de la Compagnie des Indes occidentales en 1664, la Martinique fut placée sous sa dépendance. Les droits de cette dernière Compagnie ayant été rachetés par le roi, la Martinique, comme le reste des Antilles françaises de l'époque, fut déclarée, par un édit de 1674, faire dorénavant partie du domaine royal.

Pendant la guerre de sept ans, les anglais s'emparèrent de la Martinique, mais restituèrent cette conquête le 11 juillet 1763 en vertu d'une clause du traité de Paris du 10 février 1761. Pendant la révolution, l'île tomba entre les mains des anglais le 22 mars 1792 et ne fut rendue par eux qu'à la suite de la paix d'Amiens, et seulement le 13 septembre 1802. Au cours des événements de la troisième coalition, la flotte britannique se saisit encore de la Martinique, et cette occupation dura du 24 février 1809 au 12 décembre 1814. Grâce au jeu de l'article 8 du traité du 30 mai 1814, par lequel « Sa Majesté Britannique s'engage à restituer à Sa Majesté très chrétienne les colonies, comptoirs, pêcheries et établissements de tous genres que la France possédait au 1er janvier 1792 dans les mers... de l'Amérique », la Martinique redevenait terre française le 12 décembre 1814 ; mais pendant les cent jours et sur la demande même du gouvernement local, les troupes anglaises occupèrent l'île du 5 juin 1815 au 27 avril 1816 ; néanmoins, l'administration de la colonie restait entre les mains des représentants de la France.

Situation actuelle. — La superficie totale des Antilles françaises comprend 2.841 klmq. dont 1.854 klms. pour la Guadeloupe et dépendances et 987 klmq. pour la Martinique. La Guadeloupe et ses dépendances comprennent : la Basse-Terre (943 klmq.), la Grande Terre (566 klmq.), Marie-Galante (150 klmq.), la Petite-Terre (3 klmq. 7) et la Désirade (27 klmq.), l'archipel des Saintes formé de cinq îlôts représentant une superficie totale de 14 klmq. L'Ile Saint-Barthélemy a 24,5 klmq. et la partie septentrionale de l'Ile Saint-Martin 51,8.

§ 7

Guyane. — La Guyane française fait partie du domaine colonial de la France depuis le début du XVIIe siècle. La première compagnie de colonisation qui s'installa à Cayenne fut créée en 1604 ; puis, plusieurs compagnies cherchèrent à exploiter ces territoires, notamment la Compagnie de la France équinoxiale, dont, en 1654, les hollandais détruisirent les établissements, et la Compagnie des Indes occidentales qui dura jusqu'en 1667. Sous Colbert, la Couronne prit en main l'administration directe de la Guyane.

Le traité d'Utrecht de 1713, en son article 8, fixa comme limites, entre les territoires français et portugais, la rivière Yapok ou Vincent Pinzon, qu'aucune exploitation sérieuse n'avait encore parcourue (origine du long différend franco-brésilien). Le Maroni avait été, d'autre part, pris comme frontière entre les colonies hollandaise et française.

Au XVIIIe siècle, l'effort de colonisation tenté sous Choiseul n'aboutit qu'à un désastre : l'affaire du Kourou, en 1765. Les traités de Paris (29 septembre 1801) et d'Amiens (27 mars 1802) intéressaient la Guyane, en fixant les frontières entre la colonie et les territoires portugais. En 1809, les anglais et les portugais s'emparèrent de la colonie. Le traité de Paris de 1814 obligea les

portugais à la restituer telle qu'elle existait au 1er janvier 1792, et l'acte de Vienne prévoyait que le Portugal devait rendre à la France la totalité de la Guyane française, c'est-à-dire jusqu'au Yapok. Mais ces différents textes ont été l'objet de longues contestations.

Lorsque la Guyane fut réoccupée au cours de l'année 1918, elle était à l'état de territoire à frontières litigieuses. Cette colonie n'est pas, comme Saint-Pierre et Miquelon, le débris d'une possession plus étendue : mais elle était grevée, par les anciens traités diplomatiques, d'une charge inquiétante, qui devait aboutir un jour à son amoindrissement.

Arbitrage avec les Pays-Bas. — Les contestations de frontières portaient aussi bien sur l'Ouest, du côté de la frontière hollandaise, que sur le sud et l'est, zone attenant au Brésil. De tous les côtés, la question avait été réglée par des textes imprécis. L'article 10 du traité du 30 mai 1814 renvoyait aux traités antérieurs. La limite était, d'un côté, le Maroni, de l'autre, l'Oyapock ; mais où se trouvaient l'Oyapock et le Maroni ?

La première difficulté s'éleva du côté de la Guyane hollandaise. Il était bien entendu que le fleuve Maroni formait la frontière, mais, au-delà du Saut Poligoudou, ce cours d'eau se divise en deux rivières : l'Awa et le Tapanahoni, ce dernier coulant beaucoup plus au Nord. Quel était, de ces deux fleuves, le Maroni ? Les hollandais prétendaient, et on le comprend aisément, que c'était l'Awa ; les français estimaient que c'était le Tapanahoni. La découverte de mines d'or dans l'angle territorial formé par les deux rivières entraîna, vers 1880, les gouvernements français et hollandais à fixer d'une façon définitive la frontière Ouest de la Guyane française.

Les cabinets de Paris et de La Haye acceptèrent, d'un accord commun, le 29 novembre 1888, l'arbitrage de l'empereur de Russie. Ce fut le 25 mai 1891 que le tsar Alexandre III rendit une sentence aux termes de laquelle la frontière devait être reportée sur l'Awa, donnant ainsi gain de cause à la Hollande. D'autre part, une convention franco-hollandaise signée à La Haye en décembre 1905, mais *non encore ratifiée* et ayant pour but de fixer avec précision la frontière dans le haut Maroni, établit cett dernière au thalweg du fleuve Itany, mais laisse à la France les îles de l'Awa.

Arbitrage avec le Brésil. — Plus complexe et plus long a été le différend territorial entre la France et le Brésil, dont la frontière Nord confine, sur un long espace, à la Guyane française Le conflit remonte au XVIIe siècle. A cette époque voisine de l'occupation, les géographes portugais et français admettaient que notre zone d'action s'étendait jusqu'au fleuve Amazone, au Rio Negro et au Rio Branco. C'est, du reste, à la suite des tentatives des portugais pour s'établir au-delà de l'Amazone que l'on a été amené à rédiger l'article 8 du traité d'Utrecht relatif à ce différend territorial ; aux termes de cet article, la couronne de

France renonçait à tous ses droits et prétentions « sur la propriété du Cap Nord et des terres situées entre la rivière des Amazones et celle de l'Oyapoc ou du Vincent-Pinson ». Mais, la même difficulté déjà rencontrée pour le Maroni s'élevait avec plus d'acuité encore pour l'Oyapock. D'où une querelle célèbre, qui a pris le nom d' « affaire du Contesté ». Les français désignaient sous le nom d'Oyapock le bras Nord de l'Amazone, appelé aujourd'hui canal de Bragance, et qu'on nommait alors Vincent-Pinson ; les portugais soutenaient que l'Oyapock du traité d'Utrecht était le fleuve qui, descendu des monts Muchumac, se jette dans l'Océan Atlantique au Cap d'Orange.

Au commencement du XIXe siècle, les termes du débat avaient un instant changé. Le traité de Madrid du 29 septembre 1801 avait fixé la frontière à un afluent de l'Amazone, la rivière de Carapanatuba, et un an après, le traité d'Amiens du 25 mars 1802, portait que les bornes seraient établies sur la rivière l'Araguary. Mais le traité du 30 mai 1814 remit en vigueur le traité d'Utrecht, annulant les autres accords, et par une convention signée à Paris, le 28 août 1817, une commission de délimitation fut constituée. Le Brésil, successeur des droits portugais, continuait à soutenir les prétentions de Lisbonne : le « territoire contesté » était abandonné à lui-même, et malgré des tentatives d'occupation, Fort Mapa, établi en 1836, devenait un centre où n'affuaient que des indésirables. Des tentatives de partage amiable échouèrent ; il se produisit même des incidents comme la création éphémère par un aventurier, M. Jules Gros, d'une république de Counanie, en 1886. La découverte des mines d'or dans le « territoire contesté » franco-brésilien obligea les deux gouvernements à prendre des mesures de police et à recourir à un arbitrage international.

Une convention d'arbitrage fut donc signée par les gouvernements brésilien et français le 10 avril 1897 ; cet acte fut ratifié par les Chambres et promulgué par décret du 31 août 1898 (1). L'arbitre choisi fut le Président de la Confédération Helvétique ; il rendit sa sentence le 1er décembre 1900 ; celle-ci faisait droit aux conclusions brésiliennes et reportait la frontière au thalweg de l'Oyapock, depuis son embouchure au Cap d'Orange jusqu'à sa source, puis lui faisait suivre, au sud, le faîte des monts Muckumac, c'est-à-dire la ligne de partage des eaux entre le bassin de l'Amazone et ceux des fleuves se jetant dans l'Océan au nord de l'Oyapock.

La superficie de la Guyane française, y compris les îlôts du Diable, de la Mère, du grand et du petit Connétable, et les îles du Salut, est de 88.000 kilomètres carrés.

§ 8

Etablissements de l'Inde. — Les Etablissements de l'Inde sont encore un débris.

Les français avaient pris pied dans les Indes dès le XVIe siècle.

(1) R. 1899, 1, 24.

Après les échecs essuyés par la Compagnie des Marchands de Rouen en 1603, par la Compagnie des Moluques en 1615 et par la Compagnie des Indes en 1642, l'essor de la seconde Compagnie des Indes a été un des faits marquants de la politique coloniale sous Louis XIV. Cette puissante Compagnie acheta au souverain local, en 1683, Pondichéry ; puis, en 1688, la ville de Chandernagor lui fut vendue par le Grand Mogol, et successivement elle obtint des nababs hindous la remise, moyennant des contrats d'achat, de Mahé en 1725, de Karikal en 1737, de Yanaon et de Mazulipatam. D'autre part, les agents de la Compagnie des Indes obtinrent, dans plusieurs cités indiennes, le droit d'établir des « loges », ou selon l'expression moderne, des comptoirs.

L'action de la Compagnie des Indes se heurta, tout d'abord, aux ambitions hollandaises. Les hollandais parvinrent à occuper Pondichéry en septembre 1693, et ce ne fut que par une clause formelle du traité de Ryswick qu'en 1697 la France rentra en possession de cette ville. Au siècle suivant, la lutte poursuivie par l'Angleterre contre l'essor colonial français entraîna aux Indes toute une série de combats et de sièges qui firent passer alternativement les cités et les loges entre les mains des deux nations. Le traité d'Aix-la-Chapelle restitua Madras aux anglais et Pondichéry à la France. Le traité de Paris, de 1763, fit perdre à la France tous ses droits sur les territoires indiens de la Compagnie ; le domaine français ne comptait plus que cinq comptoirs « qui ne devaient pas être fortifiés ». C'était la fin du rêve de grande expansion aux Indes. La fameuse Compagnie perdait son privilège.

Traité de Paris de 1814 et actes subséquents. — Ni la guerre d'indépendance des Etats-Unis, ni la période révolutionnaire n'apportèrent de changement dans la situation. Mais le traité d'Amiens du 27 mars 1802 rendit à la France, moyennant abandon de toute revendication sur Ceylan, pleins droits de souveraineté sur Pondichéry, Karikal, Chandernagor, Yanaon et Mahé. Toutefois, le général Decaen, chargé par le Consulat de procéder à la remise par les anglais des territoires en question, ne put obtenir cette restitution, par suite de la reprise des hostilités. Ce ne fut qu'en 1814, en vertu de l'article 8 du traité de Paris du 30 mai 1814, que le gouvernement anglais acceptait de « restituer... les colonies, les comptoirs, pêcheries et établissements de tous genres que la France possédait sur le continent... de l'Asie ». Deux conventions particulières, celles du 8 mars 1815 et du 13 mai 1818, fixèrent les conditions spéciales afférentes à la restitution des territoires des Indes. Ces possessions, qui se trouvaient enclavées de toutes parts au milieu des possessions anglaises, ne « devaient pas être fortifiées » ; les seules forces militaires autorisées ne devaient pas excéder les besoins du maintien de l'ordre. Il était interdit, sur le sol français aux Indes, de fabriquer de l'opium : mais la France était obligée d'accepter l'importation de 300 caisses d'opium indien vendu au prix moyen du marché de Calcutta. Les salines de Pondichéry étaient tenues

de livrer à l'Angleterre tout l'excédent de la consommation de l'ensemble des territoires français, selon un prix déterminé par les autorités britanniques ; celles-ci, en échange, acceptaient de payer à la France une rente de 426.000 roupies (rente de l'Inde). Une convention du 31 août 1787, autorisant les français à exporter au Bengale 204 tonnes de salpêtre par an, était rappelée dans les actes des 7 mars 1815 et 13 mai 1818.

Notons que le régime commercial et les questions de souveraineté de la France dans les cinq Etablissements et les dix loges des Indes, « rendues par les anglais » selon les stipulations du traité de Paris, sont précisés par la convention de Versailles du 3 septembre 1783 et l'arrangement du 30 avril 1786. Ces textes, encore en vigueur, assurent au commerce français entière liberté, et règlent la navigation du pavillon français sur le Gange ; les bâtiments français à destination de Chandernagor ne peuvent être visités par les autorités britanniques. Enfin, il résulte des deux textes précités que tous les habitants des territoires et des loges sont sous la juridiction française.

La remise effective des possessions françaises dans l'Inde ne fut accomplie que le 4 décembre 1816 pour Pondichéry et Karikal, le 14 janvier 1817 pour Chandernagor, le 12 avril 1817 pour Yanaon, le 22 février 1817 pour Mahé. Il a été procédé au cours de l'année 1853 à une délimitation définitive du territoire de la ville et des faubourgs de Mahé.

Situation actuelle. — Les cinq Etablissements qui restent à la France sont ceux de : Pondichéry (291 klmq.), Karikal (133 klmq.) Mahé (59 klmq.), Yanaon, sur la côte d'Orissa (14 klmq.), Chandernagor, dans le Bengale (9 klmq. 4). Comme, de plus, la France avait en 1792 un certain nombre de loges, c'est-à-dire des comptoirs commerciaux, ces loges ont été, comme les Etablissements, restitués. Ce sont celles de Surate, dans le golfe de Cambay, de Calicut, de Mazulipatam, et, dans le Bengale, de Balassore, Cassimbazar, Patna, Dacca et Jougdia.

§ 9

Reunion. — L'île de la Réunion (ancienne île de Bourbon) est la seule qui soit restée à la France du groupe qui comprenait l'île de France, l'île Rodrigue et les Seychelles.

L'histoire de la souveraineté de la France sur l'île de la Réunion est liée à toute notre histoire coloniale. Les droits de la France sur cette île de l'océan indien remontent aux expéditions dieppoises de 1638 ; mais ce ne fut qu'à la suite de l'édit du 1er septembre 1664, créant la Compagnie des Indes orientales, que l'île Bourbon entra définitivement dans le domaine colonial de la France. En 1767, la royauté racheta les droits de la Compagnie des Indes orientales sur Bourbon, et l'île devint une colonie française dans le sens le plus étroit du mot.

Attaquée à plusieurs reprises par les anglais durant la période révolutionnaire et l'empire, l'île ne succomba qu'en 1810. L'article 8 du traité de paix du 30 mai 1814 qui restituait à la France ses colonies de 1792 à l'exception de l'île de France, de l'île de Rodrigue et des Seychelles, consacrait l'attribution à l'Angleterre de ses conquêtes, et ne rendait que l'île Bourbon, la seule qui ne fût pas comprise dans l'exception. Ce ne fut que le 6 avril 1815 que les autorités françaises purent reprendre officiellement possession de la colnie de l'Océan indien et que les autorités britanniques remirent les divers services aux mains de l'administration française.

L'île de la Réunion a une superficie de 2.511 klmq.

SECTION III.

Colonies acquises de 1815 *à* 1860.

§ 10

Océanie. — Cette colonie est la première en date des acquisitions nouvelles qui ont commencé à élargir le domaine colonial laissé à la France par les traités de 1815.

A la suite de conflits survenus entre missionnaires protestants anglais, dirigés par le consul Pritchard, et les pères Carey et Laval, ordre fut donné au capitaine de vaisseau Du Petit Thouars, commandant *La Vénus*, d'obtenir de la reine de Tahiti, Pomaré IV, une convention garantissant aux français le droit de commerce dans l'archipel tahitien.

Cette convention, signée à Papeete le 4 septembre 1838, est le premier texte qui ait établi les droits de la France dans cette partie du Pacifique. Elle stipule que les français, « quelle que soit leur profession, pourront aller et venir librement, s'établir et commercer dans toutes les îles qui composent le gouvernement d'O Tahïti ; ils y seront reçus et protégés comme les étrangers les plus favorisés. — Les sujets de la Reine pourront également venir en France ; ils y seront reçus et protégés comme les étrangers les plus favorisés ».

Après le départ de *La Vénus*, le consul Pritchard obtenait de la reine Pomaré une loi interdisant le culte catholique dans le royaume tahitien. Il fallut que *L'Arthémise*, commandée par le capitaine Laplace, mouillât devant Papeete, pour que la reine se décidât à signer, le 20 juin 1839, un article additionnel à la convention de 1839, reconnaissant explicitement le libre exercice de la religion catholique.

Les incidents se multiplièrent ; la femme du consul de France fut assassinée au cours d'une émeute. Le gouvernement de Louis-Philippe résolut d'agir, et chargea l'amiral Du Petit Thouars d'obtenir des autorités tahitiennes la reconnaissance du protectorat français.

Protectorat français. — Arrivé le 8 septembre 1842 devant Tahiti, l'amiral obtenait, par la menace de sanctions légitimes, dès le lendemain 9, la signature d'un traité de protectorat.

D'après ce texte, un conseil de gouvernement établi à Papeete et composé de trois membres : le consul de France, le gouverneur militaire de Papeete et le capitaine du port, était « investi du pouvoir administratif et exclusif et des relations extérieures des Etats de la reine Pomaré ».

Le traité du 9 septembre 1842 fut ratifié en France le 25 mars 1843 sous la forme d'un message de Louis-Philippe à la reine Pomaré, annonçant l'envoi du capitaine de vaisseau Bruat comme gouverneur des Etablissements français en Océanie. Celui-ci prenait possession de son gouvernement le 6 novembre 1843.

Etaient soumis au protectorat, d'après le traité passé avec Pomaré IV, les territoires suivants :

1° Les Iles du Vent avec Tahïti, Moorea, les îlôts de Mehetia et de Tetiaroa ;

2° L'archipel des Tuamotu ;

3° Les îles Tubuaï et Raevavae.

Restaient en dehors, bien que faisant partie du royaume de Pomaré, les Iles-sous-le-Vent, Huahine, Raïatea, Borabora.

Iles Marquises. — L'amiral Du Petit Thouars, quelques semaines avant de jeter l'ancre devant Papeete, avait, en mai et juin 1842, pris possession des îles Marquises. Toute une série de procès-verbaux avait constaté la reconnaissance de la souveraineté française sur cet archipel, le 1er mai pour l'île de Taouhata, le 5 mai pour celle de Hivaoa, le 31 mai pour celle de Nouka-Hiva, le 12 juin pour celle de Ouapou et le 20 juin pour celle de Fatouhou-Kou.

Ces diverses prises de possession furent complétées du 3 au 24 août par l'occupation effective du groupe des Iles sous le Vent de l'archipel marquisien. L'ordonnance royale du 28 avril 1843, en prenant les premières dispositions pour le gouvernement de l'archipel, consacrait officiellement cette prise de possession.

Reconnaissance par l'Angleterre du protectorat français. — Le retour à Tahiti du consul Pritchard fut, en 1843, le point de départ d'intrigues nouvelles contre l'action des autorités françaises installées à Papeete. Le consul anglais, secondé par le capitaine Toup Nicholson, obtint de la reine Pomaré l'abandon du pavillon du protectorat, et enjoignit aux résidents anglais de ne plus reconnaître le gouvernement provisoire. L'amiral Du Petit Thouars, après plusieurs tentatives de conciliation, fit débarquer un contingent de marins, arrêta Pritchard le 7 novembre 1843, et prit possession de Tahiti au nom du roi des français.

Le gouvernement de juillet, désavouant le geste de l'amiral, rétablit le simple protectorat. L'influence française subit un recul qui obligea à des opérations de guerre. Il fallut s'emparer du fort

de Foutahua, contraindre la reine Pomaré, réfugiée à Raïatea, à revenir à Papeete. Le août 1847, le capitaine de vaisseau Lavaud signait un nouveau traité de protectorat. Ce traité est plus explicite que l'acte de 1842 : « Les îles de Tahiti, Moorea et dépendances forment un seul état libre et indépendant sous la domination d'îles de la Société. Cet état est placé sous la protection immédiate let exclusive de S.M. le roi des français, ses héritiers et successeurs. » Un commissaire nommé par le roi représentait à Papeete la puissance protectrice qui a la charge des relations extérieures (article 35). Il ne devait y avoir d'autre force militaire dans les Iles de la Société que les troupes françaises (art. 31).

Ce traité de protectorat avait été précédé d'une convention franco-anglaise du 19 juin 1847, inspirée par Pritchard, en vertu de laquelle le cabinet de St.-James reconnaissait, « pour écarter une cause de discussion » l'établissement définitif du protectorat français sur les Iles du Vent, mais, d'accord avec le cabinet de Paris, déclarait que les Iles sous le Vent de l'archipel de la Société (Huahine, Raïatea, Borabora et les îlots de Maoupiti, Mopelia, Scilly, Bellingshausen) ne devaient être l'objet, ni d'une annexion, ni d'un protectorat.

Iles Gambier. — En 1842, les îles Gambier étaient visitées par un navire français. Deux ans après, en février 1844, le capitaine de vaisseau Renaud prenait officiellement possession de ces îles dont les habitants réclamaient notre protection.

Annexion. — Au cours du second Empire, une ordonnance locale du 14 décembre 1865 organisa la justice à Tahiti, et un arrêté du 27 décembre de la même année, y rendit applicables les lois françaises.

Ce ne fut qu'en 1880 que le commissaire de la République, M. de Chessé, obtint du roi Pomaré V, avec la remise à la France des îles Tuamotou, Tubuaï, Raevavae et Rapa, sa renonciation au gouvernement et à l'administration des territoires constituant son royaume. Une loi du 30 décembre 1880 ratifia cette cession, enregistrant « la souveraineté pleine et entière de la France » sur toutes les îles dépendant de la Couronne de Tahiti». L'île de Taïti et les archipels qui en dépendent étaient déclarés colonie française, et la nationalité française était acquise de plein droit à tous les anciens sujets du roi.

Iles sous le Vent. — Le 16 novembre 1887, à la suite de tractations entre Paris et Londres à propos des Nouvelles-Hébrides, était signée une convention abrogeant la déclaration de 1847 relative à l'indépendance des Iles sous le Vent. En vertu de cet accord diplomatique, le gouverneur Lacascade faisait hisser, en 1888, le pavillon français à Raïatea, Tahaa, Huahine, Borabora ; mais il fallut, pour pacifier ces îles, une expédition militaire qui, en quelques semaines (janvier 1897), se rendit maîtresse des

rebelles. Une loi du 19 mars 1898 (1) déclare que l'archipel sous le Vent « fait partie intégrante du domaine colonial de la France ».

Rapa, Rurutu, Rimatara. — L'île Rapa a été l'objet d'une prise de possession en 1867, renouvelée en 1881, et quant aux îles Rurutu et Rimatara, faisant également partie de l'archipel Tubuaï, elles furent l'objet d'une déclaration de protectorat et organisées par un décret du 10 août 1899 (2). Enfin, un décret du 18 novembre 1901 (3) a rattaché administrativement et financièrement ces terres du Pacifique à l'archipel des Gambier.

En ce qui concerne les Gambier, leur annexion définitive au territoire colonial de la France a été prononcée par un décret portant la date du 30 janvier 1882.

Ile Clipperton. — Dès 1858, un vaisseau de guerre avait pris officiellement possession de l'îlot Clipperton, situé au large des côtes américaines, dans le Pacifique, mais aucun établissement ni aucun agent n'y fut installé. En 1827, des voiliers mexicains prirent l'habitude d'y venir charger du guano et le gouvernement du Mexique émit ouvertement la prétention à des droits de souveraineté sur Clipperton. Le cabinet de Paris protesta par voie diplomatique, et obtint du Mexique la signature d'une convention d'arbitrage. Ce texte fut paraphé à Mexico le 2 mars 1909 et approuvé par le Parlement par la loi du 8 février 1911. L'arbitre désigné par la convention était le roi d'Italie, qui, par sentence de février 1931, s'est prononcé en faveur de la France.

Situation actuelle. — La colonie des Etablissements français de l'Océanie comprend donc aujourd'hui l'île de Tahiti avec le district de Taravao, soit 1.042 klmq. ; l'île de Moorea (152 klmq.), les îlots de Mehetia et de Tetiaroa ; les deux îles de Tubuaï et de Raevavae (27 klmq.) ; les îles sous le Vent, soit Huahine, Raïatea, Tahaa et Borabora et quelques îlots ; les îles Gambier ; l'île de Rapa ; les îles de Rurutu (50 klmq.) et Rimatara (10 klmq.); les Tuamotou ; les Marquises. L'île de Clipperton n'a pu encore être rattachée à aucun gouvernement.

§ 11

Nouvelle-Calédonie. — La prise de possession de la Nouvelle-Calédonie, faite officiellement le 24 septembre 1853, donnait à la France un territoire de 17.000 klmq. ; cet acte avait été précédé d'un traité de cession signé le 1er janvier 1844 entre le commandant du vaisseau *Le Bucéphale* et divers chefs indigènes. L'amiral Fébvrier-Despointes, complétant l'occupation territoriale de la Nouvelle-Calédonie, déclarait, le 29 septembre 1853, l'île des Pins dépendance de la Nouvelle-Calédonie. L'année 1861 vit l'annexion

(1) R. 1898, 1, 100.
(2) R. 1900, 1, 160. — La régularité de l'annexion de ces îles a été à tort contestée. V. le § 3.
(3) R. 1904, 1, 359.

au domaine colonial français des îles Loyalty (Maré, Lifou, Ouvea). Elles n'ont été occupées effectivement qu'en 1864. — Un décret du 14 janvier 1860, qui a organisé le gouvernement de la colonie, a consacré son annexion.

La Nouvelle-Calédonie a une superficie de 17.000 kilomètres carrés : les îles Loyalty en comptent 1.950 ; Maré, 650 ; Lifou 1.150 ; Ouvéa, 160).

Nouvelles-Hébrides. — Le territoire des Nouvelles-Hébrides ne fait pas partie du domaine colonial français ; mais il constitue, selon les termes de l'article 1er de la Convention du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (1), « un territoire d'influence commune à la France et à l'Angleterre sur lequel les citoyens et sujets des deux puissances signataires, jouiront de droits égaux de résidence, de protection personnelle et de commerce ».

La superficie total de l'archipel Néo-Hébridais a 15.000 klmq. (2)

Iles Wallis et Futuna. — L'occupation de l'île Wallis remonte à des traités conclus avec les chefs indigènes le 4 novembre 1842 et le 19 novembre 1886. Ces traités ont été ratifiés par décret du 5 avril 1887. Le protectorat sur Futuna a été établi par décret du 16 février 1888, qui a ratifié les accords conclus avec le roi et les chefs de cette île le 13 novembre 1842 et le 29 septembre 1887. Un décret du 30 novembre 1910 (3) a ratifié le traité conclu le 19 mai de la même année entre le roi des Wallis et le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, établissant le protectorat français sur les îles. Quelques années après, le 12 juin 1913, le roi des Wallis, Lavelua, après avoir consulté les chefs de l'île, a officiellement exprimé le désir « que son pays ne formât plus qu'un avec la France ».

Le 3 août 1917, un projet de loi portant annexion des îles Wallis et Futuna a été déposé devant le Parlement.

§ 12

Côte des Somalis. — Les droits de la France sur la Côte des Soamlis remontent au second Empire. En 1858, le roi du Tigré et le Sultan de Tadjourah sollicitaient le protectorat français. Le 29 décembre 1859 un traité était effectivement conclu par le commandant Russel, reconnaissant à la France la propriété des territoires s'étendant du Mont-Gadam jusqu'à la baie d'Adulis et ayant fait jusque là partie du royaume du Tigré. Quelques années plus tard, en 1862, le Sultan d'Obock, venu à Paris, y signait, le 11 mars, un traité de protectorat et de cession. La prise de possession eut lieu le 20 mai 1862 ; mais ce ne fut qu'en 1884 qu'intervint le procès-verbal d'occupation fixant les limites de la

(1) R. 1907, 1, 161.
(2) V. plus loin § 21.
(3) R. 1911, 1, 136.

colonie. Le gouvernement français désignait alors M. Lagarde comme « commandant de la station d'Obock » ; ce fonctionnaire s'installait dans son poste le 4 juin et passait toute une série de traités de protectorat avec les chefs indigènes : Traités des 9 août 1884 et 2 janvier 1885 avec Leitah, sultan de Gobard, qui, par un acte spécial, daté du 14 décembre 1884, cède à la France toute la côte depuis Ad Adi jusqu'à Ambaddo; Traité du 21 septembre 1884 avec le sultan de Tadjourah, qui accepte le protectorat, complété par un traité du 18 octobre 1884, cédant une partie de ses territoires (Ras Ali, Sagallo et Rood Ah); Traité du 26 mars 1885 avec les tribus Issas, qui consentent à la cession des terres des districts de Gubbert-Kherab et d'Ambabo.

En vertu de ces accords, le gouvernement français occupa Douganetta sur la côte Somalie, mais les anglais ayant excipé de droits plus anciens, ce point fut évacué en 1887. En compensation, la Grande-Bretagne reconnaissait les droits de la France sur les îles Moucha, situées à l'entrée du Golfe Tadjoura.

Différentes conventions internationales ont fixé les limites des Etablissements français de la Côte des Somalis. (Convention du 8 février 1888 avec la Grande-Bretagne ; convention du 20 mars 1897 avec l'Ethiopie, protocoles des 24 janvier 1900 et 10 juillet 1901 avec l'Italie).

SECTION IV.

Les quatre grands empires coloniaux.

Quatre grands empires coloniaux français, constitués dans le dernier tiers du XIXe siècle, ont eu pour noyaux une ancienne colonie française ou même tirent leur origine de droits très anciens, remontant à l'ancien régime.

§ 13

Afrique occidentale. — Le premier des gouvernements généraux, dans l'ordre d'ancienneté de l'occupation du territoire et des droits de la France, est celui de l'Afrique occidentale.

Comme Saint-Pierre et Miquelon, les Antilles, la Guyane, la Réunion et l'Inde, le Sénégal avait fait partie du domaine colonial de l'ancien régime. Mais, à la différence de ces colonies, il ne constitue pas le débris d'un vaste territoire ; tout au contraire, il a servi de point de départ à une extension considérable, et à l'acquisition d'une énorme région dans laquelle l'ancienne colonie serait noyée, si elle ne conservait son importance à raison de la situation exceptionnelle de ses ports, qui servent et serviront longtemps encore de centres et de débouchés à toutes les colonies groupées autour d'eux.

Origines. — Les premiers droits de la France sur la Côte occidentale française de l'Afrique résultent du contrat d'association passé en 1626 entre des marchands dieppois et rouennais. En 1664, la Nouvelle Compagnie des Indes occidentales recevait le privilège souverain d'exploitation du Sénégal. Cette compagnie, qui avait d'autres champs d'action plus intéressants, rétrocédait, par un contrat du 8 novembre 1674, son privilège à une compagnie dite du Sénégal. Un mois après, par un édit de décembre 1674, le roi rachetait le privilège de la Compagnie des Indes occidentales, tout en maintenant les droits de la Compagnie du Sénégal. On retrouve cette Compagnie, sous des titres différents, jusqu'en 1758, date de la première conquête du Sénégal par les anglais.

Le traité de Versailles du 3 septembre 1783 restituait à la France les comptoirs du Sénégal, qui furent, désormais, incorporés dans le domaine royal. En 1800, les anglais occupèrent Gorée, qu'ils rendirent à la paix d'Amiens de 1802. En 1804, la flotte britannique reprit Gorée, et, le 14 juillet 1809, opéra un débarquement à Saint-Louis. Ce ne fut qu'en vertu de l'article 8 du traité de Paris du 30 mai 1814 que ces deux Etablissements furent définitivement restitués.

La remise des comptoirs sénégalais à la France devait, en vertu de l'article 14 du traité, être effectuée dans les trois mois. Retardée par les événements, elle ne put être opérée par le colonel Schmatz qu'en 1817. Presque aussitôt, l'expansion commença.

Déjà, en 1764 et 1765, des traités avaient été passés avec le damel du Cayor, qui avait cédé ses droits à la France dans des termes sur lesquels on discute encore aujourd'hui (1). La pénétration dans l'intérieur fut reprise. Des traités de pacification furent conclus avec les chefs trargas et brackmas. Des explorateurs, comme Mollien et René Caillié, découvraient le bassin du Niger. Sous la Restauration et la monarchie de juillet, les officiers de marine français signent avec des chefs de la côte de très nombreux traités, dont l'énumération sortirait des bornes du présent ouvrage. Il peut suffire de relever ici , en 1837, un traité de protectorat sur la Casamance ; une cession, en 1838, par les rois de Garroway, de Grand Bassam et d'Assinie, obtenue par le lieutenant de vaisseau Bouët-Willaumez, qui conclut aussi divers traités de protection avec les autorités locales du Rio-Nunez et des Rivières du Sud ; en 1843, divers actes de protectorat donnant accès à la Côte d'Ivoire ; en 1851, le traité de commerce et d'amitié conclu par Bouët-Willaumez avec Guerzo, roi du Dahomey.

Extension du Sénégal sous le second Empire. — Il était réservé au général Faidherbe, nommé en 1854 gouverneur du Sénégal, d'entreprendre la conquête systématique du pays. Il avait pour adversaire El Hadjé-Omar, contre lequel il dut guerroyer pendant dix ans. L'occupation de Médine, où un fort fut construit ; les traités des 30 septembre et 6 octobre 1855, par

(1) La discussion porte sur la propriété des terres. V. l'introduction au présent chapitre (§ 4), et les chapitres sur les propriétés et sur le domaine.

lesquels les chefs du Kasso et du Kaméré reconnaissaient la souveraineté de la France, en marquent les étapes. Le 18 juillet 1857, le général Faidherbe infligeait une sanglante défaite à El Hadjé-Omar, qui acceptait, par la convention du 16 août 1860, l'extension du domaine français jusqu'au Bafing. A cette même époque se place l'occupation du Cayor, au Sénégal et en Guinée la pénétration dans le Fouta. Par une série de traités, passés avec les rois indigènes du Baol, du Siné et du Saloum, la souveraineté de la France se trouva établie sur toute la région qui s'étend depuis le Cap Vert jusqu'à l'embouchure du Saloum. Par convention du 7 mars 1857 avec l'Angleterre, le gouvernement français échangeait Albredha sur la Gambie contre Portendick.

Pendant les dix années qui suivirent, jusqu'à la chute de l'Empire, de nouveaux traités furent conclus par les officiers de marine français, sous l'impulsion et la direction du général Faidherbe. Traités avec le roi du Dahomey de 1863 à 1868 ; traité de 1863 avec le roi de Porto-Novo en Guinée ; accord avec les chefs indigènes du Rio Nunez ; accords de 1866 concernant la Casamance, le Rio Cassime, le Rio Nunez, la Mellacorée ; conventions d'amitié avec les chefs des Bérihy sur la Côte d'Ivoire.

Conquête du Niger. — Au lendemain de la guerre de 1870-71, le général Brière de L'Isle, nommé gouverneur, reprenait les projets de Faidherbe et s'avançait sur le Niger. En 1880, le général Galliéni fondait le poste deBamako, et le colonel Borgnis-Desbordes s'occupait de relier les vallées du Haut-Sénégal et du Haut-Niger. L'apparition du drapeau français sur le Niger suscita deux nouveaux adversaires : Ahmadou, fils d'El Hadjé-Omar, qui régnait sur les régions du Ségou et de la Kaorta, et Samory, dans le Ouassoulou.

Toute une série d'expéditions se succédèrent de 1883 à 1893 pour refouler Ahmadou ; le colonel Archinard parvenait enfin, en 1893, à reculer la frontière jusqu'au désert sur une ligne allant de Bakel à Bandiagara ; en 1894, le colonel Bonnier et le commandant Joffre la portaient jusqu'à Tombouctou. L'Almamy Samory, peu à peu éloigné du Niger, était, par suite des campagnes du colonel Humbert en 1892 et du colonel Combes en 1893, contenu entre la grande forêt de la Côte d'Ivoire et les pointes avancées de la pénétration française au Soudan. En 1898, après la prise de Sikasso et l'abandon de la plupart de ses partisans, Samory était fait prisonnier par le lieutenant Gouraud.

L'occupation progressive de la Côte, limitée sur beaucoup de points par les colonies étrangères, se continuait en même temps que les colonnes françaises avançaient au Soudan. En 1887, le capitaine Binger, partant de Bamako, descendait vers la mer, soumettant le pays du Kong, et atteignait, en traversant le Massi et le Dagomba, la Côte à Grand Bassam. Au Dahomey, Behanzin, successeur du roi Gléglé, reconnaissait, par une convention de 1890, les droits de la France sur Kotonou et Porto-Novo. La mission Monteil, qui traversa le Sahara, de 1890 à 1893, consolidait à son passage les droits français sur Say, Kano (compris depuis

dans les possessions anglaises), et les zones dépendantes des chefs du pays du Kong.

A la Côte d'Ivoire, les postes de Grand Bassam et d'Assinie, occupés dès le règne de Louis-Philippe, avaient été abandonnés en 1870. Le drapeau français n'avait été maintenu que par les colons français restés sur place, malgré la défection du gouvernement. Les deux comptoirs furent réoccupés en 1883, et l'occupation s'étendit rapidement plus loin. Une série de conventions de délimitation déterminèrent, de 1890 à 1898, les frontières de la colonie, tant du côté du Libéria que de celui de la Gold Coast anglaise.

Côte d'Ivoire et Dahomey. — En 1893, le roi Behanzin ayant attaqué la France au mépris des traités qu'il avait conclus, une expédition commandée par le colonel Dodds parvint, du 9 août au 12 septembre, à s'emparer de Cana et de la capitale Abomey. Behanzin, qui avait pris la fuite, fut fait prisonnier en 1894. Un gouverneur, M. Ballot, fut alors installé en vertu d'un décret du 22 juin 1894, qui créait la colonie du Dahomey.

Il était d'importance majeure que ces deux possessions, entourées de colonies étrangères, fussent reliées au Soudan, de manière à former un territoire d'un seul tenant, dans lequel ces colonies seraient enclavées. Ce fut l'œuvre de nombreuses missions, parmi lesquelles il faut citer celles de Marchand en 1893, de Pobeguin en 1895, d'Esseyric en 1895, de Blondiaux en 1897, d'Hostaines et d'Ollone en 1899, qui relièrent au Soudan la colonie de la Côte d'Ivoire ; au Dahomey, les missions Decœur, Baud, Toutée, Bretonnet, et des missions Destenave et Voulet descendues du Niger, qui arrêtaient l'expansion de la Gold Coast et du Togo.

Guinée. — En Guinée française, le Sierra Leone et la Gambie sont aussi enclavés dans les possessions françaises en vertu d'accords conclus avec la Grande-Bretagne. Le traité franco-portugais du 12 mai 1886 assurait à la France la possession du Fouta-Djallon, qui fut effectivement soumis en 1896. L'hinterland de la Guinée française fut parcouru à cette date par le capitaine Salisse et le docteur Maclaud.

Gouvernement général. - Jonction avec l'Afrique du Nord. — Un décret du 16 juin 1895 a organisé, réunissant sous une direction unique ces diverses colonies, un gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

Les efforts tendirent alors, et plus spécialement à partir de 1900, à relier notre bloc de l'Ouest-Africain à celui de l'Afrique du Nord. En octobre 1898, partait d'Alger la mission Foureau-Lamy, qui, par l'Aïr, parvenait à Zinder en 1899, et qui allait par le Tchad établir, malgré l'opposition du sultan Rabah, la liaison définitive avec l'Afrique équatoriale française en rejoignant la mission Gentil. Depuis, différentes expéditions ont affermi la domination française dans le territoire de Zinder. En Mauritanie en 1908, le colonel Gouraud achevait la conquête de l'Adrar.

Le gouvernement général de l'Afrique occidentale française représente une superficie de 4.665.000 klmq. ; ils se subdivise en huit colonies : celles du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, du Soudan, de la Haute-Volta, de la Mauritanie, du Niger.

Délimitation. — Les frontières du gouvernement général de l'Afrique occidentale française ont été délimitées avec celles des colonies ou pays voisins par une série de conventions internationales.

Au nord, la frontière entre le territoire de la colonie de la Mauritanie et celui de la possession espagnole de Rio-de-Oro est déterminée par une convention du 27 juin 1900, ratifiée par le Parlement le 16 mars 1901 et promulguée par décret du 29 du même mois (1). La frontière entre la Gambie anglaise et le Sénégal, primitivement arrêtée par l'article 1er de l'arrangement du 10 août 1889, a été fixée d'une façon définitive par l'article 5 du traité franco-anglais du 8 avril 1904, approuvé par la loi du 7 décembre suivant, et promulgué par décret du 9 (2), qui inclut, comme faisant partie du territoire français de l'Afrique occidentale, le port de Yarboutenda, ainsi que les points d'atterrissage de cette ville, ce qui représente 20 kilomètres de long sur le cours du fleuve Gambie dans sa zone navigable.

La frontière sud du Sénégal, touchant à la Guinée portugaise, a été délimitée conformément aux indications du traité franco-portugais signé le 12 mai 1886.

Les zones nord et est de la Guinée française ont été l'objet de travaux d'abornement effectués en vertu du même traité franco-portugais, dont l'article 1er fixe la frontière à une ligne passant depuis la rivière Cajet à une égale distance du Rio-Cassini et du Rio Campony. La frontière entre la Guinée française et la colonie anglaise de Sierra Leone a fait l'objet d'un arrangement du 10 août 1889, dont l'article 2 fait passer la ligne de démarcation entre la Mellacorée et les Scaries. Cette limite a été précisée sur certains points par un arrangement du 25 juin 1895, en vertu duquel, notamment, la France possède les sources du Niger ; enfin, des conflits territoriaux s'étant produits à Warinah et à Samoh, une convention du 21 janvier 1895 a fixé rigoureusement le tracé de la frontière.

Les zones sud de la Guinée française étant voisines du territoire de la République du Libéria, des accords en date des 8 décembre 1892 et 18 septembre 1907 (3) ont déterminé les limites communes.

La convention franco-anglaise précitée du 8 avril 1904 prévoit, dans son article 8, la cession à la France des îles de Los (Tamara, Factory et Rerma), situées en face de Conakry et qui appartenaient à l'Angleterre, sous la condition que « les pêcheurs

(1) R. 1901, 1, 80.
(2) R. 1905, 1, 49.
(3) La convention du 18 septembre 1907 a été approuvée par la loi du 27 février 1908 et promulguée par décret du lendemain 28 (R. 1908, 1, 179).

anglais jouiraient pendant trente ans du même traitement que les pêcheurs français dans ces parages ». Par arrangement passé le 24 décembre 1885, l'Allemagne renonçait à toute prétention sur les territoires situés entre le Rio Nunez et la Mellacorée.

La colonie de la Guinée, qui faisait partie jusque là des anciennes provinces dites des Rivières du Sud, fut détachée du Sénégal au point de vue administratif, par décret du 1er août 1889.

La Côte d'Ivoire, dont les explorations de Binger avaient fait reculer les limites jusqu'au Soudan, touchait au Liberia et à la Gold Coast. Des délimitations devinrent nécessaires. Du côté du Liberia, la frontière fut fixée par les traités susvisés des 8 décembre 1892 et du 18 septembre 1907, qui déterminent aussi la frontière libero-guinéenne. Du côté de la Gold Coast, la délimitation résulte de toute une série d'accords : ce sont ceux des 10 août 1889, 26 juin 1891, 14 juin 1898. Ce dernier traité fixe la frontière depuis le 5° jusqu'à l'intersection de la Volta Noire avec le 11°.

Un décret du 17 octobre 1899 (1) a constitué définitivement la colonie de la Côte d'Ivoire, en lui incorporant un certain nombre de cercles du Soudan.

Au Dahomey, l'expansion française s'est heurtée, à gauche, au Togoland ; la frontière franco-allemande a été arrêtée par un traité signé le 25 décembre 1885, complété par une convention de délimitation du 1er février 1887. La France cédait Porto Seguro et Petit Popo, en échange des Rivières du Sud. Un traité du 23 juillet 1897, précisé par une déclaration du 28 septembre 1912, arrêtèrent les résultats de la course au Niger et donnèrent à la France le Gourma.

La frontière entre le Dahomey et la Nigeria a été l'objet de tractations importantes entre Paris et Londres, dont sont sortis plusieurs traités ; les deux premiers en date étant ceux des 10 août 1889 et 14 juin 1898. Ce dernier texte fixe la démarcation entre le Dahomey et Lagos jusqu'au Niger, consacrant ainsi le principe de la jonction du Dahomey et du Soudan. La ligne Say-Barroua, arrêtée provisoirement en 1890, était précisée ; elle part en amont d'Ilo et attribue à la France la région de Say ; de plus, les anglais reconnaissaient que les rives nord et sud du Lac Tchad « tombent dans la zone d'influence française ». La France acquérait enfin la cession à bail de deux îlots du Bas Niger, Forcados et Badjbo, ce qui lui assure la libre navigation sur ce fleuve. Ces conventions ont été complétés par des déclarations des 21 mars 1899, 8 avril-3 août 1904 (approuvée par loi du 7 décembre et promulguée par décret du 9) (2), et 8 septembre 1919 (approuvée par loi du 10 mars 1921 et promulguée par décret du 14 avril suivant) (3).

Les limites du gouvernement général de l'Afrique occidentale française du côté de l'Algérie ont fait l'objet d'un accord intervenu le 7 juin 1905.

(1) R. 1900, 1, 31.
(2) R. 1905, 1, 49.
(3) R. 1921, 1, 918.

Division intérieure. — La colonie du Soudan a été séparée du Sénégal et organisée en colonie indépendante par décrets des 18 août 1890 et 27 août 1892. Elle s'étendait alors dans toute la boucle du Niger. Un décret du 17 octobre 1899 (1) la supprima et en partagea le territoire entre le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey. Deux territoires militaires étaient créés par le même décret, et organisés par arrêté du gouverneur général du 25 décembre 1899 (2). Un troisième, entre le Niger et le Tchad, était constitué par décret du 20 décembre 1900 (3). Le décret du 1er octobre 1902 (4), réorganisant le gouvernement général, avait groupé les « pays de protectorat dépendant du Sénégal et les territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger en une unité administrative et financière nouvelle, sous le nom de territoires de la Sénégambie et du Niger ». Le décret du 18 octobre 1904 (5), réorganisant à nouveau le gouvernement général, constituait, avec les anciens territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger et le troisième territoire militaire, une colonie qui reçut le nom de Haut-Sénégal-Niger. Le décret du 4 décembre 1920 (6) lui rendit le nom de Soudan.

La colonie de la Guinée avait été créée par décret du 17 décembre 1891. Elle comprenait alors les colonies actuelles de la Côte d'Ivoire et du Dahomey, qui en ont été détachées par le décret du 10 mars 1893 pour constituer des colonies distinctes.

La colonie de la Haute-Volta a été détachée du Haut-Sénégal-Niger par décret du 1er mars 1919 (7).

Le territoire militaire du Niger prit, en vertu d'un décret du 4 décembre 1920 (8), le nom de territoire du Niger. Un décret du 13 octobre 1922 (9) l'a transformé en colonie autonome sous le nom de colonie du Niger.

La Mauritanie, constituée en territoire civil par le décret précité du 18 octobre 1904, a été érigée en colonie distincte par un décret du 4 décembre 1920, pris le même jour que celui qui a créé le territoire militaire du Niger, susvisé.

La circonscription de Dakar et dépendances a été détachée du Sénégal et organisée par décrets des 21 octobre et 27 novembre 1924 (10).

§ 14

Madagascar. — L'occupation de divers points de la Côte de Madagascar et des îles attenantes, par des Etablissements fran-

(1) R. 1900, 1, 31.
(2) R. 1901, 1, 83.
(3) R. 1901, 1, 84.
(4) R. 1902, 1, 321.
(5) R. 1905, 1, 6.
(6) R. 1921, 1, 426.
(7) R. 1919, 1, 533.
(8) R. 1921, 1, 401.
(9) R. 1923, 1, 126. Les limites des colonies de la Haute-Volta et du Niger ont été fixées par arrêté du gouverneur général du 31 août 1927 (R. 1928, 1, 115).
(10) R. 1925, 1, 30 et 48.

çais, est presque aussi ancienne que celle des comptoirs du Sénégal. Là aussi, quelques Etablissements successivement créés, abandonnés et repris ont constitué pendant deux siècles et demi toute l'expansion coloniale française : mais ils ont servi à maintenir les droits de la France, qui ont pu, subitement, prendre toute leur extension, par la constitution de l'île entière en protectorat, puis en colonie française.

Origine. - Etablissements français. — La Compagnie des Indes, en vertu même de ses lettres patentes datées du 29 janvier 1642, avait été amenée à fonder dans l'île quelques comptoirs, qui eurent des sorts divers : Fort Dauphin, fondé en 1662, fut abandonné en 1671 ; l'Etablissement de la baie d'Antongil fut délaissé en 1786 ; il ne restait plus à la France, en 1811, que deux postes en relations assez suivies avec l'île Bourbon : Tamatave et Foulpointe. Mais l'existence de ces deux postes permit au gouvernement français de tenir tête aux prétentions du gouverneur anglais de l'Ile Maurice, qui refusait d'étendre à Madagascar le bénéfice de l'article 8 du traité de 1814, restituant à la France les Etablissements qu'elle possédait dans l'océan indien en 1792, et qui prétendait que Tamatave et Foulpointe étaient des dépendances de l'Ile de France, cédée à l'Angleterre par ce même traité. Le gouvernement britannique ne crut pas pouvoir faire sienne cette thèse aventurée, et reconnut à ces Etablissements un caractère indépendant. Pour éviter de nouvelles contestations, le gouvernement français résolut de prendre possession de l'île de Sainte-Marie, occupée déjà en 1750 à la suite du traité conclu avec la reine Béti. L'opération fut effectuée le 15 octobre 1818. L'année suivante (1819), le gouverneur de Bourbon fit occuper Fort-Dauphin et consolider l'Etablissement de Sainte-Marie. Les droits de la France étaient ainsi ostensiblement manifestés aux puissances qui auraient eu des velléités de les contester.

Les Etablissements de Madagascar étaient rattachés à l'île Bourbon. L'ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de cette colonie désigne, à l'article 190, comme dépendances de Bourbon, l'île Sainte-Marie « et les Etablissements français à Madagascar ».

Le gouvernement de la Restauration songeait à faire plus. Dès 1821, il avait tenté une expédition sur Tintingue pour se procurer un Etablissement sur la terre ferme. L'expédition échoua. Les postes de la côte furent évacués en totalité le 3 juillet 1831. Seule l'île Sainte-Marie ne fut pas abandonnée.

Quelques années plus tard, à la suite d'un essai de prise de possession de Diego-Suarez, des chefs indigènes, hostiles au gouvernement hova de Tananarive, signèrent, le 14 juillet 1840, avec le capitaine Passot, un traité par lequel ils cédaient à la France leurs droits de souveraineté sur les îles de Nossi-Bé, Nossi-Cumba, Nossi-Sakatia, Nossy-Faly et Nossi-Mitsiou, ainsi que sur quelques districts de la côte nord-ouest de la grande île. Une ordonnance du 29 août 1843, affirmant les droits de la France,

constitua, avec Mayotte (1), Nossi-Bé et Sainte-Marie de Madagascar, une colonie particulière. En 1853, un décret du 18 octobre érigea Sainte-Marie en Établissement colonial indépendant de toute autre colonie française. Un décret du 27 octobre 1876 supprima cette autonomie et fit de nouveau de Sainte-Marie une dépendance de la Réunion. Un décret du 4 mai 1888 la rattacha au territoire de Diego-Suarez.

Difficultés avec le gouvernement hova. — Madagascar se trouvait ainsi encerclée par des postes français. Mais le gouvernement hova manifestait, à l'égard de la France et des français, une hostilité croissante, qui alla, en 1845, jusqu'à la rupture diplomatique, à la suite des mesures xénophobes prises par le gouvernement de Tananarive. Une démonstration navale franco-anglaise fut effectuée devant Tamatave le 15 juin 1845.

Sous le second empire, grâce aux efforts et à la persévérance des colons Laborde et Lambert, une politique « conventionnelle » se poursuivit entre Paris et Tananarive, complétée par des accords avec certains chefs locaux (26 février 1859 : accord commercial avec les chefs de la côte ouest ; 10 août 1859 : protectorat français sur le pays des mahafales ; 30 mars 1860 : convention avec la reine du Ménabé). Le 12 septembre 1862, l'amiral Dupré signait avec Radama II le traité de Tananarive, portant : amitié perpétuelle entre le roi de Madagascar et l'empereur des français ; commerce réciproque basé sur le régime mutuel de la nation la plus favorisée ; liberté d'action aux missions religieuses ; facilités pour nos nationaux d'acquérir des terres. Après la mort de Radama II, et malgré certaines hostilités des milieux hovas, le consul français Laborde obtint, le 8 août 1868, la signature d'un nouveau traité qui confirmait et développait le précédent, et qui fut promulgué par décret du 13 mars 1869.

Traité de protectorat de 1885. — En 1878, M. Laborde étant mort dans la grande île, le gouvernement hova se refusa à laisser les héritiers du défunt entrer en possession des biens légués, sous le prétexte, contraire aux conventions de 1862 et 1868, que la loi malgache ne reconnaissait pas le droit de propriété foncière aux étrangers.

Le gouvernement de Tananarive chercha, en même temps, à reprendre pied sur la côte nord-ouest, arguant de nullité les traités de protectorat de 1841, et prétendant que les chefs qui les avaient consentis n'avaient aucune qualité pour le faire, l'île entière étant « propriété royale ». Le gouvernement hova mettait son principe en application en occupant Majunga. Pour faire respecter les droits de la France, l'amiral Pierre bombarda les retranchements de Majunga et de Tamatave ; puis on négocia avec Tananarive, tout en poursuivant diverses opérations militaires sur la côte ; ces négociations aboutirent au traité de protectorat conclu le

(1) V. plus loin, p. 28.

17 décembre 1885 avec la reine Ranavalo III et approuvé par loi du 6 mars 1886. En vertu de ce traité, la France représentait Madagascar dans toutes ses relations extérieures, et les malgaches à l'étranger étaient placés sous la protection de la France. Les articles 2 et 3 du traité prévoyaient la présence à Tananarive d'un représentant de la France, ayant pour mission de présider aux relations extérieures de Madagascar, mais n'ayant aucune qualité pour surveiller l'administration intérieure du royaume. Ce représentant fut institué, sous le nom de résident général, par décret du 7 mars 1886.

Le protectorat français sur Madagascar était chèrement acheté, car le traité du 17 décembre 1885 faisait abandon à la reine hova des droits de souveraineté de la France sur la côte nord-ouest, et qu'il n'était plus question des avantages accordés aux français en 1862 et 1868 en matière de propriété foncière. Toutefois, l'article 16 du traité reconnaissait à la France « le droit d'occuper la baie de Diego-Suarez et d'y faire des installations à sa convenance ».

Le 5 août 1890, le gouvernement britannique obtenait du cabinet de Paris une reconnaissance du protectorat anglais sur Zanzibar moyennant, comme contre-partie, une reconnaissance du protectorat français sur Madagascar. La situation internationale de la grande île était donc parfaitement précisée.

Conquête de l'ile et transformation en colonie française. — Dès 1886, le gouvernement hova ne chercha qu'à éluder les clauses du traité du 17 décembre 1885, allant jusqu'à obliger le représentant de la France, M. Le Myre de Vilers, à quitter Tananarive, ainsi que tous les français résidant à l'intérieur des terres, le 2 novembre 1894. Le gouvernement français, résolu à faire exécuter le traité de protectorat, obtint du Parlement le vote des crédits nécessaires à une expédition militaire. Celle-ci, placée sous le commandement du général Duchêne, parvint, partant de Majunga le 1er mars 1895, à atteindre Tananarive le 14 septembre, après avoir été obligée de construire une route au fur et à mesure de sa marche en avant. Le 29 septembre, le gouvernement hova capitulait, et la reine Ranavalona signait, le 1er octobre 1895, un nouveau traité de protectorat. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir que le régime du protectorat laissait libre cours aux intrigues locales. M. Léon Bourgeois, alors président du conseil, fit une déclaration au Parlement le 27 novembre 1895, par laquelle il annonçait la « prise de possession par la France de l'île de Madagascar ». Au protectorat se substituait donc l'annexion, et dès le 11 décembre, un décret rattachait l'administration de Madagascar au sous-secrétariat des colonies. Le résident général Laroche faisait alors (18 janvier 1896) signer à la reine une déclaration mentionnant que le gouvernement hova avait pris connaissance de la déclaration de prise de possession de l'île de Madagascar par le gouvernement de la République française. Le 11 février, les chancelleries étrangères recevaient notification de cette déclaration. Enfin, pour couper court à toutes discussions sur le maintien

des traités signés par la cour de Tananarive avec des puissances étrangères, le Parlement vota la loi du 8 août 1896 qui, en un article unique, déclare, en vertu de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (art. 8), « colonie française, Madagascar et dépendances ».

Toute une série d'opérations de pacification durent être entreprises par le général Galliéni, nommé résident général ; celui-ci dut, le 28 février 1897, prendre un arrêté abolissant la royauté en Emyrne et exiler la reine Ranavalona. Le 30 juillet 1897, un décret octroyait au général Galliéni le titre de gouverneur général, mettant fin à tout régime d'administration indirecte. Dès la fin de 1899, l'œuvre de pacification, à laquelle le maréchal Lyautey, alors colonel, avait collaboré, était chose accomplie.

Mayotte et Comores. — Sous la monarchie de juillet, l'île Mayotte fut visitée par le lieutenant de vaisseau Jehenne, commandant la frégate *La Prévoyante*. Un traité d'amitié, conclu par cet officier avec le sultan de l'île, portant cession des droits de ce dernier au roi des français, moyennant la charge de l'éducation de ses fils à la Réunion et une rente de 5.000 francs, fut ratifié par décision royale du 10 février 1843. Le 13 juin suivant, le commandant Protet prenait possession de l'île. Deux chefs indigènes avaient fait opposition à la cession : mais l'un d'eux était mort avant l'arrivée du représentant de la France, et l'autre fut débouté de sa réclamation ; un traité du 17 septembre 1843 constata officiellement l'abandon des droits des prétendants à la succession du sultan.

Les dépendances de l'île Mayotte, formées par les trois îles des Comores : la grande Comore, Anjouan et Mohéli, furent placées sous le protectorat de la France par une série de traités portant les dates des 6 janvier 1887 (grande Comore), 21 avril 1887 (Anjouan), 26 avril et 15 octobre de la même année (Mohéli) ; ces divers traités furent approuvés par deux décrets : l'un du 25 juillet 1886, l'autre du 6 janvier 1888. Une loi du 25 juillet 1912 (1) a déclaré, dans son article 1er, ces îles « colonies françaises ». Un décret du 23 février 1914 (2) les a rattachées, au point de vue administratif, au gouvernement général de Madagascar.

Iles Glorieuses, Saint-Paul et Amsterdam, Kerguélen et Crozet. — A la suite de l'occupation par les anglais des îles Aldabra, Cosmoledo, Assomption et Astove, situées dans l'océan indien, M. Ribot, alors ministre des affaires étrangères, fit, le 23 juin 1892, état des droits de la France sur les Iles Glorieuses, proches de Madagascar, ainsi que sur les îles Saint-Paul et Amsterdam. Un bâtiment de la marine nationale prit officiellement possession de ces terres le 5 septembre 1892. Ce même navire visita les Kerguélen et y installa le pavillon français. Un décret du 21 novembre

(1) R. 1912, 1, 799.
(2) R. 1914, 1, 487.

1924 (1) rattacha les îles Crozet et Kerguélen, ainsi que celles de Saint-Paul et Amsterdam et la Terre Adélie, au gouvernement de Madagascar.

Sainte-Marie, Juan-de-Nova et Europa. — La colonie de Sainte-Marie, qui avait longtemps dépendu de la Réunion, a été rattachée à Madagascar par un décret du 28 janvier 1896 (2).

Les îles Juan-de-Nova et Europa (Saint-Christophe), dépendances incontestées de la grande île, ont été, par arrêté du gouverneur général, du 26 novembre 1921 (3), rattachées administrativement et judiciairement à la province et au tribunal de 1re instance de Tananarive. Un nouvel arrêté du 14 mars 1930 (4) a rattaché l'île Juan-de-Nova à la province de Maintirano, et l'île Europa à celle de Morombe.

§ 15

Indo-Chine. — Les relations de la France avec l'Indo-Chine, sans être aussi anciennes que celles qui concernent le Sénégal et Madagascar, remontent au XVIIIe siècle. Pendant longtemps, ces relations avaient été purement accidentelles, et avaient eu pour objet exclusif la protection des missionnaires français. Mais à la fin du siècle, le gouvernement français songeait à trouver dans la péninsule indo-chinoise une compensation à la perte des Indes. L'occasion d'intervenir se présenta, à raison de la rivalité de deux familles princières, les Trinh dans le nord et les Nguyen dans le sud, qui profitaient de l'incapacité de la dynastie impériales des Lé pour se disputer le pouvoir.

Un prince Nguyen, s'étant réfugié à Bangkok, se mit en rapport, par l'intermédiaire de l'archevêque Pigneau de Béhaigue, avec la cour de Versailles, et conclut un traité d'amitié, le 28 novembre 1787. Le gouvernement français s'engageait à aider le prétendant à reprendre possession de ses états moyennant la cession de la baie de Tourane et de l'île de Poulo-Condor. Grâce à l'aide française, Nguyen put, non seulement reprendre pied en Cochinchine, mais encore chasser ses adversaires du Tonkin, et se fit proclamer empereur d'Annam en 1802, sous le nom de Gia-long.

Conquête de la Cochinchine. — La révolution interrompit ce que le gouvernement monarchique avait commencé. L' « amitié » franco-annamite fut oubliée.

Lorsque le gouvernement de la Restauration chercha à la rappeler et à la renouveler, il se heurta à l'hostilité des successeurs de Gia-long, qui se manifesta par des massacres de missionnaires. L'attitude des autorités annamites obliga même le gouvernement

(1) R. 1925, 1, 95.
(2) La situation très particulière des indigènes de l'île Ste-Marie a donné lieu à de longues contestations et à des arrêts en sens contraire de la Cour de cassation. V. le chapitre relatif aux indigènes.
(3) R. 1922, 1, 955.
(4) R. 1931.

de Louis-Philippe, en 1847, à effectuer une petite démonstration navale devant Tourane. Dix ans après, un représentant français envoyé en négociation, M. de Montigny, fut l'objet d'humiliations telles, qu'une escadre placée sous le commandement de l'amiral Rigault de Genouilly et comprenant un navire espagnol, mit le siège devant Tourane et s'en empara pour quelques jours. L'amiral, portant ensuite son effort sur la Cochinchine, occupa Saigon en 1859. Pendant la guerre de Chine, les annamites, constatant la faiblesse des effectifs de la garnison de Saigon, essayèrent d'enlever la ville ; mais les troupes du général Charner parvinrent à la débloquer ; le 12 avril 1861, les contingents français prenaient Mytho et, au cours des années suivantes, Bien Hoa et Vinh Long. L'empereur Tu Duc, voyant Hué menacée, signait alors avec l'amiral Bonard, gouverneur de la Cochinchine, l'accord du 5 juin 1862, ratifié à Hué le 14 avril 1863 et promulgué par décret du 1er juillet suivant.

Le traité de 1862 reconnaissait la souveraineté de la France sur les trois provinces cochinchinoises de Bien Hoa, Gia Dinh ou Saigon et Mytho, ainsi que sur les îles de Poulo-Condor ; il spécifiait, en outre, la reconnaissance de la liberté du culte chrétien, et ouvrait aux français et aux espagnols quelques ports tonkinois et annamites, en vue du commerce ; enfin, il obligeait la cour de Hué à verser à la France et à l'Espagne une indemnité de 4 millions de dollars. L'article 4 portait, d'autre part, une stipulation capitale : l'interdiction au roi d'Annam de céder à une puissance étrangère la moindre parcelle du territoire annamite sans l'assentiment du gouvernement français.

L'accord de 1862, laissant en terre cochinchinoise trois provinces relevant de la cour d'Annam, Vinh Long, Ha Tien et Chau Doc, contenait en germe toutes sortes de difficultés qui obligèrent le gouvernement français, en 1867, à charger l'amiral de Lagrandière, gouverneur de la Cochinchine, de s'emparer de ces territoires. La Cochinchine tout entière fit désormais partie du domaine français d'outre-mer. L'occupation française fut régularisée par le traité de protectorat, mentionné ci-après, du 15 mars 1874.

Conquête du Tonkin. - Protectorat de l'Annam. — Par suite de l'installation de la France dans le sud de l'Indo-Chine, le gouvernement était fatalement amené à s'occuper des voies d'accès vers le nord, vers la Chine, c'est-à-dire à travers l'Annam et le Tonkin. Dès 1873, le commerçant Jean Dupuis s'efforçait d'ouvrir les villes tonkinoises et le fleuve Rouge au trafic français. Avec d'infimes moyens, le lieutenant de vaisseau Francis Garnier était parvenu à occuper toute la partie habitée du Tonkin. La cour de Hué protesta, et organisa le guet-apens où périt Francis Garnier ; l'effort fait par nos compatriotes au Tonkin ne se traduisit que par le traité de Saigon, signé le 15 mars 1874, et un traité commercial du 31 août de la même année, ratifiés par loi des 6 juillet et 1er août 1875. Si ces textes ne consacraient guère les résultats militaires obtenus au Tonkin, ils comportaient néan-

moins une reconnaissance formelle des droits de la France sur toutes les provinces cochinchinoises, et le principe du protectorat français sur tout le reste de l'empire d'Annam. Un résident français était installé à Hué, et des consuls à Qui-nhon en Annam, à Hanoï et à Haïphong au Tonkin ; ces derniers ports étaient déclarés ouverts au pavillon français, ainsi que la navigation sur le fleuve Rouge. Mais la cour de Hué chercha à tourner les termes, d'ailleurs assez peu explicites, du traité de Saigon, connu sous le nom de son négociateur M. Philastre, et, faisant appel à Pékin, se retrancha sur le droit historique de la souveraineté chinoise au Tonkin. Les difficultés suscitées par la cour de Hué obligèrent le gouvernement français à intervenir une fois de plus à Hanoï, où fut massacré le capitaine de frégate Henri Rivière en septembre 1883. Une forte expédition dut être organisée et placée sous le commandement de l'amiral Courbet ; par ailleurs, on envoyait à Hué M. Harmand, en qualité de commissaire général de la République en Indo-Chine. La mission de ce dernier consistait à organiser le protectorat tonkinois et à donner des bases stables aux relations du gouvernement français avec la cour de Hué.

Traités de Hué et de Tien-Tsin. — A la suite d'opérations militaires heureuses, M. Harmand obtint la signature d'un protocole, le 25 août 1883. Cette convention, corrigeant le traité de 1874, établissait un réel protectorat sur le Tonkin, détachant en somme cette partie de l'Indo-Chine de la gestion administrative de Hué. Les effets de cette convention ne furent définitifs qu'après que les opérations dirigées contre les Pavillons noirs par les généraux Billot, de Négrier et Brière de l'Isle, eurent obtenu un plein résultat. Un négociateur, M. Patenôtre, apporta alors au roi d'Annam un projet de traité qui impliquait des adoucissements au régime de 1883 ; c'est le traité signé le 6 juin 1884, approuvé par la loi du 15 juin 1885 et promulgué par décret du 27 janvier 1886. Ce texte rendait à l'Annam les provinces de Ha-Tinh, de Nghé-An, de Thanh-hoa et de Binh-Tuan, acceptait que la France n'établît qu'une seule garnison en Annam, à Tourane, et remettait au Trésor de Hué les revenus des impôts perçus au Tonkin par nos soins. On prévoyait, par ailleurs, qu'en pays annamite, tous les « services techniques » seraient entre les mains des français. La France était chargée d'assurer seule « l'intégrité des états de l'empereur d'Annam ».

On sait qu'il fallut une énergique action navale dirigée contre la Chine par l'amiral Courbet, et l'occupation de l'île de Formose, pour obliger l'Empire céleste à reconnaître le traité du 6 juin 1884 et à abandonner ses droits sur l'Indo-Chine ; tel fut l'objet du traité franco-chinois dit de Tien-Tsin et daté du 9 juin 1885, approuvé par loi du 17 juillet et promulgué par décret du 2 mars 1886.

C'est toujours le traité de 1884 qui est la base du protectorat annamite ; il n'a été modifié que par une convention du 30 juillet 1885, autorisant l'installation, dans toutes les provinces de l'An-

nam, de résidents français auprès des autorités locales. Un décret du 27 janvier 1886 remplaça le résident général militaire de l'Annam-Tonkin, par un résident général civil, M. Paul Bert, relevant du ministre des affaires étrangères, et créa deux postes de résidents à Hué et à Hanoï.

Par une ordonnance signée le 3 octobre 1888, complété par un acte du 15 juin 1901, l'empereur d'Annam a cédé en toute propriété à la France le territoire des villes d'Hanoï, d'Haïphong et de Tourane. Par ailleurs, diverses mesures ont singulièrement rattaché l'administration annamite à la gestion française ; telle est l'ordonnance royale du 3 juin 1886, chargeant le kinh-luoc du Tonkin des pouvoirs d'un vice-roi, et l'ordonnance du 27 juillet 1897 supprimant cet emploi, et décidant que toutes les attributions exercées par le haut mandarin en question sont dévolues au résident supérieur du Tonkin.

Protectorat du Cambodge. — Ce fut surtout la crainte d'une absorption siamoise et d'une main-mise de la cour d'Annam, qui incita le Cambodge à se rapprocher de la France. Dès l'arrivée des français en Cochinchine, le traité d'Oudong, conclu entre le roi Norodom et l'amiral de Lagrandière le 11 août 1863, jetait les premières bases d'un protectorat franco-cambodgien. Cet acte fut, d'ailleurs, confirmé par un traité passé entre la France et le Siam, le 15 juillet 1867, ratifié et promulgué par décret du 29 février 1868.

Le traité de protectorat du 11 août 1863 est large ; il implique la présence, à la cour de Phnom Penh, d'un « résident juge », et accorde aux français la liberté de commerce et de séjour dans le royaume. Les autorités françaises ne devaient pas s'immiscer dans la gestion administrative du pays. Bientôt, en présence des abus des autorités indigènes, le gouvernement français fut amené à intervenir plus directement, et le gouverneur de la Cochinchine, M. Thomson, dut agir à la Cour de Phnom Penh pour obtenir une nouvelle convention ; celle-ci fut signée le 17 juin 1884, approuvée par une loi du 17 juillet 1885 et promulguée le 9 janvier 1886. Cet accord précise l'action administrative de la France dans l'ensemble du royaume. Le « résident juge » est remplacé par un résident général, placé sous l'autorité du ministre de la marine et des colonies, et des résidents sont installés dans les diverses provinces auprès des agents cambodgiens. La population indigène ayant manifesté un certain mécontentement contre cet accord, une politique de temporisation fut adoptée, et le roi Norodom, par une ordonnance datée du 11 juillet 1897, appliqua de lui-même les dispositions du traité du 17 juin 1884. Il y a lieu de signaler, d'autre part, que le royaume du Cambodge avait été englobé dans l'Union indo-chinoise comprenant la Cochinchine, l'Annam et le Tonkin. La situation du Cambodge vis-à-vis du Siam a été fixée par le traité du 23 mars 1907, approuvé par loi du 29 avril, et promulgué par décret du 27 juin suivant(1), en vertu duquel la Cour de Bangkok cédait à la France les provinces cambodgiennes de Battambang,

(1) R. 1907, 1, 330.

de Siemreap et de Sisophon ; un arrêté du gouverneur général du 27 juin 1907 (1), approuvé par décret du 20 septembre 1913 (2), rattachait ces provinces au protectorat cambodgien. Il est toutefois intéressant de noter que le traité franco-siamois du 23 mars 1907 a cédé ces trois provinces, non au Cambodge, mais à la France, et qu'elles constituent, en fait, de véritables territoires coloniaux rattachés, par simple mesure administrative, au protectorat du Cambodge et administrés directement par nos soins, de même que les concessions françaises d'Hanoï, d'Haïphong et de Tourane.

Un traité d'amitié, de commerce et de navigation a été conclu entre la France et le Siam le 14 février 1925 ; ce traité a été approuvé par une loi du 25 août 1925 (3) et promulgué par décret du 17 juillet 1926 (4).

Par l'article 2 de ce traité, la France et le Siam confirment, en s'en garantissant le respect réciproque, les frontières établies entre leurs territoires.

Laos. — Le Laos, ainsi que plusieurs auteurs l'ont signalé, est composé de plusieurs pays principaux et ne forme qu'une unité géographique. Ces territoires ont toujours été considérés par les souverains annamites et cambodgiens comme pays vassaux. L'installation du protectorat français à Hué et à Pnom-Penh devait conduire à étendre l'autorité française sur les petits états indigènes qui se partagent le Laos, notamment les principautés de Luang-Prabang, de Vientiane et de Bassac. L'occupation du Laos fut, d'ailleurs, reconnue par l'article 1er du traité franco-siamois du 31 octobre 1893, approuvé par loi du 2 février 1894 et promugué par décret du 5 du même mois, par lequel le Siam renonce à tous droits sur les régions de la rive gauche du Mékong ainsi que sur les îles de ce fleuve. D'autre part, le traité franco-siamois du 13 février 1904, approuvé par loi du 7 décembre (5) et promulgué par décret du 14 (6), stipule que le Siam abandonne ses prétentions sur la région de Bassac et sur la zone du royaume de Luang-Prabang située sur la rive droite du Mékong. L'unification administrative du Laos français a été réalisée par un décret du 19 avril 1899 (7), concentrant entre les mains d'un résident supérieur la gestion politique et économique du Laos. A noter encore que le traité franco-siamois du 23 mars 1907, approuvé par loi du 20 juin (8) et promulgué par décret du 27 (9), et confirmant les clauses de traités antérieurs, a cédé à la France à bail, pour une période de 50 ans renouvelable à la seule initiative des autorités françaises, quelques villages situés sur la rive droite

(1) R. 1908, 1, 291.
(2) R. 1916, 1, 106.
(3) R. 1926, 1, 198.
(4) R. 1927, 1, 838. V. Regelsperger, Le nouveau traité franco-siamois, Revue des sciences politiques, 1927, p. 128 et s.
(5) R. 1905, 1, 49.
(6) R. 1905, 1, 56.
(7) R. 1900, 1, 15.
(8) R. 1907, 1, 329.
(9) R. 1907, 1, 330.

du Mékong. Il s'agit en fait, non de territoires, mais d'immeubles loués à bail en vue d'un usage commercial et comparables aux anciennes aldées des Indes (1).

Kouang-tchéou-Wan. — L'Union indo-chinoise est complété au nord par le territoire chinois de Kouang-Tcheou-Wan, cédé à la France par le gouvernement de Pékin pour un bail de 99 ans, le 10 avril 1898. La Chine reconnaissait en même temps le droit de la France de construire un chemin de fer de Laokay à Yunnan-Fou, Les autorités françaises éprouvèrent beaucoup de difficultés à délimiter la concession, et ce ne fut qu'en 1900 que la Chine ratifia une convention du 27 avril 1899, fixant les limites précises de ce territoire. Un décret du 5 janvier 1900 (2) décida que le territoire de la baie de Kouang-Tchéou-Wan serait rattaché, au point de vue administratif, au gouvernement général de l'Indo-Chine, et un administrateur en chef du territoire fut institué par arrêté du 27 janvier suivant (3).

Situation actuelle. — Le territoire de l'Indo-Chine française représente une superficie de 6.000.042 klmq. L'Union indo-chinoise est constituée par une colonie, la Cochinchine, 3 concessions françaises (Hanoï, Haïphong et Tourane), les protectorats de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge, le Laos, et le territoire à bail de Kouang-Tchéou-Wan.

Délimitation. — Les frontières de l'Indo-Chine ont été déterminées par une série de traités.

Avec le Siam, un premier traité du 15 juillet 1867, mentionné plus haut, celui-là même par lequel le roi de Siam reconnaissait le protectorat sur le Cambodge, laissait au Siam les provinces de Battambang et d'Angkor. La délimitation de la frontière, prévue par ce traité, donna lieu à d'incessantes difficultés, et même à un conflit armé, qui prit fin par un nouveau traité du 3 octobre 1893, approuvé par loi du 2 février 1894 et promulgué par décret du 5 du même mois. Le gouvernement siamois renonçait à toute prétention sur l'ensemble des territoires de la rive gauche du Mékong et sur les îles du fleuve, et s'interdisait de construire aucun poste fortifié ou établissement militaire dans les provinces de Battambang et de Siem-Reap, ainsi que dans un rayon de 25 kilomètres sur la rive droite du Mékong. Le traité, mentionné plus haut, du 23 mars 1907, avait pour annexe un protocole fixant avec précision la frontière franco-siamoise depuis la mer jusqu'au Haut-Mékong. Les territoires de Battambang, Siem-Reap et Sisophon étaient cédés à la France, qui, en retour, cédait au Siam les territoires de Dan-Saï et de Kratt, ainsi que toutes les îles situées au sud du cap Lemling, jusque et y compris Koh-Kut.

(1) C'est à tort que le Laos a pu être parfois considéré comme un pays de protectorat. V. plus bas, § 17, p. 44.
(2) R. 1900, 1, 104.
(3) R. 1900, 1, 219.

Avec l'Annam, il ne s'agit que de frontières intérieures. Ces frontières avaient été fixées une première fois par le traité de protectorat du 23 août 1883, qui attribuait à la Cochinchine la province de Binh-Thuan, et au Tonkin celles de Than-hoa, Nghé-an et Ha-tinh. Le traité de protectorat du 6 juin 1884 restitua ces quatre provinces à l'Annam.

Avec la Grande-Bretagne, une série d'accords a déterminé la zone respective d'action des gouvernements français et anglais. Une première convention du 31 juillet 1893 avait établi, dans la région du Yien-hong, un état tampon de 80 klmq. La déclaration du 15 janvier 1896 fixe la frontière au thalweg du Mékong, depuis l'embouchure du Nam-Huok jusqu'à la frontière chinoise. Elle constitue, en outre, à l'ouest du Mékong, une région dans laquelle les deux gouvernements s'engagent à ne faire pénétrer aucune force armée et à n'acquérir aucun privilège ou avantage particulier.

Avec la Chine, deux conventions de délimitation ont été conclues : celle du 26 juin 1887, qui décrit la frontière avec précision du côté du Yunnan et du Kouang-Tong ; celle du 20 juin 1895, qui modifie la première sur quelques points, approuvée par loi du 4 juin 1896, et promulguée par décret du 19 octobre suivant.

Par déclaration du 15 mars 1897, le gouvernement chinois s'est engagé à ne céder l'île de Haïnan à aucune autre puissance étrangère.

La convention du 16 novembre 1899, qui donne à bail à la France le territoire de Kouang-Tchéou-Ouang, porte que les frontières seront fixées par une commission de délimitation.

A la suite de ces diverses délimitations, la Cochinchine comprend 56.000 klmq., le Cambodge 175.000, l'Annam 150.000, le Tonkin 105.000, le Laos 214.000, et Kouang-tchéou-ouang, 842.

§ 16

Afrique équatoriale. — Le gouvernement général de l'Afrique équatoriale, comme ceux de l'Afrique occidentale, de Madagascar et de l'Indo-Chine, s'est constitué autour d'un très petit noyau, formé par une ancienne possession française. Mais cette possession est relativement récente, et ne remonte qu'au gouvernement de juillet.

Gabon. — Les côtes du Gabon, fort mal connues au commencement du XIXe siècle, furent explorées en 1828 par Douville, et plus tard par le lieutenant de vaisseau Bouët-Willaumez. Le gouvernement français cherchait à acquérir un comptoir sur le littoral. Le 9 février 1839, un traité conclu avec un roitelet nègre, dit le roi Denis, cédait à la France deux hectares de terrain sur la rive gauche du Gabon. Quelques années plus tard, cette acquisition était complétée par un autre traité de cession du 18 mars 1842, par lequel un autre chef indigène, le roi Louis, cédait en toute propriété la rive droite du Gabon située en face de la première acquisition française. La France avait, dès lors, pris pied dans le Gabon. Suivit toute une série d'explorations, au

cours desquelles de nombreux actes passés avec les chefs indigènes permirent d'étendre la domination française depuis le cap Lopez jusqu'au Fernan Vaz. En 1849, Libreville était fondée ; en avril 1855, les chefs de l'île Elobey reconnaissaient la souveraineté française ; en 1867, le lieutenant de vaisseau Aymès parcourait l'Ogooué, et obtenait des chefs indigènes l'ouverture de cette voie de pénétration au commerce européen. Dès 1862, il était constitué un premier Etablissement du Gabon, placé sous la direction d'un officier de marine.

Pénétration au Congo. — Au lendemain de la guerre franco-allemande, l'attention du public européen fut attirée sur le bassin du Congo par le célèbre voyage de Stanley sur le fleuve africain ; c'est à cette époque que se place la série des voyages de Savorgnan de Brazza, qui, partant des premiers Etablissements français du Gabon et s'enfonçant dans les terres, atteignit le Congo. La première étape fut l'exploration accomplie de 1875 à 1878, au cours de laquelle Brazza se trouva en rivalité avec Stanley, qui venait de recevoir de l'Association internationale africaine, créée à Bruxelles sous l'égide du roi Léopold, mission de s'emparer du bassin congolais. Résolu à devancer Stanley, Brazza, reparti en novembre 1879, atteignait le Congo en septembre 1880, par l'Ogooué et la Lefini, concluait, le 1er octobre 1880, des traités de cession avec le roi Makoko, fondait sur la rive droite du fleuve le poste de Brazzaville, et rentrait à la côte, après avoir parcouru la vallée du Niari-Kouliou. Quelques mois plus tard, Stanley se heurtait au poste de Brazzaville et devait se contenter de fonder celui de Léopoldville, sur la rive gauche. Une loi du 30 novembre 1882 portait ratification des traités signés par Brazza avec le roi Makoko, et Brazza était nommé commissaire général de la République dans l'ouest africain. Revenu au Gabon en 1883, il effectuait et faisait effectuer toute une série de reconnaissances sur l'ensemble du territoire de la nouvelle colonie.

Acte de Berlin. — En même temps que la France s'établissait sur la rive droite du Congo, l'Association internationale africaine, se transformant en Association internationale du Congo, obtenait des puissances la reconnaissance de sa souveraineté. La France n'acceptait cependant d'adhérer aux propositions de l'Association qu'à condition qu'il lui fût reconnu un droit de préférence en cas de cession de ces territoires. Ces différentes questions déterminèrent le prince de Bismarck à réunir à Berlin une Conférence internationale, qui eut pour résultat la signature, le 26 février 1885, de l'acte de Berlin, réglant le régime du Bassin conventionnel du Congo ; le 23 février, les puissances avaient reconnu la souveraineté de l'Association internationale du Congo, et le 1er août le roi des Belges notifiait aux chancelleries son accession au trône de l'Etat indépendant du Congo.

Extension au Nord et au Nord-Est. — Les conventions de délimitation signées en 1885 et 1886 avec l'Etat libre du Congo

laissaient une zone libre vers le nord. Les explorateurs français se portèrent aussitôt dans cette direction, afin de chercher à réunir, par le Tchad, les territoires congolais au groupe des colonies de l'Afrique occidentale française. On conçut même le projet de joindre les régions du centre africain à la colonie française de la mer Rouge, les Etablissements de la Côte des Somalis. De 1888 à 1894, les explorateurs Crampel, Fourneau, Mizon, Maistre, Ponel effectuèrent des missions qui assurèrent une connaissance aussi complète que possible des voies d'accès au Tchad. Cette pénétration progressive eut pour résultat des négociations avec le gouvernement allemand établi au Cameroun. La frontière entre le Cameroun et les possessions françaises fut fixée par deux conventions des 24 décembre 1885, approuvée par loi du 5 juillet 1886 et promulguée par décret du 11 août suivant, et 15 mars 1894, approuvée par loi du 24 juillet et promulguée par décret du 13 août de la même année. Ces traités laissaient à la France la possession de Bifara, point où le Mayo Kébi devient navigable, et permet la communication avec la Benoué dont il est l'affluent. Le Chari formait la frontière jusqu'au Tchad. La route restait ouverte au Nord et au Nord-Ouest.

Au Nord-Est, elle allait être barrée. Un arrangement signé le 22 mai 1894 entre la Grande-Bretagne et la Belgique constituait un état tampon, formé d'une partie du territoire congolais, entre le Haut-Oubangui français et le bassin du Nil. Le cabinet de Paris protesta contre cet acte, qui partageait entre l'Angleterre et le Congo belge la région du Haut-Nil, et fit observer que la Grande-Bretagne, en donnant à bail à l'Etat du Congo des territoires situés entre le 25° et le 30° à l'est du méridien de Greenwich et au roi Léopold ceux situés entre le 30° et le Nil Blanc, violait l'intégrité du territoire ottoman, puisqu'il s'agissait de pays égyptiens, et incitait l'Etat indépendant du Congo à violer l'acte général de Bruxelles de 1894, qui, en reconnaissant la neutralité de cet Etat, lui interdisait de sortir des limites qui lui avait été fixées. Le roi Léopold ne persista pas, et laissa les français s'avancer vers le Nil. En février 1896, le drapeau français flottait sur le poste de Tamboura dans le Bassin du Nil.

C'était le moment où le Soudan égyptien se soulevait contre les anglais, à l'appel du mahdi qui avait déclaré la guerre sainte. L'occasion paraissait favorable pour pénétrer dans la région. Le capitaine Marchand, parti de Marseille en juin 1896, dirigeait à travers mille dangers et d'énormes difficultés une petite expédition qui, de l'Oubangui, par le Bahr El Gazal, atteignait le Haut-Nil en juillet 1898, et s'établissait solidement à Fachoda avec quelques tirailleurs. Mais cette expédition était trop contraire aux intérêts et aux visées de la Grande-Bretagne, à qui elle coupait la route du Cap au Caire, axe de la politique anglaise en Afrique. Le sirdar Kitchener, après avoir battu les madhistes à Omdourman le 3 septembre 1898, et occupé la villa sainte de Khartoum, parvenait, à la tête de 20.000 hommes, devant Fachoda le 21 septembre 1898. Le conflit franco-anglais atteignait sa phase décisive.

Le gouvernement français eut la sagesse de négocier. La mission Marchand, laissant Fachoda au Sirdar Kitchener, rentra en France par l'Abyssinie et Djibouti, et les cabinets anglais et français signèrent la déclaration du 21 mars 1899, qui fixait d'une manière précise les zones d'action réciproques des deux nations dans l'Est africain.

Jonction avec l'Afrique occidentale. — L'occupation des territoires placés sous l'influence française se poursuivit par des opérations militaires qui aboutirent à la prise de la capitale de l'Ouadaï en juin 1909 et à la pacification de ce royaume par le colonel Largeau en 1911 ; le Borkou fut conquis définitivement à la suite de la prise d'Aïn Galakka, et le Tibesti pacifié en 1914. Il devint nécessaire de déterminer la frontière avec les possessions anglaises, entre l'Ouadaï et le Darfour. La délimitation fut effectuée en 1913 par une mission dont les résultats furent consignés dans le protocole du 10 janvier 1924 et la déclaration du 21 janvier de la même année.

Enfin, dès 1894, une série d'explorations et d'opérations militaires avait été poursuivie pour réaliser, par le Tchad, la jonction de l'Ouest-africain avec le bassin congolais. Clozel, puis Gentil, installèrent des postes dans la région du Chari. Après la conclusion, en octobre 1897, d'un traité de protectorat avec le sultan de Baguirmi, le premier vapeur français fut lancé sur les eaux du Tchad. C'est alors que l'expansion française trouva un adversaire résolu en la personne du chef indigène Rabah, qui faisait, en 1899, massacrer la mission Bretonnet. Quelques mois après, en octobre 1899, M. Gentil battait les troupes de Rabah à Komo ; puis, rassemblant à Koussouri les missions Foureau-Lamy, descendues par le Sahara de l'Algérie, et Joalland-Meynier, venant par le Soudan du Sénégal, anciens officiers en second de la mission Voulet-Chanoine, dont un drame pénible avait causé la double mort, infligeait à Rabah une défaite où ce dernier était tué. La jonction était réalisée.

Gouvernement général. — Divers décrets ont organisé les possessions du bassin congolais et du Tchad (1). Elles ont été groupées en un gouvernement général de l'Afrique équatoriale par le décret du 15 janvier 1910 (2), comprenant le Gabon, le Moyen-Congo et l'Oubangui-Chari-Tchad, auxquels était rattaché le territoire du Tchad.

Cameroun. — Les difficultés suscitées à la France au Maroc par le gouvernement allemand eurent leur contre-coup en Afrique. L'Allemagne ne consentit à reconnaître les droits de la France au Maroc que moyennant la cession d'un immense territoire, par

(1) Le décret du 28 septembre 1897 (R. 1898, 1, 75) avait institué un commissaire général du gouvernement, dont l'autorité s'étendait sur tous les territoires du Congo, y compris la région de l'Oubangui, et dont les pouvoirs étaient déterminés par l'ordonnance du 7 septembre 1840 pour le Sénégal.

(2) R. 1910, 1, 144.

laquelle la possession allemande du Cameroun était prolongée jusqu'au Congo. L'arrangement du 4 novembre 1911, approuvé par loi du 13 février 1912 (1) et promulgué par décret du 13 mars 1912 (2) attribuait à l'Allemagne, sur le Congo et sur l'Oubangui, deux points d'accès d'une étendue de 12 kilomètres. Par compensation apparente, la France obtenait le « bec de canard » ; mais le Cameroun s'augmentait de 245.000 klmq., alors que l'Afrique équatoriale, coupée en deux endroits ne s'agrandissait que de 15.000 klmq.

Une nouvelle déclaration du 28 septembre 1912, approuvée par décret du 5 octobre suivant (3), avait réglé avec précision les conditions de la délimitation.

Tous ces traités ont été emportés par l'article 119 du traité de Versailles, par lequel l'Allemagne a renoncé à ses colonies. Le Cameroun a été l'objet d'un mandat de la Société des nations, partagé entre la France et la Grande-Bretagne. Un accord provisoire, pour la délimitation des zones françaises et britanniques a fait place à la déclaration du 10 juillet 1919, qui fixe définitivement la frontière commune.

Situation actuelle. — Le gouvernement général de l'Afrique équatoriale française réunit les colonies du Gabon, du Moyen-Congo, de l'Oubangui-Chari et du Tchad. Le territoire du Tchad, qui dépendait de la colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad aux termes du décret du 15 janvier 1910, a été érigé en colonie distincte par décret du 17 mars 1920 (4). Les territoires du nord-ouest Tibesti ont été rattachés à la colonie du Tchad par arrêté du 18 février 1930 (5).

Délimitation. — Les frontières de l'Afrique équatoriale française ont été fixées par les actes diplomatiques suivants :

Du côté du Cameroun, alors que ce pays était une colonie allemande, la frontière avait été tracée d'abord par la convention du 24 décembre 1885, approuvée par la loi du 5 juillet 1886 et promulguée par décret du 11 août suivant, par celle du 15 mars 1894, approuvée par loi du 14 juillet et promulguée par décret du 13 août de la même année, et par le protocole du 18 avril 1908, approuvé par loi du 15 juillet et promulgué par décret du 11 août suivant (6). La cession à l'Allemagne des « antennes » sur le Congo sur l'Oubangui avait donné lieu à l'accord du 4 novembre 1911, approuvé par loi du 13 février 1912 (7) et promulgué par décret du 13 mars suivant (8).

---

(1) R. 1910, 1, 257.
(2) R. 1912, 1, 323.
(3) R. 1913, 1, 114.
(4) R. 1920, 1, 583.
(5) R. 1931, 1, 127.
(6) R. 1908, 1, 553.
(7) R. 1912, 1, 257.
(8) R. 1912, 1, 323.

Du côté de l'Espagne, qui revendiquait, comme appartenant à sa zone d'action dans le golfe de Guinée, divers territoires compris dans les traités passés avec l'Allemagne, notamment les terres situées en face des îles d'Elobey et de Corisco, la frontière fut définitivement fixée par la convention franco-espagnole du 27 juin 1900, approuvée par loi du 16 mars 1901 et promulguée par décret du 29 du même mois, la même qui a délimité les frontières du Rio de Oro (v. plus haut, p. 22). L'article 4 attribue à l'Espagne la côte depuis l'embouchure du Campo jusqu'à l'embouchure du Rio Mouni. A l'Est, la délimitation est assurée par le 1° de latitude nord, et au sud, par le 9° longitude est. L'article 7 réserve à la France un droit de préférence en cas de cession de ces territoires par l'Espagne.

Du côté du Portugal, dont la possession de Cabinda est limitrophe de l'Afrique équatoriale, la frontière a été tracée par le traité du 12 mai 1886, approuvé par loi du 22 juillet 1887 et promulgué par décret du 10 septembre suivant, le même qui a délimité les frontières de la Guinée portugaise (v. plus haut, p. 22).

Du côté de l'Etat libre du Congo, devenu aujourd'hui la colonie belge du Congo, la frontière a dû être tracée dès l'origine de l'occupation, la pénétration belge et française ayant été contemporaines. Une première convention, signée le 5 février 1885, établissait une première délimitation qui suivait le cours supérieur du Chiloango, puis la ligne de partage des eaux du Kouïlou et du Congo, et était formée ensuite par le fleuve même, mais ne dépassait pas le 17° Est de Greenwich. Une convention du 29 avril 1887 prolongea la délimitation, sur le Congo et l'Oubangui, jusqu'au 4° de latitude Nord. Enfin, pour faire droit aux protestations de la France contre le traité de partage des territoires du Haut-Nil, signé entre la Grande-Bretagne et l'Etat indépendant du Congo le 2 mai 1892, un nouvel arrangement fut conclu le 14 août 1894, aux termes duquel la frontière congolaise, au-delà du confluent de l'Oubangui et du M'Bomou, suit le thalweg du M'Bomou jusqu'à sa source, puis une ligne droite rejoignant la crête du partage des eaux entre les bassins du Congo et du Nil ; enfin, la frontière est prolongée jusqu'au 17° 40' de Paris le long de la même crête. Des précisions nouvelles ont été apportées à la délimitation de quelques points de la frontière par deux déclarations du 23 décembre 1908, approuvées par loi du 10 mars 1912 (1), et promulguées par décret du 22 avril suivant (2).

Du côté du Soudan anglais, après l'évacuation de Fachoda par la mission Marchand, la limite des « zones d'influence » française et anglaise a été fixée par une déclaration du 21 mars 1899, approuvée par loi du 5 juin et promulguée par décret du 27 du même mois. Au sud du 15° degré, la limite commune suit la ligne de partage des eaux du bassin du Congo et du Nil jusqu'à sa jonction avec le 15° ; au nord du 15°, la ligne de démarcation part « du point de rencontre du tropique du Cancer avec le 16° Est

(1) R. 1912, 1, 323.
(2) R. 1912, 1, 341.

de Greenwich (13° 40' Est de Paris) » ; elle se dirige vers le sud-est, rencontre le 24° longitude est de Greenwich (21° 40' Paris) et suit le 24° jusqu'à sa jonction au nord du 15° de latitude avec la frontière du Darfour.

Une convention du 8 septembre 1919, approuvée par loi du 10 mars 1921 et promulguée par décret du 14 avril suivant (1), a permis de délimiter la frontière entre l'Ouadaï, territoire français, et le Darfour ; les opérations sur le terrain se sont terminées par un protocole signé à Londres le 10 janvier 1924, et par une déclaration du 21 janvier de la même année, approuvée par décret du 22 février suivant (2).

Du côté de la Tripolitaine italienne, la frontière a été établie par un accord du 12 septembre 1919, ratifié par loi du 6 novembre 1923 (3) et promulgué par décret du 6 décembre suivant (4).

SECTION V.

Pays de protectorat, territoires et concessions internationales et condominium des Nouvelles-Hébrides.

§ 17

Pays de protectorat. — Le protectorat est le lien qui unit deux Etats dont l'un assure la protection de l'autre, et exerce une partie de ses droits de souveraineté dans l'ordre interne et dans l'ordre international. Les conditions du régime du protectorat sont fixées par le traité intervenu entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé ; ces traités sont extrêmement différents l'un de l'autre, de sorte qu'il n'existe pas un régime unique de protectorat, mais autant de régimes distincts qu'il y a de pays protégés (5).

On peut cependant distinguer, dans l'ensemble, deux grands types de protectorat : le protectorat international ou du droit des gens, dans lequel la souveraineté de l'Etat protégé subsiste de façon effective (c'est le cas des deux protectorats français de l'Afrique du Nord, la Tunisie et le Maroc, dont il ne sera pas question dans

(1) R. 1921, 1, 919.
(2) R. 1924, 1, 194.
(3) R. 1924, 1, 7.
(4) R. 1924, 1, 611.
(5) Despagnet, « Essai sur les protectorats ». - Wilhem, « Théorie juridique des protectorats, journal du droit international 1890, p. 217. - Gérard, « La nature juridique du protectorat », Revue algérienne 1893, p. 117 et 215. - Plaidoirie de M. de Lapradelle à la Cour permanente de justice internationale, Rev. du droit international privé 1922-23, p. 205 ; - Crim. rej. 12 avr. 1924, S. 1927, 1, 185, et note de M. Rivière. - Girault, « La condition juridique des indigènes dans les pays de protectorat », R. 1922, 2, 1. - Solus, « Traité de la condition des indigènes en droit privé, p. 48 et s. » - Du droit des étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles en Indo-Chine, R. 1924, 2, 1.

cette étude) ; et le protectorat colonial de droit interne, qui implique une absorption beaucoup plus poussée de la souveraineté de l'Etat protégé dans celle de l'Etat protecteur, et qui ne se différencie que par des nuances du régime proprement colonial.

Ce dernier type est celui notamment des protectorats indochinois, qui sont actuellement les seuls protectorats coloniaux français.

On a également appelé protectorat, ou parfois « pseudo-protectorat », le régime applicable à certaines régions africaines intégrées dans le territoire des colonies françaises, mais maintenues sous l'administration des chefs indigènes. C'est ainsi qu'en 1920, on distinguait au Sénégal les « territoires d'administration directe » et les « territoires de protectorat ». Cette distinction a disparu avec le décret du 4 décembre 1920 (1). Avant ce décret, il ne s'agissait pas de protectorat véritable, mais seulement d'un mode particulier d'administration qui est employé, d'ailleurs, dans certaines régions du Congo, sans qu'on se serve du terme de protectorat.

D'autre part, les protectorats français établis sur certains territoires ont disparu pour faire place à l'annexion.

C'est ainsi qu'un traité de protectorat avait été conclu le 8 septembre 1842 avec le roi de Taïti. Mais l'île de Taïti a été annexée par la suite en vertu de la loi du 30 décembre 1880. De même, les îles sous le Vent ont été annexées par la loi du 19 mars 1898 (2).

Une série de traités avait également placé sous le protectorat de la France les îles de l'archipel des Comores ; ces protectorats ont disparu avec la loi d'annexion du 25 juillet 1912. En ce qui concerne Madagascar, le protectorat établi par le traité du 17 décembre 1885 et par celui du 1er octobre 1895 a pris fin avec la loi du 8 août 1896, qui a déclaré Madagascar colonie française (3).

La question est beaucoup plus délicate à l'égard de la Côte française des Somalis, pour laquelle le passage de la condition de protectorat à celle de colonie s'est opérée de façon insensible. En effet, les textes antérieurs à 1898 qualifient généralement la Côte des Somalis de pays de protectorat (4) ; depuis cette époque, au contraire, les décrets la qualifient de colonie (5). L'organisa-

(1) R. 1921, 1, 405.
(2) V. ci-dessus, § 9.
(3) V. ci-dessus, § 13.
(4) Décret du 4 septembre 1894 portant organisation de la justice dans le protectorat, et décret du 28 août 1898 (R. 1898, 1, 225) portant organisation administrative du protectorat. - Traité du 6 février 1902 avec la Cie des Chemins de fer éthiopiens, approuvé par la loi du 6 avril 1902 (R. 1904, 1, 393).
(5) Décret du 5 septembre 1899 (R. 1900, 1, 38) sur la pêche des huîtres ; - Rapport précédant le décret du 11 octobre 1899 réorganisant les conseils d'administration de diverses colonies (R. 1900, 1, 36) ; - Décret du 18 août 1900 sur les douanes (R. 1904, 1, 160) ; - Décret du 1er février 1901 sur les magasins généraux (R. 1904, 1, 201) ; - Décrets des 19 décembre 1900 (R. 1901, 1, 100), 26 mai 1901 (R. 1901, 1, 319), 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207), 2 août 1922 (R. 1923, 1, 37) sur le service de la justice ; - Décret du 1er mars 1909 sur la propriété foncière (R. 1909, 1, 344) ; - Décrets du 29 juillet 1924 sur le domaine public (R. 1925, 1, 656).

tion de la Côte des Somalis est d'ailleurs celle d'une colonie, de sorte qu'il faut reconnaître à ce territoire la qualité de colonie véritable (1).

Protectorats indo-chinois. — Les seuls protectorats français de droit interne sont donc aujourd'hui les protectorats indo-chinois.

Ces protectorats sont : le protectorat de l'Annam et du Tonkin et le protectorat du Cambodge.

Annam, Tonkin et Cambodge. — Le protectorat de l'Annam et du Tonkin a été institué par les traités du 15 mars 1874 et du 6 juin 1884 (ce dernier approuvé par la loi du 15 juin 1885 et promulgué par décret du 27 janvier 1886), passés entre la France et le gouvernement annamite de Hué, et complétés par une convention du 30 juillet 1885. Ces textes reconnaissaient à la France les pouvoirs les plus étendus dans l'Empire d'Annam, remettaient tous les « services techniques » entre les mains de l'autorité française et prévoyaient l'installation d'un résident général et de résidents français dans les provinces.

Par ailleurs, un régime spécial a été prévu pour le Tonkin, province de l'Empire d'Annam, dans laquelle les pouvoirs souverains ont été délégué à son vice-roi, le kinh-luoc; depuis, les fonctions du kinh-luoc ont été supprimées par une ordonnance du roi de l'Annam du 27 juillet 1897, qui les a transférées au résident supérieur au Tonkin. Le régime du Tonkin se rapproche beaucoup, depuis lors, de celui de l'administration directe.

Enfin, en ce qui concerne l'Annam lui-même, une convention a été conclue le 6 novembre 1925 entre le gouvernement français (2) et le conseil de la régence de l'Annam, qui a supprimé presque complètement les pouvoirs de l'empereur en ne lui laissant à peu près que des attributions religieuses et certaines fonctions de prestige.

L'article 1er de cette convention dispose, en effet, que toutes les questions concernant la justice et l'administration, l'organisation des services, le recrutement des fonctionnaires annamites, sont réglés par les représentants du protectorat. L'article 2 décide, d'autre part, que les dépenses relatives à l'administration civile et militaire du gouvernement annamite, sont incorporées dans le budget local de l'Annam.

En ce qui concerne le Cambodge, le protectorat de la France résulte du traité du 11 août 1863, remplacé par le traité du 17 juin 1884, approuvé par loi du 17 juillet 1885 et promulgué par décret du 9 janvier 1886 (3).

---

(1) V. la note sous Conseil d'Etat 25 mai 1906 (R. 1906, 3, 147).

(2) Plus exactement, le gouverneur général de l'Indochine, dont l'arrêté (du 11 novembre 1925, R. 1926, 1, 648), n'a jamais reçu l'approbation officielle du gouvernement métropolitain.

(3) V. ci-dessus, § 15.

Les protectorats de l'Annam-Tonkin et du Cambodge sont englobés, avec la colonie de la Cochinchine et le territoire à bail de Kouang-Tchéou-Wan, dans le gouvernement général de l'Indo-Chine française (1).

Le gouvernement général comprend, en outre, certains territoires soumis à une condition juridique particulière.

Concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane. — C'est ainsi que les territoires des villes de Hanoï et de Haïphong (au Tonkin) et de Tourane (en Annam), ont fait l'objet d'une ordonnance du roi d'Annam du 3 octobre 1888, rendue en exécution du traité du 6 juin 1884, aux termes de laquelle ces territoires sont érigés en concessions françaises et cédés « en toute propriété » au gouvernement français. Il est reconnu, en présence de ce texte, que les territoires en question sont devenus territoires français (2).

Territoires de Battambang, Siemreap et Sisophon. — D'autre part, les territoires de Battambang, Siemreap et Sisophon, autrefois canbodgiens et passés ensuite sous la souveraineté siamoise, ont été cédés par le Siam à la France en vertu du traité du 23 mars 1907, approuvé par loi du 20 juin 1907 (3). Bien que ces territoires aient été assimilés depuis lors à une province cambodgienne au point de vue de l'organisation administrative et judiciaire, on en conclut, en général, qu'ils doivent être regardés comme territoires français (4).

Laos. — Enfin, la condition du Laos a donné lieu à contestation. Le Laos est un des pays dont la réunion forme le gouvernement général de l'Indo-Chine ; un résident supérieur est placé à sa tête. Les textes qualifient le Laos (5) de protectorat. Mais en réalité, à la suite du traité franco-siamois du 3 octobre 1893, approuvé par loi du 2 février 1894, et promulgué par décret du 5 du même mois, la France s'est établie au Laos sans qu'il y ait eu partage d'une souveraineté locale. Les souverains locaux avaient d'ailleurs (sauf au Luang-Prabang), précédemment disparu à la suite des invasions siamoises. On ne peut dire qu'il y ait aujourd'hui un gouvernement indigène et un pays protégé ; et c'est pourquoi il convient plutôt de considérer le Laos comme une colonie au sens propre du mot.

Pourtant la question est controversée, et une communication faite à la Société de législation comparée par M. de Goth, premier

---

(1) V. le chapitre II, sur l'organisation administrative. - Pour le territoire de Kouang-Tchéou Wan, v. ci-dessous, § 20.

(2) V. Note de M. Appert au S. 1899, 2, 18, col. 3 ; - Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 20 janvier 1899 (R. 1899, 3, 147) ; - Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 24 juin 1910 (R. 1910, 3, 278) ; - 29 avril 1921 (R. 1922, 3, 101). - Le 2e décret du 21 juillet 1925 sur la propriété foncière en Indo-Chine (R. 1926, 1, 182), légifère pour les trois concessions comme le premier décret (*ibid*, p. 129) l'avait fait pour la Cochinchine, en visant le traité de 1884 et l'ordonnance de 1888.

(3) R. 1907, 1, 330.

(4) V. plus haut, p. 32.

(5) Décret du 20 octobre 1911, relatif aux pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine, art. 1er (R. 1912, 1, 138).

président honoraire des Cours d'appel de l'Indo-Chine (1) reprend le thèse du protectorat, qu'il justifie par trois raisons : la délégation à la France, par l'Annam, de ses droits de protectorat sur le Laos ; le traité de délimitation avec le Siam, et enfin une convention du 24 avril 1917, conclue entre le gouverneur général de l'Indo-Chine et le souverain de Luang-Prabang. Aucune de ces raisons ne semble probante. Si l'empereur d'Annam a cédé à la France « les droits de toute nature que l'Annam possède ou peut posséder sur tous territoires situés hors des limites de ceux soumis à son autorité directe », encore faudrait-il démontrer que ces droits comprenaient un véritable et effectif protectorat sur le Laos, ce qui est loin d'être établi. Ce qu'on peut dire de mieux des traités avec le Siam, c'est qu'ils laissent la question entière. Quant à la convention du 24 avril 1917, le gouverneur général avait-il qualité pour la conclure sans l'autorisation du gouvernement ? (V. le chapitre sur le droit public, § 159). En fait, aucune autorisation ne l'a précédée, et aucune ratification ne l'a suivie. En pratique, le Laos n'est pas gouverné et administré comme un protectorat. Par exemple, les décrets sur la propriété en Indo-Chine, qui ne s'étendent strictement qu'aux territoires français, sont au nombre de 3, tous du 21 juillet 1925 (2) : le premier est fait pour la Cochinchine, le second pour les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane ; le troisième pour le Laos. Ce dernier ne contient aucune allusion, même détournée, à un gouvernement local indigène. Pourtant, certains arrêtés réservent les droits appartenant au souverain de Louang-Prabang en vertu de la convention de 1917 (3), et le « protectorat du Laos » a figuré dans une instance terminée par arrêt du Conseil d'Etat du 4 août 1928 (4), avec cette qualification dans le texte de l'arrêt, sans qu'aucune objection paraisse avoir été soulevée. L'article 72 du décret du 16 février 1921 sur l'organisation judiciaire de l'Indo-Chine (5), établit des tribunaux résidentiels dans « les pays de protectorat de l'Annam, du Tonkin, du Cambodge et du Laos ». Mais un avis du conseil de législation du conseil supérieur des colonies, publié au J. O. du 5 juin 1930, se prononce nettement contre la doctrine qui attribue au Laos le caractère de pays de protectorat.

§ 18

Condition juridique des pays du protectorat et de leur territoire. — Le territoire des pays de protectorat n'est point un territoire français. Il en résulte, notamment, que les conseils de guerre sont compétents, sur ce territoire, de la même manière qu'en territoire ennemi, c'est-à-dire en territoire étranger occupé

(1) Bull. avril-juin 1928 p. 178.
(2) R. 1926, 1, 129, 182, 190.
(3) V. l'arrêté du 13 octobre 1920 sur les circonscriptions indigènes (R. 1921 1, 1127), et le chap. II sur le gouvernement, § 82.
(4) R. 1928, 3, 205.
(5) R. 1921, 1, 676.

par les troupes françaises (1). Pourtant, les effets attachés par la loi à la naissance en territoire français ou à la résidence sur ce territoire ont été étendus en principe, sauf diverses modifications, aux territoires des pays de protectorat de l'Indo-Chine, d'abord par le décret du 7 février 1897, ensuite par celui du 4 décembre 1930 (2).

Le protectorat, représenté par le résident général, constitue une entité administrative distincte du gouvernement indigène. C'est ainsi que les protectorats du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge passent des contrats et plaident devant les tribunaux de tout ordre (3). Pourtant, le résident général a qualité, et même seul qualité pour représenter le gouvernement indigène devant les tribunaux français (4). Lorsque ce gouvernement plaide devant les juridictions françaises, il doit en observer l'ordre et la compétence ; notamment, il est justiciable du Conseil du contentieux administratif pour les litiges qui intéressent des marchés de fournitures ou de travaux publics (5).

Le gouvernement indigène n'est point une autorité française. Ses actes et décisions ne sont donc pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat (6), et les contestations relatives à l'exercice des droits que les sujets de l'Etat protégé tiendraient d'ordonnances royales ne peuvent être décidées par les juridictions françaises (7).

Les pouvoirs législatifs et administratifs de l'autorité française en pays de protectorat, l'organisation judiciaire de ces pays et la condition des indigènes sont examinés aux chapitres qui traitent de ces diverses matières.

---

(1) Crim. irrecev. 25 janvier 1889 (B. cr. 40, p. 54). Crim. rej. 12 avril 1924 précité (B. cr. 173, p. 304).

(2) R. 1931, 1, 189. - V. le chapitre III, § 132.

(3) Conseil du cont. adm. de l'Annam et du Tonkin, 21 juin 1909 (R. 1911, 3, 31) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 13 décembre 1912 (R. 1913, 3, 120) ; Conseil d'Etat, 4 novembre 1921 (R. 1921, 3, 242) ; 12 novembre 1921 (*ibid.*, 251) ; Trib. des conflits, 22 mars 1920 (R. 1922, 3, 157) ; Conseil du cont. adm. de Hanoï, 18 octobre 1922 (R. 1923, 3, 100) ; Conseil d'Etat, 2 mars 1923 (R. 1924, 3, 24) ; 23 mars 1923 (*ibid.*, p. 26) ; 18 mai 1923 (*ibid.*, p. 73) ; 19 mars 1924 (R. 1925, 3, 22) ; Conseil cont. adm. de Saigon, 15 oct. 1924 (*ibid.*, 188) ; 20 août 1924 (*ibid.*, p. 254) ; Conseil du cont. adm. de Hanoï, 20 octobre 1926 (R. 1928, 3, 44) ; Conseil d'Etat, 13 janvier1928 (R. 1928, 3, 98) ; 4 août 1928 (R. 1928, 3, 205).

(4) Civ. cass. 23 juillet 1902 (R. 1902, 3, 105). L'arrêt se borne à constater que la partie adverse, n'ayant pas contesté la qualité de résident supérieur en première instance et en appel, n'est pas recevable à soulever cette contestation pour la 1re fois devant la Cour de cassation. Mais la nécessité, pour le gouvernement indigène, de se faire représenter par le résident général résulte des termes mêmes du traité de protectorat, qui font du résident supérieur l'intermédiaire obligé entre les autorités françaises et indigènes.

(5) Même arrêt. — Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 2 juin 1903 (R. 1906, 3, 130).

(6) Conseil d'Etat, 12 mars 1915 (R. 1917, 3, 2). Cet arrêt a été rendu pour la Tunisie, où la mention a été réglée législativement, en sens contraire, en ce qui concerne les recours formés par les fonctionnaires de l'administration tunisienne, par un récent décret du 31 janvier 1921. Un autre décret du 23 novembre 1928 a statué de même pour le Maroc. - Cpr. chap. VI, § 243.

(7) Conseil d'Etat, 4 novembre 1921 (R. 1921, 3, 242).

SECTION VI

Territoires africains sous mandat.

§ 19

Cameroun - Le *Cameroun*, dont la superficie atteint 60.000 klmq., a été occupé par les troupes franco-anglaises au cours de l'année 1914-1915 ; les deux puissances se partagèrent la gestion provisoire de l'ex-colonie allemande par des accords en date du 30 août 1914 et du 4 mars 1919. A la suite de la décision du Conseil suprême du 7 mai 1919, le Cameroun, devenu pays sous mandat, fut divisé en deux parties : l'une placée sous l'administration anglaise, l'autre sous celle de France, en vertu de la déclaration signée à Londres le 10 juillet 1919.

Par l'accord du 4 mars 1916, la France était chargée de la gestion de la presque totalité du Cameroun. La déclaration du 10 juillet 1919 fixe comme suit la frontière anglo-française : elle part du point de rencontre des trois anciennes frontières française, anglaise et allemande, placé dans le lac Tchad par 13° 05' de latitude Nord et 14° 5' de longitude Est de Greenwich. Elle suit les cours d'eau, les lignes de partage des eaux et les limites ethniques des indigènes, puis, à partir du point 41, elle gagne l'Océan, faisant avec le Sud un angle de 31° Ouest.

Togo - Le *Togo* a été également partagé entre la France et l'Angleterre et par les mêmes actes diplomatiques que ceux concernant le Cameroun. En vertu de la déclaration du 10 juillet 1919, la frontière franco-britannique part du pilier placé au point de contact des trois colonies de la Haute-Volta, de la Gold-Coast et du Togo, à la latitude de 11°8'33", et gagne le cours d'une rivière non dénommée figurant sur la carte à l'est du pilier. Ensuite elle est déterminée, d'un point à un autre, par des cours d'eau, des lignes de partage des eaux, des crêtes, des limites administratives de cercles allemands et des limites ethniques de groupements indigènes. Finalement, à partir du point 41, elle suit jusqu'à la mer la ligne de démarcation fixée par la convention franco-allemande du 1er juillet 1890, en passant toutefois à un kilomètre au sud-ouest de la route Lomé-Akepe.

Clauses coloniales du Traité de Versailles et mandats internationaux. — L'existence internationale des pays sous mandat a pour origine le Traité de Versailles de 1919 (1). C'est, en

(1) V. les articles du traité intéressant les colonies et les mandats, au R. 1920, 1, 550. Le traité de Versailles a été approuvé par loi du 12 octobre 1919 et promulgué par décret du 19 janvier 1920.

effet, dans la IVe partie du Traité que sont inclus les articles concernant les « Droits et intérêts allemands hors d'Europe ». Tout d'abord, l'article 118 fait table rase de tous les droits divers que l'Allemagne possédait hors des frontières métropolitaines. « Hors de ses limites en Europe », telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous droits, titres, privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant, à elle ou à ses alliés, ainsi qu'à tous droits, titres ou privilèges, ayant pu, à quelque titre que ce soit, lui appartenir vis-à-vis des puissances alliées ou associées. — L'Allemagne s'engage, dès à présent, à reconnaître et à agréer les mesures qui sont ou seront prises par les principales Puissances en vue de régler les conséquences de la diposition qui précède ».

L'article 119 précise, en ce qui concerne les colonies allemandes, les conditions de l'abandon fait par le Reich de son domaine d'outremer : « L'Allemagne renonce en faveur des principales Puissances alliées ou associées à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ».

L'article 120 vise la destination à donner aux droits mobiliers et immobiliers appartenant, dans les ex-colonies allemandes, à l'Empire allemand ou à l'un des Etats allemands. Le sort en a été réglé par l'attribution au gouvernement « qui succédera à l'administration allemande » dans les conditions fixées par l'article 207, c'est-à-dire sans indemnité quelconque. Il appartient aux tribunaux locaux de juger les contestations qui peuvent s'élever à ce sujet.

En ce qui concerne les relations commerciales et les régimes des biens, droits et intérêts privés, ce sont les dispositions générales des clauses économiques du Traité de Versailles qui jouent, ainsi que l'indique l'article 121 : « Les dispositions des sections I et IV de la partie X (clauses économiques) du présent Traité seront applicables en ce qui concerne ces territoires, quelle que soit la forme de gouvernement adoptée pour ces territoires ».

Restait à régler la situation des nationaux allemands résidant dans les anciennes possessions impériales. Tel a été l'objet de l'article 122, dont le principe est de laisser pleine et entière liberté au gouvernement qui exerce son autorité sur ces territoires de prendre « telles dispositions qu'il jugera nécessaires en ce qui concerne le rapatriement des nationaux allemands et les conditions dans lesquelles les sujets allemands d'origine européenne seront ou non autorisés à y résider, à y posséder, y faire le commerce ou y exercer une profession ».

C'est par application des principes généraux inclus dans le Traité de Versailles que l'article 123 décide que : « les dispositions de l'article 260 des clauses financières s'appliqueront aux conventions passées avec les nationaux allemands pour l'exécution de l'exploitation des travaux publics dans les possessions allemandes ainsi qu'aux sous-commissions ou marchés passés par les dits nationaux, en conséquence de ces conventions ». Rappelons que l'article 260 prévoit le transfert à la commission des réparations de ces droits et intérêts.

Pour tenir compte des préjudices causés par la guerre aux français établis au Congo, ainsi que pour réparer les effets de la politique coloniale allemande dans le bassin congolais durant les quatorze années qui ont précédé la guerre, les rédacteurs du Traité de Versailles y ont fait insérer l'article 124, aux termes duquel « l'Allemagne prend à sa charge, suivant l'évaluation qui sera faite par le gouvernement français et approuvé par la commission des réparations, la réparation des dommages subis par les ressortissants français dans la colonie du Cameroun ou dans la zone frontière du fait des actes des autorités civiles et militaires allemandes et des particuliers allemands pendant la période qui s'étend du 1er janvier 1900 au 1er août 1914»(1). Il y a lieu de noter, toutefois, que la réparation des dommages de guerre commis durant la période des hostilités sur le territoire des colonies alliées par les armées allemandes est soumise aux règles communes.

L'article 125 règle définitivement tous les comptes restés en suspens entre la France et l'Allemagne à la suite des accords franco-allemands du 4 novembre 1911 et du 28 septembre 1912.

L'avant-dernier article relatif aux colonies allemandes proprement dites, l'article 126, oblige l'Allemagne « à reconnaître et à agréer les conventions passées ou à passer par les Puissances alliées ou associées ou certaines d'entre elles avec toutes autres puissances, relativement au commerce des armes et munitions et de spiritueux, ainsi qu'aux autres matières traitées dans les actes généraux de Berlin du 26 février 1885 et de Bruxelles du 2 juillet 1890, et les conventions qui les ont complétées ou modifiées ». C'est en vertu de ce texte que le Reich a reconnu la validité de la convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919.

Enfin l'article 127 détermine la situation nouvelle, en droit international, des indigènes qui habitent les ex-colonies allemandes. Les intéressés sont dorénavant placés « sous la protection diplomatique du gouvernement qui exerce l'autorité sur ce territoire ».

Fondement juridique du mandat colonial(2). — Si les articles 118 et suivants font table rase des droits territoriaux allemands outre-mer, c'est à l'article 22, inséré dans la première partie du traité de Versailles et portant nom de « pacte de la Société des nations », qu'il faut chercher l'origine des mandats coloniaux. Cet article confie la tutelle des peuples « non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » aux « nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience et de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité ».

L'article 22 précise que celles des nations qui accepteront cette tutelle, l'exerceront « en qualité de mandataires de la Société des nations ». Tel est le fondement juridique du mandat colonial.

Le traité détermine ensuite, toujours à l'article 22, trois natures de mandat, suivant le degré de civilisation du peuple, la situation

(1) V. à ce sujet l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 avril 1921 (R. 1921, 3, 187).
(2) V. A. Millot, « Les mandats internationaux », 1924.

géographique ou toute autre considération. La pratique a conduit à classer ces divers mandats en trois catégories, les mandats *A*, *B* et *C*.

Les mandats *A* sont ceux qui sont constitués par « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman, et qui, en raison du développement de leur population, tendent à être considérées comme des nations indépendantes, à condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guide leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ». C'est le cas de la Syrie.

Les mandats *B* s'appliquent à certains territoires ayant formé l'empire colonial allemand, pour lesquels « le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exigent que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autre limitation que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ».

Les mandats *C* visent l'ex-colonie du Sud-ouest africain et les îles du Pacifique australes qui appartenaient, jusqu'au traité de Versailles, à l'Allemagne ; ces régions, par suite, soit de leur contiguité avec le territoire du mandataire, (c'est le cas du Sud-ouest africain, voisin de l'Union sud-africaine), soit de la faible densité de leur population ou de leur éloignement des centres de civilisation, doivent être administrées de plus près par le pays mandataire » comme une partie intégrante de son territoire ».

L'Etat mandataire doit chaque année rendre compte de sa gestion dans un rapport annuel adressé à la Société des nations. Une commission spéciale permanente, « la Commission des mandats », est chargée d'examiner ces rapports et de donner ensuite au Conseil de la Société des nations son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Etablissement du mandat. — En ce qui concerne la législation coloniale française, deux seules ex-possessions allemandes ont été placées sous le mandat français par une décision du Conseil suprême du 7 mai 1919 : ce sont celles du Togo et du Cameroun, rentrant dans la catégorie *B*.

Le 5 août 1920, le Conseil de la Société des nations demanda aux principales puissantes d'arrêter les termes et conditions des mandats. Les puissances tombèrent d'accord pour que les gouvernements de France et de Grande-Bretagne fissent une « recommandation concertée » à la Société des nations sur le statut à donner aux territoires placés sous mandat. Une déclaration fut

effectivement faite, tendant à placer sous le mandat de la France les parties du Togo et du Cameroun déterminées d'un commun accord par déclaration du 10 juillet 1919. Conformément à ces propositions, le Conseil de la Société des nations, par actes du 20 juillet 1922 (1), a confirmé le mandat français sur le Togo et le Cameroun.

Les Etats-Unis d'Amérique ne faisant pas partie de la Société des nations, il a été nécessaire de conclure avec eux deux conventions spéciales, qui portent la date du 13 février 1923 et qui ont été promulguées par décrets du 28 juin 1924 (2). Par ces conventions, les Etats-Unis reconnaissent le mandat français, et participent en retour, ainsi que leurs ressortissants, à tous les droits et avantages assurés par les articles 2 à 9 du mandat aux membres de la Société des nations et à leurs ressortissants.

La nature des droits appartenant aux Etats mandataires a donné lieu à des controverses. La souveraineté, sur les territoires placés sous mandat, appartient-elle aux Etats mandataires ou à la Société des nations ? La solution de la question se trouve, sans doute, à l'article 119 du traité de Versailles, qui a obligé l'Allemagne à renoncer à ses territoires coloniaux, non en faveur de la Société des nations, mais des principales Puissances alliées ou associées. Au reste, le Conseil de la Société des nations a fait savoir aux Puissances intéressées, le 15 juin 1919, « que, les colonies et territoires n'ayant pas été cédés à la Société des nations, l'intervention de celle-ci ne pouvait se manifester que par l'approbation, par le Conseil, des termes du mandat, une fois chacune des puissances en possession ».

Les actes précités de confirmation des mandats, du 20 juillet 1922 sont très explicites sur ce point. Les droits et obligations de la puissance mandataire y sont définis et précisés en 12 articles, qui sont passés en revue ci-dessous, mais dont le plus important, celui qui pose le principe, est l'article 9, aux termes duquel « la puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat ». L'article ajoute que « ces contrées seront administrées selon la législation de la puissance mandataire, comme partie intégrante de son territoire (3), et sous réserve des dispositions qui précèdent ». La puissance mandataire est même autorisée à constituer ces régions en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle.

La France exerce donc la souveraineté dans les pays à mandat, sous la seule réserve des obligations qui lui sont imposées, tant

(1) R. 1923, 1, 462. Le Recueil ne reproduit que l'acte concernant le Togo. Celui qui concerne le Cameroun est identique.

(2) R. 1924, 1, 620 et 622.

(3) C'est la formule employée par l'article 22 du traité de Versailles pour caractériser les mandats C. Mais pour ces derniers mandats, il n'est fait réserve que des garanties prévues dans l'intérêt de la population indigène. L'acte de la Société des nations réserve toutes les stipulations contenues aux 7 articles précédents.

par le traité de Versailles que par les actes du 20 juillet 1922 (1).

Les obligations résultant des articles 2 à 8 de l'acte de 1922 sont les suivantes :

Aux termes de l'article 2, le mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, et accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral et favorisera le progrès moral des habitants.

Par l'article 3, il s'engage à n'établir sur le territoire aucune base militaire et navale, à n'édifier aucune fortification, à n'organiser aucune force militaire indigène, sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire. — Toutefois, les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat.

L'article 4 contient cinq stipulations dans l'intérêt des indigènes. Les quatre premières concernent l'esclavage, qui devra être aboli le plus rapidement possible, sous ses formes directes ou déguisées : ce qui comporte l'interdiction de la traite, du travail forcé ou obligatoire (sauf pour les travaux publics et les services essentiels, sous condition d'une équitable rémunération), et la protection des indigènes contre la fraude et la contrainte, par une surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement des travailleurs (2). — La 5e stipulation oblige la puissance mandataire à exercer un contrôle sévère sur le trafic des armes et munitions (3);

(1) Ces obligations ne sont pas plus incompatibles avec la Souveraineté que n'étaient les stipulations des actes de Berlin et de Bruxelles, qui n'empêchaient pas les territoires soumis à l'application de ces actes d'être des colonies françaises.

(2) Le gouvernement français a largement satisfait à cette obligation, comme il aurait fait d'ailleurs alors même qu'elle ne lui aurait pas été imposée. — Au Cameroun, dès le 18 août 1917 un arrêté du commissaire de la République (R. 1922, 1, 398) avait interdit la mise en gage des personnes du sexe féminin. Le 18 février 1921 (R. 1922, 1, 76) un autre arrêté réglait le recrutement de la main-d'œuvre indigène, et le 28 juin suivant (R. 1922, 1, 403) un nouvel arrêté réglementait les prestations. Depuis l'acte de 1922, trois décrets des 4 août 1922 (R. 1923, 1, 18), 9 juillet 1925 (R. 1926, 1, 109) et 13 février 1926 (R. 1926, 1, 304) ont réglementé le travail indigène. Un décret du 26 avril 1923 (R. 1923, 1, 562) a interdit la traite et l'anthropophagie. Un arrêté du commissaire de la République du 9 mars 1927 (R. 1928, 1, 610) a réorganisé le régime des prestations. — Au Togo, la répression de la traite a fait l'objet des décrets des 24 novembre et 19 décembre 1922 (R. 1923, 1, 315 et 155). Un décret du 29 décembre 1922 (R. 1923, 1, 327) a réglementé le travail indigène. Des arrêtés du commissaire de la République des 25 mai 1923, 27 octobre 1924 et 19 mai 1928 ont réglementé les contrats de travail (R. 1925, 1, 266 et 268) et 1928, 1, 397). — A noter que les décrets dits sur la « répression de la traite » sont beaucoup plus complets que ne fait supposer leur titre, et interdisent toute convention ayant pour objet d'aliéner, à titre gratuit ou onéreux, la liberté d'une tierce personne, ainsi que le fait d'introduire sur le territoire ou d'en faire sortir des individus destinés à être l'objet de cette convention.

(3) Le trafic des armes et munitions a été réglementé, au Cameroun, d'abord par arrêtés du commissaire de la République des 31 mai 1916 et 1er mai 1920 (R. 1922, 1, 394 et 402), et ensuite par décret du 10 septembre 1920 (R. 1921, 1, 156), modifié le 14 décembre 1927 (R. 1928, 1, 153), au Togo, par arrêtés des 23 novembre 1920 et 22 juin 1921 (R. 1922, 1, 378 et 380), puis par décrets des 18 août 1922 (R. 1923, 1, 27), 7 septembre 1926 (R. 1926, 1, 732) et 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 194).

ainsi que sur le commerce des spiritueux (1).

L'article 5 est relatif à la propriété foncière. La puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenure et au transfert de cette propriété, prendre en considération les lois et les coutumes indigènes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes (2). — Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert, excepté entre indigènes, sans avoir reçu, au préalable, l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non-indigène, si ce n'est avec la même approbation (3). — Enfin, la puissance mandataire édictera des règles contre l'usure (4).

L'article 6 est relatif aux droits des ressortissants des Etats membres de la Société des nations. La puissance mandataire est tenue de leur assurer les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et établissement dans le territoire, la protection de leur personne et de leurs biens, l'acqui-

---

(1) La vente et le commerce de l'alcool et des spiritueux ont fait l'objet de très nombreux arrêtés et décrets. Au Cameroun : arrêtés des 22 novembre 1916 (R. 1922, 1, 394) et 18 avril 1918 (R. 1922, 1, 400) ; décrets des 23 mai et 13 août 1924 (R. 1924, 1, 456 et 629); arrêté du 23 novembre 1924 (R. 1926, 1, 403) ; décrets des 18 décembre 1925 (R. 1926, 1, 299) et 23 janvier 1927 (R. 1927, 1, 207) ; arrêté du 31 mars 1927 (R. 1927, 1, 611) ; décrets des 28 août 1928 (R. 1929, 1, 50), 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 332), 25 mars 1929 (R. 1930, 1, 361). Au Togo : décrets des 2 septembre 1922 (R. 1923, 1, 32), suivi d'un arrêté du 30 novembre (R. 1923, 1, 480), et 28 janvier 1926 (R. 1926, 1, 311) ; arrêtés des 9 janvier 1928 (R. 1929, 1, 389), 1er septembre 1928 (R. 1929, 1, 403) et 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 367).

(2) Le régime de la propriété foncière résulte, au Cameroun, de l'arrêté du commissaire de la République du 15 septembre 1921 (R. 1922, 1, 409), qui institue une conservation de la propriété foncière, avec un très-petit nombre de prescriptions réglementaires. Cet arrêté, qui avait été emporté par le décret du 22 mars 1924 (R. 1924, 1, 433), appliquant au territoire toute la législation de l'Afrique équatoriale, y compris la législation foncière, a été remis en vigueur par décret du 31 octobre 1924 (R. 1925, 1, 53), le régime de l'immatriculation ayant été reconnu inapplicable faute d'organes administratifs pour le mettre en œuvre. Un décret du 20 août 1927 (R. 1927, 1, 797) a établi un mode de constatation des droits fonciers des indigènes. — Au Togo, le décret du 23 décembre 1922 (R. 1923, 1, 157) a appliqué au territoire le décret du 24 juillet 1906 sur la propriété foncière en Afrique occidentale. Il a été suivi d'un arrêté du commissaire de la République du 28 février 1923, qui en règle les détails et application (R. 1925, 1, 249). La constatation des droits fonciers des indigènes a été réglementée par décret du 24 août 1926 (R. 1926, 1, 729).

(3) L'article 2 du décret du 11 août 1920, organisant le domaine et le régime des terres domaniales au Togo et au Cameroun (R. 1921, 1, 136) porte que « les terres formant la propriété collective des indigènes ou que les chefs indigènes détiennent comme représentants de collectivités indigènes ne peuvent être cédées à des particuliers, par voie de vente ou de location, qu'après approbation par arrêté du commissaire de la République en conseil d'administration ». — Au Togo, un arrêté du gouverneur allemand du 5 septembre 1904, qui soumettait au consentement du gouverneur toutes transactions juridiques portant sur les fonds de terre des indigènes, passées avec les étrangers ou à leur profit, a été déclaré caduc par arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique équatoriale du 11 janvier 1924 (R. 1924, 3, 46). L'article 10 du décret du 13 mars 1926 sur le domaine (R. 1926, 1, 312) reproduit la disposition ci-dessus transcrite du décret du 11 août 1920.

(4) La législation sur cette matière est, pour le Togo, celle de l'Afrique occidentale, et pour le Cameroun, celle de l'Afrique équatoriale, rendues l'une et l'autre applicables aux territoires par le décret du 22 mars 1924 (R. 1924, 1, 433).

sition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale. — La puissance mandataire doit, en outre, pratiquer, à l'égard de tous les citoyens et sujets des Etats membres de la Société des nations et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres nationaux, la liberté de transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes. — Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire doivent être accordées par le mandataire sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats membres de la Société des nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du gouvernement local. — Il ne peut être accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Mais cette clause ne fait obstacle au droit du mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer les ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie. — Les droits ainsi conférés aux particuliers s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats membres de la Société des nations, sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

L'article 7 garantit la liberté de conscience, la liberté religieuse et l'action des missions. La puissance mandataire doit assurer, dans l'étendue du territoire, la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes qui ne sont contraires, ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs ; elle est tenue de donner à tous les missionnaires ressortissants de tout Etat membre de la Société des nations la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendu, toutefois, que le mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien de l'ordre public et d'une bonne administration et de prendre, à cet effet, toutes mesures utiles. Cette disposition est complétée par celle de l'article 438 du traité de Versailles, aux termes de laquelle, lorsque des missions religieuses chrétiennes étaient entretenues par des sociétés ou par des personnes allemandes sur des territoires leur appartenant ou confiés à leur gouvernement en conformité du présent traité (territoires sous mandat), les propriétés de ces missions ou sociétés de commerce dont les profits sont affectés à l'entretien des missions devront continuer à recevoir une affec-

tation de mission. Pour assurer l'exécution de cet engagement, lesdites propriétés doivent être remises à des conseils d'administration nommés ou approuvés par les gouvernements et composés de personnes ayant les croyances religieuses de la mission dont la propriété est en question (1).

A signaler enfin qu'aux termes de l'article 12, le mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de justice internationale.

Organisation administrative, financière et judiciaire. — Deux décrets du 23 mars 1921 (2) ont organisé l'administration supérieure des pays sous mandat relevant du ministère des colonies. Ces textes instituent au Togo et au Cameroun un commissaire de la République.

Ce commissaire est nommé par décret, et il est le dépositaire des pouvoirs de la République ; il possède les mêmes pouvoirs qu'un gouverneur des colonies à l'égard des services civils et militaires. Il détermine les circonscriptions administratives et fixe leur organisation. Il promulgue (3), dans le territoire sous mandat qu'il administre, les lois, décrets, arrêtés et règlements émanant du gouvernement mandataire, ainsi que les arrêtés et règlements émanant du pouvoir local.

L'article 7 des deux décrets précités autorise le commissaire de la République au Togo à siéger au conseil du gouvernement de l'Afrique occidentale, et le commissaire de la République au Cameroun à celui de l'Afrique équatoriale.

Un décret du 14 avril 1920 (4) a créé un conseil d'administration du Cameroun, dont l'organisation a été remaniée par le décret du 13 avril 1927 (5). Le conseil d'administration du Togo, constitué par décret du 6 mars 1923 (6), reproduit la même composition en y joignant certains chefs de service et deux ressortissants français. Ces conseils ont des attributions très analogues à celles des conseils établis auprès des gouverneurs et gouverneurs généraux des colonies.

Les territoires du Togo et du Cameroun placés sous mandat français jouissent de l'autonomie administrative et financière (7).

---

(1) Pour satisfaire à ces obligations, la composition des conseils d'administration des missions religieuses et le fonctionnement de ces conseils ont été réglés, au Cameroun, par arrêtés du commissaire de la République des 16 décembre 1921 et 25 mars 1922 (R. 1923, 1, 452 et 460), et au Togo par décret du 28 février 1926 (R. 1926, 1, 298).

(2) R. 1921, 1, 654 et 671.

(3) Sur l'extension donnée à ce terme jusqu'au décret du 22 mars 1924, qui a fixé la législation applicable dans les territoires, v. le chapitre III (législation coloniale), § 112.

(4) R. 1920, 1, 837.

(5) R. 1927, 1, 504.

(6) R. 1923, 1, 806.

(7) Art. 4 des décrets du 23 mars 1922.

Ils possèdent chacun un budget propre, alimenté par les recettes de toute nature effectuées sur le territoire, et chargé de pourvoir à toutes les dépenses, sauf à celles de l'occupation militaire, qui, en fait, n'existent pas. Ce budget est arrêté par le commissaire de la République et approuvé par décret (1). Les impôts, taxes et redevances, sauf les droits de douane, doivent être perçus selon les modalités établies par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

Le régime douanier (dont les modalités seront étudiées dans le chapitre des Douanes), est établi sur le principe de l'égalité de traitement commercial, imposé par l'article 22 du traité de Versailles et l'article 6 de l'acte de la Société des nations du 20 juillet 1922. Ce principe est rappelé à l'article 5 du décret du 23 mars 1921 pour le Cameroun, qui décide également que les tarifs des droits d'entrée et de sortie seront ceux qui sont perçus dans la zone du bassin du Congo.

L'organisation judiciaire, européenne et indigène, est étudiée aux chapitres relatifs à l'organisation judiciaire et aux indigènes. Le statut des indigènes des territoires sous mandat est également examiné à ce dernier chapitre.

SECTION VII.

Concessions internationales.

§ 20

Kouang-tchéou-Wan. — On désigne habituellement, sous le nom de « concessions » des territoires de caractères juridiques très différents. C'est ainsi qu'en dehors des concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, qui ne sont autre chose que des territoires français (2), on parle de la concession de Kouang-tchéou-wan et des concessions européennes en Chine.

Le territoire de Kouang-tchéou-wan est dans une situation juridique tout à fait particulière. Il a été cédé par la Chine à la France, à « bail emphytéotique » de 99 ans, par convention du 10 avril 1898.

D'autre part, un décret du 5 janvier 1900 (3) a rattaché le territoire de Kouang-tchéou-wan au gouvernement général de l'Indo-Chine française. Un administrateur en chef est placé à la tête du

---

(1) Le texte de l'article 4 porte que les budgets sont approuvée par le ministre des colonies. En fait, ces budgets et toutes leurs modifications ont toujours été approuvés par décrets.

(2) V. ci-dessus, § 15,

(3) R. 1900, 1, 104.

territoire, mais l'organisation de la commune chinoise a été maintenue (1).

Concessions francaises en Chine. — Les concessions françaises en Chine résultent des traités conclus entre la France et la Chine le 24 septembre 1844 à Whanpoa et le 27 juin 1858 à Tien-Tsin. On entend, à ce point de vue, par concession, l'organisation autonome d'un groupe de français résidant en Chine et bénéficiant d'une organisation propre et indépendante ; il s'agit donc d'une sorte d'exterritorialité très étendue, qui se combine avec l'existence de capitulations judiciaires.

Le territoire des concessions en Chine reste donc un territoire chinois (2), et par suite, cette matière n'intéresse qu'indirectement le droit colonial.

Néanmoins, il existe dans les concessions françaises des administrations municipales particulières qui ont été créées, non par le gouvernement français, mais par des règlements des consuls. La nature de ces règlements, leur valeur en droit international, soulèvent des questions extrêmement délicates et auxquelles il n'est guère possible de donner une solution de principe. Deux points seulement sont certains : le premier est qu'il n'appartient qu'au gouvernement français, à l'exclusion de tout tribunal quelconque, de se prononcer sur cette difficulté ; le second, que les municipalités instituées sur les concessions françaises ne sont pas des organismes administratifs français. Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat s'est rangé à l'avis du Ministre des affaires étrangères : il ne pouvait faire autrement, puisqu'il lui reconnaissait un pouvoir souverain de définition et d'interprétation : il s'est écarté toutefois de l'avis du Ministre en décidant que l'existence d'organismes administratifs français, en territoire étranger, n'était pas en principe une chose inconcevable (3).

Le Conseil d'Etat a tiré de ces prémisses la conclusion que les contrats passés par ces municipalités pour l'exécution de services publics ne constituent pas à proprement parler des concessions de services publics, dont le contentieux ressortirait à la juridiction administrative.

C'est également une difficulté de déterminer la législation en vigueur dans les concessions : difficulté d'autant plus grande que, les concessions françaises étant juxtaposées à des concessions d'aurtes Etats, le droit international joue sans cesse un rôle prépondérant. Il est hors de doute que les français conservent, dans les concessions, comme partout à l'étranger, leur statut personnel.

---

(1) V. l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 4 juillet 1911 (R. 1913, 1, 417) ; - V. également le chapitre VI (Organisation administrative).

(2) Note au S. 1895, 2, 73, sous un jugement du tribunal correctionnel de Lyon du 20 juillet 1892.

(3) Conseil d'Etat, 27 janvier 1922, et Civ. cass. 2 juin 1923 (R. 1923, 3, 176). V. la note, et l'avis du Ministre des affaires étrangères. Cet avis, devant lequel il est nécessaire de s'incliner, et qui peut avoir été inspiré par des considérations d'ordre diplomatique, pourrait, en théorie, être l'objet de contestations sérieuses.

Mais il reste à savoir jusqu'où s'étend ce statut, et comment il doit être appliqué par un juge français, sur territoire chinois, dans des litiges ou très souvent des étrangers sont parties. En tous cas, toute la législation française qui ne se rattache pas au statut personnel est sans application. Il n'existe, notamment, d'autres règles du droit hypothécaire que celles qui ont été édictées par les consuls (1).

Il n'existe, dans les concessions françaises, d'autre organisation judiciaire que les attributions générales conférées aux consuls en Extrême-Orient par l'édit de juin 1778, la loi du 28 mai 1836, et la loi du 8 juillet 1852. L'article 8 de cette dernière loi attribuait la juridiction d'appel à la Cour d'appel de Pondichéry. La compétence a été transportée à la Cour d'appel de Saigon par la loi du 28 avril 1869, et a été confirmée depuis par tous les décrets d'organisation judiciaire en Cochinchine et en Indo-Chine. Le dernier texte est le décret du 19 mai 1919, art. 3 (2).

SECTION VIII.

Condominium des Nouvelles-Hébrides.

§ 21

Etablissement du condominium. — Depuis la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie, cette colonie n'a jamais cessé d'entretenir des relations économiques avec l'archipel des Nouvelles-Hébrides. C'est en 1882, par exemple, que M. Higginson fondait la Compagnie calédonienne des Nouvelles-Hébrides. Des missionnaires anglais s'étant établis sur quelques points de ces îles, la possession en fut contestée entre la France et la Grande-Bretagne. Le gouvernement français crut devoir couper court à la contestation en laissant l'archipel indivis et soumis à la souveraineté et à l'administration communes des deux Etats. Un premier arrangement provisoire, intervenu en 1878, fut confirmé en 1883.

D'autre part, par convention du 24 décembre 1885, le gouvernement allemand s'était engagé à ne rien entreprendre en Océanie, ni dans les Iles sous le Vent, ni aux Nouvelles-Hébrides.

A la suite de troubles indigènes, les autorités françaises durent faire occuper, en 1886, Port Havannah et Port Vila. Ces colons anglais ayant protesté, de nouvelles négociations s'ouvrirent, qui aboutirent à la convention franco-britannique du 16 novembre

---

(1) Cour d'appel de Saigon, 26 février 1926 (R. 1927, 3, 180).

(2) R. 1919, 1, 650. — La loi du 15 juillet 1910, (R. 1910, 3, 698) et l'article II du décret du 19 mai 1919 attribuent compétence à la Cour d'appel de Hanoï pour connaître des appels des jugements des tribunaux consulaires du Yunnan. — Les cours d'appel de Saigon et de Hanoï sont également compétentes pour connaître des crimes commis par les français, sujets et protégés français, dans les mêmes pays.

1887. Pour obtenir l'évacuation de l'archipel par les forces françaises et l'établissement d'un « condominium », le gouvernement anglais se décidait à reconnaître à la France la possession des Iles Sous-le-Vent dans l'archipel de la Société, et à abroger la déclaration de 1847, qui l'interdisait.

Cette convention était très sommaire. Une commission navale mixte, composée d'officiers des deux nations, était chargée de maintenir l'ordre et de protéger les personnes et les biens des citoyens français et anglais. Des règlements devaient être élaborés à cet effet. Rien n'était stipulé en ce qui concernait le statut des nationaux de chaque partie contractante, la législation qui devait les régir et leur administration. Il s'en suivait que toute cette organisation était abandonnée à chacun des gouvernements en ce qui concernait ses nationaux. Aussi une loi du 30 juillet 1900 (1) a-t-elle autorisé le Président de la République à prendre par décret les mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour la protection et la garantie des droits des citoyens établis dans « les îles de l'Océanie n'appartenant à aucune puissance civilisée », formule qui visait les Nouvelles-Hébrides. Un décret du 28 février 1901 (2), pris en exécution de cette loi, conférait au gouverneur de la Nouvelle-Calédonie les fonctions de commissaire général de la République, chargé, en cette qualité, de protéger les français établis dans les îles ainsi définies. Ce commissaire général pouvait désigner, pour chaque île ou groupes d'îles, un commissaire à qui il déléguait tout ou partie de ses pouvoirs, et notamment des pouvoirs judiciaires n'excédant pas ceux d'un juge de paix à compétence étendue, dont les jugements relevaient, en appel, de la Cour de Nouméa. Le commissaire général était également chargé d'organiser une procédure sommaire. Les mariages étaient soumis à la législation française à la Nouvelle-Calédonie, et chaque commissaire délégué était chargé de pourvoir aux successions vacantes.

Convention du 20 octobre 1906. — Ce régime d'administration séparée était fort défectueux; il laissait notamment sans réglementation les rapports entre indigènes et européens. Les cabinets de Londres et de Paris décidèrent, en conséquence, lors de la conclusion des accords coloniaux franco-anglais du 8 avril 1904, d'élaborer une organisation plus complète.

Une conférence, tenue en 1905 à Londres, aboutit à la convention du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (3), qui établit un partage de souveraineté entre la France et la Grande-Bretagne, et en réglemente l'exercice. C'est ce qu'on a appelé le « condominium ».

Situation internationale. — La disposition essentielle de cet accord consiste en ce que « l'archipel des Nouvelles-Hébrides,

(1) R. 1900, 1, 293.
(2) R. 1901, 1, 191.
(3) R. 1907, 1, 161.

y compris les îles de Banks et Torres, forme un territoire d'influence commune, sur lequel les sujets et citoyens des deux puissances signataires jouiront de droits égaux de résidence, de protection personnelle et de commerce, chacune des deux puissances demeurant souveraine à l'égard de ses nationaux, et ni l'une ni l'autre n'exerçant une autorité séparée sur l'archipel ». Deux hauts commissaires, représentant les deux puissances, les représentent dans l'archipel, et sont assistés chacun d'un commissaire résident, auquel chacun délègue, dans la mesure qu'il juge utile, une partie de son autorité. Les services communs sont la police, les postes et télégraphes, les travaux d'intérêt général, les ports et rades, la balisage et les feux, la police sanitaire et le service financier. Ces services sont organisés et dirigés conjointement par les hauts commissaires et leurs délégués. Il appartient à ces hauts commissaires d'édicter conjointement, pour le maintien de l'ordre et la bonne administration, des règlements locaux applicables à tous les habitants de l'archipel, et de les sanctionner par des pénalités n'excédant pas un mois de prison et 500 fr. d'amende. C'est enfin aux hauts commissaires que sont confiées la protection des indigènes, l'autorité sur les chefs de tribus, ainsi que le soin d'édicter et de faire exécuter tous règlements de police et d'administration concernant les indigènes, qui n'ont la qualité de ressortissants d'aucune des deux puissances.

La convention contient en outre de nombreuses dispositions concernant la police de la navigation, le recrutement des travailleurs indigènes, les armes, munitions et boissons alcooliques, et les municipalités. Mais les dispositions les plus originales et les plus essentielles sont celles qui concernent le régime immobilier et le tribunal mixte. Ce tribunal, composé d'un juge français, d'un juge anglais, et d'un président nommé par le roi d'Espagne, est investi d'une triple mission. D'abord, celle de juger. Il a compétence, en matière civile et commerciale, pour tous les litiges immobiliers, ainsi que pour les litiges de toute nature entre indigènes et non-indigènes ; en matière pénale, pour tout crime ou délit commis par des indigènes à l'égard de non-indigènes, et en toutes matières, pour les infractions spéciales prévues par la convention ou par les règlements destinés à en assurer l'exécution. Il est, ensuite, chargé de diriger la procédure d'immatriculation et de prononcer cette immatriculation, autrement dit de constituer la propriété immobilière dans l'archipel. Il est enfin, autorisé à édicter des règlements de procédure, ce qui le constitue législateur (1).

Un décret du 22 mars 1907 (2) a investi le gouverneur de la

(1) Le tribunal mixte a usé de ce pouvoir en édictant à plusieurs reprises d'importants règlements : ceux, notamment, des 2, 7, 9, 15 et 17 décembre 1910 (R. 1911, 1, 320, 321, 329, 333, 335), sur la procédure générale ; celui du 18 octobre 1911 (R. 1915, 1, 561) sur la procédure d'immatriculation, modifié le 14 décembre 1912 (*ibid.*) le 19 février 1913 (R. 1915, 1, 566), le 21 octobre 1914 (R. 1917, 1, 191) et le 23 mai 1927 (R. 1929, 1, 97) ; celui du 26 août 1927 sur la procédure devant les tribunaux indigènes (R. 1929, 1, 97) ; celui du 30 novembre 1927 sur la procédure d'immatriculation (R. 1929, 1, 100).

(2) R. 1908, 1, 376.

Nouvelle-Calédonie des attributions de Haut Commissaire de la France dans l'archipel.

La convention du 30 octobre 1906 a été complétée par un protocole du 6 août 1915, en 68 articles. Les dispositions de la première y sont reproduites et détaillées. Il est créé des circonscriptions administratives, ayant chacune à leur tête deux délégués, l'un français et l'autre britannique, disposant d'une force de police. Le siège des deux gouvernements et du tribunal mixte est établi à Port Vila dans l'île de Vaté. Sont ajoutés aux services communs le tribunal mixte, les tribunaux du premier degré, la justice indigène, les prisons indigènes communes, les services financiers, le service de la conservation foncière, le service des circonscriptions administratives, le service topographique, le service du journal officiel, la force de police, lorsque les deux corps de police agissent conjointement, et tous les autres services que les hauts commissaires ou les commissaires-résidents comprendront, par décision conjointe, au nombre des services communs. Les dépenses de ces services sont acquittées au moyen du produit de taxes locales établies par les hauts commissaires agissant conjointement et de toutes les recettes de caractère commun. En cas d'insuffisance, le déficit est partagé par moitié. Toute une justice indigène est organisée, ainsi qu'un état-civil indigène. La compétence du tribunal mixte est étendue à tous les litiges concernant les immeubles immatriculés et aux litiges connexes. La convention règle encore avec détail les lois applicables, la procédure, les frais et honoraires, l'institution des défenseurs, les langues officielles, l'exécution des jugements du tribunal mixte, les juridictions nationales. Des tribunaux du 1er degré, institués dans chaque circonscription administrative, connaissent des infractions spéciales prévues par la convention ou par les règlements d'exécution, à l'exception de celles qui ont trait au recrutement ou à l'engagement des travailleurs indigènes. La convention contient ensuite de longues et nombreuses dispositions sur le régime immobilier et sur le recrutement, l'engagement et l'emploi des travailleurs indigènes. Enfin elle traite de la police de la navigation, de la vente des armes, des boissons spiritueuses et de l'institution de conseils municipaux.

Sur toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées, par la convention internationale, à l'action commune des deux hauts commissaires ou au tribunal mixte, chacune des deux parties contractantes légifère pour ses nationaux, les gouverne et les administre. Il existe, notamment, aux Nouvelles-Hébrides, tout un système administratif et financier français et une organisation judiciaire française. Il existe, par suite, dans l'archipel, une souveraineté partagée, dans des conditions qui ont quelque ressemblance avec la constitution des Etats fédératifs. Comme dans la plupart de ces Etats, la souveraineté particulière est la règle, la souveraineté partagée l'exception. C'est ainsi que, jusqu'à la proclamation, entraînant la mise en vigueur, de la convention du 20 octobre 1906, les colons français ne connaissaient d'autre organisation judiciaire, en toutes matières, que l'organisation française, telle qu'elle

résultait de l'arrêté du commissaire général du 20 octobre 1902 (1), rendu par application du décret susvisé du 28 février 1901 (2). Mais après la mise en vigueur de la convention, l'incompétence des juges français, sur toutes les matières réservées au tribunal mixte, est d'ordre public, et doit être déclarée d'office (3).

SECTION IX.

Questions internationales coloniales.

§ 22

Conditions de l'occupation. - Acte de Berlin et convention de Saint-Germain. — L'expansion coloniale qui s'est poursuivie au cours des cinquante dernières années a eu pour résultat de dégager, en droit international, des principes nouveaux. Il a fallu justifier la conquête, et reconnaître qu'elle entraîne avec elle des « obligations internationales » qui la légitiment et qui sont la condition de sa reconnaissance par les autres puissances.

Cette conception a été, pour la première fois, consignée dans un acte diplomatique en 1885, par l'Acte général de la conférence de Berlin du 26 février, qui devait avoir une durée de 20 ans, prorogé depuis pour une période de 15 ans par la déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890, approuvée par loi du 29 décembre 1891 et promulguée par décret du 12 février 1892.

Cet acte avait pour objet d'apporter un peu d'ordre dans la prise de possession, par les nations européennes, du continent africain qui venait d'être découvert et pénétré, et particulièrement de constituer l'Association internationale du Congo, destinée à devenir plus tard l'Etat indépendant du Congo. Les articles 34 et 35 de cet acte posent deux principes essentiels. L'occupation territoriale d'une région africaine ne se justifie au point de vue international et ne crée des droits à l'occupant qu'à la double condition que cette occupation ait été régulièrement notifiée aux Puissances signataires de l'acte, et que la puissance occupante ait établi dans la région occupée une autorité suffisante pour assurer la sécurité des biens et des personnes. L'usage a entraîné à étendre ces obligations aux territoires coloniaux non africains.

Au lendemain de la guerre, les Puissances, constatant qu'il n'y avait plus de territoire « abandonné » en terre d'Afrique, toutes

---

(1) R. 1903, 1, 149.

(2) Trib. civil de Nouméa, 28 août 1907 (R. 1908, 3, 202) ; Cour d'appel de Nouméa, 14 mars 1908 (*ibid.*, 204).

(3) Trib. civil de Nouméa, 29 avril 1908 (R. 1909, 3, 15). Cour d'appel de Nouméa, 28 avril 1910 (R. 1911, 3, 80) ; 11 septembre 1911 (R. 1912, 3, 25).

les régions du Continent noir ayant été l'objet d'occupations régulières ou constituant des Etats indépendants, ont jugé qu'il y avait lieu de supprimer les articles 34 et 35 de l'Acte de Berlin, auquel était substitué l'article 10 d'une convention dite de Saint-Germain et signée le 10 septembre 1919. Cet article 10, approuvé par loi du 15 avril 1921 (1) et promulgué par décret du 19 juin 1922 (2) porte que : « Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent l'obligation de maintenir, dans les régions relevant de leur autorité, l'existence d'un pouvoir et de moyens de police suffisants pour assurer la protection des personnes et des biens, et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit ».

L'Etat colonisateur contracte donc envers les autres puissances l'obligation d'assurer la sécurité des personnes et des biens, et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit. Cette obligation a-t-elle une sanction ? Au cas où la sécurité en question ferait défaut, l'Etat intéressé pourra-t-il être déclaré « déchu » de ses droit territoriaux ou considéré tel ? Par quelle procédure, devant quels juges et par quels moyens d'exécution ? Le problème reste purement théorique, et devrait sans doute, si le cas se présentait jamais, faire l'objet de nouvelles négociations. Tout ce qu'on peut affirmer, c'est que la violation de l'article 10 devrait être bien ouverte et bien grave pour justifier l'appel à une sanction.

Esclavage. — Une autre obligation coloniale internationale, affirmée et précisée à diverses reprises, est celle de la suppression de l'esclavage. Longtemps cette question a été abandonnée à la législation particulière et à l'initiative de chaque puissance, les divers Etats n'étant rattachés les uns aux autres que par un lien d'ordre moral et le sentiment de leur honneur et de leur action civilisatrice. Il fut bientôt retenu que cet ordre dispersé était insuffisant, et qu'un ensemble de mesures communes s'imposait pour parvenir à l'extinction complète, aussi bien de l'esclavage que de la traite. Cette suppression était un des objets poursuivis par le roi Léopold de Belgique, lorsqu'il fondait, en 1876, l'Association internationale africaine, devenue depuis l'Etat indépendant du Congo. C'est sur son invitation que l'on décidait, en 1881, que les Puissances contractantes doivent se concerter sur toutes les mesures propres à enrayer la traite. C'est à la suite de cette décision que la Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles, réunie en 1890, terminait ses travaux par une convention comportant toute une série de mesures sur la suppression de l'esclavage. L'Acte est divisé en 6 chapitres : le premier a pour but d'empêcher l'introduction d'armes à feu dans les zones prohibées ; le second concerne la surveillance des caravanes et des convois terrestres ; le troisième intéresse la répression de la traite sur mer et le droit de visite. A ce sujet, il y a lieu de constater que l'Acte de Bruxelles fixe l'étendue des zones maritimes où pouvait se pratiquer le droit de visite. Celles-ci ont été modifiées en 1925. Le chapitre IV de la Convention est relatif aux pays chargés de l'application de l'Acte de Bruxelles.

(1) R. 1922, 1, 514.
(2) R. 1922, 1, 763.

La Convention de Saint-Germain précitée, du 10 septembre 1919, s'est proposé de mettre au point les actes généraux de Berlin et de Bruxelles. Par l'article 11, les puissances signataires (France, Etats-Unis, Belgique, Empire britannique, Italie, Japon, Portugal) se sont engagées à « s'efforcer d'assurer la suppression complète de l'esclavage sous toutes ses formes et de la traite des noirs sur terre et sur mer ». En 1922, le Conseil de la Société des nations décidait de constituer à Genève une Commission constituée par les principales Puissances intéressées, ayant pour objet de rechercher quelles formes d'esclavage pouvaient encore subsister et quels étaient les moyens les plus propres à les faire disparaître.

Une loi du 21 mars 1931 (1), a autorisé la ratification de la convention relative à l'esclavage, ouverte à la signature des Etats le 25 septembre 1926 et signée par le gouvernement français le 11 décembre suivant.

Armes et munitions. — La même commission devait compléter son œuvre par la préparation d'une convention internationale sur le contrôle du trafic des armes et des munitions. Ses travaux aboutirent à un acte signé le 17 juillet 1925.

Alcool. — C'est à la Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles de 1890 que furent dénoncés les ravages causés par la vente aux population indigènes de l'alcool de traite. Des mesures générales pouvaient seules parvenir à enrayer ce fléau. La convention du 2 juillet 1890 dispose, par ses articles 92 et suivants, que dans tout le Continent noir, à part la zone méditerranéenne et la colonie du Cap, l'alcool importé sera soumis à un droit minimum et obligatoire de 15 fr. par hectolitre à 50°. Ce droit a été relevé en 1899 à la suite des travaux d'une conférence internationale tenue à Bruxelles, dont l'acte porte la date du 8 juin. Il a été décidé que le droit minimum à percevoir en Afrique sur les spiritueux serait de 70 fr. par hectolitre à 50°. Une nouvelle convention datée du 3 novembre 1906, ratifiée le 31 octobre 1907, a une fois encore élevé le tarif en question en le portant à 100 fr. par hectolitre à 50°.

En même temps que l'on revisait les clauses de l'Acte de Berlin lors de l'élaboration de la convention de Saint-Germain de 1919, les membres de la conférence furent conduits à s'occuper également de la lutte contre l'alcoolisme. Une autre convention du même lieu et du même jour (2), dans ses articles 3, 4, 5 et 6, distingue l'alcool nocif, dit de traite, qui est prohibé purement et simplement, des boissons spiritueuses, dites autorisées, qui sont soumises à un droit d'entrée qui ne peut être inférieur à 400 fr. par hectolitre à 50°. Ces clauses intéressent tout le Continent noir à l'exclusion de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc, de la Lybie, de l'Egypte et de l'Union Sud-Africaine.

Stupéfiants. — La lutte contre l'opium remonte à la guerre de l'opium en 1853 et 1863. C'est à la conférence de l'opium, réunie

(1) R. 1931.
(2) R. 1922, 1, 760.

à La Haye en 1912, que furent fixées les principales directives des efforts internationaux destinés à réaliser la disparition graduelle de la consommation de l'opium.

En 1923, le Conseil de la Société des nations et l'Assemblée décidèrent de reviser la convention de La Haye et organisèrent deux conférences internationales. La première, qui s'est tenue en octobre 1924, avait pour objet d'établir un nouvel accord entre les pays producteurs et consommateurs d'opium en Extrême-Orient en vue de réduire la consommation de cette drogue ; les travaux de cette conférence se sont terminés par un « Accord » et un « Protocole » portant la date du 11 février 1925 (1). Aux termes de cet accord, les Puissances signataires, et qui sont celles représentées au Conseil de la Société des nations, se sont engagées, dans les territoires soumis à leur autorité, à faire disparaître progressivement l'usage de l'opium jusqu'à l'abolition complète dans un délai maximum de quinze ans. Il a été entendu que ce délai commencerait à courir dès que le Conseil de la Société des nations aurait constaté une réduction notable de la production de l'opium dans les contrées voisines de ces territoires et auxquelles un délai de cinq années était donné pour réaliser cette réduction.

La seconde conférence, réunie en février 1925, concernait la lutte mondiale contre les stupéfiants, ainsi énumérés dans la convention portant la date du 19 février (2) : opium brut, opium médicinal, morphine, feuille de coca, cocaïne brute, cocaïne, exgomine, chanvre indien. Les Puissances signataires se sont engagées à établir « un contrôle efficace de la production et de la distribuition de l'exportation de ces stupéfiants ». Ce contrôle doit s'effectuer grâce à une surveillance étroite de la vente de ces substances ; il est entendu qu'après avis du comité d'hygiène de la Société des nations, tel ou tel produit peut être soustrait, s'il n'est pas dangereux, à cette réglementation. On ne pourra importer ou exporter les substances en question que sur présentation d'un type unique, la circulation « internationale » de ces substances est étroitement réglementée.

La convention du 19 février 1925 institue un comité central permanent de 8 membres, qui centralise tous les rapports relatifs à la consommation des stupéfiants. Ce comité fait parvenir toute « recommandation » utile, le pays intéressé étant libre, s'il le juge nécessaire, de porter la question devant le Conseil de la Société des nations. Le comité doit présenter chaque année un rapport d'ensemble de ses travaux au conseil de la Société des nations.

Conventions relatives à la liberté et à l'égalité du commerce. — L'acte général de Berlin du 26 février 1885 contenait des dispositions de nature à restreindre, dans une certaine mesure, les droits de souveraineté des Etats qui possèdent des

(1) Décret de promulgation du 26 juin 1926.
(2) Décret de promulgation du 19 juin 1927.

colonies en pays de protectorat en Afrique. Ces dispositions formaient trois groupes. En premier lieu, il était constitué, sous le nom de bassin conventionnel du Congo, délimité géographiquement et étendu par une zone maritime à l'ouest et une zone de prolongation à l'est, une vaste région soumise à un régime particulier comportant la liberté complète de navigation maritime et fluviale, l'interdiction de tous droits d'entrée et de transit (1), ainsi que des monopoles ou privilèges commerciaux, la protection des indigènes, la suppression de l'esclavage et surtout de la traite des noirs, les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables, l'application de la convention de l'Union postale universelle. Une autre série de dispositions assurait la liberté de navigation sur le Congo et ses affluents, et une troisième était relative à la liberté de navigation sur le Niger et ses affluents. Ces dispositions étaient qualifiées d'actes de navigation, et l'application de celles qui concernent le Congo était garantie par la création d'une commission internationale, analogue à la commission du Danube, percevant des taxes, imposant des travaux, fixant les tarifs de pilotage, surveillant l'observation des règlements et contractant des emprunts.

Ces stipulations ont été considérablement restreintes par la convention de Saint-Germain-en-Laye précitée, qui laisse subsister le bassin conventionnel du Congo et ses annexes, la liberté du commerce et de la navigation, mais laisse tomber un certain nombre de stipulations, notamment celles qui concernaient la commission internationale.

Le traité de Washington du 13 décembre 1921, la déclaration du même jour et l'accord complémentaire du 6 février 1922, promulgué par décret du 6 octobre 1923 (2), prévoient le règlement amiable par une conférence de toutes les difficultés qui pourraient surgir entre les puissances signataires (France, Etats-Unis, Empire britannique, Japon), relatives à leurs possessions insulaires dans l'océan Pacifique.

---

(1) Exception est faite pour les droits perçus « pour services rendus ». Le traité de Berlin disait : « Comme une équitable compensation des dépenses utiles pour le commerce ». Il a été fait application de cette exception à des droits institués en Afrique équatoriale par arrêtés du gouverneur général des 31 octobre 1919 et 5 mars 1920. V. Civ. rej. 20 nov. 1929, R. 1931.

(2) R. 1924, 1, 3.

CHAPITRE II

GOUVERNEMENT ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

par MM. Bonifas et Dareste

SECTION Ire.

Historique.

§ 23

Ancien régime. — L'organisation administrative des colonies remonte aux XVIIe et XVIIIe siècles. L'énumération des nombreuses ordonnances royales qui ont organisé le gouvernement des colonies de l'ancien régime comporterait un long exposé historique qui ne saurait trouver place ici. Il suffira de rappeler qu'au lendemain de la paix de Paris de 1763, qui avait coûté à la France sa plus belle colonie, le Canada, le gouvernement royal avait pris à tâche de remanier les ordonnances qui régissaient les colonies restées françaises. Dès le 24 mars 1763, une ordonnance royale avait réorganisé le gouvernement civil de Saint-Domingue. Le 1er février 1766, une autre était rendue pour les Iles sous-le-Vent, c'est-à-dire pour les petites Antilles alors réunies en un gouvernement unique, et le 25 septembre 1766 une autre encore pour l'Ile de France (1).

Ces ordonnances ne faisaient elles-mêmes que reproduire, en les rajeunissant, des textes beaucoup plus anciens. Elles sont restées en vigueur jusqu'à la révolution et ont servi de modèle aux ordonnances de la Restauration sur le gouvernement de l'Ile Bourbon et des Antilles.

Le système d'administration appliqué aux colonies par l'ancien

(1) On trouvera le texte de l'ordonnance du 24 mars 1763 dans Moreau de St-Méry, t. 4, p. 538 ; celui de l'ordonnance du 1er février 1766 au t. 5 du même ouvrage, p. 13, et celui de l'ordonnance du 25 septembre 1766 au code Delaleu, p. 2.

régime était, dans ses grands traits, celui de la métropole, et les ordonnances organiques elles-mêmes pourraient être rapprochées des commissions données aux intendants, et même de celles que recevaient les gouverneurs de la métropole dès le commencement du XVIIe siècle. Chaque colonie avait à sa tête un gouverneur et un intendant, entre lesquels les attributions étaient réparties en grand détail. A côté d'eux, des conseils supérieurs représentaient les Parlements métropolitains. Comme les Parlements, ces conseils supérieurs avaient soutenu de longues luttes avec les gouverneurs au sujet de l'enregistrement des actes du gouvernement métropolitain ou de l'autorité locale (1). Aussi un article spécial des ordonnances leur interdisait-il « de s'immiscer directement ni indirectement dans les affaires qui regardent le gouvernement. Ils se renfermeront, ajoutait le texte, à rendre la justice aux sujets de Sa Majesté » (2).

Période révolutionnaire. — La révolution institua aux colonies des assemblées élues, qui entrèrent en conflit avec les gouverneurs et s'arrogèrent presque tous les pouvoirs. Il fallut, par décret du 28 mars-4 avril 1790, établir aux Antilles et à Saint-Domingue des commissaires civils à la nomination du roi. Ces commissaires furent remplacés, dans ces îles et à la Guyane, par des « agents du Directoire », en vertu de la loi du 12 nivôse an VI. Puis, sous le Consulat, on revint à l'ancien système, sous d'autres dénominations : le gouverneur devint capitaine général, l'intendant préfet colonial, et les tribunaux eurent à leur tête un commissaire de justice. La guerre ne permit pas à cette organisation de fonctionner régulièrement. Les capitaines généraux, dans celles des colonies qui ne passèrent pas immédiatement sous la domination étrangère, exercèrent en fait tous les pouvoirs.

Ordonnances et décrets organiques. — L'organisation de gouvernements réguliers aux colonies fut l'œuvre de la Restauration. Trois grandes ordonnances furent rendues, le 21 août 1825 pour l'île Bourbon, le 9 février 1827 pour les Antilles, le 27 août 1828 pour la Guyane. Sous le gouvernement de juillet, trois autres ordonnances, calquées en grande partie sur les trois premières,

(1) Le Conseil supérieur du Cap haïtien avait même modifié l'ordonnance du 24 mars 1763 en l'enregistrant. Une lettre du ministre du 6 septembre suivant avait dû prescrire de biffer la délibération (Moreau de St-Méry, t. 4, p. 617). A plusieurs reprises, le gouvernement royal dû interdire les remontrances, et exiger l'enregistrement pur et simple des « lois et ordres de l'autorité » (Lettre du Ministre du 19 juillet 1763, *ibid*, p. 603 ; ordonnance de loi du 18 mars 1766, *ibid*, t. 5, p. 33). Le gouvernement de Louis XVI permettait les remontrances, mais seulement après enregistrement (Dépêche ministérielle du 24 décembre 1785, Code de la Martinique, t. 3, p. 675 ; Dépêche du 9 juin 1786 *ibid.*, p. 695).

(2) Art. 44 de l'ordonnance du 1er février 1766. — Une lettre du Ministre à l'intendant de St-Domingue du 14 avril 1709 (Moreau de St-Méry, t. 2, p. 142) portait déjà : « Les conseils supérieurs n'ont pas le pouvoir de connaître de vos ordonnances, et s'ils prétendaient qu'elles ne sont pas juridiques, il n'y a pour eux que la voie de s'en plaindre à S. M., et pour les particuliers celle de se pourvoir au Conseil du Roi. »

organisèrent : celle du 23 juillet 1840, les Etablissements de l'Inde ; celle du 7 septembre de la même année, le Sénégal et ses dépendances (1) ; celle du 18 septembre 1844, les îles Saint-Pierre et Miquelon. Trois autres ordonnances du 22 août 1833 avaient apporté des modifications importantes aux ordonnances de 1825, 1827 et 1828.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, spécial aux Antilles et à la Réunion, pose en principe (art. 9) que le commandement général et la haute administration, dans chacune de ces colonies, sont confiés à un gouverneur sous l'autorité directe du ministre. C'est ce même sénatus-consulte qui, par son article 18, soumettait toutes les autres colonies au pouvoir législatif des décrets (2).

C'est donc encore par des décrets, reproduisant en grande partie les textes des ordonnances, qu'ont été organisées la Nouvelle-Calédonie (décret du 12 décembre 1874) et les Etablissements de l'Océanie (décret du 28 décembre 1885). Un décret du 18 juin 1884 a rendu l'ordonnance de Saint-Pierre et Miquelon du 18 septembre 1844 applicable à la Côte des Somalis.

Ici s'arrête la série des textes organiques issus des ordonnances de 1825, 1827 .et 1828, et, par elles, des ordonnances de l'ancien régime. La Cochinchine, les pays de protectorat, les gouvernements généraux, formés ou non de colonies ou possessions groupées, et les pays sous mandat, ont été organisés par des décrets particuliers qui ne se rattachent par aucun lien historique à ceux qui viennent d'être passés en revue.

§ 24

Cochinchine, Annam et Tonkin.— Aucun décret organique, notamment, n'a été rendu pour la Cochinchine, et les ordonnances précédentes n'y ont pas été rendues applicables (3). L'organisation administrative de cette colonie résulte en grande partie d'arrêtés locaux : les décrets ne sont intervenus, pendant une longue période, que d'une manière fragmentaire.

Un décret du 10 janvier 1863, concernant « l'organisation financière des territoires de la Cochinchine sur lesquels s'étend l'autorité française », contenait trois articles dépassant de beaucoup, en importance, l'intérêt financier. L'article 5 définissait les pouvoirs du gouverneur, représentant de l'empereur et dépositaire de son autorité. Les articles 9 et 10 créaient un conseil privé consultatif, dont la composition devait être déterminée par arrêté ministériel.

---

(1) L'ordonnance du 7 septembre 1840 a été étendue aux autres colonies de l'Afrique occidentale par les décrets successifs qui ont organisé ces colonies (V. chap. 1er § 13, et plus loin § 61) et au Congo par le décret du 28 septembre 1897 (R. 1898, 1,75).

(2) V. le chapitre III (législation), § 97.

(3) Le décret du 21 août 1869 vise les ordonnances des 9 février 1827 et 22 août 1833 ; mais il n'en fait aucune application à la Cochinchine. Les dispositions des ordonnances de 1825 et de 1827 concernant le contentieux administratif et les conflits ont été rendues applicables en Cochinchine, comme dans l'ensemble des colonies, par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881.

Le 21 août 1869, un nouveau décret instituait un conseil privé dont il établissait la composition, et un décret du 10 février 1873, remanié par décret du 2 juin 1876, créait un service d'inspection et d'administration des affaires indigènes, qui fit place, par décret du 4 mai 1881, à une administration hiérarchique placée sous les ordres du directeur de l'intérieur.

Après la conquête du Tonkin et le traité de protectorat conclu avec l'Annam, un décret du 27 janvier 1886 avait institué dans ces deux pays un résident général, conformément à l'article 5 du traité de Hué du 6 juin 1884, ratifié par loi du 15 juin 1885 et promulgué par décret du 2 mars 1886, et un résident général avait également été institué au Cambodge, conformément à l'article 4 du traité du 17 juin 1884, ratifié par loi du 17 juillet 1885 et promulgué par décret du 9 janvier 1886 (1).

A partir du 17 octobre 1887, la Cochinchine entre dans l'orbite du gouvernement général, dont elle devient partie intégrante.

Côte des Somalis. — La Côte des Somalis a été soumise, par décret du 18 juin 1884, à l'application de l'ordonnance organique du gouvernement de Saint-Pierre et Miquelon, du 18 septembre 1844. Le gouvernement de la colonie a été, en outre, constitué par décret du 20 mars 1896, qui a déterminé le territoire et le nom de la colonie.

§ 25

Gouvernements généraux. — Les gouvernements généraux ont été créés de 1887 à 1908.

Indo-Chine. — Le premier en date est celui de l'Indo-Chine. Le décret du 17 octobre 1887, qui l'établissait, a été remplacé successivement par les décrets des 21 avril 1891 et 20 octobre 1911 (2). Quatre décrets rendus à cette dernière date traitent des pouvoirs du gouverneur général, du conseil de gouvernement de l'Indo-Chine, des pouvoirs du gouverneur et des résidents supérieurs, des budgets général et locaux. Ces décrets sont encore en vigueur aujourd'hui, le second très remanié par décret du 4 novembre 1928 (3).

Le 1er décret du 20 octobre 1911 dispose que le gouvernement général de l'Indo-Chine française comprend la colonie de la Cochinchine, les protectorats de l'Annam, du Cambodge, du Laos et du territoire de Quang-tchéou-wan. L'article 1er du 3e décret porte que les divers pays composant le gouvernement général possèdent leur autonomie administrative, et sont administrés, sous la haute autorité du gouverneur général, par un gouverneur en Cochinchine, par des résidents supérieurs en Annam, au Tonkin, au Cambodge et au Laos, et par un administrateur dans le territoire de Quang-tchéou-wan.

(1) Un décret du 5 avril 1886 a fixé la solde de ce résident général, dont l'institution et les pouvoirs n'ont fait l'objet d'aucun décret particulier, le tout étant réglé par le traité.

(2) R. 1912, 1, 138.

(3) R. 1929, 1, 211.

Afrique occidentale. — Le gouvernement général de l'Afrique occidentale a été créé par décret du 16 juin 1895. Le gouverneur général cumulait alors ces fonctions avec celles de gouverneur du Sénégal et résidait à Saint-Louis. Il avait la haute direction politique et militaire des colonies de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Soudan français, qui gardaient leur autonomie administrative et financière sous l'autorité du gouverneur résidant à Conakry et à Grand-Bassam et d'un lieutenant-gouverneur résidant à Kayes. Il n'était pas question du Dahomey, érigé en colonie par décret du 12 juin 1894. Un décret du 25 septembre 1896 avait détaché la Côte d'Ivoire du gouvernement général et rendu la Guinée à peu près indépendante. Un autre décret du 17 octobre 1899 (1) avait disloqué la colonie du Soudan et rattaché ses territoires aux colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Le décret du 1er octobre 1902 (2) établit le siège du gouvernement général à Dakar et plaça sous l'autorité du gouverneur général les quatre colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey, conservant chacune leur autonomie administrative et financière et administrées par un lieutenant-gouverneur, et les territoires de la Sénégambie et du Niger, que le gouverneur général administrait directement ou par délégation spéciale au secrétaire général. Il n'existait pas encore de budget général : les dépenses du gouvernement général, des services communs et d'intérêt général étaient inscrites dans une section spéciale du budget des territoires de la Sénégambie et du Niger.

Le décret du 18 octobre 1904 (3), encore aujourd'hui en vigueur, a porté à 6 le nombre des colonies et territoires dépendant du gouvernement général, savoir : le Sénégal, composé des pays d'administration directe et des « pays de protectorat », la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Haut-Sénégal-Niger, ayant son chef-lieu à Bamako et composé de cercles d'administration directe et du territoire militaire du Niger, et le territoire civil de la Mauritanie, ce dernier administré par un commissaire du gouvernement général. Ce décret crée un budget général, et définit les pouvoirs du gouverneur général. Trois autres décrets du même jour réorganisent le conseil de gouvernement de l'Afrique occidentale, et les conseils d'administration du Haut-Sénégal-Niger, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Plusieurs modifications importantes ont été apportées par la suite à ces décrets : 1° par la constitution du territoire militaire du Niger en territoire relevant directement du gouvernement général (décret du 7 septembre 1911 (4), puis en « territoire du Niger » (décret du 4 décembre 1920 (5), puis en colonie du Niger (décret

(1) R. 1900, 1, 31.
(2) R. 1902, 1, 321.
(3) R. 1905, 1, 6.
(4) R. 1912, 1, 25.
(5) R. 1921, 1, 403.

du 13 octobre 1922 (1), agrandie d'une portion de la colonie de la Haute-Volta, avec chef-lieu à Niamey (décret du 28 décembre 1926 (2)) ; — 2° par la création de la colonie de la Haute-Volta (décret du 1er mars 1919 (3)) ; — 3° par la constitution du territoire de la Mauritanie en colonie, avec un lieutenant-gouverneur résidant à Saint-Louis (décret du 4 décembre 1920 (4) ; — 4° par le changement de nom de la colonie du Haut-Sénégal-Niger, devenue colonie du Soudan français (décret du 4 décembre 1920 (5)) ; — 5° par la réunion en une seule colonie des territoires d'administration directe et des pays de protectorat du Sénégal (décret du 4 décembre 1920 (6) ; — 6° par la création de la circonscription de Dakar, détachée du Sénégal, et pourvue d'un administrateur (décret du 21 octobre 1924 ((7).

Afrique équatoriale. — L'installation du gouvernement général de l'Afrique équatoriale française s'est faite progressivement. Les territoires qui le composent actuellement ont été d'abord séparés. Le Congo et le Gabon, réunis en une seule colonie sous un commissaire général par décrets des 11 décembre 1888 et 30 avril 1891, étaient restés distincts des territoires de l'Oubangui, qui avaient reçu une administration particulière par décrets des 13 juillet et 20 octobre 1894. Le décret du 28 septembre 1897 réunit l'Oubangui au Congo-Gabon en le plaçant sous l'autorité d'un lieutenant-gouverneur dépendant du commissaire général. Un « territoire militaire des pays et protectorats du Tchad » fut créé par décret du 6 septembre 1900 (8), et placé à son tour sous l'autorité du commissaire général du Congo par décret du 5 juillet 1902 (9).

Le décret du 29 décembre 1903 (10) a réorganisé l'ensemble des possessions équatoriales, distinguées en deux colonies : le Gabon, administré par un lieutenant-gouverneur, le Moyen-Congo, placé sous l'autorité directe du commissaire général, et deux territoires : l'Oubangui-Chari, ayant à sa tête un délégué permanent, et le Tchad, administré par l'officier commandant les troupes. Les pouvoirs du commissaire général étaient définis et précisés : ce commissaire général devenait en réalité un gouverneur général, sauf le nom.

Le 11 février 1906 (11), un nouveau décret remaniait le gouvernement du Congo et de ses dépendances, et divisait le territoire en trois colonies : le Gabon et l'Oubangui-Chari-Tchad, administrés par des lieutenants-gouverneurs ; le Moyen-Congo, placé

(1) R. 1923, 1, 126.
(2) R. 1927, 1, 69.
(3) R. 1919, 1, 533.
(4) R. 1921, 1, 402.
(5) R. 1921, 1, 426.
(6) R. 1921, 1, 405.
(7) R. 1925, 1, 30. Décrets modificatifs des 27 novembre 1924 (R. 1925, 1, 48), 12 août 1925 (R. 1926, 1, 89) et 2 octobre 1929 (R. 1930, 1, 46).
(8) R. 1900, 1, 233.
(9) R. 1902, 1, 242.
(10) R. 1904, 1, 151.
(11) R. 1906, 1, 105.

sous l'autorité d'un administrateur en chef faisant fonction de lieutenant-gouverneur, et le territoire militaire du Tchad, administré par l'officier commandant les troupes, qui relevait directement du lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad.

Les décrets du 15 janvier 1910 (1), encore aujourd'hui en vigueur, ont constitué le gouvernement général de l'Afrique occidentale française et réorganisé les conseils de gouvernement et d'administration. Les trois colonies du groupe sont administrées par des lieutenants-gouverneurs. A ces colonies, le décret du 17 mars 1920 (2) en a ajouté une quatrième, celle du Tchad.

Un décret du 21 juillet 1925 (3), revenant au système de 1903, avait supprimé le lieutenant-gouverneur du Moyen-Congo, et replacé cette colonie sous l'autorité directe du gouverneur général. Mais un décret du 22 octobre 1929 (4) est revenu au système de 1910 et a rétabli le lieutenant-gouverneur.

Madagascar. — Le gouvernement général de Madagascar diffère essentiellement des trois autres en ce que le territoire de la colonie n'est pas divisé en fractions autonomes. Le gouverneur général administre directement l'île et ses dépendances, comme le ferait le gouverneur d'une colonie. Mais les textes qui déterminent ses pouvoirs et qui organisent son gouvernement sont apparentés à ceux qui ont institué les trois autres gouvernements généraux, et par suite diffèrent complètement du type des ordonnances et décrets organiques énumérés plus haut.

Le décret du 11 décembre 1895, déterminant les pouvoirs du résident général, à une époque où la France n'exerçait encore sur l'île qu'un protectorat, est encore aujourd'hui le texte fondamental.

Le décret du 30 juillet 1897, conséquence de la loi du 8 août 1896 qui déclarait Madagascar colonie française, changeait le titre de résident général en celui de gouverneur général, mais sans rien modifier au décret de 1895.

Les Comores, déclarées colonies françaises par la loi du 25 juillet 1912 (5), et rattachées par cette même loi, ainsi que Mayotte, à Madagascar, avaient fait l'objet d'un décret du 23 février 1914 (6), qui en faisait une des circonscriptions administratives du gouvernement général. Mais un décret du 27 janvier 1925 (7) a placé à la tête de l'archipel un « administrateur supérieur », désigné par le gouverneur général de Madagascar et exerçant ses pouvoirs administratifs et financiers d'après la délégation à lui consentie par ce gouverneur général.

---

(1) R. 1910, 1, 144.
(2) R. 1920, 1 583.
(3) R. 1926, 1 83. — V. aussi les décrets des 3 et 8 avril 1926 (R. 1926, 1, 492 et 493).
(4) R. 1930, 1, 42.
(5) R. 1912, 1, 799.
(6) R. 1914, 1, 487.
(7) R. 1925, 1, 173.

Un décret du 21 novembre 1924 (1) a rattaché au gouvernement général, pour constituer une des dépendances administratives de Madagascar, les îles Saint-Paul et Amsterdam, les archipels Kerguelen et Crozet et la terre Adélie, en laissant complètement au gouverneur général le soin d'organiser ces possessions.

§ 26

Territoires sous mandat. — Les territoires sous mandat du Cameroun et du Togo ont reçu,dès la conquête et avant la paix et l'organisation des mandats, des commissaires de la République dont les pouvoirs n'étaient pas autrement définis : il était seulement spécifié qu'ils relevaient du ministère des colonies. Le décret, pour le Cameroun, est du 7 avril 1916 (2) ; celui du Togo, du 21 août suivant (3). Un décret du 5 septembre 1916 (4) déterminait les attributions du commissaire de la République au Cameroun en les assimilant à celles qui sont conférées aux gouverneurs par le décret du 9 novembre 1901, réglant leur relations avec les commandants supérieurs des troupes (5). Un décret du 8 juillet 1917 (6) plaçait le commissaire de la République au Cameroun sous l'autorité du gouverneur général de l'Afrique équatoriale. Un autre décret de la même date (7) nommait un commissaire de la République particulier pour les parties du Cameroun qui avaient fait l'objet de la cession à l'Allemagne en 1911. Le 21 août suivant (8), le commissaire de la République au Togo était placé sous l'autorité du gouverneur général de l'Afrique occidentale. Un décret du 29 mars 1920 (9) rattachait au groupe de l'Afrique équatoriale les forces militaires occupant les territoires de l'ancien Cameroun.

Après le traité de Versailles et la mise à exécution du système des mandats, deux décrets identiques du 23 mars 1921 (10) constituèrent le Cameroun et le Togo à l'état de territoires autonomes, sous l'autorité de commissaires de la République nommés par décret et dépendant du ministre des colonies, dont ces textes définissaient les pouvoirs. Le seul lien subsistant entre les territoires et les gouvernements généraux voisins se réduisait à la faculté, pour les gouverneurs généraux de l'Afrique équatoriale ou occidentale, d'appeler le commissaire de la République du territoire voisin à son conseil de gouvernement pour participer aux délibérations « sur les affaires d'intérêt général ayant pour objet d'assurer la liaison politique et économique entre les deux ter-

(1) R. 1925, 1, 95.
(2) R. 1916, 1, 526.
(3) R. 1917, 1, 2.
(4) R. 1917, 1, 743.
(5) R. 1902, 1, 1.
(6) T. 1907, 1, 743.
(7) *Ibid.*
(8) R. 1917, 1, 744.
(9) R. 1920, 1, 834.
(10) R. 1921, 1, 654 et 671

ritoires ». Ce n'est qu'une mesure destinée à faciliter une entente sur des problèmes communs imposés par la situation géographique (1).

§ 27

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, le commissaire général de la République prévu par la loi du 30 juillet 1900 (2), devenu haut commissaire du condominium depuis la convention du 20 octobre 1906 (3) et le décret du 22 mars 1907 (4), exerce ces dernières fonctions par délégation au commissaire-résident institué, en vertu de la convention, par décret du 17 mars 1908 (5). Cette délégation, d'abord facultative, en vertu de l'article 3 du décret de 1907, et exercée à plusieurs reprises (6), est devenue obligatoire et permanente en vertu d'un décret du 21 septembre 1921 (7). En ce qui concerne l'administration des intérêts français, un budget spécial a été mis à la disposition du haut commissaire par décret du 4 juillet 1907 (8). Le haut commissaire en dispose seul, mais peut en déléguer tout ou partie au commissaire résident, qui a par ailleurs autorité sur tous les fonctionnaires, officiers et agents des services français aussi bien que des services mixtes, à la seule exception des magistrats (9).

SECTION II.

Gouvernement des colonies.

§ 28

Gouverneurs et gouverneurs généraux. — L'ordre d'ancienneté, comme aussi le degré d'assimilation à la métropole, conduisent à étudier avant tout le gouvernement et l'organisation administrative des colonies régies par les ordonnances de 1925 et 1927 et les textes inspirés de ces ordonnances: observation faite que, depuis la loi du 24 avril 1833, les Antilles, la Réunion et la Guyane, et, depuis le sénatus-consulte du 3 mai 1854, les Antilles et la Réunion, ont un régime législatif particulier, les autres colonies étant seules entièrement régies par décrets (10).

---

(1) Pour l'organisation judiciaire, le Togo est rattaché à l'Afrique occidentale. V. le chapitre V sur l'organisation judiciaire.
(2) R. 1900, 1, 293. V. chap. 1er, § 21.
(3) R. 1907, 1, 161.
(4) R. 1908, 1, 376.
(5) R. 1908, 1, 262.
(6) Arrêtés des 29 juin 1908 (R. 1910, 1, 384) et 23 septembre 1909 (*ibid.*, p. 452).
(7) R. 1923, 1, 260.
(8) R. 1907, 2, 527.
(9) Art. 3 et 4 du décret précité du 21 septembre 1921.
(10) V. le chapitre III (Législation), §§ 94 et 97.

Le « commandant général et la haute administration » de chacune des trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion sont confiés à un gouverneur (1). Les ordonnances de 1825, de 1827 et de 1828 avaient conféré à ce gouverneur la plupart des attributions qui, sous l'ancien régime, appartenaient à l'intendant, ou que le gouverneur devait exercer en commun avec lui. Mais les ordonnances avaient maintenu ou institué des chefs de service qui, bien que placés sous l'autorité du gouverneur, étaient investis d'attributions et de pouvoirs très étendus, restreignant dans une large mesure ceux que le gouverneur exerçait directement : le commandant militaire, d'abord spécial aux Antilles (2) et créé ensuite à la Réunion par ordonnance du 15 octobre 1836 ; l'ordonnateur (3), chargé de l'administration de la marine, de la guerre et du trésor, de la direction générale des travaux de toute nature, à l'exception de ceux des communes, et de la comptabilité générale pour tous les services ; le directeur de l'intérieur (4), chargé d'un très grand nombre de services, résumés sous la rubrique générale de l'administration intérieure de la colonie, de la police générale, et de l'administration des contributions directes et indirectes ; et le contrôleur colonial, chargé de l'inspection et du contrôle spécial de l'administration de la marine, de la guerre et des finances, et de la surveillance générale de toutes les parties du service administratif de la colonie (5) : fonctionnaire indépendant du gouverneur dont il contrôlait les actes, et correspondant directement avec le ministre.

Le commandant militaire a été supprimé par décret du 29 août 1855, et ses attributions ont été dévolues au gouverneur, qui les exerce personnellement, ou par délégation à l'officier de l'armée de terre ou de mer le plus élevé en grade. Le décret du 9 novembre

---

(1) Art. 1er des ordonnances, et article 9 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. A St-Pierre et Miquelon, le chef de la colonie avait, en vertu de l'ordonnance de 1844, le titre de commandant, puis, à partir de 1887, celui de gouverneur. Le décret du 4 février 1906 (R. 1906, 1, 100), lui avait donné celui d'administrateur. Un décret du 21 juillet 1921 (R. 1922, 1, 59) lui a rendu le titre officiel de gouverneur.

(2) Ordonnance de 1827, art. 90 à 100.

(3) Ordonnance de 1825, art. 85 à 102 ; ordonnance de 1827, art. 101 à 118 ; ordonnance de 1828, art. 89 à 166. Aux Etablissements de l'Inde, au Sénégal et à St-Pierre et Miquelon, l'ordonnateur était remplacé par un « chef du service administratif ».

(4) Ordonnance de 1825, art. 103 à 113 ; ordonnance de 1827, art. 119 à 128 ; ordonnance de 1828, art. 107 à 117. — Le directeur de l'intérieur n'existait pas, à l'origine, dans les Etablissements de l'Inde, au Sénégal et à St-Pierre et Miquelon. Il y avait été créé ultérieurement : dans l'Inde, par les décrets des 24 juin et 13 août 1879 ; au Sénégal, par décret du 1er septembre 1869, abrogé par décret du 10 août 1872, puis de nouveau par décrets du 12 octobre 1882 ; à Saint-Pierre et Miquelon par décrets des 26 novembre 1882 et 23 décembre 1887, abrogés par décret du 23 janvier 1896, qui en avait transféré les fonctions au chef du service administratif. Le décret du 3 janvier 1899 (R. 1899, 1, 57) les a attribuées au gouverneur. — A la Guyane, le directeur de l'intérieur avait été supprimé par ordonnances des 24 septembre 1831 et 22 août 1833, qui avaient réuni ces fonctions à celles de l'ordonnateur.

(5) Ordonnance de 1825, art. 126 à 138. Ordonnance de 1827, art. 141 à 153. Ordonnance de 1828, art. 130 à 142. Aux Etablissements de l'Inde, au Sénégal et à Saint-Pierre et Miquelon, le contrôleur colonial avait le titre d'inspecteur colonial.

1901 (1) a rétabli dans toutes les colonies et gouvernements généraux un commandant militaire, chargé exclusivement de la conduite des opérations militaires, dont l'initiative appartient seule au gouverneur ou gouverneur général (2).

L'ordonnateur, à son tour, a été supprimé aux Antilles et à la Réunion par décret du 15 septembre 1882, et dans les autres colonies par décret du 3 octobre suivant. Ces décrets ont réparti ses attributions entre le chef du service administratif de la marine (aujourd'hui directeur de l'intendance), pour l'administration et la comptabilité des dépenses des services militaires et maritimes, le directeur de l'intérieur ou le chef du service de l'intérieur, pour l'administration et la comptabilité des dépenses des services civils, comprises dans le budget de l'Etat, et le trésorier-payeur, relevant désormais directement du gouverneur.

Le contrôleur colonial, et en général le contrôle local dans les colonies, a été supprimé par décret du 15 avril 1873 ; un décret de même date a créé une inspection mobile des services administratifs et financiers, et un décret du 23 juillet 1879 a organisé l'inspection des services administratifs et financiers de la marine et des colonies, dont il sera question plus loin (3).

Enfin le directeur de l'intérieur, qui, par suite de la suppression du commandant militaire et de l'ordonnateur, avait pris une place analogue à celle des anciens intendants, a été supprimé à son tour par le décret du 21 mai 1898 (4), et ses attributions ont été dévolues au gouverneur, auquel a été adjoint un secrétaire général.

Les attributions du secrétaire général, qui n'a pas, comme l'ordonnateur et le directeur de l'intérieur, de fonctions spéciales et déterminées, seront examinées plus loin (5).

Le gouverneur est donc aujourd'hui le chef unique de la colonie : les autres fonctionnaires, alors même qu'ils sont nommés par décret, sont placés sous ses ordres et agissent sous sa direction.

Les deux décrets organiques du 12 décembre 1874 pour la Nouvelle-Calédonie, et du 28 décembre 1885 pour l'Océanie, ont subi les mêmes modifications que les ordonnances. Celui de la Nouvelle-Calédonie instituait un commandant militaire, aujourd'hui commandant supérieur des troupes ; un ordonnateur, supprimé comme les autres en 1882 ; un directeur de l'intérieur, compris dans la suppression de 1898, et un directeur de l'administration pénitentiaire. Il n'y est plus question de contrôleur colonial, l'inspection ayant été créée dès 1873. Les attributions du secrétaire général, créé en conséquence de la suppression du directeur de l'intérieur,

---

(1) R. 1902, 1, 1.
(2) V. plus loin, § 30.
(3) V. §. 90.
(4) R. 1898, 1, 203. Ce décret est commun à toutes les colonies, à l'exception de l'Indo-Chine, du Togo et de Madagascar qui constituent aujourd'hui des gouvernements généraux, et de Saint-Pierre et Miquelon. Dans cette dernière colonie, un décret du 23 janvier 1896 avait conféré au chef du service administratif les fonctions de directeur de l'intérieur. Ce décret a été abrogé par celui du 3 janvier 1899 (R. 1899, 1, 57), qui transporte ces mêmes fonctions au gouverneur.
(5) V. Section VI, §§ 44 et suiv.

ont été déterminées par arrêté du gouverneur du 23 mai 1903 (1). Le décret de 1885 pour l'Océanie ne connaît ni commandant militaire, ni ordonnateur (déjà supprimé en 1882), mais un chef du service administratif de la marine, et un directeur de l'intérieur (supprimé depuis en 1898).

Par suite, dans ces deux colonies comme dans les précédentes, le gouverneur réunit aujourd'hui tous les pouvoirs, et les divers chefs de service sont ses subordonnés.

§ 29

Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux. — Ces pouvoirs sont considérables. En ce qui concerne les gouverneurs,les ordonnances et décrets organiques les résument par cette formule que « le gouverneur est le dépositaire de notre autorité dans la colonie » (2), ce qui n'a pas de sens juridique bien précis. Il faut néanmoins en conclure que le gouverneur réunit les pouvoirs les plus étendus, et que ces pouvoirs ne sont limités que par les réserves explicites ou implicites, faites au profit du gouvernement métropolitain, de certains ordres d'attributions, ou de certaines attributions déterminées.

Mais les textes ne se bornent pas à une formule. Ils énumèrent fort longuement les pouvoirs des gouverneurs, qu'ils classent sous sept rubriques : pouvoirs militaires, pouvoirs administratifs, pouvoirs relatifs à l'administration de la justice, pouvoirs à l'égard des fonctionnaires et agents du gouvernement, rapports avec les gouverneurs étrangers, pouvoirs à l'égard de la législation civile, pouvoirs extraordinaires (aujourd'hui abrogés). Ces différents pouvoirs seront en grande partie examinés dans des chapitres spéciaux (législation, organisation judiciaire, droit public, fonctionnaires, etc...).

Il est, d'ailleurs, de principe, exprimé par tous les textes, que le gouverneur exerce ses pouvoirs sous l'autorité du ministre des colonies (3). Il est, par suite, soumis, en toutes matières,au pouvoir hiérarchique du ministre, à qui ses arrêtés et décisions peuvent

---

(1) R. 1904, 1. 221.

(2) Cette formule est celle des ordonnances. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (art. 9) porte que « le gouverneur représente le chef de l'Etat ; il est dépositaire de son autorité ». Le décret du 10 janvier 1863 sur le gouvernement de la Cochinchine dispose de même que « le gouverneur représente l'Empereur : il est dépositaire de son autorité ». Le décret de 1874 pour la Nouvelle Calédonie porte à l'article 5 : « le gouverneur est le dépositaire de l'autorité du chef de l'Etat dans la colonie. Ses pouvoirs sont réglés par les lois et les décrets ». Art. 1er du décret du 27 décembre 1885 (Océanie) : « Le commandement général et la haute administration des Etablissements français de l'Océanie sont confiés à un gouverneur ».

(3) Les ordonnances se bornaient à dire: « Nos ordres, sur toutes les parties du service, lui sont transmis par notre ministre secrétaire d'Etat de la marine et des colonies ». Le sénatus consulte de 1854 (art. 9) exprime que le gouverneur est placé, aux Antilles et à la Réunion, « sous l'autorité directe du ministre de la marine et des colonies ». Le décret du 10 janvier 1863 porte à l'article 5 que le gouverneur de la Cochinchine rend compte de ses actes au ministre de la marine et des colonies. Le décret du 12 décembre 1874 (Nouvelle Calédonie) reproduit la formule des ordonnances. Celui du 28 décembre 1885 (Océanie) reprend la formule du sénatus-consulte.

toujours être déférés (1). Très fréquemment, même, les lois et décrets subordonnent la validité des actes du gouverneur à l'approbation ministérielle (2). Toutefois, comme il est de règle en matière de subordination hiérarchique, il n'appartient pas au ministre de réformer d'office l'acte d'un gouverneur, en l'absence de tout recours ou lorsque les délais de recours sont expirés, ou que cet acte n'est entaché d'aucune illégalité, ni de prendre lui-même, dans ces conditions, une décision contraire à celle du gouverneur (3). Les actes du gouverneur sont également, comme tous les actes administratifs, susceptibles de recours pour excès de pouvoir, à moins qu'il ne s'agisse d'actes qui, par leur nature, échappent à ce recours (4), pour des raisons applicables d'ailleurs aux actes de toute autorité, notamment du ministre ou du chef de l'Etat (5).

Les décrets qui ont créée les gouvernements généraux — non plus que le décret du 10 janvier 1863 sur le gouvernement de la Cochinchine, — n'ont placé à côté du chef de la colonie aucun chef de service ayant des pouvoirs analogues à ceux qui appartenaient à l'ordonnateur, au directeur de l'intérieur ou au contrôleur colonial (6). Ces décrets ne contiennent non plus aucune

---

(1) Conseil d'Etat, 7 janvier 1864, au recueil Lebon, p. 10 ; 12 novembre 1880, *ibid.*, p. 861; 23 novembre 1883, *ibid.*, p. 832 ; 5 août 1887, *ibid.*, p. 625 ; 15 février 1889, *ibid.*, p. 202.

(2) Cette approbation peut être implicite (Conseil d'Etat, 24 nai 1901, R. 1901, 3, 101 ; 25 novembre 1925, R. 1926, 3, 60). V. le chapitre III (législation), § 135.

(3) Ainsi le Ministre n'a pas pu légalement refuser de procéder à l'ordonnancement de la somme représentant le montant du compte d'assistance attribué à la veuve d'un fonctionnaire par arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, en l'absence de toute contestation entre le gouvernement général et l'intéressée (Conseil d'Etat, 26 mars 1915, R. 1915, 3, 9). Il s'agissait en l'espèce d'un gouverneur général : mais sur ce point spécial les principes sont les mêmes.

(4) Il a été jugé que le recours pour excès de pouvoir n'était pas recevable contre l'acte du gouverneur du Sénégal prononçant la «désannexion» de territoires désormais placés sous le régime du « protectorat », acte « pris en vertu des instructions et sous l'autorité du sous-secrétaire d'Etat aux colonies et se rattachant à l'exercice de la puissance exécutive dans les matières de gouvernement» (Conseil d'Etat, 18 mars 1898, R. 1898, 1, 38), ou contre l'acte du gouverneur de l'Inde refusant d'ordonner la réversion d'une prestation gracieuse au profit des héritiers du bénéficiaire, « acte de pure administration que le gouverneur était compétent pour accomplir en vertu des pouvoirs généraux qu'il tient de l'ordonnance du 23 juillet 1840 » (Conseil d'Etat, 17 mars 1899, R. 1899, 3, 66), ou contre la décision du gouverneur général de l'Indo-Chine prescrivant la remise aux autorités anglaises d'objets saisis dans les bagages d'un voyageur, décision prise en vertu d'une convention diplomatique (Conseil d'Etat 22 décembre 1922, R. 1923, 3, 123), ou contre un arrêté d'expulsion « pris dans les limites de la compétence du gouverneur général, et dont les motifs ne sont pas susceptibles d'être discutés devant le Conseil d'Etat » (Conseil d'Etat, 9 février 1923, R. 1924, 3, 16), ou contre une décision prise par le résident supérieur du Tonkin dans l'exercice des pouvoirs de souveraineté en vertu desquels il statue sur les contestations entre les villages (Conseil d'Etat, 14 mai 1924, R. 1925, 3, 30). — V. Chapitre VI, §§ 243 et suivants.

(5) V. p. ex. Conseil d'Etat, 24 juin 1898 (R. 1898, 3, 97) ; 12 février 1904 (R. 1904, 3, 13) ; 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 297). — La théorie des actes soustraits à tout recours, et la discussion des formules, rentre dans le droit administratif général.

(6) Il y a eu pourtant un directeur de l'intérieur en Cochinchine : mais aucun décret ne lui avait conféré les attributions des directeurs de l'intérieur institués par les ordonnances.

énumération des pouvoirs des gouverneurs généraux (1), comme faisaient les ordonnances et les décrets modelés sur les ordonnances. Ils s'expriment sur ces pouvoirs en termes très larges, qui laissent une grande place à l'interprétation.

La formule : «Le gouverneur général est le dépositaire des pouvoirs de la République » n'est que la reproduction du texte des ordonnances. Mais comme elle est à peine complétée par les dispositions qui suivent, c'est dans cette formule qu'il faut souvent chercher la solution des nombreuses difficultés qui se sont présentées.

Les seules précisions fournies par les décrets sont les suivantes, — en laissant ici de côté tout ce qui concerne les pouvoirs législatifs, financiers, militaires et diplomatiques, qui seront exposés plus loin ou dans des chapitres spéciaux.

Le gouverneur général a seul le droit de correspondre avec le gouvernement (2). Il a la haute direction et le contrôle de tous les services civils : répartit le personnel suivant les besoins, à l'exception de celui de la magistrature, nomme à toutes les fonctions civiles, sauf à celles dont la nomination est réservée à l'autorité métropolitaine, nomination qui a lieu sur sa présentation (3).

Le droit de nomination des fonctionnaires entraîne celui de révocation (4), à condition pourtant d'observer les formes prescrites (5).

Certains pouvoirs expressément attribués aux gouverneurs des colonies ne résultent, pour les gouverneurs généraux, que de la généralité de leurs attributions : tels sont, par exemple, celui de promulguer les lois et décrets et celui de désigner des fonctionnaires intérimaires (6).

Les décrets du 23 mars 1921, sur les attributions des commissaires de la République au Cameroun et au Togo, déterminent les pouvoirs de ces hauts fonctionnaires en termes très analogues à ceux des décrets qui ont institué les gouverneurs généraux. Ces commissaires sont, eux aussi, qualifiés de dépositaires des pouvoirs de la République, et c'est à l'interprétation de cette formule qu'il faut recourir pour en spécifier le détail. Les décrets se bor-

(1) Les pouvoirs des gouverneurs généraux, en toutes matières, ont été bien résumés par M. P. Charmeil : « Les gouverneurs généraux des colonies françaises, leurs pouvoirs et leurs attributions» (1922).

(2) Décret du 20 octobre 1911 (Indo-Chine), art. 2. — Décret du 18 octobre 1904 (Afrique occidentale), art. 2. — Décret du 15 janvier 1910 (Afrique équatoriale), art. 2. — Décret du 11 décembre 1895 (Madagascar), art. 1er.

(3) Indo-Chine, art. 3. — Afrique occidentale, art. 3, qui ne parle pas de direction et de contrôle, ni de répartition. — Afrique équatoriale, art. 3, qui est muet sur la direction et le contrôle, mais attribue au gouverneur général le pouvoir de répartition, sauf pour les services de la justice et de la trésorerie. Le droit de nomination s'étend aux fonctionnaires de tous les cadres organisés par arrêtés et n'ayant pas droit à pension de l'Etat. — Madagascar, art. 2 et 3, qui attribuent au gouverneur général la nomination à toutes les fonctions civiles exercées par des français, à l'exception du personnel de la magistrature et de la trésorerie et des hauts fonctionnaires.

(4) Conseil d'Etat, 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 169). V. Chapitre VIII.

(5) Conseil d'Etat, 20 janvier 1905 (R. 1905, 3, 54).

(6) V. le chapitre III (Législation), Section III, § 113, et le chapitre VIII (Fonctionnaires), § 289.

nent à ajouter que tous les services relèvent de leur autorité, qu'ils exercent à l'égard des services militaires les pouvoirs conférés aux gouverneurs des colonies autonomes, qu'ils correspondent seuls avec le gouvernement, déterminent les circonscriptions administratives et prennent les mesures nécessaires pour assurer leur développement et leur organisation. — L'article 1er des décrets du 22 mai 1924 (1) confère aux commissaires de la République, cumulativement, les attributions des gouverneurs généraux et des lieutenants-gouverneurs de l'Afrique équatoriale ou occidentale.

Tout en renvoyant pour les diverses matières aux chapitres spéciaux, il convient ici de passer rapidement en revue les pouvoirs militaires, administratifs et judiciaires des gouverneurs et gouverneurs généraux, ainsi que les relations avec les gouvernements étrangers.

§ 30

Pouvoirs militaires. — Aux termes des ordonnances et décrets organiques, le gouverneur était, en principe, chargé de la défense intérieure et extérieure de la colonie et de ses dépendances. A cet effet, il avait le commandement supérieur et l'inspection générale des troupes de toutes armes dans l'étendue de son gouvernement ; il ordonnait leurs mouvements, et veillait à la régularité du service et de la discipline (2). Les milices de la colonie étaient sous ses ordres directs: il en avait le commandement général (3). Il avait sous ses ordres les bâtiments attachés au service de la colonie. Quant aux escadres ou vaisseaux en station dans les ports et rades, ils étaient tenus de concourir à toutes les mesures qui intéressaient la sûreté de la colonie, mais sous réserves des instructions spéciales qui ne leur permettraient pas d'obtempérer aux réquisitions du gouverneur. Les commandants de ces vaisseaux ou escadres exercaient, sur les rades de la colonie, la police qui leur était attribuée par les ordonnances de la marine, en se conformant aux règlements locaux et aux instructions particulières du gouverneur ; mais ils n'exerçaient à terre aucune autorité.

Les pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, en cette matière, sont aujourd'hui déterminés par le décret du 9 novembre 1901 (4), concernant l'armée de terre, par celui du 2 septembre 1929 (5) concernant la marine, et par le décret du 24 août 1929 (6) relatif à la défense des colonies.

Les décrets des 9 novembre 1901 et 24 août 1929 rendent les gouverneurs et gouverneurs généraux responsables, sous l'autorité directe du ministre des colonies, de la défense intérieure et exté-

(1) R. 1924, 1, 453.

(2) Ordonnance de 1925, art. 7 et suivants,reproduits avec quelques variantes par tous les autres textes.

(3) Pour les milices,gardes indigènes ou autres forces locales,v. le chapitre VII (Organisation militaire).

(4) R. 1902, 1, 1.

(5) R. 1930. — Ce décret a remplacé et abrogé celui du 3 novembre 1905 (R. 1906, 1, 1,).

(6) R. 1930, 1, 5.

rieure des colonies. Ils disposent à cet effet des forces de terre et des éléments maritimes affectés à la défense de ces territoires. Mais ils n'exercent pas le commandement des forces militaires. Ce commandement appartient au commandant supérieur des troupes, nommé par décret en Indo-Chine, à Madagascar et en Afrique occidentale, par décision ministérielle partout ailleurs. Le commandant supérieur des troupes est vice-président du conseil de défense, et siège aux conseils de gouvernement, privés ou d'administration de la colonie. C'est à lui qu'appartient la conduite et l'exécution des opérations militaires : mais il ne peut en entreprendre aucune, sauf le cas d'urgence ou s'il s'agit de repousser une agression, sans l'autorisation du gouverneur qui en fixe le caractère et le but.

Le décret du 2 septembre 1929 prévoit la nomination par décret, dans les colonies ou groupe de colonies où le département de la marine entretient des moyens d'une certaine importance, d'un officier général ou supérieur de la marine, qualifié de commandant de la marine (1), qui exerce en tous temps son autorité sur tout le personnel et le matériel appartenant au département de la marine en service dans la colonie, et qui est chargé de la conduite des opérations exclusivement maritimes (2). Ce Commandant relève exclusivement du ministre de la marine pour la direction et l'administration du personnel et du matériel, mais du gouverneur pour tout ce qui concerne la défense de la colonie ou sa préparation.

Un décret du 26 mai 1903 (2) a organisé des groupes de colonies au point de vue militaire et déterminé les « pouvoirs respectifs des commandants militaires : l'article 11 du décret du 2 septembre 1909 a prévu des règlements interministériels pour l'application de ce décret à ces groupes.

Les décrets constitutifs des gouvernements généraux contiennent, à Madagascar (3) et en Indo-Chine (4), des dispositions semblables à celles du décret du 9 novembre 1901. Aucune disposition des décrets des 18 octobre 1904, pour l'Afrique occidentale, et 15 janvier 1910, pour l'Afrique équatoriale, n'est relative aux pouvoirs militaires du gouverneur général.

Les pouvoirs militaires des gouverneurs et gouverneurs généraux, en matière d'état de siège et de justice militaire, sont examinés au chapitre IV (droit public) et § 268.

§ 31

Pouvoirs administratifs. — Ces pouvoirs sont énumérés par les ordonnances et décrets avec un très grand luxe de détails. Il faut, de plus, compléter cette énumération par les attributions

(1) Le décret du 25 juin 1911 (R. 1911, 1, 745), spécial à l'Indo-Chine, sur la réorganisation administrative des services de la marine, définit avec précision les pouvoirs du commandant de la division navale et de la marine. Modifié le 20 janvier 1928 (R. 1928, 1, 598).

(2) D. 24 août 1929, art. 3.

(2) R. 1903, 1, 322.

(3) Décret du 24 décembre 1895, art. 5.

(4) Décret du 20 octobre 1911, art. 6.

des commandants militaires, ordonnateurs et directeurs de l'intérieur, qui ont passé au gouverneur, et enfin par les dispositions de toutes les lois spéciales qui ont conféré aux gouverneurs des pouvoirs déterminés. Il ne peut être ici question que de quelques principes, résultant de l'ensemble de la législation et des décisions de jurisprudence.

Aux termes des ordonnances, le gouverneur « a la direction supérieure de l'administration de la marine, de la guerre et des finances, et des différentes branches de l'administration intérieure (1) ». Il faut induire de ce texte qu'à la différence du pouvoir législatif ou réglementaire, qui appartient en principe à l'autorité métropolitaine sauf délégation expresse ou tacite aux gouverneurs (2), les pouvoirs administratifs sont concentrés dans la main des gouverneurs, partout où le contraire ne résulte pas d'un texte (3). C'est au gouverneur, par exemple, qu'il appartient, bien qu'aucun texte ne le désigne nominativement, d'exercer le droit de l'administration de refuser le débarquement d'immigrants (4) ; c'est lui qui a le pouvoir d'expulser des étrangers, qu'aucun texte ne lui confère expressément (5) ; c'est lui qui prend, à toute époque, les mesures qu'il estime nécessaires pour assurer la conservation et le peuplement des territoires de chasse, et ce en vertu de ses pouvoirs généraux, auxquels les décrets spéciaux sur la chasse n'ont pu porter atteinte (6). C'est même lui qui prend légalement des mesures « se rattachant à l'exercice de la puissance exécutive dans les matières de gouvernement », et échappant, à ce titre, au recours pour excès de pouvoir, telles que la « désannexion et la soumission au régime du protectorat » de certains territoires de la colonie qu'il administre (7).

Les pouvoirs des gouverneurs n'en sont pas moins limités, non seulement par une foule de textes, mais encore par les principes généraux qui circonscrivent les pouvoirs administratifs dans la métropole. Ainsi il ne peut prescrire la perception d'un impôt anté-

---

(1) Ordonnance de 1925, art. 14. Ordonnance de 1927, art. 15. — Le texte est reproduit à la Guyane, au Sénégal, dans l'Inde et à Saint-Pierre et Miquelon, mais non à la Nouvelle-Calédonie et en Océanie. Il est néanmoins hors de doute que les pouvoirs administratifs des gouverneurs de ces deux colonies ne diffèrent pas de ceux des autres.

(2) V. le chapitre III (Législation). Le principe énoncé au texte résulte actuellement du sénatus-consulte du 3 mai 1854, et spécialement de son article 18, en ce qui concerne les colonies autres que les Antilles et la Réunion, c'est-à-dire l'immense majorité.

(3) Les instructions données par le Ministre des colonies à un gouverneur, dans une matière où il appartient à ce dernier de statuer, ne constituent pas des décisions susceptibles à ce titre de recours pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 1er juillet 1898, R. 98, 3, 100 ; 14 novembre 1902, R. 1903, 3, 33, et conclusions du commissaire du gouvernement). Une circulaire ministérielle ne peut porter aucune atteinte aux pouvoirs d'un gouverneur (Conseil d'Etat, 19 mai 1926, R. 1929, 3, 4.).

(4) Conseil d'Etat, 6 mars 1857, au recueil Lebon, p. 177.

(5) Conseil d'Etat, 9 février 1923 (R. 1924, 3, 16). L'arrêt ne vise d'autre texte que l'article 2 du décret du 18 octobre 1904, sur le gouvernement général de l'Afrique occidentale, qui constitue le gouverneur général dépositaire des pouvoirs de la République.

(6) Conseil d'Etat, 7 mars 1924 (R. 1925, 3, 13).

(7) Conseil d'Etat, 18 mars 1898 (R. 1898, 3, 38).

rieurement à la promulgation de l'acte qui l'établit (1). Il ne peut, ni enfreindre son propre arrêté réglementaire dans un cas particulier (2), ni rapporter un arrêté conférant des droits, lorsque cet arrêté est légal,ou même, en cas d'illégalité, lorsque les délais de recours sont expirés (3). Il ne peut, comme toute autorité administrative, empiéter sur les attributions d'une autre autorité (4). Il ne peut, enfin, commettre de détournement de pouvoir (5).

Ces règles sont communes aux gouverneurs et aux gouverneurs généraux (6) et aux commissaires de la République dans les territoires sous mandat.

§ 32

Relations avec les gouvernements étrangers. — Les ordonnances et les décrets autorisent les gouverneurs à correspondre avec certains gouvernements étrangers ou colonies étrangères : le gouverneur de la Réunion, avec les gouvernements de l'Inde, du Cap de Bonne-Espérance, et en général avec les gouvernements des pays neutres, alliés ou ennemis au delà du Cap (7) ; les gouverneurs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, avec les gouvernements du continent et des îles de l'Amérique (8) ; le gouverneur de l'Inde, avec les gouverneurs généraux et particuliers des possessions étrangères dans l'Inde (9) ; le gouverneur de Saint-Pierre et Miquelon, avec les gouverneurs des possessions voisines (10) ; le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, avec les gouverneurs (11) des pays et colonies de l'Australie, de la mer des Indes, de la Malaisie, des mers de la Chine, du Japon et de l'Océanie (12). Les pouvoirs du gouverneur du Sénégal, sur ce point, ont passé au gouverneur général de l'Afrique occidentale (13).

---

(1) Tribunal de Nouméa, 21 décembre 1921 (R. 1922, 3, 178,et la note).

(2) Par exemple, en prononçant, contrairement à l'arrêté réglementaire d'institution d'une chambre d'agriculture, la dissolution de cette chambre ou l'annulation de l'élection de son président (Conseil d'Etat, 3 avril 1914, R. 1914, 3, 164, et conclusions du commissaire du gouvernement).

(3) Conseil d'Etat, 29 mars 1912 (R. 1912, 3, 150) ; 12 mars 1915 (R. 1915, 3, 6) ; 26 mars 1920 (R. 1920, 3, 37) ; 19 mars 1926 (R. 1926, 3, 159).

(4) Par exemple, sur les pouvoirs du conseil du contentieux administratif en matière de concession d'eau (Conseil d'Etat, 30 avril 1920, R. 1920, 3, 39). La limite des pouvoirs des gouverneurs et des conseils généraux sera examiné au chapitre IX (Organisation financière).

(5) Par exemple, en prononçant la dissolution d'un conseil municipal, soit à raison d'actes de trouble imputables seulement à quelques-uns de ses membres (Conseil d'Etat, 17 novembre 1911, R. 1912, 3, 36), soit pour se réserver le contrôle des listes électorales à la veille d'une élection (Conseil d'Etat, 9 février 1923, R. 1923, 3, 250).

(6) V. p. ex. Conseil d'Etat, 22 décembre 1924 (P. 1926, 1, 217).

(7) Ordonnance du 21 août 1825, art. 62.

(8) Ordonnances du 9 février 1827, art. 65, et du 27 août 1828, art. 64.

(9) Ordonnance du 23 juillet 1840, art. 46.

(10) Ordonnance du 18 septembre 1844, art. 42.

(11) Il semble qu'on doive lire : gouvernements.

(12) Décrets du 12 décembre 1874, art. 71, et du 28 décembre 1885, art. 58.

(13) Ces pouvoirs, déterminés par l'article 49 du décret du 7 septembre 1840,

Les textes susvisés accordent au gouverneur le droit de négocier, lorsqu'il y est autorisé et dans les limites de ses instructions, toutes conventions commerciales et autres, mais sans pouvoir les conclure que sauf la ratification du chef de l'Etat. Ils ne peut traiter définitivement que les cartels d'échange.

Les textes spéciaux aux gouvernements généraux contiennent tous des dispositions analogues. Le gouverneur général de l'Indo-Chine correspond directement avec les ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, consuls généraux, consuls et vice-consuls de France en Extrême-Orient (1) : mais il ne peut engager aucune négociation diplomatique en dehors de l'autorisation du gouvernement (2). Le gouverneur général de Madagascar correspond directement avec le gouverneur général de l'Indo-Chine, avec les gouverneurs des possessions françaises dans l'Océan indien, avec les consuls de France dans l'Afrique australe, les côtes de l'Océan indien, les Indes néerlandaises et l'Australie. Il lui est également interdit d'engager des négociations diplomatiques sans l'autorisation du gouvernement (3).

Les décrets des 18 octobre 1904 et 15 janvier 1910, sur les gouvernements généraux de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale, sont muets sur les relations extérieures. Il en est de même des décrets du 23 mars 1921 relatifs aux commissaires de la République au Cameroun et au Togo.

L'article 35 de la loi du 10 mars 1927 sur l'extradition (4) autorise les gouverneurs des colonies françaises, sous leur responsabilité et à charge d'en rendre compte à bref délai au ministre des colonies, à statuer sur les demandes d'extradition qui leur sont adressées soit par des gouvernements étrangers, soit par les gouverneurs des colonies étrangères. Ce même article investit les gouverneurs des droits accordés aux autorités françaises par les articles 28 à 34 de la loi.

---

n'en ont pas moins un intérêt historique considérable : car c est en vertu de cet article 49 qu ont été conclus les très nombreux traités avec les chefs des « tribus et peuples de l'intérieur », qui ont constitué la colonie actuelle.

(1) Art. 2 du décret du 20 octobre 1911.

(2) Cette disposition n'a pas d'application aux négociations engagées avec les souverains des pays de protectorat faisant partie de l'Indo-Chine. La nature même des pouvoirs du gouverneur général, et le fait du protectorat, rendent ces négociations nécessaires. Mais le gouverneur général peut-il conclure de nouveaux traités de protectorat ou modifier les traités existants ? En fait, il a conclu un traité de protectorat avec le souverain de Luang-Prabang, le 24 avril 1917 (V. Chap. 1er, § 17) Il a conclu avec le conseil de régence de l'Annam, le 6 novembre 1925, une convention qui déroge gravement au traité de Hué du 5 juin 1884, et qui a été promulguée par simple arrêté (R. 1906, 1, 648). Ni l'un ni l'autre de ces actes n'ont été ratifiés par le gouvernement métropolitain. Les pouvoirs du gouverneur général, pour les conclure, ne pourraient se justifier que par une application très large du titre de « dépositaire des pouvoirs de la République », attribué au gouverneur général, lors de sa création, par décret du 17 octobre 1887, et par cette considération qu'un décret du même jour avait fait passer les protectorats de l'Indo-Chine du ministère des affaires étrangères à celui des colonies.

(3) Décret du 11 décembre 1895, art. 1er. — Il est remarquable que le décret sur le gouvernement général de l'Indo-Chine ne contienne pas la réciproque.

(4) R. 1928, 1, 124.

Non seulement les pouvoirs des gouverneurs, en cette matière, sont étroitement limités, mais ils ne peuvent, dans l'exercice de leurs pouvoirs de réglementation ou d'administration intérieure, porter aucune atteinte aux dispositions des traités en vigueur ni prendre de mesures qui affecteraient la situation des étrangers ou les relations de la colonie avec l'étranger. C'est ainsi qu'aucun gouverneur ni aucun pouvoir local ne peut établir de droits de douane (1). Un gouverneur ne peut davantage instituer une taxe de séjour sur les étrangers (2).

En dehors des cas strictement spécifiés, ils n'appartient qu'au gouvernement métropolitain de conclure des traités et conventions engageant les colonies. Beaucoup de traités sont conclus avec la réserve de ratification ultérieure par les colonies. Cette ratification est donnée par le gouvernement (3). L'application des traités dans une colonie est d'ailleurs, en tous cas, subordonnée à leur promulgation par le gouverneur (4).

§ 33

Pouvoirs judiciaires. — Certains gouverneurs sont investis, en vertu de textes très spéciaux, de pouvoir d'ordre incontestablement judiciaire, dont il n'est pas question dans les ordonnances et décrets organiques.

Aux termes d'arrêtés des 25 mai 1827 et 2 novembre 1841, expressément sanctionnés et maintenus en vigueur par décret du 18 septembre 1877, les « contestations majeures » qui peuvent s'élever, dans les Etablissements de l'Inde, entre une ou plusieurs castes au sujet de leurs cultes, coutumes et privilèges, sont tranchées par le gouverneur, dont la décision est sans recours (5).

Le gouverneur des Etablissements français de l'Inde est appelé à faire un usage très fréquent de ce pouvoir, et à trancher dans ces conditions d'importantes questions de droit indigène (6).

Le résident général du Tonkin, qui a hérité des attributions du kinh-luoc, supprimé par ordonnance du roi d'Annam du 26 juillet 1897, exerce, notamment, celle qui consiste à trancher les contestations de terrains entre les villages annamites. La procédure en cette matière a été réglée par arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine des 29 mars et 29 septembre 1913 (7), dont les dispositions sont reproduites par l'article 313 du code

(1) V. le chapitre XI (Douanes).
(2) Conseil d'Etat, 5 juin 1913 (R. 1913, 3, 221),et conclusions du commissaire du gouvernement.
(3) V. le chapitre IV (Droit public), section VI, §§ 159 et suiv.
(4) Crim. rej. 16 et 30 janvier 1913 (R. 1913, 3, 175). — Il a été jugé que le traité de Berlin du 16 février 1885, qui n'a jamais été expressément promulgué au Congo français, l'a été implicitement par l'effet de la promulgation de l'acte de la conférence de Bruxelles du 3 juillet 1890, qui s'y refère (Trib. de Libreville, 28 juin 1902, R. 1903, 3, 22).
(5) V. Conseil d'Etat, 27 décembre 1907 (R. 1908, 3, 37).
(6) Décisions des 28 février 1916 (R. 1918, 3, 95), 26 avril 1918 (R. 1921, 3, 259).
(7) R. 1915, 1, p. 677 et 773.

de procédure civile et commerciale du Tonkin (1), qui donnent compétence en premier ressort à l'autorité provinciale, et en dernier ressort au résident général, statuant sur le rapport d'une commission mixte où siègent des indigènes. Les pouvoirs du résident général sont très larges, et ont été qualifiés de pouvoirs de souveraineté par l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 février 1921 (2), qui déclare irrecevable tout recours contentieux. Aussi, bien que le résident général statue sur des contestations, ne fait-il pas exclusivement office de juge, et sa décision a-t-elle un caractère administratif autant que contentieux.

A part ces attributions extraordinaires, les gouverneurs et gouverneurs généraux n'exercent aucun pouvoir judiciaire. Il leur est expressément interdit, non seulement de s'immiscer dans les affaires qui sont de la compétence des tribunaux, mais encore de faire citer devant eux aucun des habitants de la colonie qu'ils administrent, à raison de leurs contestations, soit en matière civile, soit en matière criminelle. Ils ne peuvent non plus s'opposer à aucune procédure civile ou criminelle. Ce principe, qui remonte aux ordonnances de 1825 et 1827 (3) et qui se retrouve dans tous les textes sur le gouvernement des diverses colonies, a été consacré à nouveau par l'article 11 du décret du 5 mars 1927, déterminant les pouvoirs des gouverneurs en ce qui concerne l'administration de la justice (4).

Le décret du 5 mars 1927 reproduit aussi les dispositions des ordonnances portant que le gouverneur « veille à la libre et prompte distribution de la justice, et se fait rendre, à cet égard, par le chef du service judiciaire, des comptes périodiques qu'il transmet au ministre des colonies» (5); qu'il a « entrée et séance à la Cour lors de la rentrée des tribunaux » (6) ; qu'il ne peut, « en matière civile et commerciale, empêcher ni retarder l'exécution des jugements et arrêts, à laquelle il est tenu de prêter main-forte lorsqu'il en est requis » ; qu'il peut « faire surseoir aux poursuites ayant

---

(1) Ordonnances royales des 2 juillet 1920, 16 juin et 23 août 1921, rendues exécutoires par arrêté du gouverneur général du 2 décembre 1921 (mentionné R. 1923, 1, 642).

(2) R. 1921, 3, 99. Arrêt identique du 14 mai 1924 (R. 1925, 3, 30).

(3) Ces ordonnances reproduisaient elles-mêmes les prohibitions édictées sous l'ancien régime. Pendant une très longue période, les gouverneurs avaient fréquemment suspendu des arrêts et jugements, sous le prétexte qu'ils contenaient des dispositions « contraires au service du roi ou au bien public ». De très expresses inhibitions avaient dû leur être faites, notamment par un arrêt du Conseil du 21 mai 1762 (Moreau de Saint-Méry, t. 4, p. 464, et code de la Martinique, t. 2, p. 123), puis par l'article 26 de l'ordonnance du 24 mars 1763 pour Saint-Domingue, et l'article 2 des ordonnances des 1er février et 25 septembre 1766, pour les Antilles et les îles de France et de Bourbon (Cpr. § 23, p. 68, n. 1 et 2).

(4) R. 1927, 1, 184. — Ce décret s'applique aussi aux gouverneurs généraux. (V. le rapport du ministre). — En ce qui concerne les gouverneurs généraux, v. aussi les articles 57 et suivants du décret du 19 mai 1919 (Indo-Chine, R. 1919, 1, 650). — Cpr. ch. V, § 163.

(5) Art. 1er.

(6) Art. 2. — Les articles 3 et 8 contiennent les règles de détail de la réception du gouverneur. Spécialement tous les discours prononcés doivent lui être préalablement communiqués.

pour objet le paiement des amendes, lorsque l'insolvabilité des contrevenants est reconnue, à la charge d'en rendre compte au ministre des colonies » ; qu'il « légalise les actes à transmettre hors de la colonie, et les actes venant de l'étranger », sauf à se faire suppléer, pour cette formalité, par un fonctionnaire délégué (1).

Par contre, le décret ne reproduit pas la disposition des ordonnances aux termes de laquelle le gouverneur rendait exécutoire les décisions du conseil du contentieux administratif. Ces décisions sont aujourd'hui exécutoires par elles-mêmes, en vertu de l'article 76 du décret du 5 août 1881. — Il ne reproduit pas non plus l'obligation imposée au gouverneur par les ordonnances d'envoyer au ministre les doubles minutes des actes destinés au dépôt des chartes et archives coloniales, ce qui comprenait les jugements et arrêts, ce service ayant été supprimé, sauf pour l'état-civil, par le décret du 21 avril 1912 (2).

D'autre part, le décret du 5 mars 1927 contient plusieurs dispositions nouvelles.

Aux termes de l'article 15, le gouverneur accorde en conseil, en se conformant aux lois et règlements en vigueur, les dispenses en matière de mariage (3).

L'article 9 l'autorise à requérir le procureur général de faire, dans les affaires qui intéressent le gouvernement, et conformément aux instructions qu'il en recevra, les actes nécessaires pour saisir les tribunaux.

L'article 10 l'habilite à faire personnellement, ou à requérir les officiers de police judiciaire de faire, chacun en ce qui le concerne, tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

Enfin les articles 16 et 17, relatifs au droit de grâce, remanient considérablement le texte des ordonnances. Les ordonnances de 1925 et 1927 (art. 47 et 50) portaient seulement qu'en matière criminelle, le gouverneur ordonne en conseil privé l'exécution de l'arrêt de condamnation, ou prononce le sursis, lorsqu'il y a lieu de recourir à la clémence royale. L'article 16 du décret de 1927, beaucoup plus précis, distingue deux cas. S'il y a eu « recours en grâce en faveur du condamné » (4), la transmission du recours au chef de l'Etat est obligatoire. Au cas contraire, et, s'il s'agit d'une condamnation à mort, le gouverneur saisit le conseil privé,

(1) Art. 12, 13 et 14.

(2) R. 1912, 1, 421.

(3) Cette disposition se rencontrait déjà pour la Nouvelle-Calédonie, à l'article 60 du décret du 12 décembre 1874, complété par le décret du 28 juin 1877; pour l'Océanie, dans ce dernier décret et à l'article 48 du décret du 28 décembre 1885; pour la Cochinchine, dans le décret du 17 janvier 1883; pour le Tonkin, l'Annam et le Cambodge, dans le décret du 29 janvier 1890; pour le Laos et Kouang-tchéou-wan, dans le décret du 10 juin 1905 (R. 1905, 1, 457).

(4) Par conséquent, tant par le condamné lui-même que par d'autres, tels que les juges ou assesseurs.

d'administration ou de protectorat (1), et il est sursis à l'exécution et fait appel à la clémence du chef de l'Etat si, dans le conseil, deux membres au moins sont de cet avis.

L'article 17 contient une disposition spéciale concernant les jugements prononcés par les commissions criminelles en Annam et au Tonkin.

Les articles 23 et suivants du décret du 15 septembre 1896 (2) ont autorisé le gouverneur général de l'Indo-Chine, en cas de crimes ou délaits intéressant la sécurité du protectorat ou le développement de la colonisation française, à dessaisir la justice ordinaire et à renvoyer l'affaire devant une commission criminelle. Au cas où cette commission prononçait une condamnation, l'article 29 enjoignait au président de demander à l'accusé s'il entendait se pourvoir devant le conseil du protectorat. Si sa réponse était négative, la condamnation devait être exécutée dans les 24 heures à la diligence du résident de la province. Si au contraire le condamné déclarait se pourvoir, tout le dossier était envoyé au gouverneur général qui saisissait le conseil du protectorat, et, sur l'avis de ce conseil, statuait sur le pourvoi par un simple arrêté et pouvait, en cas de rejet, ordonner l'exécution immédiate (3).

La légalité de ces dispositions, qui ne faisaient aucune mention du recours en grâce, était discutable. Le droit de grâce du chef de l'Etat est écrit à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. L'article 4 du décret du 17 octobre 1887, qui l'avait, sans doute par inadvertance, attribué au gouverneur général de l'Indo-Chine, a été abrogé par l'article 6 du décret du 12 novembre suivant. C'est là, en effet, une prérogative qui ne peut pas se déléguer. En autorisant le gouverneur général à ordonner l'exécution immédiate aussitôt après le rejet du pourvoi, et en enjoignant au résident de la province d'y procéder à défaut de pourvoi, les articles susvisés transportaient implicitement le droit de grâce à l'autorité locale, puisqu'ils n'en faisait l'objet d'aucune réserve. L'article 17 du décret du 5 mars 1927 modifie le texte de l'article 30 du décret du 15 septembre 1896, mais seulement en ce sens que le résident général ne peut procéder à l'exécution qu'après que le gouverneur général, avisé de la condamnation, l'a ratifiée. Il résulte de cette modification que dans tous les cas, qu'il n'y ait pas pourvoi ou que le pourvoi ait été rejeté, le gouverneur général prend seul la décision, et qu'il a la faculté, et non l'obligation, d'ordonner l'exécution immédiate. On peut induire de ce texte insuffisamment rédigé (4) que le gouverneur général doit user de la latitude qui

(5) Donc, en Indo-Chine, en Afrique occidentale ou équatoriale, ce sont les chefs de l'administration locale qui sont chargés de réunir leur conseil pour prendre son avis.

(2) V. plus loin le ch. sur les indigènes et la justice indigène.

(3) Art. 30 et 31.

(4) L'insuffisance de rédaction résulte de ce seul fait que l'article 27, en visant l'article 20 du décret du 15 septembre 1896, qu'il modifie, le qualifie de disposition ayant trait au fonctionnement des commissions criminelles en Annam et au Tonkin. Or le décret du 15 septembre 1896 n'autorise l'institution de commissions criminelles qu'au Tonkin.

lui est laissée pour transmettre le recours en grâce, s'il y en a un, ou pour saisir le conseil du protectorat, le tout dans les termes de l'article 16.

SECTION III.

Représentation de l'Etat et des colonies.

§ 34

Représentation de l'Etat. — Les gouverneurs des colonies ne sont pas seulement les dépositaires de l'autorité métropolitaine. Ils sont aussi les représentants de l'Etat français, considéré comme personne morale, et habilités en cette qualité à agir en justice dans la colonie qu'ils administrent et à y passer des actes au nom de l'Etat. Ils sont, en outre, comme les préfets dans la métropole, les représentants, en justice ou dans les actes, du territoire qu'ils administrent, soit de la colonie, investie de la personnalité civile.

L'Etat français est représenté par le Ministre dans tous les litiges engagés devant les tribunaux de la métropole, notamment dans les instances en responsabilité, qui font au premier chef partie du contentieux d'Etat, soustrait aux juridictions locales (1). Mais devant les juridictions locales, l'Etat est toujours représenté par le gouverneur, quelle que soit la juridiction ou la nature du litige. Ce principe, qui n'a guère d'application qu'en matière domaniale, ou plus généralement de propriété (2), est reconnu en termes exprès par la jurisprudence (3), et confirmé par de nombreux textes (4).

---

(1) Principe constant. V. p. ex. Conseil d'Etat, 4 janvier 1918 (R. 1918, 3, 15) ; 8 avril 1921 (R. 1921, 3, 187).

(2) Les juridictions locales cessent presque toujours d'être compétentes lorsque l'Etat est en cause. La principale exception a trait aux litiges engagés en matière de marchés de fournitures ou de travaux publics devant le Conseil du contentieux administratif. Mais, devant cette juridiction, la représentation de l'Etat est organisée par l'article 2 du décret du 5 août 1881, qui en charge « l'officier du commissariat le plus élevé en grade après l'ordonnateur ».

(3) Civ. rej. 7 mars 1910 (R. 1910, 3, 145) : « Attendu que le pourvoi soutient à bon droit que l'Etat, dans les actions qui intéressent son domaine au Sénégal, ne peut pas être légalement représenté par le Ministre des colonies ». — Cour d'appel de Madagascar, 16 octobre 1901 (R. 1902, 2, 143) : « Attendu que le gouverneur général est le seul représentant de l'Etat dans la colonie ; qu'à ce titre, il a seul qualité pour intenter et soutenir les actions ou y défendre au nom de l'Etat ; que les chefs de provinces ne sont ni ses délégués, ni ses représentants ; qu'en l'absence de tous textes, on ne saurait les assimiler à des préfets ».

(4) Afrique occidentale : Décret du 1er avril 1906 (R. 1906, I, 265). Togo : Décret du 29 décembre 1922 (R. 1923, 1. 316). Madagascar : Décret du 28 septembre 1926 (R. 1926, 1, 768), art. 84. — En cette matière, aucune distinction n'étant à faire entre les anciennes colonies, le gouvernements généraux et les colonies groupées, les décrets et arrêtés sont cités sans distinction, à quelque territoire qu'ils s'appliquent.

Toutefois, au Sénégal, le gouverneur général peut déléguer à un fonctionnaire ou officier le pouvoir de représenter l'Etat en justice, en demandant ou en défendant (1).

Représentation des colonies et gouvernements généraux. — C'est également le gouverneur qui représente la colonie dans les actes à passer et les litiges à soutenir en son nom. Le principe est exprimé en termes formels par l'article 57 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (2), qui reconnaît aux colonies et aux gouvernements généraux la personnalité civile. Mais il résulte aussi de nombreux textes antérieurs ou postérieurs à ce décret, spéciaux à diverses colonies (3). Il est à remarquer que ces textes sont tous très postérieurs aux ordonnances et décrets organiques, qui sont muets sur ce point. A l'époque où les ordonnances ont été rédigées, la personnalité civile des colonies, comme celle des départements en France, était encore mal définie.

Au Sénégal, le lieutenant-gouverneur peut déléguer la représentation de la colonie à un fonctionnaire ou officier (4).

La représentation de la colonie ou du gouvernement général par le gouverneur s'exerce devant toutes les juridictions, y compris celles de la métropole (5), et à l'exclusion de toute autre représentation, notamment par le Ministre des colonies (6). Elle se produit spécialement en matière de domaine ou de propriété (7), d'impôts et taxes (8), de contrats (9) ou de responsabilité (10).

§ 35

Exceptions. — Toutefois, la représentation soit de l'Etat, soit de la colonie ou gouvernement général, par le chef de l'administration locale, est soumise à une double restriction.

En premier lieu, dans les colonies dotées d'un conseil général, l'autorisation de ce conseil, ou de la commission coloniale, est

(1) Art. 70 du décret du 4 décembre 1920, instituant un conseil colonial (R. 1921, 1, 405).

(2) R. 1913, 1, 177.

(3) Antilles et Réunion : sénatus consulte du 4 juillet 1866, art. 1er, § 5. Guyane : décret du 23 décembre 1878, art. 35, § 5. Sénégal : décret du 4 février 1879, art. 33, § 5. Inde : décret du 23 décembre 1878 : art. 35, § 5. Saint-Pierre et Miquelon : décrets du 2 avril 1885, art. 50, du 23 juillet 1897, du 3 février 1906 (R. 1906, 1,100), et du 21 juillet 1921 (R. 1922, 1, 59). Nouvelle-Calédonie : décret du 2 avril 1885, art. 49. Océanie : décrets du 28 décembre 1885, art. 48, et du 19 mai 1903, art. 2.

(4) Art. 70 précité du décret du 4 décembre 1920.

(5) Spécialement devant le Conseil d'Etat. V. p. ex. les arrêts des 7 décembre 1923 (R. 1924, 3, 186), et 3 août 1928 (R. 1928, 3, 202). Un gouverneur peut notamment intervenir devant le Conseil d'Etat, au nom de la colonie ou de la possession qu'il représente, à un recours pour excès de pouvoir formé contre une de ses décisions (Conseil d'Etat, 25 novembre 1925, R. 1296, 3, 74).

(6) Conseil d'Etat, 9 avril 1875 (Lebon, p. 288).

(7) V. p. ex. Req. rej. 4 décembre 1923, (R. 1924, 3, 193).

(8) V. p. ex. Conseil d'Etat, 8 décembre 1926 (R. 1929, 3, 97).

(9) V. p. ex. Conseil d'Etat, 25 novembre 1921 (R. 1922, 3, 8).

(10) V. p. ex. Conseil d'Etat, 10 juillet 1914 (R. 1916, 1, 54).

nécessaire pour la passation d'un grand nombre de contrats et pour toute action en justice, au nom de la colonie, tant en demande qu'en défense. Ce principe sera examiné plus loin.

En second lieu, la jurisprudence, et même plusieurs textes, ont parfois admis la représentation de certains services publics, tant de l'Etat que de la colonie, par les chefs de services, ou certains d'entre eux spécialement désignés.

Domaine et contributions — L'ordonnance du 26 décembre 1827 sur la procédure civile à l'île Bourbon (art. 5) et l'ordonnance du 19 octobre 1826 sur le même objet, aux Antilles (art. 6), modifiant et adaptant aux colonies l'article 69 du code de procédure civile, portent que l'Etat sera assigné, pour ses domaines et droits domaniaux, en la personne ou au domicile du directeur de l'intérieur ; le trésor, en la personne ou au bureau du trésorier ; les administrations ou établissements publics, en leurs bureaux, dans le lieu où réside le siège de l'administration ; dans les autres lieux, en la personne ou aux bureaux de leurs préposés. L'ordonnance du 25 janvier 1918, qui applique à la Guyane le code de procédure civile métropolitaine, n'apporte aucune modification à l'article 69 : il en est de même dans les Etablissements de l'Inde, et dans les colonies qui suivent la procédure commerciale ou celle des justices de paix (1). Sans avoir à rechercher historiquement comment s'appliquait, dans ces colonies, la disposition qui attribue au préfet la représentation du domaine, aucun doute ne subsiste plus aujourd'hui sur ce point que les attributions du directeur de l'intérieur et celle du gouverneur sont confondues.

En Afrique occidentale, le décret du 1er avril 1906 (2) attribue au gouverneur général la représentation du domaine de l'Etat et du gouvernement général ; aux lieutenants-gouverneurs celle du domaine de leurs colonies respectives.

En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général sur le domaine du 15 janvier 1903 (3) attribue au secrétaire général de l'Indo-Chine la représentation du domaine colonial (art. 25), et au chef de l'administration locale celle du domaine local (art. 33). En ce qui concerne le domaine de l'Etat, il se borne à renvoyer aux règlements ministériels : mais il paraît hors de doute que la représentation en appartient au gouverneur général.

A Madagascar, le gouverneur général représente l'Etat et la colonie pour les litiges intéressant le domaine ou le recouvrement des produits domaniaux (4). Dans cette colonie comme en Afrique occidentale, les instances se poursuivent à la requête du chef de la colonie, mais à la diligence des agents du domaine.

D'autre part, certaines administrations, notamment celle des

(1) V. le chapitre V (Organisation judiciaire), section IV, §§ 184 et suiv.
(2) R. 1906, 1, 265.
(3) R. 1903, 1, 304. On sait que la légalité de ce décret a été contestée. V. le chapitre du domaine.
(4) Décret du 28 septembre 1926 (R. 1926, 1, 768), art. 84.

douanes, ont été à diverses reprises autorisées à ester en justice en la personne de leurs directeurs ou préposés (1).

Mais ces textes sont loin de résoudre toutes les difficultés.

Au temps où le directeur de l'intérieur existait encore, la jurisprudence des tribunaux et de la Cour de cassation lui reconnaissait qualité pour représenter le domaine colonial, sauf pourtant l'obligation de n'agir qu'en vertu d'une délibération du conseil général (2), et aussi pour représenter les divers services placés dans ses attributions, notamment ceux des contributions de toute nature (3). En pratique, c'était en effet le directeur de l'intérieur qui représentait la colonie dans les instances intéressant le contentieux des impôts et taxes (4).

Cette jurisprudence se fondait sur trois motifs d'inégale valeur.

Elle posait, en principe, d'abord, que le fonctionnaire chargé d'un service a qualité pour agir en justice au nom de ce service, autrement dit de la colonie dont ce service relève. Exprimée incidemment par l'arrêt de la Chambre des requêtes du 17 février 1896, cette théorie est développée et professée par un arrêt de rejet de la Chambre civile du 23 février 1910 (5), rendu dans une espèce où il s'agissait de la représentation du domaine de l'Etat, mais au Sénégal, colonie où les textes cités plus haut n'ont pas d'application, et à une époque où la question n'avait pas encore été tranchée par le décret du 1er avril 1906. L'arrêt, après avoir reconnu « qu'aucune disposition légale n'avait expressément déterminé l'autorité qui serait chargée, au Sénégal, d'ester en justice au nom du domaine de l'Etat », décide « qu'à raison de ce silence, il y a lieu d'attribuer l'exercice des actions domaniales au fonctionnaire investi par les textes organiques du décret d'administrer le domaine national dans la colonie », c'est-à-dire au commissaire de la marine, remplacé en 1882 par un directeur de l'intérieur, dont les attributions avaient, en 1898, passé au gouverneur, qui, en centralisant entre ses mains l'ensemble de l'administration civile, « avait nécessairement la gestion du domaine de l'Etat, et, *par voie de conséquence*, le pouvoir de le représenter en justice ».

---

(1) Sénégal : arrêté local du 29 juin 1865, art. 19 et 23 (Crim. rej. 18 décembre 1919, R. 1919, 3, 246). Cpr. pour l'Afrique occidentale le décret du 27 novembre 1915 (R. 1916, 1, 65), réglementant le service des douanes, art. 136, 138, 141 et 143. — Côte des Somalis : décret du 23 juin 1921 (R. 1921, 1, 929), art. 122, 124, 127 et 129 (Civ. cass. 5 juin 1929, R. 1929, 3, 119). — V. aussi l'arrêt de la Cour d'appel de la Guadeloupe du 17 mai 1913 (R. 1913, 3, 292), qui reconnaît au directeur de l'enregistrement le pouvoir d'engager et de soutenir les instances en vertu de l'article 14 de la loi du 10-27 mai 1791. — On pourrait citer beaucoup d'autres textes spéciaux. V. l'article de doctrine sur la représentation en justice des colonies des administrations publiques et du domaine de l'Etat (R. 1906, 2, 17).

(2) Civ. cass. 28 mars 1893 (D. 94, 1, 293).

(3) Req. rej. 17 février 1896 (D. 97, 1, 94).

(4) Cour d'appel de la Martinique, 20 mai 1898 (R. 1898, 2, 147) : arrêt rendu en matière de droit de statistique. — Trib. sup. de la Guyane, 31 décembre 1896 (R. 1899, 2, 13) : arrêt rendu en matière de droit d'importation. — Cour d'appel de Bordeaux, 23 mai 1899 (R. 1899, 2, 145) : arrêt en matière de droits de consommation.

(5) R. 1910, 3, 93.

Mais le Conseil d'Etat s'est prononcé nettement en sens contraire par un arrêt du 21 novembre 1900 (1), qui déclare irrecevable une déclaration de recours formée au nom de la colonie de la Réunion contre une décision du conseil du contentieux administratif rendue en matière de patentes, par la raison qu' « aucune disposition de loi ou de règlement n'autorisait le directeur de l'intérieur à représenter la colonie en justice ». Comme l'article 104 § 45 de l'ordonnance du 21 août 1825 place expressément dans les attributions de ce directeur « l'administration des contributions directes, la confection des rôles, l'établissement et la vérification des recensements et la délivrance des patentes, il s'en suit que le sens de l'arrêt précité n'est pas douteux. Il signifie qu'il ne suffit pas qu'un fonctionnaire soit chargé d'un service pour représenter en justice ce service, ou plus exactement l'Etat ou la colonie dont il dépend.

Le même principe a été appliqué au secrétaire général, qui a été déclaré non recevable à exercer une action en justice dans les matières même dont il est spécialement chargé (2).

Un autre motif, beaucoup plus grave, était tiré par la Chambre des requêtes, en 1896, de la procédure spéciale en matière de contributions, qui comporte notamment une contrainte, une opposition à contrainte avec assignation à jour fixe, et des formalités très simplifiées. Cette procédure paraissait, non sans raison, difficilement conciliable avec la mise en cause du gouverneur et encore plus la délibération du Conseil général. La Chambre des requêtes ajoutait même, en ce qui concerne le Conseil général, ce troisième motif, très sérieux, que reconnaître au Conseil général le droit d'autoriser les poursuites en matière de contributions serait lui donner le pouvoir de faire remise d'une taxe à un contribuable en refusant l'autorisation. Le même raisonnement pourrait même s'appliquer au gouverneur.

L'argument a été repris par d'autres arrêts : c'est ainsi que la Cour d'appel de l'Afrique occidentale, le 9 février 1912 (3), déclarait l'administration des douanes régulièrement représentée par le chef de service.

Mais les arrêts précités n'ont pas fait jurisprudence. Dès le 18 juillet 1900 (4), la Chambre des requêtes décidait que, même en matière douanière, à la Guadeloupe, la procédure ordinaire du dépôt préalable du mémoire au gouverneur et de la délibération du Conseil général devait être observée à peine de nullité. Même solution en Cochinchine, au moins en ce qui concerne la délibéra-

(1) R. 1902, 3, 65.

(2) Cour d'appel de Nouméa, 22 novembre 1902 (R. 1903, 3, 87). Cour d'appel de Pondichery, 23 janvier 1904 (R. 1905, 3, 117). Le premier de ces arrêts a été rendu en matière d'enregistrement, matière spécialement déléguée au secrétaire général par arrêté du gouverneur du 14 octobre 1899 ; le second en matière non spécifiée, mais en l'absence de toute délégation du gouverneur.

(3) R. 1912, 1, 129. L'arrêt constate, il est vrai, subsidiairement que le chef de service agissait en vertu des ordres du lieutenant-gouverneur, agissant lui-même par délégation du gouverneur général.

(4) R. 1900, 2, 85.

tion du conseil colonial, par arrêt de cassation de la Chambre civile du 18 octobre 1904 (1). Le 10 décembre 1907, la Chambre des requêtes se fondait sur l'urgence pour décider que le gouverneur de la Réunion, dont la qualité n'était d'ailleurs pas contestée, avait pu défendre à une instance en matière de douanes sans que le Conseil général eût été consulté (2). Deux arrêts de cassation des 26 avril 1910 (3), pour la Guadeloupe, et 30 octobre 1923 (4) pour la Nouvelle-Calédonie, en matière de douanes ou de droits perçus par le service des douanes, ont prononcé l'annulation d'instances soutenues par le gouverneur sans autorisation du conseil général ou de la commission coloniale, ce qui implique à plus forte raison l'irrégularité de toute procédure spéciale où n'auraient figuré que des chefs de service.

Pourtant, un arrêt de rejet de la Chambre civile du 14 février 1928 (4), après avoir déclaré en principe que « si le gouverneur général de l'Indo-Chine a des pouvoirs très étendus, il ne s'ensuit pas que seul il puisse représenter en justice les pays placés sous son autorité », reconnaît au directeur des finances le droit de représenter le gouvernement général dans une instance relative à des droits de timbre et d'enregistrement. Cet arrêt se fonde sur les articles 67 de l'arrêté du 16 avril 1916, sur l'enregistrement, 70 et 72 de l'arrêté de même date sur le timbre, qui sont loin d'être explicites (5).

D'autre part, c'est sur la requête du gouverneur général de l'Indo-Chine, représentant le gouvernement général, que le Conseil d'Etat a annulé pour incompétence une décision du conseil du contentieux administratif statuant en matière de taxe sur les tabacs et sur une demande d'indemnité formée à raison de la perception de cette taxe, et renvoyé le gouvernement général et les parties devant l'autorité judiciaire (6).

---

(1) R. 1905, 3, 5.
(2) R. 1908, 3, 66.
(3) R. 1910, 3, 249.
(4) R. 1928, 3, 166.
(5) V. les arrêtés du 16 avril 1916, R. 1917, 1, 525. Les articles cités ne donnent pas qualité au directeur des finances pour représenter l'administration en justice. Mais ils soumettent les instances à la procédure spéciale. Cette disposition semble donc avoir paru suffisante pour écarter les formes ordinaires, c'est-à-dire la représentation par le gouverneur général, aucun corps électif ne fonctionnant auprès de lui. — Il est possible aussi que la Chambre civile, qui ne vise que les articles 2, 3 et 4 du décret du 20 octobre 1911 sur le gouvernement général, et 4 et 7 du décret du 31 juillet 1898, créant le budget général, n'ait pas trouvé ces textes très explicites sur le pouvoir du gouverneur général de représenter l'Indo-Chine en justice. Mais l'article 57 du décret du 30 décembre 1912, cité plus haut, décide en termes exprès que dans les groupes de colonies constituées en gouvernements généraux, le gouverneur général représente le groupement. Aucune différence ne sépare les gouverneurs généraux des gouverneurs en cette matière. L'arrêt du 14 février 1918 peut donc être considéré comme un retour à la jurisprudence de l'arrêt de la Chambre des requêtes précité du 17 février 1896. — L'arrêt précité de la Chambre civile du 5 juin 1929, rendu en matière de douanes pour la Côte des Somalis, se fonde sur un texte très précis qui ne laisse place à aucun doute.
(6) Conseil d'Etat, 8 décembre 1926 (R. 1929, 3, 97).

Dans la matière spéciale de l'immatriculation, plusieurs arrêts de la Cour d'appel de Madagascar (1) avaient admis que l'Etat pouvait être représenté par le receveur des domaines, conservateur de la propriété foncière. Il est plus exact de dire que, même en cette matière, l'Etat ou les colonies sont représentés par le gouverneur ou gouverneur général, mais que l'instance peut être poursuivie à la diligence des agents du domaine ou de fonctionnaires désignés par le chef de la colonie (2). Cette disposition est d'ailleurs spéciale aux instances domaniales et ne saurait être étendue aux autres matières (3).

Chemins de fer. — La question s'élève en termes spéciaux en ce qui concerne les chemins de fer qui appartiennent aux colonies ou aux gouvernements généraux et qui sont gérés directement en régie. Un arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale du 23 mars 1923 (4) a jugé que le gouverneur général avait seul qualité pour figurer dans les instances relatives au fonctionnement du service du chemin de fer de Thiès à Kayes. Cette décision ne paraît pas tenir compte des dispositions des articles 1 et 3 de l'arrêté du 26 mars 1915 (5), qui organise ce service dans des conditions très analogues à celles des décrets qui ont organisé dans la métropole le service des chemins de fer de l'Etat. De même, à la Réunion, l'article 2 du décret du 5 mai 1897, reproduit par l'article 33 du décret du 12 avril 1930 (6), attribue au directeur du chemin de fer le pouvoir d'intenter ou de soutenir, devant les juridictions de tout ordre, toutes actions relatives à l'exploitation, à l'entretien et aux travaux neufs. Les mêmes pouvoirs ont été conférés au directeur du chemin de fer de la Côte d'Ivoire (7). L'article 5 de l'arrêté du gouverneur général du 19 août 1910 (8) donne qualité au directeur du chemin de fer Tananarive-Côte Est pour intenter ou défendre, avec l'autorisation du gouverneur général en conseil d'administration, toutes actions intéressant l'exploitation, et faire appel ou opposition devant les tribunaux ordinaires avec l'assentiment du gouverneur général.

---

(1) Arrêts du 5 décembre 1900 (R. 1901, 3, 117) ; 30 avril 1902 (R. 1902, p. 114) ; 19 novembre 1902 (R. 1903, 3, 79).

(2) Décret du 1er avril 1906 pour l'Afrique occidentale, (R. 1906, 1, 265), art. 3. Décret du 28 septembre 1926 pour Madagascar (R. 1926, 1, 768), art. 84. — V. Trib. de 1re inst. de Dakar, 29 février et 7 mars 1908 (R. 1908, 3, 162), où le receveur des domaines est qualifié assez incorrectement de « représentant légal du domaine de l'Etat » ; Cour d'appel de Madagascar, 29 avril 1914 (R. 1914, 3, 173) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 18 février 1916 (R. 1916, 3, 132).

(3) Par exemple à la matière de l'expropriation. V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 6 juillet 1906, (R. 1906, 3, 235.)

(4) R. 23, 3, 56. V. la note.

(5) R. 1916, 1, 207. — Il est vrai que cet arrêté émane du gouverneur général. Mais le gouverneur général a le pouvoir d'organiser les services. V. le chapitre III (législation), § 136. — Le texte actuellement en vigueur, qui reproduit l'ancien, est l'article 10 de l'arrêté du 29 octobre 1925 (R. 1926, 1, 389).

(6) R. 1930, 1, 513.

(7) Arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 30 décembre 1924 (R. 1926, 1, 348), art. 6.

(8) R. 1912, 1, 470.

Opposition d'intérêts. — En cas d'opposition d'intérêts entre l'Etat et la colonie, certains textes prévoient une représentation spéciale de la colonie, notamment par un membre de la commission coloniale désigné par elle (1). Mais la plupart des décrets cités plus haut sont muets sur la question.

La représentation de la colonie par un mandataire spécial a lieu, en ce cas, même devant le Conseil d'Etat, bien que l'Etat n'y soit plus représenté par le gouverneur, mais par le Ministre (2).

Colonies groupées. — Aucune distinction n'est à faire, en ce qui concerne la représentation de l'Etat ou des colonies en justice et dans les actes, entre les colonies autonomes et celles qui sont comprises dans un groupement (3). C'est ce que décide en termes exprès l'article 57 précité du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, et ce que décidaient déjà, pour l'Afrique occidentale, en matière domaniale, le décret précité du 1er avril 1906 (4) et pour l'Indo-Chine, l'article 33 de l'arrêté précité du 15 janvier 1903 sur le domaine (5). L'article 25 du même arrêté confère la représentation du domaine colonial au secrétaire général (6).

SECTION IV.

Intérimaires et délégués.

§ 36

Gouverneurs intérimaires. — Les gouverneurs des colonies peuvent, comme tous les fonctionnaires, être remplacés par des intérimaires. Mais, alors que la nomination des intérimaires rentre

(1) Décret du 2 avril 1885 pour Saint-Pierre et Miquelon, art. 50 (aujourd'hui abrogé). Décret de la même date pour la Nouvelle-Calédonie, art. 49. Décret précité du 1er avril 1906 pour l'opposition d'intérêts entre l'Etat et le gouvernement général de l'Afrique occidentale : ce dernier est représenté en ce cas par le secrétaire général.

(2) Conseil d'Etat, 10 mai 1912, (R. 1912, 3, 172).

(3) V. Conseil d'Etat, 8 juin 1923 (R. 1924, 3, 77).

(4) Avant le décret du 1er avril 1906, la jurisprudence locale attribuait aux lieutenants-gouverneurs, en Afrique occidentale, la représentation de l'Etat (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 28 mars 1904 (R. 1905, 3, 62); Tribunal de Dakar, 31 janvier 1905 (R. 1905, 3, 94). En sens contraire, Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 juillet 1905 (R. 1905, 3, 217). Cette solution avait été approuvée, sur pourvoi, par l'arrêt de rejet déjà cité de la Chambre civile du 23 février 1910 (R. 1910 3, 93), rendu après le décret du 1906, mais sur une instance engagée et un arrêt rendu antérieurement à ce décret. Elle était justifiée : les lieutenants-gouverneurs sont en effet revêtus de tous les pouvoirs qui n'ont pas été attribués expressément ou nécessairement au gouverneur général.

(5) R. 1903, 1, 304.

(6) Cette attribution est incontestablement régulière, le gouverneur général ayant une faculté illimitée de délégation de ses pouvoirs au secrétaire général. V. §. 37.

dans les pouvoirs normaux des gouverneurs (1),l'intérim des gouverneurs (ou gouverneurs généraux) est, par la force des choses, soumis à des règles spéciales.

Ces règles sont tracées par le décret du 6 février 1928 (2), qui pose en principe qu'il est pourvu par décret à l'intérim des fonctions de tous les chefs de colonie (gouverneur général, gouverneur, résident supérieur, commissaire de la République, lieutenant-gouverneur, résident de France aux Nouvelles-Hébrides). Il n'est fait exception que pour les administrateurs du territoire de Dakar et du territoire de Kouang-tchéou-wan, dont l'intérim est assuré par arrêtés des gouverneurs généraux respectifs.

La désignation de l'intérimaire doit être préalable, lorsque le chef de la colonie ou du territoire quitte son poste pour se rendre en congé ou en mission en France (3).

Lorsque le poste devient vacant par décès du titulaire ou pour toute autre cause, ou en cas d'empêchement absolu pour le titulaire de remplir ses fonctions, il est immédiatement pourvu, sur place, à l'expédition des affaires courantes par le secrétaire général ou le fonctionnaire le plus élevé en grade,et il en est immédiatement donné avis au ministre : le décret nommant l'intérimaire est pris dans le plus bref délai. Lorsqu'il s'agit du chef d'une colonie ou pays de protectorat faisant partie d'un gouvernement général, ou du résident de France aux Nouvelles-Hébrides, le fonctionnaire chargé de l'expédition des affaires courantes est désigné par le gouverneur général ou le haut-commissaire de France (4). Les mesures prises sur place par les gouverneurs généraux ne peuvent d'ailleurs modifier en rien, même provisoirement, les affectations des gouverneurs, résidents supérieurs et lieutenants-gouverneurs (5).

Enfin le décret prévoit le cas où le chef de la colonie se déplace dans l'étendue du territoire placé sous son autorité, ou se rend en mission dans un pays étranger voisin (6). En pareil cas, il peut donner délégation au secrétaire général, ou, à défaut de secrétaire général, au fonctionnaire le plus élevé en grade pour l'expédition des affaires courantes.

On peut se demander quel est le sens exact du terme : « affaires courantes ». Il ne paraît pas douteux qu'il ne doive être entendu largement. En pratique, les secrétaires généraux chargés des

---

(1) V. le chapitre VIII (Fonctionnaires), § 289
(2) R. 1928, 1, 173.
(3) Art. 4 du décret.
(4) Art. 5.
(5) Art. 6.
(6) Art. 7. — On pourrait de demander ce qui se passerait au cas où la mission serait donnée pour un pays étranger non voisin. Le cas n'est guère que théorique. On ne conçoit pas un gouverneur déplacé en mission pour un pays très distant. L'expression : pays voisin, doit d'ailleurs s'entendre fort largement, et s'appliquer à tous les pays avec lesquels le gouverneur est en relations normales. Lors de la visite du gouverneur général de l'Indo-Chine au gouverneur néerlandais, à Batavia, en 1929, délégation a été donnée par lui au secrétaire général dans les termes de l'article 7.

affaires courantes, prenant cette qualité dans les actes, édictent jusqu'à des arrêtés réglementaires importants.

Attributions des intérimaires. — En ce qui concerne les intérimaires proprement dits, régulièrement nommés par l'autorité compétente et sans restriction aux affaires courantes, la règle, pour les fonctionnaires ordinaires, est que l'intérimaire est investi exactement des mêmes pouvoirs que le fonctionnaire titulaire qu'il remplace (1). Mais cette règle ne saurait s'appliquer dans toute sa rigueur aux chefs de colonie. Une décision présidentielle du 10 mai 1896 (2) soustrait à la compétence des gouverneurs intérimaires «toute décision ou tout mouvement du personnel pouvant modifier le service qui leur a été confié intérimairement ». Elle reconnaît pourtant que les pouvoirs des intérimaires peuvent être restreints ou étendus par la délégation qui leur a été donnée, et même qu'en cas de nécessité urgente, ils peuvent, soit télégraphier pour demander des ordres, soit prendre d'office, sous leur responsabilité, les mesures indispensables, à charge d'en rendre compte dans le plus bref délai.

Malgré l'élasticité de ces dispositions, le Conseil d'Etat attribue à la décision en question la valeur d'une règle de droit et se reconnaît le pouvoir d'apprécier si l'intérimaire s'est tenu dans la limite de ses pouvoirs (3). Par l'arrêt cité, il a jugé que la mise à la retraite d'office d'un fonctionnaire rentre au nombre des mesures qui peuvent être prises par un gouverneur intérimaire. Un arrêt du 22 mai 1925 (4) a reconnu aussi à un gouverneur intérimaire le pouvoir de faire cesser les fonctions de secrétaire général confiées à titre d'intérim à un administrateur des colonies par le gouverneur titulaire. Un gouverneur général par intérim de Madagascar a pu déléguer au secrétaire général tout ou partie de ses fonctions, notamment celle de promulguer les lois et décrets (5).

En réalité, les seuls actes interdits aux gouverneurs intérimaires sont ceux qui bouleverseraient ou désorganiseraient les services.

Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que pendant la durée des intérims des gouverneurs, il ne reste plus personne pour exercer les fonctions qui leur seraient interdites. Il est, en effet, de principe que le fonctionnaire titulaire qui vient à être remplacé par un intérimaire perd tout pouvoir à partir du moment où l'intérimaire est entré en fonctions, et ne recouvre ses attributions que par son retour dans la colonie et sa reprise du service. Ce principe s'applique rigoureusement aux chefs des colonies. C'est ainsi qu'un gouverneur général, nommé par décret alors que la colonie est administrée

(1) V. plus loin le chapitre VIII (Fonctionnaires), § 289.
(2) V. le texte de cette décision en note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 mai 1921 (R. 1923, 3, 114).
(3) Même arrêt.
(4) R. 1926, 3, 4.
(5) Cour d'appel de Madagascar, 16 juin 1911 (R. 1911, 3, 291), et sur pourvoi, Crim. rej. 6 février 1914 (R. 1914, 3, 139).

par un intérimaire, ne peut valablement, tant qu'il n'a pas rejoint son poste,procéder à des inscriptions d'office sur le tableau d'avancement : l'intérimaire avait seul qualité à cet effet (1).

§ 37

Délégation de pouvoirs. — Aucune des ordonnances, aucun des décrets qui ont organisé les colonies autonomes, ne contiennent de dispositions permettant au gouverneur de déléguer ses pouvoirs. La présence, aux côtés du gouverneur, de hauts fonctionnaires (commandant militaire, ordonnateur, directeur de l'intérieur), investis d'attributions très étendues et appelés à le remplacer le cas échéant,rendait toute délégation superflue.La disposition de l'article 65 § 2 du décret du 12 décembre 1874 sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui autorise le gouverneur à déléguer au commandant militaire une partie des attributions militaires dont il est investi, est tout-à-fait exceptionnelle.

Le décret du 21 mai 1898 (2), qui a supprimé les directeurs de l'intérieur et a créé des secrétaires généraux,décidait à l'article 3 que le secrétaire général remplaçait de plein droit le gouverneur en cas de mort,d'absence ou d'empêchement, à moins d'une désignation spéciale faite par le ministre. Mais il n'autorisait pas le gouverneur à lui déléguer ses attributions. Pourtant le ministre des colonies, se fondant sur l'article 3, aux termes duquel le gouverneur était « assisté d'un secrétaire général », avait, par dépêche des 8 juin et 18 novembre suivant (3), interprété le décret en ce sens que le gouverneur pouvait, sous sa responsabilité, confier au secrétaire général tels pouvoirs qu'il jugerait utile. Effectivement, les gouverneurs avaient usé de ce pouvoir : le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, notamment, par un arrêté du 14 octobre 1899, avait confié au secrétaire général la surveillance des divers services de l'administration locale (4). La jurisprudence locale limitait pourtant cette délégation,et refusait de l'étendre à la représentation en justice (5).

La situation a été régularisée par le décret du 2 juillet 1913 (6), dont l'article 2 porte en termes exprès que « le gouverneur peut déléguer au secrétaire général (7) tout ou partie de ses pouvoirs pour une ou plusieurs catégories d'affaires ; cette délégation est portée à la connaissance du ministre des colonies ».

---

(1) Conseil d'Etat, 27 novembre 1922 (R. 1923, 3, 22).

(2) R. 1898, 1, 203.

(3) V. le texte de la dépêche du 8 juin 1898, reproduit aux motifs du jugement du tribunal civil de Nouméa du 9 juillet 1902 (R. 1903, 3, 87).

(4) Même jugement. V. aussi Trib. correct. de Nouméa, 2 novembre 1902 (R.1904, 3, 254).

(5) Jugements précités, et Cour d'appel de Pondichery, 23 janvier 1904 (R. 1905, 3, 117).

(6) R. 1913, 1, 690.

(7) Dans les quelques colonies où le secrétaire général a été supprimé, il n'est pas douteux que la délégation ne puisse être donnée au fonctionnaire le plus élevé en grade. V. p. ex. l'art. 2 du décret du 25 mars 1924, supprimant le secrétaire général de la Côte de Somalis (R. 1924, 1, 235).

A ce texte, il faut ajouter la disposition, mentionnée plus haut, de l'article 7 du décret du 6 février 1928, qui autorise le gouverneur, en cas de déplacement à l'intérieur du territoire, ou de mission à l'extérieur, à donner délégation au secrétaire général, s'il en existe, ou au fonctionnaire le plus élevé en grade, pour l'expédition des affaires courantes.

Il résulte de ces divers textes que le gouverneur a un double droit : 1° il peut, sans condition et à toute époque, déléguer au secrétaire général ou au fonctionnaire qui le remplace une partie de ses attributions ; 2° il peut, mais seulement en cas de déplacement ou de mission, lui déléguer l'ensemble de ses pouvoirs, dans la limite des affaires courantes.

Le pouvoir de délégation a été d'ailleurs accordé en diverses matières par des textes spéciaux : par exemple, au Sénégal, le lieutenant-gouverneur peut déléguer à un fonctionnaire ou à un officier le droit de représenter la colonie en justice (1).

Ces dispositions s'appliquent certainement aux colonies ou territoires groupés en gouvernements généraux (2) : mais elles sont sans application aux gouvernements généraux (3).

Le pouvoir de délégation des gouverneurs généraux résulte des textes qui les ont institués. Ce pouvoir n'a pas de limites à Madagascar, en Indo-Chine et en Afrique occidentale (4), en ce qui concerne le secrétaire général. Le gouverneur général de l'Indo-Chine peut, de plus, déléguer au gouverneur de la Cochinchine, aux résidents supérieurs du Tonkin, de l'Annam, du Cambodge, du Laos, et à l'administrateur du territoire de Quang-tchéou-wan, tout ou partie des pouvoirs qu'il tient des articles 3 et 4 du décret du 20 octobre 1911 (5), c'est-à-dire les pouvoirs d'organisation des services et de nomination des fonctionnaires. Le gouverneur général de l'Afrique occidentale peut déléguer aux lieutenants-gouverneurs, par décision spéciale et limitative, et sous sa responsabilité, son droit de nomination (6). Il peut aussi déléguer aux lieutenants-gouverneurs les crédits du budget général (7). Le gouverneur général de Madagascar et dépendances est autorisé à

(1) Art. 70 du décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 405).

(2) Art. 5 du décret du 2 juillet 1913 (Arg. a contrario), et art. 8 du décret du 6 février 1928.

(3) Décret du 2 juillet 1913, art. 5. Décret du 6 février 1928, art. 7.

(4) Madagascar : décret du 11 décembre 1895, art. 3 : « Il (le résident général) peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au secrétaire général de la résidence générale, qui est appelé à le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement » ; décret du 23 mars 1918 (R. 1918, 1, 48), art. 2 : « Le gouverneur général est assisté d'un secrétaire général ayant le grade de gouverneur et nommé par décret, auquel il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs ». — Indo-Chine : décret du 20 octobre 1911, modifié par le décret du 2 décembre 1925 (R. 1926, 1, 323), art. 8 : « Le gouverneur général peut déléguer au secrétaire général tout ou partie des pouvoirs qui lui sont confiés par le présent décret ».—Afrique occidentale: décret du 15 novembre 1916 (R. 1917, 1, 22), art. 2 : «Le gouverneur général est assisté d'un secrétaire général du gouvernement général..., auquel il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs ». — V. pour l'Indochine, Conseil d'Etat, 23 juillet 1929 (R. 1931).

(5) Art. 5 du décret du 20 octobre 1911 (R. 1912, 1, 138).

(6) Décret du 18 octobre 1904 (R. 1905, 1, 6), art. 4.

(7) *Ibid.*, art. 9.

déléguer aux chefs de service et aux chefs de province les pouvoirs qui lui sont attribués par les règlements et qui ne nécessitent pas l'intervention du conseil d'administration. Il est également habilité à transférer aux subordonnés des chefs de service, dans les circonscriptions administratives de la colonie, et aux chefs de district, dans les provinces, les pouvoirs attribués par les règlements aux chefs de service et aux chefs de province (1).

Le décret du 15 janvier 1910, sur le gouvernement de l'Afrique équatoriale (2), porte seulement, à l'article 3, que « le gouverneur général peut, par décision spéciale et limitative, prise sous sa responsabilité, déléguer aux lieutenants-gouverneurs son droit de nomination et de répartition », et à l'article 10, que « le gouverneur général, ordonnateur du budget général et des budgets annexes, a la faculté de confier ce pouvoir par délégation spéciale au secrétaire général du gouvernement général » et qu' « il peut déléguer les crédits du budget général et des budgets annexes au lieutenant-gouverneur ». Il n'en était pas moins de pratique constante, même avant 1928, que le gouverneur général déléguait à un lieutenant-gouverneur l'expédition des affaires courantes.

L'article 7 § 2 du décret du 6 février 1928 confirme expressément « le pouvoir que les gouverneurs généraux tiennent des règlements organiques propres à chacun des groupes de colonies formant gouvernement général de consentir, dans les conditions et les limites fixées par lesdits règlements organiques, des délégations de leurs attributions aux gouverneurs, lieutenants-gouverneurs, résidents supérieurs et administrateurs de territoires placés sous leur autorité ».

Le même article attribue également, comme il a été dit plus haut, aux gouverneurs généraux en déplacement à l'intérieur ou en mission le pouvoir de confier au secrétaire général ou à son intérimaire l'expédition des affaires courantes. Le gouverneur général de l'Indo-Chine peut même, lorsqu'il s'absente, accompagné du secrétaire général, faire cette délégation a l'un des chefs d'administration locale, à son choix.

Les articles 103 et 104 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (3) autorisent les gouverneurs et les gouverneurs généraux à déléguer à des fonctionnaires de leur choix leurs pouvoirs d'ordonnateurs des budgets généraux, locaux ou annexes.

Au Togo et au Cameroun, les décrets du 23 mars 1921 (4), qui définissent les pouvoirs des commissaires de la République, se bornent à les autoriser à déléguer spécialement aux chefs de service placés sous leurs ordres les pouvoirs qui leur appartiennent en qualité d'ordonnateurs des budgets des territoires et des budgets annexes.

Aux Nouvelles-Hébrides, le haut-commissaire de France peut

(1) Décret du 25 décembre 1925 (R. 1926, 1, 331).
(2) R. 1910, 1, 144.
(3) R. 1913, 1, 177.
(4) R. 1921, 1, 654 et 671.

déléguer son autorité au commissaire-résident à Port-Vila, dans la mesure où il le juge utile et en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la convention du 20 octobre 1900 (1).

SECTION V.

Situation personnelle et responsabilité des gouverneurs.

§ 38

Interdictions diverses. — Les articles 82 et 87 des ordonnances de 1825 et 1827 interdisent aux gouverneurs des Antilles et de la Réunion, pendant la durée de leurs fonctions, d'acquérir des propriétés foncières ou de contracter mariage dans la colonie sans autorisation. Cette disposition est reproduite par les ordonnances organiques des autres colonies et par les décrets des 12 décembre 1874 et 28 décembre 1885, sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de l'Océanie. Elle s'applique aux colonies groupées dans les gouvernements généraux d'Afrique occidentale et équatoriale, où l'ordonnance du 7 septembre 1840 sur le gouvernement du Sénégal a été rendue applicable (2). Mais rien de semblable n'a été édicté ni pour la Cochinchine, ni pour les gouvernements généraux. La sanction, au reste, serait d'ordre purement administratif : le gouverneur qui se permettrait d'enfreindre ces prescriptions s'exposerait à la révocation.

§ 39

Inviolabilité. — Les articles 79 et 84 des ordonnances de 1825 et 1827 édictent des règles spéciales ayant pour but de soustraire les gouverneurs à toute action en justice et à toute poursuite dans la colonie pendant l'exercice de ses fonctions. Toute action dirigée contre eux doit être portée devant les tribunaux de France, suivant les formes prescrites par les lois de la métropole. Enfin aucun acte ni aucun jugement ne peuvent être mis à exécution contre le gouverneur, ce qui doit s'entendre même des actes passés ou des jugements rendus dans la métropole, mais exclusivement de l'exécution dans la colonie.

Ces dispositions se retrouvent dans toutes les ordonnances organiques et dans les décrets de 1874 et de 1885.

---

(1) Décret du 22 mars 1907 (R. 1908, 1, 376).

(2) Les décrets qui ont étendu aux diverses colonies de l'Afrique occidentale et au Congo l'ordonnance du 7 septembre 1840 sur le gouvernement du Sénégal (V. chap. 1er § 23) n'édictent l'application à ces colonies de l'ordonnance du 7 septembre 1840 qu'en ce qui concerne les pouvoirs des lieutenants-gouverneurs. On doit néanmoins considérer que ces « pouvoirs » doivent s'exercer dans les mêmes conditions que dans les colonies autonomes, et spécialement sous la condition des obligations qui leur sont corrélatives.

Elles ont été complétées, pour les Antilles et la Réunion, par la loi du 8 janvier 1877, et pour les colonies de la Guyane, du Sénégal, de Saint-Pierre et Miquelon, de Mayotte et Nossi-Bé, de la Cochinchine, de la Nouvelle-Calédonie, de l'Océanie et de l'Inde, par les décrets du 6 mars suivant, qui ont ajouté à l'article 121 du code pénal une disposition étendant la peine de la dégradation civique, pour forfaiture, à tous officiers de police judiciaire, tous procureurs généraux, tous substituts, tous juges, qui auraient provoqué, donné ou signé des mandats, ordonnances ou jugements contre le gouverneur, ou qui auraient autorisé contre lui un acte de cette nature sans les autorisations prescrites par les lois de l'Etat. La même peine frappe les officiers ministériels qui auraient mis de pareils actes à exécution.

Ces dispositions s'appliquent à la Cochinchine, où les articles précités des ordonnances n'avaient pas d'équivalents. Elles s'appliquent également aux colonies groupées de l'Afrique occidentale et équatoriale. Mais elles laissent de côté les gouvernements généraux et les pays de protectorat. Cette lacune a été comblée, pour l'Indo-Chine, par le décret du 27 novembre 1922 (1), qui reproduit le texte des ordonnances, en l'appliquant au gouverneur général, au gouverneur de la Cochinchine et aux résidents supérieurs.

Aucune disposition analogue n'a été prise pour Madagascar (2), les gouvernements généraux de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale. Mais la jurisprudence reconnaît que le décret du 6 mars 1877 leur est applicable (3).

§ 40

Responsabilité. — Enfin les articles 79 §§ 1er et 2 et 82 des ordonnances de 1825 et de 1827, reproduits par toutes les autres et par les décrets de 1874 et de 1885, sont relatifs à la responsabilité du gouverneur. Ils posent en principe que le gouverneur peut être poursuivi pour trahison, concussion, abus d'autorité ou désobéissance aux ordres du gouvernement métropolitain. Toutefois, ajoute le texte, il ne peut être recherché lorsqu'il a agi conformément aux propositions ou aux représentations des chefs d'administration (4).

Les articles 79 §§ 3 et 4 et 83 portent encore que « soit que les poursuites aient lieu à la requête du gouvernement, soit qu'elles s'exercent sur la plainte d'une partie intéressée, il y est procédé conformément aux règles prescrites en France à l'égard des agents

(1) R. 1923, 1, 355.

(2) Il n'est pas possible d'appliquer à cette colonie les lois et décrets sur la matière antérieurs à la conquête, en vertu du principe général d'application de la législation métropolitaine établi par la jurisprudence (V. le chapitre III (Législation), § 110) : car ces lois et décrets sont tous faits pour certaines colonies spécialement déterminées.

(3) V. plus bas, § 138, p. 329, et chap. VI (Droit public), § 152.

(4) Le décret de 1885 ajoute : « ou de service placés sous son autorité immédiate ». Il supprime, au § précédent, le fait de désobéissance aux ordres du gouvernement.

du gouvernement » ; — et que, « dans le cas où le gouverneur est recherché pour dépenses indûment ordonnées en deniers, matières ou main-d'œuvre, il y est procédé administrativement » (1).

Ces textes un peu surannés, mais encore en vigueur (2), et sans application d'ailleurs partout où ne s'appliquent pas les ordonnances et décrets organiques, appellent diverses observations.

D'abord, l'énumération des faits pour lesquels le gouverneur peut être poursuivi n'est pas limitative. Elle laisse subsister la responsabilité pénale ou même civile du gouverneur à raison de touts autres faits quelconques, délits ou quasi-délits (3). Il n'existe aucune raison pour soustraire les gouverneurs, gouverneurs généraux ou chefs de colonies à la responsabilité ordinaire des fonctionnaires et administrateurs, à la seule condition que les actions et poursuites ne soient ni exercées ni poursuivies dans la colonie pendant qu'ils en ont le gouvernement.

Ensuite, sur les quatre faits énumérés par les textes ci-dessus, deux seulement, la concussion et l'abus d'autorité, sont réprimés par le code pénal. Le terme de « trahison » n'est pas employé par le code : mais il peut s'appliquer à des crimes ou délits que le code prévoit. La désobéissance n'est point un délit. On peut se demander, dans ces conditions, de quel genre de poursuites il peut s'agir (4).

La disposition qui renvoie « aux règles prescrites en France à l'égard des agents du gouvernement » fait manifestement allusion à l'autorisation de poursuites exigée par l'article 75 de la constitution de l'an VIII. L'abrogation de cet article 75, prononcée dans la métropole par le décret du 19 septembre 1870, a été étendue aux colonies par les décrets des 2 et 10 décembre 1880 et l'instruction ministérielle du 30 (5). S'étend-elle aussi aux poursuites contre les gouverneurs ? La question, que la Chambre criminelle

---

(1) Le décret de 1885 omet les mots : « à l'égard des agents du gouvernement » et tout le § suivant.

(2) V. Dareste, Les voies de recours contre les actes de la puissance publique, ch. VI, § 178, p. 632.

(3) C'est ce qui a été jugé pour le délit d'homicide par imprudence, et pour un gouverneur dont la responsabilité était régie par l'ordonnance du 7 septembre 1840, par arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 13 juillet 1889 (B. cr. 254, p. 405).

(4) L'expression « haute trahison » est employée, en ce qui concerne le Président de la République, par l'article 6 de la loi du 25 février 1875. Mais la responsabilité du président ne peut être mise en jeu que par une procédure spéciale suivie devant le Sénat (art. 12 de la loi du 16 juillet 1875). Aucune des dispositions de cet article 12, relatif aux poursuites devant le Sénat ou devant la Haute Cour, ne permet d'en faire application aux gouverneurs des colonies. — A l'époque où ont été rendues les premières ordonnances organiques, les articles 55 et 56 de la charte permettaient à la chambre des députés de poursuivre les ministres devant la chambre des pairs pour trahison ou concussion : deux termes qu'on retrouve dans le texte précité des ordonnances. Il semble bien résulter de toutes ces dispositions et de leur historique que la responsabilité ainsi définie est étrangère aux dispositions du code pénal, et qu'elle comporte une qualification spéciale, une procédure spéciale et des juges spéciaux. En ce qui concerne les gouverneurs, le texte renvoie au contraire à la juridiction ordinaire. Il est certain que la disposition manque de clarté. Aucune application pratique n'a permis de la résoudre en jurisprudence.

(5) V. le chapitre IV (Droit public), § 152.

a expressément laissée en suspens (1), paraît devoir se résoudre par l'affirmative, si l'on admet que les termes : « conformément aux règles prescrites en France à l'égard des agents du gouvernement », doivent s'entendre des règles existant actuellement en France à l'époque où se placent les poursuites (2). Le renvoi aux règles métropolitaines ne semble donc avoir d'autre portée aujourd'hui que d'appliquer aux gouverneurs des colonies les règles de la responsabilité des fonctionnaires qui se sont établies depuis l'abrogation de l'article 75, c'est-à-dire, notamment, la distinction entre l'acte administratif, qui engage la responsabilité de l'administration, et le fait personnel, qui est laissé à la charge du fonctionnaire.

Les ordonnances renferment, toutefois, une disposition très particulière (transcrite plus haut), qui exempte le gouverneur de toute responsabilité lorsqu'il a agi (ou refusé d'agir, porte le texte océanien) conformément aux propositions ou représentations des chefs d'administration.

Peut-être cette disposition visait-elle surtout les propositions et représentations des hauts chefs d'administration (ordonnateur, directeur de l'intérieur, commandant militaire), supprimés par la législation plus récente. Pourtant le décret de 1885, pour l'Océanie, assimile expressément aux chefs d'administration « les chefs de service placés sous l'autorité immédiate du gouverneur ».

Quoi qu'il en soit, le gouverneur se trouve ainsi, par une disposition très spéciale, couvert par ses inférieurs. Peut-être peut-on l'expliquer en ce sens qu'un acte qui a réuni l'adhésion, non seulement du gouverneur, mais encore d'un haut fonctionnaire, dans une colonie, où il n'est pas toujours aisé d'en référer à l'autorité supérieure du ministre, ne peut pas être traité comme une faute personnelle, et que, s'il y a faute, l'administration (État ou colonie) doit seule en supporter les conséquences.

Enfin, une dernière disposition, transcrite plus haut, porte que « dans le cas où le gouverneur est recherché pour dépenses indûment ordonnées en deniers, matières ou main-d'œuvre, il y est procédé administrativement ». Il s'agit ici de la responsabilité du gouverneur comme ordonnateur, responsabilité purement administrative et d'ordre disciplinaire, et ne pouvant, en l'absence de toute faute particulière, se traduire en aucun cas par des conséquences pécuniaires à la charge de l'ordonnateur (3).

---

(1) Arrêt précité du 13 juillet 1889 : « Sans examiner si, en cas de poursuite contre le gouverneur pour l'un des faits énumérés par l'article 59 de l'ordonnance (de 1840), il y aurait lieu de recourir à l'autorisation prescrite par l'acte constitutionnel de l'an VIII ».

(2) En ce qui concerne l'Océanie, la question ne peut même pas faire doute, le décret organique de 1885 étant postérieur aux décrets d'abrogation de 1880. D'ailleurs ce décret se borne à renvoyer « aux règles prescrites en France ».

(3) La disposition des ordonnances implique un renvoi aux règles métropolitaines. Sur l'irresponsabilité pécuniaire des ordonnateurs, v. Conseil d'Etat, 20 février 1895 (Lebon, p. 200) ; 4 décembre 1891 (*ibid.*, p. 726) et conclusions de M. Jagerschmidt).

SECTION VI.

Conseils privés ou d'administration, et conseils de gouvernement.

§ 41

Conseils privés et d'administration. — Les ordonnances de 1825 et de 1827 (1) instituaient auprès du gouverneur de chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion un conseil privé, composé de fonctionnaires et de conseillers privés, ces derniers nommés par le Chef de l'Etat parmi les habitants notables, pour deux ou trois ans : les uns et les autres en très petit nombre (2). Les fonctionnaires appelés à faire partie du conseil privé ont beaucoup varié (3).

Un conseil privé a également été établi dans les mêmes conditions, à la Guyane (4), et, sous le nom de conseil d'administration, au Sénégal (5), dans les Etablissements de l'Inde (6), à Saint-Pierre et Miquelon (7).

A la Nouvelle-Calédonie, le décret du 12 décembre 1874 a créé un conseil privé (8) dont la composition a beaucoup varié (9). Il en a été de même en Océanie (10) : mais le conseil général de cette colonie, supprimé par décret du 19 mai 1903 (11), a été remplacé par un conseil d'administration qui a ensuite absorbé le conseil privé (12), et qui a été complètement réorganisé par décret du 23 juillet 1930 (13).

Le Conseil d'administration de la Côte des Somalis, créé par

---

(1) Art. 164 à 175 et 139 à 159.

(2) Deux conseillers privés (D. 29 août 1855, art. 5).

(3) Décret des 29 août 1855, 15 septembre 1882, 13 novembre 1887, 9 novembre 1901, art. 3 et 4 (R. 1902, 1, 1).

(4) Ordonnance du 27 août 1928, art. 143 à 164 ; décrets des 31 octobre 1897 (R. 1898, 1, 78) et 11 juillet 1908 (R. 1908, 1, 431). — Le décret du 6 juin 1930 (R. 1930, 1, 428) a créé dans le territoire de l'Inini un conseil d'administration dont les attributions ont été déterminées par décret du 1er mai 1931 (R 1931).

(5) Ordonnance du 7 septembre 1840, art. 97 à 112 ; décrets des 1er septembre 1869, 12 octobre 1882, 24 février 1885.Ce dernier décret a donné au conseil d'administration le nom de conseil privé. A partir de 1896, le Sénégal se transforme en colonie dépendant d'un gouvernement général.

(6) Ordonnance du 23 juillet 1840, art. 93 à 107. Décret du 24 juin 1879, réorgnisant le conseil d'administration sous le nom de conseil privé.

(7) Ordonnance du 18 septembre 1844, art. 89 à 104. Décret du 2 avril 1885 créant un conseil privé. Décret du 4 février 1906 (R. 1906, 1, 100), rétablissant le conseil d'administration. Décrets des 12 avril 1923 (R. 1923, 1, 597), 12 mai 1925 (R. 1925, 1, 588), 19 janvier 1926 (R. 1926, 1, 338) et 6 janvier 1927 (R. 1927, 1, 246).

(8) Art. 150 à 171.

(9) Décrets des 2 avril 1885, 20 octobre 1887, 25 mars 1898 (R. 1898, 1, 101), 7 février 1900 (R. 1900, 1, 158), 12 juillet 1922 (R. 1923, 1, 56).

(10) Décret du 28 décembre 1885, art. 111 à 131.

(11) R. 1903, 1, 397.

(12) Décret du 7 octobre 1912 (R. 1913, 1, 74).

(13) R. 1931, 1,

décret du 28 août 1898 (1), a été réorganisé par décrets des 11 mars 1917 (2) et 2 mars 1925 (3).

Enfin, en Cochinchine, un conseil privé a été établi par décret du 21 août 1869, et réorganisé par décrets des 14 octobre 1874, 22 janvier et 19 novembre 1887, 26 août 1889, 24 octobre 1893, 4 septembre 1905 (4), 8 septembre 1910 (5), 3 juillet 1913 (6).

§ 42

Conseils de gouvernement. - Indo-Chine.— La création du gouvernement général de l'Indo-Chine, par décret du 17 octobre 1887, nécessita l'institution auprès du gouverneur général d'un conseil, dénommé d'abord conseil supérieur, et composé à l'origine des chefs d'administration locale et de cinq chefs de service (7), mais bientôt après de représentants des corps élus, de notables indigènes, et qui avait fini par compter de très nombreux membres. Il était également devenu nécessaire de créer, hors de la Cochinchine, des conseils locaux qui avaient reçu le nom de « conseils de protectorat ». Dès le 4 juillet 1889, un arrêté du gouverneur général avait créé un conseil de protectorat au Tonkin. Un décret du 21 septembre 1894 avait organisé auprès du gouverneur général un conseil de protectorat de l'Annam-Tonkin, bientôt dédoublé. Le décret du 8 août 1898 (8) instituait, cette fois auprès du résident supérieur, un conseil de protectorat du Tonkin, et le 8 juin 1900, un arrêté du gouverneur général (9) créait auprès du résident supérieur de l'Annam un conseil de protectorat particulier. C'est également par arrêtés du gouverneur général des 26 août 1899 (10) et 17 mars 1905 (11) qu'a été créé, puis réorganisé, le conseil de protectorat du Cambodge.

Le décret du 20 octobre 1911 (12), encore en vigueur aujourd'hui, a remplacé le conseil supérieur par un « conseil de gouvernement » composé de plus de 30 membres. Un autre décret du même jour a confirmé l'institution du conseil privé de Cochinchine et des

---

(1) R. 1898, 1, 225.
(2) R. 1917, 1, 248.
(3) R. 1925, 1, 353. — L'ordonnance du 18 septembre 1844,organique de Saint-Pierre et Miquelon, a été rendue applicable à la Côte des Somalis par le décret du 18 juin 1884.
(4) R. 1907, 1, 90.
(5) R. 1911, 1, 125.
(6) R. 1913, 1, 995.
(7) Art. 10 du décret du 17 octobre 1887. Cette disposition n'avait pas tardé à être modifiée par décret du 19 novembre 1887, suivi des décrets de réorganisation des 7 décembre 1888, 26 août 1889, 3 juillet 1897 (R. 1898, 1, 1), 8 août 1898 (*ibid.*, 1, 187), 27 février 1902 (R. 1903, 1, 141), 12 novembre 1905 (R. 1906, 1, 138,) 19 janvier 1906 (R. 1906, 1, 181), auxquels il faut ajouter une série d'arrêtés du gouverneur général des 27 février 1902 (R. 1903, 1, 141), 8 mars 1906 (R. 1907, 1, 308), 28 février 1907 (R. 1908, 1, 147) et 25 janvier 1908 (R. 1909, 1, 171).
(8) R. 1898, 1, 189.
(9) R. 1901, 1, 347.
(10) R. 1900, 1, 139.
(11) R. 1906, 1, 134.
(12) R. 1912, 1, 138.

conseils de protectorat, composés de 13 membres outre le résident général, en Annam, au Tonkin et au Cambodge (1).

Des arrêtés du gouverneur général (2) ont énuméré les matières obligatoirement soumises à la commission permanente du conseil de gouvernement, instituée par l'article 6 du décret du 20 octobre 1911.

Les deux décrets du 4 novembre 1928 (3), qui ont créé les conseils des intérêts français et le grand conseil des intérêts économiques et financiers, sont suivis d'un troisième décret réorganisant le conseil de gouvernement de l'Indo-Chine, dont les attributions ne s'exercent plus que sous réserve de celles du grand conseil. Aucune disposition ne vise les conseils privés ou de protectorat.

Afrique occidentale. — La création du gouvernement général de l'Afrique occidentale par décret du 16 juin 1895 n'a rien changé à l'organisation du conseil privé du Sénégal. Le gouverneneur de cette colonie cumulait alors cette fonction avec celle de gouverneur général. Lorsqu'un gouverneur général distinct, résidant à Dakar, eut été créé par décret du 1er octobre 1902 (4), des décrets du 15 du même mois (5), créèrent un conseil de gouvernement auprès du gouverneur général, et réorganisèrent le conseil privé du Sénégal (6). Peu après, un décret du 4 mars 1903 (7) organisait les conseils privés de la Côte d'Ivoire, du Dahomey et de la Guinée.

Les décrets du 18 octobre 1904 (8), qui ont réorganisé le gouvernement général, ont réglé en détail la composition et les attributions du conseil de gouvernement, ainsi que du conseil d'administration de la colonie instituée sous le nom de Haut-Sénégal-Niger.

Le conseil privé du Sénégal avait été, entre temps, remanié par divers décrets (9).

Une modification profonde a été apportée à tous ces conseils par les décrets du 4 décembre 1920 (10), en y renforçant l'élément non-fonctionnaire et en y introduisant même des indigènes. Ces décrets organisent le conseil privé du Sénégal et les conseils d'ad-

---

(1) R. 1912, 1, 146.

(2) Arrêtés des 10 mai 1912 (R. 1913, 1, 739), 31 juillet 1914 (R. 1916, 1, 328) ; 5 avril 1916 (R. 1917, 1, 515) et 14 mars 1930 (R. 1931,

(3) R. 1929, 1, 200.

(4) R. 1902, 1, 321.

(5) R. 1902, 1, 354, 355, 356.

(6) Un Conseil privé était aussi attribué aux territoires de la « Sénégambie-Niger », administrés directement par le gouverneur général, et qui, sous le nom de Soudan, en possédait un depuis un décret du 27 février 1893 (R. 1899, 1, 210), plusieurs fois remanié.

(7) R. 1903, 1, 190.

(8) R. 1905, 1, 12. — Le décret condernant le conseil de gouvernement avait été légèrement modifié par décrets des 5 avril 1905 (R. 1905, 1, 258), 3 octobre 1908 (R. 1909, 1, 17) et 5 avril 1912 (R. 1912, 1, 428).

(9) Décrets des 9 janvier 1900 (R. 1900, 1, 50), 15 octobre 1902 (R. 1902, 1, 350), 13 juin 1903 (R. 1903, 1, 355), 6 mai 1904 (R. 1904, 1, 243).

(10) R. 1921, 1, 398, 401, 405, 421.

ministration du Haut-Sénégal-Niger, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey et de la Haute-Volta. Des conseils d'administration étaient créés pour les nouvelles colonies de la Mauritanie et du Niger. Les décrets des 21 octobre et 27 novembre 1924 ont créé un conseil d'administration pour la circonscription de Dakar (1).

Les décrets du 30 mars 1925 (2) ont remanié toute cette organisation, et introduit un élément électif dans le conseil de gouvernement général et dans les conseils d'administration du Soudan, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Dahomey.

Enfin un décret du 22 mars 1927 (3) a réorganisé le conseil d'administration de la colonie du Niger.

Afrique équatoriale. — Un conseil d'administration existait très anciennement au Gabon, où il avait été remanié par de nombreux arrêtés, et même un instant fondu avec celui du Congo (4). La création du commissaire général et la distinction des diverses colonies avaient conduit à l'institution d'un conseil d'administration central et de conseils d'administration particuliers dans chaque colonie (5). Le conseil d'administration du Congo n'avait pas tardé à devenir conseil de gouvernement (6), et le commissaire général devenait peu après gouverneur général (7).

Toute cette organisation a été refondue par les décrets du 15 janvier 1910 qui ont créé le gouvernement de l'Afrique équatoriale. Ces décrets règlent en détail l'organisation et les attributions du conseil de gouvernement et des conseils d'administration de chacune des trois colonies, portées au nombre de quatre par la création de la colonie du Tchad (8).

Le conseil de gouvernement a été, depuis, remanié par les décrets des 25 janvier 1911, 30 octobre 1917, 27 août et 12 décembre 1924 (9). Les conseils d'administration des colonies particulières ont subi diverses modifications du fait des décrets des 8 décembre 1910, 9 décembre 1911, 30 mars 1915, 14 juin 1917 et 3 avril 1920 (10).

Madagascar. — Le conseil d'administration de Madagascar, qui a toujours conservé ce nom, a été créé par décret du 11 décem-

(1) R. 1925, 1, 30 et 48.
(2) R. 1925, 1, 336. — L'article 1er a été modifié par décret du 5 novembre 1928 (R. 1929, 1, 189).
(3) R. 1927, 1, 206.
(4) Décrets des 30 avril 1891, 31 octobre 1894, 28 septembre 1897 (R. 1898, 1, 75).
(5) Décret du 5 septembre 1900 (R. 1900, 1, 233).
(6) Décrets des 29 décembre 1903 et 11 février 1906 (R.1904, 1, 155 ; 1905, 1,105).
(7) Décret du 26 juin 1908 (R. 1908, 1, 430).
(8) Décret du 17 mars 1920 (R. 1920, 1, 583). La suppression éphémère, par le décret du 21 juillet 1925 (R. 1926, 1, 83), du lieutenant-gouverneur du Moyen-Congo, rétabli par le décret du 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 42), n'a pas affecté le conseil d'administration de cette colonie.
(9) R. 1911, 1, 220 ; 1918, 1, 9 ; 1924, 1, 611 et 1925, 1, 26.
(10) R. 1912, 1, 199 ; 1915, 1, 397 ; 1917, 1, 465 et 1920, 1, 836.

bre 1895 (1), modifié par décrets des 3 août 1896, 30 décembre 1896, 6 mars 1897, 9 août 1898, 2 janvier et 12 novembre 1902, 4 mars 1914 et 22 mai 1921 (2). Il était, à l'origine, composé uniquement de fonctionnaires. Des notables y ont été introduits en 1902, et même des indigènes en 1921.

Territoires sous mandat. — Enfin des conseils d'administration ont été créés, dans les mêmes termes qu'aux colonies françaises, au Togo (3) et au Cameroun (4).

§ 43

Composition. — Les premiers conseils privés, constitués aux Antilles et à la Réunion, étaient composés des chefs de service, de conseillers privés nommés par le roi, et de deux membres du conseil général, ces derniers supprimés dès 1833, lorsque le conseil général nommé a été remplacé par un conseil colonial élu.

La composition des conseils privés, d'administration ou de protectorat, dans les diverses colonies ou pays de protectorat, ou des conseils de gouvernement dans les gouvernements généraux, s'inspire des mêmes principes, mais avec les plus grandes variétés. La liste des fonctionnaires faisant partie du conseil a subi les changements les plus nombreux et les plus fréquents : elle en subit encore tous les jours, au point qu'il n'est pas aisé de se tenir ici au courant des plus récents. L'élément non-fonctionnaire est toujours représenté, soit par des habitants notables désignés par le gouverneur, soit par les présidents des chambres d'agriculture et de commerce et par des membres élus par ces chambres (p. ex. en Océanie), soit même, très exceptionnellement,par des délégués du conseil municipal du chef-lieu (Océanie) ou par des membres élus au suffrage universel (p. ex. à Saint-Pierre et Miquelon). Les organisations les plus récentes ont même introduit dans les conseils des membres indigènes (Afrique occidentale, Madagascar, Togo, Cameroun, Indo-Chine, Océanie).

Il est constitué partout, au sein du conseil privé, une commission permanente chargée de l'expédition des affaires hors des sessions du conseil, et dont les attributions sont exactement déterminées.

Très fréquemment, des chefs de service sont appelés au conseil, avec voix délibérative ou même seulement consultative, lorsqu'il y est traité de matières qui rentrent dans leurs attributions. Ils remplissent ainsi un rôle analogue à celui des conseillers d'État en service extraordinaire.

---

(1) Sous le nom de conseil de résidence, modifié dès le décret suivant.
(2) R. 1898, 1, 196 ; 1902, 1, 138 ; 1903, 1, 42 ; 1914, 1, 490 ; 1921, 1, 995.
(3) Décrets des 5 août 1920 (R. 1921, 1, 172) et 6 mars 1923 (D. 1923, 1, 806).
(4) Décrets des 14 avril 1920 (R. 1920, 1, 837), 13 avril 1927 (R. 1927, 1, 504) et 3 novembre 1928 (R. 1929, 1, 191).

Attributions. — Le conseil privé ou d'administration est avant tout un corps consultatif. Sur un grand nombre de matières énumérées par chaque ordonnance ou décret, le gouverneur ou gouverneur général est tenu de prendre son avis. En pareil cas, l'avis du conseil est un élément essentiel de la validité de la décision prise, à tel point que l'irrégularité de la composition du conseil privé vicie radicalement la décision (1).

A plus forte raison le gouverneur ne pourrait-il, par arrêté, modifier la composition du conseil. Ce point, si évident, a pourtant dû être confirmé par un arrêt (2).

Dans les cas où le conseil privé, d'administration ou de gouvernement doit être entendu, la preuve de l'audition résulte de la mention qui en est faite dans l'arrêté ou la décision du chef de la colonie. Pourtant l'omission de cette mention n'entraîne pas à elle seule la nullité, la présomption étant que la formalité a été régulièrement remplie (3). Mais cette présomption pourrait être détruite par la preuve que le conseil n'a pas en fait été consulté. De même, la preuve de la non-consultation pourrait être établie contre une mention inexacte (4).

Les conseils d'administration de Saint-Pierre et Miquelon et des Établissements de l'Océanie, tels qu'ils ont été réorganisés par les décrets des 19 janvier 1926 du 23 juillet 1930, exercent, en outre, des attributions très analogues à celles qui appartiennent aux conseils élus. Ils délibèrent, sauf approbation, sur de nombreuses matières. Le conseil de Saint-Pierre et Miquelon statue même définitivement sur beaucoup d'autres, sauf annulation pour excès de pouvoir (5).

Les attributions administratives des conseils privés, et des conseils formés sur leur modèle, ne sont pas les seules. Dès l'origine, ils ont été, sous le nom de conseils du contentieux administratif, investis d'attributions contentieuses d'une extrême importance. L'organisation et la compétence de la juridiction administrative aux colonies est étudiée plus loin dans un chapitre spécial.

Enfin les conseils privés avaient reçu des premières ordonnances le pouvoir de décider par eux-mêmes certaines matières administratives. Les articles 159 de l'ordonnance de la Réunion du 21 août 1825, 175 de l'ordonnance des Antilles du 9 février 1827, 164 de l'ordonnance de la Guyane du 27 août 1828, en énumèrent jusqu'à 12 (6). Parmi ces matières, on relève les autorisations de

---

(1) Conseil d'Etat, 22 juillet 1902 (R. 1903, 3, 30) ; 7 février 1908 (R. 1908, 3, 97) ; 25 novembre 1905 (R. 1926, 3, 60).

(2) Conseil d'Etat, 7 juin 1918 (R. 1918, 3, 163).

(3) Trib. sup. de Papeete, 18 juin 1896 (R. 1898, 2, 136).

(4) Sous réserve des questions de compétence et de mode de preuve.

(5) Cpr. § 47.

(6) La liste en est fort disparate. Outre de nombreux objets dont l'intérêt a disparu, on y rencontre le contentieux des contributions directes, attribué aujourd'hui sans difficulté aux conseils du contentieux administratif ; le contentieux des contributions indirectes, sauf recours des parties devant les tribunaux ordinaires,

plaider aux communes, attribuées de nouveau aujourd'hui aux mêmes conseils privés par l'article 165 de la loi du 5 avril 1884, là où elle s'applique ; ailleurs au conseil du contentieux administratif ; ailleurs encore au chef de la colonie (1).

Ces attributions exceptionnelles sont considérées comme abrogées, aux Antilles et à la Réunion, par l'article 9 du sénatusconsulte du 3 mai 1854, qui qualifie expressément le conseil privé de corps consultatif. Mais ce sénatusconsulte n'a pas d'application à la Guyane, où l'article 164 de l'ordonnance de 1828 n'a pas été abrogé, bien qu'il l'ait été en détail sur beaucoup de points.

Une autre attribution, résultant d'un article spécial des ordonnances des Antilles, de la Réunion et de la Guyane (2), a été confirmée et étendue à toutes les colonies par l'article 348 du décret du 30 décembre 1912 sur la comptabilité des colonies, aux termes duquel, lorsque le montant des recettes ordinaires d'une commune, constatées dans les trois dernières années, dépasse 250.000 fr. (3), les comptes de la commune sont soumis au jugement de la cour des comptes, et dans le cas contraire, à celui du conseil privé.

Attributions judiciaires. — Le code d'instruction criminelle de la Réunion (ordonnance du 19 décembre 1827), celui des Antilles (ordonnance du 12 octobre 1828) et celui de la Guyane (ordonnance du 10 mai 1829) avaient encore conféré aux Conseils privés des quatre colonies une triple et exceptionnelle attribution : celle de prononcer sur les demandes en révision, celle de régler de juges, et celle de renvoyer d'une juridiction à une autre pour cause de sûreté publique ou de suspicion légitime, dans les cas prévus par le code métropolitain aux articles 443 et suivants, 525 et suivants, 542 et suivants. Cette dernière attribution leur a été retirée par la loi du 16 avril 1928 (4).

---

disposition étrange qui a servi pourtant à justifier la compétence judiciaire en cette matière ; l'expropriation pour cause d'utilité publique, aujourd'hui attribuée partout soit à des décrets, soit à des arrêtés des chefs des colonies (V. le chapitre XII (Propriété) ; et même la solution des « questions douteuses que présente l'application des ordonnances et règlements », survivance de l'interprétation législative définitivement abolie dans la métropole par les lois des 30 juillet 1828 et 1er avril 1837.

(1) V. plus bas les §§ 64 et suivants sur l'organisation municipale.

(2) Antilles : art. 174. Réunion : art. 158. Guyane : art. 163.

(3) Le chiffre de 250.000 fr. a été substitué au chiffre originaire de 30.000 fr. par l'article 1er du décret du 22 juin 1927 (R. 1927, 1, 467).

(4) R. 1928, 1, 420. — Un décret du 28 septembre 1928 (R. 1929, 1, 39) a étendu cette disposition aux autres colonies. Il ne peut guère s'agir que de la Guyane, la législation des autres colonies ne contenant pas de disposition tombant sous l'abrogation du décret, pas plus qu'elle n'en contient sur l'attribution aux conseils privés ou d'administration des règlements de juges, auxquels il a été procédé à maintes reprises par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, pour l'Indo-Chine (Crim. règl. 8 févr. 1902, R. 1902, 3, 85 ; 9 mai 1903, R. 1903, 3, 164), pour l'Afrique occidentale (Crim. règl. 22 oct. 1916, B. cr. 403, p. 729) ; pour l'Afrique équatoriale (Crim. rej. 10 févr. 1911, R. 1911, 3, 133), pour le Cameroun (Crim. ej. 5 janv. 1928, R. 1929, 3, 29) : ces deux derniers arrêts refusent de régler der juges, mais par une raison tirée du fond ; pour le Cameroun encore (Crim. règl. 3 août 1928, R. 1929, 3, 121).

Les conseils privés des Antilles, de la Réunion et de la Guyane conservent donc encore aujourd'hui, mais sont seuls à exercer, le pouvoir de prononcer sur les demandes en révision et de régler de juges en matière pénale.

A une époque toute récente, les conseils de gouvernement ou d'administration ont reçu une nouvelle attribution, qu'ils exercent d'une manière autonome, et pour laquelle ils sont assimilés à des conseils généraux ou à des délégations financières. Les articles 5 et 6 de la loi du 13 avril 1928 sur le régime douanier colonial (1) appellent, en effet, les conseils généraux et les délégations financières, et à leur défaut, les conseils de gouvernement ou d'administration, à prendre des délibérations pour demander des tarifications spéciales, par dérogation au tarif de la métropole, en ce qui concerne les colonies du premier groupe, et pour instituer des tarifs locaux, dans les colonies du second groupe. Ces délibérations doivent être approuvées par décrets, et sont considérées comme approuvées lorsqu'un décret n'est pas intervenu dans les trois mois de la réception de la délibération au ministère. Le conseil de gouvernement cesse, en pareil cas, d'être un corps consultatif pour devenir un corps délibérant (2).

SECTION VII.

Secrétaires généraux.

§ 44

Colonies autonomes. — Comme il a été dit plus haut, les gouverneurs des colonies autonomes ont été longtemps entourés de hauts chefs de service, créés par les ordonnances organiques, dont les attributions et les pouvoirs étaient énumérés et définis dans le plus grand détail (commandant militaire, ordonnateur, directeur de l'intérieur). Aucune institution semblable n'a été créée en Cochinchine (3), ni dans les colonies groupées de l'Afrique occidentale et équatoriale autres que le Sénégal, ni dans les gouvernements généraux.

Déjà les colonies nouvelles créées en Afrique occidentale, et

(1) R. 1928, 1, 413.

(2) V. par exemple le décret du 7 avril 1929 (R. 1929, 1, 439), approuvant en partie seulement une délibération de conseil de gouvernement de l'Afrique équatoriale, concernant les droits de douane à percevoir sur les produits étrangers de toute origine, importés dans les territoires du Gabon non compris dans le bassin conventionnel du Congo.

(3) Une direction de l'intérieur avait été créée en Cochinchine, le 9 novembre 1864, par arrêté du gouverneur, puis par décret du 4 mai 1881 ; mais le directeur institué par ces textes était simplement un fonctionnaire ayant sous son autorité les affaires civiles et indigènes. Ses attributions n'étaient pas autrement définies. Il avait d'ailleurs été supprimé par décret du 29 octobre 1887, qui avait transporté ses attributions à un lieutenant-gouverneur assisté d'un secrétaire général.

groupées en gouvernement général en 1895, avaient reçu une organisation encore rudimentaire, mais qui, au lieu d'un directeur de l'intérieur, comportait un secrétaire général (1). Il en a été de même pour le Congo (2). A Madagascar, le décret du 15 décembre 1895, déterminant les pouvoirs du résident général, plaçait également sous ses ordres un secrétaire général.

L'organisation des auxiliaires des gouverneurs s'orientait donc partout vers un nouveau type, lorsque fut rendu le décret général et de principe du 21 mai 1898 (3).

Ce décret, qui n'est applicable, aux termes de son article 5, ni à l'Indo-Chine, ni au Congo, ni à Madagascar, ni à Saint-Pierre et Miquelon (4), mais qui statue pour tout l'ensemble des autres colonies, supprime partout les directeurs de l'intérieur (5), et établit partout un secrétaire général. Mais il faut se garder de croire que les attributions passent de l'un à l'autre. Bien au contraire, les attributions du directeur de l'intérieur passent toutes au gouverneur. Le secrétaire général est un fonctionnaire essentiellement subordonné au gouverneur, ayant pour mission générale de l' « assister », dont les fonctions ne comportent pas d'attributions réglementaires, mais seulement celles que le gouverneur lui confère ou lui délègue (6).

Le rôle du secrétaire général a reçu son expression définitive de l'article 2 du décret du 2 juillet 1913 (7). De ce texte, combiné avec le décret du 21 mai 1898, il résulte que le secrétaire général assiste le gouverneur ; qu'il est membre du conseil privé ou de gouvernement et du conseil du contentieux administratif (8) ; qu'il les préside à défaut du gouverneur ; qu'il représente le gouverneur au sein du conseil général et de la commission coloniale ; qu'il tient le premier rang auprès le gouverneur; qu'il

---

(1) Décret du 10 mars 1893, pour la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Benin, devenu Dahomey l'année suivante (D. 22 juin 1894).

(2) Décret du 28 septembre 1897 (R. 1898, 1, 75), qui supprime le directeur de l'intérieur et le remplace par un secrétaire général.

(3) R. 1898, 1, 203.

(4) Dans ces quatre possessions, il n'y avait jamais eu, ou il n'y avait plus de directeur de l'intérieur. En Afrique occidentale, le directeur de l'intérieur n'existait qu'au Sénégal. Mais la création du secrétaire général s'applique à toutes les colonies, sauf au gouvernement général. L'exception du Congo a été supprimée par l'article 2 du décret du 11 octobre 1905 (R. 1906, 1, 49). — Pour Saint-Pierre et Miquelon, la suppression du directeur de l'intérieur résulte du décret du 3 janvier 1899 (R. 1899, 1, 57).

(5) Le rapport qui précède le décret explique que les fonctions du directeur de l'intérieur, agent responsable des affaires civiles, n'ont plus de raison d'être depuis que le gouverneur n'est plus un militaire, et que d'ailleurs, en pratique, c'était le gouverneur qui portait seul la responsabilité effective de l'administration de la colonie.

(6) C'est ainsi que le secrétaire général n'a pas qualité pour représenter la colonie, dans les actes ou en justice, même dans les matières qui rentrent dans les services dont il est spécialement chargé par délégation au gouverneur. — V. plus haut le § 37 sur la délégation de pouvoirs.

(7) R. 1913, 1, 690.

(8) Sur ce dernier point, et les modifications apportées depuis, v. le chapitre VI (Justice administrative).

le remplace de plein droit en cas de mort, d'absence ou d'empêchement (1) ; qu'il assure, sous l'autorité du gouverneur, l'instruction des affaires et l'exécution des décisions prises par le gouverneur ; qu'enfin le gouverneur peut lui déléguer tout ou partie de ses pouvoirs pour une ou plusieurs catégories d'affaires.

Bien que nommé et révoqué par décret, le secrétaire général est complètement subordonné au gouverneur, à qui il appartient de lui tracer ses fonctions et de le charger de parties déterminées de l'administration de la colonie. Aussi est-ce par arrêtés des gouverneurs que les services des secrétariats généraux ont été partout organisés (2). En réalité, les gouverneurs, par la force des choses, se sont déchargés sur les secrétaires généraux de tout le mécanisme du service, ne conservant que la direction supérieure.

Les secrétariats généraux des colonies sont ainsi devenus de véritables ministères, occupant un nombreux personnel. Ce personnel était constitué, à l'origine, dans chaque colonie, aux termes d'un décret du 24 mai 1898 (3), en cadre spécial et local, dont l'effectif, les règles de recrutement et d'avancement étaient établis par arrêté du gouverneur. Mais une séparation, déjà amorcée par ce décret, ne tarda pas à s'accentuer entre les chefs et sous-chefs de bureaux, composant un cadre général organisé par décrets, et les commis principaux et commis, formant des cadres locaux dont les gouverneurs fixent l'effectif, font les nominations et exercent la discipline, mais en se conformant aux règles tracées par les décrets (4).

Les secrétaires généraux avaient eux-mêmes, à l'origine, été constitués en corps spécial (5) : mais ce corps a été supprimé par le décret du 2 juillet 1913 (6), aux termes duquel les fonctions de secrétaire général sont exercées par des administrateurs des colonies ou autres fonctionnaires réunissant certaines conditions déterminées. Les secrétaires généraux continuent donc à faire partie de la hiérarchie à laquelle ils appartiennent, et notamment à en subir la discipline. Ce système a été maintenu par les décrets des 9 décembre 1917 et 23 juin 1919 (7), modificatifs de celui de 1913, ainsi que par le second décret du 6 février 1928 (8).

Les décrets de 1913 et de 1928 précités n'excluent plus de leur application que les gouvernements généraux. Ils s'appliquent donc aux colonies de l'Afrique équatoriale ou de l'Afrique occiden-

(1) V. plus haut le § 36 sur les intérimaires.

(2) Par exemple : Arrêtés du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie des 23 mai 1903 (R. 1904, 1, 221), 21 août 1926 et 14 janvier 1928 (R. 1929, 1, 84).

(3) R. 1898, 1, 210.

(4) Décrets des 6 avril et 6 octobre 1900 (R. 1900, 1, 186 et 225), remaniés par le décret essentiel du 24 novembre 1912 (R. 1913, 1, 105), ce dernier modifié par les décrets des 29 avril et 12 novembre 1916, 18 février et 7 mai 1919, 26 février et 1er décembre 1920, 10 mars 1930 et 24 avril 1931 (R. 1916, 1, 522 ; 1917, 1, 5 ; 1919, 1, 504 et 599 ; 1920, 1, 576 ; 1921, 1, 371 ; 1930, 1, 221 ; 1931). Le décret du 24 novembre 1912 est commun aux colonies et aux gouvernements généraux. V. pour le détail le chapitre VIII (Fonctionnaires).

(5) Décret du 11 octobre 1905 (R. 1906, 1, 49).

(6) R. 1913, 1, 690.

(7) R. 1918, 1 17, et 1920, 1, 6.

(8) R. 1928, 1, 173.

tale, où des secrétaires généraux avaient été institués, comme il a été dit plus haut, dès avant le décret du 21 mai 1898.

Toutes les colonies, à l'exception seule des gouvernements généraux, sont donc aujourd'hui soumises au même régime. Exception doit être faite seulement pour Saint-Pierre et Miquelon, où il n'y a jamais eu de secrétaire général, pour la Côte des Somalis et la Mauritanie, où il a été supprimé par décrets des 25 mars et 2 novembre 1924 (1), et pour la Cochinchine (2). En Océanie, où le secrétaire général avait été supprimé par décret du 20 janvier 1906 (3), il a été rétabli par décret du 24 mai 1912 (4). La colonie du Niger, qui, lors de sa création, n'avait pas de secrétaire général (5), en a reçu un par décret du 14 avril 1929 (6).

§ 45

Gouvernements généraux. — Toute cette législation est étrangère aux gouvernements généraux (7), qui sont régis par une législation particulière à chacun d'eux, mais correspondant dans les grandes lignes à celle des colonies autonomes. Toutefois, l'institution du secrétaire général, qui n'a coïncidé exactement nulle part avec la création du gouvernement général, a subi des variations et des éclipses.

Madagascar. — A Madagascar, où un secrétaire général avait été créé, comme il a été dit plus haut, par décret du 15 décembre 1895, auprès du résident général, alors que l'île n'était encore que sous le protectorat français, ce secrétaire général avait disparu sans être remplacé au moment de l'annexion par la loi du 6 août 1896. Ce n'est que le 16 mars 1899 (8) qu'il a été rétabli par un décret qui fixe son traitement et ses allocations. Supprimé par décret du 9 novembre 1909 (9), il a été rétabli par décret du 23 mars 1918 (10), qui pour la première fois détermine ses attributions, tout-à-fait semblables à celles des secrétaires généraux des colonies autonomes. Le secrétaire général seconde le gouverneur général, et au besoin le supplée, dans toutes les parties du service, et peut recevoir délégation de tout ou partie de ses pouvoirs. Il appar-

(1) R. 1924, 1, 235, et 1925, 1, 51. — Le décret du 25 mars 1924, qui a supprimé le secrétaire général de la Côte des Somalis, a été argué de détournement de pouvoir par le titulaire du poste, qui soutenait que la mesure n'avait eu d'autre but que de porter atteinte à sa situation personnelle. Le recours a été rejeté par arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 1926 (R. 1927, 3, 19).

(2) V. plus haut, p. 115.

(3) R. 1906, 1, 431.

(4) R. 1912, 1, 782.

(5) Décret du 13 octobre 1922 (R. 1923, 1, 126). V. l'article 6 du décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 403).

(6) R. 1929, 1, 449.

(7) Décret du 2 juillet 1913 précité, art. 5.

(8) R. 1899, 1, 126.

(9) R. 1910, 1, 157.

(10) R. 1918, 1, 487.

tient donc au gouverneur général de lui déléguer les pouvoirs qu'il juge à propos (1), et d'organiser les services du secrétariat général (2).

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, ce n'est que le décret du 1er octobre 1902 (3) qui a institué un secrétaire général auprès du gouverneur général, mais sans s'expliquer sur ses attributions. Le gouverneur général y avait pourvu par arrêté du 26 décembre suivant (4), créant un secrétariat général, répartissant les services entre les bureaux et organisant brièvement le recrutement du personnel. Mais un décret du 22 juillet 1909 (5) supprima le secrétaire général et le remplaça par un directeur des finances et de la comptabilité, avec des attributions fixes et réduites. Cette suppression, comme à Madagascar, fut éphémère. Un décret du 15 novembre 1915 (6) rétablissait le secrétaire général, et, plus explicite que celui de 1902, lui conférait les mêmes attributions qu'à Madagascar et dans les mêmes termes. En vertu de ce dernier décret, le gouverneur général, par arrêté du 10 janvier 1917 (7), a chargé le secrétaire général d'assumer l'exécution de ses ordres, placé tous les services sous son autorité, et lui a délégué la signature de toute la correspondance qu'il ne se réservait pas.

Les colonies du groupe sont régies par les mêmes textes que les colonies autonomes. Toutes, à l'exception de la Mauritanie, ont un secrétaire général (8). Le personnel inférieur des secrétariats généraux de ces colonies a été organisé par le gouverneur général, en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'article 18 du décret précité du 24 novembre 1912 (9). Un arrêté du 9 juillet 1913 (10), remanié le 29 août 1921 (11), en a formé un cadre local unique dont il a fixé la hiérarchie, le traitement et l'avancement.

Afrique équatoriale. — Le secrétaire général créé au Congo, comme il a été dit plus haut, par décret du 28 septembre 1897, n'avait pas été maintenu auprès du commissaire général du gouvernement institué par décret du 5 juillet 1902 (12). Il ne fut établi

(1) V. l'arrêté du gouverneur général du 24 février 1923 (R. 1924, 1, 701).
(2) V. les arrêtés du gouverneur général de 1921 (R. 1922, 1, 890) et du 24 février 1923 (R. 1925, 1, 595).
(3) R. 1902, 1, 321.
(4) R. 1903, 1, 187.
(5) R. 1909, 1, 571.
(6) R. 1917, 1, 22.
(7) R. 1918, 1, 359.
(8) Sénégal : décret du 21 mai 1898 précité. Soudan : décret du 18 octobre 1904, art. 1er et 6 (R. 1905, 1, 6). Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey : décrets des 17 décembre 1891, 10 mars 1893, 21 juin 1894). Haute Volta : décret du 1er mars 1919, art. 2 (R.1919,1,533).Niger: décret du 14 avril 1929 (R.1929,1,449).Le secrétaire général créé en Mauritanie par décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 401) a été supprimé par décret du 2 décembre 1924 (R. 1925, 1,51).
(9) V. p. 116, n. 4.
(10) R. 1914, 1, 734.
(11) R. 1922, 1, 355.
(12) R. 1902, 1, 242. V. aussi le décret du 29 décembre 1903 (R. 1904, 1,151).

que par l'article 4 du décret du 11 février 1906 (1), qui d'ailleurs ne spécifie pas autrement ses attributions. Il en est de même de l'article 6, actuellement en vigueur, du décret organique du 15 janvier 1910 (2). Bien que ces textes soient très laconiques, il n'est pas douteux que le secrétaire général du gouvernement général de l'Afrique équatoriale ne remplisse le même rôle que dans les autres gouvernements généraux. C'est ainsi que ses attributions ont été fixées par arrêtés du gouverneur général (3).

Les colonies du groupe ont des secrétariats généraux, dont le personnel inférieur a été organisé par arrêté du gouverneur général du 18 avril 1921 (4), conformément au décret précité du 24 novembre 1912. Mais le chef du service ne porte pas le titre de secrétaire général. Le 3e décret du 15 janvier 1910 le qualifie de « chef du secrétariat général » (5). Ce titre a même disparu dans le texte du décret du 3 avril 1920 (6), qui réorganise les conseils d'administration des colonies, et qui en détermine la composition en plaçant aussitôt après le lieutenant-gouverneur un inspecteur des affaires administratives.

Indo-Chine. — En Indo-Chine, où le gouvernement général, créé en 1887, avait été plusieurs fois remanié et réorganisé (7), ce n'est qu'en 1911 que le décret de réorganisation du 20 octobre (8), encore actuellement en vigueur, a fait mention d'un secrétaire général, qui non seulement est institué, mais dont les attributions sont définies de la même manière et dans les mêmes termes qu'à Madagascar et en Afrique occidentale. Un arrêté du gouverneur général du 8 avril 1918 (9) lui a confié la délégation générale et permanente du gouverneur général pour régler toutes les questions d'ordre administratif, financier, économique ou autre que le gouverneur général ne se sera pas réservées : le directeur des finances restant toutefois chargé, mais sous le contrôle du secrétaire général, de l'ordonnancement des dépenses du budget général et des budgets annexes.

Ce haut fonctionnaire n'avait pas tardé à prendre une telle importance qu'il avait paru utile, en 1925, de donner à sa situation une sorte de consécration par décret. Le décret du 2 décembre 1925 (10), qui modifiait par ailleurs les conditions de nomination du secrétaire général, et lui donnait la présidence de la commission permanente du conseil de gouvernement, ajoutait : « Au point de vue

(1) R. 1906, 1, 105.
(2) R. 1910, 1, 44.
(3) Arrêté du 10 juillet 1923 (R. 1924, 1, 96), attribuant au secrétaire général les fonctions de directeur des finances et du contrôle.
(4) R. 1922, 1, 82.
(5) Le Gabon et le Moyen-Congo avaient seuls, à cette date, des secrétaires généraux portant ce titre (Décret du 29 décembre 1903, art. 2 et 3 : R. 1904, 1, 151).
(6) R. 1920, 1, 836.
(7) Décrets des 17 octobre et 12 novembre 1887 ; 21 avril 1891 (V. plus haut, § 25, p. 70).
(8) R. 1912, 1, 138.
(9) R. 1919, 1, 380.
(10) R. 1926, 1, 323.

administratif, le secrétaire général du gouvernement général exerce, par délégation permanente du gouverneur général, une action directe sur l'ensemble des services de la colonie, tant généraux que locaux ». Cette disposition assez exceptionnelle n'a pas été maintenue. Un décret du 4 novembre 1928 (1) a abrogé purement et simplement celui de 1925 et remis en vigueur le texte de 1911. Le rapport qui précède le décret de 1928 explique que « le décret de 1925 était sans portée effective en ce qui concerne l'action même et les attributions du secrétaire général, lesquelles ont eu et auront toujours lieu de s'exercer dans la mesure des délégations qui lui sont conférées ». En d'autres termes, le secrétaire général reprend le caractère qui lui appartient partout ailleurs, celui d'un haut fonctionnaire mis à la disposition du chef de la colonie pour l'assister, le suppléer, et diriger les services qu'il lui confie.

Il n'y a pas de secrétaires généraux, ni en Cochinchine (2), ni dans les pays de protectorat. L'article 4 du 3e décret du 20 octobre 1911 mentionne, parmi les membres du conseil privé ou de protectorat, immédiatement après le gouverneur ou le résident supérieur, le « directeur des bureaux du gouvernement ou de la résidence supérieure ».

Territoires sous mandat. — Il n'existe pas de secrétaire général au Togo. Le décret du 5 août 1920 (3) n'y instituait que des chefs de service, et celui du 6 mars 1923 (4) place à la tête du conseil d'administration, immédiatement après le commissaire de la République, un « chef du secrétariat général ». Au Cameroun, les mêmes dénominations sont respectivement usitées par les décrets des 14 avril 1920 (5) et 13 avril 1927 (6).

Recrutement. — Tous les textes qui viennent d'être passés en revue, en ce qui concerne aussi bien les colonies autonomes que les gouvernements généraux, contenaient des dispositions sur les conditions de nomination des secrétaires généraux, et sur le remplacement éventuel, par le secrétaire général, du chef de la colonie. Ces deux points font aujourd'hui l'objet des dispositions d'ensemble édictées par les décrets précités du 6 février 1928 (7).

Aux termes des articles 1er et 2 du second de ces décrets, le mode de recrutement des secrétaires généraux des colonies autonomes, et des colonies groupées de l'Afrique occidentale, résultant des décrets précités des 2 juillet 1913 et 9 décembre 1917, est confirmé. Le corps des secrétaires généraux reste supprimé. Les fonctionnaires chargés des fonctions de secrétaires généraux sont

(1) R. 1929, 1, 222.
(2) Cette colonie n'en a jamais eu, même au temps où elle ne faisait pas partie du gouvernement général. V. plus haut, p. 114.
(3) R. 1921, 1, 172.
(4) R. 1923, 1, 806.
(5) R. 1920, 1, 837.
(6) R. 1927, 1, 504.
(7) R. 1928, 1, 173.

choisis parmi ceux que ces décrets énumèrent. Ils sont nommés par décret. Dans les colonies de l'Afrique occidentale, la nomination appartient au gouverneur général.

Dans les gouvernements généraux, les secrétaires généraux sont nommés par décret, et choisis parmi les gouverneurs des colonies et les résidents supérieurs. Leurs attributions sont déterminées par les textes législatifs et réglementaires propres à chaque gouvernement général (1).

Remplacement. — Les dispositions concernant le remplacement du gouverneur ou du gouverneur général par le secrétaire général ont été examinées plus haut (2). Mais les décrets de 1928 contiennent aussi des dispositions sur le remplacement des secrétaires généraux eux-mêmes. Il résulte des articles 3 et 4 du second décret, 9 à 12 du premier, que dans les trois cas de congé ou mission en France, décès ou empêchement absolu d'un secrétaire général, il est procédé à la désignation d'un intérimaire dans les mêmes formes que pour la nomination du titulaire. Il n'est pas nécessaire de choisir ces intérimaires parmi les gouverneurs des colonies (3). Lorsqu'il s'agit de congé ou mission en France, la désignation de l'intérimaire doit être préalable au départ du titulaire.

SECTION VIII.

Conseils élus.

§ 46

Conseils généraux des Antilles et de la Réunion. — A côté des gouverneurs, gouverneurs généraux et autres fonctionnaires, le gouvernement et l'administration des colonies, groupes de colonies, pays de protectorat et pays à mandat comportent aussi des éléments électifs, qui deviennent aujourd'hui de plus en plus nombreux et importants.

Les conseils généraux, établis aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane par les ordonnances de la Restauration, peuvent à peine passer pour des corps élus. Les membres en étaient en effet nommés par le roi sur une liste double de candidats présentés par les conseils municipaux de chaque colonie, dont les membres étaient eux-mêmes nommés par le roi ou par le gouverneur. Encore ces candidats devaient-ils satisfaire à des conditions d'âge, de domicile et de cens.

La loi du 24 avril 1833 remplaça les quatre conseils généraux

(1) Art. 9 du premier décret.
(2) V. § 36.
(3) Art. 11 du premier décret, modifié par le décret du 27 mai 1928 (R. 1928, 1, 577).

par autant de « conseils coloniaux », élus au suffrage restreint, et investis, en outre d'attributions semblables à celles des conseils généraux de la métropole, d'attributions d'ordre législatif (1), et du pouvoir de déterminer l'assiette et la répartition des contributions directes.

Les conseils coloniaux furent supprimés par le décret du 27 avril 1848, et une partie de leurs attributions transférées aux commissaires généraux de la République. Aucun corps électif ne fonctionna plus dans les colonies jusqu'au sénatusconsulte du 3 mai 1854, qui créa, mais seulement pour les Antilles et la Réunion, des conseils généraux, organisés définitivement par un autre sénatusconsulte du 4 juillet 1866.

Ces conseils généraux, qui sont encore, dans les grandes lignes, régis par le sénatusconsulte de 1866, diffèrent essentiellement des conseils coloniaux en ce qu'ils n'exercent plus aucun pouvoir législatif, sauf rare exception (2), et en ce qu'ils ont, par contre, compétence générale en matière d'impôts, à la seule exception des douanes (3). En matière administrative, seul point qui intéresse le présent chapitre, leurs attributions sont très analogues à celles qui étaient conférées aux conseils généraux de la métropole par la loi, contemporaine du sénatusconsulte, du 18 juillet 1866.

Leur composition et leurs attributions tendent d'ailleurs à se rapprocher de plus en plus de celles des conseils généraux de la métropole.

Composition. — Au début, le conseil général était nommé, moitié par le gouverneur, moitié par les membres des conseils municipaux (4), et composé de 24 membres (5). Une première organisation de ces conseils avait été faite par le décret du 26 juillet 1854, dont beaucoup d'articles ont été abrogés, mais dont plusieurs dispositions essentielles sont toujours en vigueur. C'est ce décret qui fixe la durée du mandat des conseillers généraux à 6 ans, avec renouvellement par moitié ; qui prescrit une session annuelle ordinaire d'un mois au plus ; qui donne aux chefs d'administration entrée au conseil ; qui établit les règles du vote ; qui donne au gouverneur le droit de dissolution ou de prorogation ; enfin qui frappe de nullité toute délibération prise par le conseil général hors du temps de sa session, hors du lieu de ses séances ou en dehors de ses attributions légales, l'annulation devant être prononcée par le gouverneur en conseil privé. Le décret du 3 décembre 1870, en ordonnant le renouvellement intégral des conseils

(1) Le conseil colonial exerçait en principe le pouvoir législatif dans tous les cas non réservés, et rendait des « décrets coloniaux ». V. le chapitre III (Législation).

(2) V. le chapitre III (Législation), § 141.

(3) V. le chapitre X (Impôts).

(4) Sénatusconsulte de 1854, art. 12.

(5) Décret du 26 juillet 1854, art. 1er.

généraux, leur élection au suffrage universel(1) et leur répartition par canton, rendit la composition des conseils fort semblable à celle des conseils généraux de la métropole. L'assimilation a été, ultérieurement, poussée beaucoup plus loin par toute une série de textes (2).

Attributions. — Comme les conseils généraux de la métropole, les conseils généraux des colonies prennent trois sortes de délibérations : ils statuent, sauf annulation par décret en Conseil d'Etat ; ils délibèrent, sauf approbation, suivant les cas, par décret en Conseil d'Etat, décret simple, ou arrêté du gouverneur ; ils donnent leur avis sur les questions qui leur sont soumises (3). Toutefois, cette répartition n'est pas exactement semblable à celle de la loi du 10 août 1871. La liste des matières sur lesquelles le conseil général statue comprend le vote des taxes et contributions, des tarifs d'octroi de mer et de douane. Les matières sur lesquelles il délibère comprennent les emprunts, ainsi que le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. Enfin la formule générale : « toutes les questions d'intérêt colonial dont la connaissance lui est réservée par les règlements ou sur lesquelles il est consulté par le gouverneur » se trouve, non pas, comme à l'article 48 de la loi de 1871, parmi les matières soumises à ses « délibérations », mais parmi celles sur lesquelles il donne son avis.

Ces règles ont subi de graves et profondes modifications en matière de taxes et contributions, résultant de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 (4), de l'article 10 de la loi du 30 mars

(1) Tout ce qui concerne le droit électoral et les élections sera traité au chapitre IV (Droit public), §§ 155 et 156.

(2) Décret du 13 février 1877 (application des articles 28, 29 et 32 de la loi du 10 août 1871 : publicité, police et procès-verbaux des séances). — Décret du 12 juin 1879 (institution d'une commission coloniale). — Décret du 7 novembre 1879 (nombre des membres fixé à 36). — Décret du 15 février 1882 (application de l'article 12 de la loi du 10 août 1871 : convocation des électeurs et scrutin). — Décret du 1er août 1886, modifiant l'article 12 du décret de 1854 (insuffisance de membres présents). — Décret du 20 août 1886 (cas d'inéligibilité et d'incompatibilité). — Décret du 20 décembre 1887 (effet suspensif du recours en matière électorale). — Décret du 21 août 1889 (application du § 2 de l'article 22 de la loi de 1871 : élections partielles).— Décret du 30 avril 1892 (application à la Réunion des articles 14 et 25 de la loi de 1871 : double tour de scrutin : élection du président). — Décrets des 18 avril et 6 août 1902 (R. 1902, 1, 313 et 314 : application de l'article 25 à la Martinique et à la Guadeloupe). — Loi du 28 novembre 1916 (R. 1917, 1, 7 : application des articles 23, 24, 56, 57 et 66 de la loi de 1871 sur les sessions du conseil général ; de la loi du 9 juillet 1907 sur le même objet ; de la loi du 8 juillet 1899 modifiant l'article 71 de la loi de 1871 sur la commission départementale, et de l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892 relatif aux comptes des trésoriers-payeurs). — Abstraction faite du décret du 3 décembre 1870, qui est un décret-loi émanant d'un gouvernement réunissant tous les pouvoirs, toutes les autres modifications ont été réalisées par décrets en Conseil d'Etat, conformément à l'article 12 du sénatus consulte de 1854. Exception doit être faite pour la loi du 28 novembre 1916. L'application aux trois colonies des textes qu'elle énumère aurait pu être faite par décret dans les termes du même article 12. Le législateur, en statuant directement, a fait passer dans le domaine de la loi les dispositions qu'il édicte.

(3) Sénatus consulte du 4 juillet 1866, et décret du 11 août suivant.

(4) R. 1900, 1, 116.

1916 (1), de l'article 11 de la loi du 30 juin 1917 (2) et de l'article 55 de la loi du 29 juin 1918 (3), et en matière de douane et d'octroi de mer, d'une série de lois et décrets parmi lesquels il suffira de citer ici les articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1892 et l'article 5 de la loi du 13 avril 1928 (4). Tous ces textes, qui ne sont d'ailleurs pas spéciaux aux Antilles et à la Réunion, mais s'appliquent à toutes les colonies pourvues de conseils généraux ou coloniaux — et même, en ce qui concerne les douanes, aux colonies dotées de délégations financières, conseils de gouvernement ou d'administration. — seront étudiés en détail aux chapitres de l'organisation financière et des impôts. Il convient de noter ici que le mode d'approbation des délibérations des conseils généraux, qui, aux termes de l'article 3 du sénatus-consulte de 1866, devait être réglé par décrets, et avait été effectivement réglé par le décret du 14 août 1866, est aujourd'hui, du fait des lois précitées, passé dans le domaine de la loi, et ce même en ce qui concerne les colonies où le conseil général a été institué par décret.

En matière budgétaire, les articles 7, 8 et 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 contiennent des dispositions essentielles sur les dépenses obligatoires, les omissions au budget, l'inscription d'office et les droits du gouverneur en matière budgétaire. Ces dispositions, modifiées depuis, par les lois précitées des 13 avril 1900 et 29 juin 1918, applicables d'ailleurs à tous les conseils généraux, seront examinées et commentées au chapitre de l'organisation financière.

§ 47

Conseils généraux des colonies autonomes. — Pendant plus de 25 ans, les colonies des Antilles et la Réunion furent seules à posséder des corps électifs. A deux reprises, depuis, des conseils généraux ont été créés dans d'autres colonies, mais cette fois, conformément à l'article 18 du sénatusconsulte du 3 mai 1854, par simples décrets (5).

Trois décrets des 23 décembre 1878, 25 janvier et 4 février

(1) R. 1916, 1, 439.
(2) R. 1917, 1, 706.
(3) R. 1918, 1, 454.
(4) R. 1928, 1, 413.
(5) Ces décrets ne s'en imposent pas moins, non seulement aux autorités locales, mais au gouvernement lui-même, qui ne pourrait sans excès de pouvoir y porter atteinte par un acte administratif. Il en est autrement lorsque le gouvernement agit dans l'exercice du pouvoir législatif qu'il tient de l'article 18 du sénatusconsulte. C'est ainsi que, sans abroger expressément aucun article du décret du 2 avril 1885, instituant un conseil général à la Nouvelle-Calédonie, le décret des 15 octobre 1892, sur le régime des mines dans cette colonie, a pu régulièrement porter atteinte au droit que le conseil général tenait du décret de 1885 de voter les contributions et taxes. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours par un motif d'irrecevabilité tiré du caractère législatif de l'acte attaqué, motif qui n'aurait plus cours aujourd'hui : mais ce caractère législatif était ce qui rendait, au fond, l'actein attaquable, une loi pouvant toujours modifier une autre loi émanant de la même autorité(Conseil d'Etat, 16 novembre 1894, au recueil Lebon, p. 593 ; 29 mai 1908, R. 1908, 1, 209).

1879 ont créé des conseils généraux à la Guyane, dans les Etablissements de l'Inde (1) et au Sénégal. Ces trois décrets ont été complétés par un décret du 24 février 1885, commun aux trois colonies, relatif aux incompatibilités (2). Une commission coloniale a été créée à la Guyane par décret du 28 avril 1882, dans l'Inde par décret du 20 mars 1910 (3), au Sénégal par décret du 12 août 1885. Le conseil général du Sénégal a subi une transformation complète, dont il sera question plus loin, en devenant conseil colonial par décret du 21 décembre 1920 (4).

A la même époque, un conseil colonial était créé en Cochinchine par décret du 8 février 1880. Ce décret avait fait l'objet de nombreuses modifications (5), dont une seule subsiste, la création, par décret du 3 novembre 1910, d'une commission coloniale. Un décret du 9 juin 1922 (6), modifié par décret du 29 juin 1929 (7), a complètement remanié le conseil colonial.

Cinq ans plus tard, trois nouveaux conseils généraux furent créés, à Saint-Pierre et Miquelon par décret du 2 avril 1885, à la Nouvelle-Calédonie par décret de la même date, en Océanie par décret du 28 décembre 1885. Deux de ces créations ne furent pas heureuses. L'exiguité de la colonie de Saint-Pierre et Miquelon, l'extrême dispersion de celle de l'Océanie, empêchèrent que cette institution représentative produisît les effets qu'on en attendait. Le conseil général dut être supprimé à Saint-Pierre et Miquelon par décret du 23 juin 1897 ; réduit à une partie des archipels de l'Océanie par décret du 10 août 1899 (8) et finalement supprimé par décret du 19 mai 1903 (9). Mais une série de décrets, à Saint-Pierre et Miquelon (10) et le décret récent du 23 juillet 1930

(1) Le conseil général créé par le décret du 25 janvier 1879 remplaçait un conseil colonial institué par décret du 13 juin 1872. Le décret de 1879 a été lui-même modifié par décrets des 15 mars 1898 (R. 1898, 1, 100), 15 décembre 1909 (R. 1910, 1, 183), et 20 septembre 1920 (R. 1921, 1, 200), qui ont fait subir des remaniements successifs à l'article 13 (remplacement des membres du conseil général en cas de décès,démission ou déchéance).

(2) Complété pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie par décret du 23 novembre 1887 ; modifié pour la Guyane par décret du 29 juin 1927 (R. 1927, 1, 549).

(3) R. 1910, 1, 304.

(4) R. 1921, 1, 405, et décret modificatif du 19 mai 1921 (*ibid.*, 925).

(5) Décrets des 12 mars 1881, 2 juillet et 6 octobre 1887, 13 janvier et 28 septembre 1888, 23 novembre 1889, 2 avril 1910 (R. 1910, 1, 535), 3 novembre 1910 (R.1911, 1, 126), 20 août 1914 (R. 1915, 1, 130). Tous ces textes sont abrogés par l'article 46 du décret du 9 juin 1922, à la seule exception du décret du 3 novembre 1910, expressément maintenu en vigueur par l'article 31.

(6) R. 1922, 1, 788 ; modifié sur un point de détail par décret du 11 décembre 1923 (R.1924, 1,51,) et rectifié par décret du 27 janvier 1925, (R. 1925, 1, 164).

(7) R. 1929, 1, 475.

(8) R. 1900, 1, 162.

(9) R. 1903, 1, 397. V. l'article de doctrine sur la suppression du conseil général de Tahiti, R. 1904, 2, 17. — Les attributions du conseil général étaient transférées au gouverneur statuant en conseil d'administration. Ce conseil d'administration, qui a absorbé le conseil privé (décret du 7 octobre 1912, R. 1913, 1, 74), ne comprenait que 7 membres, dont 3 non-fonctionnaires : le maire de Papeete, et les présidents des chambres de commerce et d'agriculture.

(10) Décrets des 4 février 1906 (R. 1906, 1, 160), 12 avril 1923 (R. 1923, 1, 597), 12 mai 1925 (R. 1925, 1, 588), 19 janvier 1926 (R. 1926, 1, 338), 6 janvier 1927 (R. 1927, 1, 246).

(1), en Océanie,ont réorganisé les conseils d'administration de ces deux colonies avec adjonction de membres élus ou représentant des corps élus, et leur ont confié des attributions propres fort analogues, bien que plus restreintes, surtout en Océanie, à celles des conseils généraux.

En Nouvelle-Calédonie, au contraire, le conseil général n'a cessé de se développer. Réduit de 16 à 10 membres par décret du 10 août 1924 (2), il a été reporté au chiffre de 15 membres par décret du 13 décembre 1926 (3).

Les conseils généraux de la Guyane (4), de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie sont constitués sur le modèle de ceux des Antilles et de la Réunion, en tenant compte des décrets qui avaient complété les sénatusconsultes au moment où ils ont été créés.

L'élection, qui a lieu au suffrage universel et direct, se fait, à la Guyane, par circonscriptions électorales déterminées par décret (5); dans l'Inde, par Établissement ; à la Nouvelle-Calédonie, au scrutin de liste pour toute la colonie (6). Dans les Établissements de l'Inde, la seule de ces trois colonies qui compte des indigènes investis du droit électoral, un décret du 26 février 1884 avait introduit le système des trois listes, comprenant respectivement les européens, les indiens renonçants et les indiens non renonçants. Le décret du 10 septembre 1899 (7) a réduit les listes à deux, celles des européens et celles des natifs. Il n'est formé de liste spéciale pour les renonçants que dans le cas où leur nombre, dans une commune ou un établissement, est égal ou supérieur à la moitié des non-renonçants. Sont, de plus, inscrits sur la première liste les natifs ayant renoncé à leur statut personnel depuis quinze ans et remplissant une des conditions énumérées par l'article 4 du décret (diplôme : exercice de fonctions administratives ou judiciaires ou d'un mandat électif ; décoration française ou médaille d'honneur ; en tous cas, connaissance de la langue française).

Les décrets énumérés plus haut, postérieurs à 1879, qui ont modifié l'organisation des conseils généraux des Antilles et de la Réunion, n'ont pas été étendus, non plus que la loi du 28 novembre 1916, aux autres colonies, où les décrets constitutifs des conseils généraux avaient déjà réglé la plupart des points qui font l'objet de ces nouveaux textes. Pourtant un décret du 20 décembre 1887, rendu le même jour que le décret précité applicable aux Antilles et à la Réunion, a rendu suspensif le recours en matière électorale

---

(1) R. 1931, 1, 117.

(2) R. 1924, 1, 679. Modifié par décrets des 28 octobre 1924 (R. 1925, 1, 98) et 22 juin 1925 (*ibid.*, p. 583).

(3) R. 1927, 1, 144.

(4) Le conseil général de la Guyane n'exerce plus ses attributions, depuis le décret du 6 juin 1930 (R. 1930, 1, 428), que sur le territoire situé au Nord du « territoire de l'Inini » constitué par ce même décret.

(5) Décret du 23 décembre 1878.

(6) Cette disposition a été introduite par l'article 4 du décret du 10 août 1924.

(7) R. 1899, 1, 249.

dans toutes les colonies pourvues de conseils généraux, comme dans les colonies du sénatus-consulte (1).

Les décrets de 1878 et de 1879 reproduisent, souvent littéralement, les dispositions énumérées plus haut du décret du 26 juillet 1854, sur les sessions du conseil général, les délibérations illégales, et les pouvoirs d'annulation, de prorogation ou de dissolution du gouverneur.

Ils contiennent, d'ailleurs, tant entre eux qu'avec les textes applicables aux Antilles et à la Réunion, des différences dans le détail desquelles il n'est pas possible d'entrer ici. Le décret du 23 décembre 1878, instituant le conseil général de l'Inde française, contient cependant quelques dispositions à relever. Aucun article de ce décret ne reproduit la disposition de l'article 2 du sénatus-consulte de 1866, concernant les tarifs d'octroi de mer et les tarifs de douane. Aux termes de l'article 49, les séances ne sont pas publiques. Les articles 51, 54 et 55 autorisent le conseil général à recevoir et à transmettre au gouverneur des pétitions des habitants des divers Etablissements et même des habitants des loges et factoreries françaises.

§ 48

Conseil colonial de Cochinchine. — Le conseil colonial de Cochinchine, créé par décret du 8 février 1880 et réorganisé par décret du 9 juin 1922 (2), est constitué à peu près sur le modèle des autres conseils généraux, mais avec cette différence essentielle qu'il est composé à la fois de membres français et de membres indigènes. Le décret de 1880 fixait le nombre des membres français ou naturalisés à 6, celui des asiatiques sujets français à 6, et leur adjoignait deux membres civils du conseil privé, nommés par décret, et deux membres délégués de la chambre de commerce et élus dans son sein : tous élus ou nommés pour quatre ans, et renouvelables par moitié dans chaque catégorie. Le décret du 9 juin 1922 a sensiblement modifié cette composition. Aux termes de l'article 1er, le conseil colonial comprend dix membres élus par le corps électoral français ; deux membres français délégués de la chambre de commerce de Saigon ; deux membres français délégués de la chambre d'agriculture de Cochinchine, et dix conseillers élus par le corps électoral indigène (3).

Les élections ont lieu par circonscriptions, déterminées par le gouverneur en conseil privé. Les membres français sont élus au suffrage universel et direct, par tous les citoyens français remplis-

(1) Le décret applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion étend la même disposition aux élections municipales, ce qui était inutile dans ces trois colonies régies par la loi du 5 avril 1884.

(2) R. 1922, 1, 788. — Modifié par décret du 29 juin 1929 (R. 1929, 1, 475).

(3) Le décret du 29 juin 1929 (R. 1929, 1, 475), qui modifie divers articles de celui du 9 juin 1921, prévoit aussi l'élection de suppléants tant français qu'indigènes. A noter que ce décret n'a été promulgué que le 30 septembre 1930 (J. O. Indo-Chine, 4 octobre).

sant les conditions électorales ordinaires, plus celle d'un an de résidence en Cochinchine au jour de la clôture des listes électorales. Les conseillers indigènes sont élus par un collège composé de censitaires et de capacitaires, dont le décret énumère huit catégories, âgés de 25 ans révolus. Sont éligibles les électeurs indigènes âgés de 30 ans, justifiant d'une connaissance suffisante de la langue française.

Le décret du 13 janvier 1888 avait appliqué au conseil colonial le principe en vigueur pour tous les conseils généraux, en vertu duquel les conseillers élus restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur leur sort. Mais ce décret a été abrogé par l'article 46 du décret du 9 juin 1922. La règle générale, qui refuse tout effet suspensif au recours au Conseil d'Etat, reprend donc son empire (1).

Une disposition assez originale permet aux indigènes natifs de Cochinchine, admis à la qualité de citoyens français, et à leurs descendants, d'opter entre le collège électoral français et le collège indigène, dans les formes à déterminer par arrêté du gouverneur général (2).

Les attributions du conseil colonial sont à peu près les mêmes que celles des conseils généraux, et ses délibérations se classent, de la même manière, en trois catégories: — définitives sauf annulation (3) ; — sujettes à approbation ; — simples avis ; — cette dernière catégorie comprenant les tarifs d'octroi de mer et de douane, et en général les questions douanières, les changements aux limites territoriales, celles qui intéressent les établissements scolaires, les formations sanitaires, et en général les œuvres d'enseignement et d'assistance sociale, ainsi que le programme des grands travaux à exécuter en Cochinchine sur les crédits du budget général (4).

Comme les conseils généraux, le conseil colonial de Cochinchine délibère sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des impôts, mais seulement des contributions directes et de toutes taxes à percevoir au profit de la colonie (5), ce qui exclut, non seulement les douanes, mais les taxes et contributions indirectes destinées à alimenter le budget général, établies pour toute l'Indo-Chine par le gouverneur général en conseil de gouvernement (6).

Le mode d'approbation des délibérations du conseil colonial est déterminé aux articles 34 et 35. En principe, ces délibérations sont approuvées par le gouverneur général,qui les rend exécutoires

(1) Conseil d'Etat, 27 janvier 1928 (R. 1930, 3, 134).

(2) Cet arrêté a été pris à la date du 26 août 1922 (R. 1923, 1, 699).

(3) Cette catégorie contient des dispositions particulières sur les concessions gratuites et les aliénations à titre onéreux de biens domaniaux. L'annulation est prononcée, non par décret, comme pour les conseils généraux, mais par arrêté du gouverneur général en commission permanente du conseil de gouvernement.

(4) Art. 36 du décret du 9 juin 1922.

(5) Art. 34.

(6) Art. 3 du décret du 31 juillet 1898 (R. 1898, 1, 184) ; art. 4 du 2e décret du 20 octobre 1911 (R. 1912, 1, 145) et 2 du 4e décret du même jour (*ibid.*, p. 148).

par arrêté pris en conseil de gouvernement (1). Lorsqu'il s'agit de taxes, jusqu'à l'approbation, la perception se fait sur les bases anciennes. Les délibérations portant sur les emprunts à contracter par la colonie et les garanties pécuniaires à consentir, ainsi que sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à la colonie avec charges ou affectations immobilières, ou donnant lieu à des réclamations, sont approuvées par décret en Conseil d'Etat. Ces règles sont très différentes de celles qui ont été tracées, pour l'approbation des délibérations des conseils généraux des colonies, par les lois successives énumérées plus haut, dont la dernière, actuellement en vigueur, est celle du 29 juin 1918. De même, les articles 38 à 40, concernant les dépenses obligatoires et facultatives et le mode d'inscription d'office par le gouverneur, ne sont pas exactement calqués sur l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918. La raison de cette divergence est que les lois de 1900, 1916, 1917 et 1918 ne sont faites que pour les conseils *généraux*. Elles n'ont pas d'application aux conseils *coloniaux*, qui, malgré de nombreuses ressemblances de détails, se distinguent néanmoins essentiellement des conseils généraux par leur composition, étant une assemblée mixte de citoyens français et d'indigènes non électeurs aux assemblées législatives (2).

Le conseil colonial de Cochinchine élit dans son sein une commission permanente. Le décret du 3 novembre 1910, qui instituait cette commission, est le seul texte de la législation ancienne maintenu en vigueur par l'article 31 du décret du 9 juin 1922. Cette commission règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil colonial, dans la limite de la délégation qui lui est faite, et donne au gouverneur de la Cochinchine tous les avis qu'il lui demande. Elle est composée de cinq membres au moins et de sept au plus, dont deux indigènes.

§ 49

Conseil colonial du Sénégal. — Le conseil colonial du Sénégal diffère encore plus profondément que celui de la Cochinchine des conseils généraux des autres colonies. Le décret du 4 décembre 1920 (3), qui l'a institué, est celui qui a remanié tout le système administratif de la colonie, en faisant disparaître la distinction traditionnelle entre les territoires d'administration directe, seuls jusqu'alors pourvus d'un conseil général, et les pays dits de « protectorat », c'est-à-dire administrés par le lieutenant-gouverneur en conseil privé, fonctionnant comme conseil d'administration de ces régions avec adjonction de deux notables indigènes (4). Le

(4) L'article 74 du décret du 31 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (R. 1913, 1, 177) reproduit la même disposition.

(2) V. le chapitre X (Impôts).

(3) R. 1921, 1, 405.

(4) Art. 8 du décret du 18 octobre 1904 (R. 1905, 1, 6). Les limites des « pays de protectorat » avaient été fixées par le décret du 13 février 1904 (R. 1904, 1, 146) et par l'article 1er du décret du 18 octobre 1904. Les deux régions et les deux budgets étaient complètement distincts. Un arrêté du gouverneur général qui avait trans-

territoire entier du Sénégal a été réuni en une seule colonie, dont le chef-lieu est à Saint-Louis, et qui est administré par un lieutenant-gouverneur, assisté d'un conseil privé et d'un conseil colonial.

Le décret du 4 décembre 1920 a lui-même été profondément modifié, d'abord par le 4e décret du 30 mars 1925 (1), ensuite par le décret du 13 janvier 1930 (2).

Le conseil colonial du Sénégal, très différent de l'ancien conseil général par son ressort territorial, en diffère plus encore par sa composition. Il se compose en effet : 1° de vingt-six membres élus par les citoyens français (3) habitant, non seulement le territoire des quatre communes, mais l'ensemble de la colonie ; 2° de dix-huit chefs indigènes élus par l'ensemble des chefs de province et de canton : les uns et les autres élus pour six ans. La colonie est divisée, pour ces élections, en quatre circonscriptions : — Fleuve, Voie ferrée, Sine-Saloum, Casamance, — dont les limites sont fixées par arrêté du gouverneur, fournissant respectivement : la première, onze conseillers, dont quatre indigènes ; la seconde, dix-huit, dont cinq indigènes ; la troisième, douze, dont sept indigènes ; la quatrième, trois, dont deux indigènes.

La capacité des électeurs citoyens français est la même que pour l'électorat politique (4). Les électeurs sont tous éligibles, à la condition d'avoir vingt-cinq ans accomplis, de n'être pas pourvus d'un conseil judiciaire et de savoir parler couramment le français. Les candidats ne peuvent se présenter que dans la circonscription où ils sont électeurs.

Les conseillers indigènes sont désignés, dans chaque circonscription, par l'ensemble des chefs de province et de canton, réunis en un palabre que préside un administrateur désigné par le lieutenant-gouverneur, et assisté des deux chefs les plus âgés présents à la réunion. Les représentants ne peuvent être choisis que parmi les chefs de province ou de canton officiellement nommés à ces emplois par le lieutenant-gouverneur, exerçant leurs fonctions dans la circonscription où ils ont été désignés, et sachant parler couramment le français.

La première attribution du conseil colonial, mentionnée par le décret du 1921, est de donner des avis et d'émettre des vœux. Il doit être obligatoirement consulté sur la création et les changements de limites des communes mixtes de plein exercice. Aucune mention n'est faite de l'octroi de mer ni de la douane, le régime douanier de l'Afrique occidentale étant essentiellement différent

---

porté au budget des pays de protectorat des recettes et dépenses régulièrement afférentes aux pays d'administration directe a été annulé pour excès de pouvoir par arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1922 (R. 1922, 3, 71).

(1) R. 1925, 1, 342.

(2) R. 1930, 1, 234.

(3) Il faut, au Sénégal, comprendre sous cette dénomination tous les indigènes originaires des quatre communes et leurs descendants. V. la loi du 29 septembre 1916 (R. 1916, 1, 716).

(4) Décret du 5 janvier 1910 (R. 1910, 1, 110), qui étend à toute la colonie les conditions d'électorat et la procédure de confection des listes applicables aux communes de plein exercice.

de celui de l'Indo-Chine. Les dispositions concernant les matières sur lesquelles le conseil colonial statue sauf annulation, ou délibère sauf approbation, et la forme de l'approbation, sont en grande partie semblable à celles du décret de 1922 pour la Cochinchine (1). Le mode d'approbation, comme en Cochinchine, est essentiellement différent de celui des lois de 1900, 1916, 1917 et 1918, inapplicables aux conseils coloniaux.

Les règles concernant le budget, les dépenses obligatoires et facultatives et l'inscription d'office sont les mêmes qu'en Cochinchine. Les dépenses obligatoires comprennent les fonds secrets, fixés par le gouverneur général, et les subventions, contributions ou contingents au profit de l'Etat ou du gouvernement général.

La commission permanente est composée de quatre représentants des citoyens français et de quatre représentants des chefs indigènes.

§ 50

Pouvoirs des conseils généraux et coloniaux. - Règles communes. — Malgré les différences sensibles, relevées plus haut, qui ont existé et existent entre les divers conseils généraux ou coloniaux, soit de colonie à colonie, soit d'une époque à l'autre, le fonctionnement de ces conseils n'en est pas moins soumis à des règles communes, que les textes et la jurisprudence permettent de dégager (2).

Les dispositions des ordonnances et décrets qui déterminent le mode et la forme des délibérations des conseils s'imposent à ces assemblées, qui ne peuvent y porter atteinte par leur règlement intérieur (3). Un conseil général ne peut pas non plus refuser l'entrée dans la salle des séances aux chefs de service à qui le texte organique accorde le droit d'assister et de prendre part à la délibération (4).

Bien que les pouvoirs des conseils généraux ou coloniaux soient, comme il a été dit plus haut, sensiblement plus étendus que ceux des conseils généraux de la métropole, et qu'ils comprennent des attributions d'ordre législatif, ces assemblées ne peuvent, néanmoins, se mêler à aucun degré de l'administration proprement dite, pas plus d'ailleurs que les gouverneurs ne peuvent empiéter sur les pouvoirs qui leur ont été conférés par les décrets ou ordonnances. La limite des pouvoirs des conseils et de ceux des gouver-

(1) Elles ont été sensiblement réduites par le décret du 13 janvier 1920, qui a retranché, notamment, les actions à intenter et à soutenir au nom de la colonie de l'énumération des objets sur lesquels le conseil colonial statue.

(2) Il n'est question ici que des principes généraux. Tout ce qui a trait aux élections et au régime électoral, au vote du budget, et aux impôts et taxes, sera traité aux chapitres du droit public, de l'organisation financière et des impôts.

(3) Ainsi il n'appartient pas à un conseil général de décider que la nomination du délégué de la colonie aura lieu à la majorité des suffrages de tous les membres du conseil général, et non à celle des membres présents comme le porte le décret du 26 juillet 1854 (Conseil d'Etat, 7 avril 1869, au recueil Lebon, p. 319).

(4) Conseil d'Etat, 27 mars 1914 (R. 1914, 3, 157).

neurs a été tracée à diverses reprises, tant par les décrets que par les arrêts.

En principe, le conseil général ou colonial ne vote que des crédits. Il ne lui appartient, ni de changer la nature attribuée à la dépense par un texte législatif, par exemple en faisant passer une dépense de la catégorie obligatoire à la catégorie facultative (1), ni de procéder lui-même à la répartition des crédits votés (2), ou à la nomination d'un fonctionnaire (3). Dans la limite de ces crédits, c'est au gouverneur seul qu'il appartient, sans que le conseil général puisse critiquer ses décisions, de modifier les cadres ou d'organiser les services. Ce principe essentiel, souvent consacré par la jurisprudence (4), a passé dans les textes législatifs. L'article 50 du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, reproduit par l'article 82 du nouveau décret du 30 décembre 1912 (5), porte en termes exprès que des arrêtés des gouverneurs, rendus en conseil privé ou d'administration, fixent ou modifient, dans la limite des crédits alloués par le budget, les cadres des divers services dont l'organisation dépend des pouvoirs locaux, ainsi que les traitements et allocations auxquels ont droit les agents désignés dans ces cadres. Les plus récents décrets organisant les conseils coloniaux du Sénégal (4 décembre 1920) et de la Cochinchine (9 juin 1922) précisent avec plus de rigueur encore (art. 41 et 50) la limite des attributions respectives du conseil colonial et du gouverneur, en décidant que ce dernier est seul chargé de répartir les secours, indemnités, allocations, gratifications, subventions inscrits au budget de la colonie, et qu'aucun avantage direct ou indirect, sous quelque forme que ce soit, ne pourra être accordé par le conseil colonial à un fonctionnaire ou à une catégorie de fonctionnaires autement que sur la proposition de l'administration, tout vote émis contrairement à cette disposition étant nul et de nul effet.

Il a même été jugé qu'un conseil général ne pouvait statuer sur une affaire de sa compétence lorsque cette affaire n'avait pas été au préalable instruite par l'administration (6). Le Conseil d'Etat se fonde, notamment, sur l'article 22 du décret du 23 décembre 1878, spécial à la Guyane, et reproduit seulement pour le Sénégal par l'article 20 du décret aujourd'hui abrogé du 4 février 1879, aux termes duquel, « en tout ce qui n'est pas prévu par le présent décret, les attributions conférées dans la métropole au préfet sont exercées par le directeur de l'intérieur » (aujourd'hui

(1) Conseil d'Etat, 17 août 1898 (R. 1899, 2, 24).

(2) Avis du Conseil d'Etat du 18 février 1897 (R. 1898, 1, 133), et Circulaire ministérielle du 18 mai suivant (*ibid.*).

(3) Conseil d'Etat, 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 273).

(4) Conseil d'Etat, 17 février 1882 (au recueil Lebon, p. 169), 7 juin 1889 (*ibid.*, p. 708), 30 janvier 1891 (*ibid.*, p. 56), 24 mai 1901 (R. 1901, 2, 101). — Cpr. Arrêté du gouverneur de la Réunion du 11 janvier 1897, annulant une délibération de la commission coloniale (R. 1899, 1, 75).

(5) R. 1913, 1, 177.

(6) Conseil d'Etat, 23 novembre 1900 (R. 1901, 2, 3). Le principe est formulé en termes exprès, pour la Cochinchine, par l'article 32 du décret du 9 juin 1922.

par le gouverneur) : or le préfet est chargé, dans la métropole, de l'instruction préalable des affaires soumises au conseil général (1). Mais le Conseil d'Etat déclare lui-même ne voir dans ce texte spécial qu'une confirmation du principe général qui veut que les gouverneurs soient chargés du pouvoir exécutif dans les colonies.

Il faut même aller plus loin,et reconnaître que les conseils généraux ou coloniaux ne peuvent délibérer ou émettre un avis que sur les objets qui leur sont soumis par le gouverneur. L'omission, dans tous les textes constitutifs des conseils généraux, d'une disposition correspondant au § final de l'article 48 de la loi du 10 août 1871, qui autorise les conseils généraux de la métropole à délibérer sur les matières dont ils sont saisis par l'initiative d'un de leurs membres, est significative. Les décrets de 1920 et de 1922 décident en termes exprès, en ce qui concerne le budget, que le gouverneur a seul qualité pour proposer l'inscription et fixer les prévisions de recettes, et que l'initiative des dépenses lui appartient exclusivement (2).

Exception doit être faite, pourtant, pour les vœux, que certains décrets constitutifs donnent aux conseils généraux le droit d'émettre sur toutes questions économiques et d'administration générale (3), et pour les réclamations qu'ils peuvent adresser directement au ministre, par l'intermédiaire de leur président, dans l'intérêt spécial de la colonie, ainsi que leur opinion sur l'état et les besoins des différents services publics (4). Les délibérations qu'il prend dans l'exercice de ses attributions sont parfaitement légales, et l'arrêté du gouverneur qui en prononcerait l'annulation serait entachée d'excès de pouvoir (5). Il faut encore, par la force des choses, excepter les délibérations que le conseil général de l'Inde est appelé à prendre sur les pétitions qu'il a le droit de recevoir et qu'il transmet au gouverneur avec son avis (6).

§ 51

Délibérations frappées de nullité. — Même en se renfermant dans son rôle d'assemblée délibérante et sans empiéter sur les pouvoirs du gouverneur, les conseils généraux ou coloniaux sont encore tenus, sous peine d'excès de pouvoir,de s'abstenir de délibérer sur des matières, ou qui leur sont interdites, ou qui ne sont

(1) Loi du 10 août 1871, art. 3.

(2) Décret du 4 décembre 1920 (Sénégal), art. 46 et 47. Décret du 9 juin 1922 (Cochinchine), art. 37.

(3) Décret du 23 décembre 1878 (Guyane), art. 34. Décret du 2 avril 1885 (Nouvelle-Calédonie), art.46. Ces mêmes articles interdisent les vœux politiques.

(4) Sénatusconsulte du 4 juillet 1866, art. 11. Décret du 23 décembre 1878 (Guyane), art. 34. Décret du 25 janvier 1879 (Inde), art. 41. Décret du 2 avril 1885 (Nouvelle-Calédonie), art. 47. Aucune disposition semblable ne se rencontre dans les décrets de 1920 et 1922 organisant les conseils coloniaux. Le décret aujourd'hui abrogé du 8 février 1880 sur le conseil colonial de Cochinchine reproduisait à l'article 31 les dispositions des textes ci-dessus.

(5) Conseil d'Etat, 27 mars 1914 (R. 1914, 3, 158).

(6) V. plus haut § 47.

pas de leur compétence. A plus forte raison ne peuvent-ils délibérer hors du lieu des séances ou du temps des sessions. Tous les textes organiques déclarent la nullité de délibérations prises dans ces conditions, et chargent le gouverneur d'en prononcer l'annulation (1).

Spécialement et à titre d'exemple, un conseil général ne peut pas voter un crédit pour secours au clergé qui constituerait une subvention indirecte à un culte, interdite aux Antilles et à la Réunion par l'article 2 du décret du 6 février 1911 (2). Un conseil général ne peut pas non plus attribuer à des membres du Parlement des indemnités supplémentaires ou des facilités de transport. Ce sont là des dépenses d'ordre national qui échappent à la compétence des assemblées locales (3). Il ne pouvait pas davantage, au temps où les conseils généraux élisaient des délégués au Conseil consultatif des colonies, à Paris, conférer à son délégué des pouvoirs plus étendus que ceux qui résultaient de l'article 17 du sénatus consulte du 3 mai 1854, et notamment celui de représenter le conseil général sur un recours pour excès de pouvoir (4). Il ne peut pas, à plus forte raison, faire des largesses à des individns ou à des groupements sur les fonds du budget, sans intérêt colonial (5).

Le droit d'annulation attribué au gouverneur, et, le cas échéant, au Chef de l'Etat, ne fait pas obstacle au droit des intéressés, et particulièrement des contribuables, de demander l'annulation de délibérations d'un conseil général ou colonial votant des dépenses illégales ou irrégulières. La jurisprudence du Conseil d'Etat, inaugurée par l'arrêt du 29 mars 1901 (6) en ce qui concerne les conseils municipaux de la métropole, a été étendue, notamment, aux conseils généraux des colonies par arrêts des 29 mai 1908 (7) et 5 août 1927 (8), par ce dernier explicitement.

Si les pouvoirs des conseils généraux ou coloniaux sont ainsi très strictement définis et limités, ceux des gouverneurs, et plus généralement de l'administration et du chef de l'Etat, ne le sont pas moins.

Ces pouvoirs sont de plusieurs natures. Le gouverneur peut prononcer, en conseil privé, l'annulation de toute délibération prise par le conseil général ou colonial, hors du temps de sa session ou du lieu de ses séances, ou en dehors de ses attributions (9). Il peut, dans un délai qui varie d'un mois à deux mois, demander l'annulation d'une délibération pour excès de pouvoir ou violation

(1) Art. 13 du décret du 26 juillet 1854, reproduit par tous les décrets.
(2) Conseil d'Etat, 16 décembre 1925 (R. 1926, 1, 77).
(3) Conseil d'Etat, 5 août 1927 (R. 1928, 1, 157).
(4) Conseil d'Etat, 8 mars 1866 (au recueil Lebon, p. 219).
(5) Décrets du 27 juillet 1930 (R. 1931, 1, 67).
(6) Recueil Lebon, p. 332.
(7) R. 1908, 3, 209.
(8) R. 1928, 3, 157.
(9) Décret du 26 juillet 1854, art. 13. Décret du 23 décembre 1878 (Guyane), art. 32. Décret du 25 janvier 1879 (Inde), art. 52. Décret du 2 avril 1885 (Nouvelle-Calédonie), art. 34. Décret du 4 décembre 1920 (Sénégal), art. 38 et 39. Décret du 9 juin 1922 (Cochinchine), art. 28 et 29. Ces deux derniers décrets réservent même expressément l'application de l'article 258 du code pénal. — Des dispositions semblables s'appliquent aux commissions coloniales.

des lois et règlements ayant force de loi (1). Cette annulation est prononcée, s'il y a lieu, par décret rendu en Conseil d'Etat, pour les Antilles et la Réunion ; par décret simple, pour la Guyane, l'Inde et la Nouvelle-Calédonie; par arrêté du gouverneur général en commission permanente du Conseil de gouvernement, pour le Sénégal et la Cochinchine. Le gouverneur, ou le Chef de l'Etat, et, au Sénégal et en Cochinchine, le gouverneur général, peuvent refuser leur approbation aux délibérations qui y sont sujettes. Enfin, en matière budgétaire, le gouverneur est investi du droit d'inscription d'office, et peut même, le cas échéant, établir le budget d'office s'il n'est pas voté en temps utile (2).

Toutes ces dispositions sont rigoureusement distinctes, et le gouverneur commettrait un excès de pouvoir s'il usait intempestivement d'un pouvoir au lieu d'un autre.

Ainsi, il peut annuler directement la délibération du conseil général qui refuse l'entrée de la séance aux chefs de service qui y ont droit (3). Mais il ne peut pas prononcer l'annulation d'une délibération par laquelle le conseil général décide que les routes seront entretenues à l'entreprise (4), ou par laquelle il supprime un impôt (5), ou par laquelle il vote un prélèvement sur la caisse de réserve ou une répartition de pensions et secours individuels, ou par laquelle il donne mandat à son président d'exprimer des vœux au gouvernement de la métropole (6). Quelque irrégulières que certaines de ces délibérations aient pu être par ailleurs, elles ne sortent pas des attributions du conseil général, à qui il appartient de se prononcer sur le classement, la direction et le déclassement des routes, sur les projets, plans et devis des travaux à exécuter sur les fonds de la colonie, ainsi que sur les taxes et contributions nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie. Si le gouverneur estime que ces délibérations sont irrégulières, il peut seulement, dans le délai légal, les déférer à l'autorité ayant pouvoir de les annuler. Dans les cas mêmes où son droit d'annulation serait indiscutable, encore ne peut-il s'exercer que contre une délibération réellement existante, et non contre une délibération prétendue qui n'a pas été rédigée et dont l'exac-

---

(1) Sénatus consulte du 4 juillet 1866, art. 1er, qui prévoit, avec l'excès de pouvoir, la violation d'un sénatusconsulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (délai d'un mois). Il ne paraît pas douteux que la violation d'un décret simple, régulièrement rendu dans les termes du sénatus consulte du 3 mai 1854, ne rentre dans les cas d'excès de pouvoir. Décret du 23 décembre 1878 (Guyane art. 35 (délai d'un mois). Décret du 25 janvier 1879 (Inde), art. 32 (délai d'un mois). Décret du 2 avril 1885 (Nouvelle-Calédonie), art. 41 (délai d'un mois). Décret du 4 décembre 1920 (Sénégal), art. 42 (délai de deux mois). Décret du 9 juin 1922 (Cochinchine), art. 33 (délai de deux mois).

(2) V. sur ce point les chapitres de l'organisation financière et des impôts.

(3) Conseil d'Etat,27 mars 1914 (R. 1914, 3, 157). En prenant cette délibération, le conseil général sort de ces attributions légales, qui ne peuvent s'exercer que dans les conditions déterminées par le sénatusconsulte du 4 juillet 1866.

(4) Conseil d'Etat, 10 novembre 1882 (au recueil Lebon, p. 850).

(5) Conseil d'Etat, 25 janvier 1901 (R. 1901, 2, 5).

(6) Conseil d'Etat, 19 avril 1929 (R. 1930, 3, 48).

titude est contestée (1) ; encore moins contre une simple discussion (2).

Dans les matières où la délibération du conseil général est soumise à l'approbation du gouverneur, l'approbation peut être refusée tant qu'elle n'a pas été donnée par écrit sous forme d'arrêté, et elle peut être partielle (3). Si la délibération est de celles que le gouverneur ne croit pas pouvoir approuver,il doit se borner au refus d'approbation, et ne peut pas substituer une autre décision à celle qui résultait de la délibération du conseil (4).

En matière budgétaire, les pouvoirs des gouverneurs et le mode d'exercice de ces pouvoirs seront examinés plus loin (5). Il suffit de noter ici qu'il n'appartient au gouverneur, ni de modifier les allocations votées par le conseil général,ni de rétablir d'office un impôt supprimé par le conseil (6),ni de relever le chiffre d'un impôt (7),ni d'établir d'office un impôt proposé au conseil et rejeté par lui (8), ni en général de modifier les dépenses facultatives (9).

§ 52

Recours des conseils généraux contre les actes des gouverneurs. — Lorsque le gouverneur, ou en général l'administration, a outrepassé ou confondu ses pouvoirs, le conseil général a qualité pour déférer au Conseil d'Etat l'acte administratif qu'il estime avoir été pris en violation de ses attributions légales (10); par exemple, contre un arrêté du gouverneur prononçant la nullité d'une délibération(11). Il peut même recourir contre un décret qui a annulé une de ses délibérations, si ce décret renferme une erreur de droit constituant un excès de pouvoir(12). Ces recours sont des recours pour excès de pouvoir. Il en est autrement du recours de la partie intéressée,bénéficiaire d'une allocation votée par le conseil général, qui se pourvoit contre le refus de mandater, opposé par le gouverneur. Ce recours, qui conclut au fond au mandatement de la somme litigieuse, ne peut être porté que devant le conseil du contentieux administratif (13).

Le conseil général, ou, le cas échéant, la commission coloniale sont régulièrement représentés, sur le recours devant le Conseil

---

(1) Conseil d'Etat, 8 mars 1866, (au recueil Lebon, p. 219).
(2) Conseil d'Etat, 27 mars 1914 (R. 1914, 3, 158).
(3) Conseil d'Etat, 7 décembre 1923 (R. 1924, 3, 184).
(4) Conseil d'Etat, 8 août 1896 (au recueil Lebon, p. 655).
(5) V. les chapitres sur l'organisation financière et sur les impôts.
(6) Conseil d'Etat, 10 novembre 1882, (au recueil Lebon, p. 848).
(7) Conseil d'Etat, 25 janvier 1901 (R. 1901, 2, 76).
(8) Conseil d'Etat, même date (R. 1901, 2, 78).
(9) Conseil d'Etat, même date (R. 1901, 2, 77).
(10) Conseil d'Etat, 24 novembre 1911 (R. 1912, 3, 38).
(11) Conseil d'Etat, 10 mars 1922 (R. 1922, 3, 71). Le recours ne cesse pas d'être recevable, bien qu'il ne puisse plus réagir sur un budget définitivement approuvé contre lequel aucun recours n'a été formé, ou bien que le conseil général qui l'a formé ait cessé d'exister pour être remplacé par un conseil colonial (Même arrêt).
(12) Même arrêt.
(13) Conseil d'Etat, 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 271).

d'Etat, par leur président, ou par un ou plusieurs de leurs membres. Longtemps le Conseil d'Etat a exigé une délégation expresse (1), ou un recours formé au nom de tous les membres du conseil (2). Les recours formés par le président, sans justifier d'une délégation, étaient rejetés comme non recevables (3), conformément à la jurisprudence suivie pour les conseils généraux de la métropole (4). Mais la plus récente jurisprudence admet les membres du conseil, en cette qualité, à former un recours en leur nom personnel contre les arrêtés du gouverneur (5), et même le président à former le recours au nom du conseil, bien que le conseil ait donné délégation à cet effet à son bureau, si les termes de la délibération permettent d'attribuer qualité au président (6).

§ 53

Actions à intenter ou à soutenir au nom de la colonie. — Parmi les objets sur lesquels les conseils généraux et coloniaux ont le droit de statuer, sauf annulation, s'il y a lieu, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et les décrets d'organisation font tous figurer les actions à intenter et à soutenir au nom de la colonie, sauf le cas d'urgence, où le chef de la colonie peut intenter toute action et y défendre sans délibération préalable du conseil, et faire tous actes conservatoires (7).

Il a été jugé à bien des reprises que la nécessité d'un vote du conseil général ou colonial s'impose pour toute action en justice à intenter ou à soutenir, et que toute décision de justice rendue sans que le conseil ait été consulté encourt la cassation (8). L'urgence doit être, le cas échéant, constatée par le tribunal (9).

L'autorisation du conseil général peut intervenir en cours de procédure (10). Elle peut même intervenir en cause d'appel (11).

---

(1) Conseil d'Etat, 30 janvier 1891 (au recueil Lebon, p. 55) ; 19 mai 1908 (R. 1908, 3, 209).

(2) Conseil d'Etat, 8 mars 1866 (au recueil Lebon, p. 219) ; 16 janvier 1917 (R. 1914, 3, 231).

(3) Conseil d'Etat, 10 novembre 1882 (au recueil Lebon, p. 847) ; 24 juin 1898 (R. 1898, 2, 97).

(4) Conseil d'Etat, 19 avril 1880 (au recueil Lebon, p. 891).

(5) Conseil d'Etat, 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 274) ; 30 décembre 1921 (R. 1922, 3, 62).

(6) Conseil d'Etat, 30 janvier 1925 (R. 1925, 3, 167).

(7) A la Nouvelle-Calédonie, il est statué en cas d'urgence par la commission coloniale (art. 40, 130, du décret du 2 avril 1885).

(8) Civ. cass. 18 octobre 1904 (Cochinchine, R. 1905, 3, 5) ; 30 avril 1907 (Sénégal, R. 1907, 3, 199) ; Cour d'appel de Nouméa, 6 juillet 1907 (R. 1908, 3, 122).

(9) Req. rej. 10 décembre 1907 (R. 1908, 3, 66) ; Civ. rej. 30 mai 1910 (R. 1910, 3, 256).

(10) Ainsi, devant la Cour de cassation, il suffit qu'elle intervienne après l'admission et qu'il en soit justifié devant la Chambre civile (Civ. cass. 26 août 1910, R. 1910, 3, 249), conformément à la jurisprudence constante de la Cour en pareille matière, conforme d'ailleurs à celle du Conseil d'Etat (Arrêt du 28 décembre 1900, au recueil Lebon, p. 840).

(11) Même arrêt. V. aussi Civ. cass. 30 décembre 1919 (R. 1919, 3, 252), espèce où la question se posait, mais où la Cour n'a pas eu à la résoudre.

Il résulte des arrêts que l'autorisation tardive couvre le vice de procédure, et que c'est là un cas différent du cas d'urgence. Il ne faut donc pas entendre les textes ci-dessus cités, qui autorisent, en cas d'urgence, l'action ou la défense sans autorisation *préalable* du conseil, en ce sens que, hors le cas d'urgence, l'autorisation devrait toujours être préalable.

Il a été expliqué plus haut, à l'occasion de la représentation des colonies en justice par le gouverneur (1), que le principe de l'autorisation du conseil général, aussi bien que celui de la présence du gouverneur à l'instance, ne souffre, d'après la jurisprudence la plus récente et malgré quelques décisions en sens contraire, aucune exception au cas où l'instance engagée a pour objet la perception d'un impôt. Il en résulte que le conseil général ou colonial, en refusant l'autorisation, peut indirectement exempter un contribuable d'un impôt. Ce danger avait été aperçu par la Chambre des requêtes (2). Il n'a pas arrêté la dernière jurisprudence.

§ 54

Corps électifs subordonnés. — Il n'existe pas, dans les colonies dotées de conseils généraux ou coloniaux, de corps électifs institués dans les subdivisions de ces colonies. Une seule exception doit être faite pour l'Inde, où des conseils locaux, créés dans chaque Etablissement avec des attributions purement consultatives par le décret du 13 juin 1872, ont été maintenus par le décret du 25 janvier 1879. L'article 24 de ce décret annonçait même qu'un acte ultérieur règlerait l'autonomie de chaque Etablissement. Cet acte n'est jamais intervenu. Tout au contraire, un décret du 12 juillet 1887 a définitivement réduit les conseils locaux au rôle consultatif, tant sur le budget de l'Etablissement que sur les matières de la compétence du conseil général. Les membres de ces conseils font partie, aux termes de l'article 4 de la loi du 24 février 1875 et de l'article 6 de la loi du 9 décembre 1884, du collège électoral qui nomme les sénateurs. Aussi ont-ils, malgré leur peu d'importance, une existence législative et même constitutionnelle.

Les conseils d'arrondissement, en Cochinchine, dénommés aujourd'hui conseils de province, sont des institutions exclusivement indigènes, auxquels un élément français a été adjoint tout récemment. Il en sera question plus loin (3).

§ 55

Délégations économiques et financières de Madagascar. — A Madagascar, un premier essai de constitution d'un conseil consultatif a été tenté par le gouverneur général de 1916 à 1921. Une décision du 10 novembre 1916 avait créé un « comité consul-

(1) V. § 35.
(2) Arrêt du 17 février 1896 (D. 97, 1, 94).
(3) V. § 78.

tatif », transformé par arrêté du 17 janvier 1918 en « comité consultatif permanent des études économiques », puis, par arrêté du 30 janvier 1920 (1), en « conseil consultatif des intérêts économiques ». Ce conseil était composé de membres français et indigènes, délégués des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture françaises et indigènes. Toute cette législation locale a été abrogée par arrêté du 5 février 1921 (2).

Un décret du 7 mai 1924 (3) a créé dans la colonie des délégations économiques et financières, analogues,dans une proportion plus restreinte, à celles de l'Algérie. Ces délégations, purement consultatives, sont destinées à « assister le gouverneur général dans l'étude des questions économiques et financières intéressant la colonie ». Leur caractère principal, qui les distingue essentiellement des conseils coloniaux comprenant des indigènes, est d'être réparties en deux sections, une section française et une section indigène, qui délibèrent séparément et ne se réunissent qu'exceptionnellement en séance plénière, lorsque le gouverneur général juge nécessaire de leur demander une consultation générale.

La section française comprend 28 membres, soit : 12 membres pris au sein des chambres de commerce, chambres et commissions consultatives de commerce, désignés au scrutin secret par les membres de ces assemblées ; 12 membres élus parmi les membres des conseils municipaux et des commissions municipales et désignés par ces assemblées au scrutin secret ; 4 membres titulaires, honoraires ou suppléants du conseil d'administration de la colonie, non fonctionnaires, désignés par le gouverneur général en conseil. Des membres suppléants sont en outre désignés aux membres des deux premières catégories.

La section indigène comprend 26 membres : soit : 24 délégués indigènes représentant les différents groupements ethniques, élus au suffrage à deux degrés par les délégués chinois dans l'assemblée des mpiadidy ou chefs de village de la circonscription : ces chefs de village élus eux-mêmes par les fokon'olona au suffrage universel ; et 2 membres indigènes titulaires, honoraires ou suppléants du conseil d'administration, désignés par le gouverneur général en conseil. Des suppléants sont élus en même temps que les titulaires de la 1re catégorie.

Les membres titulaires sont élus pour deux ans et sont rééligibles. Les membres nommés par le gouverneur général sont désignés pour chaque session ordinaire ou extraordinaire.

Les délégations n'ayant aucun pouvoir propre, leurs attributions sont vite définies. Elles consistent à donner leur avis sur toutes les questions sur lesquelles le gouverneur général croit devoir les consulter. Cet avis est obligatoire sur cinq points : 1° les projets de budgets local et annexes,ordinaires et extraordinaires, réserve faite des dépenses fixées par une loi ou par un

(1) R. 1921, 1, 790.
(2) R. 1922, 1, 902.
(3) R. 1924, 1, 484.

décret, ainsi que des dépenses d'ordre politique ; 2° les droits, taxes ou contributions perçues (1) ou à percevoir, notamment en ce qui concerne l'assiette, le taux et le mode de perception ; 3° les projets d'emprunts à contracter par la colonie et les projets d'emprunts communaux comportant la garantie de la colonie ; 4° les plans de campagne des travaux publics ; 5° le dernier compte définitif paru.

Dans ces conditions, les seuls excès de pouvoir que pourraient commettre les délégations se réduisent à des discussions intervenues hors du temps des sessions ou du lieu des séances, à des actes ou discussions relatifs à des objets non compris dans les attributions des délégations, et à des discussions, vœux ou actes ayant une portée politique ou contenant un blâme à l'adresse du gouvernement ou de ses agents. La nullité en est prononcée, le cas échéant, par le gouverneur général en conseil privé, sans préjudice des peines portées par le code pénal, qui peuvent entraîner l'exclusion des délégations et l'incapacité d'en faire partie pendant cinq ans.

Les délégations pourraient-elles, de leur côté, former un recours contre les actes ou décisions du gouverneur général qu'elles jugeraient contraires à leurs attributions ? Rien ne semble s'y opposer. Toutefois, les délibérations sur ce sujet ne pourraient être prises que séparément par chaque délégation, les séances plénières ne pouvant avoir lieu que sur décision du gouverneur général.

Une commission permanente, composée de six membres français et six indigènes résidant à Tananarive ou dans les environs immédiats, est désignée par les délégations et investie des mêmes attributions que ces délégations dans les intervalles des sessions.

Le gouverneur général a toujours entrée aux délégations, dont les séances ne sont pas publiques. Il peut déléguer le secrétaire général pour le représenter. Le directeur des finances et de la comptabilité ou son représentant assiste à toutes les séances. Les autres chefs de service peuvent être autorisés par le gouverneur général à y entrer pour y être entendus sur les matières de leur compétence.

Aucune disposition du décret ne porte que les discussions auront lieu en langue française.

Des arrêtés du gouverneur général des 25 juillet 1924 et 14 mai 1926 (2) ont déterminé les limites des circonscriptions électorales, la répartition et les conditions d'élection des délégués à la section française.

Comores. — L'article 22 du décret annonçait qu'il serait statué par un texte spécial sur la représentation économique et financière des Comores. C'est ce qui a été fait par décret du 27 jan-

(1) Ce terme parait impliquer l'obligation d'un avis annuel sur les contributions dont le produit figure au budget, alors même qu'un avis de principe a déjà été émis sur la création, l'assiette, le taux et le mode de perception de ces contributions.

(2) R. 1927, 1, 905.

vier 1925 (1), qui pose en principe que les Comores sont représentées aux délégations économiques et financières par un membre français du conseil consultatif de l'archipel, un délégué français élu parmi ses membres par la commission consultative du commerce et de l'industrie, et un délégué indigène, choisi parmi quatre notables élus par la population de chacun des districts. Les détails d'application sont renvoyés à un arrêté du gouverneur général, qui a été pris le 12 mars 1925 (2) et modifié le 29 octobre 1926 (3).

L'archipel des Comores possède un conseil consultatif particulier, créé par décret du 27 janvier 1925 (4), et organisé, en vertu de la délégation contenue à l'article 3 de ce décret, par arrêté du gouverneur général du 12 mars 1925 (5). Ce conseil comprend, outre l'administrateur supérieur, trois fonctionnaires, deux notables citoyens français et un notable sujet français originaire de l'archipel, nommés par arrêté du gouverneur général. Il n'a aucune attribution, même consultative, en matière budgétaire : son avis n'est requis que pour l'organisation des services, les projets de travaux importants, les transactions, les baux, et les concessions.

Conseils régionaux. — Dans la grande Ile, un décret du 21 décembre 1928 (6) a établi des budgets régionaux, et en principe des conseils régionaux, dont la composition et les attributions doivent être déterminés par arrêté du gouverneur général. Cet arrêté a été rendu le 6 novembre 1930 (7).

Le conseil régional, qui siège au chef-lieu de chacune des huit régions de la colonie, se compose, sous la présidence de l'administration supérieure, du représentant régional du service des travaux publics, assisté de l'agent de l'hydraulique agricole : du chef de la circonscription agricole ; de deux représentants de la chambre de commerce, un européen et un indigène, désignés par le gouverneur général ; des chefs des provinces de la région, et pour chacune de ces provinces, d'un représentant de la colonisation européenne et d'un notable indigène, désignés par le gouverneur général. Les décisions sont prises à la majorité des présents, en séance non publique.

Un décret du même jour (8) règle les détails d'exécution des budgets régionaux.

---

(1) R. 1925, 1, 175.
(2) R. 1926, 1, 852.
(3) R. 1927, 1, 925. — Le premier délégué français, qui doit être un membre non fonctionnaire du conseil supérieur, est désigné par l'administrateur supérieur en conseil.
(4) R. 1925, 1, 173.
(5) R. 1926, 1, 850.
(6) R. 1929, 1, 256.
(7) R. 1931.
(8) R. 1931.

§ 56

Grand conseil des intérêts économiques et financiers de l'Indo-Chine. — Le système des délégations n'a pas été étendu à l'Indo-Chine, où la réunion, dans une même assemblée, de français et d'indigènes délibérant en commun est traditionnel, tant au conseil colonial de la Cochinchine que dans les chambres de commerce et d'agriculture et dans les conseils et commissions des municipalités. D'autre part, l'existence de pays protégés, dont les populations sont sujettes de souverains indigènes, et dont l'autonomie relative est garantie par des traités, ne permettait pas, à l'intérieur de ces pays, de mêler les européens et les indigènes dans des assemblées mixtes. Il a donc été nécessaire de séparer, à l'intérieur des pays de protectorat, les éléments français et indigènes, en leur constituant des corps représentatifs distincts ; tout en maintenant la composition mixte pour l'assemblée commune à toute l'Indo-Chine.

L'organisation des assemblées indigènes sera étudiée plus loin, avec l'administration indigène. Il ne sera question ici que de l'assemblée mixte générale et des corps représentatifs français institués dans les pays de protectorat.

Le « grand conseil des intérêts économiques et financiers » de l'Indo-Chine a été créé par le second des décrets du 4 novembre 1928 (1). Ce conseil, qui se réunit en principe à Hanoï ou à Saigon, comprend 28 membres français et 23 membres indigènes. Ces membres comprennent, — outre 6 membres français et 5 membres indigènes choisis par le gouverneur général parmi les notabilités de l'Indo-Chine, à l'exclusion des fonctionnaires en activité de service, — des délégués du conseil colonial de Cochinchine, des conseils des intérêts français économiques et financiers des pays de protectorat, des chambres indigènes des représentants du peuple ple ou des chambres consultatives indigènes, et des chambres de commerce ou d'agriculture, tous élus dans le sein de ces assemblées, et pour celles qui sont mixtes, les délégués français par les membres français et les délégués indigènes par les membres indigènes. Le mandat est d'un an.

Les dispositions de détail pour les élections des délégués ont été prises par arrêté du gouverneur général du 28 mars 1929 (2).

A la différence des délégations financières de Madagascar, le grand conseil indo-chinois constitue une assemblée unique dont tous les membres délibèrent en commun, et où les délibérations sont prises à la majorité des voix.

Une différence non moins sensible tient à ce que ses attributions ne sont pas purement consultatives. Il délibère sur les propositions du gouverneur général relatives au mode d'assiette, aux tarifs et aux règles de perception des contributions indirectes et taxes assimilées, exception faite des droits de douane. Le gouverneur

(1) R. 1929, 1, 200. — Modifié par décret du 12 mars 1930 (R. 1931, p. 78)
(2) R. 1930, 1, 295.

général partage donc avec le grand conseil le pouvoir qui lui avait été confié par l'article 3 du décret du 31 juillet 1898 et l'article 4 du 4e décret du 20 octobre 1911. Le grand conseil est également appelé à délibérer sur les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir. Sur les impôts comme sur les emprunts, les délibérations du grand conseil sont approuvées par le gouverneur général. En cas de dissentiment, le gouverneur général peut provoquer une nouvelle délibération, et si cette seconde consultation reste sans effet, le décret organise une procédure originale, sans exemple jusqu'ici, en conférant le pouvoir de statuer à un comité de conciliation, composé, sous la présidence du gouverneur général, de trois membres du grand conseil, désignés par cette assemblée, et de trois membres du conseil de gouvernement, désignés par le gouverneur général.

Sauf cette double et importante attribution, le grand conseil est appelé essentiellement à émettre des avis et des vœux. Il est obligatoirement consulté, toutes les fois que la valeur dépasse 8.000 piastres (1), sur les projets de budget général ordinaire, extraordinaire et annexe, ainsi que sur le budget des fonds d'emprunt (sauf les chapitres consacrés aux dettes exigibles et aux fonds spéciaux) ; sur le plan de campagne des travaux publics prévus sur ces divers budgets ; sur le dernier compte définitif ; sur le classement et déclassement des routes ; sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés de la colonie affectées à un service public, sur la concession de travaux exécutés sur les fonds du budget général ou sur fonds d'emprunt, et sur toute modification budgétaire entraînant un prélèvement sur la caisse de réserve ou une augmentation du total des crédits.

L'attribution consultative du grand conseil ne s'exerce en principe que sur les demandes d'avis formulées par le gouverneur. Toutefois, outre les vœux qu'il peut émettre en toute matière d'ordre économique et financier, il a un droit d'initiative en matière de dépenses budgétaires, sous la réserve que toute proposition de dépenses nouvelles doit être accompagnée d'une proposition d'augmentation ou de création de taxes ou d'économies de même importance, et que l'initiative des dépenses du personnel appartient à l'administration seule (2).

Le grand conseil ne statuant définitivement sur aucune question, le gouverneur général n'avait pas à être investi du droit d'annuler ou de provoquer l'annulation des délibérations entachées d'excès de pouvoir. Il peut seulement annuler, en conseil de gouvernement, les actes ou discussions (3) intervenus hors session,

(1) Décret du 12 mars 1930, art. 2.

(2) Ainsi se trouvent réalisés, en Indo-Chine, certains principes dont l'application a souvent été réclamée dans la métropole, mais qui ne pourraient devenir effectifs qu'en vertu d'une modification de la constitution : interdiction de crédits sans contre-partie, et soustraction au vote annuel des dépenses pour dettes exigibles.

(3) Il a été indiqué plus haut que le gouverneur d'une colonie pourvue d'un conseil général investi du droit de statuer et de délibérer ne peut annuler une simple discussion. V. plus haut § 51.

hors du lieu des séances, ou sur des objets non compris dans les attributions du grand conseil (1), sans préjudice des sanctions pénales et de l'exclusion du grand conseil, pendant cinq ans, des membres condamnés. Le gouverneur général peut aussi ajourner le grand conseil, pour six mois au plus, par arrêté pris en conseil de gouvernement, mais non le dissoudre (2).

Le gouverneur général a entrée au grand conseil, ainsi que son représentant, et peut autoriser les chefs d'administration ou de service à s'y faire entendre. Il peut aussi désigner des commissaires du gouvernement, qui assistent aux séances et renseignent les conseillers. Les séances ne sont pas publiques, sauf celles d'ouverture et de clôture.

Le grand conseil nomme dans son sein une commission permanente divisée en deux sections de dix membres chacune (6 français et 4 indigènes), qui est appelée à donner son avis sur toutes les questions de la compétence du grand conseil, sans pouvoir pourtant se substituer au grand conseil en ce qui concerne l'établissement du budget et les emprunts. Elle doit être obligatoirement consultée sur toute modification à la répartition des crédits.

§ 57

Conseils des intérêts francais économiques et financiers des pays de protectorat. — L'institution d'un corps représentatif pour toute l'Indo-Chine est complétée par celle de conseils locaux. En Cochinchine, ce rôle est rempli par le conseil colonial, étudié plus haut, et composé, comme il a été expliqué, de français et d'indigènes. Au Tonkin, en Annam et au Cambodge, pays de protectorat, la représentation indigène a dû être organisée séparément, par entente avec le gouvernement indigène. Elle sera étudiée plus loin, avec l'administration indigène en général. Cette organisation rendait nécessaire la constitution, dans les mêmes pays de protectorat, de corps représentatifs de la population française. Ces conseils ont été créés, sous le nom de conseils des intérêts français économiques et financiers, par le 1er décret du 4 novembre 1928 (3).

Ces conseils sont élus au suffrage universel, par les français âgés de 21 ans jouissant de leurs droits civils et politiques, avec certaines particularités. Les élections ont lieu par circonscriptions électorales, déterminées par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement. Les électeurs doivent avoir six mois de résidence dans la circonscription où ils votent. L'élection se fait au scrutin secret, par le suffrage universel et direct : il n'y

(1) Ces actes ou discussions sont déclarés nuls. Alors même que la nullité n'en serait pas prononcée par le gouverneur général, et elle pourrait certainement en être poursuivie par toute partie intéressée, ou même invoquée à toute époque devant toute juridiction.

(2) Le grand conseil n'étant élu que pour un an, l'ajournement équivaut à peu près à une dissolution.

(3) Modifié par décret du 4 décembre 1930 (R. 1931, 1, 188).

a qu'un tour de scrutin, où l'élection est déterminée par la majorité simple, quel que soit le nombre des votants. Le contentieux des élections est jugé administrativement en premier et dernier ressort par une commission composée du résident supérieur, du procureur général (ou du procureur de la République en Annam et au Cambodge), et d'un inspecteur des affaires administratives (où, à défaut, d'un administrateur de 1re ou de 2e classe) désigné par le résident supérieur.

Les dispositions de détail concernant le vote ont été prises par arrêté du gouverneur général du 28 mars 1929 (1). Des arrêtés du même jour, complétés le 20 avril suivant (2) ont déterminé les circonscriptions électorales, le nombre des conseillers à élire et leur répartition entre les circonscriptions. Aux termes de ces arrêtés, le nombre des conseillers est de 20 au Tonkin, 14 en Annam, et 9 au Cambodge.

La durée du mandat est de quatre ans.

Les dispositions analysées plus haut, concernant le grand conseil, sont en grande partie applicables aux conseils des intérêts français. Une différence essentielle consiste en ce que ces conseils sont exclusivement consultatifs, aussi bien sur les impôts (impôts directs et taxes alimentant le budget local) et sur les emprunts que sur les autres matières. Ils peuvent pourtant prendre l'initiative de propositions concernant les recettes ou dépenses, sous la triple réserve que les dépenses et recettes résultant des lois et décrets ne peuvent être remises en discussion, que toute proposition de dépense doit être accompagnée d'une proposition correspondante de création ou de relèvement de taxe ou d'économie, et que l'initiative des dépenses concernant le personnel appartient à l'administration seule.

Les conseils des intérêts français peuvent être, non seulement suspendus, mais dissous, par arrêté du gouverneur général, sur la proposition du résident supérieur en conseil de protectorat. En cas de dissolution, de nouvelles élections doivent avoir lieu dans le délai de trois mois.

Bien que le conseil des intérêts français soit complètement distinct de l'assemblée représentative indigène, comme le budget est unique, ce budget est d'abord soumis à l'assemblée indigène, qui formule ses observations et ses vœux, et le tout est distribué aux membres du conseil français huit jours avant l'ouverture de la session ordinaire.

Le gouverneur peut, par arrêté pris en conseil de gouvernement, étendre au Laos l'application du décret.

Le décret du 4 décembre 1930 a institué dans chaque conseil une commission permanente, nommée par le conseil, qui peut être appelée à donner son avis sur les questions de la compétence du Conseil. Cet avis peut remplacer celui du conseil, sauf en ce qui concerne l'établissement du budget, le plan de campagne, les comptes définiifs et les emprunts.

---

(1) R. 1930, 1, 295.
(2) R. 1930, 1, 302.

SECTION IX.

Subdivisions territoriales.

§ 58

Colonies autonomes. - Inde, Nouvelle-Calédonie, Océanie. — Les anciennes colonies, à raison de leur exiguité, n'ont pas de subdivisions. Ni aux Antilles, ni à la Réunion, ni dans les autres colonies autonomes, il n'existe d'arrondissements administratifs.

Exception doit être faite pour l'Inde, à raison de la constitution même de cette colonie, divisée en cinq Etablissements fort éloignés les uns des autres.

L'ordonnance du 23 juillet 1840 sur le gouvernement des Etablissements de l'Inde portait, à l'article 1er § 2, que « des chefs de service administratif administrent, sous les ordres du gouverneur, les Etablissements de Chandernagor, de Karikal, de Mahé et de Yanaon ». Le chef de service de l'Etablissement de Karikal devait être appelé au conseil privé avec voix délibérative, pour les affaires concernant cet Etablissement (1). En matière municipale, les chefs de service exerçaient les attributions du directeur de l'intérieur (2). Le décret du 25 janvier 1879 avait créé des conseils locaux élus, dont les attributions ont été réduites au rôle consultatif par décret du 12 juillet 1887. Un autre décret du même jour a fait, des chefs de service des Etablissements secondaires, les agents d'exécution des chefs d'administration.

La Nouvelle-Calédonie a été divisée, par arrêtés du gouverneur, en circonscriptions à la tête desquelles sont placés des administrateurs.

En Océanie, l'article 132 du décret du 28 décembre 1885 a placé les Etablissements secondaires, c'est-à-dire les îles et archipels autres que Taïti et Morea, sous l'autorité de fonctionnaires qui prennent le titre d'administrateurs. Ils sont les représentants du gouverneur et y exercent, par délégation et d'après ses ordres, le commandement militaire et l'autorité civile, en se conformant à la législation en vigueur dans ces Etablissements. Les dispositions de détail sont prises par décrets, et provisoirement par arrêtés du gouverneur en conseil privé.

Conformément à ce principe, un décret du 28 juillet 1897 (3) a érigé en Etablissement distinct les Iles Sous-le-Vent de Taïti, sous l'autorité d'un administrateur. Le gouverneur de l'Océanie y exerce l'autorité suprême, en approuve le budget et les comptes, réglemente les taxes et contributions, dispose seul des crédits. Les dépenses sont soldées par le trésorier-payeur de l'Océanie, et

(1) D. 24 juin 1879 art. 1er § 2.
(2) D. 12 mars. 1880. art. 88, et 12 juillet 1887, art. 1er.
(3) R. 1898, 1, 3.

la compétence du conseil du contentieux administratif s'étend à l'archipel.

Un décret du 10 août 1899 (1) a statué en termes identiques en ce qui concerne les îles Marquises, les îles Tuamotou, les îles Gambier, Tubuai et Rapa. Ces Établissements qui, par décret du même jour, cessaient d'être représentés au conseil général, ont reçu des délégués au conseil privé, nommés par décret sur la présentation du gouverneur, et siégeant au conseil dans les affaires intéressant spécialement l'archipel qu'ils représentent (2). Un arrêté du gouverneur du 22 avril 1930 (3) a divisé l'archipel des Marquises en deux circonscriptions administratives, administrée. chacune par un médecin prenant le titre de chef de circonscriptions

Les îles Rurutu et Rimatara ont été rattachées, au point de vue administratif et financier, au groupe des Gambier, Tubuai, Raivavae et Rapa, par décret du 18 novembre 1901 (4). Un délégué du gouverneur avait été institué à Rimatara par arrêté du gouverneur du 2 septembre précédent (5).

Divers rattachements partiels de petites îles ont été opérés par décrets des 20 février 1904 (6), 23 août 1911 (7), 8 mars 1928 (8), et par arrêté du gouverneur du 28 juin 1918 (9).

Les îles de Taïti et de Moorea sont elles-mêmes divisées en districts, dont l'institution remonte à une époque antérieure à l'annexion. Ces districts ont été réorganisés par arrêté du gouverneur du 22 décembre 1897 (10), modifié les 3 janvier 1900 (11) et 24 novembre 1919 (12). Ils sont organisés comme des municipalités, et leurs présidents ont des attributions administratives étendues.

Un récent décret du 6 juin 1930 (13) a constitué dans la colonie de la Guyane un territoire, dit de l'Inini, qui comprend presque toute l'étendue de la colonie, à l'exception d'une étroite bande le long de la côte. Ce territoire constitue une unité administrative autonome, placée sous l'autorité directe du gouverneur de la Guyane, chargé des fonctions de gouverneur de l'Inini et assisté en cette qualité d'un conseil d'administration spécial. Il a la per-

---

(1) R. 1900, 1, 160.
(2) L'administrateur des îles Gambier a été supprimé par arrêté du gouverneur du 28 novembre 1906 (R. 1907, 1, 183) : l'administration de l'archipel est confiée au fonctionnaire remplissant les fonctions d'agent spécial. Le siège de l'administration des Tuamotou a été tranféré à Papeete par arrêté du 12 janvier 1909 (R. 1910, 1, 253).
(3) R. 1931.
(4) R. 1901, 1, 359.
(5) R. 1902, 1, 28.
(6) R. 1905, 1, 139.
(7) R. 1912, 1, 78.
(8) R. 1928, 1, 502.
(9) R. 1919, 1, 727.
(10) R. 1898, 1, 151.
(11) R. 1900, 1, 358.
(12) R. 1921, 1, 541.
(13) R. 1930, 1, 428.

sonnalité civile et un budget propre. Des arrêtés du gouverneur déterminent l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions administratives du territoire.

§ 59

Madagascar. — A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1904 (1) avait divisé le territoire en provinces, subdivisées à leur tour en districts, certains districts pouvant posséder des postes administratifs et des postes de surveillance. L'administration française comptait des chefs de province et de district et des chefs de poste, dont les pouvoirs et les attributions étaient définies en grand détail. L'administration indigène était constituée par des gouvernements (un ou plusieurs par district), des cantons et des villages.

Toute cette organisation a été profondément modifiée, d'abord, par arrêté du 15 novembre 1927 (2), qui établit une nouvelle division territoriale, ensuite par arrêté du 12 novembre 1930 (3), qui a remanié le premier. Les provinces deviennent des régions, et les districts deviennent des provinces. Les régions, fixées à 6 en 1927, sont aujourd'hui au nombre de 8 : Tananarive, Fianarantsoa, Fort-Dauphin, Tamatave, Diégo-Suarez, Majunga, Tuléar et Morondava. Elles se sudbivisent en 29 provinces, divisées à leur tour en districts. Les régions, les provinces et les districts ont à leur tête des administrateurs supérieurs, des chefs de province et des chefs de district, assistés par des chefs de poste. Les pouvoirs et les attributions de ces fonctionnaires sont longuement énumérés par le décret du 12 novembre 1930.

Un décret du 21 décembre 1928 (4) a institué en principe, à Madagascar, des budgets régionaux et des conseils régionaux, qui doivent être organisés par arrêté du gouverneur général. Deux arrêtés du 6 novembre 1930 ont organisé ces conseils et ces budgets (5).

Un arrêté du gouverneur général du 12 mars 1925 (6), complété le 28 juin 1928 (7), a déterminé les pouvoirs de l'administrateur supérieur des Comores, et un arrêté du 9 novembre 1928 (8), complété le 8 décembre suivant (9), a fixé le statut administratif de l'archipel.

Les îles Glorieuses ont été rattachées à la province de Nossi-Bé par arrêté du 9 novembre 1928 (10).

---

(1) R. 1906, 1, 213.
(2) R. 1928, 1, 562. — Déjà modifié par arrêté du 16 juin 1928 (R. 1929, 1, 588).
(3) R. 1931.
(4) R. 1928, 1, 256.
(5) R. 1931. — V. plus haut § 55.
(6) R. 1926, 1, 854.
(7) R. 1929, 1, 589.
(8) R. 1929, 1, 591.
(9) *Ibid.*
(10) R. 1929, 1, 593.

Les îles Juan-de-Nova et Europa, d'abord rattachées à la province de Tananarive par arrêté du 21 novembre 1921, l'ont été, par arrêté du 14 mars 1930 (1), l'île Juan-de-Nova à la province de Maintirano, et l'île Europa à celle de Moromba.

Un arrêté du gouverneur général du 10 janvier 1929 (2) a réglementé l'organisation administrative de l'île Sainte-Marie, qui constitue une province dirigée par un chef de bureau citoyen français ou autochtone, avec conseil provincial des notables fonctionnant comme dans la grande île. Sainte-Marie est divisée en trois quartiers, administrés par des chefs de quartier, et composés de villages à la tête desquels se trouvent des chefs de village ; le tout sans préjudice de l'arrêté du 13 février 1897 (3), érigeant Sainte-Marie en commune.

§ 60

Indo-Chine. — La division de l'Indo-Chine en six parties : une colonie (la Cochinchine), quatre protectorats (Tonkin, Annam, Cambodge et Laos) et un territoire (Quang-tchéou-wan), qui résulte des traités, est consacrée par l'article 1er du 1er décret du 20 octobre 1911. Ce texte qualifie nettement le Laos de protectorat, bien qu'en réalité les arrêtés ne fassent jamais mention d'une souveraineté indigène dans ce pays.

La Cochinchine est administrée par un gouverneur (4). Le Tonkin, l'Annam et le Cambodge ont à leur tête des résidents supérieurs, et le territoire de Quang-tchéou-wan un administrateur. Ces six « chefs d'administration locale » (5) sont placés sous les ordres directs du gouverneur général, qui peut leur déléguer, par décision spéciale et sous sa responsabilité, tout ou partie de ses pouvoirs (6). Mais ils ont des pouvoirs propres très étendus. Ils correspondent seuls avec le gouverneur général. Ils assurent l'exécution des lois et arrêtés. Ils ont l'initiative des mesures d'administration générale et de police, dont ils rendent comptent au gouverneur général. Ils ont la haute direction de tout le personnel en service dans le territoire qu'ils administrent, et le répartissent suivant les besoins du service. Ils sont chargés de veiller au maintien de l'ordre et peuvent requérir la force armée. Enfin ils exercent auprès des souverains et des autorités indigènes, et par délégation du gouverneur général, les pouvoirs conférés au représentant de la République française par les traités et conventions. Ces traités sont ceux du 6 juin 1884, pour l'Annam et le

(1) R. 1931.
(2) R. 1930, 1, 523.
(3) V. plus loin § 71.
(4) C'est le décret du 20 octobre 1911 qui a changé le titre du « lieutenant-gouverneur » de Cochinchine en « gouverneur ».
(5) Cette expression ne figure pas aux décrets du 20 octobre 1911 : mais elle est courante dans le langage administratif et a été employée par nombre de décrets et d'arrêtés.
(6) Art. 5 du 1er décret du 20 octobre 1911; art. 1er du 3e décret.

Tonkin, du 17 juin 1884 pour le Cambodge, du 24 avril 1917 pour Luang-Prabang. Mais ce dernier traité n'a pas été ratifié par le gouvernement métropolitain et ne paraît avoir reçu aucune exécution (1). Au Tonkin, la suppression du Kinh-luoc a eu pour conséquence la translation de ses attributions au résident supérieur, par ordonnance royale du 26 juillet 1897. Enfin, en Annam, la convention du 6 novembre 1925 (2) a profondément modifié la répartition des pouvoirs entre le gouvernement annamite et le résident supérieur, et fait passer à peu près toute l'administration aux mains de ce dernier (3).

Les diverses parties de l'Indo-Chine sont à leur tour subdivisées.

Le territoire de la Cochinchine a été divisé, par arrêtés locaux, en quatre circonscriptions administratives ayant à leur tête un inspecteur des affaires indigènes, et en 20 arrondissements, dénommés provinces depuis l'arrêté du 20 décembre 1899 (4). Dans chaque arrondissement, le service est confié, aux termes de l'article 5 du décret du 4 mai 1881, à un administrateur représentant du pouvoir exécutif, chargé de la direction politique et administrative, de la surveillance des services civils et financiers, des fonctions d'officier de l'état civil et de notaire, d'officier d'administration de la marine, des fonctions dévolues au préfet en ce qui touche les voies vicinales, de la surveillance et du contrôle de l'administration des villages, et du recrutement. Les villes de Saigon et de Cholon restent en dehors de cette organisation.

Les pays de protectorat sont aussi divisés en provinces : le Tonkin en compte 21, plus 5 territoires militaires (5) ; l'Annam 16, le Cambodge 14. La direction administrative des provinces est confiée à des administrateurs résidents de France (6), parfois au nombre de 2 ou de 3 par province. Les territoires militaires sont administrés par des commandants.

Le Laos comprend 10 provinces, administrées par des « administrateurs commissaires du gouvernement. » (7).

L'administration indigène et les conseils indigènes des provinces, des cantons et des communes, dans les divers pays de l'Indo-Chine, sera étudiée plus loin (8).

---

(1) V. chap. 1er § 16.
(2) R. 1926, p. 648.
(3) V. le chapitre 1er (Territoire) § 17.
(4) R. 1902, 1, 262.
(5) Les territoires militaires du Tonkin ont été constitués et organisés par arrêtés des 6 et 20 août 1891, 1er janvier 1897, 11 avril 1900 (R. 1901, 1, 245-246-247) 5 mai 1900 (*ibid.*, 1, 247), 15 novembre 1900 (*ibid.*, 1, 248), 27 décembre 1900 (*ibid.*, 1, 251), 20 juillet 1904 (R. 1905, 1, 221), 28 mars 1905 (R. 1906, 1, 161), 20 juin 1905 (R. 1906, 1, 279), 29 novembre 1905 (R. 1906, 1, 285), 12 juillet 1907 (R. 1908, 1, 310), 16 avril 1908 (R. 1909, 1, 203), 14 novembre 1912 (R. 1914, 1, 46), 21 janvier 1915 (R. 1916, 1, 470), 12 juin 1915 (R. 1916, 1, 479), 27 mars 1916 (R. 1917, 1, 515), 16 octobre 1916 (*ibid.*), 7 mai 1919 (R. 1920, 1, 1103), 10 mars 1920, 25 mai et 31 décembre 1925, et beaucoup d'autres. — Le cinquième territoire militaire est rattaché au Laos.
(6) Art. 2 de l'arrêté précité du 20 décembre 1899.
(7) V. § 78.
(8) §§ 74 et suivants.

Les limites respectives des divers pays de l'Indo-Chine ont été pendant longtemps fixées ou modifiées par arrêtés du gouverneur général. Ce procédé était d'une légalité discutable. Aussi un décret du 20 septembre 1915 (1) a-t-il expressément ratifié jusqu'à 11 arrêtés de rattachement ou de délimitation, s'échelonnant de 1896 à 1914. Le même décret a décidé qu'à l'avenir les mutations territoriales entre les divers pays qui composent l'Indo-Chine seront effectuées par arrêtés du gouverneur général, pris en conseil de gouvernement, après avis des conseils de protectorat ou du conseil colonial de la Cochinchine. Ces arrêtés ne peuvent toutefois être rendus exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du ministre des colonies.

§ 61

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, les colonies composant le gouvernement général, aujourd'hui au nombre de 8 (2), possèdent leur autonomie administrative et financière, et sont administrées, sous la haute autorité du gouverneur, par des gouverneurs des colonies portant le titre de lieutenants-gouverneurs (3). La circonscription de Dakar a pour chef un « administrateur » (4). L'ordonnance du 7 septembre 1840 sur le gouvernement du Sénégal a été rendue applicable à la Guinée par l'article 2 du décret du 17 décembre 1891 ; au Soudan par l'article 3 du décret du 27 août 1892, qui assimile le lieutenant-gouverneur à celui du Sénégal ; à la Côte d'Ivoire, au Dahomey et encore à la Guinée par l'article 2 du décret du 10 mars 1893 ; à la Haute-Volta par l'article 2 du décret du 1er mars 1919 (5), qui accorde l'autonomie à cette colonie « dans les mêmes conditions que les autres » ; à la Mauritanie et au Niger par l'article 1er des décrets du 4 décembre 1920 (6), qui usent de la même formule, et à la circonscription de Dakar par l'article 1er du décret du 27 novembre 1924 précité.

Il résulte de ce qui précède que les diverses colonies qui composent l'Afrique occidentale sont toutes régies par un texte qui n'est autre qu'une des ordonnances rendues pour les anciennes colonies, et très semblable à celles qui régissent les Antilles, la Réunion, la Guyane, les Etablissements de l'Inde et Saint-Pierre et Miquelon, sauf les modifications et dérogations qui ont pu y être apportés par les textes spéciaux.

Les plus importants de ces textes spéciaux sont assurément les décrets successifs qui ont institué, puis réorganisé le gouver-

(1) R. 1916, 1, 106.
(2) D. 4 décembre 1920, dénommant les colonies (R. 1921, 1, 426), complété par le décret du 13 octobre 1922, érigeant en colonie le territoire du Niger (R. 1923, 1, 126).
(3) Art. 6 du décret du 18 octobre 1904 (R. 1905, 1, 6).
(4) Décret du 27 novembre 1924 (R. 1925, 1, 48), modifié par décrets des 12 août 1925 (R. 1926, 1, 89) et 2 octobre 1929 (R. 1930, 1, 45).
(5) R. 1919, 1, 533.
(6) R. 1921, 1, 401.

nement général de l'Afrique occidentale. Mais aucun de ces décrets n'a modifié essentiellement le régime administratif des colonies et les pouvoirs des lieutenants-gouverneurs. Il s'en suit que ce régime n'a été atteint et que ces pouvoirs n'ont été réduits qu'en conséquence des dispositions qui ont constitué le gouvernement général et défini les pouvoirs de son chef. Il est donc vrai de dire que les lieutenants-gouverneurs conservent, en principe, tous les pouvoirs que des dispositions expresses n'ont pas fait passer au gouverneur général. C'est ce qui a été reconnu, notamment, pour l'établissement des impôts (1). En matière de promulgation des lois et décrets, la jurisprudence qui avait rangé le droit de promulgation dans les attributions du gouverneur général se fondait sur ce que les décrets constitutifs du gouvernement général lui avaient transféré un pouvoir ayant appartenu jusque là aux gouverneur des colonies : et il a fallu un décret, celui du 2 janvier 1920, pour trancher la question (2). C'est également aux lieutenants-gouverneurs, et à eux seuls, qu'appartient le droit d'élever le conflit d'attribution. Aucun texte ne l'a transporté, ni même conféré, au gouverneur général (3).

L'autonomie des colonies, bien plus sensible en Afrique occidentale qu'en Indo-Chine, se manifeste surtout en matière réglementaire. Il en sera question au chapitre de la législation (4).

L'usage s'est établi de soumettre au gouverneur général, pour approbation, la plupart des arrêtés des lieutenants-gouverneurs. Cette pratique est éminemment utile pour la bonne marche des services. Il arrive même fréquemment que les lieutenants-gouverneurs des diverses colonies prennent, sous l'inspiration du gouvernement général, des arrêtés à peu près identiques sur une matière déterminée (5). Mais lorsqu'aucun texte n'exige cette approbation, elle est, en droit, superflue, n'ajoute aucune valeur nouvelle à l'arrêté approuvé, et ne déplace pas la responsabilité, qui incombe tout entière au lieutenant-gouverneur ou, le cas échéant, à la colonie qu'il administre.

Les colonies qui composent le gouvernement général de l'Afrique occidentale ayant toutes été constituées et délimitées par décrets (6),

---

(1) Voy. chap. X.

(2) Voy. le chapitre III (Législation), § 113.

(3) Trib. confl. 22 mars 1920 (R. 1920, 1, 117). — Cpr. le chapitre VI (Droit administratif colonial), § 203.

(4) V. la circulaire du gouverneur général (Vollenhoven) du 28 juillet 1917 (R. 1918, 1, 396). V. aussi l'arrêté du gouverneur général du 16 août 1923 (R. 1924, 1, 338), qui détermine certaines attibutions des lieutenants-gouverneurs.

(5) Par exemple, en matière de chasse. V. les arrêtés du 9 août 1926 pour le Sénégal (R. 1927, 1, 294 et 296), des 1er juillet 1926 et 15 janvier 1927 pour la Guinée (R. 1928, 1, 242), du 27 juillet 1926 pour le Soudan (R. 1927, 1, 297), du 22 juin 1926 pour la Mauritanie (R. 1928, 1, 101 et 103), du 6 juillet 1926 pour la Côte d'Ivoire (R. 1927, 1, 299 et 301), du 5 décembre 1925 pour le Dahomey (R. 1927, 1, 307), du 30 juin 1926 pour la Haute Volta (R. 1927, 1, 308), du 8 août 1927 pour la circonscription de Dakar (R. 1928, 1, 114).

(6) Il ne s'agit bien entendu ici que de la délimitation intérieure. Les frontières de ces colonies, qui sont celles de l'Afrique occidentale, du côté des colonies et pays étrangers, résultent des traités.

il n'appartient qu'au Chef de l'Etat d'en modifier les limites respectives. De nombreux décrets ont été rendus à cet effet (1). Ce sont également des décrets qui fixent le siège du gouvernement général (2) et la plupart des chefs-lieux des diverses colonies (3).

Mais dans l'intérieur de chaque colonie, les divisions territoriales sont fixées par le gouverneur général. C'est ce qui résulte en termes exprès de l'article 5 du 1er décret du 18 octobre 1904 : « Le gouverneur général détermine en conseil de gouvernement, et sur la proposition des lieutenants-gouverneurs intéressés, les circonscrpitons administratives dans chacune des colonies de l'Afrique occidentale ».

De nombreux arrêtés ont été rendus par le gouverneur général, divisant en cercles les diverses colonies. Un administrateur des colonies est placé à la tête de chaque cercle. En pratique, le gouverneur général se borne à déterminer le nombre de cercles, leur étendue, leur dénomination et leur chef-lieu, et laisse aux lieutenants-gouverneurs le soin de préciser les limites de ces cercles et de fixer le nombre et l'étendue des subdivisions (résidences, postes, secteurs ou districts), et l'emplacement de leur centre. Cette procédure a trouvé son expression dans les dispositions de deux arrêtés du 14 décembre 1908 (4) remaniant certaines circonscriptions administratives de la Guinée et de la Côte d'Ivoire. Elle a été exposée dans une circulaire du gouverneur général du 3 novembre 1912 (5).

Le Sénégal compte 15 cercles, la Guinée 18, la Côte d'Ivoire 20, le Dahomey 12, la Mauritanie 8, le Soudan 21, la Haute-Volta 10, le Niger 11.

Un arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1922 (6) avait institué une « région de Tombouctou », composée de quatre cercles et commandée par un administrateur des colonies, délégué du lieutenant-gouverneur du Soudan. Cette institution a été supprimée par arrêté du 30 mars 1929 (7).

---

(1) Décrets des 12 février 1903 (limites Nord de la Côte d'Ivoire, R. 1903, 1, 97) ; 13 février 1904 (limites du Sénégal et du Haut-Sénégal-Niger, R. 1904, 1, 146) ; 25 février 1905 (limites du Sénégal et de la Mauritanie, R. 1905, 1, 157) ; 2 mars 1907 (rattachement d'un cercle au Haut-Sénégal-Niger, R. 1907, 1, 211) ; 12 août 1909 (limites du Haut-Sénégal-Niger et du Dahomey, R. 1910, 1, 112) ; 23 avril 1913 (limites des mêmes colonies, R. 1913, 1, 522); même date (limites du Haut-Sénégal-Niger et de la Mauritanie, R. 1913, 1, 523); 22 juillet 1914 (limites du Haut-Sénégal-Niger et du Dahomey, R. 1915, 1, 14) ; 27 février 1915 (limites du Sénégal et de la Guinée, R. 1915, 1, 417); 28 décembre 1926 (rattachement à la colonie du Niger de cercles et cantons de la Haute Volta, R. 1927, 1, 69) ; 31 août 1927 (limites de la Haute Volta et du Niger, R. 1928, 1, 115) ; 31 août 1927 (limites de la Haute Volta et du Niger, R. 1928, 1, 115).

(2) Fixation à Dakar par l'article 5 du décret du 18 octobre 1904, reproduisant sur ce point l'article 5 du décret du 1er octobre 1902.

(3) Guinée : Conakry (D. 25 sept. 1896) ; Haute Volta : Ouagadougou (D. 1er mars 1919, R. 199, 1, 533) ; Sénégal : Saint-Louis (D. 1er oct. 1922, art. 5, R. 1922, 1, 321) ; Soudan : Bamako (D. 18 oct. 1924, art. 1er) ; Niger : Niamey (D. 31 août 1927, R. 1928, 1, 115).

(4) R. 1910, 1, 215.

(5) R. 1914, 1, 331.

(6) R. 1924, 1, 311.

(7) R. 1930, 1, 153.

§ 62

Afrique équatoriale. — Le décret du 15 janvier 1910 (1) sur le gouvernement général de l'Afrique équatoriale divise le territoire de cette possession en trois colonies (Gabon, Moyen-Congo et Oubangui-Chari-Tchad), aujourd'hui au nombre de quatre par la création de la colonie du Tchad par décret du 17 mars 1920 (2). Les limites et les chefs-lieux de ces colonies (3) sont fixés par arrêtés du gouverneur général, pris en conseil de gouvernement et soumis à l'approbation du ministre des colonies. La délimitation des colonies, ainsi attribuée au gouverneur général, résultait jusqu'alors de décrets (4). Le gouverneur général a fait usage de ce pouvoir à plusieurs reprises (5).

C'est, à plus forte raison, le gouverneur général qui détermine les subdivisions des colonies. Elles sont toutes divisées en « circonscriptions », et celles-ci à leur tour en subdivisions ». Ces divisions territoriales ont été très souvent remaniées. Les derniers textes d'ensemble sont les arrêtés du 1er décembre 1919 (6) pour le Gabon, le Moyen-Congo et l'Oubangui-Chari, et ceux des 8 novembre 1919 (7) et 17 juin 1920 (8) pour le Tchad. Les circonscrpitions sont administrées par un administrateur des colonies (les circonscriptions militaires par un capitaine), les subdivisions par un administrateur-adjoint ou un lieutenant.

Les quatre colonies de l'Afrique équatoriale ont à leur tête des lieutenants-gouverneurs dont les pouvoirs sont très analogues à ceux des lieutenants-gouverneurs de l'Afrique occidentale. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'en Afrique équatoriale, comme en Afrique occidentale, les lieutenants-gouverneurs ont seuls qualité, à l'exclusion du gouverneur général, pour établir des impôts autres que ceux qui profitent au budget général (9). Il est donc vrai de dire que les lieutenants-gouverneurs conservent tous les pouvoirs qui

---

(1) R. 1910, 1, 144.

(2) R. 1920, 1, 583. Les territoires du N. O. Tibesti ont été rattachés à la colonie du Tchad par arrêté du 18 février 1930 (R. 1931, 1, 127).

(3) Les chefs-lieux des colonies ont été fixés, par le décret du 29 décembre 1903 (R. 1904, 1, 151), à Libreville pour le Gabon, à Brazzaville pour le Moyen-Congo, à Bangui pour l'Oubangui-Chari.

(4) Art. 1er du décret du 11 février 1906 (R. 1906, 1, 105).

(5) Arrêtés des 30 mars 1918 (limites du Gabon et du Moyen-Congo, R. 1929, 1, 685), 19 août 1920 (limites de l'Oubangui-Chari et du Tchad, R. 1921, 1, 279), 26 septembre 1921 (limites du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari, R. 1922, 1, 92), 15 avril 1925 (rattachement au Moyen-Congo de la circonscription de Haut-Ogooué, R. 1926, 1, 230).

(6) R. 1920, 1, 168, 170 et 172. L'arrêté du Gabon a été remanié les 1er février 1925 (R. 1926, 1, 287), 3 mars 1926 (R. 1927, 1, 152) et 22 novembre 1928 (R. 1929, 1, 273). Un arrêté du 31 décembre 1925 (R. 1926, 1, 223) a créé, notamment, l'importante circonscription des travaux publics de Pointe-Noire et des chemins de fer. Un « délégué administratif » du gouverneur général et du gouverneur du Moyen-Congo a été créé à Pointe-Noire par arrêté du 12 janvier 1926 (R. 1927, 1, 151).

(7) R. 1920, 1, 160.

(8) R. 1921, 1, 270.

(9) Conseil d'État, 22 février 1924 (R. 1926, 3, 48).

n'ont pas été expressément conférés au gouverneur général, soit par le décret du 15 janvier 1910, soit par des textes spéciaux.

§ 63

Territoires sous mandat. — Le Cameroun, comme l'Afrique équatoriale, est divisé en circonscriptions, fixées originairement au nombre de 9 par arrêté du 14 mai 1916, et portées ensuite à 15 par arrêtés successifs des 13 juillet 1923, 26 janvier 1926 et 26 novembre 1927 (1).

Le Togo est divisé en six cercles, sur le modèle de l'Afrique occidentale. Ces circonscriptions ou cercles comprennent eux-mêmes un nombre variable de subdivisions. Ils ont à leur tête des administrateurs des colonies.

SECTION X.

Communes.

§ 64

Antilles et Réunion. — L'ancien régime, qui avait détruit ou absorbé les municipalités dans la métropole, n'en avait créé aucune dans les colonies. Les tentatives locales d'organisation municipale, qui avaient eu lieu dans la période révolutionnaire, avaient pris fin sous le consulat avec les arrêtés des 29 germinal an IX, pour la Guadeloupe, 6 prairial an X pour la Martinique et Sainte-Lucie, 13 pluviose an XI pour les îles de France et de la Réunion, qui avaient organisé le gouvernement de ces colonies sans faire aucune place aux institutions paroissiales ou communales.

Sous la Restauration, l'île Bourbon avait été divisée, par ordonnance du 25 décembre 1816, en 11 communes, dont les maires, adjoints et conseils municipaux étaient tous à la nomination du gouvernement.

Les ordonnances organiques de 1825 et de 1827, ainsi que celle de la Guyane du 27 août 1828, ne s'occupent des communes que pour placer parmi les attributions du directeur de l'intérieur la direction et la surveillance de leur administration, la proposition des ordres de convocation des conseils municipaux et celles des matières sur lesquelles ils doivent délibérer, l'examen des budgets et des comptes, et les propositions d'acquisition, vente, location, échange et partage de biens communaux.

L'article 3 de la loi du 24 avril 1833 exceptait expressément le régime municipal des matières législatives réservées aux ordonnances royales. L'organisation des communes rentrait donc, aux termes de l'article 4, dans les attributions des conseils coloniaux, qui en usèrent. Les municipalités instituées aux Antilles et à la Réunion, réorganisées en 1848 par arrêtés des commissaires géné-

(1) J. O. Cameroun, 15 déc. 1927.

raux, furent successivement dissoutes après les événements de 1851 et de 1852.

Par son article 6, 8°, le sénatus-consulte du 3 mai 1854 place l'administration municipale, en tout ce qu'il ne règle pas directement, dans les attributions des règlements d'administration publique. La seule disposition directe est celle de l'article 11, qui pose trois principes : la division en communes de tout le territoire des trois colonies ; l'institution, dans chaque commune, d'un maire, d'adjoints et d'un conseil municipal ; la nomination des uns et des autres par le gouverneur.

Le gouvernement n'usa pas, sous le second empire, du pouvoir d'organisation que lui attribuait le sénatus-consulte. Les communes des colonies continuèrent à être régies par l'organisation de 1848. La loi du 28 mars 1882, en se rendant elle-même, par son article 3, applicable aux colonies, et en y rendant applicable l'article 2 de la loi du 12 août 1876, avait attribué aux conseils municipaux, dans distinction, le droit de nommer les maires.

Loi du 5 avril 1884. — C'est dans ces conditions que fut promulguée la loi municipale du 5 avril 1884, dont l'article 165 porte qu'elle est applicable aux Antilles et à la Réunion. Ce même article fait à cette application un certain nombre de réserves (1), dont la plupart consistent à mettre le texte en harmonie avec l'organisation administrative coloniale. Ainsi le gouverneur est substitué au préfet ou au sous-préfet, le conseil privé et le conseil du contentieux administratif au conseil de préfecture. Le ministre des colonies est, de même, substitué aux ministres de l'intérieur, des finances ou des cultes. Mais le gouverneur est aussi substitué au ministre (2), et même au Président de la République en ce qui concerne la dissolution ou la suspension des conseils municipaux (3), la suspension des maires pour trois mois au plus (4), la vente des biens communaux à la requête d'un créancier (5), l'approbation du budget des villes dont le revenu atteint 3 millions (6) et l'approbation des centimes pour insuffisance de revenus lorsqu'il s'agit de dépenses facultatives (7).

Le conseil privé était, à l'origine, juge, dans tous les cas, des comptes des receveurs municipaux, quel que fût le chiffre des revenus de la commune, et exerçait, le cas échéant, les attributions de la Cour des comptes, qui ne statuait jamais qu'en appel (8). Mais les articles 348 et 402 du décret du 31 décembre 1912 sur la comptabilité coloniale (9) ont soumis au jugement

(1) La loi du 12 mai 1889 a ajouté le dernier § de l'article 133 à ceux pour l'application desquels un arrêté du gouverneur en conseil privé tient lieu d'un décret.

(2) L'article 165 § 4 prévoit un très petit nombre de cas rendus aujourd'hui sans objet par des lois postérieures.

(3) Articles 43 et 44.

(4) Art. 86, et loi du 8 juillet 1908.

(5) Art. 110.

(6) Articles 145, 148 et 149,

(7) Art. 133, dernier §.

(8) Art. 157.

(9) R. 1913, 1, 177.

de la Cour des comptes les comptes de toutes les communes dont les recettes ordinaires ont dépassé 30.000 fr. dans les trois dernières années : chiffre porté à 100.000 fr. par la loi du 29 avril 1921, qui a modifié l'article 157 de la loi municipale, puis à 350.000 f. par le décret du 22 juin 1927, qui a modifié les articles 348 et 402 précités (1).

L'article 165 ajoutait que le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies restait applicable à la comptabilité communale en tout ce qui n'était pas contraire à la loi municipale. Ce décret contenait, en effet, une série d'articles (2) spéciaux au service des communes, dont le dernier portait que « des arrêtés du gouverneur en conseil privé feraient l'application au service des communes dans les colonies, en tout ce qui n'était pas prévu par le présent décret, des règles de la comptabilité municipale en vigueur en France ». Ces dispositions sont aujourd'hui abrogées par le décret du 30 décembre 1912 (3), qui distingue entre les Antilles et la Réunion, d'une part, et, de l'autre, toutes les autres colonies. Dans les trois colonies auxquelles la loi municipale est applicable, les dispositions générales du décret sur le régime financier des colonies s'appliquent à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire à l'organisation municipale qui leur est commune avec la métropole (4).

Enfin, l'article 166 de la loi de 1884 décide que les dispositions relatives aux octrois municipaux sont sans application à l'octroi de mer, qui reste assujetti aux règlements en vigueur dans les colonies (5).

Lois modificatives de la loi du 5 avril 1884. — La loi du 5 avril 1884 a subi, dans la métropole, d'assez nombreux remaniements, presque tous rendus applicables aux Antilles et à la Réunion.

La loi du 22 mars 1890, additionnelle à la loi de 1884, qui institue les syndicats de communes par les nouveaux articles 169 à 180, est, aux termes du dernier de ces articles, applicable aux Antilles et à la Réunion.

La loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, qui modifie les articles 111 et 112, n'a point été étendue aux colonies.

La loi du 7 avril 1902, qui abroge les §§ 15 et 16 de l'article 133 et modifie les articles 141, 142 et 143 (centimes pour insuffisance de revenus et contributions extraordinaires), a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 26 avril 1902 (6).

---

(1) R. 1927, 1, 466.
(2) Titre III, chapitre 1er : art. 114 à 130.
(3) R. 1913, 1, 177.
(4) Art. 332.
(5) V. le chapitre X (Impôts).
(6) R. 1902, 1, 165. — Ce décret, qui ne fait qu'étendre à ces colonies une loi métropolitaine, sans aucune modification, a pu être rendu, comme plusieurs de ceux qui suivent, par application de l'article 8 du sénatusconsulte du 3 mai 1854.

La loi du 8 janvier 1905, supprimant l'autorisation nécessaire aux communes et aux établissements publics pour ester en justice, qui modifie les articles 121 à 125 et abroge les articles 126 et 127, a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par loi du 4 janvier 1920 (1).

La loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'État, qui abroge les articles 100, 101, 136 §§ 11 et 12, 167 et 168, n'est pas applicable aux trois colonies. Mais les décrets des 6 février 1911 (2) et 22 mai 1912 (3), rendus en vertu de la délégation législative contenue à l'article 43 § 2 de la loi, reproduisent les dispositions de cette loi incompatibles, avec le maintien de ces articles.

La loi du 8 mars 1908, qui modifie l'article 104, est spéciale à la métropole.

La loi du 8 juillet 1908, modifiant les articles 81 et 86 (démission, suspension et révocation des maires et adjoints), est implicitement applicable aux Antilles et à la Réunion, puisque le nouveau texte de l'article 86 reproduit la disposition spéciale aux colonies régies par la loi municipale.

La loi du 16 avril 1914, modifiant les articles 106 à 109 sur la responsabilité des communes, a été étendue aux Antilles et à la Réunion par la loi du 4 janvier 1920 (4).

Les lois des 17 juin 1918 et 15 janvier 1924, qui modifient l'article 115 (Traités de gré à gré et achats sans marché) ont été rendues applicables à la Guadeloupe par décret du 26 septembre 1926 (5), à la Martinique et à la Réunion par décret du 5 mars 1927 (6).

La loi du 29 avril 1921, modifiant l'article 36 (comptes des communes et des établissements de bienfaisance), a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 15 août 1924 (7).

La loi du 15 novembre 1922, modifiant l'article 143 (autorisation d'emprunts, somme maxima), a été étendue aux trois colonies par décret du 11 juin 1928 (8).

L'article 36 de la loi de finances du 5 novembre 1926, modifiant l'article 156 (comptes des receveurs municipaux) a été rendu applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 22 juin 1927 (9).

Enfin une loi spéciale du 29 avril 1929 (10), modifiant le § 1er de l'article 41 pour les trois colonies, comme l'avait fait la loi du 10 du même mois pour la métropole, a étendu à 6 ans le mandat des conseillers municipaux.

---

(1) R. 1920, 1, 593.
(2) R. 1911, 1, 367.
(3) R. 1912, 1, 562.
(4) R. 1920, 1, 593.
(5) R. 1926, 1, 737.
(6) R. 1927, 1, 187.
(7) R. 1924, 1, 630.
(8) R. 1928, 1, 580.
(9) R. 1927, 1, 466.
(10) R. 1929, 1, 416.

Pouvoirs et attributions des conseils municipaux. — L'identité presque complète des lois métropolitaine et coloniale est cause que la jurisprudence, en cette matière, ne diffère guère, aux Antilles et à la Réunion, de celle de la métropole. Ainsi, les pouvoirs des maires, en matière de suspension ou de révocation de fonctionnaires, s'apprécient comme dans la métropole (1). La suspension ou la dissolution des conseils municipaux, qui, aux colonies, rentrent dans les attributions des gouverneurs, a naturellement donné lieu à plus de difficultés que dans la métropole, où elle est prononcée par décret du Chef de l'Etat. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a été amené à annuler pour détournement de pouvoir des arrêtés du gouverneur de la Réunion prononçant la dissolution des conseils municipaux de Saint-Denis et de Saint-Pierre (2) et aussi un arrêté du gouverneur de la Guadeloupe prononçant la dissolution de celui du Lamentin (3). Tous ces arrêts expriment que le gouverneur ne peut user de son pouvoir de dissolution que dans l'intérêt du bon fonctionnement du conseil municipal ; que, s'il lui appartient de prononcer cette dissolution pour des motifs d'opportunité qu'il apprécie souverainement et sans contrôle du juge des excès de pouvoir, il ne peut le faire pour des motifs, explicites ou résultant de l'instruction, tirés de l'attitude de certains membres du conseil, ou du manquement de l'autorité municipale à son devoir d'assurer l'ordre et la sécurité, ou de tous autres faits auxquels il peut porter remède par un procédé légal.

Ville de Saint-Pierre (Martinique). — La catastrophe de la Martinique, en 1902, qui a complètement détruit la ville de Saint-Pierre et fait périr tous ses habitants, a produit une conséquence juridique assez bizarre. La commune de Saint-Pierre subsistait en droit, malgré sa destruction (4). Comme son existence était implicitement consacrée par l'article 11 du sénatus consulte de 1854, une loi était nécessaire pour régler cette situation anormale. Un créancier de la commune, qui avait essayé de lui faire nommer un représentant, s'était vu opposer un refus par le ministre des colonies ; le recours contre la décision ministérielle a été ultérieurement rejeté par le Conseil d'Etat (5). La loi est intervenue

(1) Conseil d'Etat, 15 novembre 1912 (R. 1913, 3, 71).

(2) Conseil d'Etat, 17 novembre 1911 (R. 1912, 3, 36), 27 mars 1914 (2 arrêts : R. 1914, 3, 160).

(3) Conseil d'Etat, 18 février 1927 (R. 1928, 3, 27).

(4) Non seulement la commune, mais l'ensemble de l'organisation administrative et judiciaire continuait de subsister en théorie. Il a fallu un décret rendu le 13 mai 1902 (R. 1902, p. 313) pour supprimer le tribunal de Saint-Pierre et rattacher provisoirement l'arrondissement judiciaire de Saint-Pierre à celui de Fort-de-France, et une autre décret du 6 septembre 1902 (R. 1902, 1, 318) pour rattacher à la justice de paix de Fort-de-France les cantons du Fort et du Mouillage, dépendant de la justice de paix de Saint-Pierre. Il a fallu deux décrets des 6 août et 25 novembre 1910 (R. 1911, 1, 104 et 108) pour supprimer les offices de notaire de Saint-Pierre et reconstituer les archives hypothécaires.

(5) Arrêt du 23 juin 1911 (R. 1911, 3, 268).

le 15 février 1910 (1). Elle supprimait la commune de Saint-Pierre, réunissait son territoire à celui de la commune du Carbet, et renvoyait à un règlement d'administration publique pour déterminer les conditions de la liquidation de l'actif et du passif, ainsi que pour résoudre toutes autres questions naissant de la suppression, en posant seulement en principe que la commune du Carbet ne serait tenue du passif que jusqu'à concurrence de l'actif réalisé. Ce réglement d'administration publique n'a été rendu que le 11 avril 1920 (2). Il confie la liquidation au chef du service de l'enregistrement de la colonie, détermine l'actif et le passif, impartit un délai d'un an aux créanciers pour produire leurs titres, et charge le liquidateur de procéder à la répartition et à l'attribution de l'actif réalisé, en tenant compte des droits des créanciers privilégiés.

Dès le 20 mars 1923 (3) une loi érigeait une nouvelle commune sous la dénomination de Saint-Pierre.

§ 65

Colonies autres que les Antilles et la Réunion. — A l'époque où le sénatus-consulte de 1866 réorganisait les municipalités aux Antilles et à la Réunion, il n'existait de communes que dans ces trois colonies et à la Guyane. Dans cette dernière colonie, l'ordonnance organique du 27 août 1828, comme celles des Antilles et de la Réunion, faisait mention des communes, qui avaient été réorganisées par un décret colonial du 30 juin 1835, resté en vigueur.

Dans la période qui s'écoule entre la chute du régime impérial et la loi métropolitaine du 5 avril 1884, des municipalités ont été constituées dans six colonies : Saint-Pierre et Miquelon, le Sénégal, la Cochinchine, la Nouvelle-Calédonie, la Guyane et l'Inde.

Une distinction importante doit être faite entre ces colonies. A Saint-Pierre et Miquelon, par décret du 13 mai 1872, à la Guyane par décret du 15 octobre 1879, dans les Etablissements de l'Inde, par décret du 12 mars 1880, le territoire entier de la colonie française a été divisé en communes. Dans ces trois colonies, la commune constitue donc, comme dans la métropole, une subdivision nécessaire du territoire : il ne subsiste aucune portion de ce territoire échappant à l'organisation communale. Dans les autres colonies, au contraire, la commune a pris, dès l'origine, et conserve aujourd'hui encore, un caractère exceptionnel (4).

Le décret du 13 mai 1872 divisait la colonie de Saint-Pierre et Miquelon en deux communes ; le décret du 15 novembre 1879

(1) R. 1910, 1, 202.
(2) R. 1920, 1, 852.
(3) R. 1923, 1, 334.
(4) Sous réserve des communes indigènes, là où il en existe, — qui seront étudiées plus loin.

divisait le territoire de la Guyane en dix communes ; le décret du 12 mars 1880 divisait aussi en dix communes le territoire de l'Inde, dont quatre pour l'Etablissement de Pondichéry, trois pour celui de Karikal : les Etablissements de Chandernagor, Mahé et Yanaon formant chacun une commune.

Au Sénégal, le décret du 10 août 1872 avait institué deux communes : Saint-Louis et Gorée. Un décret du 12 juin 1880 avait ajouté celle de Rufisque.

En Cochinchine, la ville de Saigon avait été érigée en commune par décret du 8 janvier 1877, modifié par décret du 29 avril 1881.

En Nouvelle-Calédonie, où les articles 42 et 109 § 2 du décret du 12 décembre 1874 contenaient quelques dispositions théoriques sur les municipalités et commissions municipales, encore inexistantes, un décret du 8 mars 1879 avait créé la commune de Nouméa, et un arrêté du gouverneur du 2 juillet 1879, complété par arrêtés des 12 août 1881 et 12 juin 1882, avait institué des commissions municipales dans les principaux centres.

Les divers textes ci-dessus avaient constitué des municipalités sur le modèle de celles de la métropole, alors régies par les lois des 18 juillet 1837 et 5 mai 1855. Les décrets des 31 mai et 10 août 1872, 8 mars et 15 octobre 1879, et 12 juin 1880, sont à peu près identiques, sauf quelques différences de détail. Ainsi, à Nouméa, le maire n'exerce pas les pouvoirs de police, qui sont attribués au directeur de l'intérieur (aujourd'hui au gouverneur).

Toutes ces municipalités étaient organisées par décrets, ce qui était parfaitement régulier, les colonies autres que les Antilles et la Réunion étant soumises au régime des décrets par l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Pourtant, la loi du 28 mars 1882, qui abroge le dernier § de l'article 2 de la loi du 12 août 1876, et qui porte à son article 3 qu'elle est applicable, ainsi que l'article 2 de la loi de 1876, aux colonies pourvues de conseils municipaux, décide par cela même que les maires et adjoints sont élus par les conseils municipaux, parmi leurs membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Il s'en suit que cette disposition a un caractère législatif, et qu'aucun décret n'y peut plus déroger. Pourtant rien n'empêche qu'un décret supprime un conseil municipal établi par un autre décret. D'autre part, la loi de 1882 ne paraît pas pouvoir s'appliquer aux colonies qui n'ont été pourvues de conseils municipaux que postérieurement à sa promulgation, ni même aux pays de protectorat.

Adaptation de la loi du 5 avril 1884. — Tel était l'état de la législation lorsqu'est intervenue la loi du 5 avril 1884.

Cette loi n'est applicable, comme on l'a vu, qu'aux Antilles et à la Réunion : mais un décret du 26 juin 1884 en a rendu les articles 11 à 45, 74 à 87, et 165, applicables aux conseils municipaux de la Guyane, de Saint-Pierre et Miquelon, de Saint-Louis, Gorée, Dakar, Rufisque et Nouméa. Ce même décret autorise

les gouverneurs de la Guyane, de Saint-Pierre et Miquelon et de la Nouvelle-Calédonie à suspendre les maires et adjoints pour six mois au plus (1).

Les articles ainsi étendus aux colonies précitées sont ceux qui ont trait à la formation des conseils municipaux (le nombre des conseillers excepté), à l'élection, au remplacement, à la suspension et à la révocation des maires et adjoints, et aux modifications subies par la loi de 1884 dans son application aux Antilles et à la Réunion.

Tout ce qui concerne la création des communes, leur territoire, le fonctionnement des conseils municipaux, leurs attributions, les pouvoirs des maires et adjoints, les biens, travaux et établissements communaux, les actions judiciaires, le budget communal et la comptabilité, reste donc régi par les textes particuliers à chaque colonie, ainsi que par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. On a vu plus haut que l'article 332 soumet les communes des Antilles et de la Réunion aux règles générales sur la comptabilité coloniale. Les autres colonies, au contraire, sont régies par les articles 333 à 352, dont le dernier autorise même les gouverneurs à appliquer aux communes des colonies les règles de la comptabilité communale de la métroople en tout ce qui n'est pas contraire à ces dispositions.

De plus, le décret du 26 juin 1884 ne s'applique ni à l'Inde, ni à la Cochinchine.

Un autre décret du 29 avril 1889 a rendu les articles 1 à 9 et 54 de la loi du 5 avril 1884 (création et division de communes, publicité des séances des conseils municipaux) applicable aux quatre colonies déjà visées par le décret du 26 juin 1884, et l'article 13 § 2 (carte électorale) applicable aux Etablissements de l'Inde.

Les diverses lois qui ont modifié la loi municipale du 5 avril 1884 portent sur des articles de cette loi autres que ceux qui ont été étendus à diverses colonies par le décret du 26 juin suivant, à l'exception pourtant de la loi du 29 avril 1921, modifiant l'article 36, qui n'a point été déclarée applicable à d'autres colonies que les Antilles et la Réunion. L'extension à six années du mandat municipal, prononcée pour les Antilles et la Réunion par la loi précitée du 29 avril 1929, résulte, pour la Guyane, Saint-Pierre et Miquelon, le Sénégal, la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie, du décret du 4 mai 1929 (2) ; pour Saigon, Hanoï et Haïphong, du décret de la même date (3).

Un décret du 13 février 1931 (4) à rendu applicables à Saint-Pierre et Miquelon les articles 46 à 53 de la loi du 5 avril 1884.

§ 66

Colonies divisées en communes. — Depuis 1884, l'organisa-

(1) Au lieu de 3 mois aux Antilles et à la Réunion. V. l'article 86 de la loi du 5 août 1884, et la loi du 8 juillet 1908, mentionnée plus haut.
(2) R. 1929, 1, 416.
(3) R. 1929, 1, 471.
(4) R. 1931.

tion municipale des trois colonies dont le territoire entier est divisé en communes a subi d'importants remaniements.

A la Guyane, un décret du 12 décembre 1889 avait complètement remanié l'organisation municipale, en divisant le territoire de la colonie en quatorze communes : six de première classe, sept de deuxième classe, et une hors classe : celle de Cayenne, sans spécifier d'ailleurs en quoi ces classes différaient entre elles. Chacune ce ces communes avait à sa tête un administrateur principal, assisté d'un conseil consultatif de six membres nommés par le gouverneur. La ville de Cayenne seule continuait à être régie par le décret du 15 octobre 1879. Ce système a été abandonné par le décret du 17 décembre 1892, qui est revenu aux 10 communes et au décret de 1879, remis en vigueur avec cette seule modification qu'il appartient au gouverneur de déterminer le mode de nomination aux divers emplois communaux, les traitements des titulaires et les règles de l'avancement.

Toute cette législation subsiste, mais seulement pour le territoire situé au Nord du « territoire de l'Inini », constitué par décret du 6 juin 1930, qui est tout entier administré directement par le gouverneur.

A Saint-Pierre et Miquelon, une troisième commune a été créée à l'Ile aux Chiens par loi du 26 mars 1892. Un décret du 6 avril suivant portait que le corps municipal de cette commune se composerait d'un conseil de 12 membres, d'un maire et de 2 adjoints (1). Le décret du 13 mai 1872 a été modifié sur deux points de détail par décrets des 26 septembre 1924 (2) et 22 avril 1928 (3).

Dans les Etablissements de l'Inde, une modification essentielle a été apportée au décret du 12 mars 1880 par le décret du 25 décembre 1907 (4), qui porte à 17 le nombre des communes entre lesquelles est divisé le territoire de la colonie : soit 8 dans l'Etablissement de Pondichéry, 6 dans celui de Karikal : 1 commune dans chacun des trois autres. Un décret du 12 février 1908 (5) a délimité le territoire des nouvelles communes.

Le régime électoral, connexe à celui qui gouverne les élections au conseil général et les élections politiques, a été modifié par le décret du 26 février 1884, qui établit les trois listes, par celui du 10 septembre 1899 (6), qui réduit ces listes à deux, et par celui du 3 octobre 1926 (7), qui rend applicable à la colone l'article 14 de la loi municipale.

Un décret du 29 juin 1886 a modifié l'article 17 du décret du 12 mars 1880, concernant le remplacement des maires et adjoints.

---

(1) Cette commune pouvait être créée par décret. La loi du 26 mars 1892 a fait passer son existence dans le domaine législatif, alors que les deux autres pourraient être supprimées ou transformées par décrets.
(2) R. 1925, 1, 102.
(3) R. 1928, 1, 503.
(4) R. 1908, 1, 160.
(5) R. 1908, 1, 161.
(6) R. 1899, 1, 249.
(7) R. 1927, 1, 110.

Deux décrets, du 29 octobre 1912 (1) et du 29 septembre 1920 (2), ont modifié le régime financier des communes de la colonie, ainsi que les articles 51, 52 et 57 du décret de 1880. Le premier de ces décrets, par ceux de ses articles qui ont trait aux communes, est relatif aux centièmes additionnels, aux subventions temporaires sur le budget local pour insuffisance de revenus, et aux dépenses obligatoires, dont la liste est fort allongée. Le second attribue au gouverneur le pouvoir de fixer le montant des dépenses obligatoires, de déterminer le montant des frais du personnel, de réduire les crédits dépassant les chiffres fixés en conséquence et de faire des règlements autorisant la perception des taxes de ville et de police.

§ 67

Nouvelle-Calédonie et Océanie. — Les autres colonies ne sont pas « divisées » en communes. Des municipalités y ont été créées en divers points du territoire, dont une grande partie n'a reçu aucune organisation communale.

Il n'existe en Nouvelle-Calédonie qu'une seule commune, Nouméa, toujours régie par le décret du 8 mars 1879. Mais des commissions municipales ont été créées dans les principaux centres par arrêté du gouverneur du 2 juillet 1879. Un autre arrêté du 12 août 1881, complété le 12 juin 1882, a déterminé le mode de nomination et les attributions de ces commissions. Elles sont aujourd'hui réglementées par un arrêté du 7 avril 1888, modifié partiellement les 19 février 1910 (3) et 12 août 1911 (4). La comptabilité de ces commissions a été réglée par arrêtés des 1er juin 1888, 14 décembre 1907, 15 avril 1921 et 30 septembre 1927. Elles sont actuellement au nombre de 22, et composées d'un nombre de membres variant de 5 à 9, élus au suffrage universel et au scrutin de liste.

Les dispositions de la loi municipale métropolitaine sur la responsabilité des communes en cas de troubles n'ont pas d'analogue en ce qui concerne les commissions municipales de la Nouvelle-Calédonie, comme en général les communes des colonies (5).

Le décret du 8 mars 1879 a été rendu applicable en Océanie par le décret du 20 mai 1890, qui organise la commune de Papeete sur le modèle de celle de Nouméa. Un autre décret du même jour a rendu applicables en Océanie tous les articles de la loi du 5 avril 1884 déjà rendus applicables à la municipalité de Nouméa par les décrets précités des 26 juin 1884 et 29 avril 1889. Un décret du 29 mars 1900 (6) a expressément attribué au gou-

(1) R. 1913, 1, 157.
(2) R. 1921, 1, 199.
(3) R. 1911, 1, 455.
(4) R. 1912, 1, 391.
(5) Trib. civil Nouméa, 22 févr. 1922 (R. 1922, 3, 113).
(6) R. 1901, 1, 128.

verneur les pouvoirs de police que le décret du 8 mars 1879, par son article 32 § 15, conférait au directeur de l'intérieur.

§ 68

Gouvernements généraux. — Dans les quatre gouvernements généraux, de nombreuses communes ont été créées, avec cette particularité qu'elles sont souvent hiérarchisées en classes différentes. Partout elles existent à l'état d'exception, le reste du territoire n'était pas divisé en communes, — sauf ce qui sera dit pour les communes indigènes.

Afrique occidentale. - Communes de plein exercice. — En Afrique occidentale, aux trois communes de Saint-Louis, Gorée et Rufisque, créées, comme il a été dit, en 1872 et 1880, s'est ajoutée celle de Dakar, séparée de Gorée par décret du 17 juin 1887. Un décret du 9 avril 1929 a réuni à nouveau les deux communes en supprimant celle de Gorée (1).

Ainsi se sont trouvées constituées les quatre communes dites de plein exercice, aujourd'hui réduites à trois, les seules de toute l'Afrique occidentale possédant une organisation municipale calquée sur celle de la métropole. Ces communes, qui constituaient à l'origine toute la colonie du Sénégal, ont une importance particulière, du fait que les indigènes y sont électeurs, en vertu du décret du 5 mars 1848 et de l'instruction du 27 avril suivant. La loi du 29 septembre 1916 (2) leur a reconnu la qualité de citoyens français, et spécifié que cette qualité appartiendrait aux indigènes par le seul fait de la naissance sur le territoire d'une des communes, et serait transmissible à leurs descendants (3).

Des textes récents ont restreint les pouvoirs de police des maires des communes de plein exercice.

Un décret du 6 mai 1918 (4) avait déjà ôté aux maires de Dakar et de Saint-Louis leurs attributions en matière d'hygiène et de salubrité, et les avaient transportées, à Dakar, au délégué du gouverneur du Sénégal, et à Saint-Louis à un fonctionnaire désigné par ce gouverneur. Les dispositions de ce décret ont été étendues à la commune de Rufisque par décret du 25 janvier 1927 (5).

(1) R. 1929, 1, 449.
(2) R. 1916, 1, 716.
(3) Les communes de plein exercice ont été longtemps seules à posséder un conseil général, élu au suffrage universel par tous les électeurs. Le décret du 4 décembre 1920, qui a créé le conseil colonial, a complètement modifié cette organisation, comme il a été dit plus haut. Les citoyens français n'élisent plus que la moitié des membres du conseil, qui s'étend à tout le territoire de la colonie, l'autre moitié étant composée de chefs indigènes. Encore les citoyens français sont-ils eux-mêmes répartis en quatre circonscriptions comprenant toute la colonie, et par conséquent des électeurs qui n'habitent pas les communes de plein exercice. La circonscription de la Casamance, notamment, qui élit un conseiller au titre français, ne comprend aucune de ces communes. — Sur les droits électoraux des natifs des 4 communes du Sénégal, v. le chapitre XV sur les indigènes (droit public).
(4) R. 1918, 1, 457.
(5) R. 1927, 1, 199.

Lors de la création de la circonscription de Dakar par décret du 27 novembre 1924 (1). l'administrateur de cette circonscription a été investi des attributions de petite voirie et de police municipale qui avaient appartenu précédemment aux maires de Dakar et de Gorée, et les recettes et dépenses afférentes à ce service ont été transférées au budget de la circonscription. La même modification a été accomplie pour Saint-Louis et Rufisque par décret du 15 novembre 1927 (2).

Communes mixtes. — Aucune autre commune de plein exercice n'a été instituée, outre les trois ci-dessus, sur le territoire de l'Afrique occidentale.

Mais, dès 1891, avant même la constitution du gouvernement général, un décret du 13 décembre, rendu pour le Sénégal, autorisait le gouverneur a créer, dans les territoires d'administration directe, des communes dites mixtes, et des communes indigènes, et, dans les pays de protectorat, des « circonscriptions administratives ayant un budget particulier ». Les communes mixtes étaient administrées par des commissions municipales, composées de l'administrateur colonial, et de cinq à neuf habitants notables, ayant voix délibérative, nommés par le gouverneur. Ces commissions étaient investies des mêmes attributions que les conseils municipaux des communes de plein exercice, et les administrateurs qui les présidaient de celles des maires. Dans les communes indigènes, composées de la même manière, les commissions étaient purement consultatives. Quant aux circonscriptions administratives instituées dans les pays de protectorat, elles ne comportaient aucune autonomie ni aucun corps représentatif, mais seulement un budget spécial, réglé par l'administrateur du cercle.

Hors du Sénégal, le gouverneur général de l'Afrique occidentale avait créé en divers endroits, à la Côte d'Ivoire, sous le nom de centres urbains ou budgets urbains, des organisations municipales embryonnaires, notamment à Grand-Bassam (3) et à Bouaké (4). Des commissions consultatives avaient même été instituées dans plusieurs de ces centres (5). Un budget urbain était encore créé à Abidjan le 21 novembre 1912 (6).

Un décret du 15 mai 1912 (7) a autorisé le gouverneur général de l'Afrique occidentale à ériger en communes mixtes, sur tout le territoire du gouvernement général, les principaux centres des différentes colonies. Ce décret disposait seulement que ces communes mixtes seraient administrées par l'administrateur-chef de la circonscription, assisté d'une commission municipale présidée par lui, et composée d'habitants notables nommés pour trois ans par

(1) R. 1925, 1, 48.
(2) R. 1928, 1, 90.
(3) Arrêté du 1er janvier 1911 (R. 1912, 1, 807).
(4) Arrêté du 27 février 1913 (R. 1914, 1, 619).
(5) Arrêté du 15 novembre 1909 (R. 1910, 1, 684).
(6) R. 1914, 1, 341.
(7) R. 1912, 1, 573.

le gouverneur (1). Le gouverneur général était chargé de déterminer tout le détail de la composition et des attributions des commissions par « les arrêtés de constitution ». Ce pluriel indique que les arrêtés en question devaient être particuliers à chaque commune, qui devait ainsi avoir sa charte spéciale. La nécessité d'une approbation par le ministre des colonies, réservée par l'article 3 du décret de 1912, avait été supprimée par décret du 17 avril 1920 (2), qui avait confirmé les pouvoirs d'organisation du gouverneur général, et doté les communes mixtes de la personnalité civile.

Un décret du 4 décembre 1920 (3), encore en vigueur, a tracé les grandes lignes de l'organisation des communes mixtes, laissant au gouverneur général, comme les décrets précédents, le soin d'en régler la composition et le fonctionnement. Ce décret pose en principe que ne peuvent être constituées en communes mixtes que les localités justifiant d'un développement suffisant pour leur permettre de disposer des ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget. Elles doivent avoir à leur tête un administrateur des colonies qui prend le nom d'administrateur-maire. Il est prévu trois degrés de commissions municipales, suivant que les membres en sont nommés par le lieutenant-gouverneur, élus au suffrage restreint ou élus au suffrage universel. Le gouverneur général est autorisé à étendre aux communes mixtes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement des communes de plein exercice du Sénégal et de leurs conseils municipaux.

Le même décret autorise le gouverneur général à déterminer le mode d'organisation et de fonctionnement des communes indigènes, administrées par une commission de notables présidée par l'un d'entre eux, et ne jouissant pas de la personnalité civile, créées par arrêtés spéciaux des lieutenants-gouverneurs en conseil.

En exécution de ce décret, le gouverneur général a pris, le 16 janvier 1921, un arrêté général, modifié le 28 décembre suivant et le 5 décembre 1927 (4), et complètement refondu ensuite par arrêté du 27 novembre 1929 (5). Ce dernier arrêté spécifie les conditions de l'électorat et les conditions d'éligibilité pour les commissions municipales des trois degrés. Celles du 1er degré, nommées par le lieutenant-gouverneur, sont composées en nombre égal de citoyens français et de sujets français, pris sur une liste de notables comprenant une série de catégories. Les commissions du second degré sont élues au scrutin de liste par ces notables. Celles du 3e degré sont élues au suffrage universel par un collège électoral composé des citoyens et des sujets français âgés de 21 ans

(1) Le premier alinéa de l'article 2 porte que la commission municipale est consultative. Le second alinéa décide que les notables qui la composent ont voix délibérative. La difficulté d'interprétation qui pouvait naître de ce texte a disparu avec les nouveaux décrets.

(2) R. 1920, 1, 833.

(3) R. 1921, 1, 418.

(4) R. 1922, 1, 284, et 1929, 1, 275.

(5) R. 1930, 1, 155.

et ayant leur principale résidence ou une résidence de six mois dans la commune. L'arrêté détermine aussi les attributions des administrateurs-maires et des commissions municipales, qui sont en principe les mêmes que celles des maires et des conseillers municipaux des commiunes de plein exercice. Les délibérations sur des objets étrangers à leurs attributions sont nulles, et la déclaration de nullité est prononcée par le lieutenant-gouverneur. Les séances ne sont pas publiques.

Les dispositions relatives aux budgets, à la capacité civile et aux actions en justice sont analogues à celles qui régissent les communes de plein exercice. Le régime financier des communes mixtes est traité en très grand détail, et occupe près de 200 articles.

L'arrêté du 16 janvier 1921, qui n'a pas été abrogé sur ce point, réglemente les commissions de notables des communes indigènes, qui sont composées de 5 à 10 membres nommés par le lieutenant-gouverneur, et chargées, sous la direction et la responsabilité d'un président nommé de la même manière, de tout le service administratif : police, hygiène, marchés, impôts, prestations, recrutement.

Sous le régime du décret de 1912, des arrêtés du gouverneur général avaient créé 14 communes mixtes, au Sénégal, au Soudan, en Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey (1). Conformément aux prescriptions de ce décret, un arrêté spécial avait été pris pour chaque commune, afin de tenir compte des conditions particulières de chacune. Plusieurs de ces chartes communales ont été reproduites intégralement dans le *Recueil* (2).

Depuis le décret du 4 décembre 1920 et l'arrêté du 16 janvier 1921, tous ces arrêtés ont été révisés et mis d'accord avec la nouvelle législation générale. Dix arrêtés nouveaux, s'échelonnant du 30 décembre 1921 au 25 septembre 1922, ont réglementé les 14 communes mixtes anciennes et en ont créé quatre nouvelles (3). Plus récemment, des communes mixtes ont été créées à Ouidah (4),

---

(1) Communes mixtes de Kankan (arrêtés des 21 juin 1911, R. 1913, 1, 886, et 31 décembre 1914, R. 1914, 1, 200); Mekhé (même date, *ibid.*); Cotonou (arrêtés des 22 novembre 1913, R. 1914, 1, 341 ; 11 mai 1916, R. 1917, 1, 307; 26 novembre 1918, R. 1926, 1, 395) ; Conakry (arrêtés des 24 juin 1913, R. 1914, 1, 717 ; 31 décembre 1914, R. 1916, 1, 200, et 11 mai 1916, R. 1917, 1, 312); Grand Bassam (arrêté du 31 décembre 1914, R. 1916, 1, 196, 22 mars et 3 juin 1918, R. 1920, 1, 302) ; Abidjan (arrêtés des 20 octobre 1915, R. 1916, 1, 226 ; 22 mars et 3 juin 1918, R. 1920, 1, 302) ; Foundiougne, Fatick et Kaolack (arrêtés du 31 décembre 1917, R. 1920, 1, 291) ; Diourbel (arrêtés des 7 décembre 1918, R. 1920, 1, 396, et 1er mars 1920, R. 1921, 1, 476) ; Bamako (arrêté du 20 décembre 1918, R. 1920, 1, 416) ; Kayes (même date, *ibid.*, p. 422) ; Mopti (Arrêté du 29 décembre 1919, R. 1921, 1, 458) ; Porto-Novo (même date, *ibid.*, p. 463).

(2) Celles de Grand-Bassam, Cotonou, Diourbel, Bamako, Kayes, Mopti et Porto-Novo.

(3) Arrêtés du 30 décembre 1921 (Conakry, Kankan, Cotonou, Porto-Novo, Kayes, Bamako, Mopti, Grand-Bassam, Abidjan, R. 1923, 379 à 392), celui de Conakry modifié le 5 décembre 1927 (R. 1929, 1, 277), et du 25 septembre 1922 (Kaolack, R. 1923, p. 440 ; Louga, Fatick, Thiès, Tivaouane, Mekhé, Diourbel, Ziguinchor et Foundiougne, *ibid.*, p. 442).

(4) Arrêté du 5 décembre 1925 (R. 1926, 1, 394.)

à Khombole et Kébémer (1), à M'Bour, Gossas, Bambey, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (2), ces deux dernières dans la Haute-Volta.

Un grand nombre de ces arrêtés ont été reproduits intégralement au *Recueil*. Ils sont beaucoup moins étendus que ceux qu'ils abrogent et remplacent, la plupart des dispositions des anciens arrêtés ayant passé dans l'arrêté général du 16 janvier 1921. Les seules dispositions spéciales édictées par ces nouveaux textes concernent la délimitation de la commune, la catégorie dans laquelle elle est classée, la composition de la commission municipale, la nomenclature des dépenses du budget communal, et le fonctionnaire chargé de la recette municipale.

Toutes ces communes sont rangées dans la 1re catégorie, c'est-à-dire celle où les commissions municipales sont nommées par le lieutenant-gouverneur, à la seule exception de Conakry, classée dès le début dans la seconde catégorie (élection au suffrage restreint) et de Kaolack et Ziguinchor, élevées à la reconde catégorie par arrêtés des 5 décembre 1925 et 16 mars 1926 (3). Il n'a été créé aucune commune de la 3e catégorie (élection au suffrage universel).

Un décret du 6 novembre 1929 (4) a autorisé le commissaire de la République au Togo a créeer des communes mixtes sur le modèle de celles de l'Afrique occidentale.

§ 69

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, un décret du 12 août 1909 (5) avait autorisé le gouverneur général de la colonie, qui s'appelait encore le Congo français, à ériger en communes mixtes, par arrêtés pris en conseil de gouvernement, les principaux centres de la colonie. Ces communes devaient être administrées par des commissions municipales composées de l'administrateur de la circonscription, président, et de cinq à neuf habitants notables, désignés par le gouverneur général, ayant voix délibérative.

Un autre décret du 14 mars 1911 (6) laissa toute latitude au gouverneur général pour déterminer la composition et les attributions des commissions municipales, la nomenclature des ressources dont la perception sera autorisée au profit des budgets communaux, et, d'une manière générale, le régime administratif et financier des communes. Ces arrêtés doivent être approuvés par le ministre des colonies, mais peuvent être rendus provisoirement exécutoires par le gouverneur général. Il n'est plus question de « communes mixtes », expression empruntée à la législation de l'Afrique occidentale, mais simplement de communes.

---

(1) Arrêté de même date (R. 1927, 1, 251).
(2) Arrêtés du 4 décembre 1926 (R. 1927, 1, 293).
(3) R. 1927, 1, 251.
(4) R. 1930, 1, 53.
(5) R. 1910, 1, 114.
(6) R. 1911, 1, 421.

Par application de ce décret, des arrêtés du gouverneur général des 3, 4 et 5 octobre 1911 (1) ont créé des communes à Libreville, Bangui et Brazzaville, et un arrêté du 8 novembre 1919 (2) a créé celle de Fort-Lamy.

Un décret du 17 avril 1920 (3), rendu le même jour et dans les mêmes termes que celui dont il a été question plus haut pour l'Afrique occidentale, a supprimé la nécessité de l'autorisation ministérielle, et rétabli la dénomination de commune mixte, en reproduisant pour le surplus les dispositions du décret du 14 mars 1911.

Depuis ce décret, la commune de Brazzaville a été reconstituée par arrêté du gouverneur général des 10 juillet 1920, modifié les 31 décembre 1924 et 21 janvier 1925 (4). Aux termes de ces arrêtés, la commune, dont les limites sont déterminées à l'article 1er, est administrée par le chef de la circonscription du Pool, qui prend le titre d'administrateur-maire et qui est nommé par le lieutenant-gouverneur, avec l'assistance d'une commission municipale de 4 membres dont un indigène, également nommés par le lieutenant-gouverneur. Les séances de la commission ne sont pas publiques, et toute délibération prise sur un objet étranger à ses attributions est nulle de plein droit. L'administrateur-maire est officier de l'état civil et officier de police judiciaire. Comme les maires de la métropole, il est chargé de l'exécution des lois et règlements, de la police, de l'hygiène et de la voirie, et de la gestion des affaires de la commune. La commission municipale prend des délibérations, soumises à l'approbation du lieutenant-gouverneur, sur le budget, les comptes, les impôts, les biens communaux, les travaux publics et les actions judiciaires, celles-ci ne pouvant être introduites ou soutenues qu'avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur. Elle donne d'ailleurs des avis et exprime des vœux.

Trois autres arrêtés du même jour (5) ont réorganisé dans les mêmes termes les communes de Libreville, Bangui et Fort-Lamy.

Ces quatre arrêtés emploient le terme de commune, sans qualification, et non celui de commune mixte, auquel était revenu le décret du 17 avril 1920, mais qui ne se justifie pas en Afrique équatoriale, où il n'existe pas de « communes de plein exercice » comme au Sénégal.

§ 70

Indo-Chine. — En Indo-Chine, les communes françaises sont toujours restées à l'état de rare exception, et parmi elles, les communes organisées par décret, aujourd'hui encore, se réduisent à trois. Les divers pays de l'Indo-Chine sont divisés en communes indigènes : ces communes seront étudiées plus loin.

---

(1) R. 1915, 1, 44.
(2) R. 1020, 1, 156. Le texte de l'arrêté est reproduit en entier.
(3) R. 1921, 1, 833.
(4) R. 1921, 1, 272, et 1926, 1, 223 et 228.
(5) R. 1921, 1, 276, 277, 278.

Dès l'origine, les municipalités françaises ont été organisées par le gouverneur de la Cochinchine, puis par le gouverneur général de l'Indo-Chine, dont les pouvoirs n'ont jamais été contestés. Le gouverneur de la Cochinchine avait promulgué (1) dans la colonie les lois métropolitaines des 18 juillet 1837, 5 mai 1855 et 24 juillet 1867, par arrêtés des 22 février 1871 et 16 mai 1877. La loi du 5 avril 1884 n'a jamais été étendue à aucune partie de l'Indo-Chine. Deux textes métropolitains seulement : le décret du 14 avril 1882, rendant applicable aux colonies la loi du 5 avril précédent, supprimant l'adjonction des plus imposés, et la loi du 28 mars 1882, déjà mentionnée plus haut (2), posant en principe l'élection des maires par les conseils municipaux (3), sont applicables aux colonies pourvues, à cette époque, de conseils municipaux. Mais le premier de ces textes n'a plus d'application pratique et le second n'est pas considéré comme applicable aux municipalités postérieures à 1882, ni à celles qui ont été créées par l'autorité locale (4).

C'est par arrêtés du gouverneur de la Cochinchine des 20 et 27 octobre 1879, et arrêté du gouverneur général du 27 juin 1912 (5), qu'a été organisée et réorganisée la municipalité de Cholon. C'est par arrêté du gouverneur général qu'avaient été instituées les municipalités de Hanoï et de Haïphong, avant que l'organisation de ces deux communes eût passé dans le domaine des décrets (6), et que l'ont été ensuite celles de Tourane (7) de Phnom-Penh (8) et du Cap Saint-Jacques (9).

Le 31 décembre 1914, un arrêté du gouverneur général (10), pris en vertu des pouvoirs que lui conférait l'article 16 du 4e décret du 20 octobre 1911, établissait les règles générales de la constitution et de l'administration des communes, et les divisait en deux catégories, celles qui sont administrées par un maire assisté d'une commission municipale, et celles où le maire assume seul la charge de l'administration : le maire et les membres des commissions toujours nommées par l'administration française. L'article 19 de cet arrêté annonçait la transformation en communes, dans le délai de six mois, de tous les centres urbains de l'Indo-Chine. Cet article

(1) Sur la valeur des « promulgations » faites par le gouverneur de la Cochinchine et le gouverneur général de l'Indo-Chine, V. le chapitre III (Législation), § 109, p. 250.

(2) § 65.

(3) Promulguée en Cochinchine par arrêté du 12 juin 1882.

(4) Les dispositions de l'arrêté du gouverneur général du 31 décembre 1914, dont il est question plus bas, sont directement contraires aux lois des 12 août 1876 (non applicable aux colonies, mais promulguée en Cochinchine avec la suivante) et 28 mars 1882. Il en est de même de tous les arrêtés instituant des municipalités.

(5) Reproduit intégralement, R. 1913, 1, 810.

(6) Arrêtés des 19 juillet 1888, 31 décembre 1891, 4 septembre et 24 novembre 1896, 27 janvier 1897, 3 février 1903, 16 mai 1906 (R. 1907, 1, 367), 14 mars et 4 avril 1907 (R. 1908, 1, 150 et 198).

(7) Arrêtés des 16 décembre 1893, 31 juillet 1908 (R. 1909, 1, 331), 28 février 1914, 29 mars 1914 (R. 1916, 1, 287), 25 août 1916, remplacés aujourd'hui par arrêté du 20 janvier 1931 (J. O. Indochine 28 janv. 1931).

(8) Arrêtés des 6 août 1903, 14 juin 1904, 2 mai 1905 (R. 1906, 1, 139), 25 décembre 1907, 7 septembre 1915, 28 février 1917.

(9) Arrêtés des 23 février et 11 novembre 1899.

(10) R. 1916, 1, 378.

a été abrogé par arrêté du 25 janvier 1916 (2), et l'arrêté du 31 décembre 1914 a été lui-même abrogé par arrêté du 30 janvier 1924 (3).

De très nombreuses communes ont été organisées, en conformité de cet arrêté, sur tous les points de l'Indo-Chine. Avant d'en étudier le fonctionnement, il convient de mentionner d'abord les dispositions exceptionnelles des décrets qui ont institué les trois principales municipalités de l'Indo-Chine : Saigon, Hanoï et Haïphong.

Communes de Saigon, Hanoï et Haïphong. — La ville de Saigon a été longtemps la seule municipalité organisée par décrets. Les décrets qui l'avaient instituée étaient ceux des 8 janvier et 15 décembre 1877, 29 avril 1881 et 7 août 1903 (4). Elle était, en outre, soumise aux lois précitées des 12 août 1876 et 28 mars 1882 sur l'élection du maire par le conseil municipal. Le conseil municipal se composait de 12 membres, dont 8 français ou naturalisés, âgés de 25 ans, élus par les électeurs inscrits sur la liste communale, et 4 nommés par le gouverneur, dont deux indigènes, un étranger non asiatique, et un asiatique. Les séances, non publiques à l'origine, avaient été rendues publiques par le décret du 7 août 1903. Les dispositions du décret concernant les attributions du maire, les délibérations du conseil municipal, le budget, les dépenses et recettes, les dépenses obligatoires, les actions judiciaires et transactions, et la comptabilité communale, étaient très analogues aux dispositions des lois alors en vigueur régissant les communes de la métropole.

Le décret du 11 juillet 1908 (5) a réorganisé les trois municipalités de Saigon, Hanoï et Haïphong, régies désormais par un texte unique et commun. Ce décret a été successivement modifié par décrets des 17 décembre 1909, 16 octobre 1914, 29 avril 1915, 19 janvier 1916, 18 août 1921, 31 août 1922, 14 septembre 1926, 11 septembre 1927 et 4 mai 1929 (6). Le décret du 14 septembre 1926, qui abroge celui du 18 août 1921, remanie 8 articles du décret de 1908. Le décret abrogé était le seul qui contînt une disposition (relative au nombre des conseillers municipaux) spéciale à la ville de Hanoï. La législation est donc restée identique, sauf en ce qui concerne la nomination du maire (7), pour les trois villes, situées toutes les trois en territoire français.

Le décret précité du 4 mai 1929 (8) a porté à six ans la durée du mandat municipal.

Le conseil municipal comprend douze membres français ou naturalisés, et des membres annamites dont le nombre a été porté

(2) R. 1917, 1, 495.
(3) R. 1925, 1, 363.
(4) R. 1904, 1, 78.
(5) R. 1909, 1, 143.
(6) R. 1910, p. 180 ; 1915, 1, 404 et 488 ; 1916, 1, 449 ; 1922, 1, 49 ; 1923, 1, 49 ; 1926, 1, 747 ; 1929, 1, 471.
(7) V. plus loin, p. 174
(8) R. 1929, 1, 471. — V. § 65.

de 4 à 6 par le décret de 1926, plus, aux termes de ce dernier décret, des membres suppléants (4 français et 2 annamites). Les membres français sont élus au suffrage universel et direct par les électeurs français : les membres annamites, par les annamites remplissant certaines conditions de cens ou de capacité. Comme la loi du 5 avril 1884 n'est pas applicable en Indo-Chine, le décret du 11 juillet 1908 contient toute une série d'articles qui en reproduisent les dispositions en tout ce qui concerne la confection des listes, la procédure électorale et le contentieux. L'article 5 renvoie aux décrets organique et réglementaire du 2 février 1852, qu'il déclare applicables à l'Indo-Chine, avec cette différence pourtant que, si la décision rendue par le juge de paix ou le tribunal de 1re instance sur appel de la commission, en matière d'inscription sur les listes, est déclarée, par l'article 6, en dernier ressort, comme elle l'est, dans la métropole, par l'article 23 du décret organique de 1852, il n'est pas fait réserve, comme par cet article 23, du pourvoi en cassation. Mais le contentieux de l'élection appartient, suivant les règles ordinaires, au conseil du contentieux administratif et au Conseil d'Etat.

Les dispositions concernant le fonctionnement des conseils municipaux sont très analogues aux dispositions correspondantes de la loi métropolitaine. Spécialement, les articles 52 et suivants, concernant les délibérations nulles ou annulables, reproduisent les articles 63 et suivants de la loi du 5 avril 1884. Une disposition assez singulière, qui portait que la nullité, ou l'annulation, était prononcée par le chef de l'administration locale en conseil du contentieux administratif, a été abrogée par le décret précité du 26 avril 1915, qui a substitué le conseil privé, en Cochinchine, et le conseil du protectorat, au Tonkin, au conseil du contentieux administratif, dont l'intervention ne s'expliquait pas dans une matière qui n'a rien de contentieux.

Les attributions des conseils municipaux sont sensiblement les mêmes que dans la métropole. L'approbation des délibérations qui y sont soumises est donnée en principe par le chef d'administration locale, sauf pour celles qui créent, suppriment ou modifient des taxes, fermages, monopoles, redevances, établissent des contributions extraordinaires, décident des emprunts ou des prêts, dont l'approbation est réservée au gouverneur général (1). Il en est de même des concessions à titre exclusif des grands services municipaux (2). Il n'est pas question d'octrois, mais de l'octroi de mer, sur lequel le conseil municipal n'est appelé qu'à donner un avis, la question ne concernant pas seulement la ville (3).

Le maire est élu, à Saigon, par le conseil municipal. Mais à Hanoï et à Haïphong, situées en pays de protectorat, et érigées en municipalités postérieurement à 1882, les fonctions de maire sont exercées par un inspecteur ou administrateur des services civils de l'Indo-Chine (4).

(1) Décret du 11 juillet 1908, art. 57 et 58.
(2) Art. 87.
(3) Art. 59.
(4) Art. 62 (modifié par le décret du 14 septembre 1926).

Les dispositions concernant les pouvoirs des maires, l'administration municipale, les actions judiciaires, le budget et la comptabilité communale reproduisent, souvent littéralement, le texte de la loi du 5 avril 1884. Le décret ne contient aucune disposition correspondant aux articles de la loi de 1884 concernant les cultes, qui sont régis aux colonies par une législation spéciale (5), et à la responsabilité des communes pour les troubles survenus sur leur territoire. La nécessité d'une autorisation pour ester en justice a été maintenue, la loi du 8 janvier 1905 n'étant pas applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion.

Région de Saigon-Cholon — Un décret du 27 avril 1931 (6) a érigé en unité administrative autonome, sous la dénomination du «région de Saigon-Cholon», les communes de Saigon et de Cholon et les territoires qui constituent le banlieue de ces deux villes. Cette région est administrée par un fonctionnaire nommé par le gouverneur général, assisté d'un conseil d'administration de 7 membres, 3 français, 3 indigènes et un chinois, 5 délégués par les conseils municipaux ou commisions municipales et les chambres de commerce, 2 désignés par le gouverneur de la Cochinchine. Le conseil prend des des délibérations, soumises à l'approbation du gouverneur de la Cochinchine, et donne des avis. Le budget de la région est alimenté par des taxes et redevances spéciales, des centièmes spéciaux, une portion des contributions directes de la Cochinchine et des fonds de concours du budget général.

Communes créées par arrêtés du gouverneur général. — Les trois communes de Saigon, Hanoï et Haïphong sont les seules dont l'organisation soit analogue à celle des communes de la métropole. Celles qui ont été créées par arrêtés du gouverneur général sont organisées sur un type très différent.

L'arrêté général précité du 31 décembre 1914, aujourd'hui abrogé, distinguait deux catégories de communes, suivant leur importance. Toutes devaient être administrées par un fonctionnaire prenant le titre de maire et nommé par le chef de l'administration locale. Mais dans les communes de la première catégorie, le maire devait être assisté d'une commission municipale, composée, sous sa présidence, d'un certain nombre de notables, tant européens qu'indigènes, choisis, eux aussi, par le chef de l'administration locale. Dans les communes de la seconde catégorie, au contraires, le maire assumait seul l'administration.

Certains arrêtés du gouverneur général, créant des communes, se sont contentés de se référer aux dispositions du texte général en y ajoutant un petit nombre de dispositions spéciales. Tel a été le cas pour la commune de Vientiane, au Laos, instituée par arrêté du 26 janvier 1916 et classée dans la seconde catégorie (7).

(5) V. le chapitre IV (Droit public), § 150.
(6) R. 1931.
(7) R. 1917, 1, 495.

Au contraire, la commune de Dalat, en Annam, centre d'altitude qui a attiré spécialement l'attention du législateur, a été instituée par une série d'arrêtés qui ont doté cette commune d'une véritable charte particulière (1). C'est encore sous ce régime qu'ont été créées les communes de Nam-Dinh et de Haïduong au Tonkin (2). Depuis l'abrogation de l'arrêté du 31 décembre 1914, des communes ont encore été créées, notamment à Vinh Bên Thuy (3), en Annam, à Baclieu, Canthô et Rachgia (4), en Cochinchine, à Thanh-Hoa (5), à Hué (6), à Quinhon (7), en Annam, par arrêtés spéciaux. Ces dernières communes ont des commissions municipales.

Bien que les arrêtés constitutifs soient tous spéciaux à une commune ou à quelques-unes, réunies dans le même texte, ces arrêtés ont tous ces traits communs que le maire et les membres de la commission municipale sont nommés par le chef de l'administration locale, et que cette commission se compose en nombre égal de français et d'annamites. Elle a des attributions plus ou moins étendues suivant les communes : elle vote le budget et les impôts. Les arrêtés rendent applicables à chaque commune les dispositions du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

Les communes ainsi instituées par arrêtés du gouverneur général sont des administrations françaises, au même titre que les communes instituées par décrets. Ces arrêtés sont pris, en effet, par le gouverneur général, en vertu de la délégation qui lui a été consentie par un texte spécial, l'article 16 du 4e décret du 20 octobre 1911 (8), ainsi conçu : « Le gouverneur général de l'Indo-Chine française a la faculté d'ériger en communes, par arrêtés pris en conseil de gouvernement, les principaux centres des possessions formant l'ensemble de la colonie. Les arrêtés de constitution détermineront la composition et les attributions des commissions municipales, la nomenclature des ressources dont la perception est autorisée au profit des budgets communaux, et, d'une manière générale, le régime administratif et financier des communes ». Cet article est aussi formel que possible, et ne fait aucune distinction entre le territoire français de la Cochinchine et des trois concessions et celui des pays de protectorat. Il prévoit des maires et des commis-

(1) Arrêté du 31 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1167), complété et refondu depuis par arrêtés des 17 mars 1923 (R. 1924, 1, 503), 26 juillet 1923 (R. 1924, 1, 538), 9 juin 1925 (R. 1926, 1, 597) et 30 juillet 1926 (R. 1927, 1, 669). Classée d'abord dans la seconde catégorie, cette commune possède aujourd'hui une commission municipale.

(2) Arrêtés des 17 octobre 1921 (R. 1923, 1, 599) et 12 décembre 1923 (R. 1924, 1, 583). — L'arrêté créant la commune de Nam-dinh est reproduit in extenso.

(3) Arrêté du 10 décembre 1927, modifié par arrêté du 21 novembre 1930 (R. 1931).

(4) Arrêté du 18 décembre 1928 (R. 1930, 1, 270), modifié par arrêté du 30 avril 1930 (R. 1931).

(5) Arrêté du 31 mai 1929 (R. 1930, 1, 324), modifié par arrêté du 22 novembre 1930 (R. 1931).

(6) Arrêté du 12 déc. 1929, modifié par arrêté du 18 novembre 1930 (R. 1931).

(7) Arrêté du 30 avril 1930, modifié par arrêté du 18 novembre 1930 (R. 1931).

(8) R. 1912, 1, 148.

sions municipales nommés par l'autorité française, l'intervention constante et exclusive de l'autorité supérieure française dans l'administration communale, et l'application de lois et règlements français.

Le contraire a pourtant été jugé par arrêt de la Chambre criminelle du 30 août 1923 (1), qui a décidé que les chefs de quartier de la commune de Nam-dinh étaient des fonctionnaires d'une ville annamite et non d'un service public français, et qu'ils ne pouvaient, en cette qualité, se prévaloir des dispositions de la loi sur la presse pour déférer à la Cour d'assises les auteurs de diffamations commises à leur endroit.

Cet arrêt considère que le gouverneur général a agi par délégation de l'empereur d'Annam, qui avait rendu deux ordonnances, l'une pour détacher la ville de Nam-Dinh de la province du même nom, l'autre pour transférer au domaine des villages annamites situés dans son périmètre, et pour investir les chefs des quartiers de centres urbains des attributions dévolues aux notables de ces villages. Mais ces ordonnances, toutes les deux postérieures à l'arrêté du 17 octobre 1921 qui instituait la commune de Nam-Dinh, n'ont eu d'autre but et d'autre portée que de tirer les conséquences de la création de la commune en ce qui concerne les rouages administratifs annamites, devenus incompatibles avec cette création, et qu'elles ont supprimés. Notamment, si les attributions des notables des villages ont été transférées aux chefs de quartier, l'ordonnance a bien pu ôter aux notables les attributions qu'ils tenaient des lois et coutumes annamites, mais elle n'a pu en investir les fonctionnaires de la municipalité, dont la nomination et les attributions dépendent, aux termes de l'article 9 de l'arrêté, du maire seul, qui seul aussi représente le domaine communal aux termes de l'article 17.

L'arrêt ajoute que la ville de Nam-dinh, constituée en commune par le gouverneur général, dépend du protectorat du Tonkin, et « qu'elle n'est pas une concession française ». Mais le pouvoir du gouverneur général de créer des communes s'étend à toute l'Indo-Chine, protectorats compris. Il est vrai que les souverains des pays de protectorat se sont réservé certains pouvoirs législatifs : mais la limite de ces pouvoirs et de ceux du gouvernement français est très mal définie (2) : au Tonkin, d'ailleurs, la suppression du kinh-luoc a fait passer à l'autorité française la presque intégralité des pouvoirs du gouvernement annamite. Enfin, les communes créées en vertu du décret de 1911 comportant un maire

(1) R. 1924, 3, 205.

(2) V. le chapitre III (Législation) § 103. — Par arrêt du 20 janvier 1899 (R. 1899, 3, 149), rendu bien avant le décret de 1911 et appréciant l'arrêté du gouverneur général créant la municipalité de Haïphong, pris le 31 décembre 1891 avant la suppression du kinh-luoc, la Cour d'appel de l'Indo-Chine (chambre d'annulation) avait déclaré la régularité de cet arrêté en se fondant sur le pouvoir conféré au gouverneur général par le décret du 21 avril 1891 d'organiser les services, et aussi, il est vrai, sur cette considération que la Ville de Haïphong était située sur le territoire de la concession française.

français et des membres français des commissions municipales, il est inadmissible que l'institution puisse être considérée comme ayant un caractère indigène. L'objection conduirait d'ailleurs, si elle etait fondée, à cette conséquence que l'arrêté du gouverneur général serait irrégulier et entaché d'excès de pouvoir, et non pas qu'il a agi comme délégué du roi d'Annam. La régularité est d'ailleurs certaine, et en admettant qu'elle puisse être révoquée en doute, les ordonnances royales prises en exécution de l'arrêté prouvent l'entente intervenue entre l'Etat protégé et l'Etat protecteur.

Centres urbains. — Il en est de même des simples « centres urbains », qui, ne constituent pas à proprement parler une administration locale, mais seulement un budget, alimenté par des impôts déterminés, un domaine, des règlements d'aliénation et de location des terrains domaniaux, et des règlements de voirie, le tout administré ou édicté par le résident, le résident supérieur, et le gouverneur général. Ces centres, très nombreux, ont été créés dans toutes les parties de l'Indio-Chine (1). Au Tonkin, au Cambodge, et au Laos, ils ont été institués par arrêtés du gouverneur général. Un arrêté de principe a même été pris pour le Cambodge par le gouverneur général à la date du 4 décembre 1901, déterminant les rôles repectifs du gouverneur général, du résident supérieur et de l'administrateur-résident dans la création de ces centres, sans qu'il y soit fait même allusion à l'intervention d'une autorité indigène. En Annam, au contraire, ce sont deux ordonnances royales des 20 octobre 1898 et 12 juillet 1899, rendues exécutoires par arrêté du gouverneur général du 30 août 1899 (2), et complétées par ordonnance du 19 mars 1901, rendue exécutoire par arrêté du 4 juillet, qui ont décidé en principe la constitution de centres urbains, par la réunion de plusieurs villages, et constitué les cinq premiers centres, auxquels elles ont assuré un domaine immobilier. C'est également par ordonnances royales, approuvées par arrêtés, qu'ont été créés les divers centres de l'Annam (3). Depuis la convention du 6 novembre 1925, promulguée par arrêté du 11, qui a fait passer aux mains du gouverneur général à peu près tous les pouvoirs qui appartenaient au souverain de l'Annam (4), c'est par arrêtés du gouverneur général ou du résident supérieur de l'Annam, approuvé par le gouverneur général, qu'il est procédé à la création de nouveaux centres (5). Toutefois, le gouverneur général prend l'avis du conseil du co-mât, conformément à la convention.

---

(1) Un des plus anciens est celui de Hung-hoa, créé au Tonkin par arrêté du 1er mai 1895.

(2) R. 1903, 1, 108.

(3) La plus récente est celle du 11 juin 1924, créant le centre de Nhatrang, approuvée par arrêté du 30 août suivant (R. 1925, 1, 493),

(4) R. 1926, 1, 648.

(5) V. p. ex. l'arrêté du 31 mai 1929, érigeant en centre urbain la plage de Samson (R. 1930, 1, 324, et J. O. Indo-Chine, 5 juin 1929), et celui du 5 juin 1930, créant un centre urbain à Banmethuot (R. 1931).

On peut donc considérer que les centres urbains sont une institution française, ce qui n'a pas une très grande portée, puisque ces centres ne comportent aucune administration spéciale. Mais le seul fait que le budget et le domaine de ces centres sont réglés et administrés par le résident supérieur, obligé, il est vrai, en Annam, de prendre l'avis du co-mât, les place sous la dépendance directe de l'autorité française.

Il en est tout autrement des communes annamites ou cambodgiennes, qui existaient bien avant la conquête, et qui, bien que réglementées par les arrêtés du gouverneur général, n'en sont pas moins une institution essentiellement annamite, dont tous les traits sont traditionnels et ont dû être respectés, même sur le territoire français de la Cochinchine et des concessions. Ces communes seront étudiées plus loin avec l'administration indigène.

Aménagement des villes. — Un décret du 12 juillet 1928 (1), sur l'aménagement des villes en Indo-Chine, applicable à toutes les villes érigées en communes, a reproduit pour la colonie les dispositions essentielles des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, spéciales à la métropole, mais en donnant aux maires des pouvoirs plus étendus que ceux qui résultent de ces lois, notamment celui de fixer toutes les conditions auxquelles les constructions doivent satisfaire, et de frapper les propriétés de servitudes dans l'intérêt de l'hygiène, de la circulation et de l'esthétique.

§ 71

Madagascar. — A Madagascar, comme en Indo-Chine, c'est le gouverneur général qui, à l'origine, a institué des communes sur le territoire de la colonie. Les communes de Diégo-Suarez, de Nossi-Bé et de Sainte-Marie de Madagascar ont été créées par arrêté du résident général du 13 février 1897, celles de Tamatave et de Majunga par arrêté du gouverneur général du 15 octobre de la même année (2). Dans ces cinq villes, l'administrateur de l'établissement ou de la province était chargé des fonctions d'administrateur-maire, avec l'assistance d'une commission municipale dont les membres étaient nommés par le chef de la colonie. Ce système a été consacré par décret du 2 février 1899 (3), qui autorisait expressément le gouverneur général à ériger les principaux centres en communes de ce type. Les arrêtés du gouverneur général devaient déterminer les taxes municipales, distinctes des contributions profitant au budget local, et la contribution éventuelle du budget de la colonie aux frais d'administration des communes.

Conformément à ce décret, un arrêté réglementaire du gouverneur général du 23 octobre 1908 (4), en érigeant en communes

(1) R. 1928, 1, 677.
(2) V. le texte de ces arrêtés dans le Code de Madagascar de Gamon, t. 1er, p. 271.
(3) R. 1899, 1, 123.
(4) R. 1910, 1, 28.

les villes de Tananarive et de Fianarantsoa (1), avait édicté les règles d'administration applicables aux sept communes constituées dans la colonie (2).

Mais un décret réglementaire du 9 octobre 1913 (3), en 88 articles, remanié par décret du 6 mai 1924 (4) et modifié sur des points de détail par décrets des 9 mars 1925 (5) et 7 octobre 1930 (6), a prévu la constitution par le gouverneur général, sauf approbation par le ministre des colonies, de municipalités administrées par l'administrateur chef de la province, en qualité de maire, et par un conseil municipal de cinq à onze membres français et de membres indigènes en nombre variable, les membres français élus au suffrage universel et direct, les membres indigènes désignés par le gouverneur général sur une liste élue par les électeurs indigènes. Deux ou trois adjoints au maire sont élus par les membres français et parmi eux.

Les dispositions de ce décret sont très analogues à celles de la loi du 5 avril 1884, sauf suppression des articles concernant les cultes ou la responsabilité des communes.

En exécution de ce décret, un arrêté du gouverneur général du 30 juin 1914 (7) a érigé en « municipalités » du type nouveau les commissions municipales de Diégo-Suarez et de Fianarantsoa, et abrogé, en ce qui concerne ces deux villes, les dispositions de l'arrêté de 1908 contraires au décret. Deux arrêtés du 29 mars 1921 (8) en ont fait autant pour Majunga et Nossi-Bé.

La commune de Tananarive est restée sous le régime du décret de 1899 et de l'arrêté de 1908. Un arrêté du 23 décembre 1914 (9) a seulement porté de deux à trois le nombre des membres indigènes de la commission municipale.

De nouvelles communes ont été instituées, mais sous le régime du décret de 1899 et de l'arrêté de 1908, à Antsirabe, par arrêté du 13 novembre 1920 (10) et à Mananjary par arrêté du 24 octobre 1923 (11).

---

(1) Ces deux villes avaient reçu une « autonomie administrative et financière » par arrêté du 30 novembre 1898 (R. 1899, 1, 258), modifié, en ce qui concerne Tananarive, par arrêté du 27 avril 1908 (R. 1909, 1, 641). Cette autonomie consistait en ce qu'elles étaient administrées par un administrateur-maire, nommé par le gouverneur général, auquel aucune commission n'était adjointe, et en ce qu'elles avaient un budget spécial.

(2) L'article 24 de cet arrêté a été abrogé par arrêté des 20 juillet 1912 (R. 1915, 1, 167).

(3) R. 1914, 1, 220.

(4) R. 1924, 1, 479.

(5) R. 1925, 1, 358.

(6) R. 1931.

(7) R. 1916, 1, 589. Cet arrêté, abrogé par arrêté du 5 novembre 1919 (R. 1920, 1, 772), a été remis en vigueur par arrêté du 29 juillet 1920 (*ibid.*).

(8) R. 1922, 1, 212. Un arrêté du 9 octobre 1925 (R. 1926, 1, 872) a modifié la composition du conseil municipal de Nossi-Bé. — Majunga et Nossi-Bé avaient d'abord été maintenues sous le régime du décret du 2 février 1899, ainsi que Tamatave, par arrêté du 23 décembre 1914 (R. 1916, 1, 628).

(9) R. 1916, 1, 628.

(10) R. 1921, 1, 883.

(11) R. 1925, 1, 591.

Aux termes des articles 9 et 11 de l'arrêté du gouverneur général du 12 novembre 1930 sur l'organisation administrative de la colonie, le chef de province est administrateur-maire du chef-lieu de la province, lorsqu'il est érigé en commune, et le chef de district est administrateur-maire du chef-lieu du district, lorsque ce chef-lieu est érigé en commune et n'est pas celui de la province.

Un arrêté du gouverneur général du 10 janvier 1929 (1), déclarant ne déroger en rien à l'arrêté du 13 février 1897, qui a érigé en commune l'établissement de Sainte-Marie de Madagascar, notamment en ce qui concerne les fonctions d'état civil exercées par l'administrateur-maire, a divisé l'île en trois « quartiers », constitué des administrations de quartier, et un chef de bureau au chef-lieu de la province.

Comme en Indo-Chine, un décret du 24 décembre 1926 (2), modifié le 31 août 1928 (3), a édicté, en ce qui concerne l'extension et l'aménagement des villes, des règles qui donnent aux maires des villes érigées en communes des pouvoirs étendus, et permettent, mieux encore que les dispositions des lois métropolitaines, de garantir les intérêts de l'hygiène, de la circulation et de l'esthétique.

§ 72

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, la convention franco-britannique du 20 octobre 1906 (4) autorisait les hauts-commissaires, par ses articles 62 à 67, à instituer dans l'archipel des municipalités parmi les habitants non-indigènes, à condition d'être saisis d'une demande d'au moins trente habitants résidant sur le même territoire. Chaque municipalité devait être administrée par un conseil municipal de 4 à 8 membres, élisant dans son sein un maire et un adjoint. La qualité d'électeur appartenait à toute personne non-indigène des deux sexes, de toute nationalité, âgée de 21 ans et résidant depuis six mois sur le territoire de la municipalité : celle d'éligible à tout électeur des deux sexes âgé de 25 ans. Les conseils municipaux devaient voter le budget annuel et les taxes locales, ainsi que les travaux publics municipaux, décider la création des écoles et des établissements d'assistance, et en général « prendre toutes les mesures propres à contribuer au bien-être commun des habitants ». Deux syndicats municipaux, existant déjà à l'Ile de Vaté, étaient reconnus d'ores et déjà comme municipalités. Les hauts-commissaires étaient chargés des règlements d'exécution.

Conformément à ce mandat, les hauts-commissaires ont pris à la date du 1er septembre 1909 (5) un arrêté conjoint constituant une véritable loi municipale en 113 articles, n'ayant pro-

(1) R. 1930, 1, 523.
(2) R. 1927, 1, 140.
(3) R. 1928, 1, 73.
(4) R. 1907, 1, 161.
(5) R. 1910, 1, 437.

visoirement d'application qu'aux deux municipalités de Port-Vila et de Mêlé-Faureville, dans l'île de Vaté. Cet arrêté s'inspire en grande partie de la législation française, sans pouvoir, bien entendu, en rendre aucune disposition applicable sur le territoire soumis au condominium.

De nombreux articles sont consacrés à la procédure électorale. La confection des listes est abandonnée à chaque commissaire-résident: il appartient notamment au commissaire-résident de France de statuer définitivement sur les réclamations (1). Le contentieux des opérations électorales appartient aux commissaires résidents.

Les délibérations des municipalités sont, en principe, soumises à l'approbation des commissaires-résidents, sauf celles qui n'engagent que des sommes sans importance. Les commissaires-résidents déclarent aussi la nullité des délibérations prises par les municipalités sur un objet étranger à leurs attributions, hors de leur réunion légale, ou en violation de la convention du 20 octobre 1926 ou des règlements communs. Ils autorisent les actions en justice.

Les maires et adjoints élus par les municipalités peuvent être suspendus ou révoqués par les commissaires-résidents. Leurs attributions sont celles des maires français de la métropole, à l'exception toutefois de l'état civil, qui est organisé séparément par chaque commissaire-résident pour ses nationaux (2).

Le budget est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par les commissaires-résidents. Il n'appartient pas aux municipalités d'établir aucune taxe, mais seulement de percevoir la part qui leur est accordée par les deux hauts-commissaires dans les impôts qui alimentent le budget commun.

Aucune dépense n'est obligatoire, en ce sens que la dépense omise pourrait être inscrite d'office au budget par l'autorité supérieure : mais les municipalités sont chargées de pourvoir à un certain nombre de dépenses, sans que l'arrêté édicte d'ailleurs aucune sanction aux manquements à cette charge.

L'arrêté se termine par des dispositions détaillées sur la comptabilité communale, empruntées en grande partie à la législation française. Aucune disposition n'a trait à la responsabilité des communes en cas de troubles.

---

(1) Ce pouvoir lui est expressément reconnu par la législation française. V. l'article 12 de l'arrêté du haut commissaire français du 20 mars 1928 réorganisant la commission consultative (R. 1929, 1, 117).

(2) V. les articles 10 et 11 du décret du 28 février 1901 (R. 1901, 1, 191) et l'arrêté du haut commissaire de France du 31 janvier 1910 (R. 1911, 1, 138). — La disposition de l'article 51 de l'arrêté conjoint du 1er septembre 1909, aux termes duquel l'adjoint spécial institué extraordinairement par une fraction de la circonscription communale remplit les fonctions d'officier d'état-civil pour ses nationaux, ne paraît guère conciliable avec les textes ci-dessus. D'une manière générale, l'arrêté franco-britannique n'a pu statuer sur des points réservés à la législation nationale de chacune des deux puissances liées par le condominium.

Côte des Somalis. — Une seule colonie ne possède aucune commune ni organisation quelconque en tenant lieu : la Côte des Somalis.

§ 73

Territoires non divisés en communes. — Comme il a été dit plus haut, les communes n'existent qu'à titre exceptionnel dans les quatre gouvernements généraux, la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie. La plus grande partie du territoire de ces colonies ou possessions est donc administrée directement par les fonctionnaires dépendant du gouverneur ou du gouverneur général. C'est ainsi que les services qui dépendent habituellement et normalement des municipalités, dans la métropole, sont assurés par l'administration centrale. Il n'est pas possible de les passer ici tous en revue. Deux de ces services, pourtant, l'état-civil et la police, méritent quelques explications plus détaillées.

Etat-civil. — En Indo-Chine, les fonctions d'officier de l'état-civil ont été confiées, hors des villes érigées en municipalités, aux administrateurs ou délégués administratifs civils ou militaires (1), ainsi qu'à leurs adjoints ou suppléants, à la condition, pour les adjoints ou suppléants, de mentionner leur qualité et l'empêchement du titulaire (2).

En Afrique occidentale, les administrateurs, résidents ou chefs de poste sont chargés de l'état-civil partout où il n'existe pas de municipalités (3).

En Afrique équatoriale, un décret du 28 juin 1889, rendu tout exprès pour organiser l'état-civil, a conféré les fonctions d'officier de l'état-civil à des officiers ou agents à la désignation du commissaire général. En exécution de ce décret, l'article 19 de l'arrêté du gouverneur général du 23 mai 1903 (4), créant des justices de paix à compétence étendue, a décidé que les administrateurs des régions, commandants de cercle et chefs de poste continueraient

(1) Cochinchine : arrêté du gouverneur du 6 juillet 1907 (R. 1908, 1, 296), qui confie les fonctions d'officier de l'état-civil aux administrateurs chefs de province. En Annam, au Tonkin et au Laos, arrêtés du gouverneur général des 7 février et 30 septembre 1895 (ce dernier au R. 1900, 1, 8). Il est dressé, au Tonkin, tout un tableau des fonctionnaires de chaque poste ayant qualité d'officiers de l'état-civil (V. le tableau rectificatif fixé par l'arrêté des 7 janvier 1908, R. 1909, 1, 137, dont les visas donnent toute la liste des arrêtés antérieurs).

(2) Arr. gouv. gén. 24 décembre 1913 (R. 1915, 1, 849).

(3) Pour le Sénégal, décret du 22 septembre 1887, déterminant les attributions des administrateurs coloniaux dans la colonie, art. 11. Pour la Guinée, décret du 11 mai 1892 sur le service de la justice dans la colonie, qui comprenait alors la Côte d'Ivoire et le Dahomey, art. 29. Pour le Dahomey, décret du 28 juillet 1894, sur l'organisation de la justice, art. 29, modifié par le décret du 11 décembre 1902 (R. 1903, 1, 33). Pour la Côte d'Ivoire, décret du 11 avril 1896 sur le service de la justice, art. 29. Pour la Mauritanie, arrêté du 17 juin 1905 (R. 1906, 1, 343). La législation des anciennes colonies s'applique à celles qui en ont été détachées.

(4) R. 1904, 1, 250.

à remplir ces fonctions. Un arrêté du 26 septembre 1908 (1) a créé des centres d'état-civil, au nombre de 22, dont les administrateurs, commandants, chefs de districts ou de postes remplissent les fonctions de droit, et prescrit les règles de la tenue des registres. Un arrêté du 13 octobre 1910 (2) a supprimé la nomenclature et décidé que des centres d'état-civil seraient créés dans chacun des chefs-lieux de circonscription des diverses colonies du groupe.

Des centres d'état-civil ont été créés au Cameroun par un arrêté du commissaire de la République du 14 juin 1917 (3).

A Madagascar, un décret du 15 janvier 1899 (4) avait autorisé le gouverneur général à déterminer par arrêté les localités où seraient établis les centres d'état-civil dans toute l'étendue de la colonie, et à désigner les fonctionnaires qui seraient investis des fonctions d'officier de l'état-civil. Le gouverneur général, qui avait déjà usé de ce droit par anticipation en prenant un premier arrêté à la date du 24 septembre 1898, constitua, par arrêté du 18 février 1901 (5), un centre d'état-civil au chef-lieu de chaque province ou cercle, district ou secteur, tout en réservant la création de centres dans d'autres localités. Un arrêté du 13 décembre 1906 (5), modifié le 25 novembre 1912 (7), a attribué les fonctions d'officier de l'état-civil aux administrateurs ou administrateurs-adjoints, adjoints aux chefs de province, commandants de cercle ou chefs de district autonome. Dans les centres autonomes et les communes, ces fonctions pouvaient être conférées à l'adjoint au chef de la province. Pour les communes, elles appartenaient au maire et à l'un des adjoints. Aux termes des articles 23 et 24 de l'arrêté précité du 12 novembre 1930, ces fonctions appartiennent au chef de district, ou aux officiers d'état-civil *ad hoc* désignés par le chef de province.

Des centres d'état-civil existent également en Nouvelle-Calédonie et en Océanie. Ils ont été créés aux Nouvelles-Hébrides, au nombre de 5, par l'arrêté du haut-commissaire français du 31 janvier 1910 précité.

Police. — Comme l'état-civil, la police est placée, dans les territoires non constitués en municipalités, sous l'autorité directe du gouverneur ou gouverneur général et de ses subordonnés, aussi bien en ce qui concerne le maintien du bon ordre et de la sécurité qu'en ce qui touche les mesures de police préventive et répressive qui sont partout l'attribut du pouvoir central.

En Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 13 février 1899 (8) place expressément la police au nombre des services

(1) R. 1909, 1, 433.
(2) R. 1911, 1, 739.
(3) R. 1922, 1, 397.
(4) R. 1899, 1, 128.
(5) R. 1902, 1, 250.
(6) R. 1907, 1, 47.
(7) R. 1915, 1, 182.
(8) R. 1902, 1, 253. V. les articles 2 et 3.

locaux qui relèvent directement du lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs, qui ont l'initiative des mesures de police et sont chargés de veiller au maintien de l'ordre public. Des arrêtés du gouverneur général avaient organisé le service de la police pour chaque pays de l'Union. Le décret du 7 février 1917 (1) a fondu en un seul corps le personnel des cadres européens des polices administratives et judiciaires de tous les pays de l'Union, et délégué le soin d'organiser ce corps au gouverneur général, qui a usé de ces pouvoirs en constituant, par arrêtés des 28 juin 1917 et 9 mars 1918 (2), une « police de sûreté » et une « police urbaine », dont le personnel est à la nomination du gouverneur général. Dans les villes constituées en municipalités, les polices urbaines relèvent directement du maire. Partout ailleurs, la police urbaine relève du chef de la circonscription, et la police de sûreté d'un « chef de la sûreté », nommé par le gouverneur général et placé sous les ordres du chef de l'administration locale.

En Afrique occidentale, un arrêté du gouverneur général du 10 septembre 1922 (3) a institué un service central de la police et de la sûreté, sous l'autorité d'un « directeur de la police et de la sûreté générale », et réservé la création de services spéciaux dans les colonies où la nécessité peut s'en faire sentir. Ces services spéciaux existaient déjà au Sénégal, en vertu d'un arrêté du gouverneur du 15 mai 1878, et en Guinée, en exécution d'un arrêté du gouverneur général du 14 août 1907 (4). Il en a été créé un au Dahomey par arrêté du gouverneur général du 17 septembre 1923 (5) et à la Côte d'Ivoire par arrêté du 31 décembre 1930. Les commissaires urbains sont placés sous l'autorité des administrateurs commandants de cercle, et, dans les communes de plein exercice, sous celle du lieutenant-gouverneur et de ses délégués. Le service de police, même dans les agglomérations, est sous l'autorité directe de commissaires désignés par le gouverneur général (6) : à plus forte raison, là où il n'existe aucune municipalité.

A Madagascar, le personnel administratif et judiciaire est chargé d'assurer la police générale, municipale et locale (7), ailleurs que dans les villes constituées en municipalités où la police municipale appartient à l'administrateur-maire (8).

En Océanie, où l'administrateur-maire, en vertu du décret du

---

(1) R. 1917, 1, 251.
(2) R. 1919, 1, 101 et 359.
(3) R. 1924, 1, 300.
(4) R. 1908, 1, 410.
(5) R. 1924, 1, 356.
(6) Ce n'est donc que sous cette réserve que les maires ou administrateurs-maires des communes de plein exercice ou des communes mixtes sont chargés de la police municipale.
(7) Art. 1er de l'arrêté du 23 novembre 1906, modifié par arrêté du 13 juillet 1909 (R. 1908, 1, 38, et 1910, 1, 727). — Cpr. les attributions des administrateurs supérieurs, chefs de région, de district ou de poste, à l'arrêté du 12 novembre 1930 (R. 1931).
(8) Art. 63 de l'arrêté du gouverneur général du 9 octobre 1913 (R. 1914, 1, 220).

20 mai 1890, n'exerce aucun pouvoir de police en ce qui concerne le bon ordre, la sécurité et la tranquillité publique, tous les pouvoirs de police dans toute l'étendue de la colonie sont attribués au gouverneur (1).

Au Cameroun et au Togo, l'ensemble de la police et de la garde indigène relève de l'autorité directe du commissaire de la République (2).

Conclusion. — Il résulte de tout ce qui précède que, sur l'ensemble du territoire colonial français, y compris même les colonies régies par le sénatus consulte du 3 mai 1854, l'organisation municipale n'a rien de spontané ni de traditionnel. Toutes les communes sans exception sont des créations administratives du gouvernement métropolitain, ou du gouvernement local autorisé par le gouvernement métropolitain. Encore ces communes n'ont-elles souvent qu'une autonomie restreinte ou même embryonnaire. De strictes mesures ont dû être prises pour empêcher les autorités municipales d'abuser de leurs pouvoirs, pour obliger les conseils municipaux à satisfaire aux dépenses obligatoires et contrôler l'emploi des dépenses facultatives.

SECTION XI.

Institutions indigènes.

§ 74

Généralités. — Dans les quatre gouvernements généraux, ainsi que dans les colonies de la Nouvelle-Calédonie, de l'Océan et de la Côte des Somalis (3), la présence de nombreux indigènes, en nombre souvent très supérieur à celui de la population européenne, a nécessité l'organisation de rouages administratifs spéciaux, entièrement distincts de l'administration civile française. Bien qu'il appartienne au gouvernement français, sur le territoire français des colonies, de légiférer librement, aussi bien en ce qui concerne les indigènes que les français, comme il a trouvé, lors de la conquête, des institutions nationales existantes, profondément

(1) Décret du 19 mars 1900 (R. 1901, 1, 128) ; Arr. gouv. 23 janvier 1900 et 12 novembre 1910 (R. 1911, 1, 261).

(2) D. 28 juin 1925 (R. 1926, 1, 107).

(3) Dans les Etablissements de l'Inde, où les indigènes sont pourtant de beaucoup la majorité de la population, bien que ces indigènes aient un statut particulier spécialement garanti par le gouvernement français, notamment par l'arrêté du 6 janvier 1919, il n'existe pas d'organisation administrative qui leur soit propre. Les cazis, dont les attributions ont été déterminées avec précision par les arrêtés du gouverneur des 11 novembre 1861 et 6 août 1920 (R. 1926, 1, 875), n'ont d'autres fonctions civiles que celles d'auxiliaires de la justice ; ils donnent leur avis sur les questions d'état ou contestations se rattachant au droit musulman, et font prêter serment à leurs coréligionnaires devant les tribunaux.

enracinées dans les mœurs et les traditions locales, il a dû en tenir le plus grand compte, et se borner à les remanier ou à les perfectionner. Aussi, tandis que les institutions administratives françaises ont été créées de toutes pièces, et presque toujours sur le modèle métropolitain, les institutions indigènes remontent souvent à une époque très ancienne et font même partie des coutumes locales que la France s'est engagée presque partout à respecter. Dans les pays de protectorat, le rôle du gouvernement français est encore plus limité, à raison des traités qui le précisent et le réduisent, en laissant au gouvernement indigène une part notable d'autorité et de pouvoir.

§ 75

Colonies d'Afrique. — En Afrique, toutefois, les institutions indigènes étaient trop amorphes pour que l'autorité française ait pu les utiliser. Pour les indigènes comme pour les européens, il a fallu innover.

En Afrique occidentale, la hiérarchie indigène, si elle est utilisée en pratique par le gouvernement français, n'a jamais reçu de consécration officielle : les chefs indigènes n'ont pas d'attributions définies par la législation française et n'exercent pas leurs pouvoirs au nom de la France. Ceux d'entre eux qui, au Sénégal, nomment des représentants au conseil colonial sont réunis à cet effet en palabre sous la présidence d'un administrateur désigné par le lieutenant-gouverneur, assisté des deux chefs les plus âgés présents à la réunion (1) : procédure exclusive de tout droit électoral reconnu personnellement à chaque chef.

Un arrêté du lieutenant-gouverneur du Sénégal du 4 mai 1928 (2) a pourtant déterminé les attributions des chefs indigènes et de canton.

Par contre, le gouvernement français a créé, en Afrique occidentale, des essais d'organes représentatifs. Le décret du 13 décembre 1891, qui a le premier institué des communes mixtes, prévoyait aussi, dans les territoires d'administration directe du Sénégal, la constitution de communes indigènes, administrées par l'administrateur colonial de la circonscription, assisté d'une commission municipale purement consultative, composée d'habitants notables nommés pour trois ans par le gouverneur. Ce décret était resté lettre-morte : aucune commune indigène n'avait été créée pendant trente ans. Le décret du 4 décembre 1920 (3), qui a réorganisé les communes mixtes, a laissé au gouverneur général le soin de déterminer le mode d'organisation et de fonctionnement des communes indigènes, en posant seulement en principe que ces communes seraient créées par arrêtés des lieutenants-gouverneurs pris en conseil d'administration dans les localités assez

(1) Art. 19 du décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 405).
(2) R. 1929, 1, 368.
(3) R. 1921, 1, 418.

importantes pour justifier cette création ; qu'elles ne jouiraient pas de la personnalité civile, et qu'elles seraient administrées par une commission de notables présidée par l'un d'entre eux. En exécution de ce décret, l'arrêté déjà cité du gouverneur général du 16 janvier 1921 (1), qui a réorganisé les communes mixtes, a aussi déterminé les conditions de l'institution de communes indigènes : ces communes doivent être administrées par des commissions de notables de cinq à dix membres, désignés, ainsi que le président, par le lieutenant-gouverneur sur la proposition de l'administrateur de la circonscription, et nommés sans limitation de durée, sauf remplacement au fur et à mesure des vacances. Ces commissions, qui peuvent être consultées sur toutes les questions intéressant la commune, sont investies d'attributions collectives qui correspondent bien plutôt à celles des maires qu'à celles de conseils électifs. Elles sont chargées, notamment, d'assurer l'exécution des ordres de l'autorité administrative ; du maintien du bon ordre et de la tranquillité publique ; de la surveillance de l'hygiène publique ; du fonctionnement et de la surveillance des marchés ; de l'établissement des rôles et de la perception de l'impôt ; de la répartition et de l'exécution des prestations ; de la préparation des listes de recensement pour le recrutement et de la réunion du contingent. Il n'existe aucun budget communal : les dépenses nécessaires sont couvertes par des avances mises à la disposition des notables, dont la comptabilité est tenue par l'administrateur de la circonscription.

Le décret du 4 décembre 1920 et l'arrêté du 16 janvier 1921 ont parmis la création d'un petit nombre de communes indigènes.

Si la création de ces communes est rendue très difficile par l'incapacité générale des indigènes de s'administrer eux-mêmes, il a été, d'autre part, possible de faire appel à leur concours pour constituer des conseils consultatifs capables d'éclairer de leur expérience l'administration française. Le décret du 21 mai 1919 (2), qui a institué ces conseils, a autorisé les lieutenants-gouverneurs à en établir « dans les circonscriptions administratives où le degré d'évolution de la population indigène le permettra ». Ces conseils doivent être composés de l'administrateur commandant la circonscription, président, et de huit à seize membres de statut indigène, sujets français, choisis parmi les chefs et principaux notables et nommés pour une durée de trois ans. Ce conseil est consulté sur toutes les affaires soumises à son examen par son président sur l'ordre du lieutenant-gouverneur, et obligatoirement sur quatre points : l'impôt personnel indigène, la répartition et l'exécution des prestations, la tarification des patentes indigènes et l'exécution des travaux intéressant le cercle.

Par application de ce décret, 14 conseils de notables indigènes ont été créés au Sénégal suivant arrêté du lieutenant-gouverneur

(1) R. 1922, 1, 284. — V. § 68.
(2) R. 1919, 1, 638.

du 24 août 1919 (1), 12 au Haut-Sénégal-Niger (aujourd'hui Soudan) par arrêtés des 1er février et 1er novembre 1920 (2) ; 6 au Dahomey par arrêté du 30 novembre 1922 (3).

Aucune administration indigène n'a été créée en Afrique équatoriale.

Un arrêté du commissaire de la République au Togo du 17 février 1922 (4) a décidé en principe l'institution, dans les localités à déterminer ultérieurement, de conseils de notables sur le modèle de ceux de l'Afrique occidentale, mais avec cette différence que le choix des notables s'exerce sur deux listes présentées, l'une par les chefs de canton ou de quartier, l'autre par les principaux chefs de famille. Un conseil des notables a été créé à Lomé par arrêté du même jour (5).

Au Cameroun, un arrêté du commissaire de la République du 9 octobre 1925 (6) a institué un conseil de notables au chef-lieu de chaque circonscription. Le choix des notables s'exerce sur des listes, comme au Togo : mais ces listes sont dressées, par les chefs de canton, de village et de famille, et les commerçants indigènes patentés de classe supérieure, dans chaque groupe ethnique, qui a droit à une représentation proportionnelle à sa population.

Dans aucun de ces deux territoires sous mandat il n'existe de communes indigènes.

Aucune administration indigène n'a été organisée à la Côte des Somalis.

§ 76

Nouvelle-Calédonie. — A la Nouvelle-Calédonie, la situation des indigènes est très spéciale. Les tribus y sont cantonnées dans des territoires délimités administrativement (7), d'où il est même défendu de sortir aux femmes et aux filles (8). Ces territoires sont ceux dont la tribu a la jouissance traditionnelle. Ils sont répartis en villages sous l'autorité d'un chef. Le gouvernement français n'a fait que consacrer un état de choses préexistant, en reconnaissant l'existence des tribus, le partage temporaire des terres entre leurs membres, et l'insaisissabilité des lots (9). C'est également en conformité avec l'organisation traditionnelle de la tribu que des arrêtés du gouverneur l'ont soumise à la responsabilité collective, tant à raison des dommages causés par des crimes

(1) R. 1920, 1, 802.
(2) R. 1921, 1, 521.
(3) R. 1925, 1, 234.
(4) R. 1923, 1, 466.
(5) *Ibid.*, 467.
(6) R. 1926, 1, 404.
(7) Arrêtés du gouverneur du 22 janvier 1868 (R. 1922, 3, 234, note) et 23 novembre 1897 (R. 1898, 1, 81).
(8) Arr. gouv. 12 févr. 1912 (R. 1913, 1, 55).
(9) Arrêté précité du 22 janvier 1868.

et délits commis par des attroupements ou rassemblements (1) que pour le paiement de l'impôt (2). La tribu a qualité pour ester en justice ; elle est représentée par son chef, qui agit avec l'autorisation du secrétaire général (3).

Cette législation locale mérite l'attention : car c'est à peu près la seule qui ait consacré par des textes français un régime indigène complètement différent du régime européen, et fondé tout entier sur la collectivité, comme c'est le cas chez toutes les populations primitives, à commencer par les populations non-romaines de l'Europe il y a deux mille ans. Les coutumes des germains de Tacite étaient très analogues à celles des indigènes de l'Afrique équatoriale ou occidentale ou de la Nouvelle-Calédonie. Il est d'ailleurs remarquable à quel point les tribunaux français se montrent réfractaires à l'intelligence de ces coutumes (4).

La question de l'administration indigène se complique encore, à la Nouvelle-Calédonie, du fait que l'élément indigène comprend, dans cette colonie, non seulement les autochtones, mais aussi de nombreux immigrants, surtout des indo-chinois et des javanais, engagés comme travailleurs. Le gouverneur de la colonie a été amené à prévoir l'institution de groupements ruraux compris de ces immigrants, auxquels des périmètres de terrains de culture seraient gratuitement affectés. Un arrêté du 26 octobre 1927 (5) décide que ces groupements seront constitués séparément par race (indo-chinoise ou javanaise), et que les collectivités ainsi créées jouiront d'un statut conforme aux us et coutumes de leur pays d'origine : notamment, qu'elles éliront un chef et un conseil des notables qui auront, entre autres attributions, à concourir au maintien de la tranquillité et de l'ordre publics.

§ 77

Océanie. — En Océanie, il n'existe pas de distinction, à Taïti et Moorea, entre l'administration française et l'administration indigène. Tous les habitants, européens ou indigènes, sont élec-

(1) Arr. gouv. 24 décembre 1867. La procédure de constatation des dommages a fait l'objet d'un arrêté du 14 juin 1918 (R. 1921, 1, 304), dont les dispositions principales sont reproduites en note sous un arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 5 juillet 1924 (R. 1924, 3, 221). La responsabilité collective des tribus a été confirmée par décret du 23 mars 1907 (R. 1908, 1, 427), dont l'article 6 autorise le gouverneur à infliger une contribution aux collectivités sur le territoire desquelles les faits se sont produits et à celles dont les membres y ont participé. Le décret du 23 mars 1907, dont les dispositions étaient édictées pour 10 ans, a été renouvelé par décret du 27 mai 1917 (R. 1917, 1, 478), puis pour une année, par décret du 16 juillet 1927 (R. 1927, 1, 868), pour une année encore par décret du 27 juin 1928 (R. 1928, 1, 689). Le nouveau décret du 29 septembre 1928 (R. 1929, 1, 74), qui abroge le décret du 23 mars 1907, en maintient, par son article 15, la disposition concernant la responsabilité collective et l'imposition qui en peut être la sanction.

(2) Arr. gouv. 21 juillet 1903 (R. 1904, 1, 304), art. 2.

(3) Arrêté précité du 22 janvier 1868.

(4) V. l'article de doctrine sur les collectivités indigènes devant les tribunaux français (R. 1925, 2, 1).

(5) R. 1929, 1, 90. — V. plus loin §§ 78 et suivants, ce qui concerne les congrégations asiatiques en Indo-Chine.

teurs et éligibles aux conseils de district, comme ils l'étaient au conseil général avant sa suppression (1). Il en est autrement des établissements secondaires, qui ont conservé leur autonomie, et n'étaient même plus, depuis les décrets du 10 août 1899, représentés au conseil général. Cette autonomie s'exerce dans les conseils de district, composés à peu près exclusivement d'indigènes, et aussi par une administration locale indigène (chefs d'arrondissement et de district, mutoi, juges, toohitu), qui, avant d'entrer en fonctions, prêtent serment devant le juge de paix à compétence étendue, et dont les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire devant les juridictions françaises (2). Cette administration est très-primitive, et l'autorité française s'en sert pour maintenir l'ordre et faire la police, sans lui donner aucune organisation officielle.

Comme en Nouvelle-Calédonie, des groupements des immigrants de race asiatiques, sujets français ou étrangers, ont été prévus par un décret du 7 janvier 1931 (3), qui les qualifie de congrégations, et délègue au gouverneur le pouvoir de les réglementer par arrêtés.

§ 78

Cochinchine. — La Cochinchine, ainsi que tous les autres pays composant aujourd'hui le gouvernement général de l'Indo-Chine, possédaient, bien avant la domination française, une organisation administrative très développée, que l'autorité française a maintenue et réglementée, tout en y ajoutant des éléments nouveaux.

Communes annamites. — L'organe essentiel de l'administration indigène, en Indo-Chine comme dans tout l'Extrême-Orient, est la commune. Les communes ne sont en aucune façon des subdivisions territoriales administrées sous l'autorité du pouvoir central. Ce sont des collectivités nées spontanément, et presque toujours d'une ancienneté immémoriale, centre à la fois politique et religieux, se gouvernant elles-mêmes, dont tous les membres sont rattachés par un lien de solidarité, tant dans leurs relations respectives qu'à l'égard des tiers et du gouvernement. Les anciens gouvernements asiatiques, pour la police, le recrutement, la perception des impôts, ne s'adressaient qu'à la collectivité, sans se mêler de l'exécution de leurs ordres à l'intérieur de cette collectivité. C'est là une conception qui domine non seulement le droit public et administratif, mais encore le droit privé et notamment le droit de propriété. C'est, au fond, la même conception qui se retrouve dans les tribus africaines ou néo-calédoniennes, mais avec un

(1) Décret du 28 décembre 1885 instituant le conseil général, modifié par décret du 10 août 1899 (R. 1900, 1, 160). Arrêté du gouverneur du 22 décembre 1897 sur les conseils de district, (R. 1898, 1, 151), modifié par arrêtés des 3 janvier 1900 (R. 1901, 1, 358) et 24 novembre 1919 (R. 1921, 1, 543).

(2) Lois codifiées des Iles sous le Vent, du 4 juillet 1917 (R. 1919, 1, 708), art. 1 à 3. Lois codifiées des îles Rurutu et Rimatara du 9 juin 1917 (R. 1919, 1, 706).

(3) R. 1931).

stade d'évolution beaucoup plus avancé. Elle est tellement opposée aux principes du droit européen qu'elle a été difficilement comprise du législateur et du juge français. Il n'y a pas de plus grave erreur que de traiter le droit collectif annamite par les règles du code civil ou du droit administratif métropolitain (1).

Il n'entre pas dans le cadre de ce Traité d'exposer les rouages et le fonctionnement, non plus que le développement historique, de la commune annamite ou cambodgienne (2). Il ne s'agit ici que de montrer ce que cette collectivité indigène est devenue sous l'autorité française.

Réorganisation par l'autorité francaise. — En Cochinchine, l'administration française est restée de longues années sans se mêler de la constitution intérieure des communes, ou villages, indigènes. Elle s'est bornée à déterminer, par exemple, par arrêté du gouverneur du 16 janvier 1893, les formes suivant lesquelles les villages pourraient faire des emprunts et ester en justice : arrêté étendu au Tonkin par arrêté du résident supérieur du 29 juillet 1903 (3), qui réserve expressément les dispositions de la loi indigène.

En 1903, pour la première fois, à la suite de vœux émis par le conseil colonial, le lieutenant-gouverneur de la Cochinchine nomma une commission « à l'effet de rechercher les moyens les plus propres à rendre aux notables indigènes l'autorité et le prestige nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions ». Sur le rapport de cette commission, un arrêté du gouverneur général du 27 août 1904 (4) rendait un arrêté qui a été longtemps le règlement constitutif des communes indigènes en Cochinchine. Il est remplacé aujourd'hui par un arrêté du 30 octobre 1927 (5),qui y apporte de nombreuses modifications de détail, mais sans toucher aux dispositions de principe.

Notables. — Ces arrêtés posent en principe que la commune annamite est la base de l'organisation administrative indigène ; que toute commune est régie par un conseil de grands notables (6), comprenant au moins douze membres, qu'il énumère, ayant chacun sa qualification et ses attributions ; et que les autres notables, grands et petits, conservent le titre, le rang et les prérogatives et restent soumis aux obligations que leur reconnaît la coutume, leur

(1) V. l'article de doctrine sur les collectivités indigènes devant les tribunaux français (R. 1925, 2, 1).

(2) V. l'article de doctrine de M. Depincé sur la Commune annamite (R. 1904, 2, 9).

(3) R. 1904, 1, 76.

(4) R. 1905, 1, 168. — Les articles 14 et 15, relatifs à la location des biens communaux, avaient été modifiés, dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des notables, par arrêté du 31 octobre 1916 (R. 1917, 1, 680).

(5) R. 1928, 3. 386.

(6) Les notables sont donc des fonctionnaires investis d'attributions déterminées avec beaucoup de précision. La Chambre criminelle, par arrêt du 16 janvier 1913 (R. 1913, 1, 115), paraît s'y être trompée, en cassant un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine auquel elle reprochait de n'avoir pas précisé en fait de quel service public étaient chargés les notables d'une commune qui avaient été l'objet d'un outrage.

nombre et leurs attributions variant suivant les besoins du village et son importance. Les arrêtés se placent donc nettement sur le terrain de la coutume et de la tradition. C'est aussi conformément à la coutume qu'ils décident que les notables seront choisis, autant que possible, parmi les propriétaires fonciers de la commune ou les habitants les plus aisés, que, pour prendre rang dans la hiérarchie, il faut avoir passé par les grades inférieurs, et que les notables se recrutent par cooptation. Mais ils constituent l'administrateur, chef de province, juge de toutes les contestations.

Les arrêtés poursuivent en définissant avec précision, toujours conformément à la coutume, mais de manière à prévenir toutes contestations ou tous abus, les attributions de chacun des douze grands notables, qui se réunissent en conseil sous la présidence du premier d'entre eux (le huong-ca), mais n'en ont pas moins chacun leurs attributions particulières. Ces attributions ne sont pas seulement relatives à l'administration du village : elles comportent aussi le règlement des litiges de moindre importance, la police administrative et judiciaire, l'établissement des rôles d'impôts, les fonctions d'huissier et la certification des actes, auxquels ils confèrent l'authenticité, le concours de trois notables étant nécessaire à cet effet (1)

Les arrêtés règlent ensuite avec précision, pour mettre fin à des abus, les cas dans lesquels les notables d'un village peuvent être convoqués, individuellement ou en corps, par les administrateurs et les magistrats. Ils allouent des frais de déplacement aux notables appelés en service hors de leur résidence.

Ils définissent et précisent les cas de responsabilité pécuniaire et collective des notables et des habitants de la commune, qui est limitée aux cinq cas suivants : 1° rentrée des impôts (2) ; 2° recrutement ; 3° dégâts aux voies de communication et ouvrages entretenus par l'administration ; 4° dégâts dans les bois et forêts, lorsque la commune jouit des avantages accordés aux villages forestiers (3) ; 5° fraudes en matière d'alcool et d'opium (4). Cette

(1) C'est l'arrêté du 27 août 1904 qui a conféré expressément le caractère d'acte authentique à l'acte certifié par les notables, en Cochinchine (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 2 mars 1916, R. 1917, 3, 207 ; 6 septembre 1917, R. 1920, 3, 143 ; 6 décembre 1917, R. 1920, 3, 152 ; 27 septembre 1919, R. 1920, 3, 87).

(2) Si les notables et habitants sont collectivement responsables de la rentrée des impôts, le xa-truong (maire) est spécialement chargé, par l'article 7 § 9 de l'arrêté, du recouvrement de ces impôts et de leur versement à la perception. Les notables ont donc recours contre lui lorsqu'il a négligé de percevoir des taxes et qu'ils ont dû se cotiser pour en acquitter le montant (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 5 juin 1913, R. 1916, 3, 92).

(3) La responsabilité des administrations communales en matière de délits forestiers a été précitée par les articles 2, 48, 49, 51, 54 du décret du 2 janvier 1931 (R. 1931, 1, 199).

(4) Il a même été jugé que, par application de la législation sur l'alcool, une commune indigène pouvait encourir une responsabilité pénale (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 17 novembre 1914, R. 1915, 3, 243 ; Cour d'appel de Hanoï, 21 février 1922, R. 1923, 3, 85 ; Crim. cass. 17 juillet 1926, R. 1927, 3, 36). Ces arrêts sont rendus pour le Tonkin, mais par application de textes communs à toute l'Indo-Chine. Ils ont soin de noter que cette responsabilité pénale ne résulte pas du principe de la responsabilité collective, mais des articles 95 de l'arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1902 sur l'alcool (R. 1924, 1, 323) ou 94 de l'arrêté du 18 octobre 1921 (R. 1923, 1, 602), dont les termes s'appliquent aux communes aussi bien qu'aux particuliers.

responsabilité collective est aussi traditionnelle : elle est la contrepartie de l'autonomie communale.

Outre la responsabilité collective, les notables encourent encore une responsabilité personnelle à raison des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. Responsabilité disciplinaire d'abord : les notables coupables de négligence ou de fautes graves dûment constatées par le chef de canton ou par le conseil des notables peuvent être frappés par le chef de province de sanctions allant jusqu'à la révocation (1). Responsabilité pécuniaire ensuite, à raison des ventes auxquelles ils président, et des actes auxquels ils confèrent l'authenticité. Bien que cette responsabilité ne soit expressément prononcée par aucun texte, elle s'applique sans difficulté, et elle est prononcée par les tribunaux de l'ordre judiciaire (2). Mais elle suppose une faute, et par suite ne s'applique pas lorsque les notables étaient de bonne foi et ignoraient l'existence du véritable propriétaire alors qu'ils certifiaient la propriété d'un autre, ou lorsqu'ils ont commis une erreur de droit (3), ou lorsqu'ils ont obéi à des injonctions formelles de l'autorité supérieure (4).

Les notables encourent d'ailleurs, en cas de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité pénale prévue par le code pénal applicable aux annamites, c'est-à-dire par le décret du 31 décembre 1912 (5), qui, en étendant aux indigènes le code pénal métropolitain, en a modifié notamment les articles 145, 146, 174, 177, 178, relatifs aux crimes et délits des fonctionnaires (6).

Par contre, les notables sont investis de certains droits de coercition. Ils peuvent détenir un inculpé à la maison commune, pendant le temps nécessaire à une information officieuse et jusqu'à l'envoi au parquet du dossier et de l'inculpé, la détention devant, dans tous les cas, être la plus courte possible. Ils peuvent infliger des jours de garde à la maison commune aux habitants qui refusent

(1) Art. 13 de l'arrêté du 30 octobre 1927. — L'article 13 de l'arrêté du 27 août 1904 attribuait le pouvoir disciplinaire au conseil des notables, sauf en ce qui concernait la suspension et la révocation.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 14 avril 1910 (R. 1911, 3, 282).

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 9 mai 1913 (R. 1914, 3, 94).

(4) Même arrêt. — V. aussi les arrêts de la même Cour des 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 56) et 16 décembre 1909 (R. 1910, 3, 142).

(5) R. 1913, 1, 284.

(6) On a pu se demander si le défaut d'informer l'autorité supérieure, au cas où elle doit l'être, constituait un délit à la charge du notable ayant dans ses attributions la police du village. Cette omission ne figure point au nombre des infractions spéciales aux indigènes, énumérées par l'arrêté du gouverneur général du 24 février 1903 (R. 1903, 1, 312) et déférées aux tribunaux ordinaires en vertu du décret du 6 janvier précédent (R. 1903, 1, 302). Mais elle était réprimée par l'article 63 du code pénal annamite, dont les dispositions avaient été maintenues en vigueur par l'article 4 du décret du 16 mars 1880, rendant le code métropolitain applicable aux annamites. Des arrêts en sens contraire avaient été rendus par la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) les 26 mars 1898 (R. 1900, 3, 32) et 25 novembre 1912 (R. 1913, 3, 256). La question ne paraît plus pouvoir se poser depuis le décret du 31 décembre 1892, qui a remplacé celui du 16 mars 1880, et qui ne contient plus la référence à la législation annamite.

de se soumettre aux obligations imposées par la coutume et l'administration et tendant à assurer la police et les divers services du village, lorsque le refus ou la résistance n'offrent pas un caractère suffisant pour motiver une poursuite en simple police pour une des infractions spéciales énumérées à l'arrêté du 24 février 1903. Ils peuvent enfin consigner à la maison commune les habitants surpris en état d'ivresse ou causant du désordre ou du scandale, mais pour 24 heures au plus.

Biens communaux, emprunts, actions en justice. — Des dispositions spéciales concernent les biens appartenant aux villages, les emprunts et les actions en justice. L'arrêté du 27 août 1904 ne permettait aux notables de donner les biens communaux en location que pour trois années. Cette disposition avait déjà été modifiée par un arrêté du 31 octobre 1916 (1), dont les dispositions ont été reproduites par l'article 14 de l'arrêté du 20 octobre 1927, qui autorise la location pour 3, 6 ou 9 années. Aucune distinction n'est à faire entre les biens *cong-diên* (rizières), les biens *công-thô* (autres biens), et ceux qui étaient autrefois inscrits sous le titre de *bôn-thôn-diên* et *bôn-thôn-thô*, acquis par les communes comme placement de leurs économies. Tous les baux doivent être approuvés par l'administrateur, et, s'ils excèdent 3 années, par le gouverneur en conseil privé. Selon la loi annamite, et notamment un édit de Minh-Mang, les biens patrimoniaux de la commune annamite étaient inaliénables. C'est là un trait historiques commun à toutes les collectivités primitives. La législation française en permet l'aliénation : mais cette aliénation ne peut avoir lieu, même à réméré, qu'en vertu d'une autorisation préalable du gouverneur, rendue à la suite d'un rapport de l'administrateur indiquant les motifs de l'aliénation. Une fois la vente réalisée, par voie amiable ou aux enchères, l'approbation du gouverneur est encore nécessaire pour que l'acte devienne définitif. Les aliénations passées sans que ces formalités aient été observées sont nulles (2), et engagent la responsabilité personnelle des notables qui les auraient signées (3).

Les emprunts ne peuvent, sous les mêmes sanctions, être consentis par les notables qu'en vertu d'une délibération authentique du conseil des notables approuvée par l'administrateur, ou, si la somme est supérieure à 1000 piastres, par le gouverneur.

Enfin les actions en justice des villages, tant en demandant qu'en défendant, sont soumises à des règles empruntées à la législation métropolitaine antérieure à la loi du 8 janvier 1905. Ils peuvent transiger, mais la transaction doit être homologuée par arrêté du gouverneur en conseil privé.

---

(1) R. 1917, 1, 680.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 14 avril 1910 (R. 1911, 3, 282) et 29 mars 1912 (R. 1912, 3, 191). Le premier de ces arrêts décide que la nullité peut être prononcée par l'autorité judiciaire, ce qui ne fait pas difficulté.

(3) Art. 17 des arrêtés de 1904 et 1927. Arrêt précité de 4 avril 1910.

Caractère de la commune annamite. — La commune annamite, comme il résulte de l'exposé ci-dessus, a conservé tous les grands traits de sa constitution historique : — autonomie, administration par des notables, caractère de collectivité, se manifestant dans les relations intérieures, dans les rapports avec le gouvernement, et allant jusqu'à la responsabilité collective ; domaine patrimonial, sinon inaliénable, au moins difficilement aliénable. A ces traits historiques, la législation française tend à superposer les règles européennes de la tutelle administrative, qui place les communes sous la dépendance plus directe de l'administration de la colonie.

Communes nouvelles. — La tradition annamite comportait la création spontanée de nouvelles communes. Les arrêtés de 1904 et de 1927 ne contiennent aucune disposition au sujet de la création de communes : mais les articles 1 à 4 de l'arrêté du 13 avril 1909 (1), réglementant la main d'œuvre indigène dans les exploitations agricoles en Cochinchine, expressément maintenus en vigueur par l'article 68 de l'arrêté du 11 novembre 1918 (2) et l'article 96 de l'arrêté du 25 octobre 1927 (3), prévoient l'organisation en villages, sur la demande du propriétaire, des exploitations agricoles comptant au moins 80 engagés et d'une superficie d'au moins 400 hectares. Ces villages sont constitués sur le modèle des communes indigènes, et administrés par des notables désignés par l'ensemble des engagés inscrits à l'exploitation. Il doit leur être constitué un domaine, consistant dans l'usufruit d'une terre dont la superficie ne peut être inférieure au vingt-cinquième de la concession constituée en village.

Congrégations asiatiques. — Enfin, la description des collectivités indigènes, en Cochinchine, ne serait pas complète, s'il n'était fait mention des congrégations asiatiques (4). Ces congrégations, composées surtout de chinois, remontent à une époque très antérieure à l'occupation française. Le gouvernement annamite obligeait les chinois à se grouper sous l'autorité d'un chef responsable de leurs actes envers l'autorité locale : ce qui était d'ailleurs une obligation tout à fait conforme aux mœurs et aux coutumes chinoises. L'autorité française a trouvé cette institution en Cochinchine, où les chinois étaient extrêmement nombreux et se montent aujourd'hui à plus de 200.000 : elle l'a réglementée par divers arrêtés, des 19 février 1890, 9 février 1897, 17 septembre 1904 (5), 16 mai 1905 (6), 16 octobre 1906 (7),

(1) R. 1910, 1, 353.
(2) R. 1919, 1, 434.
(3) R. 1928, 1, 358.
(4) V. chap. IV (Droit public), § 158.
(5) R. 1906, 1, 86.
(6) R. 1906, 1, 177.
(7) R. 1907, 1, 468.

16 août 1907 (1), 19 juin 1910 (2), 23 janvier 1912 (3). Le texte essentiel est l'arrêté du 16 octobre 1906, qui réglemente toute la matière.

Cet arrêté pose en principe que tous les asiatiques étrangers ou assimilés, résidant en Cochinchine, sont groupés, d'après leur pays d'origine, leur dialecte ou leur religion, en un certain nombre de « corps spéciaux appelés congrégations », établis dans chaque circonscription administrative. Ces congrégations sont : 1° pour les chinois, celles de Canton, Fou-Kién, Tchiou-Tchao, Hakas, Haïnam ; 2° pour les indiens, celles des musulmans et celles des boudhistes ; 3° les malais, les javanais et les arabes ; 4° les autres asiatiques étrangers ou assimilés. Sont considérés comme asiatiques étrangers ou assimilés : 1° les sujets des puissances chez lesquelles la France exerce un droit d'exterritorialité, en vertu des traités existants ; 2° les sujets ou ressortissants des puissances étrangères auxquels la législation de leur pays ne reconnaît pas la plénitude des droits civils et politiques métropolitains (4).

Les congrégations diffèrent assurément des communes en ce qu'elles sont composées exclusivement d'étrangers, en ce qu'elles n'ont pas de territoire, ni même, sauf exception, de domaine, et en ce qu'elles sont libres d'admettre de nouveaux membres et d'expulser ceux dont elles ne veulent plus se charger (5). Mais, comme les communes annamites, elles constituent des collectivités, s'administrant elles-mêmes, dont les chefs exercent des pouvoirs de police, peuvent lever des taxes sur les membres de la congrégation, et sont responsables, solidairement avec leurs ressortissants, du paiement de l'impôt dû à la colonie. Ces chefs, au nombre de deux par congrégation (un chef et un sous-chef), sont choisis par les membres patentés ou propriétaires de la congrégation, et nommés par le gouverneur.

De même que l'administration française tend à soumettre les communes à la tutelle administrative et à les tranformer peu à peu en un rouage administratif, de même, elle utilise principalement les congrégations comme organes de police, aptes à surveiller et à contenir une très nombreuse population étrangère.

Dès à présent, l'autorité française n'hésite pas à demander au droit français, civil et administratif, la solution des questions litigieuses qui intéressent les congrégations asiatiques. C'est ainsi qu'un jugement du tribunal de 1re instance de Saigon du 20 octobre 1923 (6) décide qu'une congrégation ne peut ni posséder ni acquérir,

---

(1) R. 1908, 1, 348.
(2) R. 1911, 1, 496.
(3) R. 1913, 1, 629.
(4) Ces formules un peu compliquées visent, d'une part, les chinois, et de l'autre les indigènes des colonies européennes, anglaises et néerlandaises.
(5) Ceux-ci sont tenus de quitter immédiatement la colonie, l'affiliation à une congrégation étant obligatoire. Ils peuvent toutefois recourir au Congso, ou conseil des congrégations réunies, dont l'arrêté ne spécifie pas autrement la composition et les fonctions.
(6) R. 1924, 1, 226. V. la note sous ce jugement.

ni même ester en justice sans autorisation, parce qu'elle n'est pas une personne morale : conception tout à fait étrangère au droit indigène sous l'empire duquel les congrégations ont été fondées (1).

Cantons. — Comme les communes, les cantons (au nombre de 235 en Cochinchine) sont une institution annamite préexistante à la conquête. Ils ont à leur tête des chefs et sous-chefs de canton, exerçant des attributions administratives et judiciaires, avec ce caractère particulier qu'ils étaient élus par les communes. L'administration française les a conservés, mais sans définir nulle part leurs attributions, qu'ils continuent à exercer en tant qu'elles n'empiètent pas sur les pouvoirs conférés aux autorités françaises. Par contre, de nombreux textes ont réglé leur mode de nomination (2). Le dernier arrêté réglementaire en date est celui du 6 septembre 1918. Comme tous les arrêtés précédents, tout en maintenant le caractère électoral des chefs et sous-chefs de canton, il pose en principe qu'ils sont nommés par le gouverneur de la Cochinchine ; mais cette nomination est subordonnée à une « consultation élective ». La consultation ne porte en principe que sur la nomination des sous-chefs de canton : le chef dont l'emploi vient à vaquer est remplacé en principe par le sous-chef, à moins que l'emploi de celui-ci ne soit également vacant, ou que son inaptitude à remplir les fonctions de chef de canton n'ait été reconnue par le gouverneur sur un rapport spécial de l'administrateur chef de province. En ce cas seulement, la consultation élective porte directement sur la nomination du chef de canton.

Prennent part à la consultation élective les membres des conseils des notables en exercice dans les communes du canton, les anciens membres de ces conseils, les indigènes propriétaires ou commerçants âgés de 25 ans et payant 100 piastres de contributions, ou diplômés, ou anciens fonctionnaires. Les listes sont dressées par les notables de chaque commune et arrêtées définitivement par le chef de la province. Les électeurs se réunissent au siège de l'administration provinciale, sous la présidence de l'administrateur assisté de 4 électeurs, et désignent au scrutin secret trois noms sur une liste de candidats, arrêtés définitivement par le gouverneur. Ne sont admis à se présenter comme candidats que des indigènes ayant rempli des fonctions publiques au titre français ou indigène.

Bien que la décision du gouverneur, qui arrête la liste des candidats, soit définitive, au point que l'article 7 de l'arrêté exclut expressément tout recours ou réclamation des candidats évincés, cette décision peut néanmoins être frappée de recours pour excès

---

(1) V. l'article de doctrine sur les collectivités indigènes devant les tribunaux français (R. 1925, 2, 1).

(2) Arrêté du gouverneur de la Cochinchine du 9 septembre 1885 ; arrêtés du gouverneur général des 18 février 1904 (R. 1905, 1, 162), 14 décembre 1905, art. 2 (R. 1906, 1, 218), 28 août 1915 (R. 1916, 1, 482), 19 mai 1916 (R. 1917, 1, 634), 27 octobre 1916 (R. 1917, 1, 679), 6 septembre 1918 (R. 1919, 1, 405), 9 mars 1923 (R. 1924, 1, 501).

de pouvoir devant le Conseil d'Etat, recours qui est de droit et qui ne peut pas être supprimé par un arrêté local (1). De même, les réclamations contre la consultation électorale, qui doivent, aux termes de l'article 12, être déposées dans un délai de cinq jours entre les mains de l'administrateur, n'ont pas de juge désigné par l'arrêté : mais ce silence ne paraît pas pouvoir mettre obstacle à ce qu'elles soient jugées par le conseil du contentieux administratif, juge ordinaire en cette matière (2).

Fonctionnaires d'ordre supérieur. — L'administration indigène a été longtemps complétée, en Cochinchine, par des fonctionnaires d'ordre supérieur : huyên, phu, doc-phu-su, placés à la tête des arrondissements et départements, dont la nomination et la solde avaient été réglés par l'arrêté précité du gouverneur général du 14 décembre 1905. Ces fonctionnaires ont été supprimés par voie d'extinction, en vertu de l'article 25 de l'arrêté du 16 septembre 1920, réorganisant le personnel indigène des provinces (3).

Conseils de province. — Enfin, un dernier rouage administratif indigène a été créé de toutes pièces par l'administration française : les conseils électifs, institués d'abord sous le nom de conseils d'arrondissement par arrêtés du gouverneur de la Cochinchine du 12 mai 1882 et décret du 5 mars 1889, sont devenus conseils de province depuis l'arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1899 (4), qui a modifié les dénominations des circonscriptions administratives, et le décret du 14 mai 1929 (5), qui a consacré la nouvelle dénomination et remanié en partie le décret de 1889.

Les conseils de province sont organisés sur le modèle des conseils généraux de la métropole. Ils sont élus par les membres des conseils de notables de chaque commune sur les listes dressées par les administrateurs. Sont éligibles les indigènes inscrits au rôle de l'impôt personnel, âgés de 30 ans, ayant siégé au moins deux ans dans un conseil des notables, et n'étant ni militaires, ni fonctionnaires, n'ayant pas été privés de l'exercice des droits civils et politiques ni encouru la destitution comme fonctionnaires. Les candidats doivent faire une déclaration de candidature. Il est élu un conseiller par canton, exceptionnellement deux ou trois. L'élection a lieu au scrutin secret au chef-lieu du canton, sous la présidence du chef de canton assisté de quatre notables. Les conseillers sont élus pour quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans.

---

(1) Conseil d'Etat, 3 décembre 1926 (R. 1929, 3, 94)..

(2) C'est ce qui a été jugé par le conseil du contentieux administratif de Saigon, le 20 août 1924 (R. 1925, 3, 251), au sujet des élections des chefs de quartier de la ville de Cholon, dont la procédure est exactement la même que celle de l'élection des sous-chefs de canton.

(3) R. 1921, 1, 1098.

(4) R. 1902, 1, 262.

(5) R. 1929, 1, 471. — Le décret du 5 mars 1889 avait déjà été modifié par décrets des 22 octobre 1898 (R. 1906, 1, 316), 12 novembre 1903 et 11 juin 1915 (R. 1915, 1, 495).

Le contentieux des élections appartient au conseil du contentieux. L'article 12 du décret de 1889 portait que ce conseil statuerait en dernier ressort. Cette disposition, jugée illégale par le Conseil d'Etat, qui avait admis le recours contre un arrêté du conseil du contentieux rendu en cette matière (1) a été abrogé par le décret du 11 juin 1915 (2) qui a refondu l'article.

Un décret du 19 août 1930 (3) a consacré une innovation importante en appelant deux membres citoyens français à siéger dans chaque conseil de province. Ces conseillers sont nommés pour 4 ans par le gouverneur de la Cochinchine, sur une liste de 5 candidats établie conjointement par la chambre de commerce et la chambre d'agriculture. Ils sont renouvelables par moitié tous les deux ans.

Toutes les délibérations doivent être approuvées par le gouverneur en conseil privé. Le conseil ne statue sur aucune question : mais il est obligatoirement consulté sur toutes les mesures concernant les intérêts propres de la province. Le budget ne comporte que des recettes et dépenses particulières à la province. Aucun impôt ni taxe n'est établi spécialement pour la province: des centièmes additionnels, dont le nombre est fixé annuellement par le gouverneur en conseil privé, peuvent seuls être perçus au profit du budget provincial. Il appartient également au gouverneur, en conseil privé, de pourvoir à l'acquittement des dépenses obligatoires pour lesquelles le conseil n'aurait pas voté de crédits suffisants.

Le gouvernement de la province est tout entier entre les mains de l'administrateur, fonctionnaire français, qui représente la province dans les actes et dans les instances.

On a vu plus haut que l'élément indigène est largement représenté au conseil colonial de la Cochinchine.

§ 79

Tonkin. - Villages annamites. — Au Tonkin, comme en Cochinchine, l'autorité française s'est d'abord préoccupée d'imposer sa tutelle aux villages annamites en ce qui concerne les emprunts, la vente et la location des immeubles communaux, et même tous les contrats de quelque importance, ainsi que les actions en justice. Deux arrêtés, l'un du résident supérieur du 29 juillet 1903 (4), l'autre du gouverneur général du 8 mars 1906 (5), soumettent tous ces actes à l'autorité du résident ou du résident supérieur, selon leur importance, Ces arrêtés maintiennent expressément les prohibitions édictées par la loi indigène, en particulier par le

(1) Arrêt du 3 juillet 1914 (R. 1915, 3, 93).
(2) R. 1915, 1, 495.
(3) R. 1931, 1, 101.
(4) R. 1904, 1, 76.
(5) R. 1906, 1, 311. — La compétence du résident supérieur pouvait se justifier par l'ordonnance royale du 26 juillet 1897, qui lui avait transféré les pouvoirs du kinh-luoc. Il a néanmoins paru plus normal de faire régler par le gouverneur général une question qui intéresse le droit indigène et les pouvoirs des autorités françaises.

décret de la 2e année de Gia-Long et la décision du kinh-luoc du 20 avril 1894, relativement à la vente et à la location des biens communaux dits cong-diên et cong-thô. Toutefois, la vente peut en être exceptionnellement autorisée par le résident supérieur. Les dispositions relatives aux actions en justice, en demandant et en défendant, sont empruntées à la loi métropolitaine. Elles sont remplacées aujourd'hui par les articles 304 à 312 du code d'organisation des juridictions annamites au Tonkin.

La jurisprudence a eu à maintes reprises l'occasion d'appliquer ces dispositions, et de prononcer la nullité des ventes consenties sans autorisation (1).

D'autres arrêtés ont confirmé la compétence traditionnelle de l'autorité administrative en matière de contestation de terrains entre les villages. Comme l'explique un arrêt du Conseil d'Etat du 18 février 1921 (2), « les rapports entre les villages indigènes, au sujet des propriétés foncières dont ils ont la jouissance, se rattachent à l'application des coutumes locales, des traditions relatives au culte des morts et des usages religieux : ces questions sont au nombre de celles qui, traitées et résolues par les mandarins locaux et provinciaux, étaient portées autrefois, en dernier ressort, devant le souverain de l'Annam, qui, par l'ordonnance du 26 juillet 1897 supprimant le kinh-huoc, a transféré ses pouvoirs au résident supérieur au Tonkin ». Ces pouvoirs du résident supérieur ont été confirmés par les arrêtés du gouverneur général des 2 mars et 29 septembre 1913 (3). Aux termes de ces arrêtés, les contestations de terrains entre les communes annamites, au Tonkin, sont jugées administrativement par l'autorité provinciale, et en dernier ressort par le résident supérieur. L'appel devant le résident supérieur, renfermé dans un délai de 3 mois, est jugé sur le rapport d'une commission spéciale de trois fonctionnaires, dont un indigène.

Réglementation française. — Ce n'est qu'en 1921 qu'un arrêté du résident supérieur du 12 août, complété par arrêté du 26 août 1922, a réglementé les communes annamites du Tonkin. Cet arrêté établit, dans les villages constitués en communes, une organisation qu se rapproche beaucoup plus du système européen que celle de la Cochinchine. Dans chaque commune est institué un conseil administratif élu de 4 à 20 membres. Il peut même être institué un conseil spécial pour les hameaux qui ont l'habi-

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 1er mai 1908 (R. 1908, 3, 264) ; 29 mars 1912 (R. 1912, 3, 191). Ces arrêts rappellent le caractère traditionnel d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens communaux, auquel il ne peut être porté atteinte que dans des cas tout à fait exceptionnels. Un arrêt du 4 juin 1907 (R. 1908, 3, 235) admet pourtant l'existence de certains biens aliénables, et range dans cette catégorie ceux qui ne sont pas portés au dia-bô. Comme le dia-bô est souvent inexistant au Tonkin, il en résulterait que la plus grande partie des biens communaux serait aliénable, ce qui est difficile à admettre.

(2) R. 1922, 3, 99.

(3) R. 1915, 1, 677 et 776. — Le même principe est posé par l'article 313 du code d'organisation des juridictions annamites du Tonkin.

tude de s'administrer et d'exercer le culte et les rites séparément. Les membres de ce conseil, ou toc-biên, sont élus par tous les hommes âgés de 18 ans et non disqualifiés. Il est procédé à l'élection par famille ou giap. Le contentieux électoral est attribué au mandarin local (tri-huyên ou tri-phu), qui décide sauf appel au chef de province : celui-ci statue après avis du mandarin provincial (tông-dôc ou tuân-phu). Les attributions du conseil administratif sont beaucoup plus étendues que celles des conseils municipaux métropolitains ou même indo-chinois. C'est ce conseil qui établit les règlements communaux, qui répartit les impôts et les taxes, et qui assure l'exécution du budget et celle des règlements de police. Il joue également, selon la tradition, le rôle d'arbitre conciliateur ; il peut aussi conférer à un groupe de 2 ou 3 de ses membres le pouvoir d'infliger des amendes de 10 cents à 1 piastre, pour contraventions aux règlements de police ne faisant pas l'objet de poursuites judiciaires. — Le conseil désigne dans son sein un président (chanh-huong-hôc) et un vice-président, et s'adjoint pour ses délibérations le ly-truong, le ou les pho-ly ou le chef des veilleurs en fonctions. Il désigne dans son sein ou en dehors un trésorier (thu-qui) et un secrétaire (thu-ky). Ses séances sont publiques. Ses délibérations peuvent être annulées par le résident lorsqu'elles sont « contraires aux intérêts de l'administration ou de la commune ». Le conseil peut être, en ce cas, suspendu ou dissous.

La division des attributions rappelle dans une certaine mesure l'ancien système des notables. Le président du conseil est le chef du personnel et des services communaux : il est responsable du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses. Le conseil désigne deux de ses membres chargés d'assurer avec le ly-truong l'exécution des jugements comportant la saisie et la vente des biens des condamnés. Le président représente la commune en justice.

C'est le ly-truong qui sert d'intermédiaire entre l'administration et la commune. Ses attributions sont nombreuses et diverses. Il est chargé, notamment, de la certification des actes (1) et de la recherche des crimes et délits. Le pho-ly est spécialement chargé de la voirie. Enfin le conseil peut toujours confier à certains de ses membres des attributions particulières.

Le village est solidairement responsable du recouvrement des impôts.

Il a été jugé que, depuis l'arrêt de 1921, les phuongs ou sections de commune n'ont pas d'autres représentants que ceux de la commune (2). Cette solution doit s'entendre des hameaux qui n'ont pas de conseil administratif institué dans les termes de l'arrêté du 26 août 1922.

Les cantons ont été organisés au Tonkin par arrêtés du résí-

(1) V. Cour d'appel de Hanoï, 23 avril 1926 (R. 1927, ,3 75).

(2) Cour d'appel de Hanoï, 29 juillet 1925 (R. 1926, 3, 114). — Mais l'arrêt ne conteste pas que des fractions ou groupements ne puissent avoir des biens ou des intérêts particuliers. V. aussi Cour d'appel de Hanoï, 7 octobre 1925 (R. 1927, 3, 53).

dent supérieur des 25 juin 1922 et 13 mars 1923, qui déterminent les conditions de recrutement et d'élection des autorités communales et cantonales.

Les congrégations chinoises ont été réglementées au Tonkin, dans des termes analogues à celles de Cochinchine, par arrêtés des 27 décembre 1886, 24 octobre 1896, 21 décembre 1910 (1), 15 novembre 1912, et enfin par l'arrêté du 12 décembre 1913, plusieurs fois modifié, qui régit encore aujourd'hui la matière (2).

Commissions provinciales. — Comme en Cochinchine, des assemblées indigènes ont été créées au Tonkin, aux divers degrés de la hiérarchie administrative.

Un arrêté du 31 mars 1898 avait organisé, dans chaque province, une commission provinciale. Ces commissions avaient été réorganisées par arrêté du gouverneur général du 1er mai 1907 (3), modifié le 5 novembre suivant (4), et complété par un arrêté du résident supérieur du 20 juin 1907, édictant les dispositions de détail pour les élections. Un arrêté du 19 novembre 1908 (5), abrogeant les arrêtés de 1907, avait remplacé les commissions provinciales par des commissions régionales, créées dans la circonscription administrative (phu ou huyên), et composées de tous les chefs de canton. Mais un arrêté du 19 mars 1913 (6), modifié par arrêté du 21 novembre 1930 (7), a rétabli les conseils provinciaux, composés de notables indigènes, et, partout où il est possible, de notables français. Les membres indigènes sont élus, dans chaque phu ou huyên, par un collège électoral composé des chefs et sous-chefs de canton, des présidents et vice-présidents des conseils administratifs communaux, des ly-truong, et des anciens chefs et sous-chefs de canton titulaires. Dans les provinces ou territoires de race non-annamite, les conseillers sont désignés par le résident supérieur. Les membres français sont désignés par le résident supérieur. Les conseils, dont les réunions ne sont pas publiques, et qui sont présidées par les résidents chefs de provinces ou les commandants militaires, sont purement consultatifs, mais doivent être obligatoirement consultés sur le budget provincial, à l'exclusion des dépenses d'intérêt général, sur les emprunts et les impôts, sur les changements au territoire des circonscriptions et sur les travaux d'entretien et de constructions des routes, digues ou canaux.

Un arrêté du gouverneur général du 21 novembre 1930 (8)

---

(1) R. 1911, 1, 741.
(2) R. 1915, 1, 829. — Arrêtés modificatifs des 20 juillet 1916 (R. 1917, 1, 612), 26 septembre 1919 (R. 1920, 1, 1175), 19 août 1920 (R. 1921, 1, 1087), 18 janvier 1922 (R. 1923, 1, 645), 6 octobre 1923 (R. 1924, 1, 554), 11 novembre 1914 (R. 1925, 1, 528) 30 décembre 1925 (R. 1927, 1, 608), 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 667).
(3) R. 1908, 1, 212.
(4) R. 1908, 1, 360.
(5) R. 1909, 1, 440.
(6) R. 1915, 1, 651.
(7) R. 1931, 1,
(8) R. 1931, 1,

a organisé des budgets provinciaux, dont la comptabilité a fait l'objet d'un règlement détaillé du même jour (1).

Chambre des représentants du peuple. — De plus, au Tonkin où il n'existe pas de conseil colonial comme en Cochinchine, réunissant l'élément européen et l'élément indigène, une assemblée purement indigène, pour tout le territoire, créée d'abord par arrêté du 30 avril 1886, réorganisée par arrêté du 2 octobre 1908 (2), a été définitivement reconstitué par l'arrêté précité du 19 mars 1913 (3), sous le nom de « chambre consultative », transformée depuis, par arrêté du 10 avril 1926 (4), en celui de « chambre des représentants du peuple ». La chambre se compose 1° de représentants élus, à raison de 1 par 40.000 contribuables, par un collège électoral composé de fonctionnaires et diplômés, de délégués des villages et des anciens membres de la chambre ; 2° de patentés élus par les commerçants ; 3° de fonctionnaires et notables nommés par le résident supérieur. Le contentieux des élections appartient aux administrateurs-chefs de province, assistés des mandarins provinciaux, sauf appel à une commission administrative composée du résident supérieur assisté de deux mandarins.

La chambre des représentants, dont les attributions sont purement consultatives, est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les titres du budget relatifs aux dépenses d'intérêt économique et social.

Un arrêté du gouverneur général du 28 août 1914 (5) est relatif à la déchéance du mandat des conseillers provinciaux et des membres de la chambre des représentants.

§ 80

Annam. — En Annam, comme au Tonkin, l'administration française s'est d'abord préoccupée de placer sous sa tutelle les actions en justice et les transactions des communes. Une ordonnance royale du 12 avril 1913, rendue en ce sens, a été approuvée par arrêté du gouverneur général du 7 mai suivant (6). Un arrêté du 19 septembre de la même année a disposé dans les mêmes termes pour les villages indigènes de la concession française de Tourane (7). L'organisation communale reste régie par la coutume et par les ordonnances royales.

Les congrégations chinoises ont été réglementées en Annam par de nombreux arrêtés, dont le dernier, qui codifie la matière, porte la date du 25 septembre 1928 (8).

---

(1) R. 1931.
(2) R. 1909, 1, 377. — V. l'arrêté modificatif du 2 septembre 1922 (R. 1923, 1, 700).
(3) Modifié par arrêtés des 14 mars 1930 (R. 1931), 7 avril 1930 (R. 1931) et 14 avril 1930 (R. 1931).
(4) R. 1927, 1, 628.
(5) R. 1916, 1, 341.
(6) R. 1915, 1, 705.
(7) R. 1915, 1, 760.
(8) R. 1929, 1, 571.

Une ordonnance royale du 29 avril 1913, approuvée par arrêté du gouverneur général du 4 juin suivant (1), avait créé dans chaque province de l'Annam un conseil provincial, qui a été réorganisé par arrêté du résident supérieur du 1er août 1930 (2). Chaque province de l'Annam, à l'exception de celles du Haut-Donnai, du Darlac et du Kontum, possède un conseil provincial, composé de trois éléments : des conseillers élus par les chefs de canton titulaires ou en retraite et par des délégués des notables et des fonctionnaires retraités, au nombre de 1 par phu ou huyên ; des conseillers désignés par l'administration pour représenter les populations cham, muong ou moï ; et des conseillers désignés par l'administration dans la limite de 1/4 du nombre total des conseillers des deux premières catégories. Il est procédé aux élections au scrutin secret, aux chefs-lieux des circonscriptions, sous la présidence du chef de circonscription. Le contentieux en est jugé en premier ressort par les résidents, assistés des mandarins provinciaux, et en appel par le résident supérieur en conseil. Les attributions de ces conseils sont purement consultatives, et semblables à celles des conseils provinciaux du Tonkin : mais ils doivent être obligatoirement consultés sur diverses matières.

Les arrêtés du 21 novembre, instituant des budgets provinciaux au Tonkin, et réglant leur comptabilité, s'appliquent aussi à l'Annam.

Une ordonnance du 19 avril 1920, approuvée par arrêté du 12 mai suivant (3), et plusieurs fois modifiée (4), a créé en Annam une chambre consultative indigène, devenue aujourd'hui chambre des représentants du peuple, en vertu de l'arrêté du 24 avril 1926, et investie, par ce dernier arrêté, non seulement d'un rôle consultatif sur les questions d'ordre général susceptibles d'intéresser la population indigène, mais plus généralement du pouvoir « d'intervenir dans la discussion des grandes questions qui intéressent le pays, et de participer à l'élaboration des réformes utiles dont la mise en vigueur est prononcée par le représentant du protectorat d'accord avec le gouvernement annamite ».

Comme au Tonkin, la chambre des représentants du peuple de l'Annam se compose de trois éléments : les non-commerçants, élus par un collège électoral analogue à celui du Tonkin ; les commerçants, élus par un collège de patentés, et les représentants des hautes régions, choisis par les résidents de concert avec les autorités provinciales. Le contentieux des élections est organisé de la même manière. Les attributions de la chambre sont aussi les mêmes qu'au Tonkin.

Un arrêté du résident supérieur de l'Annam du 7 septembre

(1) R. 1915, 1, 732.

(2) R. 1931. — Cet arrêté, rendu en vertu des pouvoirs conférés à l'autorité française par la convention du 6 novembre 1925, et approuvé par le gouverneur général, abroge l'ordonnance du 29 avril 1913.

(3) R. 1921, 1, 1035.

(4) Arrêtés des 24 février et 20 août 1926 (R. 1927, 1, 615 et 682), rendus par le gouverneur général en vertu de la convention du 6 novembre 1925.

1928 (1) a réglementé le mode d'élection des membres de la chambre des représentants du peuple et établi le règlement intérieur de cette assemblée.

§ 81

Laos. — Au Laos, les grandes circonscriptions administratives indigènes, ou muong, sont administrées par un chao-muong, chef responsable de tous les services administratifs, un oupahat, son adjoint, un à trois phon xouei et un à cinq samien : tous nommés par le résident supérieur, sur la proposition des administrateurs des provinces, et sous réserve, pour le royaume de Luang-Prabang, des stipulations de la convention du 24 avril 1917 (2).

Un arrêté du gouverneur général du 13 octobre 1920 (3) a créé, dans chaque province du Laos, un conseil consultatif indigène, composé 1° des chaomuongs de tous les muongs de la province et des oupahats ; 2° de deux notabilités de chaque muong, désignés annuellement par le chef de province ; 3° pour la province de Vientiane, de trois notables annamites non fonctionnaires, désignés de la même manière. Aucune place n'est faite à l'élection. Les attributions de ces conseils, dont les séances ne sont pas publiques, sont exclusivement consultatives.

Un arrêté du gouverneur général du 27 avril 1923 (4) a institué au Laos une assemblée consultative indigène, élue au scrutin individuel et secret par un collège électoral composé des membres des conseils provinciaux, des anciens fonctionnaires et des fonctionnaires au service de l'administration indigène, et des titulaires des diplômes de l'enseignement. Les attributions de l'assemblée sont les mêmes qu'au Tonkin et en Annam.

Les congrégations chinoises sont régies, au Laos, par un arrêté du gouverneur général du 7 janvier 1919 (5).

§ 82

Kouang-tchéou-Wan. — Sur le territoire de Kouang-tchéou-wan, l'organisation existante de la commune chinoise a été maintenue par l'article 7 de l'arrêté du gouverneur général du 27 janvier 1900 (6) et par l'article 4 de l'arrêté du 4 juillet 1911 (7). Les communes sont administrées, sous le contrôle de l'administration française, par un kong-hu ou conseil des notables.

---

(1) R. 1929, 1, 564.

(2) Arrêtés du gouverneur général des 15 février 1914 (R. 1916, 1, 270) ; 30 décembre 1914 (*ibid.*), 26 mai 1917 (R. 1919, 1, 92) ; 10 septembre 1919 (R. 1920, 1, 1168) ; 5 décembre 1920 (R. 1921, 1, 1120). Ce dernier arrêté sépare les fonctions administratives des fonctions judiciaires. — Sur la convention du 24 avril 1917, v. le chap. 1er sur le territoire colonial, § 17.

(3) R. 1921, 1, 1127.

(4) R. 1924, 1, 506.

(5) R. 1920, 1, 914.

(6) R. 1909, 1, 219.

(7) R. 1913, 1, 476.

Un conseil consultatif indigène a été institué par arrêté du gouverneur général du 14 septembre 1922, modifié le 19 avril 1926 (1). Ce conseil est composé de deux représentants des villes (Fort-Bayard et Tché-Kam) et de huit représentants de la population rurale. Ces représentants sont élus par un collège électoral, composé, dans les villes, d'anciens fonctionnaires ou sous-officiers de la garde indigène, de notables payant l'impôt foncier et de patentés ; dans la campagne, des kong-kocs, chefs de village et notables, anciens fonctionnaires et sous-officiers. La liste de ces collèges est arrêté par l'administrateur en chef. L'élection a lieu au scrutin secret sur convocations successives faites à un jour d'intervalle. Les contestations sont jugées sans appel par la commission instituée pour l'approbation des jugements indigènes par l'article 14 de l'arrêté du 4 juillet 1911. Une déclaration de candidature est exigée pour être élu.

Le conseil consultatif est obligatoirement consulté sur le budget des recettes et sur les prévisions de dépenses d'intérêt économique ou social, sur les changements de limites des circonscriptions administratives et sur les travaux de construction et d'entretien de ports, routes, digues et canaux.

§ 83

Cambodge. — Les institutions du Cambodge sont très différentes de celles des pays annamites. On n'y trouve rien qui ressemble aux notables, et les communes (khum) n'y sont pas des collectivités, mais des circonscriptions territoriales administrées par un conseil municipal, un maire et des adjoints. Le maire, élu par les conseillers municipaux, choisit lui-même ses adjoints. Il a des attributions beaucoup plus étendues que celles d'un maire français. Il a sous ses ordres et sa direction la police, et même la police judiciaire ; il fait rentrer les impôts ; il fait exécuter des travaux publics par corvée. La commune a un budget et un patrimoine (2).

Les annamites ou assimilés, nombreux au Cambodge, peuvent participer aux services intéressant les khums (3), et même leurs agglomérations peuvent être constituées en collectivités (4).

Les chinois y sont groupés en congrégations, comme dans les autres parties de l'Indo-Chine (5).

L'administration indigène est assurée par un corps de fonction-

(1) R. 1923, 1, 701, et 1927, 1, 628.
(2) Ordonnances royales des 5 juin 1908, 24 septembre 1919, 27 décembre 1922 et 15 novembre 1925.
(3) Ordonnance royale du 26 décembre 1916.
(4) Art. 70 de l'ordonnance du 24 septembre 1919.
(5) Les congrégations chinoises ont été l'objet, au Cambodge, d'une série d'arrêtés du gouverneur général dont le dernier en date est celui du 15 novembre 1919 (R. 120, 1, 1210), modifié les 2 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1119), 30 juillet 1924 (R. 1925, 1, 487), 30 mars 1926 (R. 1926, 1, 585), 13 juin 1925 (R. 1926, 1, 600) et 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 668).

naires hiérarchisés (1). Les khums sont groupés en centres administratifs dénommés khands, dont chacun a à sa tête un chaufai-khand. Les khands à leur tour sont groupés en sroks, administrés par des chaufai-sroks. Enfin chaque circonscription résidentielle est constituée en khêt placée sous l'autorité des chaufai-khêt. Ce dernier fonctionnaire relève directement du résident chef de la circonscription. Les fonctions des chefs de khand et de srok consistent surtout à exécuter les ordres de l'autorité supérieure, à veiller à la police et à la sécurité, et à faire rentrer les impôts.

Une ordonnance royale du 12 août 1903, approuvée par arrêté du 27, modifié le 19 septembre 1905 (2) avait institué au Cambodge des conseils de résidence dans chaque circonscription résidentielle. Ces conseils ont été réorganisés par arrêté du gouverneur général du 10 mai 1924 (3), modifié par arrêté du 13 décembre 1930 (4). Ils comprennent des membres de droit, qui sont le chaufai-khet, les chaufai-srok et les chaufai-khand, et des membres élus dans chaque khand, à raison d'un pour dix khums ou fraction de dix khums, pour un corps électoral composé du maire et des conseillers municipaux (mékhum, chumtup et kromchumnum) de chaque khum. L'élection a lieu au scrutin secret sous la présidence du chanfai-khand. Le contentieux électoral est jugé en premier et dernier ressort par le conseil du protectorat. Les attributions de ces conseils, purement consultatives, sont les mêmes que celles des conseils provinciaux de l'Annam et du Tonkin.

Les arrêtés du 21 novembre 1930, qui ont organisé des budgets provinciaux au Tonkin et en Annam, et qui ont réglé leur comptabilité, sont aussi applicables au Cambodge. Le premier de ces arrêtés donne le nom de « conseils de province » aux conseils de résidence du Cambodge.

Enfin, une ordonnance royale du 18 mars 1913, approuvée par arrêté du gouverneur général du 1er avril (5), et modifiée depuis par ordonnances des 10 juillet 1921, approuvée le 15 février 1922 (6), 18 août 1928, approuvée le 25 septembre (7), et 10 juin 1929, approuvée le 3 mars 1930 (8), a créé au Cambodge une assemblée consultative indigène. Cette assemblée est élue par un corps électoral composé des conseillers et anciens conseillers de résidence ; 2° des fonctionnaires en service anciens fonctionnaires ; 3° des titulaires de diplômes déterminés. Sont éligibles les membres élus et anciens membres des conseils de résidence, les fonctionnaires

(1) V. Ordonnance du 14 novembre 1917, rendue exécutoire par arrêté du 29 décembre (R. 1919, 1, 324), modifiée par ordonnance du 2 mai 1919, rendue exécutoire par arrêté du 17 mai 1919 (R. 1920, 1, 1095), et celle du 7 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1153). Tous ces textes ont été refondus par l'ordonnance du 15 septembre 1921, approuvée par arrêté du 3 octobre 1922 (R. 1923, 1, 734), modifiée par ordonnance du 24 mars 1925 approuvée par arrêté du 27 avril (R. 1926, 1, 589).
(2) R. 1906, 1, 429.
(3) R. 1925, 1, 469.
(4) R. 1931.
(5) R. 1915, 1, 681.
(6) R. 1923, 1, 649.
(7) R. 1929, 1, 571.
(8) R. 1931.

retraités et les chefs et anciens chefs de quartier de la ville de Phnom-Penh. Il est adjoint à ces membres élus, en nombre qui ne peut dépasser le huitième, des fonctionnaires ou agents de l'administration cambodgienne, dont la liste est dressée en conseil des ministres par le résident supérieur. Les élections peuvent être contestées devant l'administrateur résident, assisté de deux gouverneurs provinciaux, sauf appel au conseil des ministres.

L'assemblée consultative est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les dépenses d'intérêt économique ou social. Elle est appelée en outre à donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises quinze jours avant l'ouverture de la session, et à émettre les vœux qui auront reçu l'approbation préalable du résident supérieur.

§ 84

Madagascar. — Fokon'olona. — La collectivité communale de Madagascar, les fokon'olona, offre beaucoup de traits communs avec la commune annamite (1). Elle n'est pas une simple division territoriale administrative, mais une association entre tous les membres d'un village, qui tous ont des droits résultant de l'association, des obligations les uns envers les autres, et jusqu'à une responsabilité collective envers les tiers. Une des plus essentielles de ces obligations est l'obéissance aux règlements et aux ordres de l'assemblée de tous les habitants, qui s'administre directement et qui est investie de pouvoirs très étendus. Les fokon'olona ont de plus un patrimoine, exploité par eux ou servant à la jouissance des habitants (2).

Le gouvernement français a trouvé cette institution traditionnellement établie dans l'île, et même réglementée par la législation locale. Il s'est gardé d'y porter atteinte, et l'a seulement soumise à de nouveaux règlements, qui ont été édictés pour chaque région.

Le premier de ces textes réglementaires est le décret du 9 mars 1902, rendu pour l'Imerina (3). Un décret du 30 septembre 1904 (4) a autorisé le gouverneur général à en étendre les dispositions aux autres circonscriptions de la colonie, en tenant compte des conditions particulières à chacune d'elles. C'est en effet ce qui a eu lieu. Par une série d'arrêtés qui s'échelonnent de 1904 à 1920, le décret de 1902 a été successivement étendu ou adapté à toutes les provinces (aujourd'hui régions) (5).

Le décret du 9 mars 1902, définit le fokon'olona : l'ensemble de la population habitant un quartier ou fokon-tany. Le fokon-tany

(1) V. P. Delteil, le Fokon'olona : Paris 1931.

(2) Sur les réserves indigènes et leur partage, v. le chapitre du domaine, et en particulier les articles 49 à 51 du décret du 28 septembre 1926 (R. 1926, 1, 782).

(3) R. 1902, 1, 214. Ce décret a été modifié par décret du 7 mars 1922 (R. 1922, 1, 549).

(4) R. 1905, 1, 30.

(5) Côte Est et Nord : Arrêté du 31 décembre 1904 (R. 1906, 1, 207). — Maevatanana : arrêtés des 28 septembre 1908 et 16 novembre 1912. — Fianarantsoa et Amboritsa : arrêté du 3 mai 1911. — Nossi-Bé : arrêté du 12 décembre 1911. —

comprend généralement un village, parfois deux ou plusieurs ; inversement, une localité importante peut être divisée en plusieurs fokon-tany. Plusieurs familles peuvent aussi être autorisées à constituer un nouveau fokon-tany dans telle région qu'elles auront choisie ou qui leur sera désignée, où des terrains de culture leur seront délimités.

Tout indigène fait obligatoirement partie du fokon'olona de la localité où il réside habituellement. Il est tenu, à cet effet, une liste des indigènes de chaque fokon-tany.

Le chef du fokon-tany, ou mpiadidy, est désigné par la majorité des membres du fokon'olona, et nommé pour 3 ans par l'administrateur chef de province. Il peut se faire aider par des mpikarakara nommés dans les mêmes conditions. Mais ces chefs n'ont pas d'autorité propre. C'est le fokon'olona qui, à leur diligence et sous leur direction, exerce les attributions et remplit les obligations qui résultent du décret et de la législation locale. Ces attributions et obligations sont très nombreuses. Elles touchent à la police, sous toutes ses formes, à la voirie, à la salubrité et à l'assistance publique : même à la justice, car les fokon'olona peuvent servir d'arbitres et statuer en dernier ressort sur les contestations qui leur sont soumises par leurs membres. Ils peuvent construire des édifices publics et même jouer le rôle d'entrepreneurs ou de fermiers pour l'exécution de travaux publics ou la culture de terres domaniales. Ces travaux s'exécutent par corvées : pour prévenir des abus, un arrêté du gouverneur général du 10 mai 1905 (1) a établi que les travaux de construction ou de réfection normale des chemins, digues, canaux ,etc., ne pourraient être exécutés qu'après autorisation de l'autorité supérieure, accordée à la demande des fokon'olona intéressés et après enquête. Il ne peut y être procédé que du 1er juin au 31 août, et tous les membres de la communauté, sauf les vieillards et les infirmes, doivent y participer individuellement, ou, s'il existe un motif valable, se faire remplacer.

Les fokon'olona jouissent, sur les terres du domaine non affectées à la colonisation, de très nombreux droits d'usage, mais sous réserve de l'autorisation de l'administrateur, ou même de la révocation prononcée par lui.

Ils constituent une personne morale, mais il ne peuvent être représentés dans les actes de la vie civile et en justice que par le chef de district (2). Quand il s'agit, non d'un acte ou d'une ins-

---

Ananalava : arrêté du 13 janvier 1912 (R. 1915, 1, 137). — Majunga : arrêtés des 11 mai 1912 (R. 1915, 1, 156) et 3 novembre 1920 (R. 1921, 1, 883). — Sainte-Marie : arrêté du 14 juin 1913. — Tulear : arrêté du 24 novembre 1915 (R. 1916, 1, 677). — Farafangana : arrêté du 18 mars 1920 (R. 1921, 1, 794). — Province de Tananarive : arrêté du 31 juin 1920 (R. 1921, 1, 841). — Moramanga : arrêté du 13 novembre 1920 (R. 1921, 1, 884).

(1) R. 1906, 1, 24.

(2) L'article 23 du décret du 9 mars 1902 portait : « chef de province ». Le décret du 7 mars 1922 a corrigé en « chef de district ». En vertu de l'arrêté du 15 novembre 1927 (R. 1928, 1, 562), les districts ont pris le nom de provinces (v. plus bas). Mais le décret du 12 novembre 1930 (R. 1931) a créé de nouveaux

tance, mais d'une démarche à faire auprès du mpiadidy, ou des autres autorités françaises ou indigènes, le fokon'olona peut, conformément aux coutumes malgaches, déléguer des anciens et des notables (ray-aman-dreny). Il peut aussi s'adresser en corps, directement, à toutes les autorités indigènes, qui rendent compte aux autorités françaises, et même au gouverneur général par l'intermédiaire de l'administrateur.

Le fokon'olona est investi d'un pouvoir réglementaire, en ce sens qu'il peut, à la majorité et sauf approbation de l'administrateur, établir des « conventions » qui sont de véritables règlements, concernant toutes les mesures d'intérêt local, telles que la sécurité, l'édilité, la salubrité et en général la bonne administration des fokon-tany : notamment en ce qui touche le respect des bonnes mœurs et des coutumes, le pacage en commun, les réunions du fokon'olona et leur bon ordre, l'interdiction des jeux ou combats d'animaux, des fumeries de chanvre ou d'opium, l'assistance mutuelle, etc... dans les conditions où la coutume le prévoit. Il peut même sanctionner par une amende les infractions aux règlements.

Enfin l'arrêté réglemente la responsabilité collective des fokon' olona. Il appartient à l'administrateur chef de province de rendre les membres du fokon'olona collectivement et pécuniairement responsables, lorsque les véritables coupables ne peuvent être découverts, des crimes, délits, infractions, négligences ou mauvaise volonté constatées dans l'exécution des obligations qui leur incombent. Il peut, en pareil cas, infliger, sous réserve de l'approbation du gouverneur général, une amende collective, au profit du budget local, de 5 fr. au maximum par membre du fokon'olona. En cas de non paiement, la contrainte par corps peut être exercée, soit contre les récalcitrants, si ceux-ci sont la majorité, soit contre les ray-aman-dreny.

Dans les centres urbains ou érigés en communes, le gouverneur général peut, par arrêtés, restreindre les attributions des fokon' olona.

Les arrêtés du gouverneur général qui ont étendu ce décret aux autres régions de l'île ont reproduit une grande partie du texte, en l'adaptant, toutefois, aux conditions locales. L'arrêté le plus sensiblement différent est celui du 24 novembre 1915, pris pour la province de Tulear. Les noms mêmes varient légèrement : le fokontany devient fokon-tanà et le fokon'olona : fokon'ondaty. L'arrêté est plus spécialement adapté à une population rurale.

Il existe à Madagascar, comme en Indo-Chine, des congréga-

districts, subdivisions des provinces, et l'article 75 attribue expressément au chef de district la représentation des fokon'olona. — Cette représentation a été consacrée à plusieurs reprises par la jurisprudence (Trib. de 1re inst. de Tananarive, 20 oct. 1906, R. 1907, 3, 271 ; Cour d'appel de Madagascar, 18 sept. 1907, R. 1908, 3, 26 ; 4 octobre 1911, R. 1912, 3, 61). Il résulte de ces arrêts que les mpiadidy n'ont pas qualité pour figurer dans les actes ou instances et que ce droit appartient à l'administrateur chef de province (district) seul, qui pourtant n'est pas autorisé à disposer des droits des fokon'olona par transaction ou désistement.

tions africaines ou asiatiques. C'est là une institution de l'autorité française. Les congrégations ont été réglementées notamment par les arrêtés du gouverneur général des 28 octobre 1904 (1), 30 novembre 1905 (2), 13 mars 1907 (3), et le décret du 17 août 1923 (4). Aux termes des articles 47 à 49 de l'arrêté du 12 novembre 1930 (5) sur l'organisation administrative de la colonie, il appartient aux administrateurs supérieurs d'instituer de nouvelles congrégations et de nommer les premiers chefs : aux chefs de province et de district de désigner les chefs des congrégations déjà existantes (6).

Administration supérieure. — Au-dessus des fokon-olona, le gouvernement français a longtemps maintenu les rouages et les attributions traditionnelles d'une administration indigène hiérarchisée. Le décret du 9 mars 1902, celui même qui a organisé les fokon'olona en Imerina, distinguait, conformément à la tradition et à l'ancienne législation locale, les gouvernements madinika, les gouvernements et gouvernements principaux. Le décret précité du 30 septembre 1904 avait autorisé le gouverneur général à étendre les dispositions du décret de 1902 à toutes les régions de l'île. Des arrêtés du gouverneur général avaient, en effet, défini en détail les pouvoirs des différentes autorités indigènes (7).

Un décret du 7 mars 1922 (8), modifiant celui du 9 mars 1902, avait conféré au gouverneur général le pouvoir d'organiser l'administration indigène de l'Imerina, ainsi que les attributions du personnel administratif indigène. Par la combinaison de ce décret avec celui du 30 septembre 1904, le gouverneur général s'est trouvé investi du pouvoir de remanier l'administration indigène de toute l'île.

Il a usé de ce pouvoir en rendant, le 13 janvier 1926 (9), un arrêté réorganisant l'administration indigène. Cet arrêté supprimait les gouverneurs et gouverneurs principaux, et ne connaissait plus, au-dessus des fokon'olona, que des chefs de cantons, le canton étant constitué par un groupement de villages. Ces chefs de canton réunissaient des attributions administratives, sanitaires, judiciaires et financières. Ils étaient officiers de l'état-civil, recevaient et enregistraient les contrats, tenaient à jour les registres de recensement, établissaient la liste des prestataires, contrôlaient l'exé-

(1) R. 1905, 1, 210.
(2) R. 1906, 1, 508.
(3) R. 1908, 1, 552.
(4) R. 1923, 1, 856.
(5) R. 1931.
(6) V. le chapitre IV (Droit public), § 158.
(7) Arrêtés des 5 juillet 1903 (R. 1904, 1, 460), 15 juin 1904 (R. 1904, 1, 462), pour l'Imerina et plusieurs autres provinces, du 31 décembre 1904 (R. 1906, 1, 20), pour la Côte Est et Nord, des 2 et 18 février 1911 pour Mananjary et Nossi-Bé, du 25 novembre 1915 (R. 1916, 1, 683) pour Tuléar. — Le personnel de l'administration indigène a été organisé par divers arrêtés, notamment par celui du 24 octobre 1911 (R. 1912, 1, 658).
(8) R. 1922, 1, 549.
(9) R. 1927, 1, 896 (modifié le 16 décembre 1926).

cution par les fokon'olona des obligations qui leur incombaient, veillaient à l'exécution des règlements sanitaires, exerçaient les fonctions d'officier de police judiciaire, établissaient les rôles des impôts indigènes et en assuraient le recouvrement, servaient de payeurs dans les localités où il n'en était pas établi.

Dans chaque chef-lieu de district et de poste administratif, il était établi un bureau d'administration indigène, qui administrait la circonscription sous le contrôle du chef du district.

Enfin les articles 9 et 10 de l'arrêté créaient dans chaque district un conseil des notables, comprenant un délégué titulaire et un délégué suppléant par cantons, *élus* pour deux ans par l'ensemble des chefs de village du canton, et présidé par le chef de district. Le conseil, convoqué au moins une fois par an, devait émettre des vœux sur les sujets qu'il désirait soumettre à l'administration, et donner son avis sur les modifications aux limites des cantons, sur le taux de rachat, et le plan de campagne des prestations, sur la fixation de salaire moyen de la main d'œuvre indigène, sur la création ou la suppression des marchés, sur la modification du taux et de l'assiette des impôts, et sur toutes autres questions qui lui seraient soumises par le chef de district.

La suppression des gouverneurs indigènes faisait passer la haute administration sous le contrôle et même aux mains de l'autorité française. Aussi un nouvel arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927 (1), rendu tant en vertu de ses pouvoirs généraux que des pouvoirs résultant de l'article 2 du décret du 25 décembre 1925 (2), l'autorisant à transférer aux subordonnés des chefs de service et aux chefs de district les pouvoirs attribués par les règlements aux chefs de service et aux chefs de province, avait-il remanié l'administration territoriale de toute la colonie, Comores exceptées, en établissant partout des fonctionnaires français. A cet effet, le territoire de la colonie était divisé en 6 régions, les régions correspondant aux anciennes provinces. Les régions étaient elles-mêmes divisées en provinces, le nom de provinces étant attribué aux anciens districts. Il était en outre institué, dans certaines parties des provinces, des subdivisions, et un peu partout des postes de contrôle. Chaque région était placée sous l'autorité d'un administrateur supérieur ; chaque province avait pour chef un administrateur. Au-dessous d'eux, des chefs de subdivision et des chefs de poste complétaient la hiérarchie.

L'arrêté du 15 novembre 1927 a été abrogé et remplacé par un arrêté du 12 novembre 1930 (3), modifié lui même par arrêté du 26 décembre 1930 (4). Les régions sont portées au nombre de 8 : Tananarive, Fianarantsoa, Fort-Dauphin, Tamatave, Diégo-Suarez, Majunga, Tuléar et Morondava. Elles sont divisées en provinces (au nombre de 29) et en districts, suivant un tableau annexé à l'arrêté. Les districts sont à leur tour divisés en cantons qui comprenant plusieurs fokontany ; les gouvernements sont

(1) R. 1928, 1, 562 (modifié le 16 juin 1928, R. 1929, 1, 588).
(2) R. 1926, 1, 332.
(3) R. 1931. Modifié le 21 mars 1931 (J. O. Madag. 4 avril 1931).
(4) J. O. Madagascar, 3 janv. 1931.

constitués par les groupements des plusieurs cantons. La hiérarchie administrative comprend donc des chefs de province, des chefs de district et des chefs de poste, dont les attributions sont énumérées dans le plus grand détail.

D'autre part, revenant sur les dispositions de l'arrêté du 13 janvier 1926, l'arrêté du 12 novembre 1930 rétablit les gouverneurs indigènes, au nombre de 165, d'après le tableau annexé, et l'arrêté du 26 décembre 1930 détaille les attributions de ces gouverneurs.

Un décret du 21 décembre 1928 (1) a créé des budgets régionaux, et délégué au gouverneur général le pouvoir d'établir des conseils régionaux, ce qu'il a fait par arrêté du 6 novembre 1930 (2). Ce sont des conseils mixtes, où l'élément européen domine. Il en a été question plus haut (3).

Il n'existe pas à Madagascar d'assemblée indigène pour l'ensemble de la colonie : mais les indigènes envoient leurs délégués à la section indigène des délégations financières, qui ont été étudiées plus haut.

§ 85

Comores. — Aux Comores, l'administration indigène avait été réglementée, avant le rattachement à Madagascar, par arrêté de l'administrateur du 17 juillet 1909 (4), qui subdivisait les circonscriptions en cantons, administrés par des chefs de canton, et ceux-ci en villages, ayant à leur tête des chefs de village présentés par les habitants à l'approbation de l'administrateur.

Après le rattachement, trois arrêtés du gouverneur général du 27 janvier 1915 (5) ont organisé l'administration indigène de l'archipel sur le modèle de celle de la grande île. Cette administration comprend, aux termes du 1er arrêté, des gouvernements, des cantons et des villages. Le second arrêté organise, dans chaque village, un « ouatou akouba » ou conseil des notables, qui correspond au fokon'olona malgache et qui est investi à peu près des mêmes attributions. Enfin le 3e arrêté rend applicable aux Comores, avec une légère modification, l'arrêté du 31 décembre 1904, déterminant les attributions des fonctionnaires de l'administration française et indigène dans les provinces de la Côte Est et Nord de Madagascar.

Ces arrêtés sont restés en vigueur depuis l'arrêté du 13 janvier 1926 précité, qui a remanié l'administration indigène dans la grande île, mais qui, aux termes exprès de son article 12, n'a pas d'application aux Comores.

---

(1) R. 1929, 1, 256.
(2) R. 1931. — Un arrêté du même jour est relatif aux budgets régionaux. — Modifié le 25 avril 1931 (J. O. Madag. 2 mars 1931).
(3) V. § 55.
(4) R. 1911, 1, 76.
(5) R. 1916, 1, 633, 634 et 640.

SECTION XII.

Administration centrale

§ 86

Ministère des colonies. — Pendant une très longue période, suivant une tradition qui remonte à l'ancien régime, l'administration centrale des colonies a appartenu au ministre de la marine.

Un décret du 14 novembre 1881 créait un sous-secrétariat d'Etat des colonies et le rattachait au ministère du commerce. Ce rattachement n'eut qu'une existence éphémère. Dès le 30 janvier 1882, un nouveau décret nommait un ministre de la marine et des colonies et lui adjoignait un sous-secrétaire d'Etat aux colonies. Sauf deux courtes interruptions, cette organisation dura jusqu'au décret du 14 mars 1889, qui rattachait de nouveau au ministère du commerce les services relevant de l'administration centrale des colonies, et nommait un sous-secrétaire d'Etat aux colonies dépendant de ce ministère. Après un court retour au ministère de la marine (8 mars 1892), les colonies revenaient au ministère du commerce par décret du 11 janvier 1893.

L'institution d'un sous-secrétaire d'Etat aux colonies, à quelque ministère qu'il fût d'ailleurs rattaché, ne tarda pas à donner lieu à des difficultés d'ordre juridique. Les attributions du sous-secrétaire d'Etat avaient été déterminées par des arrêtés ministériels. Un arrêt du Conseil d'Etat du 27 juillet 1888 (1) avait décidé que ces délégations de pouvoirs étaient illégales, aucun ministre ne pouvant déléguer le droit de prendre des arrêtés ou autres décisions sans y être autorisé par une loi ou par un décret. A la suite de cet arrêt, un décret du 19 mars 1889 conféra au sous-secrétaire d'Etat aux colonies la délégation générale de la signature du ministre pour tous les actes émanant de l'administration des colonies et pour toutes les nominations, sauf pour les actes ou nominations qui devaient être soumis à l'approbation du Président de la République. La légalité de ce décret fut encore contestée : mais le Conseil d'Etat en reconnut la validité à plusieurs reprises (2). Les conclusions du commissaire du gouvernement (M. Romieu), qui traitent la question à fond, expliquent que le droit du Chef de l'Etat de répartir les fonctions et de créer des ministères ou des subdivisions de ministères n'a de limites que celles qui résultent de la loi, spécialement des lois constitutionnelles sur la responsabilité ministérielle, qui s'opposent à la délégation des pouvoirs dont l'exercice met en jeu cette responsabilité ; c'est pourquoi le décret du 19 mars 1889 avait réservé les actes

(1) Recueil Lebon, p. 662.

(2) Arrêts des 22 janvier 1892 (au recueil Lebon, p. 30) ; 11 mars 1892 (*ibid.*, p. 262) ; 29 avril 1892 (*ibid.*, p. 408) ; 2 décembre 1892 (*ibid.*, p. 836).

soumis à la signature du Président de la République, la responsabilité du ministre se substituant, pour ces actes, à celle du Chef de l'Etat. Par suite, le sous-secrétaire d'Etat pouvait prendre des décisions en toute matière, et ces décisions pouvaient être directement frappées de recours pour excès de pouvoir (1). Mais la responsabilité ministérielle reposait tout entière sur le ministre seul.

Cette situation ne pouvait se prolonger sans inconvénients, et l'importance croissante des colonies ne permettait plus d'en attribuer l'administration à un simple sous-secrétariat d'Etat. Un ministère des colonies fut créé par loi du 20 mars 1894 (2).

Les protectorats de l'Indo-Chine avaient déjà été détachés du ministère des affaires étrangères pour être rattaché au département de la marine et des colonies, par décret du 17 octobre 1887. Ce rattachement avait constitué le préliminaire nécessaire à la création, par décret du même jour, du gouvernement général. Le décret du 20 du même mois laissait pourtant encore diverses attributions au ministère des affaires étrangères. Il participait aux propositions de nomination du gouverneur général, des résidents supérieurs et résidents, dont il recevait les rapports ; son assentiment était nécessaire pour entreprendre une opération militaire ou modifier une circonscription. Ces dispositions ont été expressément abrogées par l'article 10 du décret du 21 avril 1891, qui a remanié celui du 17 octobre 1887 sur les pouvoirs du gouverneur général.

Le protectorat de Madagascar est resté sous la dépendance du ministère des affaires étrangères jusqu'au décret du 11 décembre 1895, définissant les pouvoirs et attributions du résident supérieur et spécifiant qu'il relève du ministère des colonies. La loi du 6 août 1896, qui a déclaré Madagascar colonie française, a définitivement réglé la question.

Les territoires à mandat du Cameroun et du Togo ont été placés dès le début dans la dépendance du ministre des colonies (3).

L'Algérie, qui a été réunie pendant deux ans aux autres colonies sous l'autorité d'un ministre « de l'Algérie et des colonies » (24 juin 1858 au 24 novembre 1860), en a toujours été séparée depuis. Des raisons politiques, géographiques, économiques, ethnographiques, s'opposent à la réunion des possessions méditerranéennes et des colonies proprement dites sous la même administration. La distinction se traduit par ce fait saillant que la législation algérienne est entièrement distincte de la législation coloniale, alors que cette dernière renferme quantité de textes communs à toutes les colonies,

(1) Il en résultait cette conséquence notable que le sous-secrétaire d'Etat pouvait signer une décision refusant une pension, mais non une proposition de décret qui l'accordait.

(2) Cette loi, la première qui ait créé un ministère, ôte au Chef de l'Etat une partie des pouvoirs que lui reconnaissait le commissaire du gouvernement dans ses conclusions précitées.

(3) Pour le Cameroun, décret du 7 avril 1916 (R. 1916, 1, 526). Pour le Togo, décret du 4 septembre 1916 (R. 1917, 1, 2).

aussi bien à l'Indo-Chine qu'à l'Afrique équatoriale ou à Madagascar, ou copiés les uns sur les autres.

Les protectorats de la Tunisie et du Maroc et le territoire à mandat de la Syrie sont, à plus forte raison, soustraits à l'administration coloniale (1).

Comme tous les ministres, le ministre des colonies représente l'Etat dans les affaires qui dépendent de son ministère, et le représente seul (2) dans la métropole.

Un décret du 22 novembre 1911, remplacé depuis par un décret du 20 mai 1925 (3), a autorisé le ministre des colonies à déléguer au directeur du personnel et de la comptabilité à l'administration centrale du ministère la signature, tant des ordonnances directes que des ordonnances portant ouverture de crédits aux ordonnateurs secondaires.

Un décret du 3 novembre 1929 a nommé un sous-secrétaire d'Etat au ministère des colonies, dont les attributions ont été définies par décret du 15 du même mois (4), complété par décret du 27 janvier 1931 (5). Ces attributions comprennent : 1° les questions ayant trait à la protection sanitaire des populations coloniales ; 2° les questions ayant trait au développement de l'enseignement dans les colonies ; 3° le contrôle et l'administration de l'agence générale et de ses services annexes ; 4° les agences économiques et l'organisation de la propagande coloniales ; 5° le conseil économique et le conseil de législation du conseil supérieur des colonies ; 6° les questions intéressant l'organisation et le recrutement des grandes écoles dépendant du ministère des colonies ; 7° toutes les affaires que le ministre renvoie à son examen et à sa décision. Ces attributions sont exercées sous la haute direction du ministre. Le sous-secrétaire d'Etat assiste le ministre et le remplace dans la préparation et la discussion du budget colonial et des projets de loi intéressant les colonies. Il a la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes les affaires de son ressort et celles que le ministre renvoie à sa décision. Il peut sous-déléguer sa signature dans les conditions prévues par les règlements organiques.

§ 87

Comités consultatifs. — Plusieurs comités consultatifs ont été constitués au ministère des colonies.

Un décret du 4 décembre 1911 (6), modifié le 4 juin 1913 (7),

(1) Le mandat sur la Syrie est un mandat A, différent du mandat sur le Cameroun et le Togo, qui sont des mandats B (Art. 22 du traité de Versailles, R. 1920, 1, 550).

(2) Conseil d'Etat, 27 juillet 1888 (au recueil Lebon, p. 662) ; 25 avril 1890 (*ibid.*, p. 410). V. sur la représentation de l'Etat dans les colonies, la section III ci-dessus (§§ 34 et 35).

(3) R. 1925, 1, 558.

(4) R. 1930, 1, 26.

(5) R. 1931.

(6) R. 1912, 1, 161.

(7) R. 1913, 1, 595.

a créé un comité permanent de la législation coloniale, du travail et de la prévoyance sociale, comprenant une commission centrale composée de compétences diverses, et des sections annexes, et chargée d'élaborer la législation spéciale et de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministre.

Un décret du 18 janvier 1895 a institué un comité supérieur consultatif de l'instruction publique, chargé de faire des propositions en ce qui concerne l'organisation du service de l'instruction publique dans les colonies, l'organisation de l'enseignement, les programmes, les livres et les méthodes, et de donner son avis sur les questions posées par le ministre. La composition de ce comité a été modifiée par décrets des 18 juin 1897, 19 octobre 1906 (1), 7 avril 1907 (2), 19 mars 1912 (3), et 8 mai 1919 (4). Ce dernier décret, qui a porté à 42 le nombre des membres du comité, en a élargi les attributions et institué dans son sein trois commissions spéciales ou sections.

Un comité des travaux publics a été institué par décret du 21 novembre 1894, modifié les 20 mai 1896, 31 juillet 1897, 13 décembre 1898, 12 décembre 1899 (5), 1er mars 1901 (6), 26 novembre 1919 (7), 29 novembre 1928 (8), et 8 février 1930 (9). Un autre comité consultatif, dit de règlement amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitures y afférentes, a été créé par décret du 26 août 1910 (10), modifié le 2 mars 1928 (11).

Une commission consultative sur les demandes de concession a été instituée par décret du 13 juillet 1898 (12), et remaniée par décrets des 13 novembre 1899 (13), 21 octobre 1910, 2 septembre 1912 (14), 4 août 1922 (15) et 21 octobre 1927 (16). Ce dernier décret, qui réorganise complètement la commission, lui confère pour attributions de donner son avis 1° sur toutes les demandes de concessions coloniales dont l'examen est réservé au pouvoir central ; 2° sur les conventions ou traités à passer en cette matière avec les particuliers ou les sociétés, ainsi que sur les décrets ou arrêtés y afférents; 3° sur tous projets de règlements concernant l'organisation domaniale et foncière et l'octroi des concessions dans les colonies. Elle est composée de 38 membres

(1) R. 1907, 1, 74.
(2) R. 1907, 1, 201.
(3) R. 1918, 1, 335.
(4) R. 1919, 1, 600.
(5) R. 1900, 1, 45.
(6) R. 1901, 1, 71.
(7) R. 1920, 1, 221.
(8) R. 1929, 1, 172.
(9) R. 1911, 1, 90.
(10) R. 1928, 1, 404.
(11) R. 1930, 1, 219.
(12) R. 1898, 1, 183.
(13) R. 1900, 1, 2.
(14) R. 1913, 1, 10.
(15) R. 1923, 1, 263.
(16) R. 1928, 1, 9.

et divisée en deux sections, qui se répartissent géographiquement les colonies, la seconde étant exclusivement affectée à l'Indo-Chine et aux colonies du Pacifique.

L'étude des questions indigènes a également été confiée à une commission spéciale. Le 19 mars 1909, un arrêté interministériel créait une commission interparlementaire et administrative, remaniée par arrêtés des 26 mai et 28 octobre 1909 et 19 octobre 1910, chargée d'étudier les conditions de la colonisation dans les pays d'Afrique et d'Asie, en vue de leur amélioration pour la sauvegarde et l'éducation des races indigènes. Il parut bientôt nécessaire de créer un organe spécial au ministère des colonies. Le comité consultatif des affaires indigènes fut institué par décret du 14 mai 1913 (1), modifié le 2 décembre suivant (2). Ce comité, composé d'une soixantaine de personnes, est chargé 1° de recevoir communication de tous dossiers d'enquêtes aux colonies sur la politique de la France à l'égard des races indigènes, son orientation et ses résultats ; 2° d'établir, au vu de ces dossiers, un état de la législation en vigueur, de la politique suivie et des réformes demandées et de rédiger tous questionnaires complémentaires ; 3° de donner un avis sur toutes questions se rapportant à ces objets, qui lui seraient soumises par le ministre.

Enfin un comité consultatif du contentieux, composé de 14 jurisconsultes, a été institué par décret du 9 mars 1896, modifié les 30 janvier et 11 mai 1897, 22 mars 1902 et 4 juillet 1913 (3).

De nombreuses commissions, constituées par arrêtés du ministre, fonctionnent aussi au ministère.

§ 88

Conseil supérieur des colonies. — A côté des comités et commissions énumérés ci-dessus, et même antérieurement à leur institution, un conseil en partie électif, investi d'attributions très étendues, bien que toujours consultatives, a été institué, sous le nom de Conseil supérieur des colonies, par décret du 29 mai 1890, complètement réorganisé aujourd'hui par décret du 28 septembre 1920 (4), qui abroge toute la législation précédente, et qui a été modifié à son tour par divers décrets aujourd'hui abrogés et en dernier lieu par les décrets des 23 janvier et 30 avril 1929 (5), et 14 août 1930 (6), qui réglementent seulement les élections.

Le Conseil supérieur des colonies, qui a pour mission «de fournir des avis sur les questions et projets intéressant le domaine colonial français que le ministre soumet à son examen », se compose de trois corps consultatifs qui se réunissent et délibèrent séparément,

(1) R. 1913, 1, 501.
(2) R. 1914, 1, 244.
(3) R. 1913, 1, 769.
(4) R. 1921, 1, 109. — Depuis 1886, le Conseil supérieur avait cessé d'être convoqué et n'existait que sur le papier.
(5) R. 1929, 1, 285.
(6) R. 1931, 1, 25.

mais qui peuvent toutefois se réunir en assemblée plénière depuis le décret du 6 octobre 1925. Ces trois corps, qui constituent en réalité autant de conseils distincts, sont le haut conseil colonial, le conseil économique des colonies et le conseil de législation coloniale.

Le haut conseil colonial, présidé par le ministre lui-même, et composé des anciens ministres des colonies, des anciens gouverneurs généraux et d'un représentant de chacun des ministres des affaires étrangères, de la guerre et de la marine, est une sorte de sénat, mais consultatif, appelé à donner son avis « sur les problèmes concernant l'administration générale, l'organisation politique et militaire, le statut indigène et le développement d'ensemble des colonies et pays de protectorat. »

Le conseil économique des colonies est proprement l'assemblée élective. Il est composé des sénateurs et députés des colonies et des délégués élus des colonies, auxquels il est adjoint 1° des compétences spéciales ; 2° le directeur de l'agence générale des colonies et les directeurs des agences économiques des gouvernements coloniaux ; 3° des représentants de chacun des départements du commerce, des finances, de l'agriculture, de la marine marchande, des travaux publics, du travail et de l'instruction publique, désignés par le ministre dont ils relèvent. Ce conseil se divise en sept sections, qui peuvent délibérer, s'il en est besoin, en réunion de deux ou plusieurs sections ou en séance plénière. Le conseil est appelé à donner son avis « sur les questions et projets intéressant la mise en valeur des colonies et des pays de protectorat, ainsi que l'expansion commerciale, industrielle et agricole de la France dans ses possessions ».

Le conseil de législation coloniale est composé de membres choisis « parmi les personnalités métropolitaines et coloniales qualifiées par leur expérience et leurs connaissances juridiques et administratives », auquel sont adjoints quatre magistrats ou fonctionnaires désignés par les ministres de la justice et des finances, le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes. Les sénateurs, députés ou délégués des colonies sont membres de droit de ce conseil (1).

Le conseil supérieur peut se réunir en assemblée plénière pour délibérer sur des questions qui lui sont soumises par le ministre, mais qui ont d'abord été examinées par le conseil économique ou le conseil de législation. Les avis du haut conseil colonial ne sont jamais portés à l'assemblée plénière. Les membres du haut conseil peuvent assister, avec voix délibérative, aux séances des autres conseils.

Un décret du 10 juin 1926 (2) a institué une section permanente du Conseil supérieur, composée de vingt membres du conseil

(1) Art. 36 du décret du 23 janvier 1929. — Aux termes de l'article 5 du décret du 28 septembre 1920, les sénateurs, députés et délégués élus étaient seulement convoqués aux séances dans lesquelles le conseil de législation examinait les questions intéressant les colonies qu'ils représentaient.

(2) R. 1926, 1, 492.

désignés par le ministre, et pouvant émettre des avis sur toutes les questions qui lui sont soumises.

Le ministre nomme les présidents et vice-présidents du conseil économique et de ses sections, et ceux du conseil de législation coloniale. Il nomme tous les membres du Conseil supérieur autres que les membres élus et les membres de droit. Il peut enfin, après avis des gouverneurs généraux ou gouverneurs, appeler à siéger au Conseil supérieur des personnalités indigènes, à titre de représentants des populations autochtones, et déterminer les conditions dans lesquelles ces indigènes prendront part aux sessions du conseil.

Les eléctions des délégués au Conseil supérieur des colonies ont été réglementées à nouveau et en détail par un décret du 23 janvier 1929 (1). Ces délégués, au nombre de 14, sont répartis entre les colonies ou régions suivantes : — Guinée française. — Côte d'Ivoire. — Dahomey. — Soudan français et Haute-Volta. — Afrique équatoriale française. — Madagascar (région Est). — Madagascar (région Ouest). — Madagascar (Archipel des Comores). — Nouvelle-Calédonie. — Etablissements français de l'Océanie. — Saint-Pierre et Miquelon. — Cambodge. — Annam. — Tonkin. — Ce sont les colonies et pays de protectorat qui n'ont pas de représentants au Parlement.

Il semble bien résulter de cete disposition, qui assure à chaque colonie une représentation distincte au Conseil supérieur, que le député ou le sénateur d'une colonie ne pourrait pas cumuler son mandat avec la qualité de délégué d'une des 14 régions ci-dessus. La question a été soumise une première fois au Conseil d'Etat, qui n'a pas eu à se prononcer, le mandat des délégués étant expiré lorsque l'affaire est venue à l'audience (2) ; une seconde fois, le Conseil d'Etat a examiné l'affaire au fond et s'est prononcé dans le sens de l'incompatibilité des deux mandats (3). A la suite de cet arrêt, un décret du 14 août 1930 (4) a disposé que les sénateurs et députés qui viendraient à être élus au Conseil supérieur ne siègeraient au conseil économique et au conseil de législation à titre de membres de droit, et ne prendraient part aux travaux de la section permanente qu'en cette dernière qualité. Ce décret autorise donc le cumul, tout en en restreignant les effets.

Les délégués sont élus pour 4 ans par les citoyens français âgés de 21 ans résidant depuis 6 mois dans la colonie, ou inscrits au rôle des patentes, des licences ou de la contribution foncière. Le décret du 23 janvier 1929 contient des prescriptions détaillées sur l'établissement des listes électorales, l'éligibilité et la procédure électorale, fort analogues aux règles de la métropole.

Le contentieux, en cette matière, appartient : — en ce qui concerne les déclarations de candidature, au chef de la colonie, sauf appel devant le conseil du contentieux administratif ; — en ce qui concerne les listes électorales, au maire ou au fonction-

(1) R. 1929, 1, 285.
(2) Arrêt du 1er août 1924 (R. 1929, 3, 40).
(3) Arrêt du 18 juillet 1930 (R. 1930, 3, 204).
(4) R. 1931, 1, 25.

naire qui a établi le tableau des additions et des retranchements, sauf appel au juge de paix ou au tribunal, et à défaut, à une commission composée du maire assisté des deux plus anciens conseillers municipaux, ou du chef de la circonscription, assisté de deux citoyens français : le jugement est en dernier ressort ; — en ce qui concerne les opérations électorales, au ministre des colonies, qui statue après avis du comité consultatif du contentieux et sauf recours au Conseil d'Etat.

Les gouverneurs généraux et gouverneurs fixent le montant de l'indemnité due aux délégués élus, ainsi que les indemnités et facilités de transport dont ils peuvent bénéficier.

Les colonies qui n'élisent pas de délégués au Conseil supérieur sont celles qui sont représentées au Parlement par des députés ou des sénateurs. Il est traité de cette représentation au chapitre du Droit public (1).

§ 89

Agence générale des colonies et agences économiques. — Les relations de l'administration centrale et des administrations locales ne sont pas seulement des relations de subordination. L'administration centrale a besoin d'une foule de renseignements économiques dont elle a à tenir compte, et les administrations locales, de leur côté, poursuivent dans la métropole une partie importante de leurs opérations, telles, notamment, que les marchés de fournitures ou de travaux publics, les commandes de matériel, etc... Aussi a-t-il été reconnu nécessaire de créer des organes spéciaux pour satisfaire ces besoins, et en ôter la charge aux bureaux du ministère.

Un décret du 14 mars 1899 (2) avait créé à Paris un « office colonial », ayant pour objet très restreint de centraliser et de mettre à la disposition du public les renseignements de toute nature concernant l'agriculture, le commerce et l'industrie des colonies françaises, et d'assurer le fonctionnement d'une exposition permanente du commerce colonial. Une loi du 18 février 1904 avait doté cet office de la personnalité civile. Un décret du 16 mars 1910 (3) avait refondu et amplifié celui de 1899, et ajouté notamment les « conditions du travail » à la liste des objets sur lesquels l'office était appelé à renseigner le public. Cet office a été très élargi, et constitué en « agence générale des colonies » par décret du 29 juin 1919 (4). Dès l'année suivante, l'article 67 de la loi du budget du 31 juillet 1920, et depuis toutes les lois de finances annuelles, ont mis à la charge des colonies et réparti entre elles une contribution aux dépenses d'entretien de l'agence (5).

---

(1) Section IV, §§ 155-156.
(2) R. 1899, 1, 99.
(3) R. 1910, 1, 257.
(4) R. 1919, 1, 618.
(5) R. 1921, 1, 26. — Cette contribution figurait déjà aux budgets précédents

L'agence générale des colonies répond à un double objet, et est divisée, à cet effet, en deux sections : un service de renseignements et un service administratif. Le service de renseignements est chargé de centraliser, de tenir à la disposition du public, et de faire connaître en France, par une propagande méthodique, les documents transmis par les gouvernements locaux ou leurs agences économiques, concernant les ressources des possessions françaises, le développement de leurs échanges avec la métropole, les facultés de placement affectés aux capitaux français, l'étude et la vulgarisation des produits coloniaux. Le service administratif a pour objet, dans l'intérêt du développement des rapports économiques des colonies et de la métropole, d'effectuer pour les colonies les commandes, achats, et en général les opérations administratives concernant la partie du budget de ces colonies qui s'exécute en France. Le fonctionnement de l'agence et de ses sections est assuré par un conseil d'administration de 18 membres, dont 8 représentent chacun une chambre de commerce de la métropole, et un directeur nommé par décret. La comptabilité de l'agence a fait l'objet d'un arrêté interministériel du 1er mai 1920 (1), modifié le 13 mai 1925 (2).

Comme il vient d'être dit, le décret qui a institué l'agence générale des colonies prévoit des agences économiques établies dans la métropole par les diverses colonies. Dès avant le décret du 29 juin 1919, une agence économique avait été créée pour l'Indo-Chine par arrêté du gouverneur général du 11 mai 1918 (3). L'Afrique équatoriale constitua également une agence par arrêté du gouverneur général du 1er décembre 1919 (4), l'Afrique occidentale par arrêté du gouverneur général du 20 janvier 1920 (5), remanié le 25 juin 1923 (6), Madagascar par arrêté du gouverneur général du 14 avril 1920 (7). Un arrêté du ministre des colonies du 3 octobre 1923 (8) a institué une agence économique commune aux territoires africains sous mandat.

L'institution des agences économiques a même, reçu des applications locales pour les services intercoloniaux. Le gouverneur de la Réunion en a créé une à Madagascar par arrêté du 7 mai 1920 (9), et le gouverneur général de l'Afrique occidentale a institué, par

---

sous la rubrique de « contribution aux dépenses d'entretien des sections du service administratif colonial spécialement affectées à l'exécution des opérations d'achat de matériel pour le compte des budgets locaux » (art. 17 de la loi de finances du 12 août 1919 (R. 1920, 1, 22).

(1) R. 1920, 1, 816.

(2) R. 1925, 1, 557.

(3) R. 1919, 1, 381. — Arrêtés modificatifs des 1er octobre 1919 (R. 1921, 1, 120) et 25 février 1921 (R. 1922, 1, 610).

(4) R. 1920, 1, 163. — Arrêté modificatif du 27 avril 1920 (R. 1921, 1, 267). — Un arrêté du 10 mai 1923 (R. 1924, 1, 94) a adjoint à l'agence un comité consultatif.

(5) R. 1921, 1, 470. —

(6) R. 1924, 1, 322.

(7) R. 1921, 1, 810. — Arrêté modificatif du 24 novembre 1926 (R. 1928, 1, 505).

(8) R. 1923, 1, 798.

(9) R. 1922, 1, 176.

arrêté du 1er juin 1922 (1) une « agence des colonies », chargée d'effectuer à Dakar, pour le compte des colonies du groupe, toutes les opérations intéressant le personnel de passage, les achats sur place et le transit du matériel.

Le statut du personnel de l'agence générale des colonies a été fixé par décret du 23 septembre 1919 (2).

§ 90

Inspection des colonies. — Les relations entre l'administration centrale et les administrations locales sont encore assurées, à un tout autre point de vue, et en ce qui concerne particulièrement l'exacte observation, par les autorités locales, des règlements et des ordres émanés du gouvernement central, par le corps spécial de l'inspection des colonies.

Au temps où les colonies étaient rattachées au ministère de la marine, un décret du 23 juillet 1879 avait déjà institué une inspection des services administratifs et financiers de la marine et des colonies. Dès avant la constitution du ministère des colonies, mais au temps du sous-secrétariat d'Etat, un décret du 20 juillet 1887 avait créé « un service spécial chargé de la centralisation de l'inspection aux colonies et du contrôle de l'administration centrale des colonies », service restant confié provisoirement aux inspecteurs de la marine. Dès le 25 novembre 1887, cette organisation faisait place à un corps spécial, celui de l'inspection des colonies, ayant pour mission, aux termes du décret de ce jour, « de sauvegarder les intérêts du trésor et les droits des personnes, et de constater dans tous les services l'observation des lois, décrets, règlements et décisions qui en régissent le fonctionnement administratif ».

Modifié d'abord par décrets des 9 août 1889, 3 février 1891 et 23 février 1898 (3), le décret du 25 novembre 1887 avait reçu une consécration législative. L'article 54 de la loi de finances du 25 février 1901 (4) chargeait le personnel de l'inspection des colonies du contrôle de l'administration des services civils coloniaux, tant dans la métropole qu'aux colonies ou pays de protectorat, contrôle défini dans les mêmes termes que par le décret, et devant s'exercer sur tous les services civils et financiers, dans le commissariat colonial et le service de santé des colonies, dans tous les services militaires et dans tous les établissements et services spéciaux placés sous l'autorité directe ou la surveillance du ministre des colonies. Il était spécifié que les inspecteurs des colonies ne relèvent que du ministre des colonies, agissent comme ses délégués directs, et lui adressent leurs rapports. Ils devaient avoir une hiérarchie propre. Il était renvoyé à des règlements d'adminis-

(1) R. 1923, 1, 406.
(2) R. 1920, 1, 43.
(3) R. 1898, 1, 78.
(4) R. 1901, 1, 66. Modifié par l'article 58 de la loi du 22 avril 1905 (R. 1905, 1, 250).

tration publique pour établir tant les règles de cette hiérarchie que celles du fonctionnement du contrôle.

L'article 80 de la loi de finances du 31 mars 1903 (1) assimilait, d'une manière générale, le corps de l'inspection des colonies au corps du contrôle de l'administration de l'armée, et décidait que ce corps se recruterait par voie de concours entre les auditeurs au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, les fonctionnaires civils coloniaux satisfaisant à certaines conditions, et les officiers des troupes coloniales ayant au moins le grade de capitaine.

A la suite et en exécution de ces dispositions législatives, un règlement d'administration publique du 15 septembre 1904 (2) détermina les règles du concours, les conditions de nomination des inspecteurs, et le fonctionnement du service. Les cadres du corps de l'inspection des colonies avaient été fixés par l'article 19 de la loi du 31 décembre 1917 (3).

Le décret de 1904 a été remplacé par le décret du 1er avril 1921 (4), aujourd'hui seul en vigueur, mais modifié en plusieurs points par décrets des 29 décembre 1925 (5) et 31 juillet 1926 (6). L'article 251 de la loi de finances du 13 juillet 1925 (7) a modifié la composition du cadre.

Aux termes du décret du 1er avril 1921, le service de l'inspection est sous les ordres du ministre. Il a à sa tête un inspecteur général qui prend le titre de directeur du contrôle, et qui, en principe, change tous les deux ans. Le contrôle s'exerce tant sur l'administration centrale qu'aux colonies. Au ministère, il comporte l'examen des projets de décrets, d'arrêtés ou de décisions, de cahiers de charges, contrats ou engagements, de liquidation ou d'ordonnancement et autres affaires qui lui sont soumises par le ministre. La direction du contrôle peut demander communication de tous documents, et aucun renseignement ne peut lui être refusé. Aux colonies, le contrôle s'exerce par des missions d'inspection mobile composées d'un ou plusieurs inspecteurs. Les fonctionnaires de l'inspection en mission sont armés des pouvoirs les plus étendus. Ils ont accès à tous les documents, se font ouvrir tous les bureaux, caisses ou établissements quelconques, se font assister par des fonctionnaires, officiers ou agents qu'ils désignent, assistent à toutes les opérations administratives, provoquent la réunion des conseils administratifs, où l'inspecteur siège en face du président ; vérifient les caisses, contrôlent le fonctionnement des banques coloniales. Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération ; mais ils peuvent fermer provisoi-

(1) R. 1903, 1, 180.
(2) R. 1904, 1, 489. — Ce décret avait été modifié les 16 avril 1905 (R. 1905, 1, 248), 11 juin 1908 (R. 1908, 1, 385), 14 mai 1913 (R. 1913, 1, 503), 8 février 1918 (R. 1918, 1, 178), et 6 mars 1920 (R. 1920, 1, 564).
(3) R. 1918, 1, 9. — V. aussi l'article 58 de la loi de finances du 22 avril 1905 (R. 1905, 1, 250).
(4) R. 1921, 1, 589.
(5) R. 1926, 1, 260.
(6) R. 1926, 1, 674.
(7) R. 1926, 1, 4.

rement les mains aux comptables et apposer les scellés sur les pièces présentées en cours de vérification. La haute situation de ces fonctionnaires se manifeste par ce trait que le chef de mission, à son arrivée, fait au gouverneur général, gouverneur, lieutenant-gouverneur ou résident supérieur une visite qui doit lui être rendue dans les 24 heures.

Les inspecteurs des colonies ne doivent pas être confondus avec les directeurs du contrôle financier institués par les décrets du 22 mars 1907 (1) auprès des gouverneurs généraux de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale et de Madagascar. Ces directeurs exercent un contrôle permanent et purement financier, analogue à celui qui fonctionne auprès de chaque ministre pour les dépenses engagées. Ces fonctionnaires, dont la situation est régie par le décret du 27 mai 1911 (2), sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des finances, après avis du ministre des colonies, parmi les inspecteurs des finances, les conseillers référendaires à la Cour des comptes, les agents supérieurs de l'administration centrale des finances ayant au moins le grade de chef de bureau, ou parmi les inspecteurs des colonies.

(1) R. 1907, 1, 197.
(2) R. 1911, 1, 474.

CHAPITRE III

LÉGISLATION

par MM. Blondel, G. Marcille et Dareste

SECTION 1re

Le pouvoir législatif métropolitain.

§ 91

Historique. — Ainsi qu'il a été expliqué au chapitre Ier (1), les colonies étaient considérées, sous l'ancien régime, non seulement en France, mais encore dans les pays étrangers, comme dépendant directement de la Couronne, et constituant un domaine particulier que le souverain gouvernait et administrait, dont il disposait et pour lequel il légiférait, sans être astreint à aucune des règles, s'il s'en trouvait, qui, dans la métropole, auraient pu gêner son action ou restreindre ses pouvoirs. Notamment, comme il n'existait rien aux colonies qui ressemblât à des « coutumes », écrites ou non, l'autorité royale a légiféré, dès l'origine, aussi bien sur le droit civil que sur le gouvernement, l'administration, le commerce ou les douanes. C'est ainsi que les colonies ont été soumises à la coutume de Paris.

Constitution du 3 septembre 1791. — La constitution du 3 septembre 1791 n'était faite que pour la métropole. L'article final déclarait que les colonies n'y étaient pas comprises, bien que faisant partie de l'empire français. Le décret des 8-10 mars 1790 avait invité toutes les colonies à faire connaître leurs vœux sur la constitution, la législation et l'administration qui leur conviendraient. Les assemblées coloniales, existantes ou à créer, devaient rédiger des projets qui seraient soumis à l'assemblée nationale pour être examinés et décrétés par elle, et présentés à l'acceptation et à la sanction du roi. Le 15 juin 1792, un nou-

(1) § 1.

veau décret, rendu pour Saint-Domingue, mais étendu ensuite à toutes les colonies par décret du 28 septembre suivant, avait rédigé une longue « instruction », destinée aux assemblées locales, pour leur proposer un projet de constitution, répartissant le pouvoir législatif entre le corps législatif et les assemblées coloniales. Ces propositions n'eurent aucune suite, et le régime législatif des colonies fut provisoirement réglé par le décret des 24-28 septembre 1791, qui ne laissait aux assemblées locales que le pouvoir de légiférer sur l'état des personnes non libres et l'état politique des hommes de couleur et nègres libres, le tout sous la sanction du roi. Toutes les autres lois devaient être faites par l'assemblée nationale du royaume, mais après avoir reçu le vœu des assemblées coloniales. Il n'était fait exception que pour les lois concernant le commerce, la défense des colonies, la guerre et la marine, ainsi que pour les lois pénales, qui devaient être édictées par l'assemblée nationale, discrétionnairement.

C'était le système de la législation distincte, mais réservée, en presque totalité, à l'assemblée métropolitaine, à laquelle un pouvoir absolu était même attribué en ce qui concerne la défense, le droit pénal et le commerce, c'est-à-dire les douanes, matières sur lesquelles les assemblées locales n'avaient même pas à être consultées.

Constitutions des 5 fructidor an III et 24 frimaire an VIII. — La constitution du 5 fructidor an III prit le contrepied de ce système. L'article 6 déclarait les colonies françaises partie intégrante de la République, et soumises à la même loi constitutionnelle. La loi du 12 nivôse an VI, concernant l'organisation constitutionnelle des colonies, faisait des colonies des départements assimilés à ceux de la métropole et régis par les mêmes lois (1). Ce principe s'étendait non seulement aux lois à venir, mais aussi aux lois déjà en vigueur en France, qui devaient recevoir exécution aux colonies aussitôt après leur publication par affiche (2). L'article 31 abolissait expressément tous les édits et autres actes de l'autorité royale contraires aux principes de la Constitution, notamment ceux qui concernaient les non-catholiques et les esclaves.

La constitution du 24 frimaire an VIII revint au principe de la constitution de 1791. L'article 91 portait que : « le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales ».

Tous ces textes sont, d'ailleurs, restés à peu près lettre morte, à raison de l'état de guerre qui avait séparé les colonies de la métropole. Dans certaines colonies, comme à Bourbon, l'assem-

(1) Art. 28 : « Les lois rendues, soit dans la partie de l'administration civile, militaire, soit dans l'ordre judiciaire, pour les départements continentaux, sont applicables aux colonies ». — C'est ainsi que la loi du 13 brumaire an V sur la manière de procéder au jugement des délits militaires a étendu de plein droit son autorité aux colonies dès son origine (Crim. rej. 21 sept. 1850, B. cr. 328, p. 487 ; 27 sept. 1850, B. cr. 335, p. 499).

(2) Art. 32 : « Les lois actuellement exécutées en France, et qui n'ont point encore été publiées dans les colonies, ne seront obligatoires pour les citoyens que du moment de l'affiche au chef-lieu du département. »

blée locale créée en 1791 continua à fonctionner jusqu'au consulat. La plupart des colonies tombèrent à cette époque, plus ou moins longtemps, et à plusieurs reprises, sous la domination anglaise, et furent régies par des gouverneurs anglais (1).

§ 92

Pouvoirs législatifs des gouverneurs. — L'état de guerre, l'éloignement, la carence du législateur métropolitain, ont eu également pour conséquence que les gouverneurs des colonies ont rendu beaucoup d'arrêtés de caractère nettement législatif. C'est, notamment, par arrêtés que le code civil a été mis presque partout en vigueur. Ces arrêtés doivent être considérés comme réguliers et valables, sauf le cas d'opposition de la part de l'administration centrale (2), jusqu'au jour où chaque colonie a reçu l'ordonnance ou le décret organique limitant les pouvoirs du gouverneur (3). Le même principe s'est appliqué, à une époque plus récente, aux colonies nouvelles, tant que le décret organique délimitant les pouvoirs n'est pas intervenu : par exemple, en Nouvelle-Calédonie et en Océanie. Il se fondait, d'ailleurs, en ce qui concerne ces colonies, sur un texte précis : l'article 7 de l'ordonnance du 28 avril 1843, prise pour les Marquises, qui investissait le gouverneur de pouvoirs très étendus, et qui a été déclaré applicable à l'Océanie et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 14 janvier 1860 (4).

---

(1) Les lois françaises ont été rétablies, en 1914, telles qu'elles existaient en 1789, ainsi que le code civil, en vertu d'instructions ministérielles auxquelles le gouverneur de la Martinique n'a pas pu légalement contrevenir (Cour d'appel de la Martinique, 15 juillet 1841, D. Rép. v° Org. des colonies, n° 46).

(2) V. en ce sens Req. rej. 2 juillet 1839, D. Rép. v° Organisation des colonies, n° 143, qui en donne cette double raison que la délégation du pouvoir législatif, par le gouvernement aux gouverneurs, doit être présumée, et que d'ailleurs il n'aurait appartenu qu'au gouvernement seul d'annuler leurs arrêtés et de les réformer. Ce dernier motif, qui n'a plus aucune valeur aujourd'hui, était tout à fait conforme à la doctrine régnante au début du XIXe siècle sur l'interprétation et l'appréciation de validité des actes de l'administration, alors même que ces actes avaient le caractère législatif. Cette doctrine a régné en jurisprudence jusqu'à la loi du 1er avril 1837, qui a aboli le référé législatif. — V. aussi les arrêts cités par Dalloz, Rép. v° Organisation des colonies, n° 45. Un arrêt de rejet de la Chambre civile du 8 décembre 1858 (D. 59, 1, 73), a déclaré applicable à la Guadeloupe le code de commerce, mis en vigueur dans la colonie par arrêté du gouverneur du 15 septembre 1808, pris en vertu des ordres de l'Empereur. Un arrêt de la Chambre des requêtes du 16 décembre 1834 (Dall. loc. cit.) fait aussi état, pour Saint-Domingue, d'un arrêté des Consuls du 13 brumaire an X, qui avait investi le capitaine général Leclerc des pouvoirs législatifs.

(3) Art. 63 § 2 de l'ordonnance du 21 août 1825, reproduit depuis par toutes les ordonnances et décrets organiques. « Les lois, ordonnances et règlements de la métropole ne peuvent être rendus exécutoires dans la colonie que par notre ordre ».

(4) C'est ainsi que la loi du 21 avril 1810 sur les mines et le décret du 3 janvier 1813 ont été rendus applicables en Nouvelle-Calédonie par arrêtés du Gouverneur des 1er octobre 1859 (Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, sous Civ. cass. 31 octobre 1899, R. 1900, 3, 69 ; 15 novembre 1919, R. 1920, 3, 92), et 13 septembre 1873, qui ont été expressément abrogés, donc reconnus réguliers, par l'article 70 du décret du 22 juillet 1883.

§ 93

Charte du 4 juin 1914. — Les ordonnances. — La charte du 4 juin 1914, reproduisant, avec un mot de plus, la disposition de la constitution de l'an VIII, portait, en son article 73, que « les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers ». Ce terme de « règlements » visait sans doute les ordonnances royales, qui furent, sous la restauration, l'unique source de la législation coloniale, aucune loi n'ayant été rendue en exécution de l'article 73. L'ancien principe monarchique qui faisait des colonies le domaine de la couronne, retrouvait son application. Ce sont en effet des ordonnances exclusivement qui ont légiféré pour les colonies jusqu'en 1830. Les plus célèbres sont celles qui ont été rendues sous Charles X, notamment, celles des des 21 août 1825, 9 février 1827, et 27 août 1828, concernant le gouvernement de l'île Bourbon, des Antilles et de la Guyane ; celles des 30 septembre 1827, 24 septembre et 21 décembre 1828 sur l'organisation judiciaire des mêmes colonies ; celle du 31 août 1828 sur le mode de procéder devant les conseils privés ; celles des 19 décembre 1927, 12 octobre 1828 et 10 mai 1829 sur l'application du code d'instruction criminelle à l'île Bourbon, aux Antilles et à la Guyane ; celles des 30 décembre 1827, 29 octobre 1828 et 15 février 1829 appliquant le code pénal aux mêmes colonies ; celles du 31 décembre 1828, sur l'enregistrement aux Antilles et à la Guyane, et du 19 juillet 1829, sur le même objet, à l'île Bourbon. Malgré de nombreux remaniements et abrogations, une grande partie de ces textes sont encore en vigueur aujourd'hui.

Le caractère constitutionnel de ces ordonnances avait été très discuté. Il ne faisait pourtant pas de doute. Comme la charte de 1814 n'avait pas déterminé le domaine de la loi et celui du « règlement », rien ne s'opposait, en droit, à ce que l'autorité royale étendît ce dernier jusqu'à l'extrême limite, alors surtout que ce procédé était conforme aux traditions. On ne pouvait faire au gouvenement que le reproche d'incorrection, pour n'avoir, ni cherché à délimiter les sphères respectives de la loi et de l'ordonnance, ni, en fait, proposé aux chambres une seule loi concernant les colonies.

§ 94

Charte du 14 août 1830. — Loi du 24 avril 1833. — Ce procédé fut d'autant plus vivement condamné par l'opinion publique, après 1830, que la révolution de juillet avait été provoquée précisément par la même prétention royale, appliquée à la métropole. Aussi, en remaniant la charte, le 14 août 1830, eut-on soin de faire disparaître de l'article 73, devenu l'article 64, le mot de « règlements », et de réduire le texte à cette disposition : « les colonies sont régies par des lois particulières ». Dès le 24 avril 1833, une loi spéciale sur le « régime législatif des colonies » appliquait et développait le principe posé par la charte, en ce qui concernait les Antilles, l'île Bourbon et la Guyane.

Il est remarquable que le pouvoir législatif, si jalousement revendiqué par les Chambres, était, en vertu de cette loi, délégué en grande partie. Aux termes de l'article 4, l'autorité législative ordinaire, qui s'exerçait dans toutes les matières non réservées expressément à l'autorité supérieure, était le Conseil colonial, dont les décisions prenaient le nom de décrets coloniaux et étaient soumis à la sanction royale. Ainsi, le pouvoir législatif appartenait, en principe, à une assemblée locale : disposition qui ne se retrouve dans aucun autre texte, ni antérieur, ni postérieur (1).

Les exceptions, il est vrai, étaient nombreuses. L'article 2 énumérait cinq matières réservées au « pouvoir législatif du royaume » ; les droits politiques, les lois civiles et criminelles applicables aux personnes libres (pour les esclaves, seulement la détermination des crimes punis de mort), les pouvoirs spéciaux des gouverneurs en ce qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale, l'organisation judiciaire, et enfin le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite, et le règlement des relations entre la métropole et les colonies : — c'est-à-dire les matières que le pouvoir législatif métropolitain est obligé de se réserver sous peine de voir relâcher ou rompre le lien qui unit la métropole à ses colonies. — L'article 3 réservait huit autres matières aux ordonnances royales : l'organisation administrative (régime municipal excepté), la police de la presse, l'instruction publique, l'organisation et le service des milices, les conditions et les formes des affranchissements, ainsi que les recensements, les améliorations à introduire dans la condition des personnes non libres, les dispositions pénales applicables à ces mêmes personnes dans les cas n'entraînant pas la peine capitale, et enfin l'acceptation des dons et legs. Sur ces huit matières, dont trois concernaient les esclaves, les ordonnances royales ne pouvaient statuer qu'après avoir entendu les conseils coloniaux ou leurs délégués.

Les articles 5 et 6 attribuaient expressément au conseil colonial le vote du budget intérieur de la colonie, et la détermination de l'assiette et de la répartition des contributions directes. Le texte ne parle pas des autres impôts, mais ils étaient compris dans l'attribution générale de compétence de l'article 4 (2). Ainsi se trouvait posé le principe resté en vigueur, et qui veut que les impôts aux colonies, qui d'ailleurs profitent au budget local, soient tous, à l'exception des douanes, établis et votés par la représentation ou tout au moins l'autorité locale (3).

---

(1) Le caractère législatif des décrets coloniaux a été expressément reconnu par un avis du Conseil d'Etat du 12 mai 1885, dont le texte a été publié par Dislère, n° 813, et qui en conclut que les décrets coloniaux ne peuvent être modifiés que par l'autorité législative compétente en la matière en vertu du sénatusconsulte du 3 mai 1854, c'est à dire, lorsqu'il s'agit des matières énumérées à l'article 6, par décrets en Conseil d'Etat.

(2) C'est ainsi qu'à l'île Bourbon, le régime des tabacs avait été réglementé par un décret colonial du 25 novembre 1835. — On pourrait pourtant citer des arrêtés de gouverneurs qui ont légiféré en matière fiscale, et dont la légalité pourrait faire doute. La question n'a qu'un intérêt rétrospectif.

(3) V. le chapitre X (Impôts).

La répartition des compétences établie par la loi de 1833 entre le pouvoir législatif métropolitain, les ordonnances et les décrets coloniaux a été exactement observée jusqu'en 1848 (1).

Les dispositions ci-dessus analysées ne concernaient que quatre colonies. Pour les autres, — qui, en 1833, se réduisaient aux Etablissements français dans l'Inde et en Afrique, et à Saint-Pierre-et-Miquelon — l'article 25 portait qu'ils « continuaient à être régis par ordonnances du roi » (2).

§ 95

Décrets du 27 avril 1848. — Le régime de la loi de 1833 survécut au gouvernement de juillet, mais avec cette profonde modification que les décrets du gouvernement provisoire du 27 avril 1848 avaient supprimé les conseils coloniaux, et investi les commissaires généraux de la République de tous les pouvoirs conférés par cette loi tant aux ordonnances royales (à la seule exception de l'organisation administrative) qu'aux conseils coloniaux supprimés (3). Il en est résulté que les commissaires de la République aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane se sont trouvés munis de pouvoirs beaucoup plus étendus que les gouverneurs des autres colonies (comptant cette fois l'Océanie), toujours soumises à l'article 25, c'est-à-dire au « régime des décrets ».

Les commissaires généraux ont fait un très large usage des nouveaux pouvoirs qui leur étaient conférés. De 1848 à 1853, la législation coloniale, pour les quatre colonies, se compose en grande partie de leurs arrêtés (4).

Il est à remarquer que le gouvernement métropolitain, le jour même où il faisait aux commissaires généraux cette large délégation de pouvoirs, légiférait lui-même, pour les colonies, par plusieurs autres décrets, précisément sur les matières qui faisaient l'objet de cette délégation, telles que l'instruction publique,

---

(1) Il est vrai que la loi du 18 juillet 1845 a réglementé le régime des esclaves aux colonies, matière réservée aux ordonnances par l'article 3 § 6 de la loi de 1833. Mais le législateur de 1845 réunissait le pouvoir législatif et le pouvoir constituant, et la loi de 1845, qui peut être considérée comme une addition à celle de 1833, établit, elle aussi, une répartition de compétences, en déléguant de nombreux pouvoirs aux ordonnances et aux décrets coloniaux.

(2) Cet article énumère les colonies soumises au régime des ordonnances. Il n'a donc pas d'application aux colonies nouvelles. Notamment, ce n'est pas en vertu de cet article qu'a été rendue l'ordonnance du 28 avril 1843 sur l'organisation de la justice aux îles Marquises et les pouvoirs du gouverneur. Il faut donc en chercher le fondement et la justification dans le pouvoir traditionnel du roi de légiférer par ordonnances aux colonies.

(3) Le décret n'énumère que les matières réservées aux ordonnances par les §§ 2, 3, 4 et 8 de l'article 3 de la loi de 1833. Les §§ 5, 6, et 7 se trouvaient implicitement abrogés du fait de l'abolition de l'esclavage.

(4) C'est ainsi, pour n'en citer qu'un exemple, que le commissaire général de la Réunion a pris, le 13 décembre 1850, le célèbre arrêté établissant l'octroi de mer, qui a donné lieu à de longs débats et qui a fini par être définitivement déclaré illégal à raison du caractère douanier de la taxe (V. Civ. cass. 9 mai 1861, S. 61, 1, 728; 29 février 1868, S. 68, 1, 178 ; 11 mars 1885, S. 85, 1, 425 ; Req. rej. 7 juin 1889, S. 90, 1, 326 ; Civ. cass. 7 janv. 1896, S. 96, 1, 940).

l'assistance publique, les ateliers nationaux, la mendicité et le vagabondage, les caisses d'épargne, même le régime des impôts. Ainsi commençait, le jour même, le système de l'empiétement du législateur métropolitain sur les pouvoirs qu'il avait délégués : par suite, de la reprise partielle et en détail de ces pouvoirs, une loi ne pouvant plus être modifiée ou abrogée que par une autre loi.

§ 96

Constitution du 4 novembre 1848. — Le 4 novembre 1848, l'article 109 de la constitution déclarait le territoire de l'Algérie et des colonies territoire français, ce qui avait pour but et pour effet d'assimiler en principe ce territoire à la métropole et de le soumettre à l'autorité législative métropolitaine (1). Mais cet article ajoutait aussitôt que le territoire colonial « serait régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale eût placé les colonies sous le régime de la présente constitution ». Cette disposition du texte constitutionnel n'était que l'expression d'un principe, et signifiait seulement que les lois métropolitaines ne s'étendraient pas de plein droit aux colonies, qui seraient régies par une législation propre. Quelle serait cette législation ? la loi spéciale annoncée par l'article 109 ne fut jamais faite, et les colonies restèrent sous le régime de la loi de 1833 et du décret de 1848.

Pas plus que le gouvernement provisoire, l'assemblée nationale n'hésita à légiférer sur des matières que ces textes avaient attribuées aux commissaires généraux (gouverneurs) (2). Après le coup d'Etat de 1851, il en fut de même des décrets-lois de la période dictatoriale (3). Toutefois, ces empiètements furent, en somme, assez rares, et la plupart des lois et décrets rendus sous la seconde République et au début de l'Empire eurent trait à des matières sur lesquelles il appartenait au pouvoir métropolitain de légiférer, et qui n'avaient pas été déléguées aux gouverneurs.

§ 97

Constitution du 14 janvier 1852. — Sénatus-consulte du 3 mai 1854. — La constitution du 14 janvier 1852, par son article 27, chargeait le sénat de régler par un sénatus-consulte la constitution des colonies et de l'Algérie. En exécution de cette disposition, le sénatus-consulte du 3 mai 1854 établit une nouvelle répartition du pouvoir législatif entre la loi, le décret, et les arrêtés locaux.

---

(1) Ainsi tout doute était écarté en ce qui concerne la situation spéciale des colonies au regard du chef de l'Etat, et des droits particuliers que celui-ci aurait pu prétendre sur ce territoire, au point de vue des acquisitions ou cessions, comme aussi de l'exercice du pouvoir législatif.

(2) Par exemple, loi du 7 août 1850 sur la presse aux colonies ; loi du 10 décembre 1850, sur les mariages des indigents, qui se déclare applicable aux colonies par son article 9.

(3) Décret sur la presse des 20 février et 30 avril 1852.

Ce sénatus-consulte, encore aujourd'hui en grande partie en vigueur, diffère de la loi de 1833 par deux points essentiels. D'abord, il ne s'applique plus, comme cette loi, à la Guyane, qui retombe sous le régime des décrets, mais seulement aux Antilles et à la Réunion. Ensuite, comme il n'établit plus de conseils coloniaux, pourvus d'attributions législatives, mais seulement des conseils généraux analogues à ceux de la métropole, et exerçant de simples attributions administratives et budgétaires, le législateur ordinaire, dans ces trois colonies, est non plus le « décret colonial », mais le décret de l'Empereur (art. 7). Huit matières, de première importance il est vrai, sont réservées aux sénatus-consultes : 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 ; l'institution du jury ; la législation en matière criminelle (1) ; l'application aux colonies du principe du recrutement des armées de terre et de mer. Onze autres étaient réservées à des décrets en Conseil d'Etat ; encore un décret simple suffisait-il lorsqu'il ne s'agissait que d'étendre aux colonies les textes en vigueur dans la métropole (2).

Les conseils généraux, réduits, comme il vient d'être dit, à des attributions administratives, étaient appelés à voter toutes les contributions publiques, à la seule exception des droits de douane, toujours réservés au pouvoir métropolitain en vertu du principe traditionnel et séculaire (3). Comment il a été fait brèche à ce principe par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 ; comment les conseils généraux ont profité du pouvoir qui leur était accordé pour abolir à peu près complètement les droits de douane; comment une succession de lois sont revenues sur la concession de 1866 et ont remanié à diverses reprises le partage d'attributions, en matière d'impôts et de droits de douane, entre le parlement, les décrets en Conseil d'Etat et les conseils généraux, c'est ce qui sera expliqué en détail au chapitre des douanes.

Enfin l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, conçu en termes beaucoup plus généraux que l'article 25 de la loi de 1833, portait que « les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion seraient régies par décrets de l'Empereur, jusqu'à ce

---

(1) Un avis du Conseil d'Etat du 1er juillet 1884 s'est prononcé en ce sens que la législation sur la contrainte par corps, qui est un mode d'exécution de la peine de l'amende commune aux matières criminelles et correctionnelles, fait partie de la législation criminelle réservée aux sénatus-consultes (aujourd'hui à la loi).

(2) Art. 8. — Il a été souvent fait application de cet article, par exemple par les décrets des 26 avril 1902 (R. 1902, 1, 165), 15 août 1924 (R. 1924, 1, 630), 22 juin 1927 (R. 1927, 1, 466), 11 juin 1928 (R. 1928, 1, 580), qui ont étendu aux Antilles et à la Réunion certaines dispositions de lois modifiant la loi municipale du 5 avril 1884. Mais, pour d'autres extensions de lois modificatives du même texte, une loi est intervenue : p. ex. loi du 4 janvier 1920 (R. 1920, 1, 593) ; loi du 29 avril 1929 (R. 1929, 1, 416).

(3) La législation sur le régime commercial des colonies devait être faite « dans les formes prescrites par la constitution de l'Empire », c'est à dire dans les formes des lois métropolitaines.

qu'il eût été statué à leur égard par un sénatus-consulte. Ce sénatus-consulte n'ayant jamais été rendu, le « régime des décrets » est devenu, en vertu de ce texte, le droit commun de toutes les colonies françaises, y compris les nouvelles, en sorte que le sénatus-consulte de 1854 n'a aujourd'hui qu'une application restreinte à trois îles, c'est-à-dire à une très petite partie de l'empire colonial français.

Pendant toute la durée du second Empire, la répartition des pouvoirs résultant du sénatus-consulte de 1854 a été rigoureusement observée. Les nombreux sénatus-consultes qui ont été rendus pour les colonies statuent tous sur des matières réservées au Sénat par le sénatus-consulte de 1854 ou par la constitution (1). Toute la législation coloniale, à part ces textes, résulte de décrets en Conseil d'État ou de décrets simples, conformément à la distinction établie par les articles 7 et 6.

§ 98

Survivance du sénatus-consulte du 3 mai 1853 après 1870. — A la chute de l'Empire et à l'avènement de la République en 1870, le texte du sénatus-consulte du 3 mai 1854 ne subit aucun remaniement. Il ne s'en produisit pas moins, par la force des choses, deux modifications de première importance.

En premier lieu, la constitution de 1852 ayant disparu, l'article 27 de cette constitution, qui chargeait le Sénat de régler par des sénatus-consultes la constitution des colonies et de l'Algérie, n'avait plus d'application possible. Les sénatus-consultes rendus sous l'Empire restaient certainement en vigueur (2), comme restent en vigueur toutes les lois régulièrement édictées dans les formes prescrites par un régime politique aboli. Mais à qui avait passé le pouvoir législatif exercé par le Sénat ? La

(1) Il est remarquable que les attributions des conseils généraux ne figurent pas parmi les matières réservées au Sénat par l'article 3. Mais cette matière rentrait nécessairement dans les pouvoirs du Sénat en vertu de l'article 27 de la constitution de 1852. Aussi le Sénat a-t-il légiféré longuement, à ce sujet, tant en 1854 qu'en 1866. — Les principaux sénatus-consultes rendus de 1854 à 1870, pour les colonies, sont ceux des 24 février 1855 (Application de la loi du 31 mai 1854 abolissant la mort civile et de la loi du 30 mai 1854 sur l'exécution de la peine des travaux forcés) ; 3 mai 1856 (Expropriation) ; 7 juillet 1856 (Transcription en matière hypothécaire) ; 4 juin 1858 (Application des dispositions pénales du code de justice militaire pour l'armée de mer) ; 22 avril 1862 (Mariages à la Réunion) ; 7 mars 1863 (Application de la loi du 9 décembre 1850 sur le désaveu de paternité) ; 4 juillet 1866 (modification à la constitution des trois colonies) ; 20 juillet 1867 (mariage des étrangers immigrants). — La compétence du Sénat en ce qui concerne « l'état civil des personnes » et les « modifications de la propriété » ou « les manières dont elle s'acquiert » étaient sans doute entendues largement.

(2) On objecterait en vain leur caractère constitutionnel pour prétendre qu'ils ont disparu avec la constitution avec laquelle ils faisaient corps. Cette objection, qui n'aurait d'ailleurs d'application possible qu'aux deux sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, ne serait pas fondée. Le Sénat était bien chargé de régler « la constitution » des colonies : mais la constitution des colonies n'était pas celle de l'Empire. Appliqué aux colonies, le mot prend nécessairement un autre sens et une autre valeur.

question a reçu des solutions en apparence différentes en Algérie et aux colonies. En Algérie, où le « régime des décrets » a toujours été appliqué depuis la conquête (sauf l'application des lois spécialement rendues pour l'Algérie ou étendues à l'Algérie explicitement ou implicitement), lorsque l'attribution particulière faite au Sénat par la constitution de 1852 a cessé d'avoir effet, le chef de l'Etat a retrouvé ses pouvoirs antérieurs, et ses décrets ont même pu abolir tout ou partie des sénatus-consultes (1). Mais, dans cette possession, il n'avait jamais été rendu que des sénatus-consultes particuliers sur certaines matières déterminées, pour lesquelles le pouvoir du Sénat se fondait directement et uniquement sur l'article 27 de la constitution. Aucun sénatus-consulte n'avait réglé la « constitution de l'Algérie » ni établi une répartition de compétences analogues à celle du sénatus-consulte de 1854. Aux colonies, au contraire, puisque les sénatus-consultes de 1854 et de 1866 subsistent, et ont survécu au régime impérial, comme on vient de le voir, la répartition de 1854 est toujours en vigueur. Force est donc de trouver un sens actuel à la disposition qui réservait certaines matières aux sénatus-consultes. La solution qui s'imposait était d'attribuer ces matières à la loi. Le Sénat impérial était, en ce qui concerne les colonies, une assemblée législative. Il a pour successeurs désignés et nécessaires l'assemblée ou les assemblées qui exercent le pouvoir législatif dans la métropole. L'assemblée nationale de 1871 a fait à peine usage de ce pouvoir (2). Sous le régime de la constitution de 1875, au contraire, les chambres ont légiféré à maintes reprises, pour les colonies, sur ces matières réservées.

En second lieu, à partir de 1870, la répartition du pouvoir législatif opéré par le sénatus-consulte de 1854 a cessé d'être observée en ce sens que le Parlement a constamment empiété sur les attributions du chef de l'Etat. Ce sénatus-consulte a eu, après l'Empire, le même sort que la loi de 1833 après le gouvernement de Louis-Philippe ; mais les infractions à la règle se sont produites pendant une bien plus longue période et sur une bien plus grande échelle ; elles se produisent encore journellement aujourd'hui. S'il est de principe qu'aucune autorité ne peut empiéter sur les pouvoirs dévolus à une autre autorité même inférieure, ce principe perd toute sanction, et par conséquent toute valeur, quand l'excès de pouvoir est commis par le Parlement lui-même, dont les actes ne sont sujets à aucun recours direct ni indirect. Aussi des lois innombrables ont-elles été rendues, depuis 1870 et surout depuis 1875, non seulement sur les matières réservées aux sénatus-consultes, comme on vient de le voir, mais aussi sur celles qui avaient été placées dans le domaine des décrets en Conseil d'Etat ou des

(1) Civ. rej. 18, 22 et 27 avril 1896 (18 arrêts, D. 96, 1, 353), et conclusions de M. l'avocat-général Sarrut.

(2) La loi du 29 mai 1874, qui étend aux colonies les lois des 3 décembre 1849 et 29 juin 1867 sur la naturalisation et sur le séjour des étrangers en France, peut rentrer dans la législation sur l'état civil des personnes, réservée au Sénat en 1854.

décrets simples (1) ; et par suite non seulement en ce qui concerne les Antilles et la Réunion, mais en ce qui touche aussi les autres colonies, placées par l'article 18 du sénatus-consulte 1854 sous le régime des décrets. Il en résulte que ces colonies elles-mêmes sont aujourd'hui sous une double autorité législative, celle de la loi et celle du décret.

§ 99

Régime des décrets. - Rôle de la loi. — Quelle est exactement la portée d'une loi qui statue sur une matière du domaine du décret ? On a dit souvent que cette matière cessait d'être de la compétence du chef de l'Etat pour passer dans celle du Parlement. La formule est inexacte. Lorsque les Chambres votent une loi sur une matière réservée aux décrets, elles s'attribuent compétence en ce qui concerne l'objet de la loi, par la raison qu'une loi ne peut plus être modifiée ni abrogée que par une autre loi. Mais, à strictement parler, l'attribution de compétence ne se produit que pour les dispositions expresses de la loi. Un décret qui statuerait sur la même matière, mais qui ne violerait aucune de ces dispositions, serait légal. Il convient toutefois de réserver le cas où le législateur aurait déclaré ou entendu réglementer la matière dans son ensemble ; dans cette hypothèse, toute addition au texte constituerait une violation de ses dispositions (2).

§ 100

Caractère législatif des décrets. — Les décrets rendus par le chef de l'Etat en vertu des pouvoirs législatifs qu'il tient des

(1) Bien souvent, l'empiètement résulte non pas d'une loi spéciale, mais de la simple mention ajoutée à une loi faite pour la métropole, parfois sur une proposition faite en séance : « La présente loi est applicable aux colonies ».

(2) Dans une espèce où il s'agissait d'un décret complété par un arrêté, mais qui doit se résoudre exactement d'après les mêmes principes, un arrêt de cassation de la Chambre civile du 27 avril 1926 (R. 1926, 1, 166) a décidé que les articles 217 à 219 de l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 16 mars 1910 sur la procédure indigène, qui prescrivent, pour les ventes de biens de mineurs, la comparution à l'acte des héritiers mâles et majeurs et une ordonnance du juge, sont illégaux et non avenus, parce qu'ils ajoutent aux formalités prescrites par le décret du 3 octobre 1883, lequel se borne à exiger l'assistance du truong-toc; c'est là, aux termes de l'arrêt, une formalité essentielle, à laquelle l'autorité locale ne pouvait en ajouter aucune autre : ajouter au décret une disposition substantielle serait le contredire, puisque les actes de vente valables d'après le décret ne le seraient pas d'après l'arrêté. — V. aussi Conseil du contentieux administratif de Hanoï, 20 octobre 1926 (R. 1928, 1, 44). — Par contre, il a été jugé que le décret du 22 août 1914 avait pu légalement étendre aux colonies la loi du 5 du même mois sur les indiscrétions de la presse en temps de guerre, qui crée un délit spécial, différent de ceux que prévoit la loi du 29 juillet 1881, applicable aux colonies en vertu de son article 69 (Crim. rej. 7 mai 1915, R. 1915, 1, 126). Il en a été jugé de même en ce qui concerne le décret des 30 décembre 1898 (Cour d'appel de Hanoï, 6 mars 1932, sous Crim. cass. 21 juin 1923, R. 1923, 3, 129 ; Crim. rej. 25 mars 1929, R. 1929, 3, 159). Le Conseil d'Etat, de son côté, a jugé, par arrêt du 18 mars 1921, (R. 1921, 3, 107), que l'arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 18 novembre 1900, réglementant la navigation fluviale, ne faisait pas obstacle à ce que le résident général du Tonkin prît, sur le même sujet, des dispositions plus rigoureuses. V. le chapitre IV (Droit public) § 147.

articles 6, 7 et 18 du sénatus-consulte de 1854, ou d'une délégation qui lui aurait été faite par une loi postérieure, sont de véritables lois, qui peuvent modifier toute la législation, y compris les cinq codes, l'organisation judiciaire et les principes qui touchent aux droits essentiels des citoyens français, toutes les fois que les textes modifiés sont eux-mêmes des ordonnances ou des décrets ou ont été appliqués aux colonies par ordonnances ou par décrets (1).

Lorsque le décret a été rendu en vertu d'une délégation spéciale d'une loi, il peut même modifier des textes précédents émanant du Parlement. C'est ainsi, par exemple, que la loi du 26 juin 1889 sur la naturalisation a autorisé le chef de l'Etat à déterminer, par règlement d'administration publique, les conditions dans lesquelles elle serait rendue applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion. Le décret du 7 février 1897, et même celui du novembre 1928, rendus en vertu de cette délégation toujours subsistante, sont d'une légalité incontestable, bien qu'ils modifient considérablement la loi du 29 mai 1874 qui avait légiféré sur cette matière pour les mêmes colonies.

Le caractère législatif des décrets rendus pour les colonies par le chef de l'Etat a même été considéré longtemps comme mettant obstacle au recours pour excès de pouvoir dirigé contre ces décrets (2). Mais la plus récente jurisprudence, qui admet le recours contre les actes législatifs, et même contre les règlements d'administration publique, à la seule condition qu'ils n'émanent pas du Parlement, ne fait plus difficulté de l'admettre aussi contre les décrets algériens ou coloniaux (3). Toutefois, ce recours n'est recevable qu'à la condition de ne pas soulever de questions étrangères au contentieux administratif », telles, par exemple, que le mode d'exercice des droits de souveraineté de la France sur une possession (4).

§ 101

Décrets en Conseil d'Etat. — Les décrets rendus en Conseil d'Etat peuvent être, aux colonies comme dans la métropole, abrogés ou modifiés par un décret simple, lorsque la consultation du Conseil d'Etat n'était pas obligatoire (5). L'article 6 du sénatus-consulte de 1854 rend cette consultation obligatoire dans les matières qu'il énumère, mais seulement pour les trois colonies

---

(1) Cette règle évidente aurait à peine besoin d'être énoncée si elle n'avait été, à plusieurs reprises, révoquée en doute. V. pour le code civil, Cour d'appel de Saigon, 23 sept. 1899 (R. 1900, 1, 15) ; pour l'organisation de la justice criminelle, Crim. rej. 14 mars 1907 (Madagascar, R. 1907, 1, 124). - Cpr. § 106.

(2) Conseil d'Etat, 16 novembre 1894, au recueil Lebon, p. 593.

(3) V. plus bas, § 142.

(4) Conseil d'Etat, 5 juillet 1907, (R. 1907, 3, 195). — Le recours soulevait la question de savoir si les pouvoirs conférés au chef de l'Etat par l'article 18 du sénatus-consulte de 1854 s'étendait à un pays de protectorat (dans l'espèce, à la Grande Comore).

(5) Civ. cass. 10 juin 1912 (R. 1912, 3, 205) ; Crim. rej. 6 février 1914 (R. 1914, 3, 139). — Avis du Conseil d'Etat (section des finances) du 29 novembre 1916, (R. 1917, 1, 444).

auxquelles il s'applique. La Cour de cassation en a conclu que, lorsqu'un décret a été rendu, sur ces matières, pour toutes les colonies, dans la forme des règlements d'administration publique, il peut être modifié ou abrogé par un décret simple, lorsque ce décret est applicable exclusivement à une ou plusieurs colonies placées sous le régime de l'article 18 (1).

La nécessité d'un règlement d'administration publique est d'ailleurs souvent imposée par des lois postérieures au sénatus-consulte. Cette expression ne peut s'entendre autrement que d'un décret en Conseil d'Etat (2).

§ 102

Décrets rendus sur le rapport du garde des sceaux. — Un décret du 1er décembre 1858, concernant la situation de la magistrature coloniale, contient un article 4, dont la portée dépasse beaucoup cette matière, aux termes duquel « les décrets ayant pour objet de modifier, dans les colonies, soit la législation civile, correctionnelle ou de simple police, soit l'organisation judiciaire, sont rendus sur le raport du ministre (de l'Algérie) et des colonies et du garde des sceaux, ministre de la justice, dans les formes et dans les limites déterminées par les articles 3, 6 et 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 ».

Ce décret a été rendu en Conseil d'Etat : mais, conformément à la jurisprudence citée plus haut, il a pu y être dérogé par un décret simple, pour toutes les colonies autres que les Antilles et la Réunion. La Cour de cassation en a conclu que le chef de l'Etat avait pu, légalement, ne pas se conformer, en légiférant pour les colonies, à un décret qu'il lui appartenait d'abroger (3).

Le décret du 1er décembre 1858, n'exige d'ailleurs, pour les décrets qu'il énumère, que le rapport du ministre de la justice.

---

(1) Civ. cass. 10 juin 1912, précité ; Cour d'appel de Madagascar, 27 août 1919, (R. 1920, 3, 191) ; Req. rej. 21 février 1923 (R. 1923, 3, 25).

(2) Il est difficile de se ranger à la doctrine d'un arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 17 février 1927 (R. 1928, 3, 74), qui a jugé que le règlement d'administration publique prévu par l'article 11 de la loi du 1er août 1905 sur les falsifications de denrées alimentaires, applicable aux colonies en vertu de son article 16, pouvait être édicté, non même pas seulement par un décret simple, mais par un arrêté du gouverneur général. - V. les arrêts de la même Chambre des 19 avril et 12 décembre 1918 (R. 1918, 3, 125 et 1919, 3, 100), et le jugement du tribunal correctionel de Saigon du 8 novembre 1928 (R, 1930, 3, 245),

(3) Civ. cass. 10 juin 1912, (R. 1912, 3, 205); Crim. rej. 6 février 1914, (R. 1914, 3, 139). — La doctrine du Conseil d'Etat est au contraire qu'une autorité publique est liée par ses propres décisions, et ne peut enfreindre dans un cas particulier les règlements qu'elle a édictés (Conseil d'Etat, 31 juillet 1908, au recueil Lebon, p. 836 ; arrêté du gouverneur général de l'Algérie) ; 10 janvier 1913, *ibid.*, p. 24 (arrêté municipal) ; 14 février 1913, *ibid.*, p. 196 (arrêté municipal) ; 4 juillet 1913, *ibid.*, p. 793 et 799 (arrêtés du gouverneur général de l'Algérie et du préfet de la Seine). — La solution de la Cour de cassation se justifie par cette considération que l'acte qui enfreint le précédent a le caractère législatif aussi bien que celui auquel il est dérogé. - Cpr. chap. V, § 163.

Il n'impose pas le contreseing de ce ministre. Certains arrêts des cours coloniales avaient confondu ces deux formalités (1).

§ 103

Pays de protectorat. — Le pouvoir attribué au Président de la République, par l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, de légiférer par décrets pour les colonies autres que les Antilles et la Réunion, s'exerce aussi dans les pays de protectorat de l'Indochine. Il se justifie, soit par cette considération que la législation par ordonnances ou par décrets est la plus ancienne forme, et la forme traditionnelle, de la législation dans les territoires et possessions d'outre-mer, soit par cet argument de texte que les lois ratifiant les traités de protectorat ont confié au chef de l'Etat le soin de les ratifier et de les faire exécuter (2).

Dans les pays de protectorat (Tonkin, Annam et Cambodge), le pouvoir législatif du chef de l'Etat est limité, en théorie, par les attributions qui ont été laissées aux souverains des pays protégés par les traités qui ont établi les protectorats. Ces attributions, sont, à vrai dire, très mal définies. Le traité de Hué du 6 juin 1884, qui a établi le protectorat français sur l'Annam, a maintenu, en Annam propre (à l'inclusion du Tonkin), l'administration indigène par des fonctionnaires annamites, sauf pourtant en ce qui concerne les douanes, les travaux publics, et « en général les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens ». Le résident général et les résidents doivent éviter de s'occuper de l'administration locale, et le roi continue à diriger l'administration intérieure de ses Etats, ce qui implique le droit de rendre des ordonnances, c'est-à-dire d'exercer, en partie au moins, le pouvoir législatif. Le traité du 17 juin 1884, qui a établi le protectorat français sur le Cambodge, réserve au gouvernement français l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions directes, les travaux publics, et, comme en Annam, les services qui exigent une direction unique ou des agents européens. Les autorités françaises doivent s'entendre avec les autorités cambodgiennes pour constituer la propriété, le sol du royaume cessant d'être la propriété inaliénable et exclusive de la couronne. Enfin le roi accepte toutes les réformes administratives, judiciaires et commerciales auxquelles le gouvernement français jugera à propos de procéder.

---

(1) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909, (R. 1909, 3, 182); Cour d'appel de Madagascar, 16 juin 1911, (R. 1911, 3, 291). Ce sont ces deux arrêts qui ont donné lieu aux arrêts de la Cour de cassation cités à la note précédente. Bien que statuant en sens opposé, ces deux arrêts avaient confondu le rapport et le contreseing, que la Chambre civile et la Chambre criminelle ont au contraire distingué avec soin, en faisant observer que le contreseing n'est exigé que par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, lequel se contente de la signature d'un seul ministre. — En pratique, beaucoup de décrets sont contresignés du seul ministre des colonies, qui fait connaître dans son rapport qu'il propose le projet de décret d'accord avec son collègue, le ministre de la justice.

(2) V. Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 20 janvier 1899 (R. 1899, 3, 147), et la note.

En pratique, toutes les ordonnances royales, en Annam et au Cambodge, sont approuvées par arrêtés du gouverneur général. Il existe donc, dans ces deux pays, une double législation : la législation française, qui s'exerce par décrets ou par arrêtés du gouverneur général, suivant les distinctions suivies dans toute l'Indochine, et la législation indigène, qui se manifeste par des ordonnances royales soumises à l'approbation du gouverneur général.

La limite entre les ressorts de ces deux législations ne résulte pas clairement des textes. Elle s'est établie, peu à peu, par l'usage, et il serait téméraire de chercher à la tracer avec précision. La doctrine d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Indochine (Saigon) du 22 mai 1914 (1), qui déclare illégal, comme contraire au traité du 6 juin 1884, l'article 1er du décret du 1er décembre 1902 (2) qui permet aux annamites d'opter pour la juridiction française, ne saurait être suivie (3). En fait, l'autorité française évite d'intervenir dans les matières qui concernent le droit privé des pays protégés. Même en ce qui concerne la propriété, dont le régime tend à s'unifier, et à faire disparaître toutes distinctions entre la qualité et le statut des propriétaires, les décrets du 21 juillet 1925 (4) n'ont statué que pour la Cochinchine, les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, et le Laos. Le rapport prévoit bien l'extension de la nouvelle législation à toute l'Indochine, mais sans spécifier si cette extension se fera par décret ou par ordonnance royale en ce qui concerne l'Annam et le Cambodge. En matière d'impôts, au Cambodge, les impôts indirects ont fait l'objet, notamment en 1917, d'une double série parallèle, d'arrêtés du gouverneur général et d'ordonnances royales, les uns statuant pour les individus soumis à la législation française et les asiatiques étrangers au Cambodge, les autres pour les cambodgiens (5).

Ce système a subi, en Annam, une très grave modification du fait de la convention du 6 novembre 1925 (6), conclue entre le gouverneur général et les membres du conseil de régence de l'Annam, qui dépouille le roi d'Annam de presque toutes ses attributions, à la seule exception des règlements concernant les rites ou les règles constitutionnelles du royaume, le droit de grâce,

---

(1) R. 1915, 3, 224.

(2) R. 1903, 1, 63.

(3) V. la note sous cet arrêt. Le traité porte seulement que la juridiction française est compétente toutes les fois qu'un français ou un étranger est en cause. Il ne s'en suit pas que les annamites ne puissent être admis à saisir cette juridiction de leurs différends. Mais qui a qualité pour les y autoriser ? Il est certainement excessif d'interpréter le traité en ce sens que le gouvernement français n'en aurait pas le pouvoir, alors surtout qu'en fait le gouvernement annamite a laissé faire, sans élever aucune protestation.

(4) R. 1926, 1, 129.

(5) Arrêtés du gouverneur général de 31 décembre 1917 (R. 1919, 1, 334), et arrêté du même jour (*ibid.*) approuvant 8 ordonnances royales.

(6) R. 1926, 1, 648. — Cet arrêté n'a été sanctionné par aucun décret.

l'attribution des grades posthumes et des brevets de génie aux villages de l'Annam et du Tonkin, les distinctions honorifiques et les titres de noblesse. Toutes les autres questions concernant la justice et l'administration du royaume, l'organisation des services, le recrutement et l'organisation des fonctionnaires annamites de tous les degrés sont réglées par arrêtés des représentants du protectorat. Toutefois, en Annam propre, les arrêtés du résident supérieur doivent être pris en conseil des ministres, après avis obligatoire de ceux-ci. Enfin le résident supérieur en Annam reçoit délégation permanente du roi pour prendre, sur toutes les grandes réformes jugées utiles, l'avis de la « Chambre des représentants du peuple ». Ces réformes seront applicables par voie d'arrêtés, après avis conforme de cette assemblée.

Au Tonkin, une ordonnance royale du 3 juin 1886 avait autorisé le « Kinh Luoc », représentant du roi dans le pays, à prendre « toutes les mesures qu'il jugerait nécessaires et convenables ». La suppression du Kinh Luoc par ordonnance du 26 juillet 1897 a fait passer au résident général les attributions de ce haut fonctionnaire. Le Tonkin s'est ainsi trouvé à peu près soustrait à l'autorité royale. Le gouvernement français n'a pas hésité à légiférer par décrets, notamment en ce qui concerne l'organisation judiciaire et même la justice indigène : la régularité de ces décrets a été reconnue par la jurisprudence (1). Pourtant, la refonte de la législation indigène du Tonkin, comprenant l'organisation judiciaire annamite, le code de procédure civile et commerciale, le code pénal, et le livre 1er du code civil, a été exécutée par ordonnances royales approuvées par arrêtés du gouverneur général (2).

Les souverains indigènes n'ont, en aucun cas, le pouvoir de légiférer en ce qui concerne les français et assimilés (3), si ce n'est pour les admettre en exercer dans le pays certains droits jusqu'alors réservés aux indigènes, à commencer par le droit de propriété ; mais la propriété ainsi exercée par des français ou assimilés est celle du code civil (4).

---

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 16 juin 1909, (R. 1910, 3, 40).

(2) Ordonnances royales du 16 juillet 1917, rendues exécutoires par arrêté du même jour (R. 1919, 1, 169). Ordonnances royales des 2 juillet 1920, 16 juin et 23 août 1921, rendues exécutoires par arrêté du 2 décembre 1921 (R. 1923, 1, 642). Ordonnance royale du 4 octobre 1921, rendue exécutoire par arrêté du 9 novembre 1921 (R. 1922, 1, 671), modifié le 15 décembre 1922 (R. 1923, 1, 764). Ordonnance royale du 4 juin 1923, rendue exécutoire par arrêté du 15 du même mois (R. 1924, 1, 518).

(3) Un arrêt de la Chambre criminelle du 8 août 1889 (B. cr. 284, p. 452 ; D. 1890, 1, 185, et rapport de M. le conseiller Sallantin) a décidé qu'en Tunisie, un français avait pu être frappé d'une peine pour un délit prévu et réprimé par un décret beylical approuvé par le résident, qui reproduisait les termes d'une loi française, et que ce décret beylical devait être considéré lui-même comme une loi française. Cette solution, qui pourrait être discutée, paraît en tous cas devoir être restreinte au protectorat tunisien.

(4) V. Cour d'appel de Saigon, 29 décembre 1922 (R. 1924, 3, 103), et l'article de doctrine sur le droit des étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles en Indo-Chine (*ibid.*, 2, 1).

§ 104

Territoires sous mandat. — Pour les territoires du Cameroun et du Togo placés sous le mandat français, l'acte de la Société des nations du 20 juillet 1922 (1), confirmant ce mandat, porte à l'article 9 que « ces contrées seront administrées selon la législation de la puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire ». Les pays sous mandat sont donc assimilés aux colonies pour la législation. Ce texte suffit à justifier l'application qui leur est faite du régime des décrets.

§ 105

Condominium des Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, la loi du 30 juillet 1900 (2), qui les désigne sous l'appellation à peine voilée d' « îles et terres de l'Océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée », autorise le Président de la République à y prendre, par voie de décret, les mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'état et les droits des citoyens français qui y sont établis. C'est en vertu des pouvoirs ainsi conférés qu'un décret du 28 février 1901 (3) a jeté les bases de l'organisation administrative et judiciaire des habitants français de l'archipel. Depuis la convention franco-anglaise du 20 octobre 1906 (4) sur le régime du condominium, ce pouvoir législatif s'est exercé plus librement et plus complètement. Mais il est exercé en grande partie par le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, haut-commissaire de France dans l'archipel en vertu du décret du 22 mars 1907 (5). Les décrets n'interviennent guère que pour régler l'organisation judiciaire et le régime douanier.

SECTION II.

Application des lois métropolitaines aux colonies.

§ 106

Absence d'application de plein droit. — Nécessité d'une déclaration d'applicabilité. — Il résulte de ce qui précède que, sauf la courte période où s'est appliquée la constitution de l'an III, les lois métropolitaines n'ont jamais été applicables de plein droit aux colonies.

---

(1) V. l'acte relatif au Togo, R. 1923, p. 462. L'acte relatif au Cameroun est identique.
(2) R. 1900, 1, 293.
(3) R. 1901, 1, 191.
(4) R. 1907, 1, 161.
(5) R. 1908, 1, 376.

Les seules lois métropolitaines qui s'étendent aux colonies sont celles qui y ont été déclarées applicables, soit par une disposition expresse de la loi elle même (1), soit par une loi postérieure, soit par un décret. Dans ce dernier cas, la loi appliquée aux colonies n'a que la valeur d'un décret. Il va de soi que le décret ne peut légalement intervenir dans une matière réservée à la loi par le sénatus-consulte de 1854.

Ces principes évidents ont pourtant dû être consacrés à plusieurs reprises par la jurisprudence (2).

C'est en quoi le droit colonial diffère essentiellement du droit algérien. On sait qu'en Algérie, beaucoup de lois métropolitaines sont exécutoires de plein droit, et il faut ranger dans cette catégorie, d'ailleurs imparfaitement définie, les lois modificatives de lois déjà déclarées applicables à l'Algérie. Aux colonies, au contraire, une loi modifiant un texte applicable à une colonie n'y devient applicable que par une déclaration expresse de la loi ou d'un décret (3).

Ce principe essentiel, très fermement maintenu par la jurisprudence, comporte pourtant un certain nombre d'exceptions, plus apparentes d'ailleurs que réelles, et dont on peut dire qu'elles sont de celles qui confirment la règle.

§ 107

Exceptions. — Constitution de l'an III. — Les lois qui remontent à la période de quatre ans où a été en vigueur la constitution de l'an III sont applicables de plein droit aux colonies comme au territoire métropolitain (4).

Faits survenus ou contrats passés aux colonies. — Un certain nombre de lois métropolitaines s'appliquent à des faits survenus ou à des contrats passés aux colonies, sans y avoir été déclarées applicables. Ainsi, le décret du 1er février 1893 sur les

---

(1) Ces lois n'ont évidemment pas besoin d'être déclarées applicables aux colonies par un décret spécial. V. Circ. min. col. 8 juill. 1907 (R. 1908, 1, 256).

(2) Req. rej. août 1843 (D. Rép. v° Lois, n° 164, 2°) ; Civ. rej. 12 août 1857 (D. 57, 1, 340) ; Crim. cass. 16 juillet 1869 (B. cr. 173, p. 278) ; Crim. rej. 8 mars 1900 (R. 1900, 3, 44) ; 30 janvier 1913 (R. 1913, 3, 143) ; 21 avril 1923 (R. 1923, 3, 43) ; 30 novembre 1923 (R. 1924, 3, 37) ; Civ. cass. 24 juin 1925 (R. 1926, 3, 22) ; Req. rej. 17 juin 1926 (R. 1926, 3, 235) ; Trib. sup. Océanie, 18 juin 1896 (R. 1898, 2, 136) ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 9 juillet 1900 (R. 1900, 2, 120) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 6 août 1915 (R. 1916, 3, 139) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 25 février 1922 (R. 1922, 3, 34). — Il est regrettable que, si le principe de ces arrêts est indiscutable, la langue juridique en soit souvent très défectueuse : l'application d'une loi aux colonies y est fréquemment qualifiée de promulgation, ce qui est une grave erreur, partagée d'ailleurs, à maintes reprises, par le législateur lui-même. L'*application* d'un texte aux colonies résulte de la loi ou d'un décret ; la *promulgation* est l'acte du gouverneur qui le rend exécutoire. V. l'article de doctrine sur l'application et la promulgation des lois aux colonies (R. 1912, 2, 1, et spécialement p. 16). - Cpr. § 100.

(3) Crim. rej. 8 mars 1900, précité.

(4) V. plus haut, § 91. — Ainsi la loi du 13 brumaire an V sur les conseils de guerre a été exécutoire à la Guadeloupe (Crim. rej. 21 sept. 1850, B. cr. 328, p. 427).

appareils à vapeur à bord des bateaux naviguant dans les eaux maritimes est applicable à une infraction commise aux colonies par un navire qui se trouvait alors dans les eaux coloniales (1). La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, et la loi du 31 mars 1905 qui l'a modifiée, sont applicables aux accidents survenus aux colonies, en quelque lieu que le contrat ait été passé, pourvu que le salarié soit français et attaché à un établissement situé en France (2).

Lois métropolitaines suivant les français hors de la métropole. — Il en est de même des lois qui sont faites, non pour un territoire, mais pour une catégorie de personnes, en quelque lieu qu'elles se trouvent. Ainsi, les lois métropolitaines qui limitent le cumul des pensions avec les traitements attachés à des emplois rétribués par les communes s'appliquent de plein droit aux pensionnés résidant aux colonies et y recevant un traitement communal (3). Les règlements militaires applicables à toute l'armée française en suivent toutes les fractions en quelque lieu du monde qu'elles se trouvent, et par conséquent aux colonies (4). En pareil cas, la question de droit doit se résoudre, non pas d'après la loi coloniale, mais d'après la législation métropolitaine, qui suit les français aux colonies comme elle les suivrait à l'étranger (5).

Lois constitutionnelles. — Les lois constitutionnelles sont applicables sur tout le territoire français, colonies comprises, sans qu'il soit nécessaire qu'elles y aient été rendues applicables par une disposition expresse. En réalité, cette disposition y est toujours implicitement comprise, les lois constitutionnelles étant faites pour l'ensemble de l'empire français (6). Il faut en dire autant de certains principes fondamentaux dont la législation française est tellement imprégnée que l'applicabilité aux colonies en est indiscutable, bien qu'ils ne résultent directement d'aucun texte colonial. Tel est, par exemple, le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif (7).

(1) En sens contraire, Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 9 juillet 1900 (R. 1900, 3, 120. V. la note).

(2) Ch. réun. cass. 26 mai 1921 (R. 1921, 3, 109); Cour d'appel de Paris, 16 mars 1925 (R. 1926, 3, 254).

(3) Art. 37 de la loi du 30 décembre 1913 et 76 de la loi du 31 juillet 1920. Voy. Conseil d'Etat, 29 juillet 1925 (R. 1926, 3, 14).

(4) V. le chapitre VII (Armée coloniale), § 262.

(5) V. l'avis du comité consultatif du contentieux de l'Indo-Chine du 22 mai 1903 (R. 1904, 1, 117).

(6) L'article 109 de la constitution de 1848, en déclarant le territoire de l'Algérie et des colonies territoire français, a levé tous les doutes à ce sujet, en mettant fin à la doctrine qui considérait le territoire colonial comme un territoire distinct de celui de la métropole, soumis à d'autres règles pour sa constitution, son aliénation et son gouvernement.

(7) Ni la loi des 16 - 24 août 1790, ni aucune des lois qui consacrent le principe de la séparation des pouvoirs n'ont été rendues applicables aux colonies. Mais l'applicabilité de ce principe résulte de l'ensemble de la législation coloniale. Au besoin, la disposition qui attribue, d'une manière générale, le contentieux administratif aux conseils du contentieux suffirait, ce contentieux étant nécessairement entendu au sens qu'il a pris dans la métropole. V. à ce sujet le chap. V (Droit administratif), § 201.

Traités internationaux. — Il en est de même des traités internationaux, qui sont conclus par le gouvernement métropolitain pour l'ensemble du territoire français, à moins que le texte du traité n'en décide autrement (1).

Lois anciennes. - Certaines lois anciennes ont été constamment observées et appliquées aux colonies, sans qu'on puisse retrouver trace de l'acte qui les a rendues applicables (2). La jurisprudence est fixée en ce sens que l'existence et la régularité de cet acte doivent être présumées (3).

Déclaration d'applicabilité implicite. — Plusieurs arrêts ont décidé que l'application d'une loi métropolitaine à une colonie, bien que non prononcée expressément, pouvait résulter implicitement d'un autre acte. Ainsi il a été jugé que la législation douanière métropolitaine avait été rendue applicable à l'Afrique occidentale et à Madagascar par le seul fait de l'établissement d'un service de douanes dans ces colonies (4). Toutefois, cette jurisprudence n'est pas unanime (5), et appelle bien des réserves (6).

(1) Ainsi l'article 125 du traité de Versailles du 28 juin 1919, promulgué par décret du 19 janvier 1920 (R. 1920, 1, 550), qui restitue à la France les territoires cédés à l'Allemagne en 1911 et 1912, n'a jamais été déclaré applicable à l'Afrique équatoriale, qui bénéficie de cette restitution. L'applicabilité est nécessairement implicite. — De même, le traité de Berlin du 16 février 1885 n'a jamais fait l'objet d'un décret le rendant applicable à l'Afrique équatoriale (V. à ce sujet Trib. civil de Libreville, 28 juin 1902 (R. 1903, 1, 22), où la question d'applicabilité est constamment confondue avec celle de promulgation).

(2) Cet acte pouvait être, à l'époque, un arrêté du gouverneur (V. plus haut, § 92).

(3) C'est ce qui a été jugé à bien des reprises : notamment pour l'application à la Guadeloupe de la loi du 17 frimaire an XIV sur les conseils de guerre (Crim. rej. 21 sept. 1850, B. cr. 328, p. 42) ; pour l'application aux Etablissements de l'Inde du code d'instruction criminelle (Crim. cass. 16 déc. 1858, B. cr. 306, p. 496); pour l'application à la Martinique de la loi des 6-22 août 1791 sur les douanes (Cour d'appel de la Martinique, 17 mai 1897, R. 1898, 3, 52 ; Trib. civil de Fort-de-France, 18 mai 1897, *ibid.*, 148 ; Req. rej. 16 mai 1899, R. 1899, 3, 72). Même décision pour l'Afrique occidentale (Civ. rej. 18 février 1878, D. 78, 1, 129, S. 78, 1, 264 ; Trib. de 1re inst. de Grand-Bassam, 20 décembre 1915, R. 1919, 3, 259).

(4) Pour l'Afrique occidentale : Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 29 juin 1911 (R. 1911, 3, 28) et 9 février 1912 (R. 1912, 3, 129). Pour la Côte des Somalis, arrêt du Conseil d'appel du 15 décembre 1927 (R. 1929, 3, 33), cassé par arrêt de la Chambre criminelle du 7 mars 1929 (R. 1930, 3, 72). Pour Madagascar, où l'argument n'était que subsidiaire, la jurisprudence admettant l'application en bloc de toutes les lois métropolitaines: Req. rej. 29 juin 1909 (R. 1910, 3, 51);Conseil d'Etat 25 novembre 1910 (R. 1911, 3, 33).

(5) L'arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 27 avril 1894 (B. cr. 111, p. 172) a décidé, pour la Nouvelle-Calédonie, que si l'article 3 § 3 de la loi du 11 janvier 1892 avait substitué les tarifs métropolitains des douanes aux droits antérieurement perçus, il n'en résulte pas que la législation douanière relative aux pénalités ait été rendue applicable aux colonies. C'est à la suite de cet arrêt qu'est intervenu le décret du 16 février 1895, déclarant applicable aux colonies toute une série de textes douaniers. — V. aussi l'arrêt précité de la Chambre criminelle du 7 mars 1929, cité à la note précédente. Cpr. le chapitre XI (Douanes).

(6) S'il fallait appliquer à la rigueur la doctrine de cette jurisprudence, *toute* la législation métropolitaine y passerait, les services métropolitains ayant presque tous été reproduits aux colonies. Il est vrai que, dans presque tous les cas, la création de ces services est accompagnée d'une législation spéciale, ce qui supprime la difficulté. — De plus, il serait souvent très difficile de déterminer jusqu'où va et où s'arrête la législation applicable : ce serait l'incertitude substituée à la précision.

Mais la déclaration implicite d'applicabilité d'une loi ou d'un décret peut résulter, et résulte même nécessairement, de l'application à une colonie d'un texte postérieur qui vise le précédent et y renvoie. C'est ainsi que l'article 437 du code de procédure civile a été reconnu applicable à l'Afrique occidentale à raison du renvoi contenu dans l'article 642 du code de commerce (1).

Il en faut probablement dire autant d'un texte qui déclare applicable à une ou plusieurs colonies une loi ou un décret modificatifs d'un texte précédent qui lui-même n'y était pas applicable (2), mais à condition que le nouveau texte fasse corps avec le texte modifié et ne puisse s'en séparer. Il en serait autrement s'il s'agissait d'une disposition indépendante, se suffisant à elle-même, et ne contenant aucune référence aux autres articles (3).

Application d'un texte modifié. — Par contre, lorsqu'un texte métropolitain vient à être déclaré applicable aux colonies, cette applicabilité doit s'entendre uniquement du texte visé, sans tenir compte des modifications qu'il a pu recevoir par la suite (4).

Lois interprétatives. — Les lois interprétatives, alors même qu'elles n'ont pas été rendues applicables aux colonies, doivent elles néanmoins s'appliquer dans les colonies auxquelles la loi

---

(1) Cour d'appel du Sénégal, 7 avril 1899 (R. 99, 2, 80) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 7 août 1903 (R. 1906, 2, 216) ; Req. rej. 4 mai 1905 (R. 1905, 3, 129) ; Civ. cass. 3 juin 1908 (R. 1908, 3, 277) ; Cour d'appel de Bordeaux, 9 mars 1910 (R. 1910, 3, 230) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 29 juin 1911 (R. 1911, 3, 28). L'article 437 du code de procédure civile ne s'applique, bien entendu, qu'en matière commerciale, comme tout le titre dont il fait partie,

(2) Ainsi, la loi du 25 mars 1896, modificative du code civil, en ce qui concerne les droits de succession des enfants naturels, applicable, en vertu de son article 10, à toutes les colonies où le code civil a été promulgué, modifie aussi (art. 8) l'article 53 de la loi du 28 avril 1816, qui assimilait les enfants naturels aux légitimes, en cas de succession testamentaire, pour la perception des droits de mutation : l'assimilation s'étend désormais aux successions ab intestat. Or l'article 53 de la loi du 28 avril 1816 n'était applicable à aucune colonie : toutes sont soumises, en matière d'enregistrement, à des règlements spéciaux. Il faut nécessairement décider que, du fait de la loi de 1896, l'article 53 leur est devenu applicable, mais dans sa nouvelle rédaction. Et comme l'ancienne, non seulement n'était pas applicable, mais n'avait pas d'équivalent dans les textes coloniaux, il s'en suit que l'article 53 en question innove simplement pour la métropole, et doublement pour les colonies.

(3) Crim. rej. 5 janv. 1929 (R. 1930, 3, 70).

(4) Ainsi, l'arrêté du gouverneur de la Côte d'Ivoire qui a réglé les tarifs du wharf de Grand-Bassam, en renvoyant, pour la définition du tonneau d'affrétement, au décret du 25 août 1861, n'a pas tenu compte du décret du 24 septembre 1864 qui le modifie. La Chambre civile en a conclu (7 mars 1916, R. 1916, 3, 124) que le texte de 1861 devait seul faire loi. Cette solution est très douteuse et a été critiquée (V. la note). De même, le décret du 14 mars 1890, qui a rendu applicable à toutes les colonies le décret du 27 janvier 1855 sur la curatelle, n'a pas mentionné le décret modificatif du 21 janvier 1882, et il a été jugé par la Chambre civile (6 nov. 1923, R. 1923, 3, 217) que le texte de 1855 était seul applicable. L'arrêt se fonde sur ce motif très critiquable que la promulgation faite en Indo-Chine aurait reproduit le texte primitif (V. la note). Le jugement du tribunal supérieur de l'Océanie du 26 avril 1900, qui statue dans le même sens (R. 1901, 3, 193), se borne avec raison à des motifs de principe tirés du sens et de la portée du décret d'application.

interprétée a été étendue ? La Cour d'appel de Pondichéry a jugé en ce sens par arrêt du 15 juin 1915 (1). La solution est très discutable. Il est incontestable que l'interprétation donnée par le législateur a une haute autorité morale, même dans les territoires où elle n'est pas en vigueur : mais dans la rigueur du droit, le juge de ces territoires n'est pas dépouillé de son droit d'interprétation, et il peut l'exercer contrairement au sens donné par l'autorité législative.

Lois de caractère général. — A plusieurs reprises, on a tenté de reconnaître l'applicabilité à une colonie d'un texte qui n'y avait pas été étendu, en se fondant sur le caractère général de ce texte. Ce caractère a été attribué, par exemple, par des juridictions locales, à la loi du 8 décembre 1897, aux termes de laquelle le magistrat instructeur ne peut concourir au jugement des affaires qu'il a instruites (2), ou à l'ensemble de la législation douanière métropolitaine (3). C'est là certainement une erreur, que la Cour de cassation a expressément relevée et condamnée (4). Cette doctrine a pourtant reçu une consécration inattendue de la jurisprudence du Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, prescrivant la communication du dossier aux fonctionnaires déplacés ou frappés de peines disciplinaires (5). Cet article, qui n'a jamais été étendu aux colonies, ni par la loi elle-même, ni par un décret postérieur, a été considéré par le Conseil d'Etat comme ayant une « portée générale », et devant bénéficier, dans l'intention du législateur, à tous les fonctionnaires sur l'ensemble du territoire. Cette décision très discutable (6) n'a pas été réitérée en ce qui concerne d'autres textes. Il faut en conclure que, si la question est jugée au regard de l'article 65 (7), il serait au moins aventuré d'étendre

---

(1) R. 1915, 3, 138.

(2) Trib. sup. de Papeete, 27 août 1903, R. 1904, 3, 99. V. la note.

(3) Conseil d'appel de la Côte des Somalis, 15 décembre 1927 (R. 1929, 3, 33).

(4) V. Crim. rej. 31 janvier et 27 mars 1902 (R. 1902, 3, 48 et 140) ; Crim. cass. 7 mars 1929 précité (R. 1930, 3, 72).

(5) Conseil d'Etat, 22 novembre 1907 (R. 1908, 3, 33) ; 8 juillet 1910 (au recueil Lebon, p. 579) ; 6 août 1910 (R. 1911, 3, 93) ; 8 avril 1911 (R. 1911, 3, 187) ; 7 août 1911 (R. 1912, 3, 4) ; 22 mars 1912 (R. 1912, 3, 148) ; 12 juillet 1912 (R. 1912, 3, 236) ; 24 juillet 1914 (R. 1916, 3, 285) ; 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 169) ; 25 octobre 1918 (R. 1919, 3, 4) ; 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 11).

(6) V. l'article de doctrine sur l'application et la promulgation des lois aux colonies (R. 1912, 2, 1). Nous ne pouvons que renvoyer à cet article, qui fait valoir les nombreux arguments à opposer à l'arrêt du Conseil d'Etat. — Un récent arrêt du 27 novembre 1929 (R. 1931, 3, 15), a fait résulter l'applicabilité à l'Afrique occidentale de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 du fait qu'une circulaire du ministre des colonies, prescrivant l'extension en principe de cet article aux agents coloniaux, aurait été insérée au Bulletin officiel local par ordre du Gouverneur général, thèse qui ne paraît pas beaucoup plus satisfaisante que la première (V. la note sous cet arrêt).

(7) La jurisprudence est trop formelle et la pratique trop constante pour que la contestation reste possible. Il convient pourtant de noter que beaucoup des décrets et arrêtés locaux qui ont réglé le statut des fonctionnaires coloniaux ont reproduit le principe de l'article 65, ce qui supprime la discussion pour les fonctionnaires auxquels ils s'appliquent. V. le chapitre VIII (Fonctionnaires) § 293.

à une autre disposition de loi ou de décret la théorie de l'application de plein droit aux colonies, sous prétexte de généralité ou d'importance exceptionnelle.

§ 108

Application d'une législation en bloc. — L'application aux colonies des lois et décrets métropolitains, — ou des lois et décrets régissant une autre colonie, a souvent été faite en série, autrement dit, toute la législation de la métropole ou d'une colonie, ou une partie déterminée de cette législation, a été transportée en bloc dans une colonie. Les exemples en sont nombreux. On peut citer : pour l'Afrique occidentale, les décrets des 11 mai 1892, 26 juillet 1894 et 16 décembre 1896, qui ont rendu applicables à la Guinée, au Dahomey et à la Côte d'Ivoire « la législation civile, commerciale et criminelle du Sénégal, en tout ce qui n'est pas contraire au présent décret », disposition répétée depuis par les textes postérieurs. La même application de la législation du Sénégal se retrouve en Afrique équatoriale (1) ; — pour le Cameroun et le Togo, les décrets du 22 mai 1924 (2), qui ont appliqué respectivement à ces territoires à mandat la législation de l'Afrique équatoriale ou occidentale antérieure au 1er janvier 1924 ; — pour la Cochinchine, l'article 18 du décret du 25 juillet 1864, aux termes duquel les tribunaux français appliquent, en matière civile et commerciale, les dispositions du code civil et du code de commerce en vigueur en France, et ne peuvent, en matière répressive, prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française ; — pour le Tonkin, l'article 2 du décret du 17 août 1881 (3), confirmé par l'article 13 du décret du 8 septembre 1888 et par l'article 17 du décret du 28 février 1890, qui déclarent applicable à ce pays de protectorat la législation civile et criminelle de la Cochinchine (4) ; - pour l'Annam et le Laos, l'article 5 du décret du 1er décembre 1902, qui étend à ces pays la législation appliquée en Cochinchine devant les justices de paix à compétence étendue (5) ; - pour l'Océanie, l'article 36 du décret du 18 août 1868, qui applique à la colonie le décret du 28 novembre 1866 sur la procédure en Nouvelle-Calédonie.

---

(1) Décret du 1er juin 1878, art. 14, pour le Gabon, reproduit par tous les textes, successifs, notamment par l'article 23 du décret du 28 septembre 1897 pour le Congo (R. 1898, 1, 7) et 17 du décret du 17 mars 1903 pour l'Afrique équatoriale (R. 1903, 1, 263).

(2) R. 1924, 1, 453.

(3) Ce décret ne concernait, bien entendu que « le territoire ouvert aux européens dans le royaume d'Annam ».

(4) L'article 17 de ce dernier décret a seul été promulgué par arrêté du gouverneur général du 10 mars 1897. — La jurisprudence interprète largement cette disposition ; elle en réfère que les deux pays doivent être soumis à la même législation, même en ce qui concerne les lois qui ne sont pas proprement civiles ou commerciales, telle que la loi du 19 juillet 1845 sur la vente des substances vénéneuses (Crim. rej. 30 janvier 1913, R. 1913, 3, 143).

(5) R. 1903, 1, 63.

Il va de soi que la législation ainsi transportée de la métropole aux colonies, ou d'une colonie dans une autre, ne s'entend que de la législation en vigueur au moment où elle est étendue à un territoire (1). Les lois modificatives postérieures édictées pour la métropole ou pour la colonie d'origine ne sont applicables à la nouvelle colonie qu'en vertu d'un décret spécial (2).

§ 109

Cochinchine. — Décrets des 25 juillet 1864 et 14 janvier 1865. — Parmi ces applications en bloc, il en est une qui appelle une attention particulière (3).

Le décret précité du 25 juillet 1864, dont les articles 18, 20, 25 et 26 étendaient à la Cochinchine le code civil et de commerce et en partie le code pénal, la procédure commerciale, la procédure criminelle et correctionnelle, contenait un article 37 ainsi conçu : « Seront promulguées dans la colonie, selon les formes prescrites, les dispositions des lois et des codes français qui sont rendues applicables en Cochinchine par le présent décret ». Il semble que le sens de cet article ne puisse faire de doute. Il enjoignait au gouverneur de promulguer le code civil, le code de commerce et les autres codes ou lois que les articles précités venaient de rendre applicables à la colonie.

Le décret du 14 janvier 1865, relatif au mode de promulgation et aux délais d'entrée en vigueur des lois et décrets en Cochinchine, contenait un article 6 final ainsi conçu : « Le gouverneur est provisoirement autorisé à faire toutes promulgations et tous règlements nécessaires pour assurer l'exécution de notre décret du 25 juillet 1864 ». Cette disposition, comme la précédente, a un sens précis et naturel. L'article 36 du décret de 1864 confiait au gouverneur le soin de rendre des arrêtés réglementaires sur la fixation des jours et heures des audiences, leur police, les tarifs, les droits de greffe, la discipline sur les notaires et fonctionnaires attachés au service de la justice. Ces arrêtés devaient être soumis à l'approbation du ministre. Le nouveau décret autorise le gouverneur à édicter provisoirement ces règlements, et tous autres destinés à assurer l'exécution du décret de 1864, et à procéder aux promulgations nécessaires, toujours pour l'exécution de ce décret. Il ne s'agissait donc que de l'exécution du décret de 1864 et de l'application fort large, mais limitée, de la législation française qui s'y trouvait édictée (4).

(1) V. Crim. rej. 5 janv. 1929 (R. 1930, 1, 70).

(2) V. Cour d'appel de Hanoï, 15 mars 1899 (R. 99, 2, 83).

(3) A la Côte des Somalis, le département des colonies et la jurisprudence locale ont considéré comme applicables toutes les lois métropolitaines antérieures au décret du 2 septembre 1887, organisant le service judiciaire dans cette colonie. Cette thèse a été nettement condamnée par l'arrêt de la Chambre criminelle du 7 mars 1929 cités plus haut (§ 107, p. 245, n. 6).

(4) On peut rapprocher du texte de 1864 l'article 2 du décret du 24 février 1881 sur l'organisation judiciaire au Cambodge. « Le tribunal (de Pnom-Penh) se conformera, pour les jugements des affaires civiles, commerciales et criminelles intéressant les justiciables désignés à l'article 1er, à la législation en vigueur devant les tribunaux de Cochinchine, laquelle sera promulguée dans le royaume du Cambodge ».

La jurisprudence l'a entendu autrement. Un arrêt de la Chambre criminelle du 30 mars 1900 (1) décide, par interprétation des textes ci-dessus, que toutes les lois en vigueur dans la métropole au moment où ces décrets ont été rendus, ont été en bloc, rendues applicables à la Cochinchine, à la seule condition d'une promulgation par le gouverneur. L'arrêt fait application de ce principe à la loi du 27 mars 1851 sur la répression de la fraude dans la vente des marchandises. Par arrêt du 30 janvier 1913, cité plus haut (2), la Chambre criminelle a confirmé sa jurisprudence, en l'appliquant à la loi du 19 juillet 1845 et à l'ordonnance du 29 octobre 1846. L'interprétation de la Chambre criminelle conduit donc à ce résultat que le gouverneur (l'arrêt de 1913 assimile au gouverneur de la Cochinchine, à cet égard, le gouverneur général de l'Indochine) est investi du pouvoir, non seulement de promulguer les lois faites pour la colonie ou applicables dans la colonie, mais de rendre lui-même applicables, en les promulguant, telles lois métropolitaines qu'il jugerait à propos de choisir dans l'arsenal des lois en vigueur en 1864.

Ainsi les décrets de 1864 et 1865 auraient consenti au gouverneur général de l'Indochine une délégation de pouvoirs d'une envergure extraordinaire, puisqu'il lui aurait appartenu, sans contrôle, de transporter en bloc, dans tout ou partie du gouvernement général, la totalité de la législation métropolitaine antérieure à 1864 (3).

Les arrêts de la Chambre criminelle supposent même que les pouvoirs conférés au gouverneur général par les décrets de 1864 et de 1865 subsistent encore aujourd'hui, même depuis les grands décrets d'organisation générale qui, depuis 1887, ont défini les attributions du gouverneur général. Car l'arrêt du 30 janvier 1913 fait état d'une promulgation qui a été faite le 16 juillet 1908, par conséquent à une époque où le gouvernement général avait été plusieurs fois déjà réglementé.

Il sera question plus loin (4) de promulgations bien moins justifiables, dont la valeur et la portée seront plus utilement traitées à propos des règles de la promulgation.

§ 110

Madagascar. — Décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896. — Une question du même ordre, mais bien plus grave de conséquences, s'est posée à Madagascar.

Avant la conquête, des tribunaux français avaient été institués dans l'île par décrets des 8 mars 1886, 2 juillet 1887et 23 août 1892,

(1) R. 1900, 3, 60.
(2) R. 1913, 3, 143.
(3) L'arrêt du 30 mars 1900 cite incorrectement le texte de l'article 6 du décret du 14 janvier 1865, en substituant le mot : « publication » à celui de « promulgation », ce qui lui permet de déclarer applicable à la Cochinchine une loi dont le gouverneur de la Cochinchine avait « prescrit l'insertion » au journal officiel, sans parler d'arrêté de promulgation.
(4) § 113.

qui tous se référaient à la législation en vigueur à la Réunion, rendue applicable aux français et assimilés justiciables de ces tribunaux.

Au lendemain de la conquête (les troupes françaises étaient entrées à Tananarive le 30 septembre 1895), un décret du 28 décembre 1985 organisait la justice dans la grande île. Ce décret, hâtivement rédigé (1), contenait un article 2 ainsi conçu :

« En toute matière, les tribunaux français de Madagascar appliquent les lois françaises, qui sont et demeurent promulguées dans l'île et ses dépendances, ainsi que les lois locales visées pour exécution par le résident général. La publication des lois résultera de l'arrêté du résident général ordonnant leur dépôt au greffe du tribunal de première instance pour être tenu à la disposition des justiciables. Toutefois, une disposition spéciale et motivée du jugement ou de l'arrêt peut constater, en fait, que la loi française est actuellement inapplicable ».

Il résultait à l'évidence de ce texte que l'ensemble des lois françaises était rendu applicable à Madagascar. Pour atténuer ce qu'une pareille disposition avait nécessairement d'exorbitant et d'impraticable, le texte y mettait deux conditions : 1° une publication par le résident général, résultant du dépôt des lois françaises au greffe du tribunal de première instance (2) ; 2° l'applicabilité, dans chaque cas, de la loi française, applicabilité dont les tribunaux étaient juges.

En fait, le résident général a déposé au greffe du tribunal de 1re instance, non pas les lois françaises (3), mais le n° du journal officiel local contenant le décret du 28 décembre 1895, et ce dépôt n'a été effectué que le 1er octobre 1896, c'est-à-dire à une date où le décret de 1895 n'était plus en vigueur.

Moins de six mois après le décret du 28 décembre 1895, un nouveau décret du 9 juin 1896 (4), promulgué dans la colonie par arrêté du résident général du 19 juillet suivant, ne laissant subsister du premier que les dispositions relatives au costume, à la solde et à la parité d'office (5), organisait à nouveau la justice dans l'île, et reproduisait par son article 19 les dispositions rappelées plus haut (6) de l'article 18 du décret du 25 juillet 1864 pour

(1) Le décret du 28 décembre 1895 avait pour but d'apaiser les inquiétudes des nations étrangères, principalement de la Grande-Bretagne, qui hésitait à reconnaître l'occupation française et qui témoignait la crainte que ses nationaux ne fussent jugés par des tribunaux indigènes et suivant les lois indigènes.

(2) Le texte de l'article porte bien : *publication*. Le début de l'article déclare que les lois françaises « sont et demeurent *promulguées* dans l'île », ce qui est déjà une impropriété de termes. La promulgation est le fait de l'autorité locale. Le gouvernement métropolitain ne pouvait que *rendre ces lois applicables* à Madagascar. Mais, comme il laissait au résident général le soin de faire la publication, l'inexactitude des expressions ne tire pas à conséquence. En l'absence de journal officiel, le décret ordonnait le dépôt au greffe des lois françaises, ressuscitant ainsi la forme de promulgation antérieure à 1853.

(3) Le résident général ne pouvait guère faire autrement. Comment s'y serait-il pris pour disposer au greffe l'ensemble des lois françaises ? A moins de se référer à des collections particulières, comme l'a fait parfois le gouverneur général de l'Indo-Chine (V. plus bas, p. 113).

(4) R. 1898, 1, 46.

(5) Art. 39.

(6) V. ci-dessus § 109.

la Cochinchine, aux termes duquel, en matière civile et commerciale, les tribunaux français appliquent les dispositions du code civil et du code de commerce en vigueur en France, et en matière répressive, ne peuvent prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française. L'article 38 du même décret reproduisait à son tour l'article 37 du décret de 1864 en termes identiques : « Seront promulguées, selon les formes prescrites, les dispositions des lois et codes français qui sont rendus applicables à Madagascar et dépendances ».

Il paraît évident : 1° que le décret de 1895 n'a jamais reçu aucune exécution ; 2° qu'il a été abrogé par celui de 1896 ; 3° que l'article 38 de ce dernier décret a le même sens que l'article 37 du décret de 1864, c'est-à-dire qu'il ordonne la promulgation des codes et lois qu'il déclare applicables (1).

Mais la jurisprudence, aujourd'hui bien assise, en a décidé autrement (2). L'arrêt de la Chambre des requêtes du 29 décembre 1909, qui a clos la discussion, considère que le dépôt au greffe, par le résident général, d'un exemplaire du journal officiel local contenant le texte du décret du 28 décembre 1895, bien que postérieur à la promulgation dans la colonie du décret du 9 juin 1896, satisfaisait au voeu de la loi ; que l'ensemble des lois françaises, rendu applicable à Madagascar par le décret de 1895, y a donc été régulièrement promulgué ; et qu'enfin l'article 38 du décret de 1896 ne statuait que pour l'avenir (3).

---

(1) V. les conclusions de M. l'avocat général Feuilloley sous l'arrêt de la Chambre des requêtes du 29 décembre 1909 (R. 1910, 3, 61).

(2) Cour d'appel de Madagascar, 8 mars 1902 (R. 1903, 3, 114) ; 8 juillet 1903 (R. 1904, 3, 117) ; 8 juin 1904 et 5 juillet 1905 (R. 1907, 3, 46) ; 1er juin 1907 (*ibid.*, 74) ; 25 décembre 1907 (R. 1908, 3, 118) ; 4 novembre 1908 (R. 1909, 3, 87) ; Req. rej. 29 décembre 1909 (R. 1910, 3, 51).

(3) La Chambre des requêtes a pris ici le contrepied de l'interprétation donnée par la Chambre criminelle au texte identique du décret du 23 juillet 1864 pour la Cochinchine. La Chambre criminelle l'entendait en ce sens qu'il aurait transporté à la colonie, sous la seule condition d'une promulgation par le gouverneur, l'ensemble de la législation française (V. plus haut, § 109). Selon la Chambre des requêtes, au contraire, il aurait seulement rappelé, pour l'avenir, la nécessité de la double formalité du décret d'application et de l'arrêté de promulgation. Les deux interprétations dénaturent, chacune en sens contraire, le texte fort simple du décret, qui ordonne seulement la promulgation des codes et lois qu'il déclare applicables à la colonie. — La Chambre des requêtes argue encore de l'exposé de motifs de la loi du 6 août 1896, qui a déclaré Madagascar colonie française, — exposé de motifs où se lit cette phrase, d'ailleurs parfaitement inutile à la justification de la loi : « Selon le régime du droit commun en matière coloniale, les lois françaises s'étendront désormais à l'île Madagascar ; mais, modifiées ou non, elles n'y entreront en application qu'au fur et à mesure qu'elles y auront fait l'objet d'une promulgation spéciale ». Ce texte, qui n'a aucune valeur légale, contient une double erreur. Il est inexact que le droit commun colonial comporte l'extension de toutes les lois françaises aux colonies : bien au contraire, elles n'y deviennent applicables que lorsqu'il en a été ainsi décidé par un article spécial ou par un décret. Il est également inexact que les lois françaises entrent en application dans une colonie par cela seul qu'elles y ont été promulguées ; il faut, de plus, qu'elles y aient été déclarées applicables, ce qui est le fait du gouvernement métropolitain, alors que la promulgation est l'œuvre de l'autorité locale. — V. sur tous ces points l'article de doctrine sur l'application des lois françaises à Madagascar (R. 1904, 2, 33).

Le Conseil d'Etat, il est vrai, s'est prononcé en sens contraire par arrêt du 3 décembre 1909 (1), qui a refusé d'appliquer à Madagascar la loi du 22 juillet 1791 sur le recensement de la population, par le motif qu'elle n'y avait point été promulguée, considérant par conséquent qu'elle n'avait pas été comprise dans la promulgation en bloc de 1896. Mais la Chambre criminelle et Chambre civile de la Cour de cassation se sont rangées à la doctrine de la Chambre des requêtes (2).

En pratique, le gouverneur général de Madagascar a promulgué diverses lois qui n'avaient pas été rendues spécialement applicables à la colonie (3). De son côté, le gouvernement métropolitain a pris plusieurs décrets rendant applicables des lois antérieures à 1895, qui par conséquent auraient dû être tenues pour applicables de plein droit en vertu du décret du 28 décembre (4). Mais ces promulgations et déclarations d'applicabilité paraissait avoir cessé depuis les arrêts précités.

§ 111

Entrée en vigueur subordonnée à un règlement. — Plusieurs lois, rendues pour les colonies ou applicables aux colonies, contiennent une disposition portant que tout ou partie de leurs dispositions n'entreront en vigueur qu'après qu'aura été rendu un règlement d'exécution. C'est ainsi, par exemple, que le décret du 13 juin 1912 (5), portant règlement sur les déplacements des fonctionnaires aux colonies, spécifie à l'article 14 qu'il ne sera applicable, à partir du 1er septembre suivant, que dans celles de ses prescriptions qui ne nécessitent pas l'intervention de règlements locaux, qui n'entreront en vigueur dans chaque colonie qu'après approbation desdits règlements par le Ministre. En conséquence, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces règlements, les frais de déplacement et de séjour, qui sont compris au nombre des matières ainsi réservées, restent régis par les anciens textes (6). Toutefois, il ne suffit pas qu'une loi annonce un règlement à intervenir pour que l'exécution en soit subordonnée à la promulgation de ce règlement : il faut une disposition expresse ou une impossi-

(1) R. 1910, 3, 49.

(2) Crim. rej. 14 mai 1910 (R. 1910, 3, 175) ; Civ. rej. 7 mai 1918 (R. 1919, 3, 25). V. aussi Cour d'appel de Madagascar, 30 janv. 1915 (R. 1915, 3, 154), dont la doctrine n'est pas exactement la même que celle de la Cour de cassation.

(3) Loi du 2 août 1877 sur les réquisitions militaires et législation sur les successions vacantes (arrêté du 25 mai 1897) ; loi du 8 juin 1893 modifiant le code civil (arrêté du 6 avril 1897) ; décret du 30 septembre 1887 sur la répression disciplinaire des infractions commises par les indigènes au Sénégal (arrêté du 21 octobre 1899) ; loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée (arrêté du 25 novembre 1899).

(4) Décrets des 16 février 1901 (divers articles de la loi sur la presse, R. 1901, 1, 342) ; 28 octobre 1902 (législation des brevets d'invention, R. 1903, 1, 40) ; 19 février 1903 (législation sur les marques de fabrique, R. 1903, 1, 283).

(5) R. 1912, 1, 725.

(6) Conseil d'Etat, 17 mars 1926 (R. 1926, 3, 156).

bilité absolue d'appliquer la loi sans le règlement (1). Lorsque le règlement prévu est qualifié par la loi de « règlement d'administration publique », cette expression ne peut s'entendre que d'un décret rendu en Conseil d'État (2).

§ 112

Colonies nouvelles et pays de protectorat. — Territoires sous mandat. — Les lois ou décrets rendus pour les colonies en général, ou rendant applicables aux colonies en général certains textes métropolitains, n'ont d'application qu'aux colonies proprement dites, existant au moment où la loi ou le décret ont été promulgués. Ils ne sont applicables ni aux territoires devenus colonies françaises postérieurement à cette date, ni aux territoires de protectorat ou de mandat.

C'est ainsi que le décret du 15 janvier 1853, qui a déclaré exécutoires aux colonies diverses lois métropolitaines, n'est applicable qu'aux établissements qui constituaient à cette date le domaine colonial de la France (3).

La jurisprudence a fait plusieurs fois l'application de ce principe au décret du 30 janvier 1867 sur les pouvoirs des gouverneurs en matière d'impôts et taxes, en décidant qu'il n'est applicable ni aux colonies nouvelles (4), ni aux pays de protectorat (5). La question pourrait faire doute, car ce décret a trait à l'exercice du pouvoir législatif aux colonies, et on pourrait considérer que tout territoire qui devient colonie française tombe *ipso facto* sous l'empire des textes qui organisent ce pouvoir. Il en est ainsi, sans doute possible, de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai

---

(1) Ainsi la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises a été applicable en Indo-Chine, dès sa promulgation, bien que les règlements prévus pour son exécution n'aient pas été rendus (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 26 septembre 1916, R. 1917, 3, 210 ; Crim. rej. 19 avril 1918, R. 1918, 3, 125 ; Trib. correct. de Saigon, 8 novembre 1928, R. 1930, 3, 215, et la jurisprudence métropolitaine citée en note). De même, l'application aux colonies de la loi sur les pensions du 14 avril 1924 n'est pas subordonnée à la promulgation des règlements d'administration publique prévus par l'article 82 (Conseil d'Etat, 4 mai 1928, R. 1930, 3, 181). Cette jurisprudence est d'ailleurs conforme à la jurisprudence métropolitaine (Crim. cass. 12 mai 1906, B. cr. 202, p. 359; 12 janvier 1907, B. cr. 27, p. 48 ; 28 février 1908, S. 1908, 1, 51).

(2) V. § 101, p. 238, n. 3. — En cette matière (falsifications), bien que la loi soit applicable aux colonies, les règlements édictés dans la métropole pour son exécution n'y ont point d'application (Crim. rej. 17 fév. 1927 (R. 1928, 3, 75). V. aussi les arrêts de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) des 7 septembre 1915 (R. 1917, 3, 307 et 26 septembre 1916 (*ibid.*, 210).

(3) Crim. rej. 30 janvier 1913 (R. 1913, 3, 143). V. la note sous l'arrêt attaqué de la Cour de l'Indo-Chine du 11 juin 1912 (R. 1912, p. 262).

(4) Par exemple, à Taïti, qui n'est devenue colonie française qu'en 1880. V. Cour d'appel d'Aix, 30 décembre 1897 (R. 1898, 3, 78).

(5) Par exemple, au Tonkin (Civ. rej. 21 janv. 1907, R. 1907, 3, 62). V. aussi les arrêts de la Cour d'appel de l'Indo-Chine et le jugement du tribunal de Haïphong rapportés au *Recueil* 1904, 3, 51, et les notes, et le jugement du tribunal de Haïphong du 4 mai 1897 (R. 1899, 2, 169). La même solution résulte, pour Taïti, de l'arrêt de la Cour d'Aix cité à la note précédente. La question n'a plus qu'un intérêt historique. V. sur tous ces points le chapitre X (Impôts).

1854, qui soumet les colonies autres que les Antilles et la Réunion à la législation par décrets. Ce texte est appliqué journellement aux colonies postérieures à 1854 (1).

Le décret du 7 février 1897, déclarant applicables aux colonies les articles du code civil relatifs à l'exercice des droits civils et à la qualité de français, est resté, en Indochine, spécial à la Cochinchine. Il a fallu le décret du 6 mars 1914 (2) pour l'étendre au Tonkin, à l'Annam, au Cambodge et à Quang-tchéou-Ouan.

En ce qui concerne les territoires à mandat (Cameroun et Togo) dépendant du ministre des colonies, les commissaires de la République y ont été investis, à l'origine (3), de pouvoirs très étendus, que paraissait justifier la formule employée par les décrets et empruntée aux textes qui définissent les pouvoirs des gouverneurs généraux : « Le commissaire de la République est dépositaire des pouvoirs de la République » (4). Dans l'un et l'autre territoire, les commissaires de la République se sont autorisés de cette délégation générale pour déclarer applicables ou pour « promulguer » un certain nombre de textes métropolitains. La valeur de ces déclarations et promulgations est très discutable (5). Pour mettre un terme à cette incertitude, les décrets précités du 16 avril 1924 (6), pris en vertu de l'article 9 de la formule des mandats, qui réglementent la promulgation dans les deux territoires, posent en principe, à l'article 2, que les lois, décrets et règlements en vigueur en France ne peuvent être rendus exécutoires au Cameroun ou au Togo que par décret. Deux autres décrets du 22 mai 1924 (7) ont rendu exécutoires dans les deux territoires les lois et décrets promulgués en Afrique équatoriale pour le Cameroun, en Afrique occidentale pour le Togo, antérieurement au 1er janvier 1924, sous réserve toutefois des décrets pris spécialement pour chaque territoire. Enfin les décrets du 5 mai 1926 (8) ont dispensé de toute promulgation et de toute publication spéciales les lois et décrets visés à l'article 1er du décret du 22 mai 1924 (9).

---

(1) V. l'arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 20 janvier 1899 (R. 1899, 2, 147) et le jugement précité du tribunal de Haïphong du 4 mai 1897) (*ibid.*, 2, 169), qui s'en explique expressément.

(2) R. 1914, 1, 572.

(3) Pendant la guerre, les territoires étaient simplement occupés par la France, dont le pouvoir législatif s'est exercé en vertu de l'article 43 du règlement annexé à la convention IV de La Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et coutumes de la guerre, qui oblige le conquérant à maintenir dans le pays conquis la législation antérieure.

(4) Art. 2 des décrets du 23 mars 1921 pour le Cameroun (R. 1921, 1, 654) et pour le Togo (*ibid.*, p. 671).

(5) V. la note sous les tableaux des promulgations de 1921 (R. 1922, 1, 441) de 1922 (R. 1923, 1, 493) et de 1923 (R. 1924, 1, 373). — V. aussi la note sous le jugement du tribunal de Douala du 5 octobre 1923 (R. 1925, 1, 50).

(6) R. 1924, 1, 451.

(7) R. 1924, 1, 453.

(8) R. 1926, 1, 512.

(9) Ainsi s'est trouvée résolue la délicate question de la promulgation en bloc de toute une législation, qui a suscité tant de difficultés en Indo-Chine et à Madagascar.

Parmi les arrêtés rendus par les commissaires de la République avant les décrets de 1924, il convient de relever les arrêtés du commissaire du Togo des 29 et 30 septembre 1920 (1), portant : l'un, que les actes intervenus depuis le 7 septembre 1914 dans la zone soumise à l'autorité de la France avant le 1er octobre 1920 sont rendus applicables à toute l'étendue des territoires placés sous mandat français ; l'autre, que les arrêtés et proclamations pris par les autorités anglaises concernant la justice, les douanes, les postes et télégraphes et l'hygiène dans les territoires dévolus à la France restent en vigueur jusqu'à nouvel avis.

Quant à la législation allemande, elle est en fait remplacée par la législation française. Elle doit pourtant être considérée comme subsistante, partout où elle n'a pas été abrogée explicitement ou implicitement, et où elle n'est pas incompatible avec le nouveau régime (2). Elle continue, en tous cas, à régir les actes et contrats passés ou les situations juridiques créées sous son empire.

SECTION III.

Promulgation des lois et décrets.

§ 113

Promulgation par le gouverneur ou le gouverneur général. — Il ne suffit pas, pour qu'une loi ou un décret soit applicable aux colonies ou à une colonie déterminée, que cette loi ou ce décret aient été faits spécialement pour les colonies ou cette colonie, ou qu'ils se soient, par un article spécial, déclarés applicables à tout ou partie des colonies, ou qu'ils y aient été rendus applicables par une loi ou un décret rendus spécialement à cet effet. Il faut encore que le texte en question ait été régulièrement promulgué par arrêté du gouverneur.

La nécessité de cette promulgation par le gouverneur remonte aux ordonnances des 21 août 1925 (art. 66) et 9 février 1927 (art. 63) (3), sur le gouvernement de l'île Bourbon et des Antilles, dont les dispositions ont été reproduites par les ordonnances des 27 août 1928 (art. 65) pour la Guyane, 23 juillet 1840 (art. 50) pour le Sénégal, 7 septembre 1840 (art. 47) pour l'Inde, 18 septembre 1844 (art. 43) pour Saint-Pierre-et-Miquelon, par le décret du 12 décembre 1874 (art. 72) pour la Nouvelle-Calédonie, par le décret du 28 décembre 1885 (art. 59) pour l'Océanie. Le décret du 18 juin 1884 a rendu applicable à la Côte des Somalis l'ordonnance du 18 septembre 1844 en ce qui concerne les attributions du gouverneur.

(1) V. *Recueil* 1922, p. 378.

(2) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 11 janvier 1924 (R. 1924, 3, 46), et la note ; Req. rej. 7 févr. 1928 (R. 1928, 3, 161).

(3) Art. 66 (63) : — « Le gouverneur promulgue les lois, ordonnances et règlements, et en ordonne l'enregistrement ».

En Cochinchine, le décret du 14 janvier 1865, et dans toute l'Indo-Chine, le décret du 1er février 1902 (1), qui déterminent les délais dans lesquels les lois, décrets et arrêts sont exécutoires, font partir ces délais de la réception du journal officiel de l'Indo-Chine ou des bulletins administratifs locaux. Mais ni ce texte, ni aucun autre ne spécifie avec précision que les lois et décrets doivent être promulgués par le gouverneur ou le gouverneur général pour devenir exécutoires. Il est néanmoins hors de doute que la règle générale s'applique à l'Indo-Chine, et que, depuis la constitution du gouvernement général, c'est au gouverneur général qu'il appartient de faire les promulgations (2). Un arrêt de la Chambre criminelle du 16 mai 1895 (3) avait justifié ce principe en invoquant les décrets des 14 janvier 1865 et 3 octobre 1883, et en appliquant le texte de ces décrets au gouverneur général (4) (créé en 1887). Mais un arrêt de la même Chambre du 15 juin 1911 (5) se fonde, à bien plus juste titre, sur l'article 1er du décret du 21 avril 1891 (aujourd'hui remplacé par le décret du 20 octobre 1911 (6), aux termes duquel le gouverneur général est le dépositaire des pouvoirs de la République. Si cette formule a un sens précis, elle signifie assurément que le gouverneur général est investi du plus essentiel des pouvoirs souverains délégués à une autorité locale : celui de rendre les lois exécutoires et d'enjoindre de les observer.

Cet arrêt ne faisait, au surplus, que reproduire un arrêt très explicite de la même Chambre du 13 janvier 1905 (7), qui reconnaît au gouverneur général de l'Afrique occidentale le pouvoir de promulguer les lois et décrets dans toute l'étendue du gouvernement général, et ce par application d'un texte identique, l'article 2 du décret du 1er octobre 1902 (aujourd'hui remplacé par celui du 18 octobre 1904) (8). L'arrêt prend soin de spécifier que le décret du 16 juin 1895, qui a créé le gouvernement général,

(1) R. 1902, 1, 224.

(2) V. Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) ; 24 juillet 1908 (R. 1908, 3, 274) ; 10 novembre 1922 (R. 1923, 1, 18) ; Crim. rej. 15 juin 1911 (R. 1911, 3, 280).

(3) B. cr. 149, p. 248.

(4) Le décret du 14 janvier 1865, par son article 6, cité plus haut, autorise provisoirement le gouverneur de la Cochinchine à faire toutes promulgations nécessaires pour assurer l'exécution du décret du 25 juillet 1864. Quant au décret du 3 octobre 1883, il applique en Cochinchine le titre préliminaire du Code civil, en modifiant l'article 1er comme suit : « Les lois sont exécutoires dans la colonie en vertu de la promulgation qui en est faite par le Président de la République ; les lois, décrets et règlements promulgués dans les possessions françaises de la Cochinchine sont exécutés : 1° au chef lieu, le lendemain de leur publication dans le journal officiel ; 2° dans les autres localités, après les délais qui seront fixés proportionnellement aux distances par arrêté du gouverneur ». Pour induire de ces textes le pouvoir de promulgation du gouverneur de la Cochinchine, il faut faire abstraction des impropriétés de termes et y trouver la confirmation implicite d'un pouvoir qu'ils supposent sans le définir. Quant à expliquer comment ce pouvoir est passé au gouverneur général, l'arrêt ne contient pas un mot qui rende compte de cette transformation.

(5) R. 1911, 3, 280.

(6) R. 1912, 1, 138.

(7) R. 1905, 3, 57.

(8) R. 1902, 1, 321, et 1905, 1, p. 6.

a transporté au gouverneur général les pouvoirs que le gouverneur du Sénégal et les autres gouverneurs de colonies tenaient de l'article 50 de l'ordonnance du 7 septembre 1840 : ces gouverneurs n'étant plus, aux termes de l'article 3 du décret de 1902, que des « lieutenants-gouverneurs » administrant sous la haute autorité du gouverneur général. La question a été, depuis, résolue législativement par l'article 1er du décret du 2 janvier 1920 pour l'Afrique occidentale (1) et par décret du 24 mai 1929 pour l'Afrique équatoriale (2).

A Madagascar, l'article 1er du décret du 11 décembre 1895, qui définit les pouvoirs du résident général (transportés depuis au gouverneur général par le décret du 30 juillet 1897), est rédigé dans les mêmes termes, et conduit à la même conclusion (3).

Le pouvoir de promulgation peut être délégué par le chef de la colonie au secrétaire général, lorsqu'un texte l'y autorise expressément (4).

La nécessité de la promulgation par le chef de la colonie est donc générale et sans exception. De nombreux arrêts ont décidé qu'un texte non promulgué dans une colonie n'y était pas applicable (5), ou qu'il n'y était devenu applicable qu'à dater de sa promulgation (6).

---

(1) R. 1920, 1, 585.

(2) R. 1929, 1, 442.

(3) Un arrêt de la Cour d'appel de Madagascar du 25 mars 1899 (R. 1899, 3, 86), fondait le pouvoir de promulgation du gouverneur général sur l'article 38 du décret du 9 juin 1896 : on a vu plus haut (§ 110) à combien d'interprétations diverses a donné lieu le sens de cet article.

(4) C'est le cas pour Madagascar (art. 3 du décret du 22 décembre 1895). V. Cour d'appel de Madagascar, 16 juin 1911 (R. 1911, 3, 291).

(5) Ainsi, la loi du 11 janvier 1912 sur le tarif général des douanes a été déclarée inapplicable à l'Océanie (Civ. rej. 13 juill. 1898, R. 1898, 2, 134), faute de promulgation. Pour la même raison, l'article 13 de la loi du 13 avril 1900, qui a réduit à deux mois le délai du recours au Conseil d'Etat, n'était pas, en 1902, applicable en Indo-Chine (Conseil d'Etat, 1er juin 1906, R. 1906, 3, 177). Le décret du 19 décembre 1900 (R. 1901, 1, 100), qui ouvrait le pourvoi en cassation contre les décisions du tribunal criminel de la Côte des Somalis, n'y a jamais été applicable (Crim. irrecev. 4 sept. 1902, R. 1903, 3, 48). Le décret du 6 juillet 1902 sur l'enregistrement à Madagascar (R. 1902, 1, 366), qui n'a jamais été promulgué dans la colonie, n'y a été en vigueur à aucune époque. La Cour de cassation, après s'y être trompée (Crim. rej. 31 oct. 1908, R. 1909, 3, 23), a reconnu l'inapplicabilité de ce texte (Crim. irrecev. 14 mai 1910, R. 1910, 3, 175; 12 novembre 1914, R. 1915, 3, 20). Il est regrettable qu'elle soit ensuite retombée dans sa première erreur (Crim. cass. 21 décembre 1916, R. 1917, 3, 140), et cela à une date où le décret de 1902 était même expressément abrogé par l'article 1er du décret du 13 juillet 1912 (R. 1912, 1, 719). Le décret du 28 février 1890, sur l'organisation judiciaire au Tonkin, n'a jamais eu d'application, faute de promulgation (Crim. rej. 16 mai 1895, B. cr. 149, p. 248), à l'exception de l'article 17, qui a été promulgué le 10 mars 1897. Le décret du 10 septembre 1914, qui a suspendu la garantie résultant de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, n'a jamais été promulgué à Madagascar et n'y est pas applicable (Conseil d'Etat, 25 novembre 1921, R. 22, 3, 11). Les lois des 12 août 1870 et 5 août 1914 n'ayant jamais été promulguées en Nouvelle-Calédonie, cette colonie n'a jamais été soumise au régime du cours forcé, et la clause de paiement en or y a toujours été valable (Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 16 juin 1928, R. 1928, 3, 144).

(6) Ainsi le tarif général des douanes est devenu applicable en Indo-Chine le 18 octobre 1887, lendemain du jour de la promulgation du règlement d'administration publique du 8 septembre précédent (Trib. de 1re inst. de Saigon, 13 déc. 1888,

Le défaut de promulgation est très souvent intentionnel : certains textes étant matériellement inapplicables, ou ne pouvant être appliqués sans dangers sérieux, le gouverneur se fait autoriser à ne pas les promulguer (1). Mais il arrive aussi que l'absence de promulgation soit difficilement explicable (2).

Il va de soi que la promulgation ne peut avoir d'effet légal qu'en ce qui concerne un texte rendu applicable aux colonies par le pouvoir central. Elle ne peut, en principe, et sauf dispositions exceptionnelles (3), se substituer à la déclaration d'applicabilité (4).

§ 114

Formes de la promulgation. — La promulgation résultait, à l'origine, de l'enregistrement du texte promulgué (5). Cette formalité, n'étant pas réglée par un texte précis, doit être entendue en se déférant aux usages constamment suivis. C'est ainsi que la Cour ce cassation a pu décider, à raison même d'un usage constaté, qu'au Sénégal le dépôt au greffe de la Cour d'appel du texte promulgué équivalait à l'enregistrement (6).

Il existe, aujourd'hui, des journaux officiels dans toutes les colonies ou groupes de colonies (7). La promulgation s'opère par l'insertion dans le journal officiel d'un arrêté de promulgation,

---

R. 1899, 3, 153). Le décret du 3 février 1906 (R. 1906, 1, 99), sur l'éligibilité au Conseil supérieur des colonies, a été promulgué en Indo-Chine le 23 mars, et s'est par suite régulièrement appliqué aux élections qui ont eu lieu au Cambodge le 10 juin (Conseil d'Etat, 24 juillet 1908, R. 1908, 3, 274). Le décret du 30 novembre 1907 sur le régime des spiritueux n'est devenu exécutoire au Sénégal que par sa promulgation, qui n'a produit d'effet à Rufisque que le 9 décembre (Trib. de 1re inst. de Dakar, 11 février 1909, R. 1910, 3, 222). Le décret du 16 août 1912, réorganisant la justice indigène en Afrique occidentale, n'est devenu exécutoire au Dahomey que le 10 novembre, date à laquelle le journal officiel contenant l'arrêté de promulgation est parvenu dans la colonie (Crim. cass. 15 janvier 1914, R. 1914, 3, 65). La loi du 23 octobre 1919 sur les spéculations illicites n'est devenue applicable à la Martinique que le jour de l'insertion au journal officiel (28 novembre) de l'arrêté de promulgation du 21 (Crim. cass. 27 janvier 1921, R. 1921, 3, 120). Le décret du 21 avril 1916, réglementant les autorisations spéciales d'absence, n'a été exécutoire à Saigon qu'en vertu de l'arrêté de promulgation du 15 juin, inséré le 17 au journal officiel parvenu à Saigon le 1er juillet (Conseil d'Etat, 10 novembre 1921, R. 1923, 3, 18). Le décret du 25 novembre 1913, sur la naturalisation des indigènes à l'étranger (R. 1914, 3, 167), n'a été promulgué en Nouvelle-Calédonie que par arrêté du 20 juillet 1925, et jusqu'à cette date n'y était pas applicable (Trib. civil de Nouméa, 8 avril 1925, R. 1926, 3, 130).

(1) V. la circulaire ministérielle du 2 mai 1906 (R. 1906, 1, 481).

(2) Il suffit de parcourir le tableau des promulgations inséré tous les ans au Recueil pour constater que ces promulgations sont faites avec des différences étranges de colonie à colonie.

(3) V. p. ex. l'article 6 du décret du 23 juillet 1864 pour la Cochinchine (plus haut, § 109), s'il doit être interprété en ce sens.

(4) Crim. rej. 21 sept. 1850 (B. cr. 328, 1, 487) ; 27 avril 1894 (B. cr. 111, 1, 172). — Même à une époque récente, le fait de la promulgation de textes non applicables à la colonie n'est pas sans exemple.

(5) Art. 63 (66) des ordonnances de 1825 et 1827. V. plus haut, p. 25.

(6) Req. rej. 31 déc. 1856 (D. 57, 1, 188).

(7) En Afrique équatoriale et en Indo-Chine, le journal officiel est commun à tout le gouvernement général.

signé par le gouverneur. C'est ce qui résulte, notamment, des dispositions du décret du 15 janvier 1853.

La simple insertion du texte d'une loi ou d'un décret au journal officiel n'équivaut pas à promulgation. Rien ne prouve, en effet, qu'elle soit l'acte du gouverneur, et qu'elle ait la valeur d'une injonction (1). Il s'en suit que toutes les fois qu'un texte est inséré, sans arrêté de promulgation, dans un journal officiel local, cette insertion n'a que la valeur d'un avis, et ne rend pas ce texte exécutoire dans la colonie (2).

Un arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 15 mai 1909 (3) a pourtant déclaré l'irrecevabilité d'un pourvoi en matière de presse, à Madagascar, par application de la loi du 4 juillet 1908, dont le texte avait été inséré au journal officiel de la colonie, sans arrêté de promulgation du gouverneur.

Par contre, lorsqu'une loi ou un décret font l'objet d'un arrêté régulier de promulgation, il n'est pas nécessaire que le texte de la loi ou du décret soit reproduit au journal officiel local, s'il a déjà été publié au journal officiel métropolitain ou au bulletin des lois, ou à tout autre recueil officiel (4). Plusieurs arrêts décident même que, lorsqu'un décret rend applicable dans une colonie une loi, un code ou un décret auquel il se réfère, il suffit de la promulgation de ce décret sans reproduction du texte sur lequel porte la référence (5).

Il est essentiel, toutefois, que le texte dont la reproduction est omise ait été inséré dans un journal ou bulletin officiel. La référence à une collection privée serait aussi irrégulière qu'insuffisante (6).

La promulgation peut être implicite, en ce sens qu'en promul-

---

(1) Civ. rej. 13 juillet 1898 (R. 1898, 3, 134) ; Cour d'appel de Madagascar, 25 mars 1899 (R. 1899, 3, 86) ; — Le contraire a pourtant été jugé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 avril 1911 (R. 1911, 3, 187) sur l'application aux colonies de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 : mais on sait que cet arrêt fait exception à toutes les règles. V. aussi l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 1929 (R. 1931, 3, 15) et la note.

(2) Conformément à ce principe, il n'a été tenu aucun compte, pour dresser le tableau annuel des promulgations, au Recueil, des textes simplement insérés, mais non promulgués par arrêté du gouverneur.

(3) R. 1910, 3, 78.

(4) Req. rej. 31 décembre 1856 (D. 57, 1, 188) ; Civ. cass. 20 juin 1888 (D. 88, 1, 313) ; Crim. rej. 9 novembre 1889 (B. cr. 331, p. 523) ; Civ. cass. 14 mars 1893 (D. 94, 1, 406) ; Trib. sup. de l'Océanie, 18 juin 1896 (R. 1898, 3, 136) ; Trib. civil de Libreville, 28 juin 1902 (R. 1903, 3, 22) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 9 novembre 1904 (R. 1905, 3, 60) ; 11 juin 1912 (R. 1912, 3, 262) ; Trib. de 1re instance de Tananarive, 17 juin 1919 (R. 1920, 3, 207) ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 30 mars 1926 (R. 1927, 3, 86).

(5) Civ. cass. 14 mars 1893 précité. — En pratique, dans beaucoup de colonies, le gouverneur ou le gouverneur général promulgue le texte visé en même temps que celui qui le rend applicable.

(6) C'est pourtant ce qui a été fait à plusieurs reprises en Indo-Chine, notamment par l'arrêté du gouverneur général du 30 décembre 1888, promulguant les codes français au Tonkin, « tels et en l'état qu'ils se trouvent insérés dans l'édition de 1888 du Recueil des Codes français de Rivière, Faustin Hélie et Paul Pont, avec toutes les modifications portées au texte principal de cette édition et résultant des lois annexes y rattachées qui font corps avec le texte principal et se trouvent ainsi promulguées comme lui, mais sous réserve toutefois des modifications introduites, tant dans le texte principal de nos codes qu'aux lois annexes dont il vient d'être

guant un texte se référant à un texte antérieur, le chef de la colonie peut être considéré comme ayant nécessairement promulgué aussi le plus ancien (1).

L'arrêté de promulgation doit être, en Océanie, pris par le gouverneur en conseil privé (2). Partout ailleurs, cette formalité n'est pas exigée.

Dépendances. — Lorsqu'une colonie a des dépendances, la promulgation faite dans la colonie principale s'étend aux dépendances, auxquelles le texte promulgué s'applique lorsque le journal officiel local contenant l'arrêté de promulgation y est parvenu (3).

---

parlé, par les décrets organiques spéciaux et la législation particulière de la colonie de la Cochinchine». Cette étrange formule a eu des imitateurs. On la retrouve notamment dans l'arrêté du gouverneur général du 20 août 1913 (R. 1915, 1, 753), rendu en exécution de l'article 5 du décret du 1er décembre 1902 (R. 1903, 1, 63), décret qui porte que « la procédure et la législation à observer devant les tribunaux de province, en toutes matières, au Tonkin, en Annam et au Laos, seront celles appliquées en Cochinchine devant les justices de paix à compétence étendue», et en outre les dispositions des articles 18 et 19 du décret du 17 mai 1895, et 17, 18 et 19 de la loi du 25 mai 1838. Le décret de 1902 avait été promulgué par le gouverneur général le 28 janvier 1903. Mais l'arrêté du 20 août 1913, après avoir déterminé les ressorts des tribunaux de l'Indo-Chine par application de l'article 9 du décret du 28 mai 1913 (R. 1913, 1, 665), se termine par un article 5 ainsi conçu : « Est et demeure promulguée en Annam et au Laos la législation en vigueur en Cochinchine et au Tonkin, telle et en l'état où elle se trouve insérée dans l'édition des Codes et lois de l'année 1888 des Codes français et lois usuelles de Rivière, Faustin Hélie et Paul Pont, dans celle des Codes et lois pour la France, l'Algérie et les Colonies d'Adrien Carpentier de l'année 1912 et dans les quatre tomes du code judiciaire de l'Indo-Chine de Gabriel Michel». La référence ainsi faite à des ouvrages de librairie dont le dépôt au greffe des tribunaux n'est même pas ordonné est irrégulier et sans valeur. Il y a lieu, d'ailleurs, de remarquer 1° que le gouverneur général, en faisant ces promulgations, outrepassait ses pouvoirs : les décrets n'ayant rendu applicable, soit au Tonkin, soit en Annam ou au Laos, que la législation de la Cochinchine : ce qui n'autorisait ni la promulgation de l'ensemble des lois françaises au Tonkin en 1888, ni celle de la législation du Tonkin en Annam et au Laos en 1913 ; 2° qu'il promulgue des recueils contenant des erreurs et des textes fautifs (il serait facile d'en signaler) ; 3° qu'il se réfère à un recueil publié en 1912, alors que le décret du 1er décembre 1902 n'avait pu rendre applicable à l'Annam et au Laos que la législation en vigueur à cette date. En ce qui concerne l'arrêté de 1888, il est inutile de faire ressortir le caractère vague de l'expression : « lois annexes rattachées aux codes qui font corps avec le texte principal», qui a donné lieu en pratique à de sérieuses difficultés.

(1) V. le jugement du tribunal civil de Libreville du 28 juin 1902 (R. 1903, 3, 22), qui applique ce principe à l'acte de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, promulgué au Congo, et dont la promulgation est considérée comme entraînant par voie de conséquence celle du traité de Berlin du 16 février 1885. Un arrêt de la Chambre criminelle du 18 mars 1921 (R. 1921, 3, 126) a admis aussi le principe d'une promulgation implicite, mais en y mettant pour condition que le texte implicitement promulgué soit inséré au journal officiel, ce qui est contraire à toute la jurisprudence.

(2) Décret du 28 décembre 1885, art. 59 et 129. L'arrêt du tribunal supérieur du 18 juin 1896 (R. 1898, 3, 136) décide que l'arrêté est régulier bien qu'il ne porte pas la mention que le conseil privé a été entendu, l'accomplissement de cette formalité devant être présumé jusqu'à preuve contraire. En pratique, les arrêtés de promulgation du gouverneur de l'Océanie ne mentionnent jamais que le conseil privé ait été entendu.

(3) Ainsi la loi du 24 avril 1833, sur l'exercice des droits civils et des droits politiques dans les colonies, promulguée à l'île Bourbon par arrêté du gouverneur du 24 août suivant, est devenue de ce fait applicable à Sainte-Marie de Madagascar, qui en était alors une dépendance aux termes de l'ordonnance du 21 août 1925 (Civ. rej. 22 juillet 1912, R. 1912, 3, 283).

Colonies de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale. — En Afrique occidentale et en Afrique équatoriale, où la promulgation des lois et décrets rentre dans les attributions du gouverneur général (1), l'insertion de l'arrêté de promulgation au journal officiel du gouvernement général est nécessaire et suffisante : il est sans intérêt qu'il soit reproduit, en Afrique occidentale, par les journaux officiels de chaque colonie, où le texte est exécutoire lorsque le journal du gouvernement général y est parvenu dans le temps réglementaire (2). Cette solution est aujourd'hui consacrée législativement par le décret du 2 janvier 1920 (3) pour l'Afrique occidentale, et par le décret du 24 mai 1929 (4) pour l'Afrique équatoriale.

En ce qui concerne les lois ou décrets applicables à une seule colonie, où le pouvoir de promulgation appartient au gouverneur général, il pouvait résulter de l'arrêt du Conseil d'Etat précité du 26 avril 1928 que l'insertion au journal officiel de la colonie était nécessaire. Mais le décret de 1920 ne permet pas cette distinction. L'insertion au journal officiel n'est exigée que pour les actes émanant de l'autorité des lieutenants-gouverneurs.

Aucune exception ne peut être faite au principe de la promulgation en ce qui concerne les lois votées sous l'empire de la constitution de l'an III, qui étaient applicables, de plein droit aux colonies (5). Mais cette promulgation peut être présumée, lorsque l'application de la loi dans la colonie a été constante. Il en est de même, d'ailleurs, de toute la période antérieure aux ordonnances organiques. Il ne faut pas oublier que, pendant cette période, les gouverneurs avaient, non seulement, le pouvoir de promulguer, mais aussi celui de rendre exécutoires les lois et ordonnances dans la colonie.

A Madagascar, l'arrêt de la Chambre des requêtes du 29 décembre 1909, cité plus haut (6), qui a reconnu l'application de plein droit de toutes les lois métropolitaines en vertu du décret du

(1) V. plus haut, p. 258.

(2) Conseil d'Etat, 26 avril 1918 (R. 1918, 3, 107). — En sens contraire : Trib. de 1re inst. de Dakar, 11 février 1909 (R. 1910, 3, 222) ; Req. rej. 28 avril 1913 R. 1913, 3, 192).

(3) R. 1920, 1, 584. — Il n'existe de journaux officiels spéciaux à chacune des colonies groupées en gouvernement général qu'en Afrique occidentale. En Indo-Chine, les divers pays de l'Union n'ont que des Bulletins administratifs (Art. 2 du décret du 1er février 1902, R. 1902, 1, 224 ; Arr. du gouv. gén. du 14 oct. 1923 instituant un bulletin officiel en langue indigène au Laos, R. 1924, 1, 556). —

(4) R. 1929, 1, 442. — Ce décret a été complété par deux arrêtés du gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 13 septembre 1929 (R. 1930, 1, 141 et 142). Un arrêté du même gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 29 octobre 1920, concernant le Cameroun, alors placé sous l'autorité de ce gouverneur général, a été régulièrement promulgué dans le territoire, qui n'avait pas de journal officiel, par le fait de l'insertion de l'arrêté au journal officiel du gouvernement général (Conseil d'appel du Cameroun, 14 oct. 1924, R. 1926, 3, 38). Bien que cet arrêt ait été rendu à propos d'un arrêté du gouverneur concernant le taux de l'intérêt, il s'applique sans doute possible aux arrêtés de promulgation. V. aussi Crim. rej. 15 juin 1911 (R. 1911, 3, 280), au sujet de la promulgation au J. O. de l'Indo-Chine d'un acte concernant le Cambodge.

(5) Crim. rej. 18 déc. 1919 (R. 1919, 1, 246).

(6) V. § 110, et les critiques dont cette solution a été l'objet.

9 juin 1896, a également décidé que le dépôt au greffe, par le résident général, du numéro du journal officiel contenant ce décret valait promulgation de l'ensemble de cette législation.

En Indochine, le gouverneur général jouit encore, d'après la jurisprudence de la Chambre criminelle, du pouvoir de rendre exécutoire un texte métropolitain par le seul fait de sa promulgation (1).

Le fait de la promulgation et sa régularité résulte de l'examen de l'arrêté du gouverneur et du journal officiel où il est inséré. C'est là une question qui peut se débattre jusque devant la Cour de cassation, au même titre que l'existence ou la régularité d'un texte de loi, de décret ou d'arrêté. Il est difficile de se ranger à la doctrine d'un arrêt de la Chambre criminelle du 15 mai 1896 (2), qui s'en est rapportée sur ce point aux constatations du juge du fait.

Il est arrivé que les gouverneurs et gouverneurs généraux ont abrogé les arrêtés de promulgation qu'ils avaient régulièrement pris (3). La valeur de ces abrogations, et encore plus de leur effet rétroactif, est des plus douteuses. Un texte promulgué est devenu exécutoire et a force de loi : il n'appartient qu'au législateur de l'abroger, et encore pour l'avenir seulement.

§ 115

Délais d'application des actes promulgués. — Les délais dans lesquels les lois et décrets promulgués dans les colonies, ou les arrêtés des gouverneurs, y deviennent exécutoires, sont déterminés par des textes généraux et des textes spéciaux.

Le décret du 15 janvier 1853, portant application de diverses lois aux colonies, porte à l'article 3 que « les lois, décrets et arrêtés promulgués dans les colonies seront exécutoires : 1° au chef-lieu, le jour de leur publication dans le journal officiel ; 2° pour les autres localités, dans les délais qui seront déterminés, proportionnellement aux distances, par des arrêtés du gouverneur » (4). Cette disposition a été reproduite à l'article 4 du décret du 28 novembre 1866, portant organisation de la justice à la Nouvelle-

(1) V. § 109.

(2) B. cr. 170, p. 266. — Il faudrait pourtant s'en rapporter à la constatation du juge du fait dans le cas où la promulgation résulterait d'un fait dont la preuve ne pourrait pas être administrée autrement, par exemple d'affiches, utilisées pour cause d'urgence.

(3) Ainsi, le gouverneur général de l'Indo-Chine a rapporté, par arrêté du 20 juin 1929, inséré au J. O. local du 26, l'arrêté du 11 février 1927, par lequel il avait promulgué le décret du 27 avril 1926 sur le statut des affectés spéciaux et du personnel requis en cas de mobilisation.

(4) L'article ajoute que dans les établissements coloniaux où il n'existe pas d'imprimerie ni de journaux, la promulgation sera soumise au mode déterminé par les gouverneurs ou commandants desdits établissements. Toutes les colonies possédant aujourd'hui un journal officiel, cette disposition n'a plus qu'un intérêt rétrospectif. — V. pour la Guadeloupe l'arrêté du gouverneur du 3 août 1917 (R. 1918, 1, 250), et pour la Martinique l'arrêté du gouverneur du 7 août 1919 (R. 1922, 1, 106).

Calédonie, et à l'article 7 du décret du 18 août 1868, organisant la justice en Océanie (1).

Dans les colonies acquises postérieurement au décret de 1853, des textes spéciaux à chacune d'elles ont réglé la matière. En Indochine, un décret du 3 octobre 1883 avait reproduit la disposition du décret de 1853 : mais le décret du 1er février 1902 (2) a procédé lui-même à la réglementation qui avait été, partout ailleurs, et même précédemment en Indochine, abandonnée aux gouverneurs, en décidant que les lois, décrets et arrêtés seraient exécutoires, dans les villes constituées en municipalités, un jour franc après la réception à la mairie du journal officiel de la colonie, et dans les provinces, deux jours francs après la réception du journal officiel au chef-lieu de la province (3). En Afrique équatoriale, le décret du 24 mai 1929 (4) décide que les lois, décrets, arrêtés et règlements sont exécutoires à Brazzaville le jour de leur publication au journal officiel, et renvoie à des arrêtés du gouverneur général pour déterminer le délai d'exécution dans les autres localités. Un arrêté du 13 septembre 1929 (5) décide que les textes seront exécutoires, dans la colonie du Moyen-Congo, le lendemain du jour de la publication, et dans tout le gouvernement général le lendemain du jour de l'arrivée du journal officiel local, laquelle est constatée sur un registre. Au Cameroun et au Togo, les décrets du 16 avril 1924 (6) ont également décidé que les actes promulgués seraient exécutoires, au chef-lieu et dans le cercle du chef-lieu, le jour de leur publication au journal officiel ; dans les autres cercles, le lendemain de l'arrivée du journal officiel au chef-lieu du cercle. Aucun décret de cette nature n'a été pris pour Madagascar, sans doute à raison du principe, déduit des décrets de 1895 et 1896, que toutes les lois françaises antérieures à la conquête sont applicables et exécutoires dans la colonie, y compris par conséquent le décret du 15 janvier 1853. Les arrêtés locaux prévus par ce décret ont été rendus par le gouverneur général (7).

En Afrique occidentale, où le décret de 1853 était applicable, la nécessité de spécifier les pouvoirs respectifs du gouverneur

(1) V. aussi l'art. 59 du décret du 28 décembre 1885 concernant le gouvernement de la colonie. L'arrêté du gouverneur a été pris le 18 août 1892.

(2) R. 1902, 1, 224.

(3) Ce décret a été pris à la suite de la création, au 1er janvier 1902, du journal officiel unique pour toute l'Indo-Chine. Avant cette date, la promulgation se faisait au Bulletin officiel de l'Indo-Chine, dans la partie concernant le pays visé par la loi, le décret ou l'arrêté (Crim. rej. 15 juin 1911, R. 1911, 3, 280). V. un cas d'application du décret du 1er février 1902, qui pourtant n'est pas visé par l'arrêt : Conseil d'Etat, 10 novembre 1922 (R. 1923, 3, 18).

(4) R. 1929, 1, 442.

(5) R. 1930, 1, 142.

(6) R. 1924, 1, 451. — Ces décrets ne s'appliquent qu'aux « actes promulgués ». Les arrêtés et règlements continuent à être régis, pour les délais d'exécution, par les arrêtés locaux. V. notamment celui du 3 mars 1921 (R. 1922, 1, 379) pour le Togo, qui décide que ces arrêtés sont exécutoires, dans toute l'étendue du territoire, le lendemain du jour de leur publication au journal officiel local.

(7) Arrêtés des 14 avril 1909 (R. 1910, 1, 717), 1er juin 1911 (R. 1912, 1, 576) ; pour Mayotte et les Comores, arrêtés des 27 décembre 1913 (R. 1915, 1, 268), 11 décembre 1916 (R. 1916, 1, 623), 12 mars 1925 (R. 1926, 1, 852).

général et des lieutenants-gouverneurs a conduit à édicter le décret déjà cité du 2 janvier 1920 (1), dont l'article 2 reproduit le texte du décret de 1853, mais en précisant que la publication résultera de l'insertion au journal officiel du gouvernement général, et que, pour les localités autres que Dakar, c'est au gouverneur général qu'il appartient de prendre les arrêtés nécessaires. — En conformité de ce décret, un arrêté du gouverneur général du 3 mars 1920 (2) a décidé que les lois, décrets, arrêtés et règlements émanant soit du pouvoir central, soit du gouvernement général, insérés au journal officiel de ce gouvernement général, seraient exécutoires dans chaque colonie ou territoire le lendemain de l'arrivée du journal officiel au chef-lieu, arrivée constatée sur un registre spécial par le lieutenant-gouverneur ou commandant.

A la suite de ce décret et de cet arrêté, il ne restait plus à régler que la promulgation des arrêtés des lieutenants-gouverneurs. C'est ce qui a été fait par arrêtés de ces lieutenants-gouverneurs (3).

Dans les colonies où le décret du 15 janvier 1853 est applicable des arrêtés ont été pris par les gouverneurs pour déterminer les délais d'exécution des lois, décrets et arrêtés tant au chef-lieu que dans le reste de la colonie (4).

Les textes locaux précités ne règlent pas ces délais d'une manière uniforme : il est donc indispensable de se reporter à l'arrêté de chaque colonie, le cas échéant.

§ 116

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, un arrêté du haut-commissaire français (gouverneur de la Nouvelle-Calédonie) du 9 septembre 1909 (5), porte que la promulgation des lois, décrets et arrêtés de l'autorité française résultera de leur insertion au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie (6), et que ces actes seront réputés connus dans l'île Vaté deux jours après l'arrivée de ce journal officiel, et dans le reste de l'archipel, trente

(1) Voy. plus haut, § 114, p. 262.

(2) R. 1921, 1, 476.

(3) Pour le Sénégal, arrêté du 29 juillet 1920 (R. 1921, 1, 520, *note*) ; pour le Haut-Sénégal Niger, arrêté du 30 septembre 1920 (R. 1921, 1, 521, *note*) ; pour la Guinée, arrêté du 5 juillet 1923 (R. 1925, 1, 233) ; pour la Côte d'Ivoire, arrêté du 15 août 1920 (R. 1921, 1, 525, *note*) ; pour la Haute-Volta, arrêté du 9 juin 1923 (R. 1925, 1, 231). Pour le Niger, à défaut de journal officiel local, un arrêté du gouverneur général du 4 juin 1923 (R. 1924, 1, 320), pris conformément à l'article 5 du décret de 1920, a réglé la publication par affiche.

(4) V. pour la Guadeloupe, arrêté du 3 août 1917 (R. 1918, 1, 250) ; pour la Martinique, arrêté du 7 août 1919 (R. 1922, 1, 106).

(5) R. 1910, 1, 190.

(6) Ce texte, mal rédigé, doit évidemment s'entendre en ce sens que, pour les lois et décrets, la promulgation résultera de l'insertion au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie de l'arrêté de promulgation du haut commissaire.— V. Justice de paix à comp. ét. des Nouvelles-Hébrides, 17 décembre 1914 (R. 1916, 3, 44), qui décide que la promulgation dans l'archipel n'est pas subordonnée à la tenue du registre prescrit par l'article 4 de l'arrêté, qui enjoint de tenir à Port-Vila un registre mentionnant le jour de l'arrivée de chaque numéro du journal officiel.

jours après. Une disposition originale (art. 3), faisait exception au principe de l'article 1er du code civil, porte que les tribunaux et les autorités administratives pourront, selon les circonstances, accueillir l'exception d'ignorance alléguée par les contrevenants, si la contravention a eu lieu dans le délai de dix jours francs après la promulgation.

§ 117

Promulgation en cas d'urgence. — Les décrets des 28 novembre 1866 pour la Nouvelle-Calédonie, 18 août 1868 pour l'Océanie, 1er février 1902 pour l'Indochine, 2 janvier 1920 pour l'Afrique occidentale, ainsi que les arrêtés susvisés des lieutenants-gouverneurs des colonies du groupe, 16 avril 1924 pour le Togo et le Cameroun, et l'arrêté du 9 septembre 1909 pour les Nouvelles-Hébrides, prévoient tous, en cas d'urgence, une abréviation des délais, ou même un mode de publication particulièrement rapide, notamment par voie d'affiches (1). Dans les colonies où aucun texte ne réglemente la promulgation d'urgence, la jurisprudence reconnaît néanmoins aux gouverneurs le droit de la réglementer par arrêtés, en vertu des pouvoirs qu'ils tiennent du décret du 15 janvier 1853, du sénatus-consulte du 3 mai 1854 et des ordonnances et décrets organiques de chaque colonie, mais à condition que l'urgence soit déclarée et que des mesures soient prises pour porter le texte à la connaissance du public et remplacer la présomption légale de notoriété résultant des publications ordinaires (2).

SECTION IV.

Législation spéciale aux colonies.

§ 118

Différence d'avec la législation métropolitaine. — Il résulte de tout ce qui précède que la législation applicable aux colonies en général, et dans chacune d'elles en particulier, ainsi qu'aux pays de protectorat et pays à mandat, est sensiblement différente de la législation métropolitaine ; d'abord, parce que beaucoup de lois et décrets métropolitains n'ont pas été étendus aux colonies ; ensuite parce qu'un grand nombre de lois et de décrets ont été rendus spécialement pour les colonies ou pour quelqu'une d'entre elles.

---

(1) Ce mode de promulgation peut entraîner certaines difficultés donnant lieu à contestation. V. Trib. de 1re inst. de Dakar, 24 avril 1920 (R. 1920, 3, 103).

(2) Civ. rej. 30 novembre 1864, D. 65, 1, 186.

Population indigène. — La différence s'accentue considérablement si l'on tient compte de ce que la plupart des colonies, — à la seule exception des Antilles, de la Guyane, de la Réunion (1) et de Saint-Pierre-et-Miquelon, — renferment une population indigène presque toujours très supérieure en nombre à la population européenne. La législation applicable aux indigènes est étudiée au chapitre XIV. Il ne s'agit donc ici que de la législation applicable aux français et assimilés.

Français et assimilés. — Les assimilés aux français se définissent négativement : ce sont ceux qui ne sont pas indigènes ou assimilés aux indigènes (2). Ils comprennent donc, non seulement des européens, mais encore des étrangers asiatiques ou africains. La loi française coloniale est applicable à ces étrangers comme la loi française métropolitaine leur est applicable en France, c'est-à-dire sous réserve de leur statut personnel et des dispositions des traités internationaux (3). Ils comprennent également, sous la même réserve, les indigènes sujets français des autres colonies, sauf le cas où une disposition expresse, comme en Afrique continentale, en décide autrement (4).

Loi coloniale. — Il existe donc une catégorie de français ou assimilés qui sont régis par la loi française, mais par une loi française différente de la loi métropolitaine. Cette catégorie n'a jamais été définie, ni par les textes de lois, ni par la jurisprudence : mais il est conforme aux principes de décider que, si les lois réelles

---

(1) La Réunion a longtemps compté, comme dépendances, Sainte-Marie de Madagascar et Nossi-Bé, qui sont peuplées d'indigènes. Aucun statut spécial n'ayant jamais été reconnu à ces indigènes, il s'en suit qu'ils sont soumis aux lois françaises. V. sur cette question très discutée, le chapitre des indigènes.

(2) V. au sujet de cette assimilation aux indigènes, en ce qui concerne spécialement l'Indo-Chine et l'Afrique continentale, le chapitre sur les indigènes. — Les indigènes admis à jouir des droits de citoyens français sont naturellement assimilés aux français sans réserve. Les indiens renonçants, en particulier, jouissent du droit électoral dans les autres colonies, particulièrement en Cochinchine (Civ. cass. 29 juillet 1889 et Civ. rej. 18 juin 1890, S. 91, 1, 30 ; Civ. rej. 13 mai 1901, R. 1901, 3, 79), et ils ont droit aux mêmes avantages que les français dans les règlements sur la solde et les indemnités des fonctionnaires (Conseil d'Etat, 11 avril 1919, R. 1919, 3, 88). S'il en était autrement au cas de participation au compte d'assistance (Conseil d'Etat, 19 décembre 1919, R. 1919, 3, 234) ou de bonification coloniale (Conseil d'Etat, 10 février 1926, R. 1926, 3, 143), cela tient à ce que les distinctions établies par les décrets et arrêtés sur ces matières reposaient, non sur la qualité d'indigène, mais sur la provenance géographique des fonctionnaires.

(3) Ainsi, il n'appartient pas aux tribunaux français, pas plus aux colonies qu'en France, de statuer sur les litiges entre étrangers, lorsque leur compétence est déclinée par le défendeur (Cour d'appel de Saigon, 9 avril 1897, R. 1898, 3, 119). Les tribunaux français, bien que compétents pour statuer sur la dévolution par succession de biens situés sur le territoire français, doivent, pour les questions préjudicielles touchant à l'état-civil des étrangers, se référer à la loi étrangère et à la décision des juges étrangers régulièrement saisis (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 26 février 1909, R. 1909, 3, 236). V. pourtant l'arrêt de la même Cour du 22 février 1929 (R. 1930, 3, 192).

(4) D. 22 mars 1924 réorganisant la justice indigène en Afrique occidentale, art. 2 (R. 1925, 1, 206). — D. 29 avril 1927, réorganisant la justice indigène en Afrique équatoriale, art. 2 (R. 1927, 1, 468).

s'appliquent aux immeubles, en quelques mains qu'ils se trouvent (1), les lois personnelles régissent les personnes qui sont domiciliées dans le lieu où elles s'appliquent.

En quoi consiste la loi française coloniale ? Il est impossible d'en donner ici l'exposé détaillé, d'autant plus que cette loi varie de colonie à colonie. Mais il importe d'en marquer les traits les plus saillants.

§ 119

Code civil. — Antilles. — Le code civil a été étendu aux Antilles par arrêtés des gouverneurs du 7 brumaire an XIV pour la Guadeloupe, et du 16 du même mois pour la Martinique. Ces arrêtés étaient réguliers, les gouverneurs exerçant alors des pouvoirs législatifs (2). Ils apportaient à l'application du code d'assez nombreuses restrictions. La principale concernait les hommes de couleur libres, qui continuaient à être soumis à la législation antérieure en ce qui concernait notamment l'état et les droits des enfants naturels et le droit de succéder et de recevoir par donation et testament entre eux et la population blanche : cette disposition exceptionnelle a été abrogée par ordonnance du 24 février 1831, confirmée par l'article 2 de la loi du 24 avril 1833. Le régime hypothécaire était aussi modifié assez profondément. A la Martinique, les articles 2168 et 2169 et le titre 19 relatif à l'expropriation forcée étaient suspendus provisoirement : la suspension a duré jusqu'en 1848. A la Guadeloupe, l'arrêté réservait les modifications, restrictions ou suspensions contenues dans la « délibération des trois magistrats » du 19 vendémiaire, qui maintenait notamment, contrairement aux articles 811 et 814, le principe, consacré par l'édit de 1781, de l'indivisibilité des sucreries. Elle suspendait aussi la presque totalité du titre des privilèges et hypothèques, faute de conservateurs, — et celui de l'expropriation forcée. L'ordonnance du 14 juin 1829, organisant la conservation des hypothèques, implique l'application des dispositions du code civil sur la matière, et le décret du 27 avril 1848 a déclaré applicables aux deux colonies le titre de l'expropriation forcée. Les deux seules modifications encore subsistantes sont celles qui résultent de l'arrêté du gouverneur de la Martinique et qui portent sur les articles 412 et 971 (3).

---

(1) Pourtant les lois qui régissent les immeubles, aux colonies, ne s'appliquent généralement pas aux indigènes : en Indo-Chine, par exemple, existait, jusqu'au décret du 21 juillet 1925, une dualité de statuts réels que ce décret n'a même pas fait entièrement disparaître. Le statut unique ne se rencontre guère que dans les colonies où l'immatriculation a été introduite, et seulement pour les immeubles immatriculés. La loi française coloniale sur le régime des immeubles n'a donc d'application qu'aux français et assimilés, mais à tous ceux d'entre eux qui ont des droits réels à faire valoir, et non pas seulement aux domiciliés.

(2) V. plus haut § 92.

(3) L'article 412 est modifié en ce sens qu'un fondé de pouvoir pourra, comme par le passé, représenter, pour les personnes de la campagne, plus d'une personne. L'article 971 modifié porte que les testaments peuvent être reçus dans les campagnes par deux notaires, ou par un notaire en présence de deux témoins.

Guyane. — A la Guyane, le code civil a été appliqué par arrêté du 1er vendémiaire an XIV. Cet arrêté contenait les mêmes restrictions que ceux des Antilles en ce qui concerne les hommes de couleur ; ces restrictions ont été abrogées par les mêmes textes. La conservation des hypothèques était organisée ; depuis, l'ordonnance du 14 juin 1829 s'est étendue à cette colonie comme aux Antilles.

Réunion. — A la Réunion, l'arrêté qui déclare le code civil applicable est du 25 vendémiaire an XIV. Il a été suivi, le 1er brumaire, d'un arrêté supplémentaire contenant de très nombreuses modifications, dont beaucoup ont été abolies par l'ordonnance de 1831 et la loi de 1833, qui ont fait cesser toute distinction entre les personnes fondée sur la couleur (1). Ces modifications n'affectaient pas le régime hypothécaire.

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, le code civil a été rendu applicable par l'article 4 de l'ordonnance du 26 juillet 1833 sur l'organisation judiciaire de la colonie, qui réserve toutefois l'application des « règlements en vigueur ». Cette réserve ne paraît pas avoir grande portée (2). L'ordonnance du 26 juillet 1833 a établi à Saint-Pierre une conservation des hypothèques.

Inde. — Des les Etablissements de l'Inde, le célèbre arrêté du gouverneur du 6 janvier 1819, qui déclare applicable et promulgue le code civil, est celui-là même qui consacre le statut personnel des indiens et leur droit d'être jugés suivant les lois, usages et coutumes de leur caste (3). Le code civil y met pourtant cette restriction (qui concerne surtout les autres codes rendus applicables en même temps que le code civil), que ces codes recevront leur exécution « en tout ce qui n'est pas contraire au règlement du 22 février 1777, à l'édit de 1784, aux autres édits, déclarations du roi et règlements dont l'utilité a été consacrée par l'expérience ». D'autre part, la jurisprudence montre une tendance certaine à étendre aux indigènes certaines dispositions du code civil, soit en qualité de « raison écrite », lorsque la coutume indigène est muette (4), soit parce que cette coutume s'est

(1) On trouvera l'énumération de ces modifications, avec indication de celles qui ont été abrogées, dans Delabarre de Nanteuil, t. 1er, vo Code Napoléon. Depuis la publication du recueil de Delabarre (1861), beaucoup ont encore disparu, par l'effet des lois nouvelles. — L'arrêté du 1er brumaire an XIV a été publié en appendice au Code civil dans les Codes Carpentier, et au tome 1er du Recueil général et méthodique de la législation et de la réglementation des colonies françaises, par Sol et Haranger, p. 397.

(2) V. Req. rej. 10 août 1840 (D. Rép. vo Organisation des colonies, no 792).

(3) V. le chapitre sur les indigènes.

(4) Civ. cass. 21 octobre 1901, R. 1902, 3, 6. — Cet arrêt va jusqu'à poser en principe que « si les indous sont jugés suivant les lois, usages et coutumes de leur caste, ils sont néanmoins soumis, dans les cas non prévus par leur législation particulière, aux dispositions générales des codes français qui sont compatibles avec cette législation ».

modifiée avec le temps au contact du code civil et lui a fait des emprunts (1).

Sénégal. — Au Sénégal, le code civil paraît avoir été déclaré applicable et promulgué par un arrêté du gouverneur du 8 vendémiaire an XIV : en tous cas il a été appliqué en fait jusqu'à l'arrêté du 5 novembre 1830, qui l'a expressément rendu obligatoire (2).

Cet arrêté contenait diverses dispositions modificatives importantes. Laissant de côté celles qui concernaient les esclaves et les affranchis, les autres avaient trait aux pouvoirs du gouverneur (promulgation des lois, octroi des autorisations et dispenses réservées au roi dans la métropole), aux déclarations de naissance, au maintien en vigueur de l'édit de 1781 sur les successions vacantes, à l'admissibilité de la preuve testimoniale en toutes matières pour les illettrés (disposition abrogée par le décret du 1er octobre 1897) (3), et enfin à la faculté laissée au juge de prolonger le terme de rachat ou du réméré fixé par un acte.

Mais l'arrêté contenait en outre une disposition très grave, ainsi conçue : « Le territoire de la colonie est considéré, dans l'application du code civil, comme partie intégrante de la métropole. Tout individu né libre et habitant le Sénégal ou ses dépendances jouira dans la colonie des droits accordés par le code civil aux citoyens français ». Il a été soutenu que, par l'effet de cette disposition, le code civil s'était appliqué dans son intégralité à tous les habitants de la colonie, même musulmans ou indigènes, et il faut bien reconnaître que cette conclusion n'était pas dénuée d'apparence. La Chambre civile des requêtes s'est tirée de cette difficulté, par arrêt du 22 mai 1905 (4), en se référant au décret très postérieur du 20 mai 1857, qui a établi un régime nouveau quant à l'état-civil, au mariage, aux successions, donations et testaments des indigènes mulsumans, et en décidant « qu'en présence de cette disposition, il n'y a pas lieu de rechercher quels sont le sens ni la portée de l'arrêté colonial (celui de 1830) invoqué par le pourvoi » ; ce qui signifie sans doute que le décret de 1857 doit être considéré comme ayant un effet rétroactif ou interprétatif, réduisant à néant la disposition spéciale de l'arrêté de 1830. La même solution doit s'étendre nécessairement aux indigènes non musulmans (5).

Colonies de l'Afrique occidentale. — La législation du Sénégal ayant été étendue à toute l'Afrique occidentale par les décrets qui ont organisé le service de la justice dans les différentes colo-

(1) Cour d'appel de Pondichéry, 25 novembre 1913 (R. 1916, 3, 190).
(2) Le texte de l'arrêté du 5 novembre 1830 a été publié *in extenso* au Recueil de MM. Sol et Haranger, t. 1er, p. 419.
(3) R. 1898, 1, 11.
(4) R. 1905, 3, 180.
(5) V. la définition des indigènes, en Afrique occidentale, par l'article 2 du décret du 22 mars 1924 réorganisant la justice indigène (R. 1924, 1, 206).

nies du groupe (1), le code civil est applicable au gouvernement général dans les mêmes termes qu'il l'était au Sénégal, avec cette différence toutefois que le maintien des coutumes indigènes n'y a jamais donné lieu à contestation, ces coutumes étant réservées expressément par les décrets eux-mêmes (2).

Océanie. — En Océanie, le code civil a été déclaré applicable à Taïti par un arrêté du conseil du gouvernement du 14 décembre 1865. Aux îles Marquises, l'acte du 5 l'ordonnance du 28 avril 1843 porte que « les tribunaux de première instance et le conseil d'appel appliqueront les lois civiles françaises modifiées, soit par des ordonnances royales, soit par les usages du pays », ce qui comprend implicitement, mais nécessairement, les codes. Enfin, l'article 3 du décret du 18 août 1868, applicable à tous les Etablissements de l'Océanie, dispose qu' « en matière civile et commerciale, en matière de simple police, de police correctionnelle et en matière criminelle, les tribunaux des Etablissements français de l'Océanie et des Etats de protectorat appliquent la loi française sous la réserve des dispositions contenues dans le présent décret ».

Deux ans avant ce décret, une loi taïtienne du 28 mars 1866 avait rendu les codes français applicables dans les pays du protectorat (3).

Il résulte de ces divers textes que le code civil est applicable en Océanie, aussi bien aux indigènes qu'aux européens, et il a même été jugé que la promulgation de ce code avait fait disparaître tous les anciens règlements et arrêtés qui lui auraient été contraires (4). Le décret de 1868 ne contient d'ailleurs, en dehors des dispositions qui touchent à la procédure, qu'une seule réserve, celle qui concerne les contestations entre indigènes relatives à la propriété des terres (art. 4) (5). Exception doit pourtant être faite pour les Iles-sous-le-Vent, qui sont en principe soumises à la législation des Etablissements de l'Océanie, mais où les indigènes restent soumis, en matière civile et pénale, à leurs coutumes, qu'il appartient toutefois au gouverneur de modifier et de « rendre insensiblement plus conformes à la législation française », mais sans porter atteinte aux droits des indigènes d'être jugés par des juges spéciaux (6).

---

(1) Décrets des 11 mai 1892 (Guinée), art. 23; 26 juillet 1894 (Dahomey), art. 23; 16 décembre 1896 (Côte d'Ivoire), art. 23; 6 août 1901 (mêmes colonies), art. 17. Ces trois colonies, avec le Sénégal, se répartissaient alors tout le territoire de l'Afrique occidentale.

(2) Mêmes décrets (1892 à 1896) art. 27 et 28; décret du 6 août 1901, art. 15 et 16.

(3) Un arrêt du tribunal supérieur de Papeete du 27 octobre 1898 (R. 189,, 1, 54) a réservé les droits acquis avant la loi de 1866, ce qui implique que le code civil n'était pas applicable aux indigènes antérieurement à cette date.

(4) Trib. sup. de Papeete, 17 septembre 1910 (R. 1911, 3, 81).

(5) V. le chapitre sur la propriété.

(6) Décret du 30 juillet 1897 (R. 1898, 1, 5). — V. Req. rej. 3 juin 1924 (R. 1924, 3, 139), Trib. sup. de Papeete, 11 septembre 1924 (R. 1926, 3, 123); 18 septembre 1924 (*ibid.*, p. 210); 1er décembre 1925 (*ibid.*, p. 139); Req. rej. 27 juin 1927 (R. 1928, p. 104); Civ. cass., 31 janvier 1928 (*ibid.*, p. 106).

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, le code civil a été déclaré applicable, d'abord par arrêté du gouverneur du 27 octobre 1862, ensuite par l'article 22 du décret du 28 novembre 1866. Mais il n'est applicable qu'aux français et assimilés. Les indigènes restent soumis à leurs coutumes (1). Le décret susvisé n'apporte d'ailleurs aucune modification au texte métropolitain.

Cochinchine, Cambodge, Annam, Tonkin et Laos. — Le code civil a été introduit en Cochinchine par l'article 18 du décret du 25 juillet 1864 (2), au Cambodge par l'article 2 du décret du 24 février 1881, au Tonkin par l'article 13 du décret du 8 septembre 1888 (3), en Annam par l'article 2 du décret du 17 août 1881 et par l'article 5 du 1er décembre 1902 qui s'applique aussi au Laos (4). Il ne s'applique qu'aux français et assimilés. L'article 11 du décret de 1864 a laissé aux indigènes leurs lois civiles. Toutes ces dispositions ont été confirmées par l'article 112 du décret du 16 février 1921 (5).

Afrique équatoriale. — L'Afrique équatoriale a été soumise à la législation civile du Sénégal par l'article 17 du décret du 17 mars 1903 (6), le Togo à celle de l'Afrique occidentale et le Cameroun à celle de l'Afrique équatoriale par l'article 1er des décrets des 22 mai 1924 (7). Le code civil y est donc applicable dans les mêmes conditions que dans les colonies de l'Afrique occidentale (8), et restreint aux seuls français et assimilés.

Madagascar. — A Madagascar, les décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896, interprétés par la jurisprudence, ont rendu de plein droit le code civil, tel qu'il était en vigueur à l'époque, applicable à la colonie.

---

(1) V. l'article de doctrine sur la condition juridique des indigènes de la Nouvelle-Calédonie (R. 1919, 2, 1). — Ces indigènes n'ont pas accès à l'état-civil français (Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 28 février 1920, R. 1920, 3, 96. ; Trib. civil de Nouméa, 11 et 18 juillet 1921, R. 1921, 3, 238 ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 16 septembre 1922, R. 1922, 3, 229), mais sont soumis à un régime spécial (Arrêté du 30 décembre 1908, R. 1910, 1, 187). Ils restent groupés en tribus, dont l'organisation intérieure est régie par des arrêtés du gouverneur (Trib. civil de Nouméa, 26 avril 1922, R. 1922, 3, 254 ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 5 juillet 1924, R. 1924, 3, 221). Ils ne peuvent renoncer à leur statut personnel (Trib. civil de Nouméa, 8 août 1923, R. 1924, 3, 111).

(2) Conformément à ce décret, le code civil a été promulgué en Cochinchine par arrêté du gouverneur du 21 décembre 1864.

(3) La disposition de cet article a été réitérée par l'article 17 du décret du 28 février 1890 (seul article du décret promulgué au Tonkin le 10 mars 1897), et par l'article 5 du décret du 1er décembre 1902.

(4) R. 1903, 1, 63.

(5) R. 1921, 1, 676.

(6) R. 1903, 1, 263.

(7) R. 1924, 1, 453.

(8) V. plus haut, p. 271.

Côte des Somalis. — A la Côte des Somalis, aucun texte n'a expressément déclaré le code civil applicable : mais cette application résulte de l'article 13 du décret d'organisation judiciaire du 2 septembre 1887, aux termes duquel les tribunaux se conforment en toute matière à la législation française : disposition répétée depuis par les décrets postérieurs, qui excluent formellement les indigènes (1).

§ 120

Lois modificatives du code civil. — Les différents textes qui ont rendu le code civil applicable aux diverses colonies n'ont pu étendre à ces colonies que le code tel qu'il était en vigueur au moment de son application à chaque colonie. Il s'en suit que les dispositions rendues applicables aux colonies ne sont pas les mêmes partout, et il importe de se reporter à la date de chaque loi, ordonnance ou décret et au texte qui était, à cette date précise, en vigueur dans la métropole.

Toutefois, un très grand nombre de lois, modificatives du code civil, ont été rendues ultérieurement applicables aux colonies ou à certaines d'entre elles. Ces lois modificatives se concentrent, en définitive, sur un nombre assez restreint de matières. Ce sont ces matières qu'il convient de passer en revue pour indiquer dans quelle mesure la législation métropolitaine a été étendue aux colonies. Il va de soi, d'ailleurs, que les lois modificatives n'ont pu être étendues qu'aux colonies existantes au moment du décret d'extension (2).

Beaucoup de ces lois concernent les règles relatives à la qualité de français et à la naturalisation. Le sujet sera étudié plus loin (3). Celles qui ont pour objet le régime de la propriété et les régimes hypothécaires seront mentionnées au chapitre de la propriété.

Etat-civil. — La loi du 8 juin 1893, modifiant un très grand nombre d'articles (actes dressés aux armées ou en mer), a été rendue applicable à toutes les colonies et pays de protectorat

---

(1) Décrets du 22 juin 1889, art. 1er, du 4 septembre 1894, art. 1er et 11, du 19 décembre 1900 (R. 1901, 1, 100), art. 6, du 18 avril 1901 (R. 1904, 1, 206), art. 3 et 30. — Beaucoup de lois modificatives du code civil ont d'ailleurs été rendues applicables à la Côte des Somalis, soit pour avoir été étendus aux colonies en bloc, soit même pour avoir visé cette colonie spécialement, comme on le verra ci-après. Toutefois, cette extension implicite ne paraît pas pouvoir s'étendre aux lois spéciales, telles par exemple que la législation sur les douanes (V. plus haut § 107, p. 245).

(2) Les lois qui modifient plusieurs articles du code civil placés sous différentes rubriques n'ont été mentionnées qu'à la rubrique qui constitue leur objet principal. — Le texte du code civil, tel qu'il est applicable aux diverses colonies en tenant compte de toutes les lois modificatives, a été publié au tome 1er du « Recueil général et méthodique de la législation et de la réglementation des colonies françaises », par MM. Sol et Haranger (1930).

(3) V. § 132, p. 303.

par la loi du 14 avril 1920 (1), mais seulement en ce qui concerne les articles 89 à 92. — La loi du 7 décembre 1897, qui modifie l'art. 37 (droit des femmes d'être témoins),a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 20 mars 1901 (2), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (3), aux Antilles et à la Réunion par décret des 16 novembre 1908 (4), à Saint-Pierre et Miquelon par décret du 25 février 1910 (5), à la Guyane, à la Côte des Somalis, à Madagascar, à l'Inde, et l'Océanie, à l'Afrique occidentale et équatoriale, par décret du 20 novembre 1919 (6). — La loi du 30 novembre 1906, modificative des articles 45 et 57 (copie des actes de l'état-civil), a été déclarée applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 7 juillet 1913 (7), à la Côte des Somalis, à l'Inde et à Madagascar par décret du 21 juin 1914 (8), à l'Indochine par décret du 25 août 1914 (9), à l'Afrique équatoriale et occidentale par décret du 3 mars 1915(10). — La loi du 9 août 1919, modifiant les articles 45, 63, 64, 69, 73, 75, 76, 151, 154, 168, 173, 206, 228 et 296, est applicable aux Antilles et à la Réunion, et a été rendue applicable aux autres colonies par décret du 16 octobre 1919 (11). — La loi du 27 octobre 1919, abrogeant le 2e alinéa de l'article 37 (interdiction au mari et à la femme d'être témoins dans le même acte), est applicable aux colonies en vertu de son article 2. — La loi du 20 novembre 1919, modifiant les articles 55, 80, 92, 100, 101, 171, est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 8, et aux autres colonies et pays de protectorat, en exécution du décret du 31 décembre 1919(12). — La loi du 22 juillet 1922, supprimant dans les actes de naissance des enfants naturels les mentions relatives au père et à la mère, et modifiant en conséquence l'article 57, est applicable, en vertu de son article 3, aux Antilles et à la Réunion, et a été rendue applicable aux autres colonies et aux pays de protectorat par décret du 22 janvier 1931(13), au Cameroun et au Togo par un autre décret du même jour(14). — La loi du 28 octobre 1922, modifiant l'article 34 (énonciations des actes de l'état-civil) est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2). — La loi du 7 février 1924, modifiant les articles 56, 57, 59, 78, 79 et 86 (témoins des actes de naissance et de décès), est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 7, aux autres colonies et pays de pro-

(1) R. 1920, 1, 812.
(2) R. 1901, 1, 114.
(3) R. 1907, 1, 176.
(4) R. 1909, 1, 66.
(5) R. 1910, 1, 245.
(6) R. 1920, 1, 217.
(7) R. 1913, 1, 798.
(8) R. 1914, 1, 796.
(9) R. 1915, 1, 133.
(10) R. 1915, 1, 395.
(11) R. 1920, 1, 196.
(12) R. 1920, 1, 239.
(13) R. 1931, 1, 147.
(14) R. 1931, 1, 171.

tectorat en vertu d'un décret du 21 mars 1924 (1), au Cameroun et au Togo en vertu d'un décret du 22 janvier 1931 (2). — La loi du 11 décembre 1924, modifiant les articles 93 et 157, est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 7). — La loi du 11 juillet 1929, modifiant les articles 70, 71 et 333, est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 4), et a été déclarée applicable aux autres colonies et aux pays de protectorat par décret du 22 janvier 1931 (3), et au Cameroun et au Togo par un autre décret de la même date (4).

Mort civile. — La loi du 3 mai 1854, abolissant la mort civile (art. 22 à 33 du code), a été étendue aux Antilles et à la Réunion par sénatus-consulte du 24 février 1855, et aux autres colonies par décret du 10 mars 1855.

Etrangers. — Caution judicatum solvi. — La loi du 5 mars 1895, modifiant l'article 16, a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 10 novembre 1900 (5), aux Antilles et à la Réunion par décret du 16 novembre 1908 (6).

Mariage. — La loi du 16 avril 1832, modifiant l'article 164 (mariages entre beaux-frères et belles-soeurs) a été rendue applicable aux colonies par l'ordonnance du 7 juin 1832, qui transporte aux gouverneurs les attributions du chef de l'Etat. — La loi du 10 décembre 1850, sur le mariage des indigents, est applicable aux colonies en vertu de son article 9. — La loi du 20 juin 1896, modifiant les articles 73, 79, 151, 152, 153, 155 (facilités de mariage) est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 8), et a été étendue aux autres colonies par décret du 9 avril 1897. — La loi du 17 août 1897, modifiant les articles 45, 49, 70, 76 et 331, a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 7 juillet 1913 (7), à la Côte des Somalis, à l'Inde et à Madagascar par décret du 21 juin 1914 (8), à l'Indochine par décret du 25 août 1915 (9), à l'Afrique équatoriale et occidentale par décret du 3 mars 1915 (10). — La loi du 21 juin 1907, qui modifie 20 articles concernant le mariage et les actes de mariage, est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 23). Un décret du 28 juillet 1908 (11) en a étendu l'application aux autres colonies. — La loi du 10 mars 1913, qui modifie les articles 148, 158, 159 et 160 (consentement au mariage), applicable aux Antilles et à la Réu-

(1) R. 1924, 1, 190.
(2) R. 1931, 1, 171.
(3) R. 1931, 1, 147.
(4) R. 1931, 1, 171.
(5) R. 1901, 1, 111.
(6) R. 1908, 1, 66.
(7) R. 1913, 1, 798.
(8) R. 1914, 1, 796.
(9) R. 1915, 1, 153.
(10) R. 1915, 1, 395.
(11) R. 1908, 1, 441.

nion (art. 3), a été étendue à l'Indochine par décret du 12 juin 1913 (1). — La loi du 9 août 1919, modifiant 14 articles (consentement au mariage, remariage de la femme), est applicable par son article 16 aux Antilles et à la Réunion, et a été rendue applicable aux autres colonies et pays de protectorat par décret du 16 octobre 1919 (2). — La loi du 28 février 1922, modifiant l'article 73 (consentement au mariage) est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2). — La loi du 28 avril 1922, modifiant les articles 76 et 151 (majorité matrimoniale), applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 3), a été étendue par décret du 5 septembre 1922 (3) aux autres colonies et pays de protectorat.— La loi du 9 décembre 1922, modifiant les articles 228 et 296 (délai de viduité), est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 3). Un décret du 28 mai 1923 (4) l'a étendue aux colonies et pays de protectorat. — La loi du 7 février 1924, qui modifie 8 articles (mariage des enfants de parents, disparus), applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 9), a été étendue aux autres colonies et pays de protectorat par décret du 21 mars 1924 (5). — La loi du 8 avril 1927, qui modifie les articles 63, 64, 169, 176, (publications de mariage), est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 6) et aux autres colonies, pays de protectorat et territoires à mandat, par décret du 23 mai 1928 (6). — La loi du du 17 juillet 1927, modifiant les articles 148, 150, 152, 154, 158 et 352 (consentement au mariage), est applicable aux Antilles et à la Réunion par son article 8, et aux autres colonies, pays de protectorat et territoires à mandat par le décret du 23 mai 1928 précité.— La loi du 4 février 1928, modificative des articles 76, 228, 296, 306 (seconds mariages), est applicable (art. 5) aux Antilles et à la Réunion, et a été rendue applicable à toutes les colonies par décret du 18 décembre 1928 (7).

Divorce et séparation de corps. — La loi du 27 juillet 1884, qui a rétabli le divorce, et modifié divers articles du titre abrogé en 1816, est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 5. Par décret du 25 août 1884, elle a été étendue à la Guyane, au Sénégal, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'Inde, à la Cochinchine, à la Nouvelle-Calédonie, à l'Océanie, à Mayotte et Nossi-Bé, et aux Etablissements du golfe de Guinée. — La loi du 18 avril 1886, sur la procédure en matière de divorce et de séparation de corps, modifiant les articles 234 à 252 et les articles 307, 310 et 313, est aussi applicable aux Antilles et à la Réunion, par son article 5, et a été étendue aux autres colonies par décret du 11 novembre 1887. — La loi du 6 février 1893, modifiant les articles 108, 248, 299 et 311, se déclare applicable, par son article

(1) R. 1913, 1, 670.
(2) R. 1920, 1, 196.
(3) R. 1923, 1, 48.
(4) R. 1924, 1, 1.
(5) R. 1924, 1, 190.
(6) R. 1928, 1, 576.
(7) R. 1929, 1, 184.

7, aux colonies où ces articles sont en vigueur. — La loi du 15 décembre 1904, qui abroge l'article 298 (interdiction à l'époux d'épouser son complice), a été rendue applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 18 août 1907 (1), aux Antilles et à la Réunion par la loi du 30 juin 1910 (2). — La loi du 21 février 1906, modifiant l'article 386 (perte de la jouissance légale par le conjoint contre lequel le divorce a été prononcé), a été rendue applicable à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (3), et à toutes les colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 20 mars 1910 (4). — La loi du 13 juillet 1907, modifiant les articles 296 et 297, (point de départ du délai imposé à la femme pour se remarier), a été étendue, par décret du 20 mars 1910 (5), aux colonies autres que les Antilles et la Réunion. — La loi du 6 juin 1908, modifiant l'article 310 (conversion de la séparation de corps en divorce), est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 2, et aux autres colonies en vertu du décret précité du 20 mars 1910. — La loi du 14 juillet 1909, modifiant l'article 308 (application de l'article 247 à la procédure de la séparation de corps) est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), et aux autres colonies par un autre décret du 20 mars 1910 (6).— La loi du 5 avril 1919, abrogeant le § 3 de l'article 295 (interdiction des seconds divorces), a été rendue applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion et aux pays de protectorat par décret du 10 mars 1920 (7), et aux Antilles et à la Réunion par la loi du 29 avril 1921 (8). — La loi du 26 juin 1919, modifiant les articles 251 et 252 (transcription des jugements en matière de divorce), applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 3), a été étendue aux autres colonies et pays de protectorat par décret du 16 octobre 1019 (9). — La loi du 9 décembre 1922, modifiant l'article 249 (acquiescement au jugement de divorce) est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), et aux autres colonies et pays de protectorat en vertu du décret du 28 mai 1923(10). — La loi du 26 mars 1924, modifiant l'article 295 (mariage des époux divorcés), applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), a été étendue, par décret du 2 mai 1924(11), aux autres colonies et pays de protectorat, et par décret du 7 février 1925(12) au Cameroun et au Togo. — La loi de la même date, modifiant les articles 253 et 309 (dispositif des jugements de divorce et de séparation de corps), est applicable (art. 3) aux Antilles et à la Réunion, et a été étendue au

(1) R. 1907, 1, 485.
(2) R. 1910, 1, 554.
(3) R. 1907, 1, 167.
(4) R. 1910, 1, 262.
(5) R. 1910, 1, 262.
(6) R. 1910, 1, 262.
(7) R. 1920, 1, 566.
(8) R. 1921, 1, 928.
(9) R. 1920, 1, 196.
(10) R. 1924, 1, 438.
(11) R. 1924, 1, 1.
(12) R. 1925, 1, 151.

autres colonies, pays de protectorat et territoires à mandat par décret du 17 mars 1927 (1). — La loi du 4 janvier 1930, modifiant l'article 295 (remariage des époux divorcés), applicable aux Antilles et à la Réunion, a été étendue aux autres colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat par décret du 27 juillet 1930 (2). — La loi du 17 mars 1931 (annulation de la transcription du jugement de divorce effectuée malgré le décès d'un des époux) est applicable aux Antilles et à la Réunion.

Puissance paternelle, paternité et filiation. — La loi du 6 décembre 1850, modifiant l'article 313 (désaveu de paternité en cas de séparation de corps), avait été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par le sénatus-consulte du 7 mars 1863, et aux autres colonies par le décret du 8 avril suivant. Le texte de cet article résulte aujourd'hui de la loi du 18 avril 1886 (V. plus haut : Divorce et séparation de corps). — La loi du 21 février 1906, modifiant l'article 386, (jouissance légale), a été rendue applicable en Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (3) et aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 20 mars 1910 (4). — La loi du 7 novembre 1907, modifiant l'article 331 (légitimation par mariage subséquent) a été déclarée applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 20 mars 1910 (5). — La loi du 16 novembre 1912, modifiant l'article 340 (recherche de la paternité), est applicable à toutes les possessions françaises (art. 4). Toutefois, elle autorise le pouvoir local à décider que le nouveau texte ne s'appliquera qu'au seul cas où la mère et le père prétendu seront de nationalité française, ou appartiendront à la catégorie des étrangers assimilés aux nationaux français. Le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie a fait usage de ce pouvoir par arrêté du 22 février 1913 (6). — La loi du 30 décembre 1915 (légitimation des enfants adultérins) est applicable aux colonies en vertu de son article 5. — La loi du 1er juillet 1822, complétant l'article 333 (enfants légitimés), est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2). Elle a été étendue aux autres colonies et pays de protectorat par décret du 27 avril 1924 (7), et aux territoires sous mandat du Togo et du Cameroun par décret du 7 février 1925 (8). — La loi du 25 avril 1924 (légitimation des enfants naturels et adultérins) est applicable aux colonies en vertu de son article 2. — La loi du 4 janvier 1930, modifiant l'article 295 (remariage des époux

(1) R. 1927, 1, 187.
(2) R. 1931, 1, 21.
(3) R. 1907, 1, 176.
(4) R. 1910, 1, 262.
(5) R. 1910, 1, 262.. — Cette loi a été abrogée par celle du 30 décembre 1915.
(6) R. 1914, 1, 491. — En Indo-Chine, le décret du 4 novembre 1928 (R. 1929, p. 233), et en Afrique occidentale celui du 5 septembre 1930 (R. 1931, 1, 64) autorisent le métis à réclamer la qualité de citoyen français, alors même que le père reste légalement inconnu.
(7) R. 1924, 1, 437.
(8) R. 1925, 1, 157.

divorcés) a été rendue applicable aux colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat par décret du 27 juillet 1930 (1).

Adoption. — La loi du 13 février 1909, modifiant les articles 347 et 359, est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 4). Un décret du 20 mars 1910 (2) l'a rendue applicable aux autres colonies. — La loi du 19 juin 1923, qui modifie les articles 343 à 370, est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), et a été rendue applicable aux autres colonies et pays de protectorat par dcéret du 6 décembre 1923 (3).

Tutelle. — La loi du 2 juillet 1907, modifiant les articles 383, 384, 389 et 442. (tutelle des enfants naturels), est applicable aux colonies (art. 5). — La loi du 6 avril 1910, qui modifie l'article 389 (administration légale des père et mère), a été étendue à l'Indochine par décret du 25 octobre 1911 (4), et aux colonies autres que l'Indochine par décret du 5 décembre 1919 (5). — La loi du 20 mars 1917, qui modifie 15 articles (admission des femmes à la tutelle), a été étendue à l'Indochine, à l'Afrique équatoriale et occidentale, à Madagascar, à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie, à l'Inde, à l'Océanie, à la Côte des Somalis et à Saint-Pierre-et-Miquelon par décret du 9 juin 1918 (6). Une loi du 27 mars 1921 (7) l'a rendue applicable aux Antilles et à la Réunion.

Interdiction. — La loi du 16 mars 1893, modifiant l'article 501 (publicité des jugements), a été rendue applicable à la Guyane par décret du 13 mai 1902 (8).

Propriété et servitudes. — La loi du 12 février 1921, qui modifie l'article 673 (droit de couper les branches et racines avançant sur la propriété) a été étendue à toutes les colonies et pays de protectorat par décret du 22 juillet 1922 (9).

Successions et testaments. — La loi du 14 juillet 1819, abolissant les articles 726 et 912 (droits d'aubaine et de détraction), a été étendue aux colonies par ordonnance du 21 novembre 1821. — La loi du 9 mars 1891, qui modifie les articles 767 (droits du conjoint survivant) et 205 (pension alimentaire du conjoint survivant) est applicable (art. 3) à toutes les colonies où le code

(1) R. 1931, 1, 21.
(2) R. 1910, 1, 266.
(3) R. 1924, 1, 9.
(4) R. 1912, 1, 151.
(5) R. 1920, 1, 548.
(6) R. 1918, 1, 450.
(7) R. 1921, 1, 628.
(8) R. 1902, 1, 319.
(9) R. 1923, 1, 3.

civil a été promulgué. — La loi du 8 juin 1913, modifiant les articles relatifs aux testaments faits aux armées ou en mer, a été promulguée aux colonies sur l'ordre du département, bien qu'aucun texte ne l'y ait rendue applicable (1). — La loi du 25 mars 1896, modifiant 17 articles (droit de succession des enfants naturels), est applicable (art. 10), à toutes les colonies où le code civil a été promulgué. — La loi du 7 décembre 1897, modifiant l'article 980 (droits des femmes d'être témoins aux testaments), a été appliquée aux colonies par les textes énumérés plus haut (État-civil). — La loi du 24 mars 1898, modifiant les articles 843, 844, 919 (rapports, dons par préciput), a été étendue à l'Indochine par décret du 20 mars 1901 (2), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (3), et aux autres colonies par décret du 6 novembre 1919 (4). — La loi du 25 mars 1899, modifiant l'article 1007 (présentation des testaments au président du tribunal), contient dans son texte même des dispositions qui visent les colonies et leur sont, par suite, nécessairement applicables. — La loi du 14 février 1907, modifiant l'article 1094 (quotité disponible entre époux), a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 10 novembre 1900 (5), et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (6). — La loi du 28 octobre 1916, modifiant l'article 904 (testament du mineur appelé sous les drapeaux), a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 30 juillet 1917 (7). — La loi du 3 avril 1917, modifiant l'article 767 (maintien de l'usufruit légal du conjoint survivant en cas de nouveau mariage), a été rendue applicable, par décret du 9 juin 1918 (8), aux colonies énumérées plus haut (Tutelle) (9). — La loi du 15 décembre 1921, modifiant les articles 465, 817 et 822 (action en partage), est applicable aux colonies (art. 4). — La loi du 29 avril 1925, modifiant l'article 767 (usufruit du conjoint survivant), applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), a été étendue à l'Indochine par décret du 22 mars 1926 (10), et aux autres colonies par décret du 17 mars 1927 (11). — La loi du 15 mars 1928, modifiant l'article 822 (compétence sur l'action en partage), est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2).

Obligations. — La loi du 7 avril 1900, modifiant les articles 1153 et 1904 (intérêts) a été rendue applicable en Indochine par

(1) Cette promulgation n'a évidemment aucune valeur. Mais les articles modifiés du code civil sont de ceux qui n'avaient pas besoin d'être expressément étendus aux colonies, car ils suivent les français partout où ils se trouvent (v. § 107).
(2) R. 1901, 1, 114.
(3) R. 1907, 1, 176.
(4) R. 1920, 1, 212.
(5) R. 1901, 1, 111.
(6) R. 1907, 1, 176.
(7) R. 1917, 1, 76.
(8) R. 1918, 1, 450.
(9) Le décret du 9 juin 1918 applique aussi à l'Indo-Chine la loi du 20 mars 1917, plus haut, p. 280.
(10) R. 1926, 1, 326.
(11) R. 1927, 1, 187.

décret du 30 juin 1904 (1). — La loi du 7 novembre 1922, modifiant l'article 1384 (responsabilité de l'incendie), a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 8 mars 1926 (2) et à toutes les colonies, pays de protectorat et territoires à mandat, par décret du 22 novembre 1926 (3). — La loi du 1er avril 1928, qui modifie les articles 1341 à 1345, 1923, 1924, 1950 et 2074 (preuve testimoniale), a été rendue applicable, par trois décrets du 4 décembre 1930 (4), au Togo, au Cameroun, aux Antilles, à la Réunion (5), et enfin à l'ensemble des colonies, à l'exception de l'Inde.

Contrat de mariage. — La loi du 10 juillet 1850, sur la publicité des contrats de mariage, modifiant l'article 1394, a été rendue applicable aux colonies par décret du 22 janvier 1852, réitéré, pour le Sénégal, par décret du 14 mai 1862.

La loi du 14 juillet 1929, modifiant l'article 1444 (exécution des jugements de séparation de biens), a été rendue applicable aux colonies régies par l'article 18 du senatusconsulte de 1854, aux pays de protectorat et aux territoires sous mandat par deux décrets du 17 mars 1931 (6).

Contrats divers. — La loi du 2 août 1868, qui a abrogé l'article 1781 (foi dûe à l'affirmation du maître), a été déclarée applicable aux colonies par la loi du 17 juillet 1880. — La loi du 5 janvier 1883, modifiant l'article 1734 (responsabilité du locataire en cas d'incendie), applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), a été rendue applicable à la Guyane par décret du 13 mai 1902 (7), et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (8). — La loi du 27 décembre 1890, qui a modifié l'article 1780 (louage de services), a été étendue à l'Indochine par décret du 10 novembre 1900 (9), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (10), et à la Côte des Somalis par décret du 17 février 1925 (11). Ce même article a été modifié pour l'Indochine par décret du 29 juin 1930 (12). — La loi du 8 avril 1911, qui a complété l'article 1953, est applicable aux colonies (art. 2). Cette loi a implicitement abrogé la loi du 18

---

(1) R. 1904, 1, 358. — Le texte du décret porte même que les articles 2 et 3 de la loi du 7 avril 1900 sont non seulement rendus applicables, mais *promulgués* en Indo-Chine : ce qui est une erreur certaine de terminologie. Le gouverneur général de l'Indo-Chine a rendu un arrêté de promulgation du décret du 30 juin 1904 le 22 août suivant (Tableau des promulgations de 1904, R. 1905, 1, 152).

(2) R. 1926, 1, 326.

(3) R. 1926, 1, 10.

(4) R. 1931, 1, 142.

(5) Pour les Antilles et la Réunion, seulement les articles 2, 3 et 4, modifiant les articles 1923, 1924, 1950 et 2074.

(6) R. 1931.

(7) R. 1902, 1, 319.

(8) R. 1907, 1, 176.

(9) R. 1901, 1, 111.

(10) R. 1907, 1, 176.

(11) R. 1925, 1, 155.

(12) R. 1930, 1, 472.

avril 1889, qui n'était pas applicable aux colonies, et qui avait été étendue à l'Indochine par décret du 12 juin 1906 (1).

L'article 64 § 3 de la loi du 9 mars 1918 sur les modifications apportées aux baux à loyer par l'état de guerre (2) a invité le Président de la République à édicter dans un délai de 6 mois les dispositions nécessaires en cette matière dans les colonies et pays de protectorat dépendant du ministère des colonies.

Le chef de l'Etat a aussitôt déféré à cette invitation en ce qui concerne l'Afrique occidentale, où la crise des loyers se faisait sentir d'une manière plus aiguë que partout ailleurs. Deux décrets des 11 septembre 1918 et 19 mars 1920, sans transporter dans la colonie la législation métropolitaine, y ont édicté des dispositions spéciales (3). Après deux prorogations successives (4), cette législation a été remaniée par un décret du 9 décembre 1923 (5), prorogé lui-même à deux reprises (6), puis par un décret du 14 décembre 1926 (7), prorogé lui-même quatre fois, et chaque fois avec quelques modifications (8).

En Indochine, le seul texte à signaler est un décret éphémère du 15 juillet 1920 (9), qui, lui aussi, édictait une législation spéciale.

A Madagascar, c'est également une législation particulière qui a été élaborée pour la colonie par décret du 29 avril 1927 (10), dont les effets ont déjà été prorogés deux fois (11).

Beaucoup plus récemment, la nouvelle législation métropolitaine résultant des lois des 1er avril et 30 juin 1926, 21 juillet et 29 juin 1929 a été étendue aux colonies de la Martinique, de la Réunion et de la Nouvelle-Calédonie, et au territoire du Togo (12). La loi du 16 avril 1930, accordant des délais de grâce, a été étendue à la Martinique par décret du 4 novembre 1930 (13).

Les lois sur la propriété commerciale des 30 juin et 22 avril 1927 ont été rendues applicables à la Guadeloupe (14), à la Gu-

---

(1) R. 1906, 1, 430.

(2) R. 1918, 1, 432. — Cette loi ne confère d'ailleurs aucun pouvoir nouveau au Chef de l'Etat. Elle le dispense toutefois, en ce qui concerne les Antilles et la Réunion, de l'obligation de consulter le Conseil d'Etat, dont l'avis aurait été nécessaire en vertu de l'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

(3) R. 1918, 1, 546 ; 1920, 1, 592.

(4) D. 2 avril 1921 (R. 1921, 1, 923) ; 13 avril 1923 (R. 1923, 1, 559).

(5) R. 1924, 1, 31.

(6) D. 31 décembre 1924 (R. 1925, 1, 140); 15 décembre 1925 (R. 1926, 1, 289).

(7) D. 1927, 1, 64.

(8) D. 30 décembre 1927 (R. 1928, 1, 148); 30 décembre 1928 (R. 1929, 1, 191); 16 décembre 1929 (R. 1930, 1, 47) ; 11 janvier 1931 (R. 1931, 1, 161).

(9) R. 1921, 1, 210.

(10) R. 1927, 1, 579.

(11) D. 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 345) ; 14 janvier 1931 (R. 1931).

(12) Martinique : D. 8 avril 1930 (R. 1930, 1, 419) ; Réunion : décrets des 22 décembre 1928 (R. 1929, 1, 264) et 30 mars 1929 (R. 1929, 1, 306) ; Nouvelle-Calédonie : décret du 15 avril 1927 (R. 1927, 1, 586), prorogé le 11 mai 1929 (R. 1929, 1, 493), et décret du 24 novembre 1929 (R. 1930, 1, 92) ; Togo : décrets des 22 décembre 1928 (R. 1929, 1, 194) et 30 mars 1929 (R. 1929, 1, 306).

(13) R. 1931, 1, 175.

(14) D. 27 décembre 1928 (R. 1929, 1, 200).

yane (1), à la Nouvelle-Calédonie (2), à l'Océanie (3), à Madagascar (4), à l'Afrique équatoriale (5), à la Côte des Somalis (6).

Des dispositions analogues à celles des lois métropolitaines, en ce qui concerne la révision des prix des baux à longue durée, ont été prises pour l'Afrique occidentale par décret du 30 décembre 1927 (7) et pour l'Océanie par décret du 12 décembre 1928 (8).

La loi du 21 décembre 1930, modifiant l'article 1834 (preuve des actes de société) a été rendue applicable aux colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat par décret du 17 mars 1931 (9).

Privilèges et hypothèques. — La loi du 17 juin 1893, qui a modifié l'article 2151 (intérêts des créances privilégiées ou hypothécaires), a été déclarée applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 19 avril 1898(10), à la Guyane par décret du 13 mai 1902 (11), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (12), et à l'Inde par décret du 20 mars 1910 (13). — La loi du 17 juin 1907, modifiant l'article 2148 (mentions des bordereaux) a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 20 mars 1910(14). — La loi du 1er mars 1918, qui modifie les articles 2108, 2148, 2150, 2152, 2153 (inscriptions hypothécaires), est applicable aux colonies (art. 7). — La loi du 17 juin 1919, complétant l'article 2101 (privilège des gens de service), a été rendue applicable en Afrique occidentale par décret du 4 mai 1926(15), et aux Antilles, à la Réunion, à l'Afrique équatoriale, à l'Inde, à l'Océanie, à la Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Côte des Somalis, à la Nouvelle-Calédonie, à Madagascar, à l'Indochine, au Cameroun et au Togo par décret du 22 janvier 1927(16). — La loi du 24 juillet 1921, modifiant les articles 1069, 2181 et 2182 (registre de transcription), est applicable aux colonies (art. 4).

Prescription. — La loi du 11 juillet 1892, modifiant l'article 2280 (revendication de meubles par le bailleur), a été rendue applicable à la Guyane par décret du 13 mai 1902(17), à la Nouvelle -Calédonie par décret du 15 mars 1907 (18), et à toutes les

(1) D. 12 décembre 1928 (R. 1929, 1, 200).
(2) D. 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 349).
(3) D. 12 décembre 1928 (R. 1929, 1, 258).
(4) D. 19 janvier 1929 (R. 1929, 1, 491).
(5) D. 12 décembre 1928 (R. 1929, 1, 189).
(6) D. 27 décembre 1928 (R. 1929, 1, 200).
(7) R. 1928, 1, 149.
(8) R. 1929, 1, 258.
(9) R. 1931.
(10) R. 1898, 1, 118.
(11) R. 1902, 1, 319.
(12) R. 1907, 1, 176.
(13) R. 1910, 1, 262.
(14) R. 1910, 1, 266.
(15) R. 1926, 1, 499.
(16) R. 1927, 1, 179.
(17) R. 1902, 1, 319.
(18) R. 1907, 1, 176.

autres colonies par décret du 6 novembre 1919 (1). — La loi du 26 février 1911, modifiant l'article 2272 (prescription de l'action des marchands), est applicable aux colonies (art. 2).

Les textes énumérés ci-dessus ne comprennent que les lois et décrets qui ont modifié des articles précis du code civil. Beaucoup d'autres ont appliqué aux colonies des lois qui, sans toucher au texte même du code, ont statué sur des sujets extrêmement voisins de ses dispositions ; telle, pour n'en citer qu'un exemple, la loi du 13 juillet 1907 sur le libre salaire de la femme mariée, rendue applicable aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 20 mars 1910 (2).

Inversement, plusieurs lois modificatives du code civil n'ont pas été rendues applicables aux colonies, qui sont restées régies par l'ancien texte. Ce sont notamment les lois des 20 août 1881 (modification des articles 666, 667, 668, 669, 670), 8 avril 1898 (art. 563), 20 juillet 1899 (art. 1384), 19 mai 1900 (art. 981 et 982), 29 novembre 1901 (art. 171), 28 juillet 1915 (art. 985 et 986), 31 décembre 1917 (art. 755), 19 mars 1919 (art. 1556), 24 octobre 1919 (art. 1775) et 29 avril 1924 (art. 1499 et 1510). — Observation faite qu'à Madagascar, d'après la jurisprudence (§ 110), toutes les lois antérieures à 1896 sont applicables de plein droit.

§ 121

Lois civiles spéciales aux colonies. — Outre les modifications au code civil édictées pour la métropole et transportées ensuite aux colonies, il en est d'autres qui ont été faites spécialement pour les colonies ou certaines d'entre elles. On peut citer, notamment : — le décret du 28 juin 1877, relatif au mariage des sujets français en résidence en Nouvelle-Calédonie et en Océanie, modifié pour l'Océanie par décret du 18 octobre 1891;—le décret semblable pour la Cochinchine du 27 janvier 1883, étendu au Cambodge, à l'Annam et au Tonkin par décret du 29 janvier 1890 ; — le décret du 17 février 1916 sur les déclarations de naissance aux Nouvelles-Hébrides (3) ; — les décrets des 28 mars 1918, 24 avril 1919 et 15 décembre 1922 (4), modifiant les articles 8 et 339 (reconnaissance des enfants naturels) en Indochine, en Océanie, en Afrique occidentale, en Nouvelle-Calédonie et dans l'Inde ; — le décret du 10 mars 1920, modifiant les articles 55, 77 et 78 (déclarations de naissance et de décès) pour l'Afrique équatoriale et le Cameroun (5) ; — le décret du 16 décembre 1920, modifiant pour Madagascar l'article 1384 (responsabilité civile de la colonie substituée à celle des membres de l'enseigne-

(1) R. 1920, 1, 212.
(2) R. 1910, 1, 262. — Un décret du 18 juillet 1924 (R. 1924, 1, 673) a jugé à propos de la rendre derechef applicable à Madagascar (R. 1924, 1, 673)
(3) R. 1916, 1, 458.
(4) R. 1918, 1, 231 ; 1919, 1, 682 ; 1923, 1, 266.
(5) R. 1920, 1, 582.

ment public) (1) ; — le décret du 2 mars 1925, modifiant pour la Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie, l'article 57 sur les énonciations des actes de naissance (2) ; — le décret du 29 juin 1930, modifiant l'article 1780 et complétant l'article 2101 § 4, pour l'Indochine (3) ; — le décret du 22 janvier 1931, modifiant pour la Nouvelle-Calédonie l'article 1394 de la même manière que celui du 16 décembre 1920 pour Madagascar (4).

Outre les lois ci-dessus énumérées, qui ont modifié des articles déterminés du code, certaines lois, en remaniant toute une matière, ont pris, pour plusieurs colonies, la place des titres, chapitres ou articles du code civil qui y avaient trait : p. ex. les décrets sur le régime des eaux, des 3 juin 1913 pour Madagascar (5) et 5 mars 1921 pour l'Afrique occidentale (6), et les décrets sur l'immatriculation, qui seront analysés au chapitre de la propriété.

§ 122

Code de commerce. — Le code de commerce avait été rendu applicable à la Guadeloupe par arrêté du gouverneur du 15 septembre 1808 (7), à l'exception du livre III sur les faillites ; à la Réunion par arrêté du 14 juillet 1809, avec quelques modifications (8) ; à la Guyane par arrêté du 15 novembre 1820, au Sénégal par arrêté du 4 juin 1819, aux Etablissements de l'Inde par l'arrêté du 6 janvier 1919 précité (9). Il ne l'avait été ni à la Martinique, ni a Saint-Pierre-et-Miquelon. A la Martinique, spécialement, l'application de ce code n'avait pu avoir lieu, à l'origine, à raison de l'occupation anglaise. L'article 7 de l'ordonnance du 24 septembre 1828 sur l'organisation judiciaire des Antilles y déclarait le code de commerce applicable ; mais il n'y fut pas promulgué par le gouverneur. Cette promulgation eut lieu seulement par arrêté du 15 juin 1848, qui fut déclaré illégal par la jurisprudence locale (10).

Pour combler les lacunes de la législation commerciale aux Antilles, une loi du 7 décembre 1850 ordonna, par son article

---

(1) R. 1921, 1, 453.
(2) R. 1925, 1, 320.
(3) R. 1930, 1, 472.
(4) R. 1931, 1, 212.
(5) R. 1913, 1, 670.
(6) R. 1921, 1, 659.
(7) V. Civ. rej. 8 décembre 1858, D. 59, 1, 72.
(8) Delabarre de Nanteuil, t. 1er, vo Code de commerce, p. 344.
(9) V. plus haut, p. 270.
(10) Si cette discussion n'était pas purement d'intérêt historique, on pourrait se demander si la promulgation de l'ordonnance de 1828 ne suffisait pas, la reproduction du texte du code de commerce n'étant pas nécessaire (V. plus haut, p. 261). Il est vrai que la jurisprudence qui l'a ainsi décidé est très postérieure. D'autre part, la promulgation par le gouverneur en 1848 était suffisamment justifiée par l'article 7 de l'ordonnance de 1828. La jurisprudence a dénié avec raison au gouverneur le pouvoir de rendre le code applicable à la colonie (V. plus haut, p. 92 et plus loin, p. 136) ; mais la déclaration d'application était déjà régulièrement faite.

1er la promulgation du code de commerce à la Martinique. Par son article 2, elle ordonnait, en outre, la promulgation de ce code, avec toutes les modifications qu'il avait subies depuis l'origine, aux colonies où ces modifications n'avaient pas été étendues.

Les colonies existant en 1850 se trouvaient donc assimilées à la métropole pour l'application du code de commerce.

Dans les colonies postérieures à 1850, l'application du code de commerce a été prescrite par le même acte que celle du code civil.

Comme le code civil, le code de commerce a été appliqué aux différentes colonies dans l'état où il se trouvait lors de la déclaration d'application, c'est-à-dire y compris toutes les lois modificatives alors en vigueur.

§ 123

Lois modificatives du code de commerce (1). — Beaucoup de lois postérieures à 1850, pour les colonies visées par la loi du 7 décembre de cette année, ou à la date à laquelle le code de commerce est devenu applicable, pour les autres, ont été étendues aux colonies par les lois ou décrets spéciaux (2).

La loi du 14 juin 1854, qui modifie l'article 377 (voyages au long cours), a été adaptée aux Antilles et à la Guyane par les décrets du 22 avril 1863 ; à la Guyane, au Sénégal, à l'Inde et à Saint-Pierre-et-Miquelon par les décrets du 29 août 1863.

La loi du 17 juillet 1856, qui a abrogé les articles 51 à 63 (arbitrage forcé) et complété l'article 631 (compétence des tribunaux de commerce), a été rendue applicable, par décret du 14 mai 1862, aux colonies alors existantes. Elle s'est trouvée incorporée au code de commerce lorsque ce code a été rendu applicable à d'autres colonies.

La loi de la même date, modifiant l'article 541 (concordat pour abandon d'actif), a été rendue applicable aux colonies par un autre décret du 14 mai 1862

La loi du 3 mai 1862, qui a modifié les articles 160 et 166 (lettres de change), 373 et 375 (délaissement des objets assurés) et 645 (délai d'appel), a servi de modèle à une série de décrets qui

---

(1) V. le texte du code de commerce, avec les modifications résultant des lois postérieures, telles qu'elles sont applicables à chaque colonie en particulier, au tome 2 du « Recueil général et méthodique de la législation et de la réglementation des colonies françaises », par MM. Sol et Haranger.

(2) Certaines lois ont été promulguées dans une ou plusieurs colonies, sans qu'aucun texte de loi ou de décret les y ait déclarées applicables. C'est ainsi, par exemple, que la loi du 18 juillet 1866, qui a établi la liberté du courtage en marchandises et abrogé implicitement l'article 78 du code de commerce, n'a jamais été déclarée applicable à la Cochinchine, où elle a pourtant été promulguée par arrêté du gouverneur du 16 mars 1867. Conformément à la doctrine exposée plus haut, cette promulgation n'aurait de valeur que si on adoptait la doctrine de la Chambre criminelle sur l'interprétation à donner à l'article 6 du décret du 23 juillet 1864. V. §§ 109 et 113.

ont modifié les mêmes articles pour les colonies : décrets des 22 avril 1863 (Antilles), même date (Réunion), 29 août 1863 (Guyane), même date (Sénégal), même date (Inde), même date (Saint-Pierre-et-Miquelon). Les 4 premiers articles ont encore été remaniés, pour l'Afrique occidentale, par l'article 13 du décret du 29 mai 1913.

Les décrets de 1863 modifient également l'article 377 (définition du voyage au long cours et limites du grand cabotage), en le rendant conforme aux dispositions du décret du 26 février 1862.

La loi du 6 mai 1863, modificative des articles 27 et 28 (actes de gestion des commanditaires), a été étendue aux colonies par décret du 30 décembre 1868.

La loi du 23 mai 1863, modifiant les articles 91, 92, 93, 94 et 95 (gage et commissionnaires), a été rendue applicable anx Antilles et à la Réunion par décret du 9 août 1864, qui remanie, pour ces colonies, le texte de l'article 93, aux Etablissements de l'Inde par décret du 26 septembre 1890, à l'Afrique occidentale et à l'Afrique équatoriale par décret du 8 octobre 1930 (1).

La loi du 12 février 1872, qui modifie les articles 450 et 550 (baux des immeubles du failli et privilège du propriétaire) a été déclarée applicable à toutes les colonies et aux pays de protectorat de l'Indochine par décret du 6 septembre 1892.

La loi du 10 décembre 1874 sur l'hypothèque maritime, qui modifie les articles 191 et 233 et abroge l'article 192, a été étendue aux colonies par décret du 23 février 1875, et spécialement aux Antilles et à la Réunion par décret du 18 janvier 1877. La loi du 10 juillet 1885, qui modifie la première et abroge le § 9 de l'article 191, le § 7 de l'article 192, et les articles 201 à 207, a été rendue applicable aux colonies par décret du 6 août 1887. Enfin la loi du 4 juillet 1914, qui complète celle de 1885, a été déclarée applicable à l'Indochine par décret du 6 mai 1915 (2).

La loi du 5 décembre 1876, modifiant les articles 620 et 626 (tribunaux de commerce) a été rendue applicable en Indochine aux tribunaux civils jugeant commercialement par décrets du 26 novembre 1901 (3).

La loi du 10 juillet 1885, sur l'hypothèque maritime, qui abroge les articles 191 § 9, 192 § 7, 201 à 207, et qui modifie les articles 191 et 233, a été rendue applicable aux colonies par décret du 6 août 1887.

La loi du 12 août 1885, qui modifie 8 articles et en abroge 3 (droit maritime), a été déclarée applicable aux colonies par décret du 2 septembre 1887.

La loi du 11 avril 1888, qui modifie les articles 105 et 108 (actions contre le voiturier), est applicable aux Antilles et à la Réunion

(1) R. 1931, 1, 137.
(2) R. 1915, 1, 490.
(3) R. 1902, 1, 67.

(art. 3). Elle a été rendue applicable à toutes les colonies par décret du 9 juillet 1890, et aux pays de protectorat de l'Indochine par décret du 17 décembre suivant.

La loi du 4 mars 1889 sur la liquidation judiciaire, qui modifie les articles 438, 549 et 586, est applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 26). La loi du 4 avril 1890, modifiant l'article 5 § 1er de la précédente, a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 9 juillet 1890. Un autre décret de la même date a étendu les deux lois à l'ensemble des colonies, et le décret précité du 17 décembre 1890 les a rendues applicables aux pays de protectorat de l'Indochine, en exceptant toutefois les indigènes régis par leur statut personnel.

La loi du 24 mars 1891, modifiant les articles 435 et 436 (fins de non-recevoir en droit maritime), a été rendue applicable à toutes les colonies par décret du 6 septembre 1892. La loi du 15 juillet 1915, qui remanie à nouveau l'article 436 et modifie l'article 407, a été étendue aux colonies par décret du 18 juillet 1916 (1).

La loi du 7 juin 1894, qui modifie les articles 110, 112 et 132 (lettre de change), a été étendue aux Antilles et à la Réunion par décret du 16 novembre 1908 (2).

La loi du 6 février 1895, modifiant l'article 549 (privilège des ouvriers), a été déclarée applicable aux colonies par décret du 18 mai 1897, et la loi du 17 juin 1919, remaniant le même article, a été étendue à l'Afrique occidentale par décret du 4 mars 1926 (3) et aux autres colonies par décret du 22 janvier 1927 (4).

La loi du 14 décembre 1897, qui modifie les articles 407 et 433 (compétence en matière d'abordages, prescription de diverses actions) a été étendue à l'Indochine par décret du 20 mars 1901 (5) et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (6).

La loi du 9 juillet 1902, complétant l'article 34 (actions de priorité et d'apport), modifiée par la loi du 16 novembre 1903, a été rendue applicable à toutes les colonies par deux décrets du 20 mars 1910 (7), et spécialement à la Nouvelle-Calédonie par décret du 25 février 1931 (8).

La loi du 30 décembre 1903, modifiant les articles 604 à 612 et abrogeant l'article 634 (réhabilitation des faillis), et celle du 31 mars 1906, qui a modifié les articles 606 et 607, ont été rendues applicables aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 18 août 1907 (9). La loi du 23 mars 1908, qui

(1) R. 1916, 1, 696.
(2) R. 1910, p. 68.
(3) R. 1926, 1, 499.
(4) R. 1927, 1, 179.
(5) R. 1911, 1, 114.
(6) R. 1907, 1, 176.
(7) R. 1910, 1, 262. C'est par une erreur d'impression que le texte du second de ces décrets, tel qu'il figure au *Recueil*, p. 264, omet les Etablissements de l'Inde.
(8) R. 1931.
(9) R. 1907, 1, 485.—Ce décret énumère les colonies, parmi lesquelles il comprend l'Indo-Chine, ce qui implique application aux pays de protectorat.

a remanié les articles 605, 607, 608 et 612, a ajouté à la loi du 30 décembre 1903, ainsi remaniée, un article 6 qui la rend applicable aux colonies (1). La loi du 5 août 1916, appliquant l'article 605 aux faillis ayant été l'objet d'une citation pour action d'éclat, est applicable aux colonies (art. 2).

La loi du 28 mars 1904, modifiant l'article 134 (échéances tombant un jour férié), a été rendue applicable à l'Afrique occidentale par décret du 22 février 1905 (2) et à toutes les colonies par décret du 11 février 1906 (3).

La loi du 17 mars 1905, qui a modifié l'article 103 (nullité de la clause d'irresponsabilité des voituriers), a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 8 octobre 1905 (4), et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 juin 1906 (5).

La loi du 28 mars 1906, qui a modifié l'article 509 (concordat), a été rendue applicable aux colonies par décret du 20 mars 1910 (6)

La loi du 22 décembre 1906, modifiant l'article 176 (protêts), a été déclarée applicable, par décret du 20 mars 1910 (7), aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, à l'Indochine, à la Nouvelle-Calédonie, à l'Inde et à l'Océanie.

La loi du 15 juillet 1915, modifiant les articles 407 et 436 (responsabilité en matière d'abordage), a été rendue applicable aux colonies par décret du 18 juillet 1916 (8).

La loi du 28 avril 1916, rendant l'article 436 du code pénal (circonstances atténuantes) applicable aux faits réprimés par l'article 597 (traités particuliers), est applicable aux colonies (art. 2.).

La loi du 8 février 1922, qui modifie les articles 110, 113, 116, 137 et 138 (lettre de change), est applicable aux colonies (art. 8).

Les lois des 28 août 1924 et 10 février 1928, qui ont modifié les articles 162 et 175, ont été rendues applicables aux colonies par décret du 5 novembre 1928 (9).

La loi du 31 décembre 1925, modifiant l'article 631 (clause compromissoire en matière commerciale), a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 1er mai 1930 (10).

La loi du 12 février 1927, qui modifie et complète l'article 106

---

(1) La loi du 23 mars 1908 ne mentionne nulle part celle du 31 mars 1906, et ne modifie pas l'article 606 du code. Il en résulte que le texte de cet article 606 applicable aux Antilles et à la Réunion est celui de la loi du 30 décembre 1903, et que le texte remanié par la loi du 31 mars 1906 n'a d'application qu'aux autres colonies, en vertu du décret du 18 août 1907. Mais la différence ne porte que sur une question d'enregistrement.

(2) R. 1905, 1, 156.
(3) R. 1906, 1, 146.
(4) R. 1905, 1, 541.
(5) R. 1906, 1, 431.
(6) R. 1910, 1, 262.
(7) R. 1910, 1, 262.
(8) R. 1916, 1, 696.
(9) R. 1929, 1, 159.
(10) R. 1930, 1, 439.

(constatation de l'état des objets transportés), a été rendue applicable aux colonies par décret du 17 octobre 1929 (1) et au Cameroun par décret du 16 août 1930 (2).

La loi du 15 janvier 1930, abrogeant le paraphe et le visa annuels du livre journal et du livre d'inventaire prescrits par l'article 10 du code de commerce, a été rendue applicable à l'Indochine et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 16 août 1930 (3).

L'article 2 de la loi du 21 décembre 1930, modifiant l'article 41 (preuve des actes de société), a été rendu applicable à la Guadeloupe par décret du 25 mars 1931 (4).

La loi du 28 mars 1931, modifiant les articles 2, 3, 66, 67 et 586 et abrogeant l'article 70 (mineurs, séparation de biens, banqueroutes), est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 7.

Quelques articles du code de commerce ont été modifiés spécialement pour les colonies. — Les décrets des 22 avril et 29 août 1863 ont été mentionnés plus haut. — Un décret du 8 juillet 1917 (5) a modifié pour l'Indochine l'article 489 (versement par les syndics à la caisse des dépôts et consignations) à raison de la différence du système monétaire.

§ 124

Lois concernant diverses matières commerciales. — Enfin diverses lois concernant des matières commerciales ont été étendues aux colonies.

Brevets d'invention. — L'article 51 de la loi du 5 juillet 1844 sur les brevets d'invention prévoyait l'extension des dispositions de la loi aux colonies, par ordonnances royales, avec les modifixations jugées nécessaires. En exécution de cette disposition, un arrêté du gouvernement provisoire du 21 octobre 1848 a rendu la loi de 1844 applicable dans les colonies, avec les modifications nécessaires. Un décret du 24 juin 1893 avait rendu applicables en Indochine, sous certaines réserves, les lois des 5 juillet 1844 et 31 mai 1856. Ce décret a été abrogé et remplacé par le décret du 13 mai 1911 (6), qui applique les mêmes lois à l'Indochine, sans réserves, et en outre la loi du 7 avril 1902, sauf les modifications nécessitées par les conditions locales. Un décret du 28 octobre 1902 (7) a aussi rendu les mêmes lois applicables à Mada-

(1) R. 1930, 1, 25.
(2) R. 1931, 1, 67.
(3) R. 1931, 1, 26.
(4) R. 1931.
(5) R. 1917, 1, 765.
(6) R. 1911, 1, 442.
(7) R. 1903, 1, 140. — Ce décret est antérieur à la jurisprudence qui interprète les décrets de 1895 et de 1896 comme ayant rendu toute la législation métropolitaine applicable en bloc à la colonie. Au sens de cette jurisprudence, il aurait été superflu, sauf en ce qui concerne la loi du 7 avril 1902 et les quelques modifications apportées au texte des autres lois.

gascar. La loi du 1er juillet 1906, sur l'application de la convention internationale du 20 mars 1883 et les textes complémentaires, s'étend aux colonies en vertu de son texte même. Le décret fiscal du 11 septembre 1920 a été rendu applicable aux colonies par décret du 2 février 1921 (1), et celui du 6 décembre 1926 par décret du 20 août 1927 (2).

Marques de fabrique et de commerce. — Un décret du 8 août 1873 a rendu applicables aux colonies, sous quelques modifications, la loi du 23 juin 1857 sur les marques de fabrique et de commerce et le décret du 26 juillet 1858, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de cette loi. La loi du 26 novembre 1873, relative à l'établissement d'un timbre ou signe spécial destiné à être apposé sur les marques, est applicable aux colonies en vertu de son article 8. Un décret du 12 juin 1890, complétant celui du 8 août 1873, a étendu la loi de 1857 et le décret de 1858 « aux colonies d'Obock, Diégo-Suarez, au territoire de Cotonou et aux Etablissements français de l'Océanie ». Un décret de la même date a rendu applicable aux colonies la loi du 3 mai 1890, modifiant l'article 2 de la loi de 1857. Le décret du 27 février 1891, rapportant et remplaçant celui du 26 juillet 1858, a été rendu applicable aux colonies par décret du 18 mai 1894. Ce dernier décret n'a jamais été promulgué en Indochine, où un nouveau décret du 19 mai 1909 (3) a rendu applicable à toute l'Union indochinoise (le décret du 8 août 1873 ne visant que la Cochinchine) les lois de 1857 et de 1890 et le décret du 27 février 1891. A Madagascar, un décret du 19 février 1903 (4) a rendu applicables dans la colonie les lois des 28 juillet - 4 août 1824, 23 juin 1857, 26 novembre 1873, 3 mai 1890 et le décret du 27 février 1891, sauf quelques modifications de détail. Un décret du 23 décembre 1920 (5) a appliqué en Indochine l'article 9 de la loi du 26 novembre 1873 (application aux étrangers des lois sur les marques de fabrique). Le décret fiscal du 11 septembre 1920 a été étendu aux colonies, comme celui de la même date sur les brevets d'invention, par le décret précité du 2 février 1921.

Propriété littéraire et artistique. — Un décret du 9 décembre 1857 a rendu applicables aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, au Sénégal et à Gorée, à l'Inde et à l'Océanie, 13 lois concernant la propriété littéraire et artistique, et un décret du 1er mai 1858 a conféré aux gouverneurs (et directeurs de l'intérieur) les attributions dévolues en cette matière au ministre et aux préfets. Un nouveau décret du 29 octobre 1887 a rendu applica-

(1) R. 1921, 1, 544.
(2) R. 1927, 1, 737.
(3) R. 1909, 1, 399.
(4) R. 1903, 1, 283. — Comme le décret du 28 octobre 1902, ce décret était superflu, s'il faut considérer que toutes les lois rendues applicables à la colonie y étaient déjà en vigueur (V. plus haut, § 110, p. 251.).
(5) R. 1921, 1, 451.

bles à toutes les colonies « les dispositions législatives qui règlent en France la propriété littéraire et artistique ». Le décret précité du 19 mai 1909 (1) a étendu à l'Indochine la loi du 11 mars 1902 sur la protection des oeuvres de sculpture. La loi du 3 février 1919, qui a prolongé, à raison de la guerre, la durée de la propriété littéraire et artistique, applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2), a été étendue à Madagascar par décret du 5 septembre 1926 (2).

Un décret du 3 juillet 1930 (3) a rendu applicable aux colonies et pays de protectorat les décrets des 2 septembre 1910 et 28 mars 1916, promulguant la convention internationale de Berlin du 13 novembre 1908 et le protocole additionnel de Berne du 20 mars 1914.

Sociétés commerciales. — Les lois métropolitaines sur les sociétés de commerce sont presque toutes spéciales à la métropole ; une partie d'entre elles a été rendue applicable aux colonies par décrets.

Les lois des 6 mai 1863 et 24 juillet 1867 ont été rendues applicables aux colonies, ainsi que le décret du 22 janvier 1868 sur la constitution des sociétés d'assurances par décret du 30 décembre 1868. Ce texte ne s'applique naturellement qu'aux colonies existant à l'époque. La loi du 24 juillet 1867 a été étendue à Madagascar par décret du 31 juillet 1914 (4). Un décret du 18 janvier 1928, bientôt abrogé et remplacé par un décret du 9 juin suivant (5), a réglé la conversion en piastres des sommes fixées en francs par l'article 1er de la loi du 24 juillet 1867 et par l'article 1er de la loi du 1er août 1893.

La loi du 1er août 1893, modifiant celle du 24 juillet 1867, a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par décret du 21 juillet 1895 ; à l'Indochine par décret du 21 mai 1896 ; à la Nouvelle-Calédonie par décret du 26 octobre 1902 (6) ; à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Guyane, à l'Afrique équatoriale et occidentale, à Mayotte, à la Côte des Somalis et à l'Océanie, par décret du 20 mars 1910 (7).

La loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels a été rendue applicable, par décret du 17 janvier 1902 (8), aux colonies à régime monétaire métropolitain.

La lois des 9 juillet 1902 et 16 novembre 1903, sur les actions de priorité et les actions d'apport, ont été rendues applicables à l'Indochine (9), aux Antilles, à la Réunion, à Madagascar,

(1) R. 1909, 1, 399.
(2) R. 1926, 1, 766.
(3) R. 1931, 1, 16.
(4) R. 1915, 1, 269.
(5) R. 1928, 1, 193 et 604.
(6) R. 1903, 1, 66.
(7) R. 1910, 1, 265.
(8) R. 1902, 1, 107.
(9) Elles avaient déjà été promulguées en Indo-Chine par arrêté du gouverneur général du 20 janvier 1903, dont la validité peut résulter des décrets des 25 juillet 1864 et 14 janvier 1865. V. plus haut, p. 249.

à la Nouvelle-Calédonie, par décret du 20 mars 1910 (1) ; à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'Inde, à l'Océanie, à la Guyane, à l'Afrique occidentale et équatoriale, à la Côte des Somalis et à Mayotte, par un autre décret de la même date (2), et encore à la Nouvelle-Calédonie par décret du 25 février 1931 (3).

La loi du 17 mars 1905, concernant les sociétés d'assurances sur la vie, est applicable, en vertu de son article 23, aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, à l'Inde et à la Nouvelle-Calédonie. Un décret du 11 juillet 1907 l'a rendue applicable à l'Indochine : mais ce décret, dont les difficultés d'application avaient été aussitôt reconnues, a été abrogé et remplacé par le décret du 12 avril 1916,qui réglemente la matière spécialement pour l'Indochine (4).

La loi du 19 décembre 1907, sur la surveillance et le contrôle des sociétés de capitalisation, est applicable, en vertu de son article 25, aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, à l'Inde et à la Nouvelle-Calédonie.

La loi du 22 novembre 1913, modifiant l'article 34 du code de commerce et les articles 27 et 31 de la loi du 24 juillet 1867, a été rendue applicable à l'Indochine par décret du 10 mai 1914 (5); à Madagascar, par décret du 31 juillet 1914 (6), et à toutes les colonies par décret du 31 octobre 1919 (7).

La loi du 26 avril 1917, sur les sociétés à participation ouvrière, a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par un autre décret du 31 octobre 1919 (8), et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 25 février 1931 (9).

La loi du 15 août 1923, modifiant le loi du 1er avril 1898, sur les sociétés de secours mutuels, a été étendue, par décret du 22 novembre 1925 (10), aux colonies soumises au régime monétaire métropolitain.

La loi du 7 mars 1925, sur les sociétés à responsabilité limitée, se déclarait applicable aux colonies par son article 43. Mais la loi du 13 avril 1927 (11) a subordonné cette application à des règlements d'administration publique, qui ont été rendus depuis pour la plupart des colonies (12).

---

(1) R. 1910, 1, 264.
(2) R. 1910, 1, 265.
(3) R. 1931.
(4) R. 1916, 1, 530.
(5) R. 1914, 1, 806.
(6) R. 1915, 1, 269.
(7) R. 1920, 1, 211.
(8) R. 1920, 1, 211.
(9) R. 1931.
(10) R. 1926, 1, 81.
(11) R. 1927, 1, 177.
(12) Décrets des 22 avril 1928 pour l'Indo-Chine (R. 1928, 1, 463) ; 28 août 1928 pour la Réunion (R. 1929, 1, 78) ; 29 septembre 1928 pour l'Afrique équatoriale (R. 1929, 1, 41) ; 4 novembre 1928 pour l'Inde et pour Saint-Pierre et Miquelon (R. 1929, 1, 159) ; 19 novembre 1928 pour l'Afrique occidentale (R. 1929, 1, 191) ; 15 décembre 1928 pour Madagascar et pour le Togo (R. 1929, 1, 192 et 253) ; 27 mars 1929 pour l'Océanie (R. 1929, 1, 351) ; 10 avril 1929 pour la Côte des Somalis (R. 1929, 1, 463) ; 30 avril 1929 pour la Guadeloupe (R. 1929, 1, 456) ; 4 juillet 1929 pour la Guyane (R. 1929, 1, 465) ; 14 mai 1930 pour le Cameroun (R. 1930, 1, 416).

L'article 16 de la loi de finances du 31 mars 1927 (négociabilité des parts de fondateurs ou bénéficiaires) est, de par son texte, applicable aux colonies.

La loi du 23 janvier 1929 sur les parts de fondateur a été déclarée applicable aux colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat par décret du 25 février 1931 (1).

La loi du 1er mai 1930, modifiant la loi du 22 novembre 1913, a été rendue applicable à la Martinique par décret du 16 août 1930 (2) à Madagascar par décret du 4 novembre 1930 (3). aux autres colonies et pays de protectorat par décret du 25 février 1931 (4).

La législation coloniale sur les syndicats est passée en revue au chapitre sur le droit public. La législation concernant les sociétés indigènes sera traité au chapitre des indigènes.

La différence de système monétaire a obligé de prendre des dispositions particulières pour la conversion des francs en piastres, chez les sociétés qui ont leurs siège en Indochine. Ces dispositions ont fait l'objet d'un décret du 18 janvier 1928 (5), abrogé et remplacé depuis par un décret du 9 juin suivant (6). La stabilisation du franc et de la piastre a rendu ces dispositions sans intérêt.

Registre du commerce. — La loi du 18 mars 1919, complétée par celle du 26 juin 1920, qui a institué le registre du commerce, renvoyait, par son article 24, à des règlements d'administration publique le soin d'appliquer ses dispositions aux diverses colonies.

Ces règlements, qui ont été édictés de 1927 à 1930, ne sont pas de simples décrets d'application des lois métropolitaines, mais édictent pour chaque colonie un texte spécialement élaboré à son intention. Ils sont d'ailleurs très analogues les uns aux autres, et diffèrent surtout à raison des particularités d'organisation administrative ou judiciaire de chaque colonie.

En voici la liste :

Indochine : décret du 8 juillet 1927 (7).

Afrique équatoriale : décret du 14 avril 1928 (8).

Inde, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe, Nouvelle-Calédonie, Togo, Océanie, Côte des Somalis, Réunion : décrets du 26 juillet 1928 (9).

---

(1) R. 1931.
(2) R. 1931, 1, 73.
(3) R. 1931, 1, 210.
(4) R. 1931.
(5) R. 1928, 1, 193.
(6) R. 1928, 1, 604.
(7) R. 1927, 1, 840.
(8) R. 1928, 1, 423.
(9) R. 1928, 1, 657.

Afrique occidentale : décret du 15 septembre 1928 (1).
Madagascar : décret du 29 septembre 1928 (2).
Martinique : décret du 9 avril 1929 (3).
Cameroun : décret du 27 février 1930 (4).

Dans presque toutes les colonies, des arrêtés locaux ont édicté les mesures de détail nécessaires pour l'application de ces décrets, et ont prescrit, notamment, la tenue d'un registre des dérogations autorisées par ces mêmes décrets (5).

Un décret du 27 juillet 1930 (6), a rendu applicable aux colonies la loi du 17 mars 1924, modifiant l'article 1er de la loi du 1er juin 1923, qui oblige les commerçants à mentionner dans leurs lettres et factures leur immatriculation au tribunal de commerce. La loi du 1er juin 1923 n'avait pas été étendue aux colonies, mais les dispositions en avaient passé dans tous les règlements d'administration publique énumérés ci-dessus.

§ 125

Code pénal. — Le code pénal, rendu applicable dans plusieurs colonies par des arrêtés locaux (7), avait été, à partir de 1825, étendu par ordonnances royales aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane (8). La loi modificative du 28 avril 1832 avait été rendue applicable à ces mêmes colonies, sauf modification, par une loi du 22 juin 1835. Le code pénal modifié en 1832 avait ensuite été étendu, par ordonnances, aux autres colonies (9).

---

(1) R. 1929, 1, 616.
(2) R. 1929, 1, 74.
(3) R. 1929, 1, 454.
(4) R. 1930, 1, 238.
(5) Afrique occidentale : arrêté du 24 novembre 1928 (R. 1929,1,362). Nouvelle-Calédonie : 12 janvier 1929 (J. O. Nouvelle-Calédonie, 26 janv. 1929). Côte des Somalis : arrêtés du 20 février 1929 (R. 1930, 1, 367). Océanie : arrêté du 12 avril 1929 (R. 1930, 1, 202). Afrique équatoriale : arrêté du 15 avril 1929 (R. 1930, 1, 138). Guyane : arrêté du 27 avril 1929 (J. O. Guyane, 4 mai 1929). Indo-Chine : arrêtés du 31 août 1929, dont un converti en décret le 17 février 1930 (R. 1930, 1, 336). Inde : arrêtés du 2 septembre 1929 (R. 1930, 1, 548). Martinique : arrêté du 12 septembre 1929 (J. O. Martinique, 28 sept. 1929). Madagascar : arrêté du 16 septembre 1929 (R. 1930, 1, 533).
(6) R. 1931, 1, 21.
(7) Réunion : arrêté du gouverneur du 12 juin 1815, abrogé par l'ordonnance judiciaire du 13 novembre 1816. Arrêté du 20 août 1820, mettant de nouveau en vigueur le code de 1810. — Sénégal : arrêté du gouverneur du 11 mai 1824.
(8) Réunion : ordonnance du 30 décembre 1827, édictant un code pénal modifié, en exécution de l'article 7 de l'ordonnance du 30 septembre 1827 sur l'organisation judiciaire. — Martinique et Guadeloupe : ordonnance du 29 octobre 1828. — Guyane : ordonnances des 15 février et 10 mai 1829, en vigueur bien que non publiées au Bulletin des lois (Crim. rej. 1er mai 1852, B. cr. 144, p. 270). —
(9) Saint-Pierre et Miquelon : ordonnance du 26 juillet 1833. — Sénégal et Inde : ordonnance du 29 mars 1836. — Mayotte : ordonnance du 26 août 1847. — En Cochinchine, le décret du 25 juillet 1864, sans rendre expressément le code pénal applicable, portait « qu'en matière de simple police, de police correctionnelle et en matière criminelle, les tribunaux français ne pourraient prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française ». Le gouverneur de la Cochinchine n'en avait pas moins compris le code pénal au nombre des codes promulgués par lui suivant arrêté du 21 décembre 1864.

La loi du 8 janvier 1877 et les décrets du 6 mars suivant ont rendu les dispositions du code pénal alors en vigueur applicables aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, au Sénégal, à l'Inde, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte et Nossi-Bé, à la Cochin-Chine, à la Nouvelle-Calédonie et à l'Océanie, sauf modification de l'article 121, et introduction d'un régime spécial, qui sera étudié plus loin, en ce qui concerne la sanction des arrêts des gouverneurs. — Les décrets du 6 mars 1877 s'étendent aux gouvernements généraux de l'Afrique occidentale et équatoriale, qui suivent la législation du Sénégal, à l'Indochine, où s'applique la législation de la Cochinchine, au Cameroun et au Togo, où s'applique la législation des gouvernements généraux voisins antérieurs à 1924, et à Madagascar, à raison de l'application à cette colonie, par décret du 22 février 1909, d'un décret du 30 septembre 1887, rendu pour le Sénégal, qui vise le décret de 1877 (1). A la Côte des Somalis, la mise en vigueur du code pénal, comme celle du code civil, a été implicite (2).

L'article 115 du décret du 16 février 1921, sur l'organisation judiciaire de l'Indochine (3), porte qu' « en matière pénale, le code pénal métropolitain, les lois et décrets qui l'ont modifié, ainsi que les textes qui prévoient et punissent des infractions spéciales, régulièrement promulguées (lire : déclarées applicables) dans la colonie, sont applicables aux français et assimilés ».

L'extension du code pénal aux colonies par la loi et les décrets de 1877 s'applique à toutes les lois qui avaient modifié le code pénal à cette date ou qui faisaient corps avec lui au point d'en être inséparables.

Tel n'est pas le cas de l'article 5 de la constitution du 4 novembre 1848, qui a aboli la peine de mort en matière politique. Cette disposition constitutionnelle, applicable à ce titre, au moment où elle a été édictée, à toutes les colonies de l'époque, a pris le caractère d'une simple loi depuis l'abrogation de la constitution qui le renfermait. Elle n'aurait pu, à ce titre, devenir applicable aux colonies nouvelles que par un texte législatif ou par un décret. C'est ce qui n'a jamais été fait. Elle reste donc sans application, notamment, à l'Indochine (4).

Lois modificatives du code pénal.— Les lois postérieures à 1877, qui ont modifié le code pénal, n'ont été qu'en partie étendues aux colonies. Celles qui ont été rendues applicables à tout ou partie des colonies sont notamment les suivantes :

La loi du 26 octobre 1888, ajoutant un § à l'article 463, applicable aux Antilles et à la Réunion de par son article 2, a été éten-

(1) V. sur ces divers points, plus bas, § 138, p. 329.
(2) V. plus haut p. 273.
(3) R. 1921, 1, 676. — Les dispositions de ce même article concernant les indigènes seront analysées au chapitre sur les indigènes.
(4) V. l'avis du comité des jurisconsultes de l'Union coloniale, publié dans la « Quinzaine coloniale » du 25 août 1930, et l'article de doctrine inséré au *Recueil* 1930, 2 1.

due à toutes les autres colonies, nominativement énumérées, par décret du 10 mai 1889.

La loi du 4 juillet 1889, complétant l'article 177 (corruption des fonctionnaires), a été étendue à l'Indochine par décret du 18 mai 1897, à la Guyane par décret du 13 mai 1902 (1), puis à toutes les colonies, sauf les Antilles et la Réunion, par décret du 19 octobre 1905 (2), et enfin aux Antilles et à la Réunion par la loi du 29 avril 1921 (3).

La loi du 26 mars 1891, modifiant les articles 57 et 58 (récidive), est applicable, en vertu de son article 6, aux colonies où le code pénal métropolitain a été déclaré exécutoire en vertu de la loi du 8 janvier 1877. Ce même article renvoie à des décrets pour l'application aux autres colonies. Un décret du 21 avril 1891 a en effet été rendu, qui étend la loi à toutes les autres colonies, nominativement énumérées, et aux pays de protectorat de l'Indochine.

La loi du 2 avril 1892, modifiant les articles 435 et 436 (engins explosifs), a été étendue à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (4) et à l'Inde par décret du 19 mars 1912 (5).

La loi du 15 novembre 1892, abrogeant les articles 23 et 24 (imputation de la détention préventive) est déclarée applicable aux colonies par son article 3.

La loi du 3 février 1893, complétant les articles 419 et 420 (provocation au retrait des fonds des caisses publiques), a été rendue applicable, par décret du 27 février 1893, à toutes les colonies nominativement énumérées, y compris les Antilles et la Réunion, ainsi qu'aux pays de protectorat de l'Indochine.

La loi du 18 décembre 1893, modifiant les articles 265, 266 et 267 (associations de malfaiteurs) et abrogeant l'article 268, a été étendue à la Guyane par décret du 13 mai 1902 (6), à l'Indochine par décret du 5 février 1905 (7) et à l'Inde par décret du 19 mars 1912 (8).

La loi du 28 décembre 1894, abrogeant les articles 226 et 227 sur la réparation ou l'amende honorable, est applicable à la Guyane en vertu du décret du 13 mai 1902 (9) et à l'Inde, par le décret du 20 mars 1910 (10).

La loi du 19 avril 1898, modifiant les articles 312, 349 à 353 (violences envers les enfants), a été rendue applicable à la Guyane par décret du 13 mai 1902(11), à l'Indochine par décret du 15

(1) R. 1902, 1, 319.
(2) R. 1905, 1, 527.
(3) R. 1921, 1, 928.
(4) R. 1907, 1, 176.
(5) R. 1912, 1, 365.
(6) R. 1902, 1, 319.
(7) R. 1905, 1, 139.
(8) R. 1912, 1, 365.
(9) R. 1902, 1, 319.
(10) R. 1910, 1, 262.
(11) R. 1902, 1, 319.

mars 1907 (1), et à toutes les colonies nominativement énumérées, sauf les deux précédentes, les Antilles et la Réunion, par décrets du 20 novembre 1908 (2).

La loi du 21 novembre 1901, modifiant les articles 300 et 302 (infanticide) a été déclarée applicable à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (3) et aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par décret du 16 septembre 1922 (4).

La loi du 5 décembre 1901, ajoutant un § à l'article 357 (enlèvement d'enfants) a été étendue aux colonies par décret du 9 janvier 1902 (5).

La loi du 3 avril 1903, modifiant les articles 334 et 335 (excitation à la débauche), a été rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par la loi du 28 mars 1905 (6), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (7), à la Guyane par décret 20 octobre 1911 (8), à l'Indochine par décret du 25 octobre 1911 (9), et enfin à l'Afrique occidentale et équatoriale, à Madagascar, à la Côte des Somalis, à l'Inde, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à l'Océanie par décret du 7 juillet 1921 (10).

La loi du 1er août 1905, sur la répression des fraudes dans les ventes de marchandises, qui abroge l'article 423 et le § 2 de l'article 477, est applicable aux colonies en vertu de son article 16. Elle y a été complétée par de nombreux règlements d'administration publique (11).

---

(1) R. 1907, 1, 176.
(2) R. 1909, 1, 82-3.
(3) R. 1907, 1, 176.
(4) R. 1923, 1, 11.
(5) R. 1902, 1, 3.
(6) R. 1905, 1, 196.
(7) R. 1907, 1, 176.
(8) R. 1912, 1, 135.
(9) R. 1912, 1, 251.
(10) R. 1922, 1, 1.
(11) L'article 11 de la loi prévoyait des règlements d'administration publique sur cinq objets, qui peuvent être ramenés à deux, le fond et la forme. Dans la métropole, la procédure a fait l'objet du décret du 31 juillet 1906, remplacé par celui du 22 janvier 1919. Les règles de fond ont été édictées par le décret du 19 août 1921. Aucun de ces textes n'est applicable aux colonies. Des règlements analogues à ceux de 1906 et 1919 ont été pris par décrets au Conseil d'État des 23 avril 1913 (R. 1913, 1, 422), pour les Antilles, la Réunion et la Nouvelle-Calédonie ; 14 septembre 1914 (R. 1915, 1, 116) pour la Guyane ; 17 août 1927 (R. 1927, 1, 729) pour la Martinique et la Réunion ; 24 septembre 1927 (R. 1927, 1, 861) pour Madagascar; 13 octobre 1927 (R. 1928, 1, 35) pour l'Inde; 18 janvier 1928 (R. 1928, 1, 178) pour le Cameroun ; 20 juillet 1928 (R. 1928, 1, 674), pour la Guadeloupe ; 17 août 1928 (R. 1929, 1, 58) pour l'Indo-Chine, complété par arrêté du gouverneur général du 5 décembre 1929 (R. 1930, 1, 354). — Aucun règlement sur le fond n'a été encore rendu pour aucune colonie, sauf, en ce qui concerne spécialement les vins, les vins mousseux et les eaux-de-vie, pour l'Inde (D. 29 sept. 1927, R. 1927, 1, 832), l'Indo-Chine (D. 20 mars 1930, R. 1930, 1, 248), la Réunion (D. 3 juill. 1929, R. 1929, 1, 495) et la Guadeloupe (D. 5 juill. 1929, R. 1929, 1, 457), ces deux derniers modifiés par décret du 20 mars 1930 (R. 1930, 1, 222) ; — et en ce qui concerne le lait et les produits de laiterie, pour la Martinique (D. 25 mars 1931, R. 1931). — L'absence de règlements sur le fond a fait naître plusieurs difficultés qui ont été tranchées en jurisprudence. Il a été jugé : 1° que la loi du 1er août 1905, qui abroge l'article 423 du code pénal, en a pris

La loi du 22 juillet 1912, modifiant les articles 66 à 69 (tribunaux pour enfants et liberté surveillée), a été étendue à Madagascar par décret du 9 avril 1921 (1).

La loi du 16 novembre 1912, modifiant l'article 400 (demande de mauvaise foi en déclaration de paternité) est applicable de par son article 4, dans les possessions françaises. Toutefois, le pouvoir local, en promulguant la loi, a le droit de dire qu'elle ne s'appliquera qu'au seul cas où la mère et le père prétendu seront de nationalité française. Il a été fait usage de ce pouvoir notamment, par le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie (2). Il n'en a pas été de même en Indochine, où la loi a été promulguée par arrêté du 19 juin 1913 (3).

La loi du 22 mai 1915, modifiant les articles 58, 380, 459 à 462 (recel) et abrogeant les articles 62 et 63, a été étendue à l'Indochine par décret du 14 octobre 1915 (4), à l'Afrique occidentale par décret du 19 novembre 1920 (5), à Madagascar et à la Côte des Somalis par décret du 1er juin 1924 (6), à l'Afrique équatoriale par décret du 27 avril 1927 (7).

La loi du 16 février 1919, modifiant les articles 177 et 179 (corruption de fonctionnaires) a été rendue applicable aux colonies autres que les Antilles et à la Réunion par décret du 3 mars 1920 (8), et aux Antilles et à la Réunion par la loi du 29 avril 1921 (9).

L'article 10 de la loi de finances du 6 octobre 1919, modifiant l'article 175 (participation des fonctionnaires aux entreprises dont ils ont la surveillance), a été déclaré applicable aux colonies par le décret du 29 octobre 1919 (10).

La loi du 15 juin 1922, complétant l'article 187 (secret des lettres), a été rendue applicable à la Martinique par décret du 11 février 1927 (11).

---

la place, et s'est incorporée à un code, au point d'être devenue applicable aux indigènes par le fait de l'application qui leur a été faite du code pénal par le décret du 31 décembre 1912 (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 26 septembre 1916, R. 1917, 3, 210 ; Crim. rej. 19 avril 1918, R. 1918, 3, 125 ; 12 décembre 1918, R. 1919, 3, 100) ; — que l'application de la loi du 1er août 1905 n'est pas subordonnée à la mise en vigueur des règlements d'administration publique qu'elle annonce (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 26 septembre 1916, précité ; Crim. rej. 19 avril 1918 R. 1918, 3, 125); — qu'avant la promulgation des règlements sur la forme, la preuve des délits pouvait se faire dans les termes du droit commun (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 7 septembre 1915, R. 1917, 3, 30) ; — qu'à défaut de règlement, un arrêté local peut servir d'élément de preuves des usages existants dans le pays (Crim. rej. 19 avril 1918, précité ; Trib. correct. de Saigon, 8 nov. 1928, R. 1930, 3, 245). Un arrêt de rejet de la Chambre criminelle du 17 février 1927 (R. 1928, 3, 74) a même jugé que l'arrêté du gouverneur général avait la valeur d'un règlement d'administration publique, ce qui est exagéré. — V. chap. II, § 101.

(1) R. 1921, 1, 994.
(2) Arrêté du 22 février 1913 (R. 1914, 1, 491).
(3) V. Tableau des promulgations de 1913, R. 1914, 1, 404. — V. plus haut, p. 279.
(4) R. 1916, 1, 109.
(5) R. 1921, 1, 397.
(6) R. 1922, 1, 929.
(7) R. 1927, 1, 468.
(8) R. 1920, 1, 564.
(9) R. 1921, 1, 928.
(10) R. 1920, 1, 211.
(11) R. 1927, 1, 215.

La loi du 20 décembre 1922, complétant l'article 334 et modifiant l'article 335 (traite des femmes), a été étendue aux colonies et aux pays de protectorat par décret du 18 mars 1923 (1).

La loi du 27 mars 1923, modifiant l'article 317 (avortement), est applicable, en vertu d'un décret du 18 juin 1927 (2), aux colonies autres que les Antilles et la Réunion, et à ces dernières colonies en vertu d'une loi du 18 janvier 1930 (3).

La loi du 3 décembre 1926, modifiant les articles 419 à 421 (spéculation illicite), est applicable aux colonies en vertu de son article 4. Elle a été rendue applicable au Cameroun et au Togo par décret du 24 mai 1927 (4).

La loi du 23 mars 1928, modifiant l'article 357 (non-représentation des enfants mineurs) a été étendue aux colonies, pays de protectorat et territoires à mandat par décret du 18 décembre 1928 (5), et aux indigènes et asiatiques par décret du 8 mars 1929 (6).

La loi du 29 décembre 1928, étendant l'application de l'article 463 § 9 du code pénal sur les circonstances atténuantes, a été rendue applicable aux colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat, ainsi qu'aux indigènes et assimilés de l'Indochine justiciables des tribunaux français, par décret du 17 février 1930 (7).

La loi du 21 juillet 1929, qui modifie celle du 1er août 1905 sur la répression des fraudes, a été déclarée applicable à la Martinique par décret du 28 février 1931 (8).

Les articles du code du 3 brumaire an IV considérés comme toujours en vigueur par la jurisprudence (9), ont été étendus, l'article 605 à l'Indochine, par décret du 20 mars 1901 (10) ; les articles 600, § 1er, 605, § 8, 606, 607 et 608 à la Réunion par décret du 4 mai 1903 (11).

§ 126

Lois pénales spéciales aux colonies. — Aux lois métropolitaines modificatives du code pénal qui ont été étendues aux colonies, il faut ajouter quelques décrets qui ont directement modifié le texte colonial :

Décret du 30 juin 1891, complétant l'article 255 (évasion des condamnés à la réclusion), applicable à toutes les colonies.

Décret du 12 octobre 1888 (procédure de réhabilitation), applicable aux Cours d'appel de Saint-Louis (Sénégal) et Saigon, et aux tribunaux supérieurs de Cayenne, Nouméa et Papeete.

---

(1) R. 1923, 1, 300.
(2) R. 1927, 1, 465.
(3) R. 1930, 1, 214.
(4) R. 1927, 1, 504.
(5) R. 1929, 1. 184.
(6) R. 1929, 1, 342.
(7) R. 1931.
(8) R. 1930, 1, 220.
(9) Crim. cass. 20 févr. 1829, D. Rép. Vo Peines, no 348, 6o
(10) R. 1901, 1, 114.
(11) R. 1903, 1, 278.

Décret du 22 octobre 1921, complétant, pour la Guyane, l'article 408 (détournement des avances sur salaires) (1).

Décret du 1er septembre 1927, appliquant à la Guyane, en matière d'impôt sur le revenu, l'article 378 (2).

Décret du 4 octobre 1927, complétant pour l'Indochine l'article 91 (manoeuvres compromettantes pour la sécurité publique) (3).

Décret du 22 octobre 1929, complétant l'article 408 (emport d'avances) pour l'Afrique équatoriale (4).

Décret du 4 décembre 1930 (5), modifiant pour Madagascar et dépendances l'article 61 (Recel des malfaiteurs).

Décret de la même date (6), complétant pour Madagascar l'article 91, de la même manière que le décret précité du 4 octobre 1927 pour l'Indochine.

Tout ce qui concerne l'application du code pénal aux indigènes sera exposé au chapitre des indigènes.

§ 127

Codes de procédure civile et d'instruction criminelle. — L'application du code de procédure et du code d'instruction criminelle est traitée plus loin, au chapitre sur l'organisation judiciaire.

§ 128

Droits acquis sous l'empire de la législation antérieure. — La mise en vigueur des codes français n'a pas porté atteinte aux droits acquis sous l'empire de la législation locale antérieure (7).

§ 129

Caractère des codes aux colonies. — Valeur de décret. — L'application des codes français aux colonies ne résulte nulle part d'un texte de loi. Il en résulte que les actes qui l'ont prescrite n'ont que la valeur d'un décret, et que ce code peut, par suite, être modifié par décret. Cette proposition évidente a pour-

(1) R. 1922, 1, 256. — Des décrets semblables avaient été pris, mais seulement pour les indigènes et assimilés, par les décrets des 20 janvier 1910 pour l'Indo-Chine (R. 1910, 1, 246), 10 juin 1911 pour l'Afrique occidentale (R. 1911, 1, 480), et 14 avril 1920 pour l'Afrique équatoriale (R. 1920, 1, 839).

(2) R. 1927, 1, 831.

(3) R. 1928, 1, 42.

(4) R. 1930, 1, 42.

(5) R. 1931, 1, 210.

(6) R. 1931, 1, 211.

(7) Trib. sup. de Papeete, 27 octobre 1898 (R. 1899, 2, 54) ; 19 juin 1902 (R. 1903, 3, 91). Ces arrêts décident que la mise en exécution du code civil n'a pas fait disparaître la propriété privée déjà constituée sur les lacs ou lagons qui appartiendraient au domaine public, s'ils avaient été res nullius. Par contre, depuis que le code civil est en vigueur, le domaine public ne peut plus se constituer que conformément aux règles qu'il édicte (Justice de paix à comp. ét. de Chaudoc, 11 avril 1917, R. 1918. 3, 149). — V. le chapitre XIII (Domaine).

tant dû être consacrée par la jurisprudence (1). Exception doit être faite aux Antilles et à la Réunion, pour les parties du code civil qui concernent les matières énumérées à l'article 3 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, c'est-à-dire 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. En outre, depuis 1870, beaucoup de lois modifiant les codes contiennent un article qui les rend applicables aux colonies. Ces lois ne peuvent plus, selon la règle générale, être modifiées que par d'autres lois (2). Il n'en est pas de même des décrets-lois qui ont été rendus en 1852. La nouvelle répartition du pouvoir législatif établie par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 a fait rentrer les diverses matières dans le domaine du sénatus-consulte, de la loi, du décret en Conseil d'Etat ou du décret simple, sans qu'il y ait à rechercher dans le passé l'origine de la législation existante.

§ 130

Lois métropolitaines rendues applicables aux colonies. — Outre les lois modifiant les codes, qui pour la plupart ont été rendues applicables aux colonies par les textes énumérés plus haut, plusieurs décrets ont étendu à l'ensemble des colonies, ou à une colonie déterminée, toute une série de lois métropolitaines (3). Il faudrait un volume pour énumérer les lois et décrets étendus aux colonies par un article spécial ou par des lois ou décrets spéciaux.

§ 131

Législation coloniale particulière. — D'autres lois ou décrets ont légiféré spécialement pour les colonies, en sorte que, sur certaines matières, les colonies possèdent une législation différente de celle de la métropole, parfois sans analogue dans la métropole, résultant en tous cas de textes particuliers (4). La législation concernant la nationalité et la naturalisation, la curatelle aux biens-vacants, et l'intérêt légal et conventionnel, sera seule ici passée en revue.

---

(1) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909 (R. 1909, 3, 182).

(2) Par exemple, la loi du 25 mars 1896 sur les droits de succession des enfants naturels, déclarée applicable, par son article 10, « à toutes les colonies où le code civil a été promulgué ». — V. § 99.

(3) Décrets du 22 janvier 1852 (15 lois), du 15 janvier 1853 (8 lois) ; du 13 mai 1902 (R. 1902, 1, 319) pour la Guyane (17 lois), du 20 mars 1910 (R. 1910, 1, 262, 21 lois), du 25 octobre 1911 (R. 1912, 1, 151) pour l'Indo-Chine (4 lois).

(4) En ce qui concerne la procédure civile et pénale, v. le chapitre sur l'organisation judiciaire. En ce qui concerne le régime de la propriété et le régime hypothécaire, v. le chapitre sur la propriété.

§ 132

Nationalité et naturalisation. — La législation concernant la naturalisation diffère sensiblement de la législation métropolitaine.

La divergence avait commencé par les lois sur la naturalisation des 3 décembre 1849 et 29 juin 1867, exclusivement applicables à la métropole. Sans même rechercher ici si la législation précédente, résultant notamment de l'article 5 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, était applicable aux colonies et à quelles colonies, ce qui n'a plus qu'un intérêt rétrospectif, il suffit de relever que les deux lois précitées avaient été rendues applicables aux colonies par une loi du 29 mai 1874, qui avait eu pour effet de faire entrer dans le domaine de la loi, pour toutes les colonies de l'époque, l'ensemble des dispositions de ces deux textes.

Trois décrets des 25 mai 1881, 10 novembre 1882 et 29 juillet 1887, rendus, le premier pour la Cochinchine, le second pour la Nouvelle-Calédonie, le troisième pour l'Annam-Tonkin, avaient modifié sur plusieurs points les dispositions des lois de 1849 et de 1867. Le premier, relatif à la naturalisation des annamites, contenait un article 7 autorisant les étrangers établis dans la colonie depuis trois ans à demander leur naturalisation. Le décret de 1887, visant à la fois les annamites et les étrangers, se contentait également, pour ces derniers, d'un séjour de trois ans, réduit même à un an au cas de services exceptionnels rendus à la France. Le décret spécial à la Nouvelle-Calédonie reproduisait les dispositions du décret de 1881 relatives aux étrangers.

La légalité de ces trois textes était discutable, et a été discutée. D'une part, ils dérogeaient à la loi du 29 juin 1867, en supprimant, pour les étrangers demandant la naturalisation française, la condition d'avoir été préalablement autorisés à établir leur domicile en France. Cette irrégularité n'affectait pourtant pas le décret du 29 juillet 1887, car la loi de 1867 ne s'étendait pas à un pays de protectorat où l'autorité de la France ne s'était établie que postérieurement (1). D'autre part, ils conféraient à des étrangers, dans des conditions différentes de celles de la loi métropolitaine, l'aptitude à devenir citoyens français, et à se prévaloir ensuite de cette qualité indivisible aussi bien dans la métropole et même à l'étranger que dans la colonie ou le pays de protectorat où ils l'avaient acquise: en quoi ils débordaient le ressort de la législation coloniale.

Cette controverse n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique. La loi du 26 juin 1889, en effet, qui modifiait les articles 7 à 10, 12, 13, 17 à 21 du code civil, et qui était applicable aux Antilles

(1) Il est vrai que l'Annam-Tonkin est régi par la législation de la Cochinchine : mais le premier décret qui prononce cette assimilation est celui du 8 septembre 1888 (V. plus haut, § 108), postérieur au décret du 19 juillet 1887 ; d'ailleurs, en admettant que des arrêtés locaux eussent déjà introduit au Tonkin des lois métropolitaines, ils n'y avaient pas la valeur d'une loi proprement dite, et pouvaient, par conséquent, être modifiés par décrets.

et à la Réunion (art. 2), prescrivait, par l'article 5, que « pour l'exécution de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminerait les conditions auxquelles ses dispositions seraient applicables aux colonies autres que celles dont il est parlé à l'article 2 ci-dessus, ainsi que les formes à suivre pour la naturalisation dans les colonies ».

Délégation était ainsi donnée au gouvernement pour légiférer sur la matière, avec pouvoir de modifier même la loi. Le décret du 7 février 1897, rendu en vertu de cette délégation, était donc d'une légalité incontestable. Toutefois, il n'était applicable qu'aux colonies proprement dites : l'Annam-Tonkin, notamment, restait régi par le décret du 29 juillet 1887 (1). Pour combler cette lacune et trancher la difficulté, un décret du 6 mars 1914 (2) avait rendu le décret de 1897 applicable à tous les pays de protectorat de l'Indochine (Annam, Tonkin, Cambodge et Quang-tchéou-ouan).

Le décret de 1897 avait été complété, sur un point qui intéresse plus spécialement les indigènes, par trois décrets identiques des 28 mars 1918 (3) pour l'Indochine, 24 avril 1919 (4) pour l'Océanie, et 15 décembre 1922 (5) pour l'Afrique occidentale, la Nouvelle-Calédonie et les Etablissements de l'Inde.

Enfin, un arrêté interministériel du 28 avril 1927 (6) avait déterminé les formes de l'acte de notoriété prévu par l'article 9 du décret.

Le décret du 7 février 1897 constituait donc le texte législatif régissant la matière sur tout le territoire colonial français, y compris les pays de protectorat (7), à la seule exception de la Réunion et des Antilles.

Ce décret rendait applicables aux colonies, avec des modifications empruntées à la loi du 26 juin 1889, les articles 7 à 10, 12, 17 à 21 du code civil. Il laissait de côté l'article 12, relatif à l'autorisation accordée aux étrangers d'établir leur domicile en France, article conservé par la loi de 1889, avec certaines modifications. Il faisait même disparaître toute trace de l'admission à domicile, qui était partout remplacée, le cas échéant, par le fait de la résidence. Il reproduisait, d'ailleurs, en les adaptant aux colonies, les dispositions de la loi de 1889 et celles du règlement

---

(1) Il est vrai que le décret du 7 février 1897 avait été promulgué dans toute l'Indo-Chine par arrêté du gouverneur général du 13 avril 1896 : mais la promulgation d'un texte ne suffit pas pour le rendre applicable, et les exemples ne manquent pas de textes promulgués dans des colonies où des pays où ils ne sont pas en vigueur.

(2) R. 1914, 1, 572.

(3) R. 1918, 1, 231.

(4) R. 1919, 1, 682.

(5) R. 1923, 1, 266.

(6) R. 1927, 1, 456.

(7) Il faut y ajouter les territoires sous mandat. Les décrets du 22 mai 1924 (V. plus haut, p. 248) n'appliquent à ces territoires la législation de l'Afrique équatoriale ou de l'Afrique occidentale que sous réserve, il est vrai, des termes du mandat: mais ce mandat (V. l'acte du 20 juillet 1921, R. 1923, 1, 462) autorise expressément la puissance mandataire à administrer le pays selon sa propre législation et comme partie intégrante de son territoire.

d'administration publique du 13 août 1889, rendu en exécution de cette loi. L'article 17, déclarant «qu'il n'est rien changé à la condition des indigènes dans les colonies françaises », sera étudié au chapitre XV.

Le décret de 1897 assimilait les colonies à la France, notamment en ce qui concerne la naissance, lorsqu'elle confère la qualité de français (1), mais avec une différence très profonde. L'individu né aux colonies d'un étranger qui y réside pouvait être, dans l'année de sa majorité, naturalisé par décret. Il n'était plus question de naturalisation de plein droit, accordée par les nos 3 et 4 du nouvel article 8 du code civil à ceux dont le père était lui-même né, ou domicilié, sur le territoire français, non plus que du droit de réclamer la qualité de français reconnu, par les articles 9 et 10, aux individus nés en territoire français, mais n'y étant pas domiciliés, ou aux individus nés de parents dont l'un a perdu la qualité de français. Dans tous ces cas, la qualité de français ne s'obtenait que par la naturalisation. Mais la naturalisation était rendue beaucoup plus facile. Non seulement le préliminaire de l'administration à domicile était supprimé, mais les dix ans de résidence ininterrompue exigés par la loi de 1889 étaient réduits à trois. Les formalités de procédure étaient modifiées et simplifiées.

Le décret de 1897, n'ayant pas d'effet rétroactif, n'avait pu modifier le statut résultant de la législation antérieure. Ainsi, l'article 12 du décret, aux termes duquel les enfants mineurs d'un étranger qui se fait naturaliser deviennent français, à moins qu'ils ne déclinent cette qualité dans l'année suivant leur majorité, n'était pas applicable à ceux qui étaient déjà majeurs depuis plusieurs années lors de la promulgation du décret (2). Il a même été jugé que celui qui n'avait pas, avant la promulgation de ce décret, usé de la faculté que lui offrait l'ancienne législation de réclamer la qualité de français à sa majorité était définitivement forclos, et ne pouvait plus se prévaloir, sous l'empire du décret, de la disposition nouvelle qui déclare français de plein droit tout individu né aux colonies de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue (3).

L'article 11 du règlement d'administration publique du 13 août 1889 pour la métropole, qui autorise les représentants légaux

(1) Il résulte de ces dispositions que la naissance en pays de protectorat ou en pays à mandat produit, depuis le décret du 6 mars 1914, les mêmes effets que la naissance en France, bien que le territoire de ces pays ne soit pas territoire français.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 6 août 1915 (R. 1916, 3, 139).

(3) Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 30 juin 1917 (R. 1918, 3, 133). — La jurisprudence relative à l'application de la loi du 26 juin 1889, dans la métropole, refuse tout effet à cette loi lorsqu'antérieurement à sa mise en vigueur, un individu a exercé le droit d'option qui lui appartenait à sa majorité (Civ. rej. 5 juin 1893, D. 93, 1, 377 ; Civ. cass. 12 avril 1902, R. 1903, 1, 332). Toutefois ces arrêts ont été rendus dans des espèces où l'intéressé prétendait se prévaloir de la loi de 1889 pour exercer une nouvelle option. Le cas résolu par la Cour de Nouméa était plus délicat : il s'agissait de la disposition nouvelle qui attribue la qualité de français, d'office et sans qu'il soit possible de la décliner, à certaines catégories de personnes. Le fait d'avoir, avant le décret de 1887, exercé une option, mettait-il obstacle à l'application de cette disposition ? On peut le contester.

du mineur à renoncer en son nom, pendant sa minorité, à la faculté d'option que plusieurs articles de la loi du 26 juin 1889 lui accordent dans l'année qui suit sa majorité, avait été déclarée illégal par la Cour de cassation (1), comme excédant les pouvoirs délégués par cette loi au Président de la République. Il avait fallu une loi nouvelle, celle du 5 avril 1909, pour donner force obligatoire à cette renonciation faite par les représentants légaux. Le décret du 7 février 1897 contenait, à l'article 15, une disposition qui reproduisait celle de l'article 11 de la loi de 1889, et même avec plus de détails. Mais la légalité de cet article ne pouvait être contestée. Le décret de 1897 avait en effet été rendu, non pas en vertu de la délégation très restreinte conférée au chef de l'Etat par le n° 2 de l'article 5 de la loi du 26 juin 1889, qui ne vise que les formalités à remplir et les justifications à faire pour obtenir la naturalisation, mais en vertu de la délégation contenue au n° 1, qui l'autorise à déterminer « les conditions auxquelles les dispositions de la loi sont applicables aux colonies autres que les Antilles et la Réunion », formule qui comporte l'investiture du pouvoir législatif le plus étendu. Aussi la loi du 5 avril 1909 n'avait-elle pas été déclarée applicable aux colonies.

La loi du 13 août 1889 a été abrogée et remplacée, pour la métropole, par la loi du 10 août 1927, et un nouveau règlement d'administration publique, de la même date, a pris la place de l'ancien, rendu également le même jour que la loi.

A la différence de la loi de 1889, celle du 10 août 1927, contient bien un article 15, qui la rend applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, mais elle ne délègue, par aucune de ses dispositions, au chef de l'Etat le pouvoir de légiférer pour les autres colonies. Un décret en Conseil d'Etat n'en a pas moins été rendu, le 5 novembre 1928 (2), pour l'ensemble des colonies autres que la Réunion et les Antilles, sans mention aucune, d'ailleurs, des pays de protectorat ou des pays sous mandat. De plus, ce décret n'a pas été promulgué en Indochine par le gouverneur général, et il a été remplacé dans cette colonie par un décret du 4 décembre 1930 (3).

La légalité du décret de 1928 serait contestable si la loi du 10 août 1927 avait abrogé celle du 26 juin 1889. Or non seulement elle ne l'abroge pas, mais elle ne la modifie qu'en partie, et en laisse subsister plusieurs dispositions, par exemple l'article 7 du code civil et le premier alinéa de l'article 8. La délégation de pouvoirs consentie au Président de la République par l'article 5, 1°, à l'effet de légiférer pour les colonies, est donc toujours subsistante.

Le décret du 5 novembre 1928 reproduit, en les adaptant aux colonies, les dispositions de la loi du 10 août 1927 et du règlement d'administration publique de la même date. On sait que

(1) Req. rej. 26 juillet 1905, D. 1906, 1, 25.
(2) R. 1929, 1, 160.
(3) R. 1931, 1, 189.

cette loi a facilité la naturalisation et complètement supprimé l'admission à domicile, suivant en cela le précédent du décret du 7 février 1897. La législation coloniale se trouve ainsi avoir devancé la législation métropolitaine.

L'article 26 du nouveau décret porte que ses dispositions ne s'appliquent pas aux indigènes, à l'exception des métis, dont la situation est fixée, dans chaque colonie, par des règlements spéciaux. Il abroge, en conséquence, l'article 1er des décrets des 28 mars 1918 et 24 avril 1919 et 15 décembre 1922 qui étaient précisément relatifs à la condition des métis en Indochine, en Océanie, en Afrique occidentale, en Nouvelle Caledonie et dans les Etablissements de l'Inde. La conditions des métis a fait l'objet pour l'Indochine, d'un décret du 4 novembre 1928 (1), et pour l'Afrique occidentale, d'un décret du 5 septembre 1930 (2).

Contrairement à la loi du 10 août 1927, qui n'abroge pas celle du 13 août 1889, le décret du 5 novembre 1928 abroge sans réserve celui du 7 février 1897 (3).

Le décret du 4 décembre 1930 statue pour l'Indochine tout entière, y compris, par conséquent, les pays de protectorat dont le territoire n'est pas territoire français.

Ce décret reproduit une grande partie des dispositions du décret 5 novembre 1928. Il en diffère cependant sur plusieurs points très importants : 1° suppression de toutes les dispositions qui accordent la nationalité française, avec ou sans faculté de répudiation, aux enfants légitimes ou naturels dont les parents ou un d'entre eux est lui-même né en France ou aux colonies, ou qui permettent aux individus nés dans les colonies de réclamer cette nationalité à leur majorité. La nationalité française ne peut s'acquérir que par naturalisation ; 2° restriction de la disposition qui confère la nationalité française aux enfants nés de parents inconnus ou de nationalité inconnue, à ceux qui ne sont pas présumés asiatiques ou assimilés en vertu d'une décision de justice rendue à la requête du ministère public ou de toute personne intéressée ; 3° modifications de procédure en ce qui concerne l'instruction des demandes de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française.

Un décret du 11 mars 1931 (4) a statué pour le Cameroun et le Togo. Ce décret reproduit à peu près littéralement les dispositions du décret du 5 novembre 1928, mais en omettant tout ce qui concerne l'acquisition, la répudiation ou la perte, de plein droit, de la qualité de français. Il n'est plus question que de naturalisation ou de réintégration par décret dans la qualité de français. En consé-

(1) R. 1929, p. 223.
(2) R. 1931 p. 64.
(3) Cette abrogation ne concernait pas les pays de protectorat de l'Indo-Chine, auquel le nouveau décret ne s'appliquait pas, et qui continuaient à être régis par le décret du 7 février 1897 et celui du 6 mars 1914, ce dernier non abrogé. Mais le défaut de promulgation en Indo-Chine du décret de 1928 ôte tout intérêt à cette observation, qui n'est faite ici que pour la forme.
(4) R. 1931.

quence, le décret ne contient aucune disposition correspondant aux articles 1 à 5, 9, 10, 14, 15, 17 à 19, 22 à 28 du décret de 1928.

La législation est donc aujourd'hui uniforme, sauf certaines différences qui tiennent surtout aux conditions spéciales du gouvernement et de l'organisation administrative et judiciaire, et en Indochine au statut des indigènes, en France et dans les colonies, y compris les pays de protectorat, et les territoires son mandat.

§ 133

Successions vacantes. — Curatelle. — La législation sur les successions vacantes a toujours, aux colonies, différé très sensiblement de celle de la métropole. L'institution de la curatelle, spéciale aux colonies, réservée, dans les colonies où elle était en vigueur, par les arrêtés et ordonnances introduisant le code civil, remonte à l'ancien régime. L'édit du 24 novembre 1781 a établi les grandes lignes de l'organisation qui fonctionne encore actuellement. Cette organisation a été remaniée, pour les Antilles et la Réunion, par le décret du 27 janvier 1855, étendu peu après à la Guyane et au Sénégal (1), qui constitue aujourd'hui le texte fondamental de la matière. L'article 7 de ce décret a été modifié par décret du 21 janvier 1882. Le 14 mars 1890, un décret rendait le décret de 1855 applicable à toutes les colonies (2), et modifiait les articles 1er, 12, 19, 26, 44 et 46, sans faire mention du décret de 1882 (3). Enfin les décrets des 27 janvier 1855 et 14 mars 1890 ont été modifiés sur des points de détail par décrets des 5 mai et 10 novembre 1920 et 19 octobre 1922 (4).

Le trait essentiel de l'organisation résultant de ces divers textes est l'institution d'un « curateur d'office », pris parmi les receveurs de l'enregistrement, ou à défaut parmi les conservateurs des hypothèques ou même les autres fonctionnaires (5). Il n'y a donc jamais lieu, aux colonies, à l'application des articles 811 à 814 du code civil : et même la définition de la succession vacante, donnée par l'article 811, doit y faire place à une définition toute différente, qui résulte des obligations imposées au curateur par l'article 11 du décret de 1855. Il y a succession vacante, aux colonies, dès qu'un décès se produit, lorsqu'il ne se présente ni héritiers, ni légataire universel, ni exécuteur testamentaire : c'est-à-dire lorsqu'aucune de ces personnes n'est présente dans la colo-

(1) Décrets des 19 décembre 1857 et 22 novembre 1861.

(2) Le décret du 14 mars 1890 est muet sur les pays de protectorat. Mais ces pays ont été soumis, ainsi que les pays à mandat, à la législation des colonies voisines, par des décrets postérieurs (V. plus haut, § 108). Il en est de même des territoires sous mandat.

(3) Le décret du 21 janvier 1882 a été spécialement étendu à la Nouvelle-Calédonie par décret du 14 février 1889. — Les visas de ce décret portent que le décret de 1855 avait été rendu applicable à la Nouvelle-Calédonie et inséré au bulletin officiel de cette colonie du mois de février 1870, sans citer de texte.

(4) R. 1920, 1, 825 ; 1921, 1, 370 ; 1923, 1, 122.

(5) Art. 1er du décret du 27 janvier 1855, modifié par le décret du 14 mars 1890.

nie, et n'y fait valoir ses droits (1). La présence des héritiers, légataires ou exécuteurs testamentaires fait seule obstacle à la gestion du curateur (2). Il n'en est pas de même de la présence d'un associé (3). Mais en cas de déclaration de faillite, le jugement, exécutoire par provision, emporte dessaisissement du failli, et par suite aussi du curateur, dont la gestion est incompatible avec la liquidation d'une faillite (4).

Le curateur est donc un mandataire légal, imposé d'office, dont les pouvoirs se justifient, d'une part, par la distance et la longueur des communications avec les intéressés, même connus, d'autre part, par le climat, qui détruit rapidement les objets et marchandises périssables. A la différence des curateurs prévus par le code civil et nommés par justice, il représente toutes les parties intéressées (5), c'est-à-dire non seulement les héritiers (6), mais aussi les créanciers (7), et même la colonie (8). Mais il n'a qu'un mandat d'administration, qui ne l'autorise pas, notamment, à faire un aveu judiciaire, et qui ne peut même pas être élargi par un mandat spécial que lui aurait consenti un des intéressés (9).

Les fonctions du curateur s'étendent à la succession des étrangers (10), sous réserve toutefois des droits du consul de la nation de l'étranger, lorsqu'il y en a un (11).

Son intervention a pour effet de faire cesser les actions individuelles. C'est ce qui résulte de l'article 12 du décret de 1885, aux

---

(1) L'existence d'héritiers, de légataires ou d'exécuteurs testamentaires, se trouvant hors de la colonie, fait si peu obstacle à la gestion du curateur qu'il est obligé d'en dresser la liste et de l'adresser à l'administration supérieure (art. 16).

(2) Req. rej. 2 juillet 1807 (D. Rép. v° Organ. des colonies, n° 108) ; Trib. de 1re inst. de Diégo-Suarez, 8 décembre 1920 (R. 1922, 3, 47). — Mais si l'exécuteur testamentaire refuse de remplir ses fonctions, il y a lieu de prononcer sa déchéance et de confier l'administration de la succession au curateur (Trib. de 1re inst. de Dakar, 4 mars 1911, R. 1911, 3, 262).

(3) Civ. cass. 25 novembre 1885 (D. 1886, 1, 401).

(4) Cour d'appel de Saigon, 11 avril 1924 (R. 1924, 3, 147). Cet arrêt décide toutefois que l'erreur du curateur qui n'a pas tenu compte de la faillite est excusable lorsque le jugement déclaratif ne lui a pas été signifié.

(5) Art. 2 du décret du 27 janvier 1855.

(6) Il représente tous les héritiers, au point qu'un jugement rendu contre lui, reconnaissant à un individu la qualité de fils du décédé, est opposable à l'ensemble des héritiers (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 27 octobre 1910, R. 1911, 3, 160). — En cette qualité, la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), par arrêt du 13 août 1915 (R. 1916, 3, 143), lui a reconnu le droit d'intervenir en cause d'appel dans une instance entre des tiers pour réclamer au cours de la succession des objets ou marchandises qui en faisaient partie.

(7) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 19 novembre 1909 (R. 1910, 2, 18).

(8) Cour d'appel de Saint-Louis (Sénégal), 2 février 1900 (R. 1900, 2, 89).

(9) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 28 juin 1901 (R. 1903, 3, 168).

(10) Cour d'appel de Madagascar, 5 juin 1918 (R. 1920, 3, 277).

(11) Le conflit d'attributions entre le curateur et le consul est tranché par beaucoup de conventions diplomatiques, qui attribuent exclusivement au consul l'administration des successions. En l'absence de convention ou de consul, et sauf à tenir compte de la réciprocité, les curateurs ont compétence pour appréhender les successions étrangères : mais il leur est recommandé d'user de « courtoisie et de bons procédés ». — V. sur tous ces points Boudillon, Traité de la curatelle coloniale, nos 51 à 55.

termes duquel les créanciers sont invités à produire leurs titres (1). A cet égard, la gestion de curateur est assimilable à celle d'un syndic de faillite. Mais il ne faudrait pas pousser plus loin l'assimilation, et décider, par exemple, que la compensation ne peut plus se produire entre les créances et les dettes de la succession (2).

L'administration du curateur s'étend avant tout aux mesures urgentes, telles que la vente des objets périssables. En ce qui concerne les actes de disposition, qui n'offrent pas le caractère d'urgence, tels que la vente d'un fonds de commerce, le curateur est tenu, sous sa responsabilité, de rechercher avant tout les héritiers et de s'assurer de leur consentement (3). Sa responsabilité n'est à couvert que s'il s'est entouré de tous les renseignements à sa portée (4).

La responsabilité personnelle du curateur, à raison des fautes qu'il commet dans sa gestion, résulte de l'article 9 du décret du 27 janvier 1855. Cette responsabilité, aux termes du même article, doit être appréciée d'après les principes des articles 1991 et suivants du code civil. Aussi la compétence, pour la reconnaître et la sanctionner, appartient-elle aux tribunaux ordinaires (5). Il a été jugé que la colonie était responsable civilement des fautes du curateur. Cette doctrine est au moins très contestable (6).

Le curateur étant responsable personnellement, sa responsabilité ne s'étend pas à ses successeurs, non plus qu'à l'administration des domaines à qui la succession a été remise conformément à l'article 26 du décret du 27 janvier 1855 (7).

Le curateur est tenu de se couvrir d'une autorisation de justice pour la vente des immeubles, ainsi que des titres et valeurs (8), et de prendre l'avis d'un conseil de curatelle pour toutes les actions à introduire (9).

La gestion du curateur est soumise à un double contrôle, administratif et judiciaire (10). Mais le contrôle administratif ne dépasse pas les bornes d'une surveillance hiérarchique : le curateur n'est pas comptable de deniers publics, n'est soumis à la juridiction ni

(1) V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 19 novembre 1909 (R. 1910, 3, 18, et la note), qui rappelle les textes très explicites de l'édit du 24 novembre 1781.

(2) C'est pourtant ce qu'a décidé la Cour d'appel de l'Afrique occidentale par arrêt du 21 mars 1916 (R. 1916, 3, 18). V. sous cet arrêt la note qui en réfute la doctrine.

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 18 janvier 1905 (R. 1905, 3, 198).

(4) Tribunal de 1re inst. de Nouméa, 16 août 1916 (R. 1917, 3, 274).

(5) Tribunal civil de Nouméa, 16 août 1916, précité.

(6) Cour d'appel de Saint-Louis (Sénégal), 2 février 1900, R. 1900, 2, 89. — En principe, les administrations n'encourent pas de responsabilité civile : mais elles peuvent assumer une responsabilité directe, lorsqu'un fonctionnaire a commis une faute plus administrative que personnelle. Cette distinction n'est même pas applicable aux curateurs, qui sont des mandataires et dont les fautes, aux termes précis de la loi, sont des fautes contractuelles. Les curateurs sont, d'ailleurs, comme les conservateurs des hypothèques, rémunérés par des remises, fournissent un cautionnement et sont chargés par un texte précis de l'entière responsabilité de toutes les fautes commises dans leur gestion.

(7) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 juin 1929 (R. 1930, 3, 150).

(8) Art. 19 du décret de 1855 modifié par le décret du 14 mars 1890.

(9) Art. 45 du décret de 1855.

(10) V. Boudillon, op. cit. nos 284 et suivants.

du conseil privé, ni de la Cour des comptes, et il ne peut être pris contre lui d'arrêté de débet (1). Le contrôle judiciaire, au contraire, est fort étroit. Le curateur est tenu, dans le premier trimestre de chaque année, de présenter au tribunal de première instance son compte de gestion pour l'année précédente (2). Le tribunal statue dans les deux mois. Lorsque la gestion a pris fin, une décision du tribunal prononce la décharge définitive du curateur. Celui-ci peut se pourvoir contre les décisions du tribunal par requête devant la cour d'appel, ou, en cas de rejet d'une dépense comme non justifiée, par pourvoi en révision de comptes devant le tribunal qui a rendu la décision. Les comptes une fois apurés s'imposent à tout le monde, même aux ayants-droit, qui ne peuvent les attaquer que pour erreur de calcul, omission, faux ou double emploi. Mais ces comptes n'ont d'autre but que de fixer la somme que le curateur devra remettre au trésorier-payeur ou à la caisse des consignations, ainsi que les remises du curateur, aucun envoi ne pouvant être fait aux héritiers avant la fin de la liquidation, si ce n'est par autorisation de justice (3). Aussi toutes les prescriptions relatives à la présentation des comptes ne sont-elles pas opposables aux ayants-droit ou à leurs représentants, à qui le curateur est toujours tenu de rendre compte à première réquisition (4).

A l'expiration de la cinquième année de l'administration du curateur, s'il ne s'est présenté aucun ayant-droit, l'administration du domaine entre en possession provisoire des successions gérées par la curatelle (5). Comme elle en prend possession à titre de successible, cette remise est définitive, et le curateur ne peut plus les appréhender à nouveau (6).

Les remises du curateur font l'objet de l'article 7 du décret de 1855. La rédaction primitive de cet article refusait toute allocation au curateur lorsque la valeur des biens gérés ne dépassait pas 200 francs, et au-delà de cette valeur, elle lui allouait, indépendamment de ses déboursés, pour tous droits, vacations et indemnités, une remise dont le taux était réglé d'après l'importance des intérêts gérés et eu égard aux soins que la curatelle avait exigés. Ces honoraires étaient taxés par le jugement ou l'arrêt annuel d'apurement. Le décret du 21 janvier 1882 a modifié l'article en question, d'une part, en substituant aux honoraires à l'appréciation du juge des remises calculées d'après une proportion fixe : un demi pour cent sur les recettes, un demi pour cent sur les dépenses, cinq pour cent sur le solde créditeur ; et d'autre part, en décidant que ces remises seraient liquidées par l'arrêt définitif d'apurement en fin de gestion. Mais le décret du 14 mars 1890, qui étend à toutes les colonies le décret du 27

(1) Conseil d'Etat, 19 mai 1905 (R. 1905, 3, 149).
(2) Art. 3 et suivants du décret de 1855.
(3) Art. 33.
(4) Art. 43. V. Tribunal civil de Nouméa, 16 août 1916 (R. 1917, 3, 274).
(5) Art. 26 du décret de 1855.
(6) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 juin 1929 (R. 1930, 3,150).

janvier 1855 et qui en modifie 6 articles, ne fait aucune mention, ni du décret du 21 janvier 1882, ni de l'article 7. La jurisprudence en a conclu que le décret de 1882 est resté spécial aux Antilles et à la Réunion, et que les autres colonies sont régies par l'article 7 originaire du décret de 1855 (1). Cette solution se fonde sur le principe, très critiquable, que le décret qui applique un texte aux colonies l'applique dans sa rédaction primitive, lorsqu'il ne fait pas mention expresse des modifications qu'elle a subies (2).

En Indochine, un arrêté du gouverneur général du 31 mars 1924 (3) a fixé les remises à allouer aux curateurs, et reproduit la disposition de l'article 7, dans sa nouvelle rédaction résultant du décret de 1882. Cet arrêté paraît bien avoir dépassé les pouvoirs du gouverneur général (4).

Les pouvoirs du curateur aux successions vacantes ne s'étendent pas aux successions des fonctionnaires et des militaires. C'est ce qui résulte en termes exprès de l'article 25 du décret du 27 janvier 1855, qui confiait l'administration de ces successions à l'officier d'administration de la marine chargé des revues. Le décret du 2 septembre 1904 (5), qui modifie cet article 25 et qui a été lui-même modifié par les décrets du 20 février 1908 (6), confère les mêmes attributions au directeur de l'intendance militaire des troupes coloniales, lorsque le décédé est un fonctionnaire ou agent civil ou militaire ne dépendant pas du département de la marine. Une instruction du Ministre des colonies du 1er mai 1906 (7) détermine la compétence et les obligations du commissaire et la procédure à suivre. Lorsque le décédé est un fonctionnaire rémunéré sur le budget local, l'administration de la succession appartient à un fonctionnaire désigné par le chef de la colonie (8). Encore, pour ces deux catégories de fonctionnaires, la compétence revient-elle au curateur, lorsque le décédé avait son domicile dans la colonie (9). Les attributions de ces fonction-

(1) Trib. sup. de l'Océanie, 26 avril 1900 (R. 1901, 3, 193) ; Civ. rej. 6 novembre 1923 (R. 1923, 3, 217). Ce dernier arrêt se fonde notamment sur ce que le décret de 1855, rendu applicable à l'Indo-Chine par le décret de 1890, a été publié au journal officiel local dans son texte primitif. L'argument ne porte pas. Il n'appartenait pas au gouverneur général de trancher la question, et encore moins au rédacteur du journal officiel. — Un arrêt de la Cour d'appel de Madagascar du 13 mars 1928 (R. 1928, 3, 173) a appliqué à la fois l'ancienne rédaction, en allouant des remises en cours de gestion et avant l'arrêt définitif d'apurement, et celle de 1882, en appliquant le tarif de 1 ½ pour 100 sur les recettes.

(2) V. sur le principe, plus haut, § 107.

(3) R. 1925, 1, 434.

(4) La matière étant régie par décrets, il n'appartenait pas à un arrêté de modifier une disposition précise de ces décrets. L'arrêté ne vise aucun texte pouvant servir de semblant de justification.

(5) R. 1904, 1, 450.

(6) R. 1908, p. 175.

(7) R. 1907, 1, 425. V. aussi la circulaire du 20 juin 1906, *ibid.*, p. 432, et, spécialement pour l'Indo-Chine, l'arrêté du gouverneur général du 6 juin 1908 (R. 1099, 1, 274).

(8) Décret du 20 février 1908, dernier alinéa.

(9) Décrets du 20 février 1908. — Des arrêtés ont été rendus, en exécution de ce décret, par le gouverneur général de Madagascar le 18 mai 1908 (R. 1909, 1, 644) et par le gouverneur général de l'Afrique occidentale le 14 janvier 1910 (R. 1912, 1, 452). V. aussi l'arrêté du gouverneur de la Guadeloupe du 7 décembre 1927 (R. 1930, 1, 546).

naires n'ont été déterminées par aucun décret. L'instruction du 1er mai 1906 est le seul texte qui les régisse. Il résulte de cette instruction que leurs pouvoirs sont moins étendus que ceux des curateurs, à qu'ils doivent d'ailleurs laisser la gestion des successions litigieuses et immobilières. Un jugement du tribunal civil de Saigon du 16 mai 1899 (1) porte que «les commissaires aux revues et à l'inscription maritime ne sont pas des représentants légaux des successions maritimes..., mais qu'ils sont simplement chargés d'une sorte de gestion officieuse destinée à pourvoir aux mesures urgentes qui doivent être prises dans l'intérêt collectif des héritiers et des créanciers ».

Pour les déportés et transportés en cours de peine, le décret du 4 septembre 1879 charge l'administration pénitentiaire, à la Nouvelle-Calédonie et à la Guyane, de l'administration des biens vacants. Les fonctions de curateur sont remplies, sous le contrôle du directeur de l'administration pénitentiaire, par l'un des fonctionnaires de cette administration, désigné par arrêté du gouverneur. Le décret délègue au Ministre de la marine et des colonies le pouvoir d'établir des règles spéciales pour l'administration de ces successions et biens. Ces règles ont été édictées par arrêté ministériel du même jour. Le 8 juillet 1887, un nouveau décret a étendu aux successions des relégués l'application de celui du 4 septembre 1879.

Les successions des indigènes ne donnent pas lieu à l'intervention du curateur aux successions vacantes. Le décret de 1855 ne s'en explique pas, non plus que les textes postérieurs : mais ce décret était fait, à l'origine, pour des colonies où il n'y a pas d'indigènes, et s'il a été étendu à l'ensemble du territoire colonial, ce ne peut être que dans les mêmes conditions, c'est-à-dire au profit des européens, à raison de la distance qui sépare presque toujours les personnes décédées aux colonies de leurs familles restées en Europe. C'est, au reste, ce qu'exprime en termes précis un arrêté du gouverneur général de Madagascar du 6 février 1900 (2), qui fait allusion, sans autre précision, à des arrêtés analognes rendus pour l'Algérie et pour l'Indochine (3). Dans cette dernière possesion, les décrets des 21 juillet 1925 et 23 novembre 1926 sur le régime immobilier ont attribué aux curateurs l'administration des successions des personnes décédées sans héritier connu, annamites aussi bien qu'européennes, à la condition, toutefois, en ce qui concerne les annamites, que les immeubles

(1) R. 1899, 3, 167.

(2) R. 1901, 1, 96. — V. aussi les circulaires du gouverneur général des 9 février 1900 et 15 avril 1901, au recueil Gamon, t. 1er, p. 370. — Cpr. Civ. rej. 14 janvier 1920 (R. 1920, 3, 45).

(3) M. Boudillon (op. cit. nº 59) croit que, dans les colonies où aucun arrêté local n'a soustrait à la curatelle les successions des indigènes, le curateur pourrait les administrer. C'est au moins très douteux. — La question n'a pas été tranchée en jurisprudence (V. Cour d'appel de l'Afrique équatoriale, 10 avril 1925, R. 1926, 3, 255, et la note). — En pratique, il arrive que les journaux officiels locaux publient des relevés, dressés par le curateur, de successions et biens vacants non réclamés par les ayants-droit et dont l'envoi en possession du domaine a été ordonné par jugement. Ces listes contiennent presque exclusivement des noms d'indigènes.

se trouvent sur le territoire d'une commune érigée en municipalité (1).

Aux Nouvelles-Hébrides, en vertu de la loi du 31 juillet 1900, un décret du 28 février 1901 (2) a décidé, entre autres choses, que « lorsqu'un français ou sujet français décède sans laisser d'héritiers connus et présents, il est pourvu par les soins du commissaire délégué à l'administration de ses biens, jusqu'au jour où ils peuvent être remis aux ayants-droit ». Le décret du 11 janvier 1913 (3) a autorisé le commissaire général à confier ce soin à un agent à sa désignation. Par arrêté du 6 août 1918 (4), le haut-commissaire français a désigné le fonctionnaire chargé du bureau de l'enregistrement à Port-Vila.

§ 134

Intérêt légal et conventionnel. — Dans une matière qui touche de très près au code civil, l'intérêt légal et conventionnel a été réglementé aux colonies par une série de textes très différents les uns des autres.

La loi du 3 septembre 1807, qui fixait le taux de l'intérêt à 5 % en matière civile et à 6 % en matière commerciale, et qui imposait ce même taux comme maximum à l'intérêt conventionnel, a été rendue applicable à la Réunion par arrêté du capitaine général Decaen du 26 mars 1808 (5). Mais elle ne l'a pas été aux Antilles. Aussi un arrêt de la Cour d'appel de la Martinique du 15 juillet 1841 et un arrêt de rejet de la Chambre des requêtes du 7 août 1843 (6) ont-ils décidé que, dans cette colonie, le taux de l'intérêt conventionnel était libre. Cette jurisprudence a été confirmée, beaucoup plus récemment, et implicitement, par un arrêt de la même Chambre du 31 juillet 1895 (7) pour la Nouvelle-Calédonie, qui a reconnu la nullité d'une stipulation d'intérêts à 12 %, mais seulement parce qu'elle n'avait pas été constatée par écrit, conformément à l'article 1907 du code civil. La liberté de l'intérêt conventionnel doit donc être reconnu en principe partout où un texte positif ou un usage incontesté ne la limite pas. Les tribunaux de l'Inde française décident pourtant qu'à défaut de limitation législative, le taux de l'intérêt conventionnel ne peut excéder 9 %, taux consacré par l'usage (8). Quant à l'intérêt légal, en l'absence de toute disposition législative, — le cas s'est produit pour le Sénégal et pour l'Afrique équatoriale, — il a été jugé que les tribunaux devaient appliquer le taux

(1) V. le chapitre XII (Propriété).
(2) R. 1901, 1, 191.
(3) R. 1913, 1, 398.
(4) R. 1921, 1, 353.
(5) V. le texte de l'arrêté dans le recueil de Delabarre et Nanteuil, v° Intérêt de l'argent, t. 3, p. 382.
(6) D. Rép. v° Lois n° 164, p. 90.
(7) D. 96, 1, 86.
(8) Trib. de 1re inst. de Chandernagor, 18 juin 1910 (R. 1910, 3, 245), qui se refère à l'usage « confirmé par les tribunaux ».

en usage dans le pays, ou, ce qui revient a peu près au même, déterminer ce taux d'après le loyer réel de l'argent dans la colonie (1).

Mais, dans beaucoup de colonies, le législateur est intervenu, soit pour fixer le taux de l'intérêt légal, soit pour limiter celui de l'intérêt conventionnel.

A l'origine, il a été procédé par arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux. En Cochinchine, dès le 21 avril 1868, un arrêté du gouverneur décidait qu'en matière française, l'intérêt légal serait de 1 % par mois, soit 12 % par an, le taux de l'intérêt conventionnel étant illimité (2). On relève aussi un arrêté du gouverneur de la Guinée du 2 mai 1901 (3), qui fixait l'intérêt légal à 8 %, la convention faisant la loi des parties pour l'intérêt conventionnel. A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1898 (4) fixait le taux de l'intérêt légal, tant en matière civile qu'en matière commerciale, entre toutes personnes, européens ou indigènes, à 12 % l'an, le taux de l'intérêt conventionnel étant libre. Un autre arrêté du 25 avril 1906 (5) a abaissé ce taux à 9 %, sans rien changer aux autres dispositions de l'arrêté de 1898.

Ces arrêtés étaient-ils légaux ? Celui du gouverneur de la Cochinchine, qui n'est plus en vigueur, se justifiait par les pouvoirs conférés à ce gouverneur par le décret du 14 janvier 1865, dont l'article 36 l'autorisait « à faire tous règlements nécessaires pour assurer l'exécution du décret du 25 juillet 1864 », qui a introduit le code civil dans la colonie (6). L'arrêté de la Guinée est aujourd'hui abrogé. Celui de Madagascar, encore actuellement en vigueur, n'est justifié que par les pouvoirs généraux du gouverneur général (7).

Partout ailleurs, c'est par décrets qu'il a été légiféré sur le taux de l'intérêt.

Un décret du 3 juillet 1893 a fixé l'intérêt légal, en Nouvelle-Calédonie, à 8 %, porté depuis à 12 % par décret du 3 juillet 1927 (8), mais ramené à 8 % par décret du 8 mars 1929 (9), en laissant toute liberté à l'intérêt conventionnel. — Un décret du 21 avril 1898 (10), a disposé de même pour l'Océanie, et a été aussi modifié par un décret du 29 février 1928 (11), qui a relevé le taux de l'intérêt légal à 10 %. — Un décret du 39 juin 1904 (12)

(1) Conseil d'Etat, 12 novembre 1921 (R. 1921, 3, 5) ; 9 février 1923 (R. 1924, 3, 14).

(2) V. Cour d'appel de Saigon, 29 janvier 1897 (R. 1898, 2, 29). Trib. de 1re instance de Saigon, 23 avril 1900 (R. 1901, 3, 141). — V. aussi Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 26 mars 1902 (R. 1904, 3, 82).

(3) R. 1901, 2, 196.

(4) Recueil Gamon, p. 1321.

(5) R. 1907, 1, 496.

(6) V. plus haut, § 109, p. 250.

(7) V. plus bas, § 136, p. 324.

(8) R. 1928, 1, 206.

(9) R. 1929, 1, 349.

(10) R. 1898, 1, 118.

(11) R. 1928, 1, 502.

(12) R. 1904, 1, 358.

a rendu applicables en Indochine les articles 2 et 3 de la loi du 7 avril 1900, modifiant les articles 1153 et 1904 du code civil, mais non l'article 1er, qui ramène le taux de l'intérêt légal à 4 % en matière civile et à 5 % en matière commerciale. — Un décret du 10 février 1912 (1) a fixé le taux de l'intérêt légal à 5 %, en Indochine, en matière de travaux publics, de marchés de fournitures, et de dommages causés par des travaux publics. Un décret du 15 mai 1914 (2), tout en confirmant celui de 1912, a fixé le taux de l'intérêt légal à 8 % par an, et le maximum de l'intérêt conventionnel en matière civile à 12 %, entre justiciables des tribunaux français et entre ceux-ci et les indigènes et asiatiques assimilés, non justiciables de ces tribunaux. Par suite de cette limitation de l'intérêt conventionnel, qui précédemment était libre, le même décret a dû rendre applicable à l'Indochine la loi du 19 décembre 1850 sur le délit d'usure et celle du 12 janvier 1886, qui abroge toutes restrictions à la liberté du taux de l'intérêt ne matière commerciale. — A la Guyane, un décret du 6 janvier 1910 (3) avait fixé le taux de l'intérêt légal, en toutes matières, à 8 %, et laisse toute liberté aux conventions sur le taux de l'intérêt conventionnel. Mais un décret du 17 décembre 1919 (4), tout en maintenant le taux de l'intérêt légal, a fixé, en matière civile, un maximum de 12 % à l'intérêt conventionnel, avec cette sanction que les perceptions excessives sont imputées sur les intérêts alors échus et subsidiairement sur le capital. Le même décret réprime le délit d'habitude d'usure, en termes qui reproduisent ceux de la loi de 1850. — En Afrique occidentale, un décret du 12 octobre 1918 (5) a conféré au gouverneur général le pouvoir de fixer le maximum de l'intérêt des prêts sur gage. Le gouverneur général a usé de ce pouvoir en fixant cet intérêt à 12 % par arrêté du 21 novembre 1918 (6). Un autre décret du 11 décembre 1918 (7) a rendu applicable en Afrique occidentale les lois de 1850, relatives au délit d'usure. Enfin un décret du 15 mars 1922 (8) a fixé le taux de l'intérêt légal à 8 % en matière civile et à 9 % en matière commerciale, et le maximum de l'intérêt conventionnel à 12 % en matière civile. Un décret identique a été pris le 18 novembre 1922 pour le Togo (9). — En Afrique équatoriale, un arrêté du gouverneur du 20 octobre 1920 (10), applicable aussi au Cameroun, avait fixé le taux de l'intérêt légal à 12 % en matière civile et commerciale, en laissant libre l'intérêt conventionnel. Mais un décret du 3 juillet 1927 (11) a abaissé le taux de

(1) R. 1912, 1, 369.
(2) R. 1914, 1, 807.
(3) R. 1910, 1, 140.
(4) R. 1920, 1, 270.
(5) R. 1919, 1, 23.
(6) R. 1920, 1, 391.
(7) R. 1919, 1, 25.
(8) R. 1923, 1, 12.
(9) R. 1923, 1, 136.
(10) R. 1921, 1, 297.
(11) R. 1928, 1, 144.

l'intérêt légal à 8 %. — Enfin un décret de la même date (4 juillet 1927) (1) a étendu à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Côte des Somalis la loi du 18 avril 1918, qui porte l'intérêt légal à 5 % en matière civile et à 6 % en matière commerciale.

Le maximum du taux de l'intérêt conventionnel établi pour une colonie n'a d'application qu'aux contrats et actes postérieurs au décret ou à l'arrêté qui l'a établi (2). Les intérêts moratoires se calculent au taux en vigueur ou en usage pendant la période pour laquelle ils sont alloués (3).

Le taux de l'intérêt moratoire est celui de la colonie où la demande est introduite (4), « l'obligation de payer des intérêts moratoires dérivant, non des stipulations du contrat, mais de la demande elle-même, et ayant par conséquent pris naissance au lieu où cette demande est formée ».

Les indigènes de l'Indochine (5) sont soumis, en matière d'intérêt légal ou conventionnel, à une législation différente de celle qui régit les européens. En droit annamite, l'intérêt moratoire légal n'existe pas : il appartient au juge d'allouer, à titre de dommages-intérêts, des intérêts dont il apprécie le taux et le point de départ (6). L'intérêt conventionnel ne peut dépasser 3 % par mois, soit 36 % par an, ni en aucun cas dépasser le capital (7). L'arrêté de 1868, cité plus haut, ne s'applique qu'aux européens.

De récentes ordonnances royales, approuvées par arrêtés du gouverneur général, ont modifié cet ancien droit. Une ordonnance du 5 novembre 1913 pour l'Annam, et deux ordonnances du 14 décembre 1913 pour le Cambodge, approuvées par arrêtés du 2 juillet 1914 (8), disposent que l'intérêt légal sera au maximum

---

(1) R. 1928, 1, 127.

(2) Décret du 15 mai 1914 pour l'Indo-Chine, précité, art. 1er. Arrêté du gouverneur général de Madagascar du 25 avril 1906, précité, art. 3. — Trib. civil de Saigon, 31 juillet 1918, R. 1919, 3, 74.

(3) Conseil d'Etat, 9 février 1923, R. 1924, 3, 14.

(4) Cour d'appel de Madagascar, 16 avril 1902 (R. 1902, 3, 144). La Chambre des requêtes a décidé, à l'inverse, par arrêt du 13 avril 1885 (D. 85, 1, 412), qu'une demande en justice introduite en France à raison d'un contrat passé à Tunis donnait lieu à des intérêts moratoires calculés au taux de la métropole.

(5) Il en était de même à Madagascar, avant les arrêtés de 1898 et de 1906. L'article 243 du code malgache des 305 articles portait que le capital dont la restitution était ordonnée par justice serait augmenté de la moitié de sa valeur, si la créance ne portait pas intérêt, et doublé en cas contraire. Le maximum de l'intérêt conventionnel était de 2 % par mois (art. 161). L'intérêt légal est aujourd'hui celui de 9 % par an fixé par l'arrêté du 25 avril 1906, qui a déterminé ce taux aussi bien pour les indigènes que pour les européens (Cour d'appel de Madagascar, 7 juin 1906 et 8 octobre 1908, cités par Gamon, Justice indigène, p. 38). En ce qui concerne l'intérêt conventionnel, les arrêtés de 1898 et de 1906 l'ont-ils aussi rendu libre entre indigènes ? La question est discutée (V. Gamon, op. cit. pp. 211 et 387). En tous cas, la légalité des arrêtés ne saurait être contestée en ce qui concerne les indigènes.

(6) Trib. de 1re instance de Saigon, 23 avril 1900 (R. 1901, 3, 141).

(7) Même jugement. — Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 24 juin 1909 (R. 1909, 3, 245) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 13 mars 1912 (R. 1912, 3, 186) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 31 octobre 1912 (R. 1913, 3, 119) ; 16 janvier 1913, *ibid.*, 209) ; 24 avril 1913 (R. 1914, 3, 69) ; 20 octobre 1913 (R. 1915, 3, 193).

(8) R. 1916, 1, 311 et 312.

de 8 % et l'intérêt conventionnel de 12 % en matière civile, sans pouvoir dépasser le capital. Les conventions restent libres en matière commerciale.

Deux arrêtés du gouverneur général du 14 juillet 1914 (1), ont limité à 12 % le taux de l'intérêt conventionnel, en matière civile, au Laos et à Quang-tchéou-wan, celui de l'intérêt légal restant libre.

L'ordonnance du Cambodge et les arrêtés relatifs au Laos et à Quang-tchéou-wan punissent les infractions à leurs dispositions d'emprisonnement et d'amendes.

SECTION V.

Pouvoir législatif des gouverneurs et gouverneurs généraux.

§ 135

Limites. — On a vu plus haut qu'à l'origine, et jusqu'aux ordonnances et décrets qui ont délimité les pouvoirs des gouverneurs des colonies, ceux-ci ont exercé le pouvoir législatif dans toute sa plénitude. A partir de la mise en vigueur de ces ordonnances et décrets, au contraire, chaque colonie a été soumise au régime normal, c'est-à-dire au régime des ordonnances ou décrets, ou à celui de la loi de 1833 ou du sénatus-consulte de 1854. Le gouverneur n'a plus été investi que de pouvoirs limités (2).

Gouverneurs. — La limite de ces pouvoirs n'a pas été exactement déterminée. On peut dire pourtant qu'ils ne dépassent pas les pouvoirs réglementaires, toutes les dispositions ayant un caractère législatif étant réservées au gouvernement de la métro-

(1) R. 1916, 1, 320 et 321.

(2) Ces ordonnances et décrets sont les suivants : — Réunion : ordonnance du 2acûût 1825 ; Guadeloupe et Martinique : ordonnance du 9 février 1827 ; Guyane : ordonnance du 27 août 1828 ; Inde : ordonnance du 23 juillet 1840 ; Sénégal : ordonnance du 7 septembre 1840 ; Saint-Pierre et Miquelon : ordonnance du 18 septembre 1844 ; Cochinchine, décret du 10 janvier 1863, art. 5 ; Obock : décret du 18 juin 1884 ; Congo : décret du 27 avril 1886. — En Océanie et à la Nouvelle-Calédonie, la situation provisoire avait été prolongée et réglementée par l'article 6 du décret du 14 janvier 1860, qui étendait à ces deux possessions l'ordonnance du 28 avril 1843, rendue pour les îles Marquises. L'article 7 de cette ordonnance, par une formule très large, autorisait le gouverneur « à faire tous règlements et arrêtés nécessaires à la marche de service administratif comme à l'intérêt du bon ordre et de la sûreté de la colonie, et à déterminer, pour la sanction de ces arrêtés, les pénalités que réclameraient l'urgence et la gravité des circonstances ». Les gouverneurs étaient ainsi investis de pouvoirs qui n'avaient d'autre limite que les décrets rendus sur diverses matières. Une instruction ministérielle du 26 juin 1860, qui rendait applicables en Océanie les ordonnances des 27 août 1828 et 22 août 1833 sur le gouvernement de la Guyane, était d'une légalité très contestable. Le régime actuel, qui a fait rentrer ces colonies dans le droit commun, et défini les pouvoirs des gouverneurs comme ils le sont ailleurs, résulte des décrets des 12 décembre 1874 pour la Nouvelle-Calédonie, et 28 décembre 1885 pour l'Océanie (rendu après l'annexion de Taïti), étendu aux Iles sous le Vent par décret du 28 juillet 1897 (R. 1898, 1, 3) rendu après l'annexion de ces îles en 1888.

pole. C'est en ce sens que les articles 66 (69) des ordonnances de 1825 et 1827, reproduite par toutes les ordonnances et les décrets suivants, portent que « le gouverneur peut faire des proclamations conformes aux lois et ordonnances royales et pour leur exécution ». Ces « proclamations »portent aujourd'hui la dénomination d'arrêtés. Mais le gouverneur ne peut, ni déclarer lui-même applicable à la colonie un texte métropolitain, ni « introduire dans la législation coloniale des modifications ou des dispositions nouvelles » (1).

Gouverneurs généraux. — Les textes précités ne s'appliquent pas aux gouvernements généraux, où les pouvoirs du gouverneur général sont déterminés par une formule beaucoup plus large.

Les pouvoirs du gouverneur général de l'Indochine, créé par décret du 17 octobre 1887, n'ont été définis que par les articles 1 et 2 du décret du 21 avril 1891, reproduits et amplifiés par le décret actuellement en vigueur du 20 octobre 1911 (2). Le décret de 1891 a le premier employé la formule très générale, et aussi très vague, empruntée aux ordonnances (3), qui a servi depuis à tous les gouvernements généraux : « Le gouverneur général est le dépositaire des pouvoirs de la République dans l'Indochine française ». Les articles suivants précisent pourtant quelques attributions particulières. Le décret de 1911, plus explicite que celui de 1890, porte que « le gouverneur général a la haute direction et le contrôle de tous les services civils de l'Indochine ; il les organise et est responsable de leur fonctionnement... Il organise et nomme les personnels locaux et indigènes».Enfin le décret du 31 juillet 1898 (4) lui a conféré le pouvoir d'établir les taxes et contributions indirectes autres que les droits de douane, destinées à alimenter le budget général, le mode d'assiette et les règles de perception étant toutefois approuvées par décret.

La même formule générale, et les mêmes dispositions, avec quelques variantes, se retrouvent dans le décret du 11 décembre 1895, qui a fixé les pouvoirs du résident général à Madagascar, pouvoirs qui ont passé au gouverneur général en vertu du décret du 30 juillet 1897 ; — dans les décrets des 1er octobre 1902 (5) et 18 octobre 1904 (6), qui ont déterminé les pouvoirs du gouverneur général de l'Afrique occidentale (7) ; — dans le décret du 15 janvier 1910 (8), qui a créé le gouvernement général de l'Afrique équatoriale.

Enfin, un très grand nombre de lois ou de décrets ont délégué aux gouverneurs ou gouverneurs généraux le pouvoir de régler

(1) Art. 66 (63), § 2, et art. 68 (65).
(2) R. 1912, 1, 138.
(3) V. Ch. II, § 29.
(4) R. 1898, 1, 184. — Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière d'impôts seront examinés au chapitre X.
(5) R. 1903, 1, 321.
(6) R. 1905, 1, 6.
(7) Le décret du 17 octobre 1899, qui avait créé le gouvernement général, se bornait à charger le gouverneur général de la « haute direction politique et militaire ».
(8) R. 1910, 1, 144.

par arrêtés une matière déterminée. Au nombre de ces textes, il faut ranger ceux qui ont été interprétés comme attribuant à certains gouverneurs généraux le pouvoir de rendre une loi ou un décret applicable dans le gouvernement général par le seul fait d'une promulgation (1).

Commissaires de la République dans les territoires sous mandat. — Le même pouvoir a été exercé, peut-être usurpé, par les commissaires de la République au Cameroun et au Togo, nommés d'abord par des décrets qui ne définissaient pas leurs attributions, et qualifiés ensuite, sans autre spécification, de « dépositaires des pouvoirs de la République » par les décrets du 22 mars 1921 (2). De nombreux textes métropolitains ont ainsi été rendus applicables par des arrêtés dont la légalité pourrait être contestée. Les décrets du 16 avril 1924 (3) ont mis fin à cette pratique en décidant, suivant une formule empruntée aux anciennes ordonnances, que « les lois, décrets et règlements en vigueur en France ne peuvent être rendus exécutoires dans les territoires que par décret ». Les décrets du 22 mai de la même année (4) ont rendu exécutoire au Cameroun et au Togo les lois et décrets promulgués en Afrique équatoriale ou occidentale française avant le 1er janvier 1924, dans celles de leurs dispositions qui en sont pas contraires aux décrets pris spécialement pour les deux territoires et au mandat conféré à la France. Il s'ensuit que la législation de l'Afrique équatoriale (occidentale) qui répartit les attributions législatives entre le gouvernement métropolitain et le pouvoir local est applicable au Cameroun et au Togo, dans celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires aux décrets du 23 mars 1921.

Approbation des arrêtés. — Beaucoup d'arrêtés ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés, soit par décret, soit par le ministre des colonies (5). La condition de l'approbation est exceptionnelle et doit résulter d'un texte précis (6). L'approbation du ministre n'est soumise à aucune forme particulière : elle peut être envoyée par câblogramme ou même être implicite (7). Il n'est même pas nécessaire que le ministre ait eu sous les yeux le texte exact et complet de l'arrêté qu'il approuve. Il suffit qu'il en ait connu les dispositions essentielles (8).

(1) Décrets du 25 juillet 1864 et 14 janvier 1865 pour la Cochinchine, étendus à l'Indo-Chine ; décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896, pour Madagascar, V. §§ 109 et 110.

(2) R. 1921, 1, 654 et 671. V. Ch. II, § 29.

(3) R. 1924, 1, 451.

(4) R. 1924, 1, 453.

(5) Les arrêtés organisant les services et fixant le statut des fonctionnaires locaux ont été longtemps sujets à l'approbation ministérielle. Cette formalité a été supprimée par le décret du 11 septembre 1920 (R. 1921, 1, 83).

(6) V. l'avis du Conseil d'État du 29 novembre 1916 (R. 1917, 1, 444), rendu pourtant à une époque où l'ingérence du ministre s'accentuait dans un grand nombre de décrets, abrogés en bloc par le décret précité du 11 septembre 1920.

(7) Conseil d'État, 24 mai 1901, R. 1901, 2, 101.

(8) Conseil d'État, 25 novembre 1925, R. 1926, 3, 60.

Avis du conseil privé. — Aux Antilles et à la Réunion, ainsi qu'en Cochinchine, et dans les pays de protectorat de l'Indochine les arrêtés règlementaires du gouverneur ne sont pas nécessairement rendus en conseil privé (1). Mais l'intervention du conseil privé est obligatoire dans toutes les autres colonies. Dans les gouvernements généraux, l'intervention des conseils de gouvernement n'est pas requise (2), sauf en ce qui concerne les dispositions qui intéressent les impôts, les emprunts et le budget, en Indochine (3) et en Afrique équatoriale (4). A Madagascar, au contraire, le conseil d'administration doit être consulté « sur les projets de décrets, arrêtés, règlements divers intéressant l'organisation ou le fonctionnement des services » (5). En Afrique occidentale, le gouverneur général est obligé de prendre l'avis du conseil de gouvernement « sur les actes organiques portant réglementation générale»(6). Mais ces deux textes sont conçus en termes restrictifs : aussi les arrêtés du gouverneur général sont-ils pris, à Madagascar, sans l'intervention du conseil d'administration lorsque la réglementation qu'ils édictent est étrangère à l'organisation des services ou à leur fonctionnement (7). Il en est de même en Afrique occidentale, lorsque la réglementation peut être considérée comme n'ayant pas un caractère général (8).

Il est, d'ailleurs, très fréquent que les décrets qui délèguent aux gouverneurs ou aux gouverneurs généraux le pouvoir de prendre des arrêtés réglementaires sitpulent que ces arrêtés seront pris en conseil privé, d'administration ou de gouvernement (9).

---

(1) Ordonnance du 9 février 1827, art. 69 et 173 ; ordonnance du 21 août 1825, art. 66 et 157. — Décret du 20 octobre 1911 sur les pouvoirs du gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs, art. 6 (R. 1912, 1, 146).

(2) Ordonnances du 27 août 1828 (Guyane), art. 66 et 162 ; du 23 juillet 1840 (Inde), art. 48 et 105 ; du 7 septembre 1840 (Sénégal), art. 51 et 110 ; du 18 septembre 1844 (Saint-Pierre et Miquelon), art. 44 et 102 ; décrets du 12 décembre 1874 (Nouvelle-Calédonie), art. 73 et 167) ; du 28 décembre 1885 (Océanie), art. 60 et 129 ; du 28 août 1898 (Côte des Somalis), art. 3 (R. 1898, 1, 225).

(3) Décret du 20 octobre 1911 sur le conseil du gouvernement de l'Indo-Chine, art. 4 et 5 (R. 1912, 1, 145).

(4) Décret du 15 janvier 1910 sur le conseil de gouvernement de l'Afrique équatoriale, art. 4 et 5 (R. 1910, 1, 147).

(5) D. 12 novembre 1902, art. 22 (R. 1903, 1, 42).

(6) D. 4 décembre 1920, art. 7 (R. 1921, 1, 421).

(7) Ainsi, ont été pris sans mention de la participation du conseil d'administration les arrêtés du gouverneur général du 4 novembre 1926, relatif à l'agence économique de Madagascar à Paris (R. 1927, 1, 505) du 20 mai 1927, sur la création d'un cadre d'officiers de santé auxiliaires et d'officiers de santé militaires indigènes (R. 1927, 1, 516), du 23 juin 1927 sur l'organisation et le fonctionnement de l'académie malgache (R. 1927, 1, 520).

(8) Ainsi ont été pris sans avoir entendu le conseil du gouvernement ni la commission permanente : les arrêtés du 1er février 1926, fixant les ressorts des tribunaux (R. 1927, 1, 252) ; des 4 juin 1921 et 31 mars 1926, relatifs au conseil supérieur de l'enseignement (R. 1922, 1, 348 et 1927, 1, 265) ; des 1er mai 1924, 16 mai 1925 et 16 février 1926 organisant l'école de médecine (R. 1925, 1, 197 ; 1926, 1, 369 ; 1927, 1, 253).

(9) Ainsi le décret du 5 octobre 1927, concernant la réglementation du travail en Nouvelle-Calédonie (R. 1928, 1, 52), porte à l'article 62 que « les arrêtés du gouverneur relatifs à l'exécution du présent décret seront rendus en conseil privé ». Le décret du 6 décembre 1927, créant à Madagascar un office des habitations

Les territoires sous mandat du Cameroun et du Togo suivent sur ce point la législation des gouvernements généraux voisins qui leur a été déclarée applicable (1).

Publication des arrêtés. — Les arrêtés réglementaires des gouverneurs et gouverneurs généraux sont portés à la connaissance du public par leur insertion au journal officiel local, suivant les mêmes règles qui ont été exposées plus haut à propos de la promulgation des lois et décrets. Comme dans la métropole, il arrive que le texte publié soit fautif. Il peut alors être rectifié par erratum, mais à la condition que la rectification ne change pas le sens de la disposition à laquelle elle s'applique. La très vicieuse pratique de véritables modifications introduites par voie d'erratum a été trop fréquemment suivie dans plusieurs colonies. Il a été jugé avec raison qu'un erratum qui n'est pas signé du chef de la colonie n'a aucune valeur, et surtout ne peut pas produire d'effet rétroactif, lorsqu'il ajoute au texte ou en change le sens (2).

§ 136

Imprécision des pouvoirs réglementaires. — Il n'est pas possible de tracer la limite précise des pouvoirs réglementaires des gouverneurs ou des gouverneurs généraux (3). D'une part, les textes qui ont déterminé ces pouvoirs sont trop vagues ou trop incomplets ; d'autre part, les lois ou décrets qui contiennent des délégations aux gouverneurs et gouverneurs généraux, et ceux au contraire qui empiètent sur leurs pouvoirs en statuant sur une matière qu'ils auraient pu régler, font constamment avancer et reculer cette limite, sans qu'aucun principe général préside à toutes ces décisions.

On peut, néanmoins, énumérer un certain nombre de matières qui rentrent dans les attributions réglementaires des gouverneurs ou gouverneurs généraux, comme aussi en signaler d'autres qui leur sont soustraites.

Matières exclues. — Les articles 74 de l'ordonnance du 9 février 1827, pour les Antilles, et 71 de celle du 21 août 1925, pour la Réunion, placés au chapitre des pouvoirs extraordinaires des gouverneurs, et traçant la limite de ces pouvoirs, décidaient que « dans aucun cas le gouverneur ne pouvait annuler ou modifier par des arrêtés les lois et ordonnances concernant l'état des personnes, la législation civile et criminelle contenue dans les cinq codes, et l'organisation judiciaire ». Cette disposition est aujourd'hui remplacée par la répartition très précise des pouvoirs

économiques, dispose, à l'article 12, que « le gouverneur général règle par arrêtés pris en conseil les conditions d'application du présent décret ».

(1) Décrets du 22 mai 1924, R. 1924, 1, 453.

(2) Conseil du cont. adm. de Saigon, 16 juillet 1924 (R. 1925, 3, 245, et la note).

(3) Il ne s'agit ici que des pouvoirs réglementaires. Les autres pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, fort étendus et fort nombreux, ont été traités au chapitre 3.

législatifs résultant, pour ces trois colonies, du sénatus-consulte du 3 mai 1854, et elle n'a pas été reproduite dans les ordonnances et décrets qui régissent les autres colonies. Elle peut cependant être considérée comme une règle générale, tant à raison de la nature de ces objets, toujours réservés même dans la métropole, où ils ne peuvent être réglés par décret, qu'en conséquence des lois et décrets qui, partout, statuent sur la matière, ne laissant plus aucune place à l'autorité locale.

Ainsi, il n'appartient pas aux chefs des colonies de statuer en ce qui concerne la compétence des divers tribunaux(1). Le pouvoir du gouverneur général de l'Indochine pour déterminer le taux de la piastre en ce qui concernait l'évaluation du dernier ressort et la recevabilité de l'appel avait été très discuté, jusqu'au décret du 25 avril 1930 (2). Le taux de l'intérêt légal ou conventionnel est fixé, dans presque toutes les colonies, par décrets (3) ; là ou aucun décret n'a été rendu, il a été statué par arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux, dont la jurisprudence a reconnu la légalité (4). Les arrêtés ne violent en effet aucun texte précis ; pourtant ils touchent de bien près au droit civil : ils sont en tous cas à l'extrême limite du pouvoir règlementaire.

Matières d'administration. — Hors de ce domaine réservé, le pouvoir réglementaire des gouverneurs et gouverneurs généraux s'exerce largement en matière administrative.

Organisation des cadres et services locaux. — Un des objets les plus complètement abandonnés à leur décision est l'organisation des cadres et des services locaux (5). Les ordonnances et décrets organiques en s'en expliquent pas expressément

(1) Req. rej. 5 juin 1889 (D. 89, 1, 289). Un arrêt en apparence contraire du Tribunal des conflits du 7 avril 1884 (au recueil Lebon, p. 314) décide que le gouverneur de l'Inde avait pu régulièrement attribuer compétence au conseil du contentieux administratif pour statuer sur la validité des saisies en matière de contributions directes : mais il s'agissait d'actes de procédure, et le décret du 30 janvier 1867 autorisait le gouverneur à déterminer le mode de poursuites, ce qui peut impliquer la détermination de la compétence. Un arrêt du Conseil d'État du 25 novembre 1925 (R. 1926, 3, 60) et deux arrêts du tribunal supérieur de Papeete des 12 avril et 10 septembre 1923 (*ibid.*, p. 116) ont reconnu valable un arrêté du gouverneur de l'Océanie attribuant compétence au conseil du contentieux administratif en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires : mais ces arrêts relèvent que cette attribution de compétence était conforme aux principes et aux textes.

(2) V. Chap. V, § 175, p. 426.

(3) V. plus haut, § 134. Il est pourtant, aujourd'hui encore, à Madagascar, fixé par l'arrêté du gouverneur général du 25 avril 1906.

(4) A Madagascar, l'arrêté du gouverneur général du 2 décembre 1898, remplacé depuis par celui du 25 avril 1906 (R. 1907, 1, 496), a été appliqué sans difficulté par la Cour d'appel de la colonie (arrêt du 16 avril 1902, R. 1902, 3, 144). En Indo-Chine, avant le décret du 15 mai 1914, la matière était réglée par arrêté du 21 avril 1868, dont la légalité n'était pas contestée (Trib. de 1re inst. de Saigon, 23 avril 1900, R. 1901, 3, 141). En Afrique équatoriale et au Cameroun, c'est aussi un arrêté du gouverneur général qui est intervenu (29 octobre 1920, R. 1921, 1, 297).

(5) Pour la distinction des cadres locaux d'avec ceux qui dépendent du gouvernement métropolitain et sont organisés et payés par lui, v. le chapitre VIII, § 273 et suivants.

en ce qui concerne les gouverneurs (1) : mais l'article 82 du décret du 30 décembre 1912, sur le régime financier des colonies (2), reproduisant, avec quelques variantes, l'article 50 du décret du 20 novembre 1882, porte que « des arrêtés des gouverneurs, rendus en conseil, fixent ou modifient, dans la limite des crédits alloués par le budget, les cadres des divers services de la colonie dont l'organisation dépend des pouvoirs locaux, ainsi que les traitements et allocations auxquels ont droit les agents désignés dans les cadres » (3). L'obligation d'entendre le conseil privé est prescrite à peine de nullité (4). Pour certaines catégories de fonctionnaires, l'arrêté du gouverneur devait être approuvé par le Ministre (5). Cette approbation a été supprimée pour un grand nombre de services par l'article 2 du décret du 11 septembre 1920 (6). Certains gouverneurs ont aussi reçu délégation pour attribuer des allocations supplémentaires à des fonctionnaires dont la solde est, par ailleurs, réglée par décret (7). Les décrets qui ont institué les gouverneurs généraux sont beaucoup plus explicites. Les gouverneurs généraux sont chargés « d'organiser les services civils » ainsi que « les personnels locauxet indigènes » (8). Cette délégation comprend notamment le pouvoir d'instituer et d'organiser le régime municipal (9), le service des douanes (10), celui de l'enregistrement (11), celui des travaux publics (12).

(1) L'attribution faite aux gouverneurs, par les ordonnances, de matières déterminées, emporte le pouvoir de les réglementer par arrêtés. C'est ainsi que le gouverneur des Etablissements de l'Inde a trouvé dans l'article 23 de l'ordonnance du 23 juillet 1840, qui le charge de pourvoir à la sûreté et à la tranquillité de la colonie, le pouvoir de créer et d'organiser une garde civile indigène, à la suite du décret du 17 mars 1907, supprimant le corps militaire des cipahis (Conseil d'Etat, 20 juin 1913, R. 1913, 3, 195). — (2) R. 1913, 1, 177.

(3) C'est ainsi, par exemple, que le gouverneur des Etablissements de l'Inde a pu régulièrement régler par arrêté le statut des rédacteurs auxiliaires et des expéditionnaires comptables d'administration (Conseil d'Etat, 5 mai 1922, R. 1922, 2, 147).

(4) Conseil d'Etat, 26 juillet 1912 (R. 1912 3, 255).

(5) C'était le cas, notamment pour le personnel des directions de l'intérieur, en vertu du décret du 11 octobre 1892 (Conseil d'Etat, 24 mai 1901, R. 1901, 2, 101.

(6) R. 1921, 1, 83.

(7) Décret du 27 juin 1921, art. 8 § 2 (R. 1921, 1, 113). Conseil d'Etat, 18 mai 1923 (R. 1924, 3, 75).

(8) Décrets des 12 décembre 1895 (Madagascar), art. 2 ; 18 octobre 1904 (Afrique occidentale, R. 1905, 1, 6), art. 3 ; 15 janvier 1910 (Afrique équatoriale, R. 1910, 1, 147), art. 3 ; 20 octobre 1911 (Indo-Chine, R. 1912, 1, 143), art. 3.

(9) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 20 janvier 1899, R. 1899, 2, 147. — Les municipalités de Saigon, Hanoï et Haïphong sont aujourd'hui constituées par le décret du 11 juillet 1908 (R. 1909, 1, 143). Le gouverneur général a conservé néanmoins le pouvoir, qui lui est reconnu par l'article 82 de ce décret, d'organiser le personnel de ces municipalités (Conseil d'Etat, 30 décembre 1921, R. 1922, 3, 64). — Mais les municipalités de Tourane, de Pnom-Penh, de Dalat et de Nam-Dinh ont été créées et organisées par arrêté du gouverneur général (Arr. 31 juillet 1908, R. 1909, 1, 331 ; 14 novembre 1901 ; 31 octobre 1920, R. 1921, 1, 1167 ; 17 octobre 1921, R. 1923, 1, 599). Un arrêté du 31 décembre 1914 (R. 1916, 1, 378), avait même réglementé la constitution et l'administration des communes dans toute l'Indo-Chine ; mais cet arrêté a été abrogé par arrêté du 30 janvier 1924 (R. 1925, 1, 363). — V. Chap. II, section X, § 64, p. 155.

(10) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 24 mars 1899 (R. 1899, 2, 151).

(11) Trib. civil de Haïphong, 4 mai 1897 (R. 1899, 2, 169). — V. l'arrêté du gouverneur général du 6 mai 1902 (R. 1903, 1, 237) et celui du 20 juin 1921 (R. 1922, 1, 630).

(12) Conseil d'Etat, 12 juillet 1922 (R. 1924, 3, 173) ; 23 février 1923 (*ibid.*, 118).

Les gouverneurs, comme les gouverneurs généraux, ont pris, presque partout, des arrêtés réglementaires fixant le statut des divers services locaux (1). Le décret du 11 septembre 1920 (2) a délégué aux gouverneurs généraux, gouverneurs et chefs de colonies le pouvoir de déterminer par arrêtés le régime de la solde des cadres constitués et organisés par arrêtés locaux et des cadres indigènes. Dans toutes les colonies, des arrêtés très détaillés ont été rendus en exécution de cette disposition (3).

Le pouvoir de réglementation des gouverneurs et gouverneurs généraux s'étend même aux auxiliaires de la justice : notaires, huissiers (4), commissaires-priseurs, agréés (5), avocats-défenseurs (6). Mais c'est en vertu de textes spéciaux et précis. Aussi les arrêtés sont-ils entachés d'excès de pouvoir quand ils enfreignent le décret qui a chargé les chefs de colonie de réglementer la matière (7). Un décret récent du 24 août 1930 (8) a restreint le pouvoir législatif des chefs de colonies, en ce qui concerne les avocats-défenseurs, en décidant que les arrêtés pris en cette matière ne deviendraient exécutoires qu'avec l'autorisation ministérielle, et

---

(1) A titre d'exemple : Arrêtés des 1er juin 1922 (R. 1923, 1, 408, Afrique occidentale), 16 septembre 1925 et 20 octobre 1926 (R. 1926, 1, 403 et 1927, 1, 368. Cameroun), 22 août 1922 (R. 1923, 1, 469, Togo), 14 avril 1921 (R. 1922, 1, 724, Guyane), 25 septembre 1920 (R. 1921, 1, 188, Inde), 20 juin 1921 (R. 1922, 1, 624 et 630, Indo-Chine), 18 octobre au 16 décembre 1921 (R. 1922, 1, 94) à 958, Madagascar), 1er mai 1926 (R. 1927, 1, 958, St-Pierre et Miquelon). — V. le chap. VIII (Fonctionnaires), § 286.

(2) R. 1921, 1, 83.

(3) V. le chapitre VIII (Fonctionnaires), § 304.— La parfaite légalité des arrêtés organisant les cadres des fonctionnaires et déterminant leurs soldes et accessoires de soldes a été reconnue à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat, même antérieurement au décret de 1920 (Conseil d'Etat, 14 juin 1918, R. 1918, 3, 166 ; 27 avril 1923, R. 1924, 3, 70 ; 18 mai 1923, *ibid.*, 73 et 75). — Il en est de même des arrêtés rendus depuis le décret du 11 septembre 1920 et en exécution de ce décret. Il a été reconnu que les chefs de colonies avaient le pouvoir, non seulement de fixer la solde, mais de déterminer les conditions de recrutement, d'avancement et d'organisation du personnel, et de distinguer, dans le personnel d'un même cadre, différentes catégories déterminées d'après la diversité de l'origine ou du recrutement (Conseil d'Etat, 10 févr. 1926, R. 1926, 1, 143 ; 19 mai 1926, R. 1929, 1, 4).

(4) Conseil d'Etat, 3 mai 1918 (R. 1918, 3, 160).

(5) Conseil d'Etat, 20 juillet 1910 (R. 1910, 3, 208).

(6) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 10 décembre 1920 (R. 1921, 3, 133). — Cpr. Conseil d'Etat, 5 décembre 1913 (R. 1914, 3, 50).

(7) V. pour les commissaires-priseurs, Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 25 janvier 1919 (R. 1919, 3, 254) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, (Saigon), 11 octobre 1918 (R. 1919, 3, 133). Par arrêt de rejet du 9 janvier 1907 (R. 1907, 1, 59), la Chambre civile a reconnu la validité d'un arrêté du gouverneur de la Guyane du 18 juin 1831, soumettant les avocats à la discipline des avoués, bien qu'il fût contraire à une ordonnance du 15 février 1831, ce qui est au moins très discutable (V. la note sous cet arrêt). L'arrêt n'en est d'ailleurs que plus intéressant, car il est obligé de justifier le pouvoir du gouverneur, pour statuer sur la matière, sur les principes généraux, à défaut des textes spéciaux qui manquent et même sont contraires. Il se fonde sur ce que « la discipline des avocats et des officiers publics ou ministériels rentre dans les attributions du pouvoir réglementaire ». — Le pouvoir de réglementation des gouverneurs et gouverneurs généraux va jusqu'à instituer, sur les remises des officiers ministériels, un prélèvement au profit de la colonie (Conseil d'Etat, 9 février 1917, R. 1917, 3, 78 : 2 juin 1922, R. 1922, 3, 211).— V. chap. V(Organisation judiciaire), section VII, § 195 et suiv.

(8) R. 1931, 1, 30.

même que les arrêtés en vigueur devraient recevoir cette approbation dans les six mois, faute de quoi ils seraient considérés comme abrogés. Un autre décret du 30 décembre 1928 (1) a attribué aux gouverneurs et gouverneurs généraux et aux commissaires de la République le pouvoir de règlementer le taux des émoluments des officiers publics et ministériels, ainsi que des avocats-défenseurs, et les tarifs de frais de justice en matière criminelle, de police correctionnelle, de simple police et d'expertises médico-légales (2).

Il appartient aux gouverneurs et gouverneurs généraux, en l'absence de texte qui le leur interdise, de créer des établissements publics ; mais ils ne peuvent pas leur conférer la personnalité civile (3).

Matières diverses. — Beaucoup de matières administratives sont réglées par arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux en vertu de leurs attributions de police. C'est ainsi que le pouvoir leur a été reconnu par la jurisprudence de statuer en ce qui concerne les mesures destinées à prévenir les abordages dans les eaux fluviales (4) et en général la sécurité de la navigation et la circulation sur les cours d'eau (5), l'exploitation des sources minérales ou thermales (6), les règlements sanitaires (7), les réquisitions militaires (8), l'ouverture, la surveillance et le contrôle des écoles privées (9). Les cas sont innombrables, et il ne peut

(1) R. 1929, 1, 188.

(2) Le rapport qui précède ce décret fait ressortir que dans certaines colonies, ces matières étaient réglées par décrets, et dans d'autres, par arrêtés : mais ces arrêtés étaient rendus en vertu de délégations de pouvoirs contenues dans les décrets d'organisation de la justice. Tout ce qui touche à cette organisation est, en effet, en principe, réservé au gouvernement métropolitain (V. plus haut).

(3) Avis de la section des finances du Conseil d'Etat du 30 juin 1908. V. en ce qui concerne les chambres de commerce de l'Indo-Chine, le décret du 25 avril 1910 (R. 1910, 1, 492) et le rapport qui le précède.

(4) Arr, gouv. gén. de l'Indo-Chine du 18 novembre 1900 (Crim. rej. 15 juin 1911, R. 1911, 3, 280).

(5) Arrêté du gouverneur de la Cochinchine du 12 août 1915. — Conseil d'Etat, 16 juillet 1920 (R. 1921, 3, 185). L'arrêt vise l'article 2 du 3e décret du 20 octobre 1911, qui attribue au gouverneur de cette colonie l'initiative des mesures d'administration générale et de police.

(6) Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 3 février 1900 (R. 1900, 1, 269). — Conseil d'Etat, 9 mai 1913 (R. 1923, 3, 190).

(7) Le décret du 20 septembre 1911 (R. 1912, 1, 67), édicté pour la Nouvelle-Calédonie, a été rendu applicable à toutes les colonies par le décret du 2 septembre 1914 (R. 1915, 1, 99). Les pouvoirs conférés aux gouverneurs par ce texte vont jusqu'à réserver, dans une ville, une zone réservée pour des habitations isolées les unes des autres, de modèle européen (Conseil d'Etat, 4 novembre 1925, R. 1926, 3, 54).

(8) Décret du 30 août 1908 (R. 1907, 1, 499). — Le pouvoir du gouverneur général s'exerce même en ce qui concerne les besoins des armées hors de la colonie (Arrêtés du gouverneur général de Madagascar des 27 août 1909 et 21 août 1916, R. 1911, 1, 61, et 1918, 1, 24. — Cour d'appel de Madagascar, 27 août 1919, R. 1920, 3, 191. Conseil d'Etat, 5 mai 1922, R. 1922, 3, 206).

(9) Conseil d'Etat, 3 mai 1912 (R. 1912, 3, 170). Cet arrêt, rendu pour Saint-Pierre et Miquelon, se fonde sur l'article 19 de l'ordonnance organique du 18 septembre 1844, qui attribue au chef de la colonie la surveillance de tout ce qui a rapport à l'instruction publique, et l'autorisation d'ouvrir des écoles ou collèges.

être question ici que de quelques-uns qui ont donné lieu à contro verse devant les diverses juridictions.

§ 137

Impôts et taxes. — Les pouvoirs des gouverneurs, en matière d'impôts et taxes, seront examinés au chapitre des impôts. Il suffit de rappeler ici qu'à part les Antilles et la Réunion, où les impôts et taxes sont établis par le Conseil général en vertu du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, le décret du 30 janvier 1867 avait conféré aux gouverneurs des colonies le pouvoir de déterminer, en conseil d'administration, l'assiette, le tarif les règles de perception et le mode de poursuite des taxes et contributions publiques autres que les droits de douane, par arrêtés soumis à l'approbation du Ministre des colonies, mais provisoirement exécutoires ; — que les pouvoirs accordés aux gouverneurs par ce décret ont été restreints par la création, dans plusieurs colonies, de conseils généraux dont les attributions, en matière fiscale, sont déterminées par les lois organiques ; — que le décret de 1867 n'est applicable ni aux pays de protectorat, ni aux colonies françaises postérieures à sa date (1) ; — mais qu'il a y été remplacé par d'autres textes équivalents (2) ; — qu'enfin la matière est réglée aujourd'hui par l'article 74 du décret du 31 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (3).

Les pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux, en matière d'impôts et taxes, vont jusqu'à constituer un monopole au profit de la colonie (4), ou à édicter, à la charge des contrevenants ou des fraudeurs, des dommages-intérêts envers la régie (5).

Les arrêtés rendus par les gouverneurs et les gouverneurs généraux, en matière de contributions et taxes, ne sont exécutoires, en ce qui concerne les gouvernements généraux, qu'après l'approbation par décret du mode d'assiette et des règles de perception, et en ce qui concerne les autres colonies, qu'après l'approbation du mode d'assiette, de la quotité et des règles de perception par le ministre des colonies (6).

§ 138

Pouvoirs de police. — Une attribution très étendue des gouverneurs et gouverneurs généraux est celle qui concerne les pouvoirs de police. Ces pouvoirs leur ont été reconnus en principe par les ordonnances organiques et par la disposition générale de

---

(1) V. ci-dessus, p. 255.

(2) En Indo-Chine, décret du 27 janvier 1886, remplacé aujourd'hui par le décret du 31 juillet 1898 (R. 1898, 1, 184). En Océanie, décret du 10 mai 1903 (R. 1903, 1, 397), art. 6.

(3) R. 1913, 1, 177.

(4) Conseil d'Etat, 16 février 1906 (R. 1906, 3, 50). — Cpr. Conseil d'Etat, 12 janvier 1923 (R. 1923, 3, 257).

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 24 novembre 1900 (R. 1901, 3, 51).

(6) Art. 74 précité du décret du 30 décembre 1912. V. le Chapitre IX (Impôts).

l'article 11 de la loi du 24 avril 1833, reproduite ensuite dans tous les décrets postérieurs (1), et qui porte que « le gouverneur rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police, et pour l'exécution des lois, ordonnances et décrets publiés dans la colonie ».

Sanction des arrêtés de police. — La sanction des arrêtés de police n'était pas, dès l'origine, la même que dans la métropole. Le code pénal, modifié pour les différentes colonies, ne contenait aucune disposition correspondant à l'article 471 § 15 du code métropolitain. Mais l'article 157 du code d'instruction criminelle des Antilles du 12 octobre 1928, et l'article 137 du code d'instruction criminelle de la Réunion du 19 décembre 1927, rangeait parmi les contraventions de police simple les faits prévus par les règlements de police émanés de l'autorité locale, lorsque le maximum de la peine prononcée par un règlement n'excédait pas 15 jours de prison ou 100 fr. d'amende. Cette disposition avait été transportée à la Guyane par l'ordonnance du 10 mai 1829, au Sénégal par celle du 26 avril 1845, à l'Inde et à Saint-Pierre-et-Miquelon par celle du 20 janvier 1847. La jurisprudence avait même validé un arrêté antérieur à ces textes et prononçant des peines supérieures aux peines de simple police (2). Depuis la promulgation des codes et ordonnances ci-dessus, cette jurisprudence s'était affirmée de nouveau (3).

La loi du 8 janvier 1877, qui a substitué le code pénal métropolitain au code pénal colonial aux Antilles et à la Réunion, et les décrets du 6 mars suivant, qui ont rendu le code pénal métropolitain applicable à l'Inde, à la Guyane, au Sénégal, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte et Nossi-Bé, à la Cochinchine, à la Nouvelle-Calédonie et à l'Océanie, se sont inspirés des codes et ordonnances indiqués ci-dessus, en décidant que « les faits prévus par les règlements de police émanés de l'autorité locale seraient considérés comme contraventions de police simple et punis des mêmes peines. Le gouverneur, néanmoins, ajoute le texte, pour régler les matières d'administration et pour l'exécu-

(1) Décret du 12 décembre 1874, art. 73 (Nouvelle-Calédonie). Décret du 28 décembre 1885, art. 60 (Océanie). Décret du 24 février 1914 (Côte des Somalis, R. 1914, 1, 560). Pour les gouverneurs généraux, le pouvoir de police résulte de leurs pouvoirs généraux qui comprennent la haute direction de tous les services. Il a été contesté. V. la Circulaire de M. Van Vollenhoven, gouverneur général de l'Afrique occidentale, du 17 juillet 1917 (R. 1918, a, 396). Ce gouverneur général prétendait n'avoir d'autres pouvoirs réglementaires que ceux qui lui étaient conférés par des textes spéciaux.

(2) Crim. rej. 30 avril 1830 (D. Rép. v° Douanes, n° 77, 2°). Cet arrêt valide un arrêté pris par le gouverneur de la Guadeloupe et édictant des peines supérieures aux peines de simple police, en considérant que le gouverneur avait pris cet arrêté non seulement en vertu de ses pouvoirs de police, mais sur le vu d'une dépêche ministérielle qui l'invitait à le faire : motif sans valeur, car une dépêche du ministre est insuffisante pour conférer à un gouverneur des pouvoirs qu'il ne tiendrait pas de la loi ou d'une ordonnance ou décret.

(3) Crim. rej. 18 septembre 1834, D. R. v° Organisation des colonies, n° 471 — Crim. règl. 27 novembre 1851, B. cr. 496, p. 745. Cet arrêt relève que les peines prononcées par l'arrêté n'excédaient pas les peines de simple police édictées par le code pénal colonial.

tion des lois, décrets et règlements promulgués dans la colonie, conserve exceptionnellement le droit de rendre des arrêtés et décisions avec pouvoir de les sanctionner par quinze jours de prison et cent francs d'amende au maximum » (1).

Un décret du 24 février 1914 (2) a reproduit, pour la Côte des Somalis, les dispositions de ceux du 6 mars 1877.

Les décrets du 6 mars 1877 sont applicables aux colonies de l'Afrique occidentale et équatoriale, qui suivent la législation du Sénégal, aux pays de protectorat de l'Indochine, qui suivent la législation de la Cochinchine, et aux territoires sous mandat du Cameroun et du Togo, qui suivent la législation de l'Afrique équatoriale ou occidentale (3).

Sont-ils applicables aussi aux gouvernements généraux ? Cette application fait difficulté pour deux raisons : d'abord parce que ces gouvernements généraux ont été constitués postérieurement à 1877, et qu'aucun texte ne leur a étendu les dispositions de ces décrets, qui ne sont d'ailleurs pas pris pour l'ensemble des colonies, mais pour des colonies déterminées ; ensuite, parce que, dans les trois gouvernements généraux qui groupent plusieurs colonies ou pays de protectorat, les pouvoirs des gouverneurs généraux diffèrent de ceux des lieutenants-gouverneurs ou résidents supérieurs, et doivent en tous cas cas se concilier avec ceux-ci. Pourtant la pratique administrative et législative, et la jurisprudence, ne font pas difficulté d'appliquer aux arrêtés des gouverneurs généraux le décret de 1877, sans en donner d'ailleurs aucune raison (4).

La loi du 8 janvier 1877 et les décrets du 6 mars suivant, après avoir conféré aux gouverneurs le pouvoir d'édicter pour sanction de leurs arrêtés des peines supérieures aux peines de simple police,

---

(1) Cette disposition se trouvait déjà aux décrets organiques sur l'administration de la Nouvelle-Calédonie (12 décembre 1874, art. 73) et de l'Océanie (28 décembre 1885, art. 60).

(2) R. 1914, 1, 560.

(3) Trib. de 1re inst. de Douala, 5 octobre 1923 (R. 1925, 3, 50), et la note.

(4) A Madagascar, le décret du 22 février 1909 (R. 1909, 1, 226) rend applicable à la colonie le décret du 30 septembre 1887, spécial au Sénégal, sur la répression disciplinaire des infractions des indigènes. Or, ce dernier décret vise les arrêtés du gouverneur pris en exécution du décret du 10 mars 1877, et exclut même, en ce qui concerne les indigènes, l'application d'un des articles de ce décret. Il ne saurait d'ailleurs être question, dans cette colonie, d'invoquer les décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896, qui, d'après l'interprétation de la jurisprudence, rendent toutes les lois françaises applicables sans la colonie : car les décrets de 1877 n'ont pas un caractère général : ils ne sont faits que pour certaines colonies déterminées. — En Afrique équatoriale, le décret du 31 mai 1910 (R. 1910, 1, 570) vise les décrets de 1877 dans les mêmes termes que le décret du 22 février 1909.— Pour l'Afrique occidentale, un jugement du tribunal de 1re instance de Cotonou du 30 mai 1921 (R. 1923, 3, 94) a appliqué le décret de 1877 à un arrêté du gouverneur général, sans hésitation ni contradiction. — Un arrêt de la Chambre criminelle de 15 juin 1894 (B. cr. 157, p. 248) en décide autant pour l'Indo-Chine, en se bornant à réfuter l'argument tiré de ce que le décret de 1877 aurait été abrogé en Indo-Chine par le décret du 21 avril 1891. Un autre arrêt de la même chambre du 10 juillet 1920 (R. 1920, 3, 260) confirme cette jurisprudence, toujours sans aucun motif ni explication. Mais cet arrêt commet une telle erreur en ce qui concerne l'extension du décret de 1877 à la matière fiscale que son autorité en est affectée.

ajoutent que « toutes les fois que les peines pécuniaires ou corporelles excéderont celles du droit commun en matière de contraventions, les règlements dans lesquelles elles seront prévues devront, dans un délai qui varie avec les colonies (1), être convertis en décrets par le chef de l'Etat » (2), faute de quoi ils sont caducs.

Cette caducité a été très fréquemment relevée et prononcée par la jurisprudence (3).

Elle est la seule sanction de la non-conversion en décret de l'arrêté du gouverneur. Cet arrêté est provisoirement exécutoire: il tombe le jour de l'expiration du délai légal (4). A partir de ce jour, il n'a plus de valeur obligatoire. Les tribunaux ne pourraient pas user du pouvoir qui leur appartient en général, lorsqu'un règlement édicte une peine supérieure à celles qui sont prévues par l'article 471, n° 15 du code pénal, de ramener la peine aux limites prescrites par cet article (5).

Toutefois, si le gouverneur avait édicté des peines excédant le maximum de quinze jours de prison et cent francs d'amende, ou supérieures aux peines prononcées, pour le même fait, par la loi ou par décret, la peine devrait être ramenée aux limites légales (6).

Les peines de quinze jours de prison et de cent francs d'amende, fixées comme maximum des sanctions que peuvent être édictées par les gouverneurs, ou même les peines supérieures à ce taux qui pourraient être autorisées, dans les mêmes conditions, par des textes spéciaux, sont, malgré leur élévation, des peines de simple police, et le juge compétent pour les prononcer est le juge de simple police. C'est ce qui résulte de l'article 5 de la loi du 8 janvier 1877 est de l'article 4 des décrets du 6 mars. Cette disposition est d'ailleurs traditionnelle : on a vu plus haut que ce maximum était déjà fixé par les ordonnances, et le code pénal des colonies contenait aussi des dispositions édictant, comme peines de simple police, des pénalités atteignant le même taux. Aussi la jurisprudence n'a-t-elle jamais hésité à reconnaître la

---

(1) Quatre mois pour les Antilles, la Réunion, la Guyane, Saint-Pierre et Miquelon, le Sénégal et l'Inde ; six mois pour la Cochinchine, Mayotte et Nossi-Bé ; huit mois pour la Nouvelle-Calédonie et Taïti. — L'absence de toute indication de délai pouvant concerner les gouvernements généraux est une raison de plus pour hésiter à leur appliquer les décrets en question.

(2) Ce décret doit être rendu en Conseil d'Etat pour les Antilles, la Réunion et la Guyane.

(3) Crim. rej. 15 juin 1894 (B. cr. 157, p. 248) ; 28 février 1895 (B. cr. 72, p. 123) ; Trib. correct. de Nouméa, 20 avril 1906 (R. 1906, 3, 226) ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 3 décembre 1907 (R. 1908, 3, 306) ; Cour d'appel de Pondichéry, 19 novembre 1911 (R. 1912, 3, 110) ; Crim. rej. 10 juillet 1920 précité (R. 1920, 3, 260) ; Trib. sup. de l'Océanie 4 mars 1922 (R. 1922, 3, 174) ; Trib. de 1re inst, de Cotonou, 30 mai 1921 (R. 1923, 3, 94) ; Trib. de 1re inst. de Douala, 5 octobre 1923 (R. 1925, 3, 50) ; Trib. de 1re instance de Papeete, 14 octobre 1925 (R. 1926, 3, 138).

(4) Crim. rej. 15 juin 1894 précité. Trib. sup. de Papeete, 4 mars 1922 (R. 1922, 3, 174).

(5) Trib. sup. de Papeete, 4 mars 1922, précité. — Sur le droit qui appartient aux tribunaux de ramener une peine excessive aux limites légales, v. Crim. rej. 16 décembre 1871, B. cr. 185, p. 311. Ce droit subsiste lorsqu'il s'agit d'un règlement édicté par une autorité administrative autre que le gouverneur, par exemple par un maire (Cour d'appel de Saint-Louis, 16 novembre 1900, R. 1901, 3, 113).

(6) Justice de paix de Bien Hoa, 5 mai 1900 (R. 1901, 3, 151).

compétence du juge de simple police (1). Cette compétence n'a même pas été modifiée par certains décrets qui ont reculé le maximum (2).

La loi et les décrets de 1877 n'ont aucune application aux pénalités prononcées en matière fiscale (3). Cette matière est en effet régie par d'autres textes, qui attribuent soit au gouverneur, soit au gouverneur général, soit au conseil général, la détermination du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception des contributions et taxes, ce qui comprend nécessairement les pénalités qui sont la sanction des injonctions ou des prohibitions fiscales. Il est à remarquer, notamment, que les décrets qui régissent la matière fiscale portent tous que les impôts et taxes ne pourront pas être perçus avant leur approbation par décret, ce qui est le contrepied de la loi et des décrets de 1877, qui décident au contraire que les arrêtés, provisoirement exécutoires, deviennent caducs faute d'approbation dans le délai prescrit (4). Il serait contradictoire qu'un même arrêté fût soumis à des règles contraires pour ses dispositions et pour ses sanctions.

Les pouvoirs des gouverneurs, gouverneurs généraux et conseils généraux en cette matière, seront, d'ailleurs, traités au chapitre des impôts.

§ 139

Indigènes. — Justice indigène. — En ce qui concerne les indigènes, les pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux sont, en principe, plus étendus qu'au regard des français et assimilés. Par la force des choses, il ne peut souvent être légiféré, en ce qui concerne les indigènes, que par l'autorité locale: et il n'existe

---

(1) Crim. règl. 27 novembre 1851 précité (B. cr. 496, p. 745).

(2) Les décrets du 6 mai 1922 (R. 1922, 1, 775) et 27 septembre 1927 (R. 1927, 1, 763) sur la santé publique en Afrique occidentale ont porté le maximum des pénalités pour infraction aux règlements, d'abord à 8 ou 15 jours de prison, 500 fr. et 1.000 fr. d'amende, puis à 1 ou 2 ans de prison et 5.000 fr. d'amende. Mais un décret du 24 juillet 1924 (R. 1924, 1, 616) avait spécifié que le tribunal de simple police restait compétent pour appliquer ces peines : et cette compétence n'a pas changé depuis le décret du 27 septembre 1927, bien que ce décret ait rendu applicable, en cas d'urgence, la procédure des flagrants délits (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 12 novembre 1927, R. 1927, 3, 118).

(3) Crim. cass. 24 décembre 1887 (B. cr. 446, p. 704); 27 octobre 1892 (B. cr. 260, p. 416); 10 février 1893 (B. cr. 35, p. 47); 9 mai 1901 (R. 1901, 3, 91); Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 5 janvier et 9 février 1901 (R. 1904, 3, 51); Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 7 octobre 1899 et 29 octobre 1902 (R. 1904, 3, 142); Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 28 décembre 1906 (R. 1907, 3, 180). — En sens contraire : Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 9 mars 1903 (R. 1903, 3, 152); Crim. rej. 10 juillet 1920 (R. 1920, 3, 160). — Les arrêts du Conseil d'Etat des 5 mai 1922 (R. 1922, 3, 149) et 25 novembre 1925 (R. 1926, 3, 60) consacrent la même solution, mais par le motif que les amendes fiscales ont plutôt le caractère de réparations civiles que celui de pénalités, ce qui est aussi la doctrine de la Chambre criminelle (Crim. cass. 10 novembre 1906, B. cr. 396, p. 726 ; 24 juillet 1908, B. cr. 333, p. 621).

(4) Décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (R. 1913, 1, 177), art. 74. Loi du 30 mars 1916 (R. 1916, 1, 439), art. 10. Loi du 30 juin 1917 (R. 1917, 1, 706), art. 11. Loi du 29 juin 1918 (R. 1918, 1, 454).

pas, comme pour les européens, de raison décisive pour réserver au législateur métropolitain tout ce qui touche au statut personnel, au droit de famille, à la propriété, au droit pénal et à l'organisation judiciaire.

Toutefois ce principe a été fortement entamé par le législateur. Si quelques décrets ont confirmé les pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux sur la législation indigène, beaucoup d'autres, au contraire, ont statué directement, et par là même fait entrer certaines matières dans le domaine des décrets, en ne laissant à l'autorité locale que des attributions strictement définies.

D'assez nombreux arrêtés ont légiféré sur le droit coutumier indigène. On en trouve surtout des exemples en Nouvelle-Calédonie et en Océanie, où l'intervention du gouvernement métropolitain aurait été particulièrement difficile, et où le nombre et l'importance des indigènes ne comportaient pas cette intervention. Ce sont des arrêtés du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie qui ont légiféré sur la propriété collective des tribus (1), leur responsabilité (2), l'état-civil et le mariage (3). En Océanie, des arrêtés du gouverneur ont codifié les lois indigènes des Iles-sous-le-Vent (4), et celles des îles Rurutu et Rimatara (5). Les commissaires de la République, dans les territoires sous mandat, ont aussi rendu d'importants arrêtés concernant le droit indigène. Au Cameroun, un arrêté du 26 décembre 1922 (6) a édicté pour les indigènes musulmans et pour les fétichistes deux petits codes du mariage, comprenant les conditions de validité, les formes, la constitution de dot, les effets du mariage à l'égard des époux et des enfants, la dissolution par la mort, la répudiation ou le divorce. Au Togo, un arrêté du 30 septembre 1926 (7) a publié tout un coutumier indigène, sorte de code civil en 320 articles. Il est vrai que la circulaire qui accompagne cet arrêté (8) porte qu'il n'aura force de lui qu'après approbation par décret, mais que provisoirement il servira de guide aux tribunaux. La nécessité d'un décret n'est nullement certaine : en tous cas, aucun décret n'est intervenu, et le coutumier continue à s'appliquer, soit comme raison écrite, soit comme constatation des coutumes existantes, qui n'ont été

(1) Arrêté du 22 juin 1868, dont les 3 premiers articles sont reproduits en note sous le jugement du tribunal civil de Nouméa du 26 avril 1922 (R. 1922, 3, 234). Cet arrêté réglemente notamment la répartition des terres, qu'il rend inaliénables et insaisissables (V. aussi Trib. civil de Nouméa, 28 octobre 1925, R. 1927, 3, 97).

(2) Arrêté du 14 juin 1918, (mentionné R. 1921, 1, 306), dont les articles 6 à 8 sont reproduits en note sous l'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie du 5 juillet 1924 (R. 1924, 3, 221).

(3) Arrêtés des 8 septembre 1893 et 19 juillet 1901 (R. 1902, 1, 279) pour les îles Loyalty. Arrêté du 30 décembre 1908 (R. 1910, 1, 187) pour la Nouvelle-Calédonie. Arrêté du 31 janvier 1910 (R. 1911, 1, 138) pour les Nouvelles-Hébrides.

(4) Arrêtés des 27 octobre 1898 (R. 1899, 1, 127) et 4 juillet 1917 (R. 1919, 1, 708). V. Req. rej. 3 juin 1924, R. 1924, 3, 139).

(5) Arrêtés des 26 septembre 1900 (R. 1901, 1, 358), 12 avril et 19 mai 1905 (R. 1906, 1, 186 et 336), 5 mai 1916 (R. 1919, 1, 704) et 9 juin 1917 (*ibid.*, 706).

(6) R. 1925, 1, 242.

(7) R. 1927, 1, 371.

(8) Circulaire du 7 octobre 1926 (R. 1927, 1, 399).

modifiées qu'en ce qui concerne le contrat de société. Au Laos, un arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 20 novembre 1922 (1) avait promulgué une série de codes indigènes, dont l'entrée en vigueur a été retardée, jusqu'au jour où l'arrêté a été abrogé par un nouvel arrêté du 2 décembre 1924 (2). Dans les Etablissements de l'Inde, le gouverneur a toujours été investi, en vertu de très anciens textes (3), confirmés par le décret du 18 septembre 1877, du pouvoir de légiférer en matière de caste et de religion, pouvoir dont il a usé à maintes reprises (4). A Madagascar, un décret du 5 novembre 1909 (5) a modifié les coutumes de l'Imerina en ce qui concerne le droit successoral et le régime matrimonial.

La justice indigène, dans presque toutes les colonies, a été organisée par des arrêtés des gouverneurs, jusqu'au jour où un décret est intervenu pour régler la matière. Les premiers décrets sur l'organisation judiciaire contiennent généralement un article « maintenant les juridictions indigènes actuellement existantes, tant pour le jugement des affaires civiles, entre indigènes que pour la poursuite des contraventions et délits commis par ceux-ci envers leurs congénères » (6). Bien que ces décrets ne fassent aucune allusion aux arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux, ce sont ces arrêtés qui avaient organisé les juridictions qu'ils maintiennent. Ce maintien n'a d'ailleurs eu nulle part une longue durée, la justice indigène n'ayant pas tardé à être organisée partout par décrets (7). Ces décrets ont pourtant laissé aux gouverneurs, au moins pendant quelque temps, le soin de « régler la composition des juridictions indigènes et de prendre toutes mesures urgentes pour en assurer le bon fonctionnement et orga-

---

(1) R. 1923, 1, 762.

(2) R. 1925, 1, 529. — Dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine la législation indigène résulte de la collaboration du gouvernement général et des gouvernements indigènes. V. plus bas.

(3) Règlement du 30 décembre 1769, art. 16. Arrêté local du 6 janvier 1819, art. 3. Ordonnance locale du 26 mai 1827, art. 6. Arrêté du 2 novembre 1841, art. 6.

(4) Arrêtés des 13 janvier 1855, 19 décembre 1889, 16 septembre 1892, 27 avril 1911. Un arrêté du 29 juin 1918 (R. 1922, 1, 179) a réglé la compétence et la procédure pour les contestations en matière de caste et de religion, et l'administration des pagodes et établissements cultuels. Un autre arrêté du 6 août 1920 (R. 1926, 1, 875), modifié le 24 septembre 1925 (*ibid.*), a fixé les attributions civiles des cazis en matière de droit musulman.

(5) R. 1910, 1, 156.

(6) Art. 27 du décret du 28 septembre 1897, réorganisant la justice au Congo français (R. 1898, 1, 7). Art. 15 du décret du 6 août 1901, réorganisant la justice en Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey (R. 1901, 1, 287), Art. 11 du décret du 4 septembre 1894, organisant le service judiciaire à la Côte des Somalis. Art. 16 du décret du 9 juin 1896 (R. 98, 1, 46), réorganisant le service de la justice à Madagascar.

(7) Décrets du 17 mars 1903 (R. 1903, 1, 263) en Afrique équatoriale ; du 10 novembre 1903 (R. 1904, 1, 18) en Afrique occidentale ; du 24 novembre 1898 (R. 1899, 1, 37) à Madagascar. A la Côte des Somalis, un décret du 19 décembre 1900 (R. 1904, 1, 200) avait soumis les indigènes à la juridiction des tribunaux français : mais un décret du 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207) a établi des tribunaux indigènes.

niser les voies de recours » (1). A Madagascar, le décret du 9 mai 1909 délégue expressément au gouverneur général le pouvoir de régler la procédure en matière indigène, tant civile que répressive (art. 118). Le gouverneur général a usé de ce pouvoir en rendant, le 8 septembre 1909 (2), trois longs arrêtés sur la procédure en matière civile, les frais de justice en matière civile et répressive, et la contrainte par corps. En Indochine, jusqu'au décret du 16 février 1921, dont l'article 120 tranche la question, aucun texte semblable n'autorisait le gouverneur général à légiférer en cette matière. Ce gouverneur général n'en avait pas moins pris, à la date du 16 mars 1910 (3), un long arrêté en 261 articles, sur la procédure devant les tribunaux français statuant en matière indigène (4). Cet arrêté, qui n'était d'ailleurs pas le premier rendu en cette matière (5), trouvait sa justification dans les pouvoirs généraux conférés au gouverneur général par les décrets organiques, et dans le silence gardé par les décrets d'organisation judiciaire des 17 mai 1895 et 8 août 1898 (6), notamment par l'article 52 du premier de ces décrets, qui ne parle que de la procédure européenne. Bien que la légalité de cet arrêté ait été contestée, il a été certainement pris dans la limite des pouvoirs du gouverneur général, aucun décret n'étant intervenu pour régler la matière. Deux arrêts de la Cour d'appel de l'Indochine, l'un de la section de Hanoï du 23 janvier 1914 (7), l'autre de la section de Saigon du 23 décembre 1915 (8), sont formels en ce sens. Depuis, la légalité de l'arrêté du 16 mars 1910 a été, à plusieurs reprises, reconnue implicitement par la Cour de cassation (9). Une réserve doit pourtant être faite pour celles des dispositions particulières de cet arrêté qui violent un texte de loi ou de décret (10).

---

(1) Afrique équatoriale : art. 15 du décret du 17 mars 1903, précité. Afrique occidentale : art. 15 du décret du 6 août 1901, précité. Le nouveau décret du 16 novembre 1903 (R. 1904, 1, 17) ne reproduit pas cette disposition. Côte des Somalis : art. 38 du décret du 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207) précité, qui laisse au gouverneur la réglementation de la procédure et des frais de justice. L'article 65 du décret du 2 avril 1927 (R. 1927, 1, 528) lui confirme cette délégation, restreinte aux points que ce décret ne règle pas lui-même. Madagascar : art. 24 du décret du 24 novembre 1898 précité, et 118 du décret du 9 mai 1909 (R. 1909, 1, 574).

(2) R. 1910, 1, 746, 770 et 772.

(3) R. 1911, 1, 230.

(4) Cet arrêté ne touche pas à la procédure suivie devant les tribunaux indigènes en pays de protectorat. V. le chapitre sur les indigènes et la justice indigène.

(5) Arrêtés des 20 novembre 1877, 5 septembre 1882 et 14 janvier 1901 (R. 1901, 1, 252).

(6) R. 1898, 1, 191.

(7) R. 1915, 3, 147.

(8) R. 1916, 3, 299. — Ces deux arrêts se fondent sur les articles 11 et 19 du décret du 25 juillet 1864, 6 du décret du 14 janvier 1865, et 2 du décret du 21 avril 1891 (V. plus haut).

(9) Req. rej. 29 mars 1926 (R. 1926, 1, 90) ; Civ. rej. 27 avril 1926 (*ibid.*, p. 166) ; Req. rej. 1er mai 1928 (R. 1928, 3, 163).

(10) Par exemple : l'article 223, relatif à la contrainte par corps, contraire aux décrets des 12 août 1891 et 24 juillet 1893 (Trib. civil de Saigon, 22 juin 1910, R. 1911, 3, 19) ; l'article 1er, sur l'évaluation en piastres du taux de l'appel, contraire à l'ensemble des décrets sur l'organisation judiciaire (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 23 décembre 1910 et 7 avril 1911, *ibid.*, 228 ; 8 mars 1912, R. 1912, 1, 163) ;

Erratum

page 336 lignes 14 et 15 : - au lieu de *gouvernements supérieurs* et *résidents généraux*, lire : *gouvernements généraux* et *résidents supérieurs*.

Le pouvoir réglementaire du gouverneur général de l'Indochine doit tenir compte, en cette matière, des attributions des gouvernements indigènes, qui ont été rappelées plus haut (1).

Les pouvoirs de police des gouverneurs et gouverneurs généraux sont beaucoup plus étendus en ce qui concerne les indigènes qu'à l'égard des européens : les principes de droit public qui placent certains droits essentiels au-dessus de l'atteinte d'un législateur qui n'est pas au degré le plus élevé de la hiérarchie n'ont pas d'application aux indigènes. Ce principe, qui sera développé au chapitre suivant, permet notamment aux gouverneurs et gouverneurs généraux de réglementer la circulation des indigènes, leur émigration, et surtout la répression disciplinaire de certaines infractions spéciales, dans les limites tracées par les décrets (2).

§ 140

Colonies groupées en gouvernements supérieurs. — Lieutenants-gouverneurs et résidents généraux. — Dans les gouvernements généraux constituant des groupes de colonies, il a y lieu à répartir les pouvoirs entre le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs. Il ne s'agit ici que du pouvoir législatif ou réglementaire. Cette répartition est d'autant plus délicate que les textes sont très vagues, et qu'ils ont été interprétés différemment, suivant les gouvernements généraux, par la pratique administrative. On peut cependant poser en principe qu'en Afrique équatoriale et occidentale, le pouvoir de prendre des arrêtés réglementaires appartient, en principe, aux lieutenants-gouverneurs. Le gouverneur général n'intervient que lorsqu'un texte l'y autorise. C'est ce qui a été jugé expressément, en matière d'impôts directs, pour l'Afrique occidentale, par l'arrêt du Conseil d'État du 17 janvier 1913 (3). En Indochine, au contraire, le pouvoir réglementaire appartient presque exclusivement au gouverneur général. Les textes qui définissent ce pouvoir ne sont pas plus explicites que ceux de l'Afrique occidentale : mais l'article 2 du

---

l'article 117, qui interdit l'appel contre les jugements interlocutoires, contraire à l'article 53 du décret du 17 mai 1895 (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 20 juin 1912, R. 1912, 3, 286 ; 16 octobre 1913, R. 1915, p. 141 ; en sens contraire, Cour d'appel de Saigon, 20 novembre 1924, R. 1925, 3, 191) ; les articles 217 à 219, qui ajoutent des formalités nouvelles à celles que prescrivait le décret du 3 octobre 1883 sur les ventes de biens de mineurs (Civ. cass, 27 avril 1926, R. 1926, 3, 167). Plusieurs de ces décisions sont d'ailleurs critiquables (V. les notes sous les divers arrêts). Mais le principe ne fait pas de doute. L'existence, dans le texte de l'arrêté, de dispositions contraires à des décrets, s'explique par le fait que cet arrêté n'était autre à l'origine qu'un projet de décret, qui n'a pas été suffisamment revu lorsque le gouverneur général s'est décidé à l'édicter comme arrêté.

(1) V. § 103, p. 240, et, pour le détail, le chapitre sur les indigènes.

(2) V. le chapitre suivant et le chapitre du droit public des indigènes.

(3) R. 1913, 3, 102. — V. la circulaire du gouverneur général du 24 avril 1909 (R. 1910, 1, 558). Pour les impôts indirects, au contraire, compétence est expressément attribuée au gouverneur général par l'article 74 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (R. 1913, 1, 177).

3e décret du 20 octobre 1911 (1) réduit beaucoup le pouvoir du gouverneur de la Cochinchine, des résidents supérieurs et de l'administrateur de Quang-tchéou-wan, qui sont seulement chargés « d'assurer l'exécution des lois et décrets promulgués dans l'Indochine française, ainsi que des arrêtés pris par le gouverneur général », et qui ont bien « l'initiative des mesures d'administration générale et de police», mais «à charge d'en rendre compte au gouverneur général ».

Beaucoup de textes spéciaux, en conférant le pouvoir réglementaire aux lieutenants-gouverneurs ou résidents supérieurs sur des matières déterminées (2), réservent l'approbation du gouverneur général. Mais aucun texte général ne subordonne à un arrêté approbatif du gouverneur général les arrêtés réglementaires pris par ces hauts fonctionnaires (3).

§ 141

Conseils généraux et coloniaux. — Dans un grand nombre de colonies, il existe, à côté du gouverneur, un conseil général ou colonial, qui a été institué, aux Antilles et la Réunion, par les sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 5 juillet 1866, et dans les autres colonies par décrets (4). Les conseils généraux ou coloniaux sont loin de réunir les attributions qui appartenaient aux conseils coloniaux sous le régime de la loi du 24 avril 1833, et qui en faisaient de véritables assemblées législatives, statuant par voie de « décrets coloniaux» sur toutes les matières qui n'étaient pas expressément réservées à la loi ou aux ordonnances royales. Leurs attributions sont à peu près celles des conseils généraux de la métropole, sauf pourtant en ce qui concerne les impôts, toutes les taxes autres que les droits de douane devant nécessairement être établies et votées par eux. C'est un véritable pouvoir législatif qu'ils exercent en matière fiscale: il sera étudié au chapitre des impôts.

Un pouvoir législatif a aussi été conféré, exceptionnellement, à certains conseils généraux, sous le contrôle du gouvernement,

(1) R. 1912, 1, 146. — En matière d'impôts directs, les articles 11, 12 et 13 du 4e décret du 20 octobre 1911 (R. 1912, 1, 148) donnent bien compétence aux résidents supérieurs et au conseil colonial de Cochinchine, mais sous réserve de l'approbation du gouverneur général, aucune perception ne pouvant avoir lieu tant que cette approbation n'est pas intervenue.

(2) Par exemple en matière d'impôts. V. la note précédente.

(3) Il est bien exprimé par tous les décrets que le gouverneur général à la haute direction et le contrôle de tous les services civils, que les lieutenants-gouverneurs ou résidents supérieurs sont placés sous ses ordres directs, qu'ils rendent compte au gouverneur général de toutes les mesures qu'ils prennent, et administrent sous sa haute autorité. Aussi ne rendent-ils aucun arrêté sans s'être assurés de l'assentiment du gouverneur général. Mais c'est là une question d'ordre intérieur, et le défaut d'approbation en dûe forme n'affecte pas la validité de l'acte.

(4) Guyane (D. 23 décembre 1878), Inde (D. 25 janvier 1879, Sénégal (D. 14 février 1879), Nouvelle-Calédonie (D. 2 avril 1885). Les conseils généraux créés à Saint-Pierre et Miquelon et en Océanie par les décrets des 2 avril et 28 décembre 1885 ont été supprimés par décrets des 23 juin 1897 et 19 mai 1903 (R. 1903, 1, 397). Conseil colonial de Cochinchine (D. 8 février 1880). Le conseil général du Sénégal a été transformé en conseil colonial par décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 405). — V. le chapitre II, § 46 et suiv.

par des lois spéciales. Un des exemples les plus saillants est la loi du 16 mars 1922 (1), relative au régime forestier de la Martinique et de la Guadeloupe, qui autorise, et même invite, le conseil général de chacune de ces colonies à déterminer le régime des eaux et forêts, ainsi que les mesures à prendre pour assurer la restauration et la conservation des terrains en montagne. Le conseil général de la Martinique a fait usage de ce pouvoir en votant un règlement forestier en 178 articles, rendu exécutoire par arrêté du gouverneur du 30 septembre 1922 (2). Le conseil général de la Guadeloupe en a fait autant par délibération du 28 novembre 1923, rendue exécutoire par arrêté du 8 janvier 1924 (3).

§ 142

Décrets ou arrêtés entachés d'excès de pouvoir. - Recours (4). — Au cas où une autorité quelconque, métropolitaine ou locale, aurait, dans l'exercice du pouvoir législatif ou réglementaire, excédé ses pouvoirs, la sanction est la même dans les colonies que dans la métropole, mais avec cette double différence que, d'une part, le pouvoir législatif ou réglementaire étant réparti entre des autorités beaucoup plus nombreuses, les empiétements sont nécessairement plus fréquents ; d'autre part, que le pouvoir législatif est exercé en principe, aux colonies, non par le Parlement, mais par le chef de l'Etat, et que les décrets y jouent le rôle de lois : or les décrets peuvent être argués d'inconstitutionnalité ou frappés de recours pour excès de pouvoir, ce qui est impossible pour les lois proprement dites. Il s'en suit que le contrôle de la légalité ou de l'inconstitutionnalité des textes s'exerce aux colonies bien plus largement que dans la métropole. Il ne s'arrête que là où le Parlement est intervenu en légiférant directement ou en déclarant une loi applicable aux colonies ou à certaines d'entre elles.

Contrôle des tribunaux de tout ordre. — Le contrôle de la légalité ou de la constitutionnalité des décrets et arrêtés législatifs ou réglementaires appartient en premier lieu aux tribunaux de tout ordre, qui ont qualité pour déclarer non-avenu et refuser d'appliquer un texte illégal ou inconstitutionnel (5). Ce contrôle s'exerce sans contestation sur les décrets et arrêtés rendus en matière pénale (6) et en matière d'impôts (7). Mais il s'étend

(1) R. 1922, 1, 538.
(2) R. 1924, 1, 107.
(3) R. 1926, 1, 655.
(4) Cpr. chap. VI, § 243.
(5) Tribunal de 1re instance de Tananarive, 7 juin 1919, R. 1920, 3, 207.
(6) Pour les décrets : Crim. rej. 14 mars 1907 (R. 1907, 3, 124: Décret du 9 juin 1896, juridiction des cours criminelles) ; 7 mai 1915 (R. 1915, 3, 126: Décret du 22 août 1914 sur la presse). — Pour les arrêtés : Justice de paix de Bien-Hoa, 5 mai 1900 (R. 1901, 3, 151: Arrêté sur les poids et mesures, déclaré illégal).
(7) Jurisprudence extrêmement nombreuse. V. les tables du Recueil 1898-1910 et 1911-1920, aux mots Consommation (Droits de), Douanes, Octroi de mer, Taxes et contributions.

aussi aux décrets et arrêtés rendus en toute matière (1). Un arrêt de cassation de la Chambre civile du 27 avril 1926 (2) a déclaré illégaux deux articles de l'arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 16 mars 1910 sur la procédure indigène, mais en justifiant la compétence de l'autorité judiciaire, pour contrôler la légalité de cet arrêté, sur cette considération qu'il s'agissait d'une matière touchant à la capacité des personnes (3). Cette restriction ne paraît pas fondée. Il appartient à tout juge, sollicité d'appliquer un texte législatif ou réglementaire, d'examiner si ce texte n'est pas contraire à un autre texte également législatif ou réglementaire, émanant d'une autorité supérieure. Le principe de la « séparation des pouvoirs », qui oblige les tribunaux judiciaires à surseoir à statuer lorsque s'élève une question de légalité, est spécial aux actes administratifs.

Les tribunaux de tout ordre sont également compétents pour interpréter les actes législatifs ou réglementaires, décrets ou arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux (4).

Recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. — En second lieu, les décrets et arrêtés législatifs ou réglementaires sont aujourd'hui sujets, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, au recours pour excès de pouvoir, même en matière

---

(1) Pour les décrets : Req. rej. 21 février 1923 (R. 1923, 3, 25, Décret du 30 août 1908 sur les réquisitions militaires) ; Req. rej. 22 juillet 1919 (R. 1919, 3, 168, Décret du 10 septembre 1899 sur les élections dans l'Inde) ; Civ. cass. 10 juin 1912 (R. 1912, 3, 207, Décret du 31 mai 1902 sur la propriété aux îles Marquises); Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909 (R. 1909, 3, 182: Décret du 24 juillet 1906 sur l'immatriculation) ; Conseil d'Etat, 7 décembre 1920 (R. 1921, 3, 185: Décret du 28 janvier 1903 sur les pensions). — Pour les arrêtés : Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 20 janvier 1899 (R. 1899, 3, 147: Arrêté du 31 décembre 1891 instituant une municipalité à Hanoï) ; Même Cour, 11 octobre 1918 (R. 1919, 3, 133: Arrêté du 6 février 1818 sur les courtiers de commerce) ; Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 15 janvier 1919 (R. 1919, 3, 254: Arrêté du 25 novembre 1912 sur les commissaires priseurs); Cour d'appel de Madagascar, 9 juillet 1915 (R. 1916, 3, 110: Arrêté du 13 décembre 1906 sur les tribunaux indigènes) ; Cour d'appel de Saigon, 1er mars 1923 et 20 novembre 1924 (R. 1923, 3, 68, et 1925, 3, 191: Arrêté du 16 mars 1910 sur la procédure indigène) ; Conseil d'Etat, 25 février 1916 (R. 1916 3, 116: Arrêté du 18 septembre 1913 sur l'indemnité de déplacement). Ce dernier arrêt a été rendu sur un recours pour excès de pouvoir : mais ce recours ne portait pas sur l'arrêté dont le Conseil d'Etat a reconnu la légalité.

(2) R. 1926, 3, 166.

(3) Deux arrêts du Tribunal des conflits des 29 juillet 1916 (au recueil Lebon, p. 338) et 16 juin 1923 (*ibid.*, p. 498) ont dénié à l'autorité judiciaire le droit d'apprécier la légalité d'arrêtés ministériels réglementaires, déterminant les conditions de délai et de responsabilité des transports par chemin de fer effectués pendant la guerre. Ces arrêts sont contraires à toute la jurisprudence antérieure (V. la note sous l'arrêt de la Chambre civile cité au texte). La Cour de cassation a adopté une doctrine mixte, en réaction sur celle du Tribunal des conflits, mais fondée sur une distinction difficilement soutenable, qui ne s'explique que par une survivance de doctrines anciennes aujourd'hui abandonnées.

(4) Civ. cass. 9 février 1921 (R. 1921, 3, 22: Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 17 février 1911 sur le pilotage) ; 12 avril 1921 (R. 1921, 3, 113: Arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 31 mai 1904 sur le pilotage) ; Req. rej. 12 décembre 1922 (R. 1922, 3, 215: Arrêté du gouverneur général de Madagascar du 11 août 1916 sur la réquisition des cuirs). — V. aussi Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 1er décembre 1916 (R. 1917, 3, 249).

pénale ou en matière fiscale (1). Les décrets législatifs et réglementaires rendus par le chef de l'État sont donc susceptibles de recours pour excès de pouvoir (2). L'excès de pouvoir ne peut d'ailleurs résulter, au fond, que de la violation d'une loi, un décret pouvant toujours être abrogé ou modifié, même implicitement, par un décret ultérieur (3).

A plus forte raison le recours pour excès de pouvoir est-il recevable contre les arrêtés législatifs ou réglementaires des gouverneurs ou gouverneurs généraux. Les exemples abondent (4), et le Conseil d'État a même eu l'occasion de s'expliquer sur la recevabilité du recours (5).

Recours en indemnité. — Le principe que les actes législatifs ou réglementaires ne peuvent donner lieu à aucune indemnité, tenant au fond et non à la forme, s'applique aux décrets et aux arrêtés aussi bien qu'aux lois proprement dites. Toutefois, lorsqu'un acte de caractère législatif ou réglementaire porte atteinte à un contrat passé par la même autorité publique qui édicte ce décret ou cet arrêté, la violation du contrat peut donner ouverture à une action en dommages-intérêts (6).

(1) On sait que cette jurisprudence remonte, pour les actes législatifs ou réglementaires en général, à un arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 1907 (au recueil Lebon, p. 913), et pour les décrets ou arrêtés établissant des taxes, à un arrêt du 1er mars 1918 (au recueil Lebon, p. 209). En matière coloniale, v. Conseil d'État, 6 juin 1913 (R. 1913, 3, 221) ; 25 novembre 1915 (R. 1926, 3, 60).

(2) Jusqu'en 1907, le Conseil d'État, conformément à la jurisprudence, déclarait non recevable un recours formé contre un décret de caractère législatif (Arrêt du 16 novembre 1894, au recueil Lebon, p. 593), ou décidait que le décret ne faisait pas obstacle à ce que les parties poursuivissent leurs droits devant l'autorité compétente (arrêt du 5 juillet 1907, R. 1907, 3, 195). Mais dès 1908, il ne faisait pas difficulté de statuer au fond sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre des décrets créant ou supprimant des colonies, organisant leur gouvernement et leur budget, et déterminant les pouvoirs de leurs représentants, ayant par conséquent au premier chef le caractère législatif (arrêt du 19 mai 1908, R. 1908, 3, 209). Un arrêt du 6 août 1915 (R. 1915, 3, 176), rejette aussi au fond le recours dirigé contre le décret du 8 octobre 1911, qui impose à certains fonctionnaires de l'Indo-Chine l'étude des langues indigènes. V. aussi, pour l'Algérie, Conseil d'État, 18 février 1910 (au recueil Lebon, p. 130); 7 mai 1924, (*ibid.*, p. 441).

(3) Conseil d'État, 20 février 1914 (R. 1914, 3, 101); 8 février 1918 (R. 1918, 3, 55); 2 novembre 1918 (R. 1919, 3, 21), et beaucoup d'autres.

(4) V. p. ex. Conseil d'État 18 mars 1898 (R. 1898, 3, 38); 29 juillet 1910 (R. 1910, 3, 207 et 208); 15 mars 1912 (R. 1912, 3, 142); 27 novembre 1918 (R. 1919, 3, 12); 25 janvier 1919 (R. 1919, 3, 261); 17 mars 1922 (R. 1922, 3, 203) ; 21 mai 1926 (R. 1927, 3, 4).

(5) Conseil d'État, 9 mai 1913 (R. 1913, 3, 190).

(6) Conseil d'État, 5 juillet 1907 (R. 1907, 3, 197).

CHAPITRE IV

DROIT PUBLIC COLONIAL

par M. DARESTE

SECTION Ire.

Historique.

§ 143

Sources. — Il n'existe, aux colonies, d'autre droit public que celui qui résulte des textes qui y sont applicables. Nul n'est fondé à invoquer un principe non écrit ou une loi métropolitaine qui n'a pas été expressément étendue à la colonie où il se trouve (1).

Constitutions. — Parmi les textes métropolitains applicables aux colonies, faut-il compter les diverses constitutions qui ont régi la France, et qui contiennent presque toutes d'importants principes de droit public ? Toutes les constitutions, sauf celle de l'an III, ont décidé que les colonies seraient régies par des lois particulières. Mais si cette disposition exclut l'application aux colonies des lois métropolitaines, elle n'empêche pas l'application de la constitution elle-même, qui est nécessairement faite pour l'ensemble du territoire et des possessions françaises ; la preuve en est, précisément, qu'elle détermine le statut des colonies et la législation qui les régit. Mais il peut résulter du texte même de la constitution qu'elle n'est faite que pour la métropole. C'est le cas de la constitution de l'an VIII, de la charte de 1814 et de 1830, et de la constitution de 1852 (2). Il en est autrement de la constitution de 1848 et des lois organiques de 1875. L'article 109 de la constitution de 1848, élaborée par une assemblée qui comprenait des députés d'Algérie et des colonies, déclarait le territoire algérien et colonial territoire français. Il ajoutait, il est vrai, que ce territoire serait régi par des lois particulières, jusqu'à ce qu'une loi spéciale l'eût placé sous le régime de la présente constitution. Mais déjà la loi électorale du 15 mars 1849 contenait quatre articles (75 à 78) relatifs aux élections qui auraient lieu

(1) Pourtant, aux colonies comme en France, il est arrivé à la Cour de cassation de casser des arrêts ou jugements sans relever la violation d'un texte précis, lorsque celle des principes les plus élémentaires était exorbitante. Tel est le cas, par exemple, d'un arrêt où la même personne avait été juge et partie (Civ. cass. 15 nov. 1911, R. 1912, 3, 43).

(2) Aux termes de l'article 91 de la constitution de l'an VIII, « le régime des colonies françaises est déterminé par des lois particulières ». Il ne s'agit donc pas seulement de la législation, mais du statut ou de la constitution. Les colonies n'étaient d'ailleurs représentées dans aucun des grands corps de l'Etat. L'article 73 de la charte de 1814 portait que les colonies seraient régies par des « lois et règlements particuliers », ce qui signifiait certainement que les colonies n'étaient

dans cinq colonies pour le Président de la République et pour l'Assemblée nationale, Quant aux lois de 1875, elles prévoient, par des dispositions réitérées, l'élection des sénateurs et des députés par quatre colonies, portées à sept par la loi du 16 juin 1885. Si le sénatus-consulte du 3 mai 1854 est resté en vigueur (1), c'est à l'état de simple loi, qui n'empêche pas le Parlement de légiférer pour les colonies toutes les fois qu'il le juge utile. Les lois constitutionnelles actuelles, comme la constitution de 1848, sont donc faites aussi bien pour les colonies que pour la métropole.

Cette considération aurait pu avoir des conséquences importantes sous le régime de la constitution de 1848, qui avait été votée et rédigée de telle sorte que la constitutionnalité des lois elles-mêmes aurait pu être discutée devant les tribunaux (2). Aux colonies, qui étaient alors en majeure partie régies par des décrets et des arrêtés des commissaires de la République, l'examen de la constitutionnalité de ces textes aurait fait beaucoup moins de difficulté encore. La constitution contenait une déclaration des droits qui aurait ouvert un large champ aux recours pour inconstitutionnalité. Mais elle n'a eu qu'une durée trop éphémère pour que ce contrôle ait pu s'exercer. Les lois constitutionnelles actuelles peuvent, en théorie, permettre l'examen de la constitutionnalité des lois, si on admet que le Congrès est une assemblée supérieure aux deux chambres du Parlement (3). La question, en tous cas, ne ferait pas de doute pour les décrets qui régissent les colonies. Mais ce principe n'a aucune application pratique, les lois de 1875 ne contenant aucune déclaration des droits, aucune disposition de principe, ni aucune limitation du pouvoir législatif (4).

Le droit public colonial ne peut donc se fonder, — non plus d'ailleurs que le droit public métropolitain — sur aucun texte

---

pas comprises dans le régime constitutionnel. La monarchie s'attachait à l'ancien principe qui faisait des colonies un domaine particulier régi par ordonnances. On sait que sous la Restauration aucune loi n'a été rendue pour les colonies, et les ordonnances organiques de Charles X continnent des dispositions qui reproduisent celles de la Charte. Sous le gouvernement de juillet et sous le second Empire, les lois du 21 avril 1833 et le sénatus-consulte du 3 mai 1854 sont de véritables constitutions coloniales : la constitution du 14 janvier 1852 le déclarait d'ailleurs expressément à l'article 27. Aucune de ces constitutions n'admettait la représentation des colonies au Parlement. - V. le chap. III (Législation), §§ 93 et 94.

(1) V. le chapitre III (Législation), § 98, p. 235.

(2) On commençait à s'en rendre compte (Crim. rej. 15 mars 1851, B. cr. 100, p. 156) lorsque la constitution disparut.

(3) V. P. Dareste : Les voies de recours contre les actes de la puissance publique, ch. IV, § 46, p. 161.

(4) Peut-être faut-il faire exception pour celles des dipositions de ces lois qui font allusion à une institution existante et lui font jouer un rôle dans le mécanisme constitutionnel. Ainsi la loi du 24 février 1875 (art. 4) et la loi du 9 décembre 1884 (art. 6), comprennent, parmi les membres du corps électoral appelé à élire le sénateur de l'Inde française, les membres du conseil colonial et des conseils locaux, et ceux des conseils municipaux, notamment de Pondichéry et de Karikal, qui élisent un nombre déterminé de délégués. Le conseil colonial a été transformé, par décret du 25 janvier 1879, en conseil général, qui a sans difficulté hérité des attributions du premier. Mais les conseils locaux des divers Etablissements, réduits par décret du 12 juillet 1887 à un rôle consultatif, n'ont vraisemblablement été maintenus que pour ne pas faire échec aux lois constitutionnelles qui donnent à leurs membres des attributions électorales.

constitutionnel. Il est admis, il est vrai, en doctrine et en jurisprudence, que les dispositions des constitutions successives qui n'ont pas été nécessairement ou implicitement abrogées restent en vigueur, avec la valeur de simples lois, mais ce principe, qui ne s'est guère appliqué qu'à l'article 75 de la constitution de l'an VIII (aujourd'hui abrogé), ou aux articles 5 et 6 de la constitution de 1848 (abolition de la peine de mort en matière politique et de l'esclavage), se fondait sur le caractère « administratif » de ces dispositions : considération bien élastique, sur laquelle il serait difficile d'asseoir une théorie. En tous cas, si les seules dispositions subsistantes de ces constitutions sont précisément celles qui ne sont pas constitutionnelles, il est sans intéret d'en faire ici la recherche.

Donc, comme dans la métropole, le droit public, aux colonies, ne se fonde que sur des textes législatifs.

SECTION II.

Droits et libertés.

§ 144

Abolition de l'esclavage. — Le décret du 17 avril 1848 a déclaré l'esclavage entièrement aboli dans toutes les colonies et possessions françaises. L'article 6 de la constitution du 4 novembre 1848 a accentué ce principe en décidant que « l'esclavage ne peut exister sur aucune terre française », ce qui le rend impossible même dans les colonies devenues territoires français postérieurement à cette date.

L'article 7 du décret du 27 avril 1848 étend aux colonies et possessions françaises le très ancien principe, qui veut que le sol de la France affranchisse l'esclavage qui le touche.

L'article 8 interdit aux français de posséder, d'acheter ou de vendre des esclaves, même en pays étranger, sous peine de perdre la qualité de citoyen français. Le délai de 3 ans, accordé aux possesseurs d'esclaves pour se conformer à cette disposition, avait été porté à 10 ans par loi du 11 février 1851.

Une loi du 19 janvier 1849 a alloué une indemnité aux colons français dépossédés par l'affranchissement des esclaves.

Liberté personnelle. — La liberté personnelle se trouve garantie, dans les anciennes colonies, par les décrets des 7 et 15 novembre 1879 et 26 février 1880, qui ont abrogé les dispositions des ordonnances et décrets conférant des pouvoirs extraordinaires aux gouverneurs de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, du Sénégal, de l'Inde, de l'Océanie, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Nouvelle-Calédonie. Les pouvoirs extraordinaires résultaient, aux Antilles et à la Réunion, des articles 75 à 78 et 81 de l'ordonnance du 9 février 1827, 72 à 75 et 78 de l'ordonnance du 21 août 1925, à la Guyane, au Sénégal,

dans l'Inde et à Saint-Pierre-et-Miquelon, des articles correspondants des ordonnances organiques des 27 août 1828, 23 juillet et 7 septembre 1840 et 18 septembre 1844 ; à la Nouvelle-Calédonie, des articles 79 à 82 du décret du 12 décembre 1874 ; en Océanie, de l'article 6 de l'ordonnance du 28 avril 1843, rendu pour les Marquises, et étendue à tous les Établissements français par le décret du 14 juillet 1860 (1).

Pouvoirs extraordinaires des gouverneurs. — Les articles abrogés permettaient au gouverneur d'exclure une personne d'un des cantons de la colonie, de la mettre en surveillance dans un canton déterminé, et enfin de l'expulser de la colonie pour un temps ou à perpétuité. Le gouverneur pouvait également refuser l'admission dans la colonie des individus dont la présence y était jugée dangereuse. Il pouvait refuser aux individus signalés par leur mauvaise conduite le droit de tenir des boutiques, échoppes ou cantines. Enfin il pouvait suspendre provisoirement les fonctionnaires, et même leur interdire la résidence du chef-lieu ou leur assigner un canton pour leur résidence pendant le temps de la suspension. Toutes ces mesures pouvaient faire l'objet d'un recours gracieux auprès du ministre, et il est vraisemblable qu'en ouvrant ce recours, le législateur avait entendu fermer toute autre voie de recours, judiciaire ou administrative, ainsi que toute action en dommages-intérêts (2).

Les décrets de 1879-80 ne laissent au gouverneur que le droit de suspendre provisoirement les fonctionnaires, et les droits appartenant aux préfets en vertu de la législation métropolitaine sur les cafés, cabarets et débits de boissons.

Mesures de haute police. — L'article 45 de l'ordonnance de 1827 (43 de celle de 1825) investissait en outre les gouverneurs du droit de prendre des mesures de haute police, notamment de mander devant eux tout individu, de l'arrêter, et de l'interroger, à condition de le remettre dans les 24 heures à la justice (3). Cet article, reproduit par les autres ordonnances et décrets, n'est pas compris dans l'abrogation prononcée par les décrets de 1879-80. Pourtant il n'est pas reproduit par le décret du 28 décembre 1885 sur le gouvernement de l'Océanie (4). Il subsiste donc, et attribue aux gouverneurs un pouvoir assurément exorbitant du droit commun. L'obligation imposée au gou-

(1) A Taïti, le traité établissant le protectorat, du 8 septembre 1842, tout en déclarant que « la liberté individuelle était garantie », autorisait le gouvernement local à y porter atteinte sur ordre écrit et motivé du consul, après délibération et sur une décision prise à l'unanimité. Pouvaient être expulsés, dans les mêmes conditions, les blancs qui n'étaient ni pourvus d'un certificat de nationalité ni reconnus par leur consul, ou qui cherchaient à troubler l'ordre établi.

(2) Aucune décision de l'époque ne paraît avoir statué sur la question. V. Conseil d'Etat, 12 décembre 1884, p. 894, et la note résumant les conclusions du commissaire du gouvernement.

(3) Le texte ajoutait : « sauf le cas où il est procédé contre lui extra-judiciairement, conformément à l'article 75 ». C'est l'article abrogé.

(4) En Nouvelle-Calédonie, l'article 78 du décret du 12 décembre 1874, qui reproduit les articles 43-45 des ordonnances de 1825-27, est placé au chapitre des pou-

verneur ou d'élargir dans les 24 heures la personne arrêtée, ou de la « faire remettre aux mains de la justice réglée », paraît bien donner compétence à l'autorité judiciaire pour contrôler l'exercice de ce pouvoir ; les recours administratifs seraient, en pareil cas, illusoires à raison des délais et de la distance.

A la Côte des Somalis, l'ordonnance du 18 septembre 1844, relative à Saint-Pierre-et-Miquelon, a été rendue applicable, précisément en ce qui concerne les pouvoirs du gouverneur, par décret du 18 juin 1844, rendu à une date à laquelle le chapitre des pouvoirs extraordinaires avait déjà été abrogé. Dans les gouvernements généraux, aucun texte n'attribue aux gouverneurs généraux ni aux lieutenants-gouverneurs (Sénégal excepté), de pouvoirs exceptionnels (1). La liberté individuelle y est garantie, comme dans la métropole, par les articles du code pénal.

Garantie de la liberté individuelle. — La liberté indivudelle est garantie, aux colonies, par les mêmes voies de recours que dans la métropole. Spécialement, les fonctionnaires coupables d'arrestations peuvent être condamnés à des dommages-intérêts envers les personnes arrêtées, sans pouvoir alléguer aucun « usage » pour se justifier (2).

Admission sur le territoire. — Droit d'expulsion. — Depuis peu d'années, les circonstances ont amené le gouvernement à subordonner à des conditions plus ou moins restrictives l'admission des étrangers et même des français sur le territoire de certaines colonies (3). Il a même paru nécessaire, dans les territoires à mandat du Cameroun et du Togo, d'armer les commissaires de la République de pouvoirs exceptionnels, et de les autoriser à expulser, par mesure de police, tout individu français ou étranger : c'est l'objet du décret du 15 juin 1927 (4), qui punit d'un emprisonnement de un à six mois l'infraction à un arrêté d'expulsion.

Dans les pays de protectorat de l'Indochine, la jurisprudence du Conseil d'Etat a reconnu le même pouvoir d'expulsion, en ce qui concerne les français, aux résidents supérieurs, à raison des attributions consulaires qu'ils tiennent du décret du 8 février 1886, l'article 82 de l'édit de juin 1778, toujours en vigueur en Orient et en Extrême-Orient, autorisant les consuls de France

---

voirs extraordinaires. Mais il n'est pas abrogé par le décret du 26 février 1880, car ce décret se borne à rendre applicable à la Nouvelle-Calédonie le décret du 7 novembre 1879, et ce dernier abroge, non pas les pouvoirs extraordinaires dans leur ensemble, mais certains articles déterminés des ordonnances, lesquels ne comprennent pas l'article 45 (43).

(1) En Cochinchine, aucun texte comparable aux ordonnances organiques des autres colonies n'a défini les pouvoirs du gouverneur.

(2) Crim. cass. 13 avril 1922 et 10 août 1923 (R. 1923, 3, 41 et 187).

(3) Afrique occidentale : Décrets des 1er août 1921 (R. 1922, 1, 32), 28 avril 1923 (R. 1923, 1, 559), 24 janvier 1925 (R. 1925, 1, 241), 5 mars 1927 (R. 1927, 1, 204), 26 juillet 1927 (R. 1927, 1, 762). — Madagascar : Décrets des 26 août 1925 (R. 1926, 1, 201) et 9 juin 1927 (R. 1927, 1, 584). — Cameroun et Togo : Décret du 30 octobre 1926 (R. 1927, 1, 70). — Il est fait abstraction ici des textes concernant l'immigration des asiatiques et autres indigènes. -- V. plus loin §§ 157-8.

(4) R. 1928, 1, 152.

à « faire arrêter et renvoyer en France, par le premier navire de la nation, tout français qui, par sa mauvaise conduite et ses intrigues, pourrait être nuisible au bien général ». Un arrêt du Conseil d'État du 8 août 1888 a appliqué ce principe au résident général en Annam et au Tonkin (1). Un récent arrêt du 4 décembre 1925 a jugé de même en ce qui concerne le résident général en Tunisie (2).

L'établissement des français et des étrangers dans les colonies et le droit d'expulsion des gouverneurs à l'égard de ces derniers sera examiné plus loin (3).

§ 145

Débits de boissons. — Les décrets de 1897 et 1880, qui ont mis fin aux pouvoirs extraordinaires des gouverneurs, ont abrogé notamment, comme on l'a vu plus haut, les dispositions qui attribuaient aux gouverneurs le droit d'autoriser, et même celui de fermer discrétionnairement, les cafés, cabarets et débits de boissons, et rendu applicable aux colonies qu'ils visent la législation métropolitaine alors en vigueur sur ces établissements. La législation métropolitaine résultait à cette époque du décret-loi du 29 décembre 1851, qui donnait à l'autorité administrative les mêmes droits d'autorisation et de fermeture, et qui avait été rendue applicable aux colonies (y compris même la Cochinchine, non comprise dans l'énumération des décrets de 1879-80) par le décret du 30 août 1873. L'abrogation des pouvoirs exraordinaires des gouverneurs n'aurait donc été que théorique, si, à ce moment même, un projet de loi n'avait été en préparation sur les débits de boissons, projet qui est devenu la loi du 17 juillet 1880, rendue applicable, par le décret du 2 janvier 1884, aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, de l'Inde, de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Sénégal, des Iles Mayotte et Nossi-Bé, et par le décret du 9 mai 1884 à la Cochinchine. Cette loi abroge le décret de 1851, et substitue au régime de l'autorisation celui de la déclaration. La fermeture des débits ne peut plus être prononcée : certaines condamnations entraînent seulement l'incapacité perpétuelle ou temporaire pour le débitant d'exercer son industrie, mais non l'interdiction de vendre son fonds.

Les colonies auxquelles ne s'appliquait pas le décret du 2 janvier 1884 (Nouvelle-Calédonie, Océanie, Côte des Somalis, Madagascar, Afrique équatoriale), ont continué à appliquer le régime de l'autorisation, et de la fermeture pour raison de sûreté, d'hygiène et d'ordre public (4).

---

(1) Recueil Lebon, p. 725.
(2) R. 1928, 3, 2.
(3) V. § 157 et suiv.
(4) Nouvelle-Calédonie : Arrêté du gouverneur du 13 août 1879, modifié le 6 décembre 1912 (R. 1913, 1, 855) ; Décret du 22 mai 1913 (R. 1913, 1, 875). — Océanie : Décret du 21 janvier 1904, modifié le 3 mars 1918 (R. 1918, 1, 244) ; et le 27 juillet 1926 (R. 1926, 1, 792). — Côte des Somalis : Arrêté du gouverneur du 14 septembre 1921 (R. 1922, 1, 724). — Madagascar : Décrets des 13 décembre 1902 (R. 1903, 1, 52), modifié le 14 août 1912 (R. 1913, 1, 51) ; 9 octobre 1913 (R. 1914, 1, 21) et 17 janvier 1920 (R. 1920, 1, 605). — Afrique équatoriale : Arrêté du 1er octobre 1919 (R. 1920, 1, 145).

Dans les autres colonies, soumises au régime de la loi du 17 juillet 1880, mais où la loi modificative du 9 novembre 1915 n'a jamais été introduite, une réaction très vive s'est manifestée au cours de ces dernières années, dans le sens du retour pur et simple au régime de 1851. Il convient de signaler le décret du 29 janvier 1919 pour l'Indochine (1), ceux des 30 juillet 1924 et 29 avril 1925 pour Saint-Pierre-et-Miquelon (2) ceux des 18 octobre 1925, 22 mars 1927 et 30 janvier 1929 pour le Cameroun (3), et celui du 19 février 1927 pour l'Afrique occidentale (4). La législation de l'alcool sera, d'ailleurs, examinée en détail, au chapitre XVIII.

§ 146

Exercice du commerce et de l'industrie par l'administration. — Aux colonies comme dans la métropole, il n'appartient pas à l'administration de faire concurrence à l'industrie privée, en entreprenant une fabrication ou un commerce, ou en exerçant, par ses fonctionnaires, une profession libérale (5). Il doit cependant être fait exception à ce principe toutes les fois que l'industrie privée est insuffisante, et qu'il s'agit de fournir un produit indispensable à l'alimentation ou à l'hygiène publiques (6) ou d'organiser un service médical gratuit à l'usage exclusif des officiers et fonctionnaires (7), ou un hôtel pour le logement des fonctionnaires et colons de passage (8).

§ 147

Presse. — Le régime de la presse, à l'origine, a été, aux colonies, celui du pouvoir discrétionnaire des gouverneurs. Profession d'imprimeur subordonnée à la condition d'une « commission » ; journaux et publications périodiques soumis à une autorisation toujours révocable ; censure pour toutes les autres publications sans exception (9). Un trait caractéristique de l'époque est que ces pouvoirs des gouverneurs n'étaient pas placés au chapitre des pouvoirs extraordinaires. Au Sénégal, un décret du 31 mai 1856 avait rendu applicables un grand nombre d'articles des lois des 17 et 26 mai 1919 et les articles 3, 6 et 7 de la loi du 17 mai 1848. Mais l'ordonnance du 7 septembre 1840 sur le gouvernement de

(1) R. 1919, 1, 558.
(2) R. 1924, 1, 689 et 1925, 1, 586.
(3) R. 1926. 1, 299, 1927, 1, 206, et 1929, 1, 332.
(4) R. 1927, 1, 761.
(5) V. pour la métropole, Conseil d'Etat, 29 mars 1901 (au Recueil Lebon, p. 332), 26 juillet 1907 (*ibid.*, p. 727) et 9 juillet 1909 (*ibid.*, p. 673).
(6) Par exemple, la glace (Conseil d'Etat, 11 avril 1919, R. 1919, 3, 90).
(7) Par exemple, un service dentaire (Conseil d'Etat, 20 février 1920, R. 1920, 3, 30).
(8) Conseil d'Etat, 21 novembre 1923 (R. 1924, 3, 29).
(9) Ordonnance de 1825 (Bourbon), art. 42 ; ordonnance de 1827 (Antilles, art. 44) ; ordonnance de 1828 (Guyane), art. 43 ; ordonnance de 1840 (Inde), art. 26.

cette colonie ne contenait aucune disposition sur la presse, non plus que le décret du 1er janvier 1863, dont l'article 5 définissait les pouvoirs du gouverneur de la Cochinchine, et l'ordonnance du 18 septembre 1844 sur le gouvernement de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Un décret du 5 juillet 1863, sur le régime de la presse aux Antilles et à la Réunion, avait bien aboli la censure et remplacé, pour les écrits autres que les journaux, l'autorisation par la déclaration ; mais les journaux et écrits périodiques restaient soumis à l'autorisation, au cautionnement, à la signature obligatoire, aux communiqués, au délit de fausses nouvelles, et enfin au régime des avertissements, dont le second pouvait entraîner la suspension pour deux mois.

L'assimilation de la législation coloniale à la législation métropolitaine commença avec les décrets des 18 février et 2 mars 1880, qui rendirent en partie applicables aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, au Sénégal, à l'Inde, à la Cochinchine et à Saint-Pierre-et-Miquelon les lois des 11 mai 1868 et 9 mars 1878. Le régime des avertissements était supprimé.

Un an après, la loi du 29 juillet 1881 sur la presse se déclarait, par son article 69, applicable aux colonies, sans distinction ni restriction (1). Cette loi était complétée par un décret du 14 mars 1882, qui substituait aux cours d'assises, dans les colonies autres que les Antilles et la Réunion, la juridiction des tribunaux criminels composés conformément aux ordonnances et décrets sur l'organisation judiciaire en vigueur.

Les lois qui, dans la métropole, ont complété ou modifié celle du 29 juillet 1881, soit celles des 19 mars 1889, 16 mars et 12 décembre 1893, 28 juillet 1894, 3 avril 1896, 27 juilllet 1902, 4 juillet 1908, 8 février 1911 et 29 septembre 1919, ont été étendues, par divers décrets qui ne visent pas tous les mêmes textes, à la Guyane, à l'Indochine, à l'Afrique occidentale, à la Martinique et au Cameroun, ou même à l'ensemble des colonies (2).

---

(1) Mais non aux pays de protectorats de l'Indochine, qui n'y avaient été soumis que par les décrets y rendant applicable la législation de la Cochinchine. Il s'en suivait que dans ces pays la loi de 1881 n'avait que la valeur d'un décret (V. plus bas p. 350). Le régime de la presse y est aujourd'hui réglementé par le décret du 4 octobre 1927 (V. *ibid.*).

(2) *Loi du* 19 *mars* 1889 (annonces sur la voie publique) : application à l'Indochine (D. 18 sept. 1903, R. 1909, 1, 373). — *Loi du* 16 *mars* 1893 (modification des articles 45, 47 et 60 de la loi de 1881) : application à la Guyane (D. 13 mai 1902, R. 1902, 1, 319), à l'Indochine (D. 19 oct. 1905, 1906, 1, 36), à l'Inde (D. 19 mars 1912, R. 1912, 1, 363) et à la Martinique (D. 20 mars 1926, R. 1926, 1, 317). — *Loi du* 12 *décembre* 1893 (modification des articles 24, 25 et 49 de la même loi) : application à la Guyane, à l'Indochine et à l'Inde (décrets précités), à l'Afrique occidentale (D. 12 avril 1923, R. 1923, 1, 558), au Cameroun (D. 27 oct. 1923, R. 1924, 1, 34) et à la Martinique (décret précité). — *Loi du* 28 *juillet* 1894 (menées anarchistes) : application à l'Indochine, à l'Afrique occidentale, au Cameroun et à la Martinique (décrets précités). — *Loi du* 3 *avril* 1896 (application de l'art. 368 du code d'instruction criminelle en matière de presse) : application à l'Inde et à la Martinique (décrets précités). — *Loi du* 27 *juillet* 1902 (affichage sur les monuments) : application à l'Indochine (décret précité). — *Lois du* 4 *juillet* 1908 (modification des articles 61 et 62) : application à l'Indochine (D. 31 déc. 1908,

Dès la fin du XIXe siècle, les inconvénients de l'application intégrale aux colonies de la législation métropolitaine commencèrent à se faire sentir. Cette application résultant d'une loi, il ne pouvait être dérogé à cette loi par un décret ; mais comme l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 portait que « la circulation en France des journaux ou écrits périodiques publiés à l'étranger ne pourra être interdite que par une décision spéciale en conseil des ministres », le gouvernement s'est autorisé de ce texte pour transporter aux gouverneurs et gouverneurs généraux les pouvoirs du conseil des ministres, et même pour assimiler les journaux écrits en langue étrangère aux journaux publiés à l'étranger (1). Tel est l'objet du décret du 30 décembre 1898 rendu pour l'Indochine (2), qui, de plus, érige en délit le fait d'excitation des indigènes ou des asiatiques étrangers à la révolte contre l'autorité française, commise par des européens ou assimilés, et le fait de mise en vente, de distribution ou d'exposition, par les européens ou assimilés, de dessins, gravures, peintures, emblèmes ou images de nature à porter atteinte au respect dû à l'autorité française. Un décret identique était rendu, le 16 février 1901, pour Madagascar (3).

En Afrique occidentale, des dispositions semblables ont été prises par décrets des 4 août 1921 et 27 mars 1928 (4)

En Afrique équatoriale, les mêmes dispositions sont reproduites

---

R. 1909, 1, 279), à l'Inde (décret précité), à Saint-Pierre-et-Miquelon (D. 18 févr. 1913, R. 1913, 1, 496) et à la Martinique (décret précité). — *Loi du 8 février* 1911 (droit de récusation, article additionnel) : application à la Martinique (décret précité). — *Loi du 29 septembre* 1919 (modification des articles 13 et 14) : application à toutes les colonies et pays de protectorat (D. 6 nov. 1919, R. 1920, 1, 211).

(1) Cette dernière disposition est conforme à la loi du 22 juillet 1895, qui modifie dans le même sens, pour la métropole, l'article 14 de la loi de 1881, mais qui n'est pas applicable aux colonies. Elle peut se justifier par cette considération, et aussi à raison des pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux en matière de haute police et en matière de législation indigène.

(2) R. 1899, 1. 67. — Ce décret s'appliquait à toute l'Indochine, bien que la Cochinchine seule fût soumise au régime de la loi de 1881. — La légalité en a été reconnue par la Cour d'appel de Hanoï (arrêt du 6 mars 1923, R. 1923, 3, 129), et par le Conseil d'Etat (arrêt du 28 décembre 1928, R. 1929, 3, 63), contrairement à un jugement du tribunal de 1re instance de Hanoï du 28 octobre 1909 (R. 1910, 3, 132, et la note critique). Toutefois, le Conseil d'Etat n'a reconnu cette validité que pour le Tonkin, en se fondant sur ce que la loi de 1881 n'a en pays de protectorat que la valeur d'un décret. La Cour de Hanoï, tout en faisant valoir le même argument, concluait aussi à la validité du décret par un motif plus général et qui s'appliquait même à la Cochinchine, en alléguant que ce décret n'avait pas à proprement parler modifié la loi de 1881, mais en avait comblé les lacunes (V. dans le même sens, à propos du décret du 22 août 1914 sur les indiscrétions en temps de guerre, Crim. rej. 7 mai 1915, R. 1915, 3, 126).

(3) R. 1904, 1, 342. — Un décret du 15 septembre 1927 (R. 1927, 1, 860) avait étendu la prohibition même aux écrits non périodiques, et avait renforcé les pénalités en y ajoutant notamment l'interdiction des séjour. Ce décret, dont la légalité a été discutée, mais qui a été reconnu valable par la Chambre criminelle (arrêt du 25 mars 1929, R. 1929, 3, 159), a été abrogé par un décret du 18 décembre 1928 (R. 1929, 1, 254), à raison du dépôt d'un projet de loi sur la matière.

(4) R. 1922, 1, 36, et 1928, 1, 435.

par un décret du 30 septembre 1921 (1) et en Nouvelle-Calédonie, par un décret du 29 décembre 1922 (2).

La loi du 29 juillet 1881 n'était applicable, de par son article 69, qu'aux colonies alors existantes. Elle ne l'était donc ni aux pays de protectorat, ni aux territoires à mandat. Cette lacune a été comblée par trois décrets : — celui du 29 décembre 1922 pour le Togo (3), appliquant au territoire la loi de 1881, mais en y ajoutant les mêmes dispositions spéciales que le décret du 30 décembre 1898 ; — celui du 17 octobre 1923 pour le Cameroun (4), conçu dans les mêmes termes ; — et celui du 4 octobre 1927, rendu pour l'Indochine, Cochinchine exceptée (5), en vertu de délégations spéciales consenties au Président de la République par les souverains de l'Annam et du Cambodge. Ce décret, en 27 articles, modifié par deux décrets des 4 février et 20 juin 1928 (6), est un abrégé de la loi de 1881, fondé par conséquent sur le principe de la liberté et de la déclaration, mais reproduisant les dispositions du décret de 1898. Il a été rendu applicable aux protégés français du Tonkin par arrêté du résident supérieur du 10 janvier 1928 (7), et à ceux de l'Annam par arrêté du résident supérieur du 20 décembre 1927 (8).

La légalité des décrets rendus pour l'Indochine, en matière de presse, spécialement du décret précité du 30 décembre 1898, — et aussi de celui du 22 août 1914 (9), réprimant les indiscrétions de la presse en temps de guerre, a été contestée, par le motif qu'un décret n'avait pu modifier une loi. En ce qui concerne les pays de l'Indochine autres que la Cochinchine, l'argument ne porte pas, car, si la loi du 27 juillet 1881, aux termes de son article 69, est applicable aux colonies, cette disposition ne peut s'appliquer qu'à la Cochinchine, seule possession de la France à cette époque. Au Tonkin, spécialement, cette loi n'est devenue applicable qu'en vertu des décrets des 8 septembre 1888 et 28 février 1890; elle n'y a donc que la valeur d'un décret (10). Pour la Cochinchine, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé à deux reprises qu'un décret avait pu valablement définir et réprimer, en matière de presse, une infraction nouvelle, lorsqu'il n'apportait aucune modification au texte de la loi (11). En ce qui concerne le

(1) R. 1922, 1, 29.
(2) R. 1923, 1, 195.
(3) R. 1923, 1, 169.
(4) R. 1924, p. 34.
(5) R. 1928, 1, 43. — Un décret du 20 juin 1928 (R. 1928, 1, 605), modifiant l'article 13, a étendu aux disques ou rouleaux phonographiques les interdictions prononcées contre les publications contraires à l'autorité française. — Un décret du 4 février 1928 (R. 1928, 1, 195) règle spécialement l'application du décret du 4 octobre 1927 aux protégés de l'Annam (V. aussi l'arrêté du résident supérieur de l'Annam du 20 décembre 1927, R. 1929, 1, 498, et ceux des résidents supérieurs du Cambodge et du Tonkin des 2 et 10 janvier 1928 (R. 1929, 1, 499 et 515).
(6) R. 1928, 1, 195 et 605.
(7) R. 1929, 1, 515.
(8) R. 1929, 1, 498.
(9) R. 1915, 1, 17.
(10) Conseil d'Etat, 28 décembre 1928 (R. 1929, 3, 63).
(11) Crim. rej. 7 mai 1915 (R. 1915, 3, 126) ; 11 mai 1929 (R. 1930, 3, 76).

décret du 30 décembre 1898, qui attribue de nouveaux pouvoirs au gouverneur général et modifie la compétence, la question était plus délicate (1).

Un arrêté du gouverneur général du 3 janvier 1928 (2) a déterminé les modalités du dépôt légal, ainsi que les règles d'affichage et d'exercice de la profession de colporteur et de distributeur sur la voie publique.

§ 148

Liberté de réunion. — La liberté de réunion était aussi entièrement méconnue que celle de la presse par les ordonnances de 1825, 1827, 1828, pour les Antilles, la Réunion et la Guyane, dont les dispositions avaient passé dans celle de 1840 et de 1844 pour l'Inde, le Sénégal, et Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article 43 (45) des ordonnances de 1825-27, reproduit par toutes les autres, et ensuite par celles de 1874 et de 1885 pour la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie, portait que « le gouverneur interdit ou dissout les réunions ou assemblées qui peuvent troubler l'ordre public, s'oppose aux adresses collectives et autres du même genre, quel qu'en soit l'objet, et réprime toute entreprise qui tend à affaiblir le respect dû aux dépositaires de l'autorité ».

Le décret du 15 janvier 1853, qui appliquait aux colonies un certain nombre de lois métropolitaines, comprenait parmi les textes ainsi appliqués le décret-loi du 25 mars 1852, qui abrogeait celui du 28 juillet 1848 sur les clubs, à l'exception de l'article 13 concernant les sociétés secrètes, et déclarant applicables aux réunions publiques les articles 291, 292, et 294 du code pénal et les articles 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1843.

La loi du 6 juin 1868, qui substituait le régime de la déclaration à celui de l'autorisation pour les réunions n'ayant pas pour objet de traiter des matières politiques ou religieuses, n'avait été étendue qu'à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, par décret du 18 mai 1878.

La loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques, qui généralisait le principe de la déclaration, était applicable, aux termes de son article 13, aux colonies représentées au Parlement. Elle a été ultérieurement appliquée à Saint-Pierre-et-Miquelon par décret du 4 février 1913 (3).

La loi du 28 mars 1907, qui, pour faciliter l'application des lois sur la liberté du culte, a supprimé pour toutes les réunions la

---

(1) Un arrêt de la Chambre criminelle du 3 mars 1910 (R. 1910, 1, 152), n'examine pas la question : mais le jugement de 1re instance (du tribunal de Hanoï) l'avait tranchée en déclarant l'illégalité du décret, par des motifs d'ailleurs erronés en ce qui concernait le Tonkin. — L'arrêt précité de la même Chambre du 11 mai 1929 (R. 1930, 3, 76) s'est prononcé pour la légalité du décret du 30 décembre 1898, par la raison, toujours la même, qu'il ne faisait qu'ajouter à la loi de 1881 sans y rien changer.

(2) R. 1929, 1, 490.

(3) R. 1913, 1, 496. Cette application a été faite pour permettre de rendre aussi applicable à la colonie la loi du 9 janvier 1907 sur les cultes.

formalité de la déclaration préalable, remettait à des règlements d'administration publique le soin de déterminer les conditions de son application à l'Algérie et aux colonies. Ces règlements n'ont pas été faits (1). Un décret du 29 avril 1925 (2) déclare la loi applicable aux Antilles.

Il suit de ce qui précède que, les Antilles et la Réunion exceptées, les autres colonies sont toutes demeureées sous le régime de la législation antérieure, c'est-à-dire : les colonies représentées au Parlement (Inde, Sénégal, Cochinchine) et Saint-Pierre-et-Miquelon, sous le régime de la loi du 30 juin 1881 ; les autres sous le régime du décret du 1853, ou des arrêtés rendus par les gouverneurs en vertu de leurs pouvoirs de police.

§ 149

Liberté d'association. — L'article précité des ordonnances organiques, qui mettait le droit de réunion à la discrétion du gouverneur, en faisait autant du droit d'association. Les « assemblées » que le gouverneur avait charge de dissoudre s'entendaient aussi bien des associations permanentes que des réunions fortuites.

Le code pénal colonial, d'ailleurs, n'avait pas manqué de reproduire les articles 291, 292 et 294 du code métropolitain, qui soumettaient à l'autorisation du gouvernement les associations de plus de 20 personnes. Pour les colonies, ce nombre était même réduit à 15.

La loi sur les syndicats du 21 mars 1884 était applicable, de par son article 10, aux colonies des Antilles et de la Réunion, et avait été étendue, par décrets, à d'autres colonies. La loi modificative du 12 mars 1920 l'a rendue applicable, ainsi que les nouvelles dispositions, à toutes les colonies, avec cette seule restriction que « les travailleurs étrangers et engagés sous le nom d'immigrants ne pourront faire partie des syndicats ».

La loi du 1er juillet 1901 sur la liberté d'association, qui a abrogé notamment les articles précités du code pénal, a été étendue aux Antilles et à la Réunion par la loi du 19 décembre 1908 (3). Un règlement d'administration publique du 4 octobre 1909 (4), rendu en exécution de l'article 20 de la loi, reproduit, en les adaptant aux conditions locales, pour les trois colonies, les dispositions du règlement du 16 août 1901, spécial à la métropole. Les autres colonies sont demeurées sous le régime antérieur, c'est-à-dire que les articles 291 à 294 du code pénal y sont toujours en vigueur.

Sociétés secrètes. — L'article 13 du décret du 28 juillet 1848, qui interdit les sociétés secrètes, a été expressément maintenu

(1) Le règlement d'administration publique du 6 février 1911 (R. 1911, 1, 367), qui applique aux Antilles et à la Réunion la loi de séparation, supprime la condition d'autorisation, comme la loi du 28 mars 1907, mais pour les réunions cultuelles seulement.

(2) R. 1925, 1, 568.

(3) R. 1909, 1, 69.

(4) R. 1910, 1, 6.

en vigueur par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, citée plus haut, applicable, en vertu de son article 13, aux colonies représentées au Parlement. Il s'en suit que cet article du décret de 1848, qui n'était pas applicable aux colonies, l'est devenu, au moins à celles qui sont représentées au Parlement, par l'effet de l'extension à ces colonies de la loi de 1881 (1). Reste, il est vrai, à savoir ce qu'il faut entendre par sociétés secrètes. La définition, que le législateur de 1848 n'a pas donnée, est sans doute aussi malaisée dans les colonies que dans la métropole, et l'interdiction n'a eu, en fait, d'application qu'aux associations indigènes (2).

§ 150

Liberté religieuse. — Cultes. — Les ordonnances organiques de 1825 et 1827 contenaient trois dispositions concernant les cultes. Aux termes des articles 35 et 36 (37 et 38), « le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte, et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable. — Aucun bref de la Cour de Rome, à l'exemption de ceux de pénitencerie, ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur, donnée d'après nos ordres. — Le gouverneur tient la main à ce qu'aucune congrégation ou communauté religieuse ne s'établisse dans la colonie sans notre autorisation spéciale ». — Les mêmes dispositions se retrouvent dans les ordonnances de 1828, 1840 et 8144 pour la Guyane, l'Inde, le Sénégal et Saint-Pierre-et-Miquelon, avec cette disposition additionnelle que, sans l'autorisation royale, les congrégations existantes ne peuvent pas recevoir de novices. L'article 47 du décret du 12 décembre 1874 sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie reproduit textuellement les articles des ordonnances de 1825-27. Il en est de même de l'article 36 du décret du 28 décembre 1885 sur le gouvernement de l'Océanie, sauf quelques variantes (3).

Dans cette dernière colonie, le traité de protectorat du 9 septembre 1842 portait une disposition ainsi conçue : « La liberté des cultes est proclamée ; le gouvernement leur accordera une égale protection. Nul ne pourra être recherché pour ses idées religieuses ni contraint dans l'exercice de son culte ». — Dans cette même colonie, les églises protestantes ont été organisées par un décret du 23 janvier 1884, en 31 articles (4), modifié récem-

(1) Crim. rej. 29 décembre 1906 (R. 1907, 3, 72).

(2) L'arrêt de la Chambre criminelle du 26 octobre 1917, qui rejette le pourvoi formé contre un jugement du conseil de guerre permanent statuant sur une prévention d'affiliation à une société secrète, ne contient aucune explication sur le caractère « secret » de cette société.

(3) Il n'est plus question, dans ce décret, de la dignité du culte, et l'interdiction des brefs de la cour de Rome s'étend aux brefs ou actes de tous autres pouvoirs religieux, ce qui s'applique naturellement aux autorités religieuses non catholiques.

(4) Ce décret, qui ne se trouve même pas mentionné dans les autres collections, est reproduit *in extenso* aux lois annotées de Sirey, 1885, p. 814.

ment par un décret du 5 juillet 1927 (1). Ces textes exigent notamment que les pasteurs soient français. Aucune allocation de subvention, ou de traitement ou indemnités, ne peut être accordée sur le budget des Etablissements français de l'Océanie aux églises ou à leurs pasteurs.

Congrégations. — Les lois des 1er juillet 1901, 4 décembre 1902, 17 juillet 1903 et 7 juillet 1904 sur les associations et congrégations ne sont pas applicables aux colonies, comme il a été dit plus haut (2). Les trois premières de ces lois ont été déclarées applicables aux Antilles et à la Réunion par la loi du 19 décembre 1908, complétée par le règlement d'administration publique du 4 octobre 1909.

Séparation des églises et de l'Etat. — La loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat n'est pas applicable aux colonies. L'article 43 §2 porte que des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles elle y sera rendue applicable. En exécution de cette disposition, un règlement d'administration publique du 6 février 1911 (3), tenant compte des modifications apportées au texte de 1905 par la loi du 13 avril 1908, et des dispositions de la loi du 2 janvier 1907 sur l'exercice public des cultes, toutes deux spéciales à la métropole, a déterminé l'application des lois précitées aux Antilles et à la Réunion. Ce décret, en 45 articles, est un code de la matière. Il a été suivi de plusieurs autres décrets, des 6 et 10 janvier, 3 avril et 22 mai 1912 (4), sur les pensions et allocations aux ministres des cultes, les inventaires, l'attribution des biens, les associations cultuelles, les édifices religieux et la police des cultes.

Pensions des ministres du culte. — L'article 16 du décret du 6 février 1911, complété par le décret du 6 janvier 1912, contient des dispositions très détaillées sur les pensions et allocations attribuées aux ministres des cultes des trois colonies.

La légalité de cet article 16 a été contestée, par la raison qu'il portait atteinte aux droits résultant de la législation antérieure. Le Conseil d'Etat, par arrêt du 23 janvier 1920 (5), a justement écarté ce grief en décidant, conformément à une jurisprudence constante, que les fonctionnaires à qui la législation en vigueur accorde des droits à pension n'ont pas de droit acquis au maintien de cette législation, qui peut toujours être modifiée.

D'autres arrêts ont encore jugé : que la pension allouée à un ministre du culte est exclusive de toute autre indemnité (6) ; que,

(1) R. 1927, 1, 891.
(2) § 149.
(3) R. 1911, 1, 367.
(4) R. 1912, 1, 170, 177, 353 et 562.
(5) R. 1920, 3, 17.
(6) Conseil d'Etat, 13 mars 1914 (R. 1914, 3, 125). — La pension est un forfait. C'est ce que décide une nombreuse jurisprudence. V. par exemple l'arrêt du 14 juin 1918 (R. 1918, 3, 172).

si la pension de l'Etat ne peut pas se cumuler avec une pension allouée par la colonie en vertu d'arrêtés locaux, un ministre du culte peut renoncer à la pension locale pour réclamer celle de l'Etat (1) ; que l'expiration du délai d'un an prévu par le dernier § de l'article 16 du décret du 6 février 1911 pour former la demande de pension n'emporte pas forclusion, lorsque le demandeur se trouve encore dans le délai de 5 ans imparti par l'article 6 de la loi du 17 avril 1833 (2).

Interdiction des subventions aux cultes. — L'article 2 du décret du 6 février 1911 interdit les subventions aux cultes sur les deniers publics. Le Conseil d'Etat a appliqué cette règle très rigoureusement, en annulant une délibération du conseil général de la Réunion qui avait ouvert un crédit pour secours à des prêtres indigents (3).

Réglementation à Madagascar. — A Madagascar, où la présence simultanée de deux cultes rend la réglementation particulièrement nécessaire, et où il n'était intervenu qu'un arrêté du gouverneur général du 8 juin 1901 (4), un décret a été rendu le 11 mars 1913 (5), dont les dispositions sont analogues à celles du décret du 6 février 1911, mais avec des différences notables. Aucune législation sur les cultes n'ayant existé dans la colonie, il n'y avait pas de passé à liquider, ni d'attribution à faire de biens des établissements supprimés. Le nouveau décret ne connaît pas non plus d'associations cultuelles. Il déclare propriété de la colonie les édifices consacrés au culte qui ont été construits sur un terrain domanial, ou à l'aide de souscriptions en majeure partie locales, ou en faisant appel à la main d'oeuvre gratuite des indigènes. Les autres restent propriétés privées et peuvent être immatriculées. L'ouverture de tout édifice affecté au culte est soumis à l'autorisation du gouverneur général. La demande en est faite par la « collectivité des fidèles », à qui les édifices domaniaux régulièrement ouverts au culte sont affectés, et qui sont tenus des réparations et autres frais. La colonie peut contribuer aux réparations. L'édifice peut être fermé pour un an au plus, mais par décision renouvelable, pour des motifs de sûreté publique. Les collectivités subviennent à l'entretien, reçoivent des cotisations et rétributions, mais aucune subvention sur des deniers publics. Les dispositions sur la police des cultes sont semblables à celles de la métropole.

Il appartient au conseil du contentieux administratif de trancher les contestations relatives à la jouissance d'un immeuble domanial ouvert au culte public. Ce conseil a fait usage des pouvoirs qui lui sont ainsi attribués en reconnaissant comme seules

(1) Conseil d'Etat, 23 mars 1916 (R. 1917, 3, 225).
(2) Conseil d'Etat, 21 mars 1921 (R. 1924, 3, 1).
(3) Conseil d'Etat, 16 décembre 1925 (R. 1926, 3, 77).
(4) R. 1902, 1, 850.
(5) R. 1913, 1, 303.

fondées à réclamer cette jouissance, conformément à l'article 8 du décret et aussi à la jurisprudence métropolitaine, les collectivités qui se conforment aux règles générales d'organisation du culte (1).

Le caractère légal de ces collectivités n'est pas autrement défini. Il est difficile de ne pas leur reconnaître les attributs de la personnalité civile.

Le décret est muet sur les congrégations.

Autres colonies. — Dans les autres colonies, aucune des lois précitées, tant sur les congrégations que sur la législation des églises et de l'Etat, n'a reçu d'application. Les gouverneurs et gouverneurs généraux n'ont même presque pas pris d'arrêtés en cette matière, qui est restée réglée, dans les colonies régies par des ordonnances organiques, par les dispositions de ces ordonnances rappelées plus haut. Dans les autres, il n'existe qu'une situation de fait. (2).

Propriété des édifices affectés au culte. — Missions. — Le défaut de réglementation a pour conséquence une situation très précaire, et beaucoup de questions, — comme dans la métropole, — attendent encore une solution. C'est ainsi que la propriété des édifices affectés au culte et de leurs dépendances, la régularité de leur affectation et les droits qui en résultent, restent dans l'incertitude. Un arrêt du tribunal supérieur de Papeete du 23 novembre 1905 (3) avait cru pouvoir attribuer à une mission catholique une personnalité de fait, reconnue par l'autorité locale, et suffisante pour s'opposer à la revendication par l'Etat, comme terres vacantes et sans maître, des biens appartenant à cette mission. Mais la Cour d'appel de Madagascar en avait décidé autrement par arrêt du 27 deptembre 1911 (4), et sur le pourvoi formé contre l'arrêt du tribunal de Papeete, la Chambre civile a rendu, le 10 juin 1912 (5), un arrêt, confirmé depuis par un autre arrêt du 16 décembre de la même année (6), qui applique dans toute sa rigueur le principe que la personnalité civile ne peut être conférée que par une loi ou un règlement d'administration publique.

Toutefois, un arrêt de la même date du tribunal supérieur de Papeete (7), confirmé par arrêt de rejet de la Chambre des requê-

(1) Conseil du cont. adm. deMadagascar, 23 décembre 1921 (R. 1922, 3, 222).

(2) En Afrique occidentale, art. 6 à 8 du décret du 14 février 1922 (R. 1922 1, 519). En Afrique équatoriale, arrêté du gouverneur général du 27 mai 1921 (*ibid*, 84).

(3) R. 1907, 3, 284.

(4) R. 1912, 3, 58. — Cet arrêt est antérieur au décret précité du 11 mars 1913, dont les dispositions sur les collectivités de fidèles conduiraient vraisemblablement à une solution différente. Déjà en 1912, l'arrêté du gouverneur général du 8 juin 1901, cité plus haut, et le fait que la mission avait été régulièrement reconnue sous la législation malgache, auraient pu légitimer des doutes sérieux. — La Cour de Madagascar décide pourtant que les biens dont la mission était en possession ne pouvaient constituer des biens vacants et sans maître.

(5) R. 1912, 3, 207.

(6) R. 1913, 3, 92.

(7) R. 1907, 3, 297.

tes du 14 avril 1908 (1), et un arrêt de la Cour d'appel de Madagascar du 14 octobre 1914 (2), ont refusé de voir une personne interposée dans un membre de la mission, à raison de cette seule qualité, et sans qu'il fût apporté de cette interposition prétendue des preuves décisives ni des présomptions équivalentes.

Dans les territoires sous mandat, les missions religieuses tiennent des droits particuliers de l'article 438 du Traité de Versailles, aux termes desquels les propriétés des missions entretenues par des sociétés ou des personnes allemandes, ou des sociétés de commerce dont les profits étaient affectés à l'entretien de ces missions, devront continuer à recevoir une affectation de mission. Ces propriétés doivent être, à cet effet, remises à des conseils d'administration nommés ou approuvés par les gouvernements des puissances mandataires et composées de personnes ayant les croyances religieuses de la mission. Ces gouvernements doivent sauvegarder les intérêts des missions, tout en exerçant un plein contrôle sur leurs directeurs.

En exécution de cette disposition, un arrêté du commissaire de la République au Cameroun du 16 décembre 1921, complété le 25 mars 1922 (3), avait réglé tout ce qui concerne la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des missions religieuses et la gestion de leurs biens. Depuis, un décret du 28 février 1926 (4), qui abroge ces arrêtés, a réglé la matière à la fois pour le Cameroun et le Togo. Ce décret confère expressément, par son article 4, la personnalité civile aux conseils ainsi constitués.

Cultes indigènes. — Les seuls cultes indigènes qui se rencontrent dans les colonies françaises, en dehors du fétichisme, sont l'islam, le brahmanisme et le boudhisme.

Ni les traités d'annexion de l'Afrique occidentale ou équatoriale, ni les traités de cession ou d'annexion de l'Indochine, ne contiennent de stipulations analogues à l'article de la capitulation d'Alger, qui garantit le respect de la religion musulmane. Le traité du 5 juin 1862, par lequel l'Annam a cédé à la France la Cochinchine, stipule seulement, à l'article 2, qu'on « ne forcera pas à se faire chrétiens ceux qui n'en auront pas le désir ». Dans les Etablissements de l'Inde, la déclaration du gouverneur du 13 décembre 1918 maintient les anciennes traditions de respect des cultes indigènes remontant à l'époque antérieure à 1789, et le célèbre article 3 de l'arrêté du 6 janvier 1919, aux termes duquel « les indiens, soit chrétiens, soit maures ou gentils, seront jugés, comme par le passé, suivant les lois, usages et coutumes de leur caste ». En Indochine, tout ce qui concerne les « rites » a toujours été laissé à la réglementation des souverains indigènes. C'est même

(1) R. 1908, 3, 187.
(2) R. 1915, 3, 216.
(3) R. 1922, 1, 452 et 460.
(4) R. 1926, 1, 298.

à peu près la seule matière qui reste dans le domaine du roi d'Annam depuis la convention du 6 novembre 1925.

Mais, même en l'absence de textes, les principes du droit public français au sujet de la liberté de conscience et du respect des moeurs et des coutumes locales, principes qui ont toujours été rigoureusement appliqués dans les colonies, sont une garantie suffisante des droits des indigènes en matière de culte et de religion.

Ce respect des convictions et des coutumes se traduit d'ailleurs de bien des manières. C'est ainsi qu'en Afrique occidentale, les musulmans sont jugés d'après la loi musulmane pour tout ce qui concerne, non seulement la religion proprement dite, mais l'organisation de la famille, les successions et testaments, en un mot tout ce qui est réglé par le Coran (1). L'article 75 du décret du 10 novembre 1903 (2) portait que la justice indigène applique les coutumes locales,« en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ». Cette restriction, qui avait donné lieu à des divergences d'interprétation (3), a disparu (sauf en matière répressive) des décrets des 16 août 1912 (4) et 22 mars 1924 (5). Toute atteinte à la liberté du culte musulman est réprimée comme le serait une atteinte à la liberté d'un culte chrétien (6).

Dans les Etablissements de l'Inde, l'autorité française ne se borne pas à respecter la liberté des cultes. Elle intervient, comme juge, pour trancher les « contestations majeures » qui s'élèvent entre une ou plusieurs castes, au sujet de leurs cultes,coutumes et privilèges (7).

Le fétichisme peut à peine être appelé une religion. L'autorité française n'a dû s'en occuper que pour interdire certaines pratiques révoltantes, telles que les mutilations corporelles (8), le poison d'épreuve (9), et même l'anthropophagie (10).

§ 151

Etat de siège. — La proclamation de l'état de siège avait été prévue, aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane, par les ordon-

(1) V. le chapitre sur les indigènes.
(2) R. 1904, 1, 18.
(3) Req. rej. 20 juin 1864 (D. 64, 1, 390) ; 22 mai 1905 (R. 1905, 3, 180) ; Cour d'appel de l'Indochine (Saigon), 12 août 1910 (R. 1911, 3, 59).
(4) Art. 36, V. R. 1913, 1, 25.
(5) Art. 51. V. R. 1924, 1, 206.
(6) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er juin 1906 (R. 1908, 3, 22). L'arrêt déclare les tribunaux civils compétents pour statuer sur les dommages-intérêts réclamés à un maire qui avait fait fermer une mosquée, le fait étant considérée comme un fait personnel.
(7) Arrêtés du gouverneur des 25 mai 1827 et 2 novembre 1841, maintenus en vigueur par le décret du 18 septembre 1877. V. le chapitre II, § 33.
(8) Décret du 12 juin 1927 pour l'Afrique équatoriale (R. 1927, 1, 498).
(9) Décret du 28 mai 1927 pour l'Afrique équatoriale (R. 1927, 1, 491).
(10) Décrets du 26 avril 1923, pour l'Afrique occidentale et le Cameroun (R. 1923, 1, 561 et 562).

nances organiques (1). Le texte à peu près identique de ces ordonnances portait que, lorsqu'il y avait danger imminent d'une attaque de la part de l'ennemi, ou lorsqu'une insurrection à main armée avait éclaté dans la colonie, elle pouvait être déclarée en état de siège, pendant la durée duquel le gouverneur exerçait, sous sa responsabilité personnelle, toute autorité civile, sans la participation obligée du conseil privé. L'état de siège devait être levé aussitôt que les circonstances qui l'avaient motivé auraient cessé. Il appartenait au gouverneur de déclarer ou de lever l'état de siège après avoir pris l'avis d'un conseil de défense, et sans être tenu de s'y arrêter. Ce conseil de défense, dont le texte indiquait la composition (2), était convoqué et présidé par le gouverneur.

Cette disposition n'avait pas été reproduite par les ordonnances organiques de l'Inde, du Sénégal et de Saint-Pierre-et-Miquelon, mais on retrouve un texte analogue à l'article 11 du décret du 12 décembre 1874 pour la Nouvelle-Calédonie et à l'article 9 du décret du 28 décembre 1885 pour l'Océanie, aux termes desquels, « en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure la colonie peut être, soit en entier, soit partiellement, déclarée en état de siège par le gouverneur, qui en rend compte immédiatement au ministre. Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent à l'autorité militaire, qui les exerce conformément aux lois et décrets en vigueur dans la colonie, en ce qui concerne l'état de siège, la justice militaire et le service des places de guerre. L'état de siège est levé aussitôt que les circonstances qui l'ont motivé cessent d'exister ».

La loi du 9 août 1849 sur l'état de siège contenait un article 4, portant que « dans les colonies françaises, la déclaration de l'état de siège est faite par le gouverneur de la colonie, qui doit en rendre compte immédiatement au gouvernement » ; un article 6, portant que dans le cas des deux articles précédents (par conséquent de l'article 4), si le Président de la République ne croit pas devoir lever l'état de siège, il en propose sans délai le maintien à l'assemblée nationale ; et un article 12, aux termes duquel l'état de siège, déclaré conformément à l'article 4, peut être levé par le Président de la République, tant qu'il n'a pas été maintenu par l'assemblée nationale, et par les gouverneurs des colonies, aussitôt qu'ils croiront la tranquillité suffisamment rétablie » (3).

---

(1) Ord. du 21 août 1925 (Réunion), art. 12 ; du 9 février 1927 (Antilles, art. 13 ; du 27 août 1928 (Guyane), art. 12.

(2) Un décret du 1er mars 1889 a déterminé la composition du conseil de défense pour la Réunion.

(3) La rédaction de ces textes a subi un sort étrange. Un amendement présenté en séance, modifiant les articles 6 et 12, de façon à investir les gouverneurs de pleins pouvoirs pour déclarer et lever l'état de siège, sans, coopération du Président de la République ni de l'assemblée, avait été adopté sans débat ; par une erreur singulière, le texte des articles 6 et 12, inséré au Bulletin des lois, ne contient pas trace de l'amendement. En l'absence de toute rectification officielle, le texte promulgué fait seul foi, bien qu'il ne soit pas celui qui avait été voté.

La présence de ces trois articles, spéciaux aux colonies, dans la loi du 9 août 1849, prouve qu'elle leur était implicitement déclarée applicable. La Chambre criminelle n'a pas hésité, par arrêt du 12 juillet 1850 (1), à s'en prévaloir dans une affaire de la Guadeloupe, où elle a jugé que les incendies qui avaient éclaté en quelques jours dans diverses localités constituaient le « péril imminent pour la sécurité intérieure » prévu par l'article 1er de la loi, et que par suite l'arrêté du gouverneur déclarant un arrondissement en état de siège était légal, alors que les termes beaucoup plus restrictifs de l'ordonnance de 1927, cités plus haut, n'auraient pas permis cette solution (2).

La loi du 3 avril 1878, qui modifie celle du 9 août 1849, et notamment qui restreint la faculté de déclarer l'état de siège, comme avaient fait les ordonnances de 1825, 1827 et 1828, au cas de « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée », ne contient aucun article la déclarant applicable aux colonies, ni aucune disposition visant les colonies, sauf pourtant le maintien de l'article 4. Ce renvoi n'était sans doute pas suffisant pour rendre la loi tout entière applicable aux colonies, car un décret du 21 janvier 1888, restreint, il est vrai, « aux colonies qui ne sont pas régies par des sénatus-consultes », dispose, à l'article 3, qu' « en cas de périls imminents pour la sécurité intérieure, ou de danger d'attaque extérieure, le gouverneur peut déclarer l'état de siège pour une partie ou pour la totalité de la colonie. Il en rend compte immédiatement au ministre. Le gouverneur lève l'état de siège aussitôt que les circonstances qui l'ont motivé cessent d'exister ». C'est le texte, rapporté plus haut, des décrets de 1874 et de 1885.

La légalité du décret de 1888 était fort douteuse, car en conférant au gouverneur seul le droit de déclarer et de lever l'état de siège sous la seule condition d'en rendre compte au ministre, il se mettait en contradiction avec la loi de 1849, au moins pour celles des colonies où cette loi était applicable.

La législation coloniale sur la matière était donc éminemment confuse et incohérente. La loi de 1849, dont l'application aux colonies paraissait bien certaine, bien que des doutes eussent pu s'élever, ne s'appliquait en tous cas qu'aux colonies existant en 1849 ; encore n'avait-elle pas été promulguée partout. La loi de 1878 était restreinte à la métropole. Le décret de 1888 était d'une légalité discutable.

C'est dans ces conditions que le décret du 30 décembre 1916 (3) a rendu applicables aux colonies, sans aucune réserve, les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878, en y ajoutant la loi du 27 avril 1916, qui modifie celle de 1849 en ce qui concerne les effets de l'état de siège et la compétence des juridictions militaires.

La législation coloniale est donc devenue identique à celle de

(1) D. 50, 1, 254.

(2) Les décrets de 1874 et de 1885 (Nouvelle-Calédonie et Océanie), comme on l'a vu plus haut, reproduisaient les termes de la loi de 1849.

(3) R. 1917, 1, 16.

la métropole. Notamment, l'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre extérieure ou d'une insurrection à main armée.

Il a été jugé par la Chambre criminelle (1), pour la Cochinchine, que l'affiliation à une société secrète ayant pour but de susciter des troubles politiques et de prendre part à un mouvement insurrectionnel contre la domination française, et la participation à des attentats ayant pour but de renverser le gouvernement français, rentraient dans la catégorie générale des crimes ou délits portant atteinte à la défense nationale, et pouvant être déférés aux tribunaux militaires, quelle que fût la qualité des auteurs principaux ou complices, par application du décret du 29 décembre 1916.

Plusieurs décrets et arrêtés, qui ont réglementé dans diverses colonies la participation de l'armée au maintien de l'ordre public, sont examinés au chapitre de l'armée(2).

SECTION III.

Recours contre les actes de la puissance publique.

§ 152

Contrôle des tribunaux. — Recours pour excès de pouvoir. — Le contrôle des tribunaux de tout ordre sur la légalité des actes de l'administration est soumis aux mêmes règles que dans la métropole : il est notamment, fort restreint par le principe de la « séparation des pouvoirs ». Le recours pour excès de pouvoir, d'autre part, s'exerce dans les colonies comme en France. Ces deux points sont traités en détail au chapitre VI sur le contentieux administratif, et en ce qui concerne les actes législatifs et réglementaires, au chapitre III sur la législation, § 142.

§ 153

Autorisation de poursuites contre les fonctionnaires. — La règle qui subordonnait à une autorisation du gouvernement les poursuites contre les fonctionnaires, et qui avait trouvé son expression définitive dans l'article 75 de la constitution de l'an VIII, avait été étendue à toutes les colonies par les ordonnances organiques (3). Le décret du 19 septembre 1870, qui abrogeait cette disposition, n'était pas applicable aux colonies. Aussi les

(1) Crim. rej. 26 octobre 1917, R. 1918, 3, 33.

(2) V. Chap. VII, § 268.

(3) Antilles : ord. du 9 févr. 1827, art. 61 : « Le gouverneur statue en conseil sur l'autorisation à donner pour la poursuite, dans la colonie, des agents du gouvernement prévenus de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ». Réunion : ord. du 21 août 1825, art. 58 (même texte). Guyane : ord. du 27 août 1828, art. 60. Inde : ord. du 23 juill. 1849, art. 42. Sénégal : ord. du 7 sept. 1840, art. 47. Saint-Pierre-et-Miquelon : ord. du 18 sept. 1844, art. 40. Nouvelle-Calédonie : décret du 12 déc. 1874, art. 68 (textes identiques).

articles de ces ordonnances qui la reproduisaient ont-ils été abrogés, pour les Antilles et la Réunion, par décret du 2 décembre 1880, et pour les cinq autres colonies alors régies par ordonnances ou décrets organiques (Guyane, Inde, Sénégal, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie), par décret du 10 du même mois. Une instruction ministérielle du 30 décembre 1880 a déclaré ces décrets applicables à la Cochinchine, à Mayotte, à Nossi-Bé, à Taïti et au Gabon, ce qu'elle a pu faire, car aucun texte n'avait rien édicté de semblable à l'article 75 dans ces colonies : on a vu plus haut que la constitution de l'an VIII était spéciale à la métropole, et que par conséquent l'article 75 lui-même n'avait pas d'application aux colonies. Pour la même raison, l'autorisation de poursuites n'est exigée ni à la Côte des Somalis, ni à Madagascar (1).

Actions et poursuites contre le gouverneur. — Une autre disposition des ordonnances organiques porte que « le gouverneur ne peut, pour quelque cause que ce soit, être actionné ni poursuivi dans la colonie pendant l'exercice de ses fonctions. Toute action dirigée contre lui sera portée devant les tribunaux de France, selon les formes prescrites par les lois de la métropole. Aucun acte, aucun jugement ne peuvent être mis à exécution contre le gouverneur de la colonie » (2). Un décret du 27 novembre 1922 (3) a reproduit la même disposition pour le gouverneur général et les résidents supérieurs de l'Indochine. A la Côte des Somalis, le décret du 18 juin 1884 a rendu applicable, en ce qui concerne l'exercice de l'autorité du gouverneur, les dispositions de l'ordonnance du 18 septembre 1844, relative à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette disposition a été confirmée par la loi du 8 janvier 1877 et les décrets du 6 mars suivant, introductifs du code pénal aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, à l'Inde, au Sénégal, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte et Nossi-Bé, à la Cochinchine, à la Nouvelle-Calédonie et à l'Océanie, loi et décret qui ajoutent à l'article 121 du code un § ainsi conçu : « Seront punis de la même peine tous officiers de police judiciaire, tous procureurs généraux, tous substituts, tous juges qui auront provoqué, donné ou signé des mandats, ordonnances ou jugements contre le gouverneur, ou qui auront autorisé contre lui un acte de cette nature sans les autorisations prescrites par les lois de l'Etat. Cette peine

(1) Une disposition particulière du décret du 25 janvier 1930,réorganisant le régime forestier à Madagascar (R. 1930, 1, 255), porte (art. 68) que les fonctionnaires publics ayant commis, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, une infraction aux dispositions de ce décret, et recherchés, à cet effet, par le service forestier, ne peuvent être poursuivis qu'après autorisation du gouverneur général. L'article ajoute qu'ils sont justiciables de la Cour d'appel, et ne peuvent être condamnés qu'à des peines d'amende ne pouvant dépasser 2.000 francs.

(2) Antilles : ord. précitée, art. 84. Réunion : ord. précitée, art.79 § 5. Guyane : ord. précitée, art. 83. Inde : ord. précitée, art. 57. Sénégal : ord. précitée, art. 61. Saint-Pierre-et-Miquelon : ord. précitée, art. 53. Nouvelle-Calédonie : décret précité, art. 85.

(3) R. 1923, 1, 355.

sera également encourue par les officiers ministériels qui auront mis à exécution de pareils actes ». Cette disposition additionnelle s'étend à l'Indochine et à Madagascar (1).

Il ne résulte pas de ces textes que les gouverneurs et gouverneurs généraux soient irresponsables, mais seulement qu'ils ne peuvent être poursuivis que dans la métropole. Les poursuites ont lieu « selon les formes prescrites par les lois de la métropole ». Elles étaient donc subordonnées à l'autorisation du gouvernement jusqu'en 1870, et ne le sont plus à partir du décret qui a abrogé l'article 75 de la constitution de l'an VIII.

Les mêmes textes ajoutent que « le gouverneur peut être poursuivi pour trahison, concussion, abus d'autorité ou désobéissance aux ordres du chef de l'Etat ou à ceux du Ministre de la marine et des colonies. Toutefois, en ce qui concerne les actes d'administration, il ne peut être recherché que pour les mesures qu'il a prises ou refusé de prendre en opposition aux représentations ou aux propositions des chefs d'administration. Soit que les poursuites aient lieu à la requête du gouvernement, soit qu'elles s'exercent sur la plainte d'une partie intéressée, il y est procédé conformément aux règles prescrites en France à l'égard des agents du gouvernement. Dans le cas où le gouverneur est recherché pour dépenses indûment ordonnées en deniers, matières ou main-d'oeuvre, il y est procédé administrativement » (2).

Toutes les dispositions qui précèdent ne sont, bien entendu, applicables qu'aux actions dirigées contre les gouverneurs ou gouverneurs généraux, personnellement, et non à celles qui les mettent en cause en qualité de représentants des colonies ou gouvernements généraux (3).

§ 154

Responsabilité de l'Etat, des colonies et des administrations publiques. — La responsabilité de l'Etat, des colonies et des administrations publiques est régie, aux colonies, par les mêmes règles que dans la métropole, tant pour la compétence que pour le fond.

Les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat français sont, en principe, de la compétence du Conseil d'Etat : celles qui sont dirigées contre les colonies ou les administrations locales doivent être portées devant le Conseil du contentieux administratif (4). Il est parfois difficile de déterminer à qui, de l'Etat ou

(1) Cpr. Chap. II, § 40, p. 104

(2) Le texte ci-dessus reproduit est celui de la Nouvelle-Calédonie (décret du 12 décembre 1874), à peine différent de celui des ordonnances, mais un peu plus explicite. V. aussi le décret du 28 décembre 1885 sur le gouvernement de l'Océanie, art. 63 et 64. — Cpr. chap. 11 (Gouvernement) §§ 39 et 40.

(3) Trib. sup. de Libreville, 8 oct. 1906 (R. 1907, 3, 386). Conseil d'Etat, 25 mai 1906 (R. 1906, 3, 147) ; 1er juillet 1910 (R. 1910, 3, 196).

(4) Conseil d'Etat, 3 mai 1901 (R. 1903, 3, 1), 17 mars 1911 (R. 1911, 3, 128), 22 décembre 1911 (R. 1912, 3, 99), 27 juin 1913 (R. 1913, 3, 245), 5 décembre 1913 (R. 1914, 3, 50). — Cpr. ch. VI (Droit administratif).

d'une colonie, incombe la responsabilité d'une faute de service, d'autant plus que certains agents, à commencer par les gouverneurs et gouverneurs généraux, réunissent la double qualité d'agents de l'Etat et d'agents de la colonie (1). Il arrive que le Conseil d'Etat rectifie les termes de la demande, et considère comme dirigée contre l'Etat une action intentée contre une colonie, lorsque la compétence a été observée et que le Conseil d'Etat a été saisi par recours contre une décision ministérielle (2).

Un principe commun à la métropole et aux colonies, mais dont l'application aux colonies est particulièrement fréquente, est celui de l'irresponsabilité de l'Etat ou de la colonie à raison de faits de guerre, d'insurrection ou de troubles. C'est ce qui a été jugé, pour les faits de guerre, par arrêts du Conseil d'Etat des 3 mars 1905 (3), et 21 février 1907 (4), et pour les faits d'insurrection et de troubles, principalement en matière de concessions, où d'ailleurs l'irresponsabilité de l'Etat est expressément stipulée par un article du cahier des charges, par arrêts des 18 janvier 1907 (5), 30 juin 1911 (6), 2 mars 1923 (7), 2 juillet 1924 (8). Cette irresponsabilité a également été reconnue au cas où les dommages provenaient des mesures prises pour réprimer les troubles (9). Plusieurs de ces arrêts décident, suivant une formule très usuelle aujourd'hui, que, lorsqu'il s'agit d'actes de police, l'Etat ne saurait être déclaré responsable qu'en cas de négligence inexcusable ou de faute d'une particularité gravité. Il en est de même en ce qui concerne la responsabilité des colonies (10). Le cas exceptionnel s'est pourtant présenté. Le Conseil d'Etat a reconnu que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée par la proclamation illégale et sans motifs de l'état de siège (11), ou par la négligence du gouvernement à arrêter une invasion qualifiée, en termes atténués, d' « exploitation par des marchands étrangers » (12).

L'Etat ou les colonies ne sauraient non plus encourir aucune responsabilité du fait d'actes qui sont, par la force des choses, discrétionnaires, parce qu'ils touchent à l'exercice du pouvoir législatif ou des relations avec les puissances étrangères. Notamment, le fait par un gouverneur ou gouverneur général de surseoir à statuer à la promulgation d'un décret n'engage pas la responsabilité du gouvernement général (13).

---

(1) V. la note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 juillet 1923 (R. 1924, 3, 123), et les arrêts cités.
(2) Conseil d'Etat, 25 mai 1906 (R. 1906, 3, 147).
(3) R. 1905, 3, 83.
(4) R. 1907, 3, 113.
(5) R. 1907, 3, 57.
(6) R. 1911, 3, 314.
(7) R. 1924, 3, 24.
(8) R. 1926, 3, 79.
(9) Conseil d'Etat, 12 février 1909 (R. 1909, 3, 121).
(10) Trib. civil de Nouméa, 22 février 1922 (R. 1922, 3, 113).
(11) Conseil d'Etat, 12 février 1909 (R. 1909, 3, 121).
(12) Conseil d'Etat, 8 avril 1921 (R. 1921, 3, 187).
(13) Conseil d'Etat, 14 mars 1924 (R. 1925, 3, 18).

Responsabilité des communes. — La responsabilité des communes à raison des troubles qui se sont produits sur leur territoire est encore régie, aux colonies, par la loi du 10 vendémiaire an IV dont les titres I, IV et V ont été étendus aux colonies par le décret du 22 janvier 1852. Les articles 106 et suivants de la loi du 5 avril 1884 n'ont été rendus applicables dans aucune colonie, non plus que la loi du 16 avril 1914. Encore la loi du 10 vendémiaire an IV ne s'applique-t-elle pas aux colonies acquises depuis 1852, qui n'ont aucune législation sur la matière (1). Elle ne s'applique, en tous cas, qu'aux communes proprement dites, et non aux institutions administratives telles que les « commissions administratives », qui n'ont pas le caractère de communes et notamment ne disposent pas de la police (2).

SECTION IV.

Droits politiques.

§ 155

Citoyens français. — Les droits politiques, c'est-à-dire le droit de suffrage pour l'élection des membres des assemblées métropolitaines ou locales, n'appartient en principe qu'aux citoyens français. L'exception considérable apportée à ce principe en faveur des indigènes de l'Inde et de ceux des quatre communes de plein exercice du Sénégal, ainsi que la part faite aux indigènes pour l'élection et la participation aux assemblées locales, seront traitées au chapitre consacré au droit public indigène. Les européens et autres étrangers non français ne jouissent, naturellement, d'aucun droit électoral.

Représentation des colonies au Parlement. — La représentation des colonies aux assemblées révolutionnaires n'a qu'un intérêt purement historique (3). Il suffit de rappeler que la Constituante avait admis à siéger six représentants de Saint-Domingue, deux de la Martinique, et deux de la Guadeloupe (4). Mais la Constitution de 1791 n'admit aucun député colonial au sein

(1) Elle s'applique en Nouvelle-Calédonie, où le décret de 1852 a été promulgué par arrêté du gouverneur du 17 octobre 1862 (Trib. civil de Nouméa, 22 février 1922, R. 1922, 3, 113 ; Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, 5 juillet 1924, R. 1924, 3, 218). Cette « promulgation » doit sans doute être considérée comme un acte législatif étendant à la colonie le décret et toutes les lois qu'il énumère, pris en vertu de l'article 7 de l'ordonnance du 28 avril 1843, alors en vigueur en Nouvelle-Calédonie en vertu de l'article 6 du décret du 14 janvier 1860 : car au moment où a été rendu le décret de 1852, la Nouvelle-Calédonie n'était pas encore occupée, et il n'était guère possible de la ranger au nombre des colonies.

(2) Trib. civil de Nouméa, 22 février 1922, précité.

(3) On en trouvera le détail dans le Traité de législation coloniale de Dislère, nos 379 et suiv.

(4) Décrets des 4 juillet 1789, 14 octobre 1789, 7 juillet 1790.

de l'assemblée nationale ; il n'y en eut donc pas à la Législative. Par contre, un décret des 22-23 août 1792 décida que les colonies nommeraient 33 députés à la Convention : soit 18 pour Saint-Domingue, 4 pour la Guadeloupe, 3 pour la Martinique, 1 pour Sainte-Lucie, 1 pour Tabago, 1 pour la Guyane, 2 pour l'Ile Bourbon, 2 pour l'Ile de France, 2 pour les Etablissements de l'Inde. La Constitution de l'an III, qui assimilait complètement les colonies à la métropole, par son article 7, et qui rendait les lois métropolitaines applicables de plein droit aux colonies, comprenait le territoire colonial dans la division en départements, parmi lesquels étaient répartis les députés aux deux Conseils. Tout ce système fut abrogé par la constitution de l'an VIII, qui supprima la représentation coloniale : elle ne reparut qu'en 1848.

Le décret du 5 mars 1848, qui convoquait les assemblées électorales de canton pour élire les représentants du peuple à l'assemblée nationale, fixait le nombre total de ces représentants à 900, « y compris l'Algérie et les colonies françaises ». L'instruction du 27 avril 1848 (1) accordait 3 députés à la Martinique, 3 à la Guadeloupe, 1 à la Guyane, 3 à la Réunion, 1 au Sénégal et 1 aux Etablissements de l'Inde. — La Constitution du 4 novembre 1848 réduisit, par son article 21, le nombre des députés à 750, toujours « y compris les représentants de l'Algérie et des colonies françaises ». Le tableau annexé à la loi électorale du 8 février-15 mars 1849 accordait 2 députés à la Martinique, 2 à la Guadeloupe, 1 à la Guyane, 1 au Sénégal et 2 à la Réunion.

Ce système, supprimé par le décret-loi du 2 février 1852, revécut en 1870. Le décret du 8 septembre 1870, convoquant les collèges électoraux pour élire une assemblée nationale, portait, à l'article 2, que les élections auraient lieu au scrutin de liste conformément à la loi du 15 mars 1849, et que le nombre des membres de l'Assemblée constituante serait de 750. Un autre décret, du 10 septembre 1870, fixait la date des élections « dans chacune des colonies désignées au tableau annexé à la loi du 15 mars 1849 ». Cette loi était donc ouvertement remise en vigueur. Un décret du 15 septembre, fixant le nombre des députés à élire, reproduisait, pour les colonies, les chiffres de la loi de 1849.

Ces décrets n'eurent pas de suite. Mais le décret du 29 janvier, qui convoquait les collèges électoraux à l'effet d'élire l'Assemblée nationale, se référait de nouveau à la loi de 1849, et le décret réglementaire du 31 janvier fixait le nombre des députés conformément à cette loi.

La loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, accorda un sénateur à chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, et l'article 21 de la loi du 30 novembre suivant sur l'élection des députés accorda un député à chacune de ces mêmes colonies.

(1) C'est à cette instruction que remonte le droit de vote des indigènes de l'Inde et du Sénégal. V. le chapitre sur le droit public des indigènes.

La loi du 8 avril 1879 a donné un député à la Guyane et un au Sénégal. La loi du 28 juillet 1881 en a donné un à la Cochinchine, et a porté à deux le nombre des députés de chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Il résulte de ces textes que la représentation des colonies est constituée d'une manière assez bizarre : quatre d'entre elles (Martinique, Guadeloupe, Réunion, Inde) envoyant à la fois des députés et des sénateurs, trois autres (Guyane, Sénégal et Cochinchine) ne nommant que des députés, et toutes les autres, ce qui comprend les plus importantes, n'étant représentées nulle part. D'après ce qui a été expliqué au chapitre de la législation, les députés et les sénateurs des colonies sont appelés à voter des lois qui, sauf disposition expresse et exceptionnelle, n'ont pas d'application à la colonie qui les a élus.

Les textes législatifs et constitutionnels relatifs à l'organisation du Sénat et de la Chambre des députés sont nécessairement et implicitement applicable aux colonies qui élisent des sénateurs ou des députés (1).

§ 156

Législation électorale. — Les élections, tant au Sénat et à la Chambre des députés qu'aux conseils locaux, ont donné lieu à une législation et à une jurisprudence très nombreuse. Tout ce qui a trait au droit électoral des indigènes sera traité au chapitre consacré aux droits politiques des indigènes. Il n'est question ici que des règles générales, et en particulier de celles qui sont applicables aux européens.

Droit électoral. — Elections législatives et communales. — Les décrets organiques et réglementaires du 2 février 1852 n'étaient pas, à l'origine, applicables aux colonies, qui, à l'époque où ils ont été rendus, ne participaient à aucune élection. Les premiers décrets qui ont institué des communes et des conseils municipaux élus — ceux du 13 mai 1872 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, du 10 août 1872 pour Saint-Louis et Gorée-Dakar, du 8 mars 1879 pour Nouméa, du 15 octobre 1879 pour la Guyane, du 12 juin

(1) Pourtant, diverses lois modifiant les lois constitutionnelles ont été rendues applicables aux colonies par des décrets spéciaux. Ainsi l'article 98 de la loi de finances du 30 décembre 1928, modifiant l'article 17 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs), indemnités des délégués sénatoriaux), a été rendue applicable aux colonies élisant un sénateur par décret du 18 août 1929 (R. 1930, 1, 6). La loi du 7 juillet 1929, complétant l'article 7 de la loi du 9 décembre 1884 sur les élections sénatoriales, en décidant que l'élection des sénateurs aurait lieu dans la deuxième quinzaine du mois d'octobre précédant l'expiration de leur mandat, et que ce mandat commence et prend fin à l'ouverture de la session ordinaire, a été rendue applicable à ces mêmes colonies par un décret spécial, du 17 juillet 1929 (R. 1929, 1, 433). La loi du 10 août 1929, modifiant les heures de scrutin pour les élections sénatoriales, a été rendue applicable à ces colonies par décret du 9 septembre 1929 (R. 1930, 1, 14). Ces décrets semblent être superflus.

1880, pour Rufisque, — se référaient, soit à la loi du 15 mars 1849, soit à la loi municipale du 5 mai 1855 (1).

En matière d'élections législatives, les décrets de 1852 se sont trouvés étendus, par contre-coup, aux colonies à qui un ou plusieurs sièges avaient été accordés à la Chambre des députés. L'article 1er de la loi du 30 novembre 1875, loi applicable à ces colonies en vertu de son article 21, renvoie en effet aux articles 1, 2, 3 et 4 de la loi du 7 juillet 1874, lesquels visent eux-mêmes les décrets de 1852. C'est ce qui a été reconnu par un arrêt de la Chambre civile du 5 juillet 1882 (2). Bien que les lois des 8 avril 1879 et 28 juillet 1888, précitées, qui ont accordé des députés à la Guyane, au Sénégal et à la Cochinchine, ne contiennent aucune référence semblable, ces lois, n'étant autre chose que des modifications de la loi du 30 novembre 1875, entraînent l'application de cette dernière loi à ces trois colonies (3).

Le décret du 8 janvier 1877, érigeant en commune la ville de Saigon et instituant un conseil municipal élu, vise expressément, non seulement la section 3 de la loi du 5 mai 1855 (art.13), mais aussi (art. 9), les titres 2 et 4 du décret organique du 2 février 1852 et le titre 1er du décret réglementaire de la même date. La même disposition se retrouve à l'article 5 du décret du 11 juillet 1908, concernant les municipalités de Saigon, Hanoï et Haïphong (4).

A la suite de l'arrêt précité de la Chambre civile, une circulaire ministérielle du 18 novembre 1882 a prescrit, dans toutes les colonies représentées au Parlement, la promulgation de la loi du 7 juillet 1874 et des dispositions corrélatives des décrets de 1852 (5). Une nouvelle circulaire du 31 août 1883 a prescrit également, cette promulgation dans les colonies non représentées au Parlement : la valeur de cette promulgation peut être discutée.

L'article 14 de la loi du 5 avril 1884, qui, en abrogeant l'article 5 de la loi du 5 juillet 1874, a rétabli l'unité de liste pour les élections de toute nature, est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de l'article 165 de la loi, et a été étendu à la Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, au Sénégal et à la Nouvelle-Calédonie par décret du 26 juin 1884, et à l'Océanie pour les élections au Conseil général, par l'article 3 du décret du 28 décembre 1885. Dans cette dernière colonie, le décret réglementaire du 2 février 1852 a de plus été rendu applicable par décret du 12 décembre 1889.

Au Sénégal, un décret du 5 janvier 1910 (6) a admis à prendre

---

(1) Il est intéressant de constater qu'au moment où ces lois étaient rendues applicables ou confirmées, dans les colonies, elles étaient l'une et l'autre abrogées en France.

(2) Civ. irrecev. 5 juillet 1882, D. 82, 1, 429.

(3) V. Civ. cass. 22 juillet, au *Recueil* 1908, 3, 279, qui reconnaît l'applicabilité au Sénégal de la loi du 30 novembre 1875.

(4) R. 1909, 1, 143.

(5) La promulgation de ces textes avait déjà été faite, dans les Etablissemnts del'Inde, par arrêté du 17 février 1876, et en Cochinchine par arrêté du 24 octobre 1881.

(6) R. 1910, 1, 111.

part aux élections législatives les citoyens français habitant hors des communes de plein exercice, et leur a déclaré applicable la législation en vigueur dans la colonie, notamment l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, le décret du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet 1874.

A Madagascar, le décret du 9 octobre 1913 (1), qui autorise le gouverneur à ériger en municipalités élues les commissions municipales créées par décret du 2 février 1899 (2) et arrêté local du 23 octobre 1908 (3), a expressément déclaré applicable à la colonie les titres 2 et 4 du décret organique et le titre 1er du décret réglementaire du 2 février 1852.

Elections aux conseils généraux et coloniaux. — En matière d'élections aux Conseils généraux, aux Antilles et à la Réunion, les dispositions qui régissent en France, les élections départementales et communales ont été rendues applicables par l'article 2 du décret du 3 décembre 1870 (4). Dans les Etablissements de l'Inde, « les membres des conseils locaux et du conseil général sont élus par le suffrage universel et direct, exercé conformément à la législation qui régit les élections à la Chambre des députés » (5). Au Sénégal, la législation appliquée est celle qui régissait en 1879 les élections municipales dans les communes de Saint-Louis et de Gorée-Dakar (6). En Cochinchine, l'article 5 du décret du 8 févier 1880, sans renvoyer à aucune loi, se borne à déclarer électeurs, sans condition de sens, les citoyens français ou naturalisés jouissant de leurs droits civils et politiques, n'était dans aucun des cas d'incapacité prévues par la loi », domiciliés dans la colonie depuis un an. Aux termes de l'article 9 du décret du 9 juin 1922, les listes électorales françaises, pour les élections au conseil général, sont dressées et révisées dans les mêmes formes que celles prescrites par les lois en vigueur pour les élections législatives. Des arrêtés du gouverneur déterminent les époques d'ouverture, de révision, de clôture et de publication des listes, ainsi (art. 11) que le mode d'établissement et de révision des listes indigènes. A la Nouvelle-Calédonie, l'article 4 du décret du 2 avril 1885 contient une référence expresse à l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 et aux §§ 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 8 novembre 1875. Il en était de même des décrets des 2 avril et 28 décembre 1885, établissant des conseils généraux, aujourd'hui supprimés, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Océanie.

---

(1) R. 1914, 1, 220. — Le décret modificatif du 6 mai 1924 (R. 1924, 1, 479) ne touche pas à l'article 5, qui porte cette référence aux décrets de 1852.

(2) R. 1899, 1, 122.

(3) R. 1910, 1, 28.

(4) Conseil d'État, 11 juillet 1913 (R. 1914, 3, 7). Cet arrêt décide notamment que, parmi les textes rendus applicables à ces colonies figure le décret réglementaire du 2 février 1852. V. la note sous cet arrêt au *Recueil*, loc. cit.

(5) Décret du 25 janvier 1879, art. 3. — Le Conseil d'Etat en a conclu (arrtê du 7 décembre 1895, au Recueil Lebon, p. 808), que le décret du 2 février 1852 était applicable en cette matière à ces établissements.

(6) Décret du 25 janvier 1879, art. 3. —

Elections aux conseils des intérêts francais en Indochine. — Le décret du 4 novembre 1928 (1), qui a créé ces conseils, délègue au gouverneur général, par son article 6, le pouvoir de régler par arrêté les détails des élections, tant en ce qui concerne l'établissement, la révision, la publication et la clôture des listes électorales qu'en ce qui concerne la convocation des électeurs, la désignation et le fonctionnement des bureaux de vote, le recensement des votes et la proclamation des résultats. C'est également, aux termes du second décret du même jour, le gouverneur général qui est chargé de préciser le mode d'élection, par les membres des assemblées locales, des délégués au grand conseil des intérêts économiques et financiers.

Le gouverneur général a pris, en exécution de ces dispositions, le 28 mars 1929 (2), deux arrêtés sur ces deux objets. L'arrêté concernant les élections aux conseils des intérêts français est un véritable code électoral en 28 articles, qui traite à la fois de l'inscription sur les listes et des opérations électorales, en s'inspirant des lois métropolitaines, mais sans renvoyer à aucune d'entre elles, sauf en ce qui concerne la détermination des incapacités.

Elections au Conseil supérieur des colonies. — Les élections des délégués au Conseil supérieur des colonies, dans les colonies qui n'élisent pas de députés, ont été régies, à l'origine, par le texte très bref de l'article 4 du décret du 19 octobre 1883. Le titre II du décret du 28 septembre 1920 (3) entre aujourd'hui dans de grands détails sur la capacité électorale, la confection des listes et les opérations du vote. Les articles 15, 20 et 38 de ce décret rendent applicables aux élections des délégués au Conseil supérieur les dispositions de décret organique de 1852 concernant la capacité électorale, la peine de la double inscription et l'action publique ou civile. L'article 36 rend, de plus, applicables à ces élections l'article 3 § 3 de la loi du 30 novembre 1875, et l'article 19 de la loi du 9 décembre 1884 sur les élections au Sénat.

Législation résultant d'arrêtés locaux. — A cette législation par lois et par décrets, il convient d'ajouter les arrêtés des gouverneurs généraux. A la Nouvelle-Calédonie, le gouverneur tenait des articles 42 et 73 du décret du 12 décembre 1873 (4), le pouvoir d'organiser des municipalités, pouvoir dont il a usé en créant, hors de Nouméa, constituée en commune par le décret précité du 8 mars 1879, des « commissions municipales » par arrêtés des 9 avril 1888, 12 août 1911, et 26 mai 1893 (5). En

(1) R. 1929, 1, 200. V. chap. II, § 57.
(2) R. 1930, 1, 295 et 296.
(3) R. 1921, 1, 109.
(4) Civ. cass. 9 juillet 1907 (R. 1907, 3, 230). Conseil du contentieux administratif de la Nouvelle-Calédonie, 14 août 1911 (R. 1912, 3, 229) ; 30 décembre 1914 (R. 1915, 3, 222).
(5) L'arrêté du 9 avril 1888 a été appliqué par arrêt du Conseil d'Etat du 17 novembre 1899 (R. 1901, 3, 65).

Afrique occidentale, le décret du 4 décembre 1920 (1) a autorisé le gouverneur général à créer des communes mixtes, administrées par des commissions nommées ou élues au suffrage restreint ou universel. En exécution de ce décret, le gouverneur général a pris un arrêté, le 16 janvier 1921 (2), établissant, pour le droit de vote et la procédure électorale, un système très peu développé, sans aucune référence à une loi métropolitaine. Les arrêtés du gouverneur général, concernant les élections aux conseils des intérêts français et au grand conseil des intérêts économiques et financiers, ont été mentionnés plus haut.

Lois électorales rendues applicables aux colonies. — Beaucoup de lois concernant la capacité et la procédure électorales ont été rendues applicables aux colonies :

La loi du 30 mars 1902, sur la répression des fraudes, par décret du 7 avril 1902 (3) ;

La loi du 29 juillet 1913, sur la liberté du vote et la sincérité des opérations électorales, par décret du 3 janvier 1914 pour les colonies représentées au Parlement (4) et par décret du 14 mars 1919 pour quelques autres (5) ;

La loi du 20 octobre 1919, concernant l'envoi et la distribution des bulletins de vote et des circulaires électorales, par décret du 22 octobre 1919 (6) ;

La loi du 8 juin 1923, sur le même sujet, par décret du 19 juin 1923 (7), réitéré le 12 avril 1924 (8) ;

La loi du 20 mars 1924, sur le même sujet, par décret du 5 avril 1924 (9) ;

La loi du 7 juillet 1929, complétant la loi du 9 décembre 1884 sur l'élection des sénateurs, par décret du 17 juillet 1929 (10).

La loi du 20 juillet 1928, rendant celle du 8 juin 1923 applicable aux élections cantonales et municipales, par décret du 7 août 1928 (11) ;

L'article 98 de la loi de finances du 30 décembre 1928, modifiant l'article 17 de la loi du 2 août 1875 sur les élections au Sénat, par décret du 18 août 1929 (12) ;

Les décrets susvisés ne font aucune différence entre les Antilles et la Réunion, d'une part, et les autres colonies, d'autre part.

---

(1) R. 1921, 1, 418. V. chap. II (Gouvernement), § 68, p. 166.
(2) R. 1922, 1, 286.
(3) R. 1902, 1, 108.
(4) R. 1914, 1, 258. — La loi de 1913 est rendue applicable aux Antilles, à la Guyane, à la Réunion, au Sénégal, à l'Inde française et en Cochinchine, en exécution de son article 16, qui ordonnait son extension aux colonies représentées au Parlement.
(5) R. 1919, 1, 150 (Nouvelle-Calédonie, Océanie, Saint-Pierre-et-Miquelon)
(6) R. 1920, 1, 199.
(7) R. 1923, 1, 558.
(8) R. 1924, 1, 430.
(9) R. 1924, 1, 430.
(10) R. 1929, 1, 433.
(11) R. 1928, 1, 664.
(12) R. 1930, 1, 5.

Le législateur a sans doute considéré que les diverses lois qu'ils rendaient applicables à toutes les colonies ne touchaient pas directement à « l'exercice des droits politiques », dont la réglementation est réservée à des sénatus-consultes (aujourd'hui à des lois) par le sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Compétence en matière d'inscription sur les listes. — Il résulte de ce qui précède que la législation coloniale, en ce qui concerne le droit de vote, l'inscription sur les listes, la compétence et la procédure électorale, est à peu de chose près conforme à la législation de la métropole.

Certaines différences sont pourtant la conséquence nécessaire de l'organisation administrative ou judiciaire spéciale de certaines colonies.

C'est ainsi qu'au Sénégal, où il n'existe pas de juges de paix à compétence ordinaire, et où les tribunaux du 1re instance sont investis des attributions et de la compétence des juges de paix, c'est au tribunal de 1re instance qu'il appartient de statuer sur le contentieux des listes électorales (1). On en a conclu que, dans le cas où il se présente une question préjudicielle qui devrait être portée devant lui comme tribunal de 1re instance, il n'a pas à surseoir, mais peut statuer directement (2). C'est là certainement une erreur : car en qualité de juge de l'inscription sur les listes, il statue comme juge d'appel de la commission municipale, tandis que sur la question préjudicielle il ne peut rendre qu'un jugement sujet à appel.

En Indochine, en ce qui concerne les élections aux conseils des intérêts français, les réclamations concernant l'inscription sur les listes électorales sont jugées par le fonctionnaire qui a établi le tableau des additions et des retranchements. Appel de sa décision peut être porté devant le président du tribunal de 1re instance, le juge de paix à compétence étendue ou le résident-juge investi des fonctions de juge de paix, qui statuent en dernier ressort sans frais ni forme de procédure (3).

Les questions préjudicielles tenant à l'état des personnes se sont présentées assez souvent, aux colonies. Constituent des questions préjudicielles : celle de savoir si les enfants, nés à la Guadeloupe de parents immigrants indiens provenant des Etablissements français de l'Inde, peuvent, en vue de leur inscription sur la liste électorale de cette colonie, se prévaloir des lois de 1889 et 1893 sur la nationalité française (4) ; — si la qualité de français doit être refusée à un individu né en territoire français d'une mère française d'origine, mais devenue étrangère par son mariage avec un étranger (5) ; — si un français a perdu cette qualité en acceptant les fonctions d'employé des douanes anglaises, sans

(1) Civ. rej. 9 mars 1908, R. 1908, 3, 150.
(2) Trib. de Saint-Louis, 26 février 1907 (R. 1907, 3, 143).
(3) Arrêté du gouverneur général du 28 mars 1929 (R. 1930, 1, 296), art. 5.
(4) Civ. cass. 25 avril 1904 (R. 1904, 1, 94).
(5) Civ. cass. 22 juin 1904 (R. 1904, 1, 158).

y avoir été autorisé par le gouvernement français (1) ; — si un individu né en territoire français, mais enfant légitime d'un sujet anglais, doit ou non être considérée comme étranger (2) ; — si l'article 1er du décret du 25 mai 1881, aux termes desquels l'indigène annamite né et domicilié en Cochinchine, qui demande à jouir des droits de citoyen français, est régi, ainsi que sa femme et ses enfants mineurs, par les lois civiles et politiques applicables aux français dans la colonie, était spécial aux annamites indigènes, et si les enfants mineurs des étrangers naturalisés, asiatiques ou autres, restaient soumis, pour devenir français, aux conditions de l'ancien article 9 du code civil (3) ; — si un enfant naturel a pu être reconnu régulièrement par un testament mystique passé en territoire anglais et d'après la loi anglaise, et si ce testament a pu lui conférer la qualité de français (4) ; — si un indigène qui, aux termes de son acte de mariage, serait né en territoire anglais de parents domiciliés dans ce territoire, est de nationalité française (5).

Par contre, il n'y a pas de question préjudicielle à renvoyer devant le juge compétent quand il s'agit de savoir si un étranger qui n'a pas fait, à sa majorité, la déclaration exigée par l'ancien article 9 du code civil pour réclamer la qualité de français, peut se prévaloir de cette qualité à raison de ce qu'il aurait toujours été inscrit sur les listes électorales et participé aux élections. La négative est trop certaine pour qu'un doute soit permis (6).

Contentieux des opérations électorales. — Le contentieux des opérations électorales appartient au conseil du contentieux administratif. Le Conseil d'Etat a déduit cette conséquence de l'attribution générale à ce conseil, d'une manière générale, du contentieux administratif, par les articles 160 et 176 des ordonnances de 1825 et 1827, rendus applicables à toutes les colonies par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881 (7). Beaucoup de textes ont, d'ailleurs, reconnu expressément cette compétence (8).

La compétence du conseil du contentieux administratif s'étend à toutes les élections locales, notamment, aux élections aux conseils généraux et coloniaux, les lois des 10 août 1871 et 31 juillet 1875 n'ayant pas d'application aux colonies (9); aux élections

(1) Civ. cass. 27 mai 1908 (R. 1908, 1, 250).
(2) Civ. cass. même date (*ibid.*).
(3) Civ. cass. 22 mai 1909 (R. 1909, 3, 221). Le décret du 26 mai 1913 (R. 1913, 1, 663), applicable à toute l'Indochine, et beaucoup plus explicite, ne permettrait sans doute plus de soulever même la question.
(4) Civ. cass. 25 octobre 1911 (R. 1912, 3, 41).
(5) Civ. rej. 24 juin 1914 (R. 1914, 3, 192).
(6) Civ. rej. 14 juin 1900 (R. 1901, 3, 16).
(7) Conseil d'Etat, 5 févr. 1867 (au recueil Lebon, p. 131) ; 18 janv. 1878 (*ibid.*, p. 527) ; 16 déc. 1893, (*ibid.*, p. 846) ; 26 juillet 1909 (R. 1910, 3, 162).
(8) V. par exemple, pour les municipalités indochinoises, les articles 28 et suivants du décret du 11 juillet 1908 (R. 1909, 1, 143).
(9) Le décret du 3 décembre 1870, en rendant applicable aux conseils généraux des colonies la législation métropolitaine, leur a étendu l'article 51 de la loi au 22 juin 1833, alors en vigueur, qui attribuait aux conseils de préfecture le jugement des élections.

aux chambres de commerce (1), dont le contentieux, dans la métropole, est porté devant le ministre et le Conseil d'Etat, aux élections aux conseils de province de Cochinchine (2), aux élections des chefs de quartier de la ville de Cholon (3). Toutefois, cette compétence est restreinte aux élections aux conseils locaux ou aux fonctions locales. Dès 1918, le Conseil d'Etat décidait que les réclamations contre les élections au Conseil supérieur des colonies devaient être portées devant le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat (4) : décision qui a été, depuis, suivie et confirmée par les textes (5).

Le conseil du contentieux administratif est compétent, alors même qu'il s'agit d'une nature d'élections pour laquelle un contentieux spécial a été organisé (6), par exemple d'élections aux chambres consultatives indigènes de l'Indochine, pour lesquelles l'arrêté du gouverneur général du 19 mars 1913 (7) a donné compétence aux administrateurs chefs de province, assistés des mandarins provinciaux, et en appel à une commission administrative composée du résident supérieur assisté de deux hauts mandarins, — ou d'élections aux chambres consultatives du commerce, de l'industrie et d'agriculture de Madagascar, dont le contentieux a été attribué, par arrêté du gouverneur général du 3 mai 1922 (8), à une commission spéciale, — ou d'élections municipales à Madagascar, pour lesquelles le décret du 9 octobre 1913 (9), par son article 28, attribue compétence au gouverneur général en conseil d'administration. Ces dispositions ne font point obstacle à ce que les parties, après avoir suivi la procédure indiquée par ces arrêtés, saisissent le conseil du contentieux administratif et ne recourent ensuite au Conseil d'Etat contre ses décisions (10).

---

(1) Conseil d'Etat, 22 mars 1901 (R. 1901, 3, 76) ; 3 juillet 1914 (R. 1915, 3, 93). — Les textes qui ont organisé les chambres d'agriculture, d'industrie et de commerce s'expliquent généralement sur la compétence du conseil du contentieux. Mais ces textes sont presque tous des arrêtés locaux qui ne peuvent pas créer de compétence. V. p. ex. l'arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 27 octobre 1922 (R. 1923, 1, 752), art. 23.

(2) Décret du 5 mars 1889. V. Conseil d'Etat, 3 juillet 1914 (R. 1915, 3, 93).

(3) Conseil du cont. adm. de Saigon, 20 août 1924 (R. 1925, 3, 251).

(4) Conseil d'Etat, 6 août 1898 (R. 1898, 3, 133).

(5) Décret du 20 mai 1904 (R. 1904, 1, 276), art. 4. Décret du 28 septembre 1920 (R. 1921, 1, 109), art. 39.

(6) L'ancienne jurisprudence en décidait autrement. A la Martinique, où un décret colonial du 12 juin 1837 avait attribué le jugement des élections municipales au conseil privé, un arrêt du Conseil d'Etat du 9 décembre 1845 (au recueil Lebon, p. 520) avait jugé que la décision du conseil privé ne pouvait être frappée de recours, ni au conseil du contentieux administratif, ni au Conseil d'Etat.

(7) R. 1915, 1, 656.

(8) R. 1923, 1, 886. Cet arrêté décide que la décision de la commission spéciale peut être frappée d'appel devant le conseil du contentieux administratif. Mais il fait de ce conseil un juge d'appel, tandis que le Conseil d'Etat ne lui attribue d'autre qualité que celle de juge de première instance, dont la décision peut être frappée de recours devant lui.

(9) R. 1914, 1, 122. — Il s'agit ici d'un décret qui aurait pu déroger à la compétence, mais le texte ne porte pas que le gouverneur général statue en dernier ressort.

(10) Conseil d'Etat, 8 août 1924 (R. 1925, 3, 146) ; 15 juin 1923 (*ibid.*, 3, 141).

Le Conseil d'Etat resterait même compétent alors qu'un décret aurait attribué au conseil du contentieux administratif la juridiction en dernier ressort (1). Cette disposition serait en effet contraire à l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, qui a fait du Conseil d'Etat le juge de tout le contentieux administratif, sans exception ni réserve : aucun litige administratif ne peut être tranché en dernier ressort par un autre juge (2).

L'obligation imposée aux conseils de préfecture de la métropole, de statuer sur les réclamations en matière électorale dans le délai d'un mois, a été implicitement rendue applicable aux conseils du contentieux administratif des colonies par l'article 54 du décret du 5 août 1881, qui porte ce délai à deux mois lorsqu'une enquête a été ordonnée (3). Cette disposition a été expressément confirmée, en Nouvelle-Calédonie, pour les élections au conseil général, par l'article 15 du décret du 2 avril 1885. Au Sénégal, de même, le décret du 4 décembre 1920 (4), instituant le conseil colonial, a rendu applicables au jugement des réclamations en matière d'élections à ce conseil les articles 37 à 40 de la loi municipale du 5 avril 1884, par conséquent l'article 38 qui impose le délai d'un mois. Lorsque le délai est outrepassé, la notification du dessaisissement du conseil du contentieux doit être faite par le lieutenant-gouverneur, qui exerce les attributions conférées au préfet par l'article 38 précité. La notification faite par le président du conseil du contentieux, lorsque le président n'est pas le lieutenant-gouverneur, ne fait pas courir le délai du recours (5). La décision du conseil du contentieux qui serait rendue après les délais devrait être considérée comme rendue par une juridiction incompétente, et encourrait à ce titre l'annulation par le Conseil d'Etat (6).

Le recours au Conseil d'Etat contre les décisions du conseil du contentieux administratif suit, dans les colonies où la loi du 5 avril 1884 est applicable, et pour les élections auxquelles elle est applicable (7), la procédure spéciale instituée par l'article 40 de cette loi, c'est-à-dire qu'il est formé par requête déposée au secrétariat du conseil du contentieux (8), où sont également

(1) Décret du 5 mars 1889, organisant les conseils d'arrondissement en Cochinchine. — Décret du 4 novembre 1928 sur les conseils des intérêts français en Indochine, art. 7.

(2) Conseil d'Etat, 3 juillet 1914 (R. 1915, 3, 93).

(3) Conseil d'Etat, 24 décembre 1924 (R. 1925, 3, 161). — L'article 54 du décret de 1881 vise l'article 51 de la loi du 22 juin 1833 et l'article 45 de la loi du 5 mai 1855 : il s'applique donc aussi bien en matière d'élections au conseil général ou colonial qu'en matière d'élections municipales. — En sens contraire : Conseil d'Etat 6 mai 1899 (R. 1899, 2, 90), rendu pour les élections au conseil général des Etablissements de l'Inde. Cet arrêt décide que le délai n'est imposé par aucun texte spécial à ces Etablissements. Peut-être avait-il perdu de vue le texte général.

(4) R. 1921, 1, 405.

(5) Conseil d'Etat, 20 juillet 1923 (R. 1926, 3, 43).

(6) Conseil d'Etat, 3 avril 1925 R. 1927, 3, 113).

(7) Au Sénégal, spécialement, elle est applicable aux élections au conseil colonial, comme il a été indiqué plus haut.

(8) Le Conseil d'Etat reconnaît même la validité d'une protestation formée par radiogramme, lorsque cette protestation a été suivie d'une requête (26 mars 1926, R. 1928, 1, 83).

déposées les défenses, et que le dossier est envoyé au Conseil d'Etat par la voie administrative (1). Cette requête doit contenir, à peine de nullité, l'exposé des faits et l'indication des moyens (2). Pour le surplus, comme il incombe à l'administration de transmettre le dossier, l'omission à ce dossier d'une pièce même essentielle ne saurait entraîner la déchéance ou l'irrecevabilité du recours (3).

Dans tous les autres cas, le recours au Conseil d'Etat est soumis aux règles de forme ordinaire, c'est-à-dire aux règles prescrites par les articles 86 à 93 du décret du 5 août 1881 (4).

Est applicable aussi au contentieux des élections, partout où il n'y est pas dérogé, le principe de l'article 76 du même décret, aux termes duquel les recours contre les arrêtés des conseils du contentieux administratif ne sont pas suspensifs. Le conseiller colonial dont l'élection a été annulée par le conseil du contentieux ne peut donc plus siéger, bien qu'il ait formé un recours devant le Conseil d'Etat. Mais l'exception emporte la règle. Les décrets du 20 décembre 1887 ont appliqué aux conseils généraux des colonies la règle métropolitaine en vertu de laquelle le conseiller élu siège jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur son sort. Un décret du 13 janvier 1888 en avait décidé de même pour le conseil colonial de Cochinchine : mais ce texte a été expressément abrogé par l'article 46 du décret du 9 juin 1922 (5). Les élections à ce conseil colonial sont donc régies par le principe du décret du 5 août 1881 (6). Il en est autrement au Sénégal, où le décret du 4 décembre 1920 (7) applique aux élections au conseil colonial l'article 40 de la loi municipale. Pour les conseillers municipaux, les décrets du 20 décembre 1887 sont partout en vigueur : provision est due à l'élection (8).

L'institution et le fonctionnement des conseils électifs aux colonies, du conseil supérieur des colonies, et des conseils et assemblées indigènes, sont étudiés au chapitre II.

---

(1) Conseil d'Etat, 29 décembre 1921 (Guadeloupe, R. 1923, 3, 203).
(2) Conseil d'Etat, 12 mai 1905 (Réunion, R. 1905, 3, 145).
(3) Conseil d'Etat, 31 mars 1909 (Sénégal, R. 1909, 3, 124).
(4) P. ex. pour les élections au conseil général des Etablissements de l'Inde (Conseil d'Etat, 6 mai 1899, R. 1899, 3, 90 ; 22 mars 1901, R. 1901, 3, 72 ; 13 août 1904, R. 1904, 3, 189), au Conseil général de la Guadeloupe (Conseil d'Etat, 23 février 1906, R. 1906, 3, 89 ; 22 mars 1909, R. 1909, 3, 71) ; pour les élections municipales à la Guyane et dans l'Inde (Conseil d'Etat, 22 janv. 1898 et 17 mars 1899, R. 1899, 2, 65, et la note).
(5) R. 1922, 1, 788.
(6) Conseil d'Etat, 20 janv. 1928 (R. 1931).
(7) R. 1921, 1, 405.
(8) V. p. ex. pour les trois communes de l'Indochine créées par décret, l'art. 31 du décret du 11 juillet 1908 (R. 1909, 1, 143).

SECTION V.

Condition des étrangers.

§ 157

Historique. — Les étrangers ont été longtemps placés, aux colonies, sous le même régime que dans la métropole. Les lois des 3 décembre 1849 et 29 juin 1867, qui réglementent le séjour des étrangers en France et le droit d'expulsion, ont été rendues applicables aux colonies par la loi du 20 mai 1784, qui attribue aux gouverneurs les droits appartenant, en cette matière, au ministre de l'intérieur. Les gouverneurs des colonies devenues françaises après cette date et les gouverneurs généraux trouvent dans la généralité des pouvoirs qui leur sont conférés le droit d'expulsion des étrangers, qui est un des attributs essentiels de la puissance publique. Les lois des 2 octobre 1888 et 8 août 1893, relatives au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national, ne sont pas applicables aux colonies, sauf à la Guyane et à la Guadeloupe (1). Celle du 25 octobre 1924 est restée spéciale à la métropole. Mais la question de l'admission et du séjour des étrangers est devenue de plus en plus actuelle, aussi bien aux colonies qu'en France, et a donné lieu à toute une législation par voie de décrets et d'arrêtés locaux (2).

Immigration. — Les décrets des 13 février et 27 mars 1852, qui ont longtemps réglementé l'immigration aux colonies, ont dû être, au cours des vingt ou trente dernières années, renforcés par des dispositions nouvelles, spéciales à chaque colonie.

Nouvelle-Calédonie. — En Nouvelle-Calédonie, dès le 11 juillet 1893, un décret en 104 articles réglementait en détail l'immigration océanienne. En conformité de ce décret, un arrêté du gouverneur du 9 août 1898 (3) réglait les conditions auxquelles les immigrants océaniens, réunissant une suite d'engagements représentant au moins 8 années de séjour et de travail dans la colonie, et déclarant vouloir renoncer au rapatriement, pourraient obtenir le bénéfice de la résidence libre. Les dispositions de cet arrêté ont été étendues aux indiens par arrêtés des 6 septembre 1901 et 9 mai 1902 (4), puis à tous les immigrants de race asiatique par arrêté du 29 août 1907 (5). Un arrêté du 25

(1) Décrets des 28 novembre 1896 et 19 décembre 1902 (R. 1903, 1, 89).

(2) La compétence en cette matière est flottante. Il n'existe aucune raison de principe pour refuser aux gouverneurs et gouverneurs généraux le pouvoir de prendre des arrêtés sur l'immigration et le séjour des étrangers : c'est ce qui a eu lieu, notamment jusqu'en 1929, en Indochine. Mais partout où un décret a été rendu, la matière passe dans le domaine des décrets.

(3) R. 1899, 1, 219. Cet arrêté a été modifié par arrêté du 19 février 1909 (R. 1910, 1, 317), et complété par arrêté du 7 septembre 1910 (R. 1911, 1, 459).

(4) R. 1902, 1, 282 et 391.

(5) R. 1908, 1, 257.

février 1909 (1) a obligé les immigrants à verser le cinquième de leurs salaires pour constituer un fonds de prévoyance dont l'existence, jusqu'à concurrence d'un minimum variable, est la condition de la délivrance du permis de résidence : condition supprimée en 1911 (2), rétablie en 1919 (3). Deux arrêtés du 26 octobre 1927 (4) ont réglementé la résidence libre des immigrants indochinois et javanais, et ont prévu la constitution de « groupements ruraux » de ces immigrants, jouissant d'un statut conforme aux us et coutumes de leur pays d'origine, élisant des chefs et des conseils de notables ayant notamment pour attribution de concourir au maintien de l'ordre et de la tranquillité : premier essai d'un système analogue à celui des congrégations chinoises de l'Indochine, dont il a été question au chapitre Ier (5).

Entre temps, un décret du 12 septembre 1912 (6) avait réglementé le séjour de tous les étrangers dans la colonie en les obligeant, lorsqu'ils se proposent d'y séjourner plus de 30 jours, à faire une déclaration et à justifier de leurs moyens d'existence. Des arrêtés du gouverneur des 21 juillet 1914 (7) et 31 décembre 1927 (8) ont prescrit les dispositions de détail pour l'application de ce décret.

Océanie. — La législation de l'Océanie est analogue à celle de la Nouvelle-Calédonie. En ce qui concerne l'immigration en général, un décret du 4 décembre 1903(9), modifié le 22 avril 1921 (10), avait réglementé le séjour des étrangers dans la colonie en les astreignant à une déclaration et à la justification de leurs moyens d'existence. Cette législation, jugée insuffisante, a été remaniée, d'abord par décret du 13 février 1929(11), puis par décret du 6 avril 1930 (12), qui s'appliquent non seulement aux étrangers, mais aussi, bien qu'avec certaines différences, aux immigrants français. Les formalités essentielles exigées pour être admis dans la colonie sont la production d'une pièce d'identité (ou d'un passeport), et la consignation des frais de rapatriement.

En ce qui concerne les asiatiques, spécialement les chinois, la réglementation s'était manifestée tout d'abord par l'établissement de taxes spéciales. Un arrêté du gouverneur du 22 décembre 1898 avait rendu exécutoire une délibération du conseil général instituant une taxe sur les chinois(13). Un autre arrêté du gouver-

(1) R. 1910, 1, 255.
(2) Arrêté du 29 juin 1911 (R. 1912, 1, 389).
(3) Arrêté du 18 juin 1919 (R. 1921, 1, 303).
(4) R. 1929, 1, 87 et 90.
(5) § 76.
(6) R. 1913, 1, 58.
(7) R. 1917, 1, 160.
(8) R. 1929, 1, 92.
(9) R. 1904, 1, 119.
(10) R. 1921, 1, 1006.
(11) R. 1929, 1, 349.
(12) R. 1930, 1, 508.
(13) R. 1899, 1, 221.

neur du 28 décembre 1908 (1) avait établi une taxe annuelle de séjour spéciale aux étrangers de sexe masculin d'origine asiatique continentale. Mais cet arrêté a été annulé par le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (2), comme affectant les relations de la France avec les pays étrangers.

L'immigration des travailleurs d'origine océanienne, africaine ou asiatique, ainsi que de tous autres travailleurs qui par des engagements spéciaux se placent sous le même régime, a été réglementée par un décret du 24 février 1920 (3), en 128 articles, que contient de nombreuses et minutieuses prescriptions et s'inspire du décret du 11 juillet 1893 pour la Nouvelle-Calédonie, dont il diffère pourtant très notablement.

Un arrêté du gouverneur du 11 août 1928 (4) a obligé les commerçants étrangers à tenir leur comptabilité en une langue utilisant les caractères latins et en chiffres arabes.

Afrique occidentale et équatoriale. — Togo et Cameroun. — En Afrique occidentale, après un arrêté du gouverneur général du 1er mai 1911 sur les immigrants étrangers (5), renouvelé par arrêté du 9 novembre 1914 (6), l'immigration et la condition des étrangers ont été réglementés par décret du 1er août 1921 (7), qui oblige tout étranger entrant sur le territoire du gouvernement général à faire une déclaration d'identité et de nationalité. L'étranger qui veut s'établir ou exercer une profession doit demander une carte d'identité qui vaut autorisation de séjour, et, en cas de refus, quitter le territoire. Les étrangers peuvent circuler librement, mais le gouverneur général peut leur interdire certaines zones ou certains lieux, par mesure individuelle ou collective, sans préjudice de son droit d'expulsion. Certaines professions, et les concessions de travaux publics, de mines ou de force hydraulique sont réservées aux français. Les dispositions de ce décret ont été étendues aux indigènes des colonies étrangères par décret du 17 mars 1922 (8). Le décret du 1er août 1921 a été modifié sur deux points par un décret du 28 avril 1923 (9), qui a, notamment, allongé la liste des professions interdites. Un décret du 24 janvier 1925(10) a pris des mesures détaillées pour vérifier l'identité de tous les individus, même français, qui débarquent dans un port de l'Afrique occidentale, et a notamment astreint les étrangers à déposer la somme nécessaire, éven-

(1) R. 1909, 1, 528.
(2) Arrêt du 6 juin 1913 (1913, 3, 221).
(3) R. 1920, 1, 613.
(4) R. 1928, 1, 689.
(5) R. 1912, 1, 825.
(6) R. 1917, 1, 150.
(7) R. 1922, 1, 32.
(8) R. 1922, 1, 523.
(9) R. 1923, 1, 559.
(10) R. 1925, 1, 141.

tuellement, à leur rapatriement. Deux décrets des 5 mars et 26 juillet 1927 (1) en ont renforcé les dispositions.

Des mesures analogues ont été prises en Afrique équatoriale, par des arrêtés du gouverneur général du 30 novembre 1911 (2), du 9 novembre 1914 (3), du 19 septembre 1922 (4) et du 25 mai 1925 (5), et enfin par un décret du 24 juillet 1929 (6), complété par décret du 6 avril 1930 (7), qui reproduit les dispositions des décrets rendus pour l'Afrique occidentale (8).

Au Togo et au Cameroun, le décret du 30 octobre 1926 (9) soumettait toute personne débarquant dans le territoire, de nationalité française ou étrangère, à la triple obligation du passeport, de la déclaration de résidence et du versement des frais éventuels de rapatriement (10). Ce décret avait été suivi, au Togo, d'arrêtés d'exécution du commissaire de la République des 31 janvier 1927 (11), 5 juin et 30 octobre 1928 (12) ; au Cameroun, d'arrêtés des 13 janvier, 17 mars et 7 avril 1928 (13), 20 avril et 10 août 1929 (14). Il a été abrogé et remplacé, en ce qui concerne le Cameroun, par un décret du 7 octobre 1930 (15), très détaillé (31 articles), qui règle aussi l'expulsion et le rapatriement d'office.

Colonies diverses. — A la Côte des Somalis, l'immigration a été réglementée par arrêtés du gouverneur des 15 août 1903, 16 avril 1920, 22 mai 1922 (16) et 6 novembre 1928 (17).

Aux Nouvelles-Hébrides, un arrêté franco-britannique du 15 janvier 1920 (18) a réglementé l'admission des citoyens et sujets des puissances anciennement ennemies.

Dans les Établissements de l'Inde, un décret du 11 décembre 1911 (19) a exigé des étrangers qui viennent y faire un séjour de plus de 30 jours une déclaration et la justification de leurs moyens d'existence. Des arrêtés du gouverneur des 30 mai et 23 décembre

---

(1) R. 1927, 1, 204 et 762.
(2) R. 1915, 1, 53.
(3) R. 1917, 1, 150.
(4) R. 1923, 1, 90.
(5) R. 1926, 1, 247.
(6) R. 1929, 1, 444.
(7) R. 1930, 1, 400.
(8) Ces décrets ont été suivis de règlements d'exécution du gouverneur général du 5 novembre 1929 (R. 1930, 1, 149) et des lieutenants-gouverneurs du Moyen-Congo, de l'Oubangui-Chari et du Tchad des 22 février, 30 juin et 17 juillet 1930 (R. 1931, 1, 128 et 129).
(9) R. 1927, 1, 70.
(10) V. pour le Togo l'arrêté du commissaire de la République du 5 juin 1928 (R. 1929, 1, 398).
(11) R. 1928, 1, 366.
(12) R. 1929, 1, 398.
(13) R. 1929, 1, 37.
(14) R. 1930, 1, 361.
(15) R. 1931.
(16) R. 1921, 1, 530, et 1924, 1, 58.
(17) R. 1930, 1, 194.
(18) R. 1921, 1, 361.
(19) R. 1912, 1, 135.

1924 (1) ont déterminé les conditions dans lesquelles une résidence obligatoire peut être imposée à certaines catégories d'étrangers, et réglementé le séjour dans la colonies des étrangers qui sont l'objet d'une mesure d'expulsion.

A la Réunion, les conditions dans lesquelles les voyageurs français et étrangers sont autorisés à débarquer a fait l'objet d'un décret du 26 février 1931 (2).

§ 158

Indochine. — Immigration. — En Indochine, des arrêtés du gouverneur général des 7 avril 1904 (3), 3 octobre 1911 (4) et 22 novembre 1915 (5) avaient réglementé l'immigration des étrangers, autres que les asiatiques désignés par la décision présidentielle du 23 août 1871. Ces étrangers étaient astreints à une déclaration et à la justification de leurs moyens d'existence. Ils pouvaient y exercer toutes professions commerciales ou industrielles, et étaient soumis, comme les français, à l'obligation du registre du commerce par le décret du 8 juillet 1927 (6), relatif aux conditions d'application à l'Indochine de la loi du 18 mars 1919. Ces arrêtés sont aujourd'hui remplacés par le décret du 30 juin 1929 (7), qui codifie la matière. Ce décret contient des dispositions applicables même aux français, sujets et protégés français autres que ceux de l'Indochine. Tous sont astreints en principe, sauf nombreuses exceptions, à une déclaration, et à la consignation des frais du voyage de retour. Les étrangers ou immigrants sont tenus à la présentation d'un passeport : leur séjour ne peut en principe dépasser trois mois. Les immigrants, c'est-à-dire ceux qui arrivent dans la colonie pour exercer une profession ou un travail, doivent être porteurs d'un passeport, fournir un extrait du casier judiciaire et un certificat médical, et consigner la somme nécessaire à leur rapatriement éventuel. Ils doivent en outre, pour être autorisés à séjourner, se munir d'une carte d'identité qui peut leur être retirée. Le gouverneur général peut aussi réglementer le séjour des étrangers non immigrants et leur interdire certains lieux ou certaines zones. Un certain nombre de professions sont interdites aux étrangers, ainsi qu'aux sociétés étrangères. La qualité de société française est soumise à des conditions rigoureuses et précises (8). Le droit des étrangers de devenir propriétaires est encore soumis, dans les pays de protectorat, à des restrictions qui seront étudiées au chapitre de la propriété.

(1) R. 1926, 1, 876 et 877.
(2) R. 1931.
(3) R. 1904, 1, 486.
(4) R. 1913, 1, 557.
(5) R. 1916, 1, 505.
(6) R. 1927, 1, 840.
(7) R. 1929, 1, 477.
(8) Il est nécessaire que le président du conseil d'administration, les administrateurs délégués, les gérants, les directeurs ayant la signature sociale, les commissaires des comptes et plus de la moitié des associés en nom collectif, des a ministrateurs, des membres du conseil de direction ou du conseil de surveillance, soient de nationalité française (art. 24).

Mais la réglementation de l'immigration, en Indochine, vise surtout les asiatiques, les africains et en général les indigènes originaires de pays étrangers, de colonies étrangères ou même d'autres colonies françaises, et particulièrement les chinois, qui sont établis en Indochine en nombre très considérable.

Asiatiques. — Les asiatiques mentionnés à la décision présidentielle du 23 août 1871, c'est-à-dire, pour ne parler que de ceux qui sont étrangers à l'Indochine française, les chinois et les siamois, sont assimilés aux annamites, en ce sens qu'ils sont régis par le même statut (1). Les chinois ont, de plus, une situation privilégiées. Seuls de tous les étrangers asiatiques, ils peuvent acquérir des terres et autres immeubles et devenir propriétaires, non seulement en Cochinchine et dans les concessions françaises, où ce droit leur est reconnu par le code civil, mais au Cambodge (2), en Annam et au Tonkin (3).

Les asiatiques étrangers sont également assimilés, sur le territoire français de l'Indochine, aux sujets français en ce qui concerne l'exercice du commerce et la compétence des tribunaux de commerce français, par le décret du 27 février 1892 (4), qui détermine également les conditions auxquelles les asiatiques sont admis à faire le commerce en Indochine. Aux termes de l'article 9 de ce décret, les asiatiques étrangers auxquels il s'applique sont non seulement les chinois, mais aussi les malais et les indiens. Des dispositions analogues ont été prises, pour les asiatiques étrangers définis par la décision de 1871 et habitant le Tonkin, par arrêté du gouverneur général du 22 avril 1910 (5), étendu à l'Annam par arrêté du 23 octobre 1911 (6) et au Cambodge par arrêté du 12 janvier 1912 (7).

Les articles 78 et 85 du décret du 14 février 1921 (8) sur l'organisation judiciaire en Indochine, qui traitent de la juridiction commerciale, et l'article 114, du même décret, qui maintient en

(1) L'article 11 du traité franco-siamois du 25 août 1926 (D. du 22 septembre 1927, R. 1928, 1, 185) annonce en arrangement ultérieur ayant pour objet de fixer définitivement le statut des siamois en Indochine.

(2) Ordonnance royale du 13 mai 1909.

(3) Traités avec la Chine des 9 juin 1885 et 25 avril 1886. V. l'article de doctrine sur le droit des étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles en Indochine, au *Recueil* 1924, 2, 1.

(4) Ce décret, intitulé : « Décret portant réglementation du commerce chinois en Indochine », soumet au code de commerce français et à la juridiction des tribunaux de commerce français tous les asiatiques, sujets français ou étrangers. V. Cour d'appel de l'Indochine (Saigon), 8 avril 1904 (R. 1904, 3, 150) ; 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 111) ; Cour d'appel de Saigon, 27 avril 1922 (R. 1924, 3, 101) ; Cour d'appel de Hanoï, 22 février 1929 (R. 1930, 3, 99) ; 28 juin 1929 (R. 1930, 3, 167) ; Trib. de 1re inst. de Pnom-Penh, 30 août 1927 (R. 1929, 3, 34).

(5) R. 1911, 1, 394.

(6) R. 1913, 1, 559. — Modifié et remplacé depuis par plusieurs arrêtés, dont le dernier est du 25 septembre 1928 (R. 1929, 1, 571).

(7) R. 1913, 1, 619. — L'arrêté du 22 avril 1910 a été approuvé par décret du 21 octobre 1910 (au *Recueil* 1911, 1, 126). L'arrêté du 12 janvier 1912 est approuvé par l'article 114 du décret du 14 février 1921 sur l'organisation judiciaire en Indochine (R. 1921, p. 676), qui ne fait aucune mention de celui du 23 octobre 1911.

(8) R. 1921, p. 676. — Les articles 78 et 79 ont été modifiés par le décret du 31 décembre 1926 (R. 1927, 1, 124).

vigueur le décret du 27 février 1892, ne s'expliquent pas nettement sur la sphère d'application de ce décret. La jurisprudence en a fait application au Laos, pour déclarer incompétent le tribunal résidentiel qui avait, entre indigènes, statué en matière commerciale (1).

Le décret du 29 septembre 1927 (2), réglementant la tenue des registres de comptabilité des commerçants étrangers, a abrogé l'article 6 du décret du 27 février 1892, qui autorisait ces commerçants à tenir leurs registres dans les formes de leurs pays et dans leur langue, et exigé que ces livres fussent tenus en une langue utilisant les caractères latins et en chiffres arabes.

Congrégations chinoises. — Les asiatiques résidant en Indochine, et spécialement les chinois, sont, de plus, assujettis à l'obligation de faire partie de congrégations (3). L'institution des congrégations chinoises est antérieure à la conquête : l'administration française l'a trouvée établie en Indochine et l'a maintenue et développée.

En Cochinchine et au Cambodge, les arrêtés reconnaissent cinq congrégations chinoises : celles de Canton, Fou-kien, Tchéoutchao, Hainam et Hakas ; deux indiennes : les musulmans et les bouddhistes ; une pour les malais, javanais et arabes ; une pour les autres asiatiques étrangers et assimilés. Au Tonkin et en Annam, il n'est question que des chinois. Au Tonkin, il n'est formé qu'une seule congrégation par province, sauf exception autorisée par le résident général. En Annam, chaque province comporte les quatre congrégations de Hainam, Triêu-Châu, Canton, Phuc-Kiên, plus celle d'Akas dans le Quang-Nam ; elles peuvent, le cas échéant, être réunies en une seule.

Les congrégations élisent un chef et un sous-chef, sauf l'agrément de l'autorité française. En Cochinchine, l'électorat et l'éligibilité sont soumis à certaines conditions de paiement de l'impôt. Au Tonkin (depuis 1925), au Cambodge (depuis 1926), et en Annam, aucune condition n'est exigée des électeurs, et l'éligibilité est seulement subordonnée à l'absence de toute condamnation.

---

(1) Cour d'appel de Hanoï, 10 octobre 1924 (R. 1926, 3, 376). En pays de protectorat, les indigènes et asiatiques sont justiciables des tribunaux indigènes, même en matière commerciale. Au Cambodge, notamment, l'article 5 du décret du 6 mai 1898 (R. 1898, 1, 131) maintient la juridiction indigène en matière commerciale, et il faut le consentement des parties ou une clause expresse des actes pour rendre les juges commerciaux compétents (Cour d'appel de l'Indochine (Saigon), 1er juillet 1915, R. 1916, 3, 95). — V. le chapitre V (Organisation judiciaire), § 181.

(2) R. 1927, 1, 857.

(3) Arrêtés du gouverneur général des 19 février 1890, 17 septembre 1904 (R. 1906, 1, 86), 16 mai 1905 (R. 1906, 1, 177), 16 octobre 1906 (R. 1907, 1, 468), 16 août 1907 (R. 1908, 1, 348), 19 juin 1910 (R. 1911, 1, 496), 23 janvier 1912 (R. 1913, 1, 629), pour la Cochinchine ; 22 avril 1910 (R. 1911, 1, 394), 12 décembre 1913 (R. 1915, 1, 829), 30 décembre 1925 (R. 1927, 1, 608) et 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 667) plur le Tonkin ; 7 janvier 1919 (R. 1920, p. 914) pour le Laos ; 15 novembre 1919 (R. 1920, 1, 1210) et 20 juillet 1926 (R. 1927, 1, 668) pour le Cambodge ; 28 avril 1926 (R. 1927, 1, 629) et 25 septembre 1928 (R. 1929, 1, 571) pour l'Annam. — Cpr. chap. II, § 78.

Les deux objets essentiels de ces congrégations sont, d'une part, la responsabilité collective de l'impôt personnel auquel leurs membres sont assujettis, ; d'autre part, la surveillance de leurs membres, et le concours qu'elles prêtent à l'autorité de police.

Pour atteindre ce double but, le chef de chaque congrégation, qui est l'intermédiaire obligé de toutes les communications adressées à la collectivité par l'autorité française, doit dresser une liste des membres de la congrégation, tenue constamment à jour, y porter, et mentionner à l'autorité, les changements de résidence, les arrivées, les départs et les fuites. La congrégation a le droit de refuser l'admission des individus dont elle ne veut pas répondre, et qui sont expulsés : elle fait donc elle-même le triage des « indésirables ».

Les chinois sont astreints à la déclaration d'une carte de séjour, et au paiement d'un impôt de capitation, s'ils font en Indochine un séjour prolongé ; à un laisser-passer, s'ils séjournent moins de trois mois.

Japonais. — Les dispositions ci-dessus sont spéciales aux asiatiques continentaux et particulièrement aux chinois. Les japonais sont actuellement régis par le traité du 30 août 1927, mis en application, à partir du 14 septembre suivant, par décret du 16 (1), promulgué en Indochine par arrêté du 30 septembre (J. O. du 5 octobre) (2). Aux termes de l'article 1er de ce traité, les personnes physiques et morales ressortissantes du Japon qui sont ou seront admises à s'établir en Indochine y jouissent du traitement de la nation la plus favorisée, tant en ce qui concerne les conditions de leur activité en toute matière d'ordre économique qu'en ce qui concerne les taxes fiscales auxquelles elles pourraient être soumises. Elles jouissent également du traitement de la nation la plus favorisée pour tout ce qui a trait à l'administration de la justice. Toutefois, le Japon ne peut réclamer le traitement spécial accordé aux ressortissants de certaines régions limitrophes de l'Indochine aux termes des traités antérieurs à l'institution du protectorat français. — Réciproquement, les personnes ressortissantes de l'Indochine reçoivent le même traitement au Japon.

Madagascar. — Le système des congrégations a été étendu à Madagascar. Les premiers décrets et arrêtés concernant le débarquement et le séjour des étrangers, spécialement des immigrants d'origine africaine ou asiatique, dans la colonie, se bornaient à imposer des conditions à l'immigration, à réglementer le contrat de travail, et à soumettre les immigrants à la nécessité d'un permis de séjour et à une taxe (3). Un arrêté du 28 octobre

(1) R. 1928, 1, 170.
(2) V. Tableau des promulgations de 1927 (R. 1928, 1, 717).
(3) Arrêtés du gouverneur général des 3 novembre 1896, 26 juillet 1897, 25 janvier 1899, 30 novembre 1899, 17 septembre 1901. Décret du 6 mai 1903 (R. 1904, 1, 458). Arrêté du 15 juin 1904 (R. 1904, 1, 458).

1904 (1) prévoit à ses articles 5 à 7 le groupement des asiatiques en congrégations sur le modèle de celles de l'Indochine. Les dispositions de cet arrêté ont été reproduites et amplifiées par des arrêtés des 30 novembre 1905 (2) et 13 mars 1907 (3). Un décret du 17 août 1923 (4), spécial aux immigrants de race africaine ou asiatique, consacre et légitime l'organisation des congrégations, en autorisant le gouverneur général à les réglementer et à les rendre obligatoires. Le gouverneur général a fait aussitôt usage de ce pouvoir par arrêté du 24 octobre 1923 (5). Ces immigrants ont été soumis à une taxe par les arrêtés des 31 décembre 1924, 30 octobre 1926 (6), 24 février 1927 (7) et 12 octobre 1929 (8). En ce qui concerne l'immigration en général, un décret du 3 août 1923 (9) a réglementé l'établissement des étrangers dans la colonie. Il a été complété par décret du 6 août 1924 (10), et refondu par décret du 26 août 1925 (11).

SECTION VI.

Traités diplomatiques.

§ 159

Conclusion des traités. — Les traités diplomatiques qui concernent les colonies sont conclus par le gouvernement métropolitain, qui a seul qualité à cet effet.

Les articles 62 (65) des ordonnances de 1825-27 autorisent le gouverneur à communiquer, en ce qui concerne la colonie qu'il administre, avec les gouvernements de certains pays en relations ordinaires ave cette colonie, et à négocier, avec l'assentiment du gouvernement et dans la limite de ses instructions, toutes conventions commerciales et autres ; mais il ne peut les conclure que sauf la ratification du gouvernement métropolitain. Il traite des cartels d'échange.

Ces dispositions sont reproduites par toutes les ordonnances et décrets organiques. Les décrets qui ont constitué les gouvernements généraux de Madagascar et de l'Indochine autorisent seulement les gouverneurs généraux de ces possessions à corres-

(1) R. 1905, 1, 210.
(2) R. 1906, 1, 508.
(3) R. 1908, 1, 552.
(4) R. 1923, 1, 856.
(5) R. 1924, 1, 716.
(6) R. 1926, 1, 826, et 1927, 1, 925.
(7) R. 1928, 1, 514.
(8) R. 1930, 1, 533. — Cpr. chap. II § 84.
(9) R. 1923, 1, 852.
(10) R. 1924, 1, 676.
(11) R. 1926, 1, 201.

pondre avec certains gouverneurs et consuls de France, et reproduisent l'interdiction d'engager une négociation diplomatique sans l'autorisation de gouvernement. Les décrets organiques de l'Afrique occidentale et équatoriale sont muets sur ce sujet. Mais il est difficile d'admettre que ces décrets confèrent moins de pouvoirs aux gouverneurs généraux que n'en avait le gouverneur du Sénégal aux termes de l'article 48 de l'ordonnance du 7 septembre 1840 (1).

Les traités conclus par le gouvernement métropolitain s'appliquent aux colonies et possessions françaises, lorsque le texte s'en explique expressément ou l'implique nécessairement. Il appartient à ce gouvernement de représenter les colonies dans les traités internationaux et de les ratifier en leur nom (2). Les traités contiennent parfois une clause en vertu de laquelle leurs dispositions pourront être étendues aux colonies et pays de protectorat par une déclaration concertée entre les deux gouvernements (3).

Tout traité élaboré par un gouvernement ou gouverneur général, et négocié avec un gouvernement étranger, est sans valeur.

Il en est ainsi, même en ce qui concerne les traités et conventions passés avec les pays de protectorat. C'est ainsi qu'un traité du 24 avril 1917, passé entre le gouverneur général de l'Indochine et le souverain de Luang-Prabang, établissant le protectorat français sur les Etats de ce dernier, n'a jamais été ratifié par le gouvernement métropolitain et ne saurait, par suite, servir de base à la théorie réduisant à un protectorat les droits de la France sur ce pays (4). En est-il de même en ce qui concerne la convention du 6 novembre 1925, conclue entre le gouverneur général de l'Indochine et les membres du conseil de régence de l'Annam, rendue immédiatement exécutoire par arrêté du 11 du même mois (5), par laquelle le pouvoir législatif du roi est réduit au règlement concernant les rites ou les règles constitutionnelles du royaume. Cette convention, qui ne mentionne aucune intervention du gouvernement métropolitain, ne paraît pas avoir été ratifiée. Mais elle peut être considérée comme une délégation donnée au gouverneur général par le souverain indigène : les

---

(1) Certains traités d'extradition confèrent aux gouverneurs ou gouverneurs généraux le droit de réclamer directement l'extradition des malfaiteurs réfugiés en pays étranger.

(2) V. p. ex. le décret du 26 août 1925 (R. 1926, 1, 667), portant ratification, pour les colonies françaises, les pays de protectorat et les territoires sous mandat, de la convention postale universelle et des arrangements de Stockholm du 28 août 1924, promulgués par décret du 10 octobre 1925.

(3) Ainsi le traité de commerce et de navigation avec le Japon du 19 août 1911, ratifié par la loi du 22 février 1912 et promulgué par décret du 28 du même mois, contient à l'article 19 une clause d'extension facultative aux colonies, dont il a été fait usage par déclaration du 13 octobre 1912 (R. 1913, 1, 86), aux termes de laquelle le gouvernement français a adhéré pour l'ensemble des colonies, à l'exception de l'Indochine et de l'Océanie.

(4) V. chap. 1er, § 16, p. 44

(5) R. 1926, 1, 648.

délégations de cette nature sont nombreuses, et la validité n'en a jamais été contestée (1).

Il est, d'ailleurs, de principe, que toute contestation qui implique l'examen du mode d'exercice des droits de souveraineté de la France sur un pays, et notamment sur un pays de protectorat, échappe à la compétence des tribunaux, aussi bien administratifs que judiciaires (2). Cette contestation ne pourrait donc se produire que par la voie diplomatique, qui, en ce qui concerne les pays de protectorat, est à peine concevable.

§ 160

Traités spéciaux aux colonies. — Beaucoup de traités internationaux concernent exclusivement les colonies. En ne tenant compte que des principaux, et en faisant abstraction des traités de frontières et de ceux qui sont relatifs à des matières spéciales, comme les postes et télégraphes, on peut relever les suivants :

Pour l'Afrique :

L'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885, approuvé par la loi du 17 décembre suivant et promulgué par décret du 30 avril 1886, contenant une déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo, ses embouchures et pays circonvoisins (3), des dispositions relatives à la protection des indigènes, des missionnaires et des voyageurs, ainsi qu'à la liberté religieuse, sur le régime postal, sur le droit de surveillance attribué à la commission internationale du Congo, une déclaration sur la traite des esclaves, une déclaration sur la neutralité des teritoires compris dans le bassin conventionnel du Congo, un acte de navigation du Congo, un acte de navigation du Niger, une déclaration relative aux conditions essentielles à remplir pour que des occupations nouvelles sur les côtes du continent africain soient considérées comme effectives (4) ;

---

(1) C'est une ordonnance royale du 3 juin 1886 qui a autorisé le Kinh-Luoc, au Tonkin, « à prendre désormais toutes mesures qu'il jugera nécessaires et convenables », déléguant ainsi à ce haut fonctionnaire le pouvoir souverain dans son ensemble. C'est une autre ordonnance royale du 26 juillet 1887 qui a supprimé le Kinh-Luoc, dont les attributions ont passé au résident général. L'ordonnance royale du 19 avril 1920 (R. 1921, 1, 1035), qui institue en Annam une chambre consultative, délègue au résident supérieur de l'Annam la réglementation de détail des circonscriptions et de la procédure électorales, de la convocation et du règlement intérieur de la chambre (art. 25). Par la convention du 11 novembre 1925, le roi d'Annam a également donné délégation permanente au résident supérieur pour prendre, sur toutes les grandes réformes jugées utiles, l'avis de la « Chambre des représentants du peuple ».

(2) Conseil d'Etat, 5 juillet 1907 (R. 1908, 1, 195).

(3) L'article 1er délimite le territoire désigné depuis sous le nom de « bassin conventionnel du Congo ».

(4) L'acte de la conférence de Berlin n'a pas été promulgué en Afrique équatoriale. Un jugement du tribunal de Libreville du 28 juin 1902 (R. 1903, 1, 22), en a conclu que cet acte n'y aurait pas force exécutoire, s'il n'y avait été promulgué implicitement du fait de la promulgation de l'acte de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, qui s'y réfère et qui le vise. Il est hors de doute que les traités, comme les lois, ne sont obligatoires dans une colonie que s'ils y ont été promul-

L'acte général de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 sur la traite des esclaves, approuvé par loi du 29 décembre 1891 et promulgué par décret du 12 février 1892 ;

La convention internationale de Bruxelles du 3 novembre 1906 pour la révision du régime des spiritueux en Afrique, approuvée par loi du 31 octobre 1907 et promulguée par décret du 7 novembre suivant (1) ;

Les conventions internationales de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, relatives : 1° au régime des spiritueux en Afrique (2) ; 2° à la révision de l'acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890, approuvées par loi du 15 avril 1921 (3) et promulguées par décret du 19 juin 1922 (4) ;

Le traité de Versailles du 28 juin 1919, ratifié par loi du 12 octobre suivant et promulgué par décret du 10 janvier 1920 (5), dont les dispositions concernant les colonies n'intéressent la France qu'en Afrique, et dont les articles 22 à 23, 118 à 127, 257, 260 et 438 établissent le mandat de la France sur le Togo et le Cameroun, les conditions de ce mandat et les dispositions transitoires ;

Les conventions du 13 février 1923, par lesquelles les États-Unis d'Amérique ont reconnu le mandat de la France sur le Togo et le Cameroun, promulgué par décrets du 28 juin 1924 (6).

Pour l'Asie :

Les traités de commerce avec le Japon du 10 juin 1907, approuvé par décret du 21 juin (7) ; du 16 septembre 1909 (marques de fabrique), approuvé par loi du 9 mars 1911 et promulgué par décret du 9 juin suivant (8) ; du 19 août 1911 (commerce et navigation), approuvé par loi du 22 février 1912, promulgué par décret du 28 du même mois (9) et rendu applicable à toutes les colonies, sauf l'Indochine et l'Océanie, par décret du 13 octobre 1912 (10) ;

---

gués (Crim. rej. 16 et 30 janvier 1913, R. 1913, 3, 175). Mais ce principe n'a d'application que dans la mesure où un traité confère des droits à des particuliers, dont ils peuvent réclamer la jouissance auprès des tribunaux. Le jugement précité décide avec raison que tel n'était pas le cas pour un commerçant qui se prévalait du principe de la liberté du commerce, inscrit à l'acte de Berlin, pour méconnaître les droits d'un concessionnaire. En ce qui concerne l'interprétation de cet acte diplomatique, les tribunaux devraient, vraisemblablement, se déclarer incompétents. Quant aux obligations prises à Berlin par le gouvernement français, elles sont nécessairement indépendantes de toute promulgation dans la colonie.

(1) R. 1908, 1, 24. — Le décret du 7 novembre 1907 a été promulgué en Afrique occidentale les 27-30 du même mois.

(2) Cette convention abroge toutes conventions antérieures et notamment celle de Bruxelles du 3 novembre 1906.

(3) R. 1922, 1, 514.

(4) R. 1922, 1, 760. — Le décret du 19 juin 1922 a été promulgué en Afrique occidentale (23 août-2 septembre 1922) et équatoriale (1er septembre) et à la Côte des Somalis (19 juillet-31 juillet).

(5) R. 1920, 1, 550.

(6) R. 1924, 1, 620.

(7) R. 1907, 1, 330.

(8) R. 1911, 1, 479.

(9) R. 1912, 1, 263.

(10) R. 1913, 1, 86. V. plus haut p. 386, n. 3.

du 30 août 1927 (établissement et navigation dans les rapports avec l'Indochine), promulgué par décret du 16 septembre suivant (1) ;

Les conventions avec le Siam: du 13 février 1904, relative notamment aux protégés français en territoire siamois, ratifiée par loi du 7 décembre et promulguée par décret du 14 du même mois (2) ; du 23 mars 1907, concernant notamment l'institution de cours internationales pour le jugement des litiges intéressant des asiatiques sujets ou protégés français ou des infractions commises par eux ou à leur préjudice, ratifiée par loi du 20 juin et promulguée par décret du 27 du même mois (3) ; du 14 février 1925 (commerce, navigation, juridiction applicable aux ressortissants français, rapports entre l'Indochine française et le Siam), approuvée par loi du 25 août et promulguée par décret du 17 juillet 1926 (4); du 25 août 1926 (rapports avec l'Indochine), approuvée par loi du 3 mai 1927 et promulguée par décret du 22 septembre suivant (5).

Pour l'Ethiopie :

Le traité d'Addis Ababa du 10 janvier 1908 (commerce, juridiction des sujets et protégés français), ratifié par loi du 30 janvier 1909 et promulgué par décret du même jour (6).

Pour le Pacifique :

Le traité de Washington du 13 décembre 1921, la déclaration du même jour et l'accord complémentaire du 6 février 1922, entre la France, les Etats-Unis, l'Empire britannique et le Japon, relatifs au règlement des difficultés concernant leurs possessions insulaires, promulgué par décret du 6 octobre 1923 (7).

§ 161

Application et interprétation des traités. — L'application, l'interprétation et l'examen de la validité des traités internationaux suivent, aux colonies, les mêmes règles que dans la métropole. Il a été jugé, à plusieurs reprises, que les tribunaux de tout ordre sont incompétents pour interpréter un traité ou pour en apprécier la validité (8). Pourtant, il a été jugé que les tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent interpréter un traité en tant que ce traité

(1) R. 1928, p. 170. Le décret du 16 septembre 1927 a été promulgué en Indochine les 30 septembre-5 octobre suivants.
(2) R. 1905, 1, 56.
(3) R. 1907, 1, 330.
(4) R. 1926, p. 198 et 1927, p. 838. Le décret du 17 juillet 1926 a été promulgué en Indo-Chine par arrêté du 26 janvier 1928.
(5) R. 1928, 1, 185.
(6) R. 1909, 1, 165.
(7) R. 1924, 1, 3.
(8) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er mars 1907 (R. 1907, 3, 97) ; Conseil d'Etat, 5 juillet 1907 (R. 1907, 3, 195) ; Cour d'appel de l'Indochine (Hanoï), 30 décembre 1907 (R. 1909, 3, 5) ; Cour criminelle de Hanoï, 12 août 1912 (R. 1913, 3, 179) ; Civ. cass. 2 juin 1923 (R. 1923, 3, 176) ; Conseil d'Etat, 1er août 1928 (R. 1928, 3, 200).

peut servir à résoudre un litige d'ordre privé (1), et que leur pouvoir d'interprétation va jusqu'à reconnaître souverainement la situation géographique d'une province mentionnée dans une délimitation de frontière. La Cour d'appel de Hanoï a même jugé, par arrêt du 17 novembre 1897 (2), qu'il lui appartenait de décider si les concessions de Hanoï, Haïphong et Tourane avaient été cédées en toute souveraineté à la France par le traité du 6 juin 1884 et l'ordonnance du roi d'Annam du 3 octobre 1888, et cette doctrine a été suivie par les arrêts de la Cour d'appel de l'Indochine du 20 janvier 1899 (Saigon) (3), des 6 novembre 1908, 24 juin 1910, et 20 février 1914 (Hanoï) (4). Ces arrêts considèrent, non sans raison d'ailleurs, que la question est claire, et que le sens littéral du traité et de l'ordonnance se suffit à lui-même. Il est à remarquer d'ailleurs qu'aucune difficulté ne s'élevait entre les gouvernements intéressés sur l'interprétation de ces actes (5). La Cour d'appel de Pondichéry s'est également reconnue compétente, par arrêt du 23 août 1913 (6), pour décider si l'article 12 du traité franco-siamois du 15 août 1856, aux termes duquel la liquidation et la répartition de l'actif d'un failli français entre ses créanciers opère décharge complète à leur égard, est applicable, devant le tribunal consulaire, aux relations entre un failli et ses créanciers, tous français ou assimilés. Là aussi l'évidence de la solution a entraîné la décision implicite de compétence ; car, lorsqu'il y a doute sur le point de savoir à quelles personnes, nationaux ou étrangers, un traité est applicable, le sursis s'impose (7). C'est également parce que la solution était difficilement contestable que la Cour d'appel de l'Indochine (Saigon) n'a pas hésité, par arrêt du 16 juin 1909 (8), à interpréter le traité de protectorat de l'Annam en ce sens que le gouvernement français est investi, au Tonkin, du pouvoir législatif en ce qui concerne l'organisation judiciaire.

---

(1) Civ. rej. 7 mars 1910 (R. 1910, 3, 145).
(2) R. 1898, 2, 83.
(3) R. 1899, 2, 147.
(4) R. 1910, p. 179 et 278 ; 1915, p. 32.
(5) Pourtant, le président du tribunal de Hanoï, statuant comme juge de paix sur une instance possessoire, avait sursis à statuer sur la question jusqu'après interprétation du traité (sentence du 19 avril 1898, R. 1898, 2, 88), et le tribunal civil de Haïphong, par jugement du 15 mai 1909 (R. 1910, 3, 189), réformé par l'arrêt précité du 24 juin 1910, avait même résolu cette question en sens contraire.
(6) R. 1915, 3, 104.
(7) Arrêt du Conseil d'Etat du 1er août 1928 précité.
(8) R. 1910, 1, 40.

CHAPITRE V

ORGANISATION JUDICIAIRE

par M. P. DARESTE

SECTION Ire

Textes. — Principes généraux. — Pouvoir législatif en la matière.

§ 162

Textes. — La justice est organisée, dans les diverses colonies, par les lois, ordonnances ou décrets suivants (1) :

Aux Antilles, l'ordonnance du 24 septembre 1828, le décret du 16 août 1854, les lois des 27 juillet 1880 et 15 avril 1890, les décrets des 17 avril 1884 et 25 novembre 1890, l'article 79 de la loi de finances du 31 mars 1903, la loi du 27 mars 1905, le décret du 3 mars 1925 (2) ;

A la Réunion, l'ordonnance du 30 septembre 1827, le décret du 16 août 1854, les lois des 27 juillet 1880 et 15 avril 1890, et l'article 79 de la loi de finances du 31 mars 1903 (3) ;

A la Guyane, l'ordonnance du 24 décembre 1828, les décrets des 16 août 1854, 21 juin 1880, 3 octobre 1880, 20 février 1886, 16 décembre 1896, et 2 juin 1931 pour le territoire de l'Inini (4).

En Afrique équatoriale, le décret du 24 juillet 1930 (5), qui abroge toute la législation antérieure ;

---

(1) L'énumération qui suit ne porte que sur les textes les plus importants. Elle laisse de côté, notamment, tous ceux qui ont créé ou supprimé des tribunaux ou des postes, ainsi que les textes spéciaux à la procédure et à la compétence. L'indication des textes abrogés, qui gardent encore un grand intérêt historique, a été autant que possible, rejetée en note.

(2) R. 1903, 1, 180 ; 1905, 1, 196 ; 1925, 1, 351.

(3) V. la note précédente.

(4) R. 1931.

(5) R. 1931, 1, 43. — L'organisation judiciaire du Congo, et ensuite de l'Afrique équatoriale, a fait l'objet successivement des décrets des 17 mars 1903, 11 février 1906, 12 mai 1910, 16 avril 1913 (R. 1903, 1, 263 ; 1906, 1, 111 ; 1910, 1, 489 ; 1913, 1, 507), ce dernier modifié par décrets des 8 mars 1916, 25 juillet 1917, 10 février 1920, 16 avril 1924, 8 et 29 janvier 1927 (R. 1916, 1, 525 ; 1917, 1, 745 ; 1920, 1, 581 ; 1924, 1, 448 ; 1927, 1, 48, 49, 192, 193). — Le décret du 24 juillet 1930 a été modifié par décret du 31 mai 1931 (R. 1931).

En Afrique occidentale, les décrets des 10 novembre 1903 et 16 novembre 1924, celui-ci modifié le 17 juillet 1930 (1) ;

Au Cameroun, les décrets des 3 mai et 15 juillet 1927, ce dernier modifié par décret du 21 décembre 1929 (2) ;

Au Togo, le décret du 8 août 1920 (3) ;

A la Côte des Somalis, les décrets des 4 février 1904, 25 juillet 1914 et 10 juin 1929 (4) ;

Aux Etablissements de l'Inde, l'ordonnance du 7 février 1842, les décrets des 31 mai 1873, 1er mars 1879, 12 juin 1883, 28 juillet 1887, 29 avril 1895, 17 mai 1904, 24 juillet 1913 (5) ;

En Indo-Chine, les décrets des 19 mai 1919 et 16 février 1921, modifiés, le premier, par décrets des 21 août 1923 et 10 septembre 1924, le second par décrets des 22 juin 1925, 2 avril et 20 juin 1927, tous les deux par décret du 24 juin 1927, celui de 1921 par décret du 19 septembre 1929 (6) ;

A Madagascar, les décrets des 9 juin 1896, 24 février 1902, 5 novembre 1904 (pour les Comores), 22 octobre 1906 (pour les Comores), 7 avril 1909 (pour les Comores), 9 mai 1909, 30 août

---

(1) R. 1904, 1, 18 ; 1925, 1, 32 ; 1931, 1, 62. — Antérieurement à 1903, la justice était organisée séparément pour chaque colonie : — pour le Sénégal, décrets des 15 mai 1889, 31 janvier 1891, 11 août 1899 et 16 novembre 1902 (R. 1900, 1, 47 et 49, et 1903, 1, 30) ; — pour la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey, décrets des 6 août 1901 et 15 avril 1902 (R. 1901, 1, 287, et 1902, 1, 177). — Les anciens textes, pour le Sénégal, sont les ordonnances des 7 janvier 1822, 20 mai 1830, 24 mai 1837, 19 novembre 1840, 27 mars 1844, 4 décembre 1847, les décrets des 9 août 1854, 1er avril 1863, 8 juillet 1865.

(2) R. 1927, 1, 508 et 764, et 1930, 1, 49. — Ces décrets ont remplacé un décret du 29 décembre 1922 (R. 1923, 1, 318). — Un arrêté du commissaire de la République du 18 avril 1918 (R. 1922, 1, 398) avait rendu applicable au territoire le décret du 16 avril 1913, organisant la justice en Afrique équatoriale, ainsi que les textes en vigueur dans le gouvernement général sur la compétence, la procédure et les frais de justice. Un décret du 13 avril 1921 (R. 1921, 1, 383), avait à son tour déclaré applicables au Cameroun les décrets des 16 avril 1913, 8 mars 1916 et 25 juillet 1917, organisant la justice en Afrique équatoriale. L'arrêté du 18 avril 1918 avait été expressément maintenu en vigueur, sauf les modifications résultant du décret du 29 décembre 1922, par arrêté du 1er juin 1923 (R. 1925, 1, 248). — Les décrets de 1927 abrogent toutes dispositions antérieures relatives aux matières dont ils traitent.

(3) R. 1921, 1, 173. — Ce décret, qui crée un tribunal à Lomé, le rattache à la Cour d'appel de Dakar et lui rend applicables toutes les règles déterminant actuellement la compétence et le fonctionnement de la cour d'assises et des tribunaux de 1re instance en Afrique occidentale. — Le rattachement du tribunal de Lomé à la Cour de Dakar a été maintenu par le décret précité du 16 novembre 1924, organisant la justice en Afrique occidentale.

(4) R. 1904, 1, 207 ; 1915, 1, 112 ; 1929, 1, 463. — Les décrets précédents portaient les dates des 4 septembre 1894, 19 décembre 1900 et 26 mai 1901 (R. 1901, 1, 100 et 319).

(5) R. 1904, 1, 301, et 1913, 1, 806.

(6) R. 1919, 1, 650 ; 1921, 1, 676 ; 1923, 1, 819 ; 1924, 1, 666 ; 1926, 1, 127 ; 1927, 1, 550, 567 et 569 ; 1930, 1, 75. — Ces décrets abrogent « les dispositions antérieures contraires », sans spécifier. Aussi convient-il de mentionner spécialement le décret du 17 mai 1895, rendu pour la Cochinchine et le Cambodge, et celui du 15 septembre 1896 pour l'Annam et le Tonkin. — Outre ces deux textes, les principaux décrets, dans l'ordre chronologique, sont ceux des 25 juillet 1864, 7 mars 1868, 25 mai 1881, 15 novembre 1887, 5 juillet 1888, 17 juin 1889, 13 janvier 1894, 6 mai et 8 août 1898 (R. 1898, 1, 131 et 191), 1er décembre 1902 (R. 1903, 1, 63), 28 mai 1913 (R. 1913, 1, 665). — Un décret du 28 février 1890, qui organisait la justice

1917 (pour les Comores), 16 avril 1918, 9 avril 1921, 16 mars 1922, 18 décembre 1922, 3 janvier 1927 (1) ;

A la Nouvelle-Calédonie, le décret du 7 avril 1928 (2) ;

Aux Nouvelles-Hébrides (justice française), le décret du 28 février 1901, l'arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie du 20 octobre 1902, les décrets des 9 mai 1909, 10 décembre 1912, 6 mai 1916 et 3 mai 1930, les arrêtés du Haut-Commissaire français des 22 janvier 1910 et 11 mars 1911 ; le décret du 10 décembre 1912, ratifiant ce dernier arrêté (3) ;

Aux Nouvelles-Hébrides (justice mixte), les conventions franco-britanniques et les règlements du tribunal mixte (4).

En Océanie, les décrets des 18 août 1868, 1er juillet 1880, 9 juillet 1890, 17 février 1891, 27 février 1892, 17 septembre 1897, 1er décembre 1902, 14 novembre 1922, 18 mars 1927 et 10 juin 1929 (5).

A Saint-Pierre-et-Miquelon, les ordonnances des 26 juillet 1833 et 6 mars 1843, les décrets des 4 avril 1868, 28 septembre 1872, 9 octobre 1874, 24 février 1891, 21 mai 1896, 11 mars et 1er juillet 1902, 21 juin 1907, 5 novembre 1909, 19 avril et 13 novembre 1926 (6).

Enfin, le décret du 22 août 1928 (7), commun à toutes les colonies ou territoires relevant du ministère des colonies, à la seule exception des Nouvelles-Hébrides, qui détermine le statut de la magistrature coloniale et qui sera analysé plus loin, contient, au tableau A, la nomenclature et la composition des cours, tribunaux et justices de paix sur toute l'étendue du territoire colonial, ainsi que l'assimilation de ces juridictions à celles de la métropole.

Tout ce qui concerne la justice indigène est examiné au chapitre relatif aux indigènes.

§ 163

Juridictions coloniales. — La justice est rendue, en matière européenne, dans toutes les colonies françaises, pays de protec-

---

au Tonkin, n'a jamais été promulgué dans le protectorat, à la seule exception de l'article 17, déclarant applicable au Tonkin la législation civile et criminelle de la Cochinchine, qui a été promulgué par arrêté du 10 mars 1897 (V. Crim. rej. 16 mai 1895, B. cr. 149, p. 248).

(1) R. 1898, 1, 46 ; 1902, 1, 212 ; 1905, 1, 128 ; 1907, 1, 123 ; 1909, 1, 305 et 572 ; 1917, 1, 769 ; 1918, 1, 488 ; 1921, 1, 994 ; 1922, 1, 550 ; 1923, 1, 188 ; 1927, 1, 223. — Antérieurement à 1896 : loi du 2 avril 1891 ; décrets des 24 août 1892, 28 mars 1894, 28 décembre 1895.

(2) R. 1928, 1, 469. — Ce décret abroge toutes les dispositions antérieures concernant les matières qui en font l'objet. — Les textes antérieurs étaient les décrets des 28 novembre 1866, 27 mars 1879, 28 février 1882, 15 novembre 1893, 5 août 1908, 29 juin 1912 (R. 1909, 1, 52 ; 1912, 1, 779).

(3) R. 1901, 1, 91 ; 1903, 1, 149 ; 1909, 1, 456 ; 1914, 1, 308 et 657 ; 1930, 1, 503 ; 1910, 1, 458 ; 1912, 1, 392 ; 1913, 1, 399.

(4) V. Chap. 1er, § 21, p. 58, et plus loin § 180, p. 439.

(5) R. 1903, 1, 157 ; 1923, 1, 203 ; 1927, 1, 242, et 1929, 1, 493.

(6) R. 1902, 1, 170 et 232 ; 1907, 1, 333 ; 1910, 1, 101 ; 1926, 1, 543 ; 1927, 1, 148.

(7) R. 1929, 1, 2. — Modifié par décrets des 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 25), 18 janvier 1930 (R. 1930, 1, 214) et 26 février 1931 (R. 1931).

torat et territoires sous mandat, par des tribunaux organisés sur le modèle métropolitain, comprenant des cours d'appel (1), des tribunaux supérieurs (2), des tribunaux de 1re instance (3), des tribunaux résidentiels (4), des justices de paix à compétence étendue (5), des justices de paix à compétence ordinaire (6), et des tribunaux de commerce.

Pouvoirs législatifs du gouvernement. — L'organisation judiciaire est exclusivement réservée au gouvernement de la métropole. Ce principe résulte, pour les Antilles et la Réunion, des termes précis du sénatus-consulte du 3 mai 1854, dont l'article 6 attribue compétence en cette matière à des décrets en Conseil d'Etat. Depuis, une loi du 27 juillet 1880 a introduit le jury dans ces trois colonies ; la loi de finances du 31 mars 1903, art. 79 (7) a déterminé la composition des cours d'appel, et une autre loi du 15 avril 1890 a réorganisé l'ensemble des cours et tribunaux, dont le système ne peut plus, par suite, être modifié que par voie législative, sauf sur les points que ces lois n'ont pas réglés. Ainsi le nombre et le siège des trbunaux continue à pouvoir être déterminé par décrets en Conseil d'Etat (8). Dans les autres colonies, l'organisation judiciaire a été partout réglée par des décrets simples, en vertu de l'article 18 du sénatus consulte (9). Cette organisation se trouve ainsi complètement échapper à la réglementation locale, sauf en cas de délégation expresse (10).

---

(1) Au nombre de 11 : Saigon, Hanoï, Dakar, Tananarive, Brazzaville, Basse-Terre, Cayenne, Pondichéry, Fort-de-France, Nouméa, Saint-Denis.

(2) Au nombre de 4 : Douala, Papeete, Djibouti, Saint-Pierre. Les « conseils d'appel » de Saint-Pierre et Miquelon et de la Côte des Somalis sont aujourd'hui remplacés par des tribunaux supérieurs.

(3) Au nombre de 45, dont 15 en Indochine, 7 en Afrique occidentale, 4 à Madagascar 3, dans les Etablissements de l'Inde, 3 en Afrique équatoriale, à la Guadeloupe, à la Guyane et à la Réunion ; 1 à la Martinique, à la Nouvelle-Calédonie, au Cameroun, en Océanie, à la Côte des Somalis, à Saint-Pierre et Miquelon et au Togo.

(4) Les tribunaux résidentiels, composés du résident chef de province, fonctionnent dans les territoires des pays de protectorat de l'Indo-Chine situés hors des ressorts des tribunaux de 1re instance ou des justices de paix à compétence étendue, c'est-à-dire, d'après l'article 72 du décret du 16 février 1921 (R. 1921, 1, 676), en Annam, au Tonkin, au Cambodge et au Laos, — et aussi à Battambang.

(5) Au nombre de 28, dont 7 en Indo-Chine, 5 à Madagascar, 5 en Afrique équatoriale, 3 en Afrique occidentale, 2 à la Guyane, aux Etablissements de l'Inde et en Nouvelle-Calédonie, 1 au Cameroun et 1 en Océanie.

(6) Au nombre de 25, dont 8 à la Martinique, 6 à la Guadeloupe, 5 à la Réunion, 3 à la Guyane, 2 dans les Etablissements de l'Inde et 1 en Indo-Chine (Saigon).

(7) R. 1903, 1, 180.

(8) Tribunal de 1re instance de Fort-de-France, 2 décembre 1902 (R. 1904, 3, 45). Ainsi ce sont des décrets en Conseil d'Etat qui ont créé ou supprimé les tribunaux ou les justices de paix dans les trois colonies (V. p. ex. le décret du 3 mars 1925, R. 1925, 1, 351, supprimant la justice de paix à compétence étendue de Saint-Barthélemy).

(9) Cet article 18 s'applique également aux pays de protectorat et aux territoires sous mandat. V. Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 16 juin 1909 (R. 1910, 3, 40), et le chapitre III sur la législation, §§ 103 et 104.

(10) Le principe est posé à l'article 3 du décret précité du 22 août 1928. V. plus loin les cas de dérogation, § 163.

L'article 4 du décret du 1er décembre 1858 porte que les décrets ayant pour objet de modifier l'organisation judiciaire coloniale doivent être rendus sur le rapport du ministre des colonies et du garde des sceaux, ministre de la justice. Mais le chef de l'Etat n'a pu s'enchaîner lui-même, et par suite les nombreux décrets rendus sur l'organisation judiciaire coloniale sur le seul rapport du ministre des colonies n'en sont pas moins valables. Il est vrai que le décret du 1er décembre 1858 a été rendu en Conseil d'Etat, et que les décrets contraires à ses prescriptions sont des décrets simples. Mais l'intervention du Conseil d'Etat n'était obligatoire que pour les Antilles et la Réunion. Pour les autres colonies, elle était simplement facultative ; aussi, hors des Antilles et de la Réunion, les prescriptions de ce décret ont-elles pu être méconnues par des décrets simples (1).

La réserve au gouvernement métropolitain de l'organisation judiciaire coloniale est tellement essentielle qu'une juridiction instituée même temporairement, au moment de la prise de possession du pays, par l'autorité locale, est de tous points irrégulière, et les jugements qu'elle rend ne sont pas même sujets à appel ou à pourvoi en cassation, mais inexistants (2).

Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux. — Les gouverneurs et gouverneurs généraux sont toutefois investis, en ce qui concerne l'administration de la justice, de pouvoirs étendus, qui correspondent à ceux qui sont exercés dans la métropole par le ministre. Ces pouvoirs étaient définis par les articles 44 à 50 (46 à 53) des ordonnances organiques des 21 août 1825 et 9 février 1827, pour la Réunion et les Antilles, articles reproduits depuis par les ordonnances et décrets organiques de la Guyane, de l'Inde, du Sénégal, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie, de l'Océanie et de la Côte des Somalis. L'ordonnance du Sénégal avait été étendue à l'Afrique occidentale et équatoriale et aux territoires sous mandat du Cameroun et du Togo. En Indo-Chine et à Madagascar, les pouvoirs du gouverneur général résultaient seulement des textes très vagues qui le constituent « dépositaire des pouvoirs de la République ».

---

(1) Civ. cass. 10 juin 1912 (R. 1912, 3, 205). Crim. règl. 6 févr. 1916 (R. 1914, 3, 139). V. les notes sous les arrêts déférés à la Cour de cassation (Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909, R. 1909, 3, 182, et Cour d'appel de Madagascar, 16 juin 1911, R. 1911, 3, 191). — Cpr. Chap. III, § 102.

(2) Civ. cass. 27 décembre 1898 (R. 1899, 3, 36). — Un arrêt de la même Chambre du 2 juin 1869 (D. 69, 1, 279) avait cassé un jugement rendu par un tribunal institué par le gouverneur de l'Océanie comme entaché d'une « nullité radicale ». Il est plus exact de considérer le jugement comme inexistant. Lorsque le pouvoir local s'est borné à modifier la composition d'une juridiction d'ailleurs régulièrement instituée, l'illégalité est la même, mais c'est par la voie du pourvoi en cassation qu'il y a lieu de la relever (Crim. cass. 11 août 1865, B. cr. 171, p. 290).

Le décret du 5 mars 1927 (1), rendu pour toutes les colonies et territoires sous mandat, remanie et complète le texte des ordonnances de 1825 et de 1827.

Conformément aux ordonnances, dont le texte est reproduit littéralement, il est interdit au gouverneur de s'immiscer dans les affaires qui sont de la compétence des tribunaux, ni de citer devant lui aucun des habitants de la colonie à l'occasion de leurs contestations, soit en matière civile et commerciale, soit en matière criminelle. Il lui est également interdit de s'opposer à aucune procédure civile, commerciale ou criminelle. En matière civile et commerciale, il ne peut empêcher ni retarder l'exécution des jugements et arrêts, à laquelle il est tenu de prêter main-forte lorsqu'il en est requis (2).

Mais il appartient au gouverneur : 1° de requérir le procureur général de saisir les tribunaux dans les affaires qui intéressent le gouvernement (3) ; 2° de faire personnellement ou de requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir (4).

En matière pénale, il est obligé de transmettre les recours en grâce au chef de l'Etat. En cas de condamnation à mort et s'il n'y a pas de recours en grâce, il saisit le conseil privé, d'administration ou de protectorat. Il est sursis à l'exécution et fait appel à la clémence du chef de l'Etat, si, dans le conseil, deux membres au moins sont de cet avis (5).

Il est chargé de la légalisation et des dispenses en matière de mariage (6).

Enfin il peut faire surseoir aux poursuites en paiement des amendes contre les insolvables, à charge d'en rendre compte au ministre des colonies (7).

Le pouvoir exceptionnellement accordé par certains textes aux gouverneurs et gouverneurs généraux de dessaisir la justice ordi-

---

(1) R. 1927, 1, 184. — Ce décret est incontestablement applicable à l'ensemble des possessions coloniales françaises. Il est remarquable qu'il ne parle jamais que du « gouverneur », sans mentionner nulle part les gouverneurs-généraux. Dans les groupes où il existe des lieutenants-gouverneurs ou des résidents généraux, c'est eux qui paraissent plus particulièrement visés par l'article 16. Par contre, les 9 premiers articles, qui traitent de la réception du gouverneur à la Cour d'appel et des instructions à donner au procureur général, n'ont guère d'application possible qu'au gouverneur général. — Cpr. Ch. II, § 33.

(2) Art. 11 et 12 du décret du 6 mars 1927. — Les infractions à ce principe seraient certainement réprimées par la voie du recours pour excès de pouvoir, si elles se traduisaient sous la forme d'une décision susceptible de recours, et même, le cas échéant, elle entraîneraient la responsabilité personnelle du gouverneur. Il faut même décider que les actes faits par le gouverneur contrairement au texte ci-dessus seraient frappés de nullité absolue, et que les tribunaux devraient passer outre à toute opposition illégale.

(3) Art. 9.

(4) Art. 10.

(5) Art. 16.

(6) Art. 14 et 15.

(7) Art. 13, reproduisant l'article 51 de l'ordonnance des Antilles.

naire au profit de commissions criminelles instituées par eux n'a d'application qu'en matière indigène (1). Lorsque des européens sont en cause, le principe que nul ne peut être distrait de ses juges naturels ne comporte pas d'exception, Ce principe a été expressément formulé à l'article 3 de l'ordonnance du 30 septembre 1827 sur l'organisation judiciaire de l'île Bourbon, reproduit par l'article correspondant des ordonnances du 24 septembre 1828 pour les Antilles et du 21 décembre 1828 pour la Guyane. Il n'a d'ailleurs qu'une valeur théorique : car, d'une part, les gouverneurs ne peuvent créer aucune juridiction, pas plus ordinaire qu'extraordinaire, et d'autre part, la création d'une juridiction extraordinaire par décret serait légale et ne comporterait aucun recours.

Les cours prévôtales, dont l'établissement était autorisé dans les colonies susvisées par les mêmes ordonnances, ont été abolies par les décrets du 16 août 1854.

Certains décrets d'organisation judiciaire ont parfois délégué aux gouverneurs ou gouverneurs généraux le pouvoir de déterminer le siège et le ressort des diverses juridictions. C'est ainsi que le gouverneur général de l'Afrique occidentale était investi, par l'article 18 du décret du 10 novembre 1903, du droit de fixer le siège et le ressort des justices de paix. Il peut, aujourd'hui, déterminer les ressorts de tous les tribunaux et justices de paix, instituer, hors de ces ressorts, des justices de paix à compétence étendue présidées par des commandants de cercle, et investir, à l'intérieur des mêmes ressorts, mais hors du siège des juridictions, certains commandants de cercle des pouvoirs de juge de paix à compétence ordinaire (2). En Indo-Chine, le gouverneur général a été chargé de répartir les provinces du Laos et de l'Annam entre les ressorts des cours d'appel de Saigon et de Hanoï (3). Il peut modifier les ressorts des tribunaux en cas de nécessité ou d'interruption des communications (4) ; il peut même transformer des tribunaux en justices de paix à compétence étendue, réunir les ressorts de plusieurs cours criminelles ou de plusieurs tribunaux (5). Le décret du 28 février 1901 (6), par ses articles 5, 9 et 13, avait confié au gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, en sa qualité de commissaire général dans l'Océan Pacifique, le soin de créer des juridictions, de déterminer la procédure, et en

(1) D. 15 septembre 1896, art. 23, pour le Tonkin, modifié (art. 30) par l'article17 du décret du 5 mars 1927 précité. Il a été jugé que la création de ces commissions était une simple faculté laissée à la discrétion du gouverneur général (Crim. rej. 23 janvier 1919, R. 1920, 3, 127). — D. 9 juin 1916, art. 14, pour Madagascar (R. 1918, 1, 46).

(2) D. 26 novembre 1924, art. 10, 11, 12.

(3) D. 19 mai 1919, art. 3, 5 et 86.

(4) D. 16 février 1921, art. 54.

(5) Ces pouvoirs, conférés à titre provisoire au gouverneur général, pendant la guerre, par les décrets des 4 mai 1916 (R. 1916, 1, 553) et 24 juillet 1918 (R. 1918, 1, 566), lui ont été continués « jusqu'à nouvel ordre » par les articles 85 du décret du 19 mai 1919 et 207 du décret du 16 février 1921, à raison de la pénurie de personnel. V. plus loin § 176, p. 429.

(6) R. 1901, 1, 191.

général de prendre toutes les mesures d'exécution que ce décret comporte. Le décret du 9 mai 1909, art. 8 et 10, a confirmé ces pouvoirs, avec quelque restriction. Les décrets des 16 avril 1913, article 19, et 16 juillet 1927, article 36, confèrent au gouverneur général de l'Afrique équatoriale et au commissaire de la République au Cameroun, en matière de procédure civile et pénale, un pouvoir législatif extrêmement étendu, qui sera examiné plus loin (1).

SECTION II.

Magistrats coloniaux.

§ 164

Statut des magistrats coloniaux. — Le recrutement, la nomination, les incompatibilités, l'avancement, la discipline, les déplacements, la disponibilité, le détachement, les traitements, les pensions, l'honorariat, la résidence, les congés, les passages, le serment, le costume, le rang, les honneurs et préséances des magistrats coloniaux de toute nature, à la seule exception de ceux des Nouvelles-Hébrides, font aujourd'hui l'objet d'un décret unique, celui du 22 août 1928 (2).

Ce décret, dans ses dispositions générales, pose quatre principes essentiels qui dominent toute la matière :

1° Les magistats coloniaux sont considérés comme détachés du ministère de la justice pour un service public et placés sous l'autorité du ministre des colonies (3). C'est là une ancienne règle qui résultait déjà de l'article 1er du décret du 1er décembre 1858. Il s'en suit que ces magistrats font partie d'une administration métropolitaine, qu'ils ont droit à pension sur les fonds de l'Etat (4), et qu'ils n'avaient pas droit au compte d'assistance institué en faveur des fonctionnaires des services locaux de l'Indo-Chine (5). Il en résulte aussi que le contentieux des pensions des magistrats coloniaux est un contentieux d'Etat, dont la connaissance appartient au Conseil d'Etat sur recours contre les décisions du ministre des colonies. Par contre, comme leur traitement est payable sur les budgets locaux (6), toutes les contestations relatives à ce traitement, ainsi qu'aux diverses allocations et indemnités qui

(1) V. § 184, p. 448.

(2) R. 1929, 1, 2. — Modifié (art. 115 et 120) par décret du 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 26), et en ce qui concerne les tableaux A et B., par décret du 18 janvier 1930 (R. 1930, 1, 214).

(3) Art. 1er.

(4) Art. 73. Le principe a été posé par l'article 24 de la loi du 18 avril 1831.

(5) Conseil d'Etat, 11 avril 1919 (R. 1919, 3, 93) ; 23 janvier 1920 (R. 1920, 3, 12) ; 19 mars 1920 (R. 1922, 3, 50) ; 12 novembre 1920 (R. 1922, 1, 187). Le compte d'assistance a été supprimé par décret du 12 décembre 1923 (R. 1924, 1, 51). Cpr. Ch. VIII, § 306.

(6) V. Ch. IX.

peuvent être attribuées aux magistrats, sont de la compétence du conseil du contentieux administratif (1).

2° Les nominations aux divers emplois de la magistrature coloniale sont faites par décrets du Président de la République, rendus sur la proposition du ministre des colonies et du garde des sceaux, ministre de la justice (2).

Comme dans la métropole, les décrets de nomination des magistrats coloniaux peuvent être attaqués pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. La très ancienne jurisprudence, qui déclarait le recours irrecevable à raison de la nature des fonctions exercées par les magistrats (3), est abandonnée depuis longtemps (4). La Cour de cassation n'a pas qualité pour contrôler la régularité de la nomination des magistrats qui ont rendu les décisions qui lui sont déférées (5).

Le décret de nomination ne confère un droit acquis au magistrat qui en est l'objet que lorsqu'il a été publié au *Journal officiel*. Mais à partie de la date de la publication, le magistrat ne peut plus être révoqué qu'en observant les formes prescrites pour la procédure disciplinaire (6). Tant que le décret n'a pas été notifié à l'intéressé, celui-ci continue à faire partie de la juridiction à laquelle il appartenait précédemment, et peut régulièrement être appelé, en cette qualité, à remplir des fonctions intérimaires ou à siéger à une cour criminelle (7). Enfin, les magistrats coloniaux, comme ceux de la métropole, n'acquièrent l'aptitude à exercer leurs fonctions qu'après leur installation et leur prestation de serment (8)

3° Les magistrats coloniaux ne sont pas inamovibles. Toutefois, ils sont, par le décret qui les nomme, affectés à un poste déterminé, ou, s'il s'agit de juges suppléants en Indo-Chine, en Afrique équatoriale ou occidentale, à Madagascar et dans l'Inde,

---

(1) Conseil d'Etat, 8 novembre 1918 (R. 1919, 3, 7). — Le contraire paraît avoir été jugé par arrêt du Conseil d'Etat du 25 février 1916 (R. 1916, 3, 113), qui a admis le recours, même pour excès de pouvoir, contre un arrêté du gouverneur de l'Inde réduisant l'indemnité de déplacement d'un magistrat. Mais, dans cette espèce, il est permis de penser que le Conseil d'Etat avait perdu de vue que cette indemnité était payable sur le budget local.

(2) Art. 2. — Avant le décret du 22 août 1928, le principe de la nomination par décrets était formulé par la plupart des ordonnances ou décrets sur l'organisation de la justice, et implicitement par l'article 3 du décret du 1er décembre 1858, qui décidait que « les décrets portant nomination ou révocation des membres des cours impériales et des tribunaux de 1re instance sont rendus sur la proposition collective des ministres de l'Algérie et des colonies et du garde des sceaux, ministre de la justice, qui les contresignent ».

(3) Conseil d'Etat, 20 décembre 1833, au recueil Lebon, p. 701 ; 26 juillet 1837, *ibid.*, p. 347 ; 10 décembre 1847, *ibid.*, p. 535 ; 9 avril 1849, *ibid.*, p. 232.

(4) Conseil d'Etat, 8 avril 1858, au recueil Lebon, p. 280. En ce qui concerne les magistrats coloniaux, v. Conseil d'Etat, 8 décembre 1911, R. 1912, 3, 68 ; 5 octobre 1930, R. 1931.

(5) Crim. rej. 26 août 1831, B. cr. 193, p. 345 ; 7 mai 1909, B. cr. 245, p. 483 ; 20 octobre 1910, B. cr. 510, p. 939 ; 16 janvier 1920, B. cr. 25, p. 33.

(6) Conseil d'Etat, 26 mars 1920 (R. 1920, 3, 37).

(7) Crim. rej. 2 décembre 1927 (R. 1928, 3, 213).

(8) Crim. rej. 3 août 1906 (R. 1907, 3, 40).

à une Cour d'appel déterminée. Cette affectation a pour effet qu'un magistrat ne peut être déplacé sans avancement d'une colonie à une autre ou d'un territoire à un autre, à moins qu'il n'en ait fait la demande, ou qu'un avis conforme n'ait été émis par la commission de classement. Mais il peut toujours, si les nécessités de service l'exigent, être déplacé temporairement, par décision motivée du chef du service judiciaire, à l'intérieur de la colonie, du groupe de colonies ou du territoire auquel il a été affecté (1). D'autre part, la révocation, comme le déplacement par mesure disciplinaire, sont compris au nombre des peines qui ne peuvent être infligées qu'à la suite d'une procédure régulière (2), précédée de la communication du dossier exigée par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (3). Toutes ces dispositions combinées confèrent, en pratique, aux magistrats coloniaux une situation voisine de l'inamovibilité; toutefois,le caractère amovible de leurs fonctions, posé en principe par les anciens textes (4), n'a jamais fait l'objet d'un texte abrogatif exprès. Il est donc encore théoriquement possible qu'un magistrat colonial soit révoqué pour raisons politiques ou autres, sans recours possible, sauf le cas de détournement de pouvoir (5).

4° Enfin, le personnel des magistrats coloniaux est réparti en deux cadres : 1° cadre de l'Indo-Chine ; 2° cadre des autres colonies, pays de protectorat et territoires relevant du ministère des colonies. Mais ces cadres ne sont point complètement fermés. Le second est même tout à fait ouvert, en ce sens que les emplois qui y deviennent vacants peuvent être attribués aussi bien à des magistrats du cadre qu'à des candidats provenant de la métropole ou de l'Indo-Chine. Le cadre de l'Indo-Chine, au contraire, est réservé pour les trois quarts aux magistrats indochinois, c'est-à-dire qu'un quart des emplois vacants dans la magistrature de l'Indo-Chine, autres que les emplois de juges suppléants, est attribué à des magistrats appartenant au cadre métropolitain et au cadre des autres colonies, pays de protectorat et territoires relevant du ministre des colonies (6).

---

(1) Art. 2.

(2) Art. 48 et 49.

(3) L'application de cet article 65 aux fonctionnaires coloniaux ne résulte, sauf textes spéciaux, que de la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'article 50 du décret du 22 août 1928 s'en explique expressément.

(4) Art. 107 de l'ordonnance du 30 septembre 1827 (Réunion), 115 de l'ordonnance du 24 septembre 1828 (Antilles), 104 de l'ordonnance du 24 septembre 1828 (Guyane) : « Ils exerceront leurs fonctions dans la colonie tant que nous la jugerons convenable au bien de notre service ».

(5) Le déplacement paraît bien exclu par les dispositions ci-dessus analysées. La seule atteinte possible à l'inamovibilité serait donc la révocation, rendue difficile à raison même de sa gravité.

(6) Art. 5. — Le principe de la séparation des deux cadres a été introduit par le décret du 10 octobre 1911 (R. 1912, 2, 61), qui interdisait complètement l'accès de celui de l'Indo-Chine aux autres magistrats. Ce décret avait été modifié par celui du 11 janvier 1913 (R. 1913, 1, 295), qui avait apporté quelques exceptions au principe, puis par l'article 179 du décret du 16 février 1921 (R. 1921, 1, 676), qui avait établi la règle du quart. Ce quart est à la fois un minimum et un maximum.

§ 165

Recrutement (1). — Pour la détermination des conditions nécessaires pour l'accession aux divers emplois de la magistrature coloniale (2), les Antilles et la Réunion ont dû être distinguées des autres colonies, protectorats ou territoires. Les Antilles et la Réunion sont en effet régies par l'article 8 de la loi du 15 avril 1890, aux termes duquel « les conditions d'âge et d'aptitude déterminées par les lois pour le recrutement de la magistrature continentale sont applicables aux magistrats des trois colonies ». Le décret ajoute, toutefois, à ces conditions celles qui résultent des articles 9 et 19 (3).

Les magistrats coloniaux se recrutent, en principe, parmi les licenciés en droit ayant suivi le barreau pendant deux ans et ayant subi avec succès l'examen de sortie de l'école coloniale (section de la magistrature). Toutefois, pour les candidats qui ne sortent pas de cette école, l'examen de sortie peut être remplacé par un examen professionnel identique à celui qui est subi par les candidats aux fonctions de la magistrature métropolitaine. Le stage au barreau peut être remplacé, pour cette seconde catégorie, par deux années de stage accomplies en qualité d'attaché à un parquet général des colonies (4). Mais ce recrutement régulier n'exclut pas la nomination directe : l'article 16 du décret (non applicable aux Antilles et à la Réunion), énumère jusqu'à 9 catégories de personnes (fonctionnaires, magistrats, greffiers, officiers ministériels, avocats, etc...) pouvant être nommés directement magistrats dans les colonies, dont la dernière se divise elle-même en six sous-catégories, reproduisant à peu près les 8 numéros de l'article 18 de la loi du 28 avril 1919.

---

(1) Le décret du 22 août 1928 reproduit, avec plus de détails, les dispositions du décret du 3 août 1924 (R. 1924, 1, 603).

(2) La section 1re du titre II du décret du 22 août 1928 est divisée en deux §§, dont le 1er est intitulé : recrutement, et le second : conditions requises pour l'accession aux divers emplois, ce dernier uniquement relatif à la détermination des facultés de droit dont le diplome de licencié est exigé, et à l'âge des candidats aux diverses fonctions. La distinction semble arbitraire, et l'intitulé : conditions requises pour l'accession aux divers emplois, s'applique mieux à l'ensemble de la section.

(3) Art. 18 et 23. — S'il fallait appliquer ici la doctrine de l'arrêt de la Chambre civile du 27 avril 1926 (R. 1926, 1, 166), cette addition serait illégale. Cet arrêt a jugé que le gouverneur général de l'Indo-Chine, bien que qualifié pour légiférer sur la procédure indigène, n'avait pas le pouvoir d'ajouter des dispositions nouvelles au décret du 3 octobre 1883 en ce qui concerne les formalités de la vente des biens de mineurs, par cette raison qu' « ajouter au décret une disposition substantielle serait le contredire, puisque des actes, valables d'après le décret, ne le seraient pas d'après l'arrêté ». Le même raisonnement ne pourrait-il s'appliquer aux conditions nouvelles imposées pour le recrutement de la magistrature des trois colonies ? Il est incontestable que les conditions suffisantes d'après la loi de 1890, ne le sont plus d'après le décret, ce qui, pour la Chambre civile, implique contradiction. La loi de 1890 a eu pour objet la complète assimilation, pour le recrutement, des magistrats des Antilles et de la Réunion à ceux de la métropole, au point qu'elle leur applique d'avance la législation future. N'est-ce pont en contrarier l'effet que d'exiger des conditions supplémentaires qui dérangent cette assimilation ? Mais cet arrêt a été critiqué (V. la note loc. cit. V. aussi le Chap. III, § 100).

(4) Art. 9.

Incompatibilités. — Les incompatibilités résultant de la parenté des magistrats entre eux ou avec un avocat ou conseil plaidant devant eux, sont réglées comme dans la métropole (1). Aucun magistrat ne peut être élu délégué au conseil supérieur des colonies, ni à un conseil général, colonial ou municipal dans la colonie où il exerce ses fonctions (2). Il ne peut non plus remplir aucune fonction administrative, sauf comme membre de droit, ni exercer aucun commerce ou industrie ni emploi dans une entreprise (3).

Avancement. — Jusqu'à une époque récente, l'avancement des magistrats coloniaux avait lieu exclusivement au choix. Le décret du 5 septembre 1923 (4) avait pour la première fois institué un tableau d'avancement, et soumis cet avancement à certaines règles. Le décret du 22 août 1928 reproduit et amplifie les dispositions de celui de 1923. L'inscription au tableau est la condition nécessaire de l'avancement : il n'est fait exception que pour les nominations du directeur de l'administration judiciaire de l'Indochine, des procureurs généraux, premiers présidents et présidents de cours d'appel. L'avancement est subordonné à une ancienneté de deux ans dans la catégorie de traitement, dont une année au minimum de service effectif accompli dans cette catégorie aux colonies ou dans les territoires dépendant du ministère des colonies (5).

Discipline. — La discipline des magistrats coloniaux est organisée à peu près comme celle des magistrats de la métropole. Ils sont, en principe, justiciables de la juridiction d'appel, à laquelle ils peuvent être déférés, soit après un avertissement resté sans effet, soit directement, si le fait reproché au magistrat est de nature à compromettre sa dignité, par leur chef hiérarchique, ou par le chef de la colonie ou du territoire. Les peines que peut prononcer la juridiction d'appel sont la censure simple, la censure avec réprimande, la suspension temporaire. Les décisions ne sont pas susceptibles de recours en cassation (6).

Si les faits reprochés à un magistrat sont de telle nature qu'ils ne permettent pas de le maintenir dans l'exercice de ses fonctions, ou paraissent devoir entraîner des sanctions plus graves que les précédentes, le chef de la colonie, après l'avoir déféré, s'il le juge opportun, à la juridiction d'appel, l'invite à aller en France rendre compte de sa conduite, à peine de suspension en cas de refus. Il est alors déféré à la commission permanente de discipline constituée au ministère des colonies et composée de quatre conseillers et d'un avocat général à la Cour de cassation. Sur l'avis conforme

(1) Art. 23 et 24.
(2) Art. 25.
(3) Art. 26.
(4) R. 1923, 1, 790.
(5) Art. 27 à 36.
(6) Art. 37 à 457.

de cette commission, le magistrat inculpé peut être condamné, soit, par arrêté concerté des ministres des colonies et de la justice, à l'une des peines plus haut énumérées, soit, par décret rendu sur leur proposition, au déplacement par mesure disciplinaire ou à la révocation.

Le décret ou l'arrêté ministériel qui inflige la peine disciplinaire est-il susceptible de recours ? Il est vraisemblable que le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, se déclarerait incompétent, à raison de ce que l'acte qui lui serait déféré se rattacherait aux conditions de fonctionnement des cours et tribunaux. D'autre part, aucun pourvoi ne pourrait être formé devant la Cour de cassation contre un décret. En l'état de la législation et de la jurisprudence, le recours ne paraît possible par aucune voie.

Traitement. — Le traitement des magistrats coloniaux est aujourd'hui réglé par les décrets des 29 août 1929 et 21 juillet 1930 (1).

§ 166

Intérim des fonctions judiciaires. — Le remplacement des magistrats, en cas de vacance d'un emploi ou d'empêchement du titulaire, prend, aux colonies, une importance de premier ordre, à cause de l'extrême fréquence des vacances et des empêchements. Il arrive couramment que des juridictions entières sont composées d'intérimaires (2).

La procédure de remplacement des magistrats absents ou empêchés a donné lieu, depuis longtemps, à de très nombreuses difficultés.

Les ordonnances organiques de la justice, dans les anciennes colonies, contenaient des dispositions analogues à celles de la loi du 22 ventose an XII et des décrets des 30 mars 1808 et 6 juillet 1810 sur le remplacement des magistrats absents ou empêchés par d'autres magistrats, et, le cas échéant, par des avocats ou des avoués. Les articles 23, 24, 37, 39 et 63 de l'ordonnance du 24 septembre 1828, qui règlent la matière aux Antilles, se retrouvent dans l'ordonnance du 30 septembre 1827 pour l'île Bourbon et dans celle du 24 décembre 1828 pour la Guyane (3). Ce système a fonctionné dans les mêmes conditions que dans la métropole, et la jurisprudence de la Cour de cassation a fait application des mêmes principes que pour les juridictions métropolitaines.

---

(1) R. 1930, 1, 9, et 1931, 1, 2.

(2) La régularité d'une juridiction ainsi composée (dans l'espèce, une cour d'assises) a été reconnue par arrêt de la Chambre criminelle du 2 mai 1913 (R. 1915, 3, 178).

(3) Des dispositions analogues se retrouvent dans plusieurs autres textes organiques qu'il est superflu d'énumérer ici. V. p. ex., pour l'Océanie, les articles 21 du décret du 9 juillet 1890, 6 du décret du 14 novembre 1922 (R. 1923, 1, 203), et 23 du décret du 18 mars 1927 (R. 1927, 1, 241), Cpr. Crim. cass. 6 janv. 1923, R. 1923, 3, 37). Pour la Guyane, la matière avait été réglée à nouveau par l'article 14 du décret du 16 décembre 1896 (V. Crim. rej. 21 nov. 1923, R. 1924, 3, 29).

C'est ainsi qu'il a été jugé, à plusieurs reprises, que l'empêchement du magistrat remplacé est présumé, lorsque la présence d'un magistrat appelé en remplacement est constaté (1), et que, lorsqu'un avocat ou un avoué est appelé pour compléter la cour ou le tribunal, il est nécessaire de mentionner l'empêchement des magistrats remplacés et de tous ceux qui avaient vocation à le remplacer, et d'indiquer que l'avocat ou avoué était le plus ancien présent à l'audience (2).

Mais ce mode de remplacement devait être combiné avec le pouvoir attribué aux chefs des colonies par les ordonnances organiques de pourvoir aux vacances par la nomination de fonctionnaires intérimaires. Ce pouvoir est général, et s'étend à tous les fonctionnaires de l'ordre administratif comme de l'ordre judiciaire (3). Il a existé à de tout temps, subsiste encore partout dans son intégrité et n'a jamais été abrogé nulle part (4).

Enfin, plusieurs ordonnances ou décrets, relatifs à l'organisation judiciaire, ont attribué au gouverneur le pouvoir de remplacer les magistrats absents ou empêchés, soit d'une manière exclusive, soit subsidiairement ou concurremment à un remplacement hiérarchique (5). Ces textes, presque tous rendus pour de petites colonies, confèrent au gouverneur le pouvoir qui ailleurs est normalement attribué au président de la juridiction de pourvoir au remplacement des magistrats empêchés.

Restait à concilier ces diverses dispositions. La question s'est souvent présentée à la Cour de cassation, qui a établi en principe, en s'inspirant d'ailleurs de textes législatifs (6), qu'il y a lieu de

---

(1) Crim. rej. 30 janv. 1903 (R. 1903, 3, 146) ; 17 nov. 1916 (R. 1916, 3, 139) ; 15 juillet 1920 (R. 1922, 3, 32).

(2) Civ. cass. 20 août 1842, D. R. v° Org. des colonies, n° 168.

(3) Art. 62 de l'ordonnance du 9 février 1827 (Antilles), reproduit par tous les autres textes organiques : « Le gouverneur pourvoit provisoirement, en cas d'urgence et en se conformant aux règles du service, aux vacances qui surviennent dans les emplois qui sont à notre nomination ou à celle de notre ministre de la marine, mais il ne peut conférer aux intérimaires le grade ou le titre des fonctions qui leur sont confiées ». V. le chapitre VII sur les fonctionnaires, § 287. L'article 8 du décret du 15 avril 1890 sur l'organisation judiciaire aux Antilles et à la Réunion confirme, en tant que besoin, le pouvoir des gouverneurs de nommer des intérimaires aux fonctions judiciaires.

(4) Crim. rej. 1er août 1890 (Guyane), D. 92, 1, 425 ; 7 février 1903 (Sénégal), R. 1903, 3, 146.

(5) Nouvelle-Calédonie : décret du 28 novembre 1866, art. 95. Océanie : décret du 14 novembre 1922 (R. 1923, 1, 203) art. 6. Madagascar : décret du 9 juin 1896 (R. 1898, 1, 46), art. 35. Côte des Somalis : décret du 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207), art. 29. Saint-Pierre et Miquelon : décret du 21 juin 1907 (R. 1907, 1, 333), art. 1er, et décret du 21 mai 1896, art. 5. Afrique équatoriale : arrêté du gouverneur général du 23 juin 1928 (R. 1929, 1, 270), autorisant les lieutenants-gouverneurs à désigner un juge *ad hoc* en cas de décès ou d'empêchement d'un juge de paix à compétence étendue. Les pouvoirs du gouverneur général, pour prendre cette mesure, peuvent résulter des articles 21 et 36 du décret du 16 avril 1913 (R. 1913, 1, 507).

(6) Ordonnance du 7 février 1842 sur l'organisation judiciaire des Etablissements de l'Inde, art. 29 : « En cas d'empêchement momentané du juge royal et du lieutenant de juge, à Pondichéry, l'audience est tenue par le plus ancien des conseillers auditeurs ; mais si les causes de l'empêchement doivent se prolonger, elle l'est par le magistrat nommé spécialement à cet effet par le gouverneur ». V. aussi le décret du 11 mai 1892, rendu pour la même colonie.

distinguer entre l'empêchement accidentel et imprévu, auquel il est remédié par l'appel d'autres magistrats, le cas échéant d'avocats ou d'avoués, et l'empêchement prolongé ou l'absence, qui justifie la nomination d'un intérimaire (1).

Ce critérium, suffisant dans la plupart des cas, n'a pourtant pas une précision absolue. C'est ainsi que la Chambre criminelle a pu juger qu'un magistrat intérimaire avait été régulièrement désigné par le gouverneur pour juger une seule affaire, parce que l'empêchement du titulaire ne s'était pas produit au moment de l'audience, mais avait été prévu plusieurs jours à l'avance (2).

Mais la jurisprudence a évolué dans deux sens opposés. Par arrêt du 11 février 1891 (3), la Chambre civile a décidé que la nomination d'un intérimaire était irrégulière, alors même qu'il s'agissait de remplacer un magistrat en congé et parti pour la métropole, par cela seul qu'il existait dans la colonie d'autres magistrats ayant vocation éventuelle à remplacer l'absent. Tout à l'inverse, et par arrêté du 25 octobre 1917 (4), qui consacre une tendance résultant déjà de plusieurs arrêts antérieurs (5), la Chambre criminelle a posé en principe, par application des articles 148 et 150 du décret du 17 mai 1985, qui répartissent le pouvoir de nomination aux fonctions vacantes entre le gouverneur général de l'Indo-Chine et le président de la Cour, que le droit du gouverneur général de désigner un intérimaire est absolu, et s'exerce dans tous les cas, quelle que soit la durée de l'empêchement auquel il y a lieu de pourvoir.

Cette dernière solution doit être préférée. Bien que le pouvoir du chef de la colonie de nommer un intérimaire ne s'exerce en général qu'en cas de vacance proprement dite, les limites de cette vacance ne sont pas fixées, et il n'appartient pas, en tous cas, à l'autorité judiciaire de contrôler la régularité, à ce point de vue, des nominations faites par le gouverneur ou gouverneur général. D'ailleurs, lorsqu'il procède, non pas en vertu de son pouvoir général de nomination d'intérimaire, mais du pouvoir spécial que certains textes lui accordent de combler les vides produits par des empêchements momentanés, aucune contestation n'est même concevable. Donc, lorsque l'intérimaire est nommé, il prend la place du titulaire : la vacance n'existe plus, et il n'y a pas à s'occuper d'y pourvoir autrement. Lorsqu'au contraire aucune nomination d'intérimaire n'est intervenue, il doit être

(1) Civ. rej. 9 févr. 1864, S. 64, 1, 137 ; 26 avril 1880, D. 80, 1, 268 ; 18 mai 1881, S. 82, 1, 57 ; Crim. cass. 19 mai 1882, B. cr. 122, p. 208 ; Crim. rej. 1er août 1890, D. 92, 1, 425 ; 31 janv. 1895, B. cr. 41, p. 65 ; 17 mars 1898, R. 1898, 3, 76 ; 1er août 1902, R. 1903, 3, 16.

(2) Crim. rej. 17 mars 1898 (R. 1898, 3, 76).

(3) D. 92, 1, 425. — Depuis cet arrêt, rendu pour la Guyane, un décret du 1er novembre 1900 (R. 1901, 1, 2) avait réglé la question dans cette colonie, en spécifiant que le remplacement hiérarchique ne fonctionnerait qu'en cas d'empêchement momentané.

(4) R. 1918, 3, 30.

(5) Crim. rej. 17 mars 1898 et 1er août 1902, précités ; 7 février 1903 (R. 1903, 3, 146) ; 23 avril 1903 (R. 1903, 3, 151) ; 2 mai 1913 (R. 1914, 3, 25).

pourvu aux nécessités du service conformément aux règles prescrites par les décrets organiques sur les remplacements automatiques ou sur désignation du président.

Tout ce système, sinon le principe, a été profondément modifié par les articles 51 à 56 du décret du 22 août 1928.

L'article 51 porte qu' « en cas de vacance d'un emploi dans la magistrature coloniale, ou bien lorsque le titulaire est absent par congé ou atteint par un empêchement l'obligeant à suspendre pendant un certain temps l'exercice de ses fonctions, le service est assuré par un magistrat intérimaire ». Le texte ajoute que « les causes d'empêchement sont appréciées par le chef de la colonie ou du territoire, qui désigne l'intérimaire conformément aux règles suivantes ».

Il résulte clairement de cet article que le nouveau décret ne s'occupe que du cas de vacance ou d'empêchement prolongé. Il faut en conclure : 1° que les cas d'empêchement momentané restent régis par la législation antérieure ; 2° que les cas de vacances ou d'empêchement prolongé peuvent seuls, désormais, justifier la nomination d'un intérimaire. Toute nomination pour un empêchement momentané serait irrégulière, et il faut bien reconnaitre à la Cour de cassation le contrôle de cette irrégularité. C'est la doctrine de la Chambre civile qui est érigée en principe législatif.

Ce principe reçoit toutefois une double exception. En premier lieu, les magistrats les plus élevés en grade : chefs du service judiciaire, premiers présidents et présidents de cour d'appel et de tribunal supérieur, ne sont jamais remplacés par des intérimaires ; leur remplacement se fait automatiquement et hiérarchiquement (1). En second lieu, dans les colonies où il existe une juridiction d'appel, c'est cette juridiction qui désigne les intérimaires en ce qui concerne les magistrats du siège (2).

Les conditions de nomination des magistrats intérimaires ont été longtemps très larges. Le décret du 9 février 1883 disposait en termes exprès que, « dans les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les intérimaires appelés en cas d'empêchement à remplacer les magistrats pourront être dispensés des conditions d'âge et de capacité exigées des titulaires ». Cette disposition avait été reproduite par les textes spéciaux sur l'organisation judiciaire des diverses colonies (3). Le nouveau texte est beaucoup plus rigoureux. Les fonctions de magistrat

(1) Art. 52 à 54. Il en est de même du remplacement du vice-président ou du président de chambre qui remplace le président ou premier président.

(2) Art. 55. — Cette disposition, qui rend en partie inexacts les termes du dernier alinéa de l'article 51, est une innovation considérable; c'est la première fois que le pouvoir de désigner des magistrats intérimaires est attribué, non plus au chef de la colonie, mais à une juridiction.

(3) La Cour de cassation inférait même du silence de ces textes l'inexistence de toute condition d'aptitude (Crim. rej. 7 janv. 1909, R. 1909, 3, 49). — V. pour l'application du décret du 9 février 1883 : Crim. rej. 8 juillet 1909 (Nouvelle-Calédonie), R. 1909, 3, 224 ; Cour d'appel de Madagascar, 19 avril 1906 (R. 1906, 3, 208).

intérimaire ne peuvent être confiées qu'à un citoyen français, âgé de 25 ans, pourvu du diplôme de licencié en droit. Il n'est fait exception à la nécessité du diplôme que dans le cas d'impossibilité absolue de trouver un licencié, cas qui doit être constaté par délibération spéciale et motivée de la juridiction d'appel, et seulement lorsqu'il s'agit de suppléer des magistrats autres que les membres de la Cour.

Les intérimaires les plus naturellement désignés au choix de la juridiction d'appel sont les attachés aux parquets généraux, avec cette restriction toutefois qu'ils ne peuvent être chargés par intérim des fonctions de président de juridiction ou de chef de parquet (1).

Les magistrats intérimaires remplissent exactement les mêmes fonctions que les titulaires, avec la même vocation à suppléer les juges empêchés (2). Quand ils sont eux-mêmes empêchés, ils sont remplacés de la même manière que les titulaires (3).

La nomination d'un intérimaire n'a pas besoin d'être publiée au journal officiel local (4). Sa nomination doit être présumée régulière (5), comme celle des magistrats titulaires, et c'est là une présomption légale qui dispense de toute preuve, et qui ne permet pas de contrôler la régularité de la nomination, lorsque le serment a été prêté. En ce qui concerne le fait de la nomination, la Chambre des requêtes a même jugé qu'il devait être présumé, et que la preuve contraire n'était pas recevable (6). Mais la Chambre civile a décidé au contraire, et avec raison, que l'absence de toute nomination régulière pouvait être établie, et qu'elle entraînait la nullité des jugements et arrêts auxquels l'intérimaire avait pris part (7).

Le Conseil d'Etat a longtemps écarté les recours pour excès de pouvoir dirigés contre la nomination de magistrats intérimaires, en se fondant sur ce que « le mode de remplacement par intérim se rattache aux conditions du fonctionnement des cours et tribunaux », et que « les difficultés qui peuvent s'élever à ce sujet ne rentrent pas dans la compétence du Conseil d'Etat sta-

(1) Art. 114. — Crim. cass. 31 juill. 1930 (R. 1931).

(2) Crim. rej. 25 juill. 1907 (R. 1907, 3, 227) ; 25 févr. 1909 (R. 1909, 3, 127) ; 8 juill. 1909 (*ibid.*, 3, 223) ; Crim. cass. 19 juin 1913 (R. 1914, 3, 81) ; Crim. rej. 10 mai 1918 (R. 1918, 3, 196).

(3) Crim. rej. 2 mai 1913 (R. 1914, 3, 25).

(4) Crim. rej. 8 juill. 1909 (R. 1909, 3, 223) ; 31 octobre 1912 (R. 1913, 3, 111) ; 25 octobre 1917 (R. 1918, 3, 36).

(5) Req. rej. 12 janv. 1903 (R. 1903, 3, 45) ; Crim. rej. 30 janv. 1903 (*ibid.*, 146) ; Req. rej. 23 avril 1903 (*ibid.*, 151) ; 25 avril 1903 (*ibid.*, 145) ; Crim. rej. 7 mai 1909 (R. 1909, 3, 206) ; 5 déc. 1927 (R. 1928, 3, 215). — La Chambre civile, par arrêt du 20 novembre 1882 (D. 83, 1, 244), avait pourtant cassé un arrêt de la Cour d'appel de Pondichéry par la raison que le conseiller auditeur intérimaire n'avait pas l'âge requis. La Chambre criminelle, de son côté, a rejeté des pourvois fondés sur l'incapacité des intérimaires, en faisant valoir que les conditions de nomination n'étaient pas les mêmes que pour les titulaires, c'est-à-dire en examinant la question au fond (Crim. rej. 22 oct. 1897, R. 1898, 3, 15 ; 8 juill. 1909, R. 1909, 3, 223).

(6) Req. rej. 24 janv. 1900 (R. 1900, 3, 41).

(7) Civ. cass. 19 juin 1908 (R. 1908, 3, 301).

tuant au contentieux (1). C'est par ce même motif que le Conseil d'Etat avait longtemps rejeté les recours pour excès de pouvoir contre la nomination des magistrats titulaires, à la métropole comme aux colonies. Mais cette jurisprudence, comme il a été indiqué plus haut (2), ne s'est pas maintenue. Aucune raison de principe ne justifiait plus la distinction entre les titulaires et les intérimaires. Aussi a-t-elle fini par être abandonnée. Un arrêt de principe du 8 juin 1928 (3) porte que le gouverneur général de l'Indochine, en désignant un intérimaire pour remplacer temporairement le titulaire du poste de conseiller juriste auprès du gouvernement cambodgien, agit « non point dans l'exercice des attributions dont il est investi aux termes de l'article 57 du décret du 19 mai 1919, qui le charge de la haute administration de la justice (4), mais en sa qualité, qu'il tient du décret du 24 octobre 1911, de dépositaire des pouvoirs de la République française en Indo-Chine ».

Il n'y a donc plus aujourd'hui à distinguer, au point de vue du recours contre la nomination, entre les titulaires et les intérimaires. Toutefois, deux réserves sont encore à faire. D'abord, lorsqu'un gouverneur de colonie agit en vertu des pouvoirs indiqués plus haut, qui lui permettent de compléter un vide même momentané dans une juridiction, comme le ferait un président, il est difficile de ne pas voir là un acte se rattachant étroitement au fonctionnement des cours et tribunaux, et par suite échappant à tout recours devant la juridiction administrative. Ensuite, lorsque l'intérimaire est désigné, en vertu de l'article 55 du décret du 22 août 1928, par la juridiction d'appel, comme il a été expliqué plus haut, le recours pour excès de pouvoir paraît encore irrecevable, non pas tant à raison de la nature de l'acte que du caractère judiciaire du corps qui l'a pris.

L'intérimaire conserve ses fonctions malgré le retour du titulaire, tant que l'arrêté qui le nomme n'est pas rapporté et que le titulaire n'a pas régulièrement repris possession de son siège (5).

§ 167

Dispositions diverses. — Le décret du 22 août 1928 contient encore de nombreuses dispositions concernant les déplacements dans l'intérêt du service, la disponibilité, la mise en service détaché, les traitements, les pensions de retraite, l'honorariat, la prise de rang, les honneurs et la préséance, qui ne comportent pas de commentaire.

Serment. — Mention spéciale doit être faite des dispositions des articles 78 à 80 du décret du 22 août 1928, relatives au serment.

(1) Conseil d'Etat, 18 juill. 1919 (R. 1919, 3, 227); 23 janvier 1920 (R. 1920, 3, 18).
(2) V. § 164, p. 399.
(3) R. 1928, 3, 194.
(4) Article aujourd'hui abrogé par l'article 6 du décret du 24 juin 1927 (R. 1927, 1, 569).
(5) Cour d'assises du Sénégal, 6 février 1906 (R. 1907, 3, 128).

Le décret du 5 septembre 1870, qui avait aboli le serment politique, avait été étendu aux colonies par décret du 15 octobre 1879. Mais le décret du 11 septembre 1870, qui enjoignait aux nouveaux fonctionnaires de prêter le serment professionnel dans la première séance du corps auquel ils appartiennent, n'avait été rendu applicable aux colonies que par décret du 11 décembre 1885. Ce dernier décret a implicitement et définitivement abrogé le serment devant le gouverneur, qui était exigé pour les procureurs généraux et les présidents de cour d'appel par les anciennes ordonnances (1) et par l'article 7 du décret du 22 mars 1852 (2). Dans certaines colonies, néanmoins, à raison des nécessités locales, le serment devant le gouverneur avait été rétabli par des textes spéciaux (3).

Sans insister sur quelques particularités aujourd'hui abrogées, il suffit de noter que les articles 79 et 80 du décret du 22 août 1928 posent aujourd'hui des règles générales et uniformes. Le serment des magistrats de la Cour d'appel est reçu par la Cour en audience publique, toutes chambres assemblées ; celui des magistrats des tribunaux de première instance et des juges de paix à compétence étendue par la première chambre de la Cour d'appel. Dans les colonies où il n'existe pas de Cour d'appel, le serment des magistrats est reçu par le tribunal de première instance. Le président de cette juridiction prête serment, pour sa part, devant le gouverneur ou son représentant. C'est le seul cas où le gouverneur reçoive encore un serment.

La formule du serment professionnel est celle qui résulte de l'article 8 du décret du 22 mars 1852, et qui a passé sans modification dans l'article 79 du décret du 22 août 1928 (4).

Le serment peut être prêté par écrit, lorsque le magistrat réside hors du siège de la juridiction qui doit le recevoir (5).

Il appartient à la Cour de cassation de rechercher devant quelle autorité le serment a été prêté, et de refuser toute validité aux actes d'un magistrat qui ne l'aurait pas prêté devant l'autorité compétente (6). Mais elle n'a pas à rechercher si cette autorité

---

(1) Art. 123 de l'ordonnance du 24 septembre 1828 pour les Antilles ; 116 de l'ordonnance du 30 septembre 1827 pour l'Ile Bourbon ; 112 de l'ordonnance du 21 décembre 1828 pour la Guyane.

(2) Crim. rej. 8 juill. 1886 (B. cr. 245, p. 405).

(3) Côte des Somalis : D. 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207), art. 14, pour le juge président d'appel et le représentant du ministère public. Afrique équatoriale : D. 16 août 1913 (R. 1913, 1, 507), art. 34, pour les mêmes magistrats, en cas d'impossibilité de constituer la Cour.

(4) En Afrique occidentale, la formule du serment comportait une addition spéciale, résultant de l'article 30 du décret du 9 août 1854, qui prescrivait aux magistrats de jurer « d'observer les lois, décrets, ordonnances et arrêtés en vigueur dans la colonie ». La Cour d'appel de l'Afrique occidentale, par arrêt du 3 janvier 1908 (R. 1908, 3, 199), avait jugé que cette disposition, édictée pour le Sénégal, était applicable à tout le groupe. Elle est aujourd'hui implicitement abrogée par le nouveau décret.

(5) Art. 79.

(6) Crim. rej. 8 juill. 1886 précité.

était régulièrement composée (1), ni si le serment a été régulièrement prêté (2). La régularité est présumée.

§ 168

Juges de paix à compétence ordinaire. — Un titre spécial est consacré par le décret du 22 août 1928 aux juges de paix à compétence ordinaire. Ces juges de paix, comme il a été indiqué plus haut, n'existent que dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, et de l'Inde, auxquelles il faut ajouter la Cochinchine qui ne compte qu'un juge de paix résidant à Saigon.

Les articles 87 à 112 du décret reprennent, en les adaptant aux juges de paix, toutes les dispositions édictées pour les membres des tribunaux par les articles précédents. Les principes sont les mêmes : l'application en est seulement simplifiée.

Attachés aux parquets généraux des colonies. — Le titre IV (art. 113 à 116) prévoit une institution particulière, appelée à la fois à donner de la souplesse à la répartition du personnel judiciaire à l'intérieur du ressort des cours d'appel, et à former des magistrats coloniaux expérimentés. Des « attachés aux parquets généraux des colonies », dont le nombre est fixé par le ministre des colonies selon les besoins du service, peuvent être nommés, par arrêtés de ce ministre, parmi les licenciés en droit ayant subi les examens professionnels mentionnés plus haut, ou pourvus du « certificat d'aptitude aux fonctions judiciaires coloniales », dont il sera question plus bas.

Les attachés aux parquets généraux sont mis à la disposition du procureur général, qui les emploie, au mieux des intérêts du service et de ceux de leur instruction, soit au parquet général, soit dans les parquets des tribunaux de 1re instance. Ils peuvent, en outre, être appelés à remplir par intérim toutes les fonctions de l'ordre judiciaire, à la seule exception de celles de président de juridiction ou de chef de parquet.

Ces attachés sont des stagiaires qui, à l'expiration de leurs années de stage, et sauf prorogation d'un an, doivent être, ou nommés dans la magistrature coloniale, ou licenciés, après avis de la commission de classement, et sans autre indemnité que l'indemnité prévue par le décret sur la solde.

§ 169

Dispositions diverses et transitoires. — Les appellations de juge-président et de lieutenant de juge sont supprimées, et remplacées respectivement par celles de président de tribunal et de juge. L'emploi de conseiller auditeur est supprimé.

---

(1) Crim. rej. 29 avril 1892 (B. cr. 120, p. 198).
(2) Crim. rej. 1er août 1919 (R. 1919, 1, 240).

L'article 119 crée, à titre d'essai et pendant cinq ans, un « certificat d'aptitude aux fonctions judiciaires coloniales », qui sera délivré par les ministres des colonies et de la justice aux candidats ayant subi avec succès les épreuves d'un examen spécial, portant sur les principales matières juridiques dont la connaissance est indispensable aux magistrats ». Les candidats pourvus de ce diplôme, remplissant les conditions d'âge ordinaires et ayant accompli deux années de stage en qualité d'attachés à un parquet général des colonies, peuvent être nommés, sauf aux Antilles et à la Réunion, à un emploi de juge suppléant ou de juge de paix à compétence étendue de 3e classe, exceptionnellement à un emploi de juge ou de substitut de 3e classe.

SECTION III.

Juridictions coloniales.

§ 170

Les juridictions coloniales sont en général les mêmes que dans la métropole, mais avec certaines différences qu'il importe de signaler.

Chef du service judiciaire. — Il existe, dans toutes les colonies ou gouvernements généraux, un chef du service judiciaire. C'est là une très ancienne institution. Les ordonnances organiques sur le gouvernement des Antilles et de la Réunion attribuaient cette qualité au procureur général : disposition reproduite par toutes les ordonnances et tous les décrets organiques des autres colonies. C'est encore ce qui résulte du décret du 22 août 1928, dont le tableau B, 3e section, maintient au procureur général les fonctions de chef du service judiciaire en Afrique occidentale (y compris le Togo), à Madagascar, en Afrique équatoriale, à la Guadeloupe, à la Guyane, dans les Etablissements de l'Inde, à la Martinique, à la Nouvelle-Calédonie et à la Réunion. Là où il n'existe pas de Cour d'appel, ces fonctions appartiennent, au Cameroun, en Océanie et à la Côte des Somalis, au procureur près le tribunal supérieur d'appel, à Saint-Pierre-et-Miquelon, au président du tribunal supérieur d'appel.

En Indochine, seule possession qui compte deux cours d'appel, le décret du 19 mai 1919, qui a séparé ces deux cours, a institué un directeur de l'administration judiciaire, nommé par décret, exerçant toutes les attributions administratives dévolues précédemment au procureur général de l'Indochine en sa qualité de chef du service judiciaire, et celles de chef du service de la justice indigène au Tonkin. Il doit être choisi parmi les présidents ou les procureurs généraux en activité de service, des ressorts de l'Indo-Chine, ou parmi les magistrats de même rang des autres colonies ayant déjà exercé des fonctions judiciaires en Indo-

Chine pendant cinq ans au moins (1). Il a le rang et le traitement de premier président d'une cour d'appel de 1re classe aux colonies.

Les fonctions de ce directeur ont été déterminées dans le plus grand détail par l'article 68 du décret du 19 mai 1929, remanié par l'article 11 du décret du 24 juin 1927. L'article 67, également modifié par ce dernier décret, lui confère le titre de « premier président, chef de l'administration judiciaire ». — Une des plus importantes de ces fonctions consiste dans la préparation des projets de décrets, d'arrêtés, de règlements et d'instructions sur les matières judiciaires. Les attributions disciplinaires qui lui avaient été conférées par les décrets de 1919 et de 1921 ne lui ont point été maintenues par le décret du 22 août 1928, dont les dispositions concernant la discipline ne font aucune distinction entre l'Indo-Chine et les autres colonies.

L'article 68 précité porte notamment que le chef de l'administration judiciaire de l'Indo-Chine « est personnellement responsable de tous les actes de son administration, hors le cas où il justifie, soit avoir agi en vertu d'ordres formels du gouverneur général et lui avoir fait, sur ces ordres, des représentations qui n'ont pas été accueillies, soit avoir proposé au gouverneur général des mesures qui n'ont pas été adoptées ». La nature, l'étendue et la sanction de cette responsabilité ne sont pas précisées. Il est difficile de l'entendre autrement qu'au sens restreint d'une responsabilité envers le gouvernement métropolitain, ayant, le cas échéant, pour sanction sa destitution.

§ 171

Cours d'appel. — Indo-Chine. — L'institution, en Indochine, du chef de l'administration judiciaire a permis d'attribuer au président de chacune des deux cours d'appel le titre et le rang de premier président (2). Le procureur général, près de chacune de ces cours, n'a plus que les attributions des procureurs généraux près des cours métropolitaines (3). Il est placé sur le même rang que le premier président, alors que, dans les autres colonies, il a la préséance sur le président de la Cour (4).

Le territoire de l'Indo-Chine est partagé en deux ressorts judiciaires, relevant respectivement des Cours d'appel de Saigon et de Hanoï. Le ressort de la Cour de Saigon comprend la Cochinchine et le Cambodge : celui de la Cour de Hanoï, le Tonkin et le territoire de Kouang-tchéou-Wan. L'Annam et le Laos sont par-

(1) Art. 69, remanié par l'article 13 du décret du 24 juin 1927.

(2) Décret du 19 mai 1919, art. 9 et 15. — La Cour d'appel de Saigon a été instituée par le décret du 7 mars 1868 ; celle de Hanoï par décret du 13 janvier 1894. Mais le décret du 8 août 1898 (R. 1898, 1, 191) avait institué une seule Cour d'appel pour toute l'Indo-Chine, dont les deux premières chambres siégeaient a Saigon et la troisième à Hanoï. Ce système a duré jusqu'au décret du 19 mai 1919, dont l'article 1er supprime la Cour unique et l'article 2 rétablit les deux cours.

(3) Décret du 19 mai 1919, art. 35, modifié par l'article 1er du décret du 24 juin 1927.

(4) Décret du 22 août 1928, art. 84.

tagés entre les deux ressorts par arrêté du gouverneur général (1).

La Cour d'appel de Saigon connaît des appels des jugements rendus en matière civile, commerciale et correctionnelle par les tribunaux consulaires de la Chine et du Siam, et des crimes commis dans les mêmes pays par les français, sujets et protégés français (2). Il n'est fait exception que pour le Yunnan, qui relève à tous ces égards de la Cour d'appel de Hanoï.

La Cour d'appel de Saigon comprend deux chambres, dont la seconde connaît plus spécialement des appels des jugements rendus par les tribunaux français statuant en matière civile indigène, ou à l'égard d'annamites et assimilés prévenus de délits correctionnels ; — et une chambre des mises en accusation, investie des attributions ordinaires de cette juridiction (3). Les affaires criminelles provenant des juridictions consulaires ci-dessus spécifiées sont jugées par la Cour d'appel composée du premier président et de quatre conseillers, « suivant l'esprit des prescriptions de l'article 67 de la loi du 8 mai 1836, et conformément aux dispositions des articles 69 à 74 de cette loi » (4).

La cour d'appel de Hanoï comprend aussi deux chambres, dont la seconde, qui siège avec l'assistance de deux mandarins indigènes, connaît des appels et des recours formés contre les jugements rendus par les tribunaux indigènes du Tonkin dans les conditions prévues à l'ordonnance royale du 16 juillet 1917, rendue exécutoire par arrêté du même jour (5). Cette seconde chambre, sans l'intervention des mandarins indigènes, était également investie, par le décret du 19 mai 1919, des attributions de chambre des mises en accusation (6). Mais l'article 7 du décret du 16 février 1921 a institué à Hanoï une chambre des mises en accusation avec les mêmes attributions qu'à Saigon.

Pour le jugement des affaires criminelles venant du Yunnan, il est procédé comme à Saigon.

Il existe, en outre, pour toute l'Indo-Chine, une chambre d'annulation unique, siégeant à Saigon, composée du premier président de la Cour d'appel de Saigon et des quatre plus anciens conseillers présents à Saigon, qui connaît des pourvois formés contre les jugements rendus en dernier ressort par les justices de paix ou les tribunaux statuant en matière de simple police, ou par les

---

(1) Cet arrêté a été pris le 16 août 1919 (R. 1920, 1, 1134). Il attribue au ressort de Saigon les provinces annamites de Binh-dinh (Qui-nhon), Binh-thuân (Phan-thiêt), Khanh-hoa (Nha-trang), Kontum et Langbian (Dalat), et les provinces laotiennes d'Attopeu, Saravane, Bassac et Savannakhet ; au ressort de Hanoï, les provinces annamites de Thanh-hoa, Nghê-An (Vinh), Ha-tinh, Quang-binh (Dông-hoi), Quang-tri, Thua-thiên (Hué), Quang-ngai et Quang-nam, et les provinces laotiennes de Cammon, Luang-Prabang, Trân-nih, Houa-phan et Haut Mékong.

(2) Art. 3 du décret du 19 mai 1919. — Cette attribution remonte à la loi du 28 avril 1869. V. chap. Ier § 20, p. 58.

(3) Art. 4 et 5 du même décret.

(4) Art. 7.

(5) R. 1919, 1, 109. — Tout ce qui concerne cette seconde chambre, et notamment l'interdiction du pourvoi en cassation contre ses décisions, est traité plus bas au chapitre sur les indigènes.

(6) Art. 13.

mêmes tribunaux statuant en matière indigène (1). En ce qui concerne les tribunaux indigènes du Tonkin, le recours en annulation est porté devant la Cour d'appel de Hanoï (2).

En toute matière, les diverses chambres des deux cours peuvent rendre leurs arrêts au nombre de 3 juges et de 5 en audience solennelle (3).

Afrique occidentale. — La Cour d'appel de l'Afrique occidentale, créée à Dakar par l'article 3 du décret du 10 novembre 1903, a succédé à la Cour d'appel du Sénégal, siégeant à Saint-Louis, qui remontait à l'ordonnance du 27 mars 1844 et dont le ressort avait été étendu à l'ensemble des Établissements français sur la Côte occidentale d'Afrique (4). La Cour d'appel de Dakar a elle-même siégé à Saint-Louis jusqu'à l'installation des locaux destinées à la recevoir, comme le prévoyait l'article 92 du décret de 1903. Il a été jugé par la Chambre civile et par la Chambre criminelle, bien que ce point fût à peine contestable, que la Cour d'appel, pendant son séjour provisoire à Saint-Louis, avait joui de l'entière compétence et de toutes les attributions qui résultaient de ce décret (5).

Le tribunal de 1re instance de Lomé, au Togo, est rattaché à la Cour d'appel de l'Afrique occidentale (6).

La Cour d'appel connaît, en outre des appels des juridictions qui lui sont subordonnées, des recours en annulation formés contre les décisions rendues en toutes matières, en premier et dernier ressort, par les tribunaux de première instance et les justices de paix à compétence étendue ou limitée (7), mais seulement pour excès de pouvoir, incompétence ou violation de la loi (8).

En toute matière, les arrêts sont rendus par trois conseillers, et par cinq en audience solennelle ou dans les affaires d'annulation (9).

La chambre des mises en accusation se compose de trois membres de la Cour d'appel, désignés tous les 6 mois par le président (10).

---

(1) Tout ce qui concerne le recours en annulation est examiné plus loin, §§ 193 et suivants, et au Chapitre des indigènes.

(2) Décret du 16 février 1921, art. 5.

(3) Art. 1er du décret du 28 mai 1913 (R. 1913, 1, 665). Ce texte, appicable à la Cour unique de l'Indo-Chine existant à cette époque, a continué de s'appliquer, en l'absence de disposition contraire, aux deux cours créées par le décret du 19 mai 1919.

(4) Décret du 15 mai 1889, art. 2. — Toutefois, un « tribunal supérieur » avait été créé à Bingerville, pour la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey par le décret du 6 août 1901. Il n'a eu qu'une existence éphémère.

(5) Crim. rej. 20 mai 1904 (R. 1904, 3, 194). Civ. rej. 23 février 1910 (R. 1910, 3, 93).

(6) Art. 3 du décret du 16 novembre 1924.

(7) Il n'existe point, actuellement, en Afrique occidentale, de justices de paix à compétence ordinaire (V. ci-dessus).

(8) Art. 7.

(9) Art. 8.

(10) Art. 51.

Afrique équatoriale. — La Cour d'appel de l'Afrique équatoriale, qui siège à Brazzaville, est composée d'un président et de deux conseillers dont le nombre est fixé par décret (1). Une chambre des mises en accusation a été créée par les articles 28 et 29 du décret du 24 juillet 1930. Ce même décret a étendu le recours en annulation, qui n'était ouvert qu'en matière d'expropriation (2). Ce recours existe aujourd'hui contre les jugements rendus sur appel des justices de paix en matière civile et pénale (3).

Madagascar. — La Cour d'appel de Madagascar a été instituée, sous le régime du protectorat, par les décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896. La loi du 6 août 1896, qui a déclaré Madagascar colonie française, n'a rien modifié à l'organisation judiciaire (4).

La Cour se compose d'un président et de deux conseillers (5). Une chambre des mises en accusation. a été créée par décret de 9 mai 1009 (6). Le recours en annulation n'existe que pour les jugements de simple police, et en matière de renouvellement de baux à loyer pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (7).

Antilles et Réunion. — Les Cours d'appel des Antilles et de la Réunion remontent aux ordonnances organiques des 30 septembre 1827 et 24 septembre 1828. L'organisation en a été remaniée par le décret du 16 août 1854 et la loi du 15 avril 1890, et par l'article 79 de la loi de finances du 31 mars 1903 (8). Aux termes de ce dernier article, chacune des trois cours d'appel est composée d'un président, de cinq conseillers, d'un procureur général et d'un substitut. Elles se divisent en une chambre civile, une chambre correctionnelle et une chambre d'accusation composée de 3 membres, le service de la chambre d'accusation ne dispensant pas de celui des deux autres chambres.. Les arrêts sont rendus par trois magistrats, et par cinq en audience solennelle (9).

(1) Art. 4 du décret du 24 juillet 1930. — Les membres de la Cour d'appel, bien qu'ayant juridiction sur tout le territoire du gouvernement général, peuvent être appelés à faire partie du Conseil du contentieux administratif de la colonie du Moyen-Congo (Conseil d'Etat, 19 novembre 1926, R. 1927, 3, 62).

(2) V. plus bas, § 194.

(3) Art. 6.

(4) Cour d'appel de Madagascar, 22 décembre 1897 (R. 1898, 1, 60).

(5) Art. 9 du décret du 9 juin 1896.

(6) R. 1099, 1, 572.

(7) V. § 194, p. 496.

(8) Il résulte de ces deux dernières lois que l'organisation des trois colonies, que l'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 attribuait à des décrets en Conseil d'Etat, est devenue matière législative, au moins en ce qui concerne les dispositions de ces lois.

(9) La loi du 15 avril 1890, qui attribuait sept conseillers à chaque Cour, portait (art. 7) que les chambres civile et correctionnelle ne pourraient rendre arrêt qu'au nombre de cinq juges au moins, et qu'en audience solennelle les arrêts seraient rendus par sept magistrats. — Déjà, sous l'empire de cette loi, il avait été jugé à plusieurs reprises par la Cour de cassation (Crim. rej. 2 mars 1893, B. cr. 60, p. 89 ; 15 novembre 1894, B. cr. 277, p. 432 ; 17 décembre 1896, B. cr. 370, p. 569) que l'article 1er de la loi du 30 août 1883, aux termes duquel les arrêts des Cours d'appel sont rendus par des magistrats délibérant en nombre impair, bien qu'applicable en Algérie, ne l'est pas aux colonies. Depuis la loi de 1903, cette jurisprudence a

La Cour statue sur les recours en annulation, dans les conditions qui seront indiquées plus loin (1).

Guyane. — La Cour d'appel de la Guyane, comme celles des Antilles, remonte à la Restauration, et à l'ordonnance organique du 21 décembre 1828. Supprimée, et transformée en tribunal supérieur, par décret du 20 février 1886, elle a été rétablie par le décret du 16 décembre 1896. Elle se compose d'un président et de deux conseillers (2). Elle connaît des appels des diverses juridictions, et des demandes en annulation contre les jugements en dernier ressort rendus par les tribunaux de paix, tant en matière civile qu'en matière de simple police. Les arrêts sont rendus par trois juges. La chambre des mises en accusation, supprimée par le décret de 1886, a été rétablie par l'article 17 du décret de 1896. Elle se compose d'un conseiller, président, désigné tous les 6 mois par le président de la cour, du président du tribunal de 1re instance de Cayenne et d'un juge suppléant rétribué.

Inde. — La Cour d'appel des Etablissements de l'Inde, siégeant à Pondichéry, a été instituée par l'ordonnance du 7 février 1842. Elle se compose aujourd'hui d'un président et de trois conseillers (3). Il existe une chambre d'accusation, dont le service ne dispense pas des services civil et correctionnel. Trois magistrats au moins sont nécessaires pour rendre arrêt. La Cour connaît des recours en annulation, en matière civile (4) et en matière pénale (5), dans les conditions qui seront examinées plus loin.

Nouvelle-Calédonie. — La Nouvelle-Calédonie n'a eu, au

---

encore été confirmée par arrêt de la Chambre des requêtes du 24 mars 1924 (R. 1924, 3, 88). Un arrêt de la Chambre criminelle du 21 novembre 1891 (B. cr. 224, p. 381) est resté isolé et ne fait pas jurisprudence. — La solution de la question doit donc être cherchée, aux trois colonies, dans les textes spéciaux, aujourd'hui dans l'article 79 de la loi de finances du 31 mars 1903. Mais le nombre de trois magistrats imposé par cet article est-il un nombre fixe ou un minimum ? La Chambre civile, par arrêt du 8 février 1922 (R. 1925, 3, 172), s'est prononcée dans le premier sens, en cassant un arrêt auquel quatre conseillers avaient participé, par le motif que la loi de 1903, édictée pour prévenir les partages, ne serait qu'une application aux colonies du principe de l'article 1er de la loi du 30 août 1883. La Chambre des requêtes, au contraire, par arrêt du 24 mars 1924 (R. 1924, 3, 88), a décidé que, la loi de 1883 n'ayant aucune application aux colonies, la présence d'un quatrième magistrat ne viciait pas l'arrêt. La Chambre criminelle, par arrêt du 6 février 1928 (R. 1928, 3, 21) a reproduit, en termes identiques, l'arrêt de la Chambre des requêtes, dont l'interprétation paraît préférable. Dans tous les décrets d'organisation judiciaire, le nombre de magistrats indiqué pour rendre arrêt est un minimum. La loi du 15 avril 1890 portait elle-même en termes exprès : cinq juges *au moins*. Rien ne prouve que la loi de 1903 ait voulu rompre avec cette tradition et imposer un nombre rigide.

(1) V. §. 193, p. 485.

(2) Le décret prévoyait, en outre, un conseiller auditeur, dont l'emploi a été supprimé par l'article 117 du décret du 22 août 1928.

(3) Décret du 31 mai 1873, art. 3.

(4) Décret du 27 août 1919 (R. 1920, 1, 29).

(5) Décret du 12 juin 1883, art. 407 et suiv.

début, qu'un tribunal supérieur (1), transformé en Cour d'appel par décret du 15 novembre 1893. Cette Cour se compose actuellement d'un président, de deux conseillers, d'un procureur général et d'un substitut (2). Elle connaît des appels des jugements rendus par les tribunaux et justices de paix à compétence étendue de la colonie ; des appels des jugements rendus par la justice de paix à compétence étendue de Port-Vila (Nouvelles-Hébrides), et des recours en annulation formés tant contre les jugements de cette dernière juridiction, dans les termes des décrets des 9 mai 1909 et 10 décembre 1912, que contre les jugements de simple police de la colonie, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (3). La chambre des mises en accusation est composée d'un membre de la Cour d'appel, désigné tous les six mois par le président de la Cour, du président du tribunal de 1re instance et d'un membre de ce tribunal n'ayant pas connu de l'affaire (4).

§ 172

Tribunaux supérieurs. — Des tribunaux supérieurs remplacent les cours d'appel à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Côte des Somalis, en Océanie et au Cameroun.

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, le tribunal supérieur, dénommé d'abord conseil d'appel, a été créé par l'article 28 de l'ordonnance du 26 juillet 1833. Il se compose d'un président nommé par décret (5), et de deux assesseurs, pouvant être choisis parmi les officiers et fonctionnaires de l'administration de la colonie, de préférence licenciés en droit (6), et nommés chaque année, en janvier, par arrêté pris en conseil d'administration par le chef de la colonie (7). Les fonctions du ministère public, aussi bien près le tribunal supérieur que près le tribunal de 1re instance et le tribunal criminel, sont remplies par un fonctionnaire nommé par arrêté du chef de la colonie (8). Un juge suppléant, nommé par décret, remplissant à la fois les fonctions de juge d'instruction et de juge de paix du canton de Saint-Pierre, est chargé de remplacer, en cas d'empêchement ou d'absence, le président du tribunal supérieur ou celui du tribunal de 1re instance (9). Le tribunal supérieur remplit à la fois les fonctions de chambre des mises en accusation, de tribunal criminel et de tribunal correctionnel (10).

(1) Décret du 28 novembre 1866, art. 6 et 13.
(2) Art. 41 du décret du 7 avril 1928 (R. 1928, 1, 469).
(3) Art. 42.
(4) Art. 45. - La chambre des mises en accusation a été créée par décret du 5 août 1908 (R. 1909, 1, 52).
(5) Ordonnance du 6 mars 1843, art. 1er.
(6) Décret du 21 mai 1896, art. 4.
(7) Art. 5 du décret du 21 juin 1907 (R. 1907, 1, 333).
(8) Art. 6 du même décret.
(9) Décret du 19 avril 1926 (R. 1926, 1, 543).
(10) Ordonnance du 16 juillet 1833, art. 32, 34, 90.

Côte des Somalis. — L'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon a été reproduite, à très peu de chose près, à la Côte des Somalis. Le tribunal supérieur (ancien conseil d'appel) se compose d'un juge unique, portant le titre de président d'appel, assisté de deux assesseurs désignés chaque année par le gouverneur en conseil d'administration, parmi les fonctionnaires de la colonie (1). Les fonctions de ministère public sont remplies, devant le tribunal supérieur comme devant le tribunal de 1re instance, par un procureur de la République, chef du service judiciaire (2). Le tribunal supérieur connaît de l'appel des jugements rendus en premier ressort par le tribunal de 1re instance, en toutes matières, et des recours en annulation contre les jugements rendus en dernier ressort par le même tribunal (3). La procédure correctionnelle étant applicable en matière criminelle (4), il n'y a pas de chambre des mises en accusation.

Océanie. — Le tribunal supérieur des Établissements français de l'Océanie a été créé par l'article 18 du décret du 18 août 1868, et réorganisé par l'article 6 du décret du 1er juillet 1880. Il se compose d'un président et de deux juges (5). Il connaît des appels des jugements rendus en toutes matières par les tribunaux de paix et le tribunal de 1re instance, des appels des jugements du tribunal de commerce, et des recours en annulation contre les jugements en dernier ressort rendus en matière civile et de simple police par le tribunal de 1re instance, et en matière commerciale par le tribunal de commerce, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (6). Le tribunal supérieur a, de plus, hérité des attributions de la cour de cassation tahitienne, et connaît des pourvois en cassation formés contre les jugements de la haute cour tahitienne (7). Les attributions de la chambre des mises en accusation sont dévolues au tribunal supérieur statuant en chambre du conseil (8).

Cameroun. — Au Cameroun, le tribunal supérieur se compose d'un président et deux juges (9). Il connaît des appels formés contre les jugements rendus par le tribunal de 1re instance, la justice de paix à compétence étendue et les administrateurs investis des attributions des tribunaux correctionnels (10). Les

---

(1) Décret du 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207), art. 4.
(2) Décret du 25 juillet 1914 (R. 1915, 1, 112), art. 5.
(3) Décrets du 4 février 1904, art. 11, 12 et 13, et du 25 juillet 1911, art. 1er.
(4) Décret du 4 février 1904, art. 18.
(5) Les deux juges, supprimés par l'article 1er du décret du 14 novembre 1922 (R. 1923, 1, 203), ont été rétablis par l'article 1er du décret du 18 mars 1927 (R. 1927, 1, 241).
(6) Art. 6 du décret du 1er juillet 1880.
(7) Décret du 27 février 1892.
(8) Décret du 10 juin 1929 (R. 1929, 1, 493).
(9) Décret du 15 juillet 1927, art. 4.
(10) Art. 5.

arrêts sont rendus par trois juges. Il n'y a pas de chambre des mises en accusation, mais les attributions de cette chambre sont dévolues au tribunal de 1re instance de Douala.

§ 173

Tribunaux de première instance. — Antilles et Réunion. — Aux Antilles et à la Réunion, la composition des tribunaux de 1re instance est réglée par la loi du 15 avril 1890. Depuis cette loi, la matière est donc devenue législative, comme pour les cours d'appel.

Les ordonnances du 30 septembre 1827 et du 24 septembre 1828 avaient établi dans les trois colonies des tribunaux dont le nombre avait varié, qui se composaient d'un juge royal, d'un lieutenant de juge, de deux juges auditeurs, d'un procureur du roi et d'un substitut. Le juge royal statuait seul dans les matières de la compétence du tribunal (2). Ils n'avaient compétence qu'en matière civile et commerciale, comme juges d'appel des jugements civils et de police des juges de paix, et en matière de contravention aux lois et ordonnances sur les douanes et le commerce étranger, sauf appel au conseil privé. Le décret du 16 août 1854, rendu en vertu des pouvoirs conférés à l'empereur par le sénatus-consulte du 3 mai précédent, avait aboli cette législation spéciale, rétabli le système collégial et assimilé les tribunaux à ceux de la métropole, comme composition et comme compétence, sauf en ce qui concerne l'attribution spéciale en matière de commerce étranger (3), abolie aujourd'hui par le décret du 16 février 1895, qui a rendu applicable aux colonies une grande partie de la législation douanière métropolitaine, et notamment l'article 10 de la loi du 14 fructidor an III et les articles 6, 13 et 14 du titre IV de la loi du 9 floréal an VII. La loi du 15 avril 1890 ne statue pas sur la compétence, qui reste réglée par le décret de 1854 ; mais l'article 3 modifie la composition des tribunaux, en laissant au gouvernement une certaine latitude dont il a usé en fixant définitivement cette composition par la section 2 du tableau A annexé au décret du 22 août 1928. Dans chaque arrondissement judiciaire, le tribunal de 1re instance se compose d'un président, d'un juge d'instruction, d'un juge, de 2 juges suppléants (1 seul à la Réunion), d'un procureur de la République et d'un substitut (sauf à Basse-Terre). La loi de 1890 confirme le système collégial, auquel elle attribue le caractère législatif et décide que les jugements sont rendus à la pluralité des voix.

La loi de 1890 n'a pas fixé le nombre des tribunaux de 1re instance, qui est resté réglé par les ordonnances de 1827 et de 1828, et qui, a raison même, du silence de la loi de 1890, est demeuré dans le domaine des décrets. Le gouvernement a usé

(1) Art. 35.
(2) Art. 31 et 36 des ordonnances.
(3) Mais l'appel des jugements sur le commerce étranger et les douanes, attribué au conseil privé par les ordonnances, a été rendu à la Cour d'appel par l'article 5 du décret du 5 août 1881.

de ses pouvoirs en supprimant le tribunal de Marie Galante (1), et en rattachant, après la catastrophe de Saint-Pierre, l'arrondissement de Saint-Pierre à celui de Fort-de-France (2). Il existe donc aujourd'hui deux tribunaux à la Guadeloupe, deux à la Réunion, et un à la Martinique. Cette organisation a été maintenue par le décret du 22 août 1928 (3).

Le taux du ressort est de 2000 fr. en principal ou 200 fr. de revenu (4).

§ 174

Autres colonies. — Dans les autres colonies, des décrets ont pu déterminer et modifier, sans restriction, l'organisation et la compétence.

Dans toutes ces colonies, le système de l'unicité de juge, supprimé aux Antilles et à la Réunion, a été maintenu. Beaucoup de décrets reproduisent le texte des articles 31 et 36 des ordonnances de 1827 et 1828 (5).

Guyane. — A la Guyane, l'ordonnance du 21 décembre 1928 avait institué un seul tribunal, composé comme ceux des Antilles et de la Réunion, et investi des mêmes attributions. Un décret du 16 août 1854 avait à peine modifié cette composition (6). Mais il lui avait attribué la même compétence que le décret du même jour aux Antilles et à la Réunion. Le décret du 20 février 1886, qui avait supprimé la Cour d'appel en la remplaçant par un tribunal supérieur, n'avait presque pas touché à la composition du tribunal de 1re instance (7). La composition de ce tribunal est fixée aujourd'hui, par le tableau 2 annexé au décret du 22 août 1928, à 1 président, 1 juge, 2 juges suppléants et 1 procureur de la République.

Le décret du 16 décembre 1896, qui rétablissait la Cour d'appel, avait créé un second tribunal à Saint-Laurent-du-Maroni, composé d'un président et d'un procureur de la République. Cette organi-

---

(1) Supprimé une première fois par décret du 6 janvier 1873, rétabli par décret du 31 août 1878, ce tribunal a été définitivement supprimé et remplacé par une justice de paix à compétence étendue, par décret du 25 novembre 1890, postérieur à la loi du 15 avril.

(2) Décret du 13 mai 1902 (R. 1902, 1, 314). Un décret du 30 juillet 1903 (R. 1904, 1, 14), usant de la latitude que lui laissait l'article 3 de la loi de 1890, a créé au tribunal de Fort-de-France un emploi de substitut de procureur de la République et deux emplois de juge suppléant. — Les décrets sont exactement conformes à la loi de 1890, qui laisse le gouvernement libre de créer ou de supprimer des tribunaux, mais non de modifier leur composition, sauf dans des limites très étroites.

(3) V. plus haut, § 162.

(4) Art. 3 du décret du 16 août 1854.

(5) Décret du 16 novembre 1924 (Afrique occidentale), art. 29 : « Les présidents des tribunaux, les juges de paix à compétence étendue et les juges de paix à compétence limitée rendent seuls la justice dans les matières qui sont de la compétence de leurs tribunaux respectifs ». — Décret du 16 février 1921 (Indo-Chine), art. 55 : « Les tribunaux de première instance seront constitués par un juge unique ».

(6) Un juge auditeur au lieu de deux, un ou deux substituts du procureur impérial, qui n'en avait aucun.

(7) Deux juges suppléants au lieu d'un juge auditeur, et un seul substitut.

sation est encore subsistante. La compétence est réglée comme dans la métropole ; les tribunaux connaissent donc, en matière correctionnelle, de tous les délits. De plus, le tribunal de Saint-Laurent-du-Maroni prononce en dernier ressort dans toutes les affaires de la compétence des juges de paix et de simple police, le juge-président remplissant les fonctions de juge de paix (1). En ce qui concerne le commerce étranger, les douanes et les contributions indirectes, la connaissance en appartenait en premier ressort au tribunal de 1re instance de Cayenne, en vertu de l'ordonnance de 1828 confirmée par l'article 8 du décret du 16 août 1854 ; et l'article 12 du décret du 16 décembre 1896 (postérieur au décret du 16 février 1895 portant application des lois douanières) attribue encore cette compétence spéciale au tribunal de Saint-Laurent-duMaroni. Il semble qu'elle ne puisse s'exercer aujourd'hui que dans les circonscriptions où il n'existe pas de juge de paix (2). Le décret du 22 août 1928 n'a rien modifié à cette organisation.

Le taux du ressort est de 1500 fr. en principal et 150 fr. de revenu (3).

Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, l'ordonnance du 7 février 1842 avait créé 5 tribunaux, un par Etablissement. Il est vrai qu'à Yanaon et à Mahé, les fonctions de juge royal étaient exercées par le chef du comptoir. Dans les trois autres Etablissements, le tribunal se composait d'un juge royal, auquel étaient adjoints, à Chandernagor, un lieutenant de juge, et à Pondichéry un lieutenant de juge et un juge suppléant. A ces trois tribunaux était institué un procureur du roi. Les tribunaux de Yanaon et de Mahé ont été remplacés, suivant décret du 1er mars 1879, par des justices de paix à compétence étendue. Le tribunal de Chandernagor, supprimé par décret du 28 juillet 1887, a été rétabli par décret du 29 avril 1895, et doté, par décret du 17 mars 1904 (4), d'un procureur de la République, et par décret du 24 juillet 1913 (5), d'un juge suppléant. Le décret du 22 août 1928 a fixé la composition de ces tribunaux à un président et un procureur de la République, plus un juge à Pondichéry. Les Etablissements de l'Inde sont la seule colonie autre que les gouvernements généraux où il soit établi des juges suppléants sans affectation à un poste déterminé. Il en a été créé trois à Pondichéry.

La compétence des tribunaux de 1re instance, définie par l'or-

(1) Il ne connaît toutefois qu'en appel des jugements rendus par le juge de paix suppléant de Mana (art. 4 et 12).

(2) Il en existe à Mana et à Sinnamari (V. plus loin).

(3) Art. 2 du décret du 3 octobre 1880 pour le tribunal de Cayenne. Pour celui de Saint-Laurent de Maroni, l'article 12 du décret du 16 décembre 1896 porte que « sa compétence est réglée conformément aux dispositions des lois réglant la compétence des tribunaux de première instance de la métropole », ce qui ne peut viserque la législation en vigueur à l'époque, c'est-à-dire la loi du 11 avril 1838, dont l'article 1er fixait le taux du ressort à 1.500 fr. en principal et 60 fr. de revenu.

(4) R. 1904, 1, 301.

(5) R. 1913, 1, 806.

donnance de 1842, et depuis, avec de légères modifications portant principalement sur le taux du ressort, par le décret du 31 mai 1873, est en principe la même que celle des tribunaux de la métropole. Elle s'étendait aussi aux contraventions en matière de commerce étranger, de contributions indirectes et autres, qui entraînent une amende de plus de 15 fr., disposition abrogée, en ce qui concerne les douanes, par le décret du 16 février 1895. En matière civile, le taux du ressort est de 1500 fr. en principal ou 60 fr. de revenu. En ce qui concerne les actions relatives à des immeubles autres que les maisons, bâtiments et jardins, les tribunaux ne statuent en dernier ressort qu'à l'égard de ceux de ces immeubles qui sont soumis à un impôt foncier de 12 fr. par an (1).

Cette organisation a été maintenue par le décret du 22 août 1928, sauf remplacement des appellations de juge-président et de lieutenant de juge par celles de président et de juge.

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'ordonnance du 26 juillet 1833 avait établi un tribunal de 1re instance, composé d'un juge-président, investi d'attributions purement civiles. Un décret du 21 mai 1896 lui a attribué la connaissance des affaires correctionnelles, et un décret du 1er juillet 1902 (2) celle des appels des jugements en matière de contraventions aux lois douanières. Le taux du ressort est de 1000 fr. en principal te 50 fr. de revenu (3). Le juge président est devenu président, conformément à l'appellation nouvelle du décret du 22 août 1928. Les fonctions du miistère public sont remplies, devant le tribunal de 1re instance comme devant le tribunal d'appel, par un fonctionnaire nommé par arrêté du chef de la colonie (4). Un décret du 19 avril 1926 (5) a rétabli le poste de juge suppléant créé par décret du 11 mars 1902 et supprimé par décret du 21 juin 1907, et un autre décret du 13 novembre 1926 (6) a investi ce juge-suppléant des fonctions de juge d'instruction, précédemment attribuées au juge-président. Cette organisation n'a pas été modifiée par le décret du 22 août 1928.

Côte des Somalis. — Le tribunal de 1re instance de la Côte des Somalis, siégeant à Djibouti, est de création récente et ne remonte qu'au décret du 25 juillet 1914 (7). Il a pris la place de la justice de paix à compétence étendue, dont les attributions étaient les mêmes que celles des tribunaux de la métropole, sauf que le taux du ressort est de 2000 fr. en capital ou 150 fr. de revenu (8). Il se compose d'un juge-président (aujourd'hui prési-

(1) Art. 1er du décret du 31 mai 1873.
(2) R. 1902, 1, 232.
(3) Art. 4 du décret du 21 juin 1907 (R. 1907, 1, 333).
(4) Art. 6 du décret du 21 juin 1907 (R. 1907, 1, 333).
(5) R. 1926, 1, 543.
(6) R. 1927, 1, 148.
(7) R. 1915, 1, 112.
(8) Art. 5 et 7 du décret du 4 février 1904 (R. 1904, 1, 207).

dent), juge unique et juge d'instruction (1), et d'un juge-suppléant (2). Le procureur de la République, chef du service judiciaire, remplit les fonctions du ministère publicaus si bien au tribunal de 1re instance que devant le tribunal supérieur.

Nouvelle-Calédonie. — Le tribunal de première instance de la Nouvelle-Calédonie a été créé, et fixé à Nouméa, par les articles 6 à 9 du décret du 28 novembre 1866. Il se composait alors d'un juge unique, avec une compétence cumulant celle des tribunaux de la métropole et celle des juges de paix, et remplissant en outre les fonctions de juge d'instruction. Le procureur impérial exerçait celles du ministère public devant toutes les juridictions. Dès le 27 mars 1879, un nouveau décret portait à trois le nombre des membres du tribunal, en le composant d'un juge-président, d'un lieutenant de juge et d'un juge-suppléant, le lieutenant de juge étant chargé de l'instruction et le juge-suppléant plus spécialement des affaires de la compétence du juge de paix ou du tribunal de simple police. La création, par le décret du 28 février 1882, de justices de paix, dont une à compétence ordinaire siégeant à Nouméa, avait réduit la compétence du tribunal à celle d'un tribunal métropolitain. Cette organisation a été maintenue par les articles 34 à 37 du décret du 7 avril 1928. Le décret du 22 août suivant a créé un second juge-suppléant : le tribunal se trouve donc aujourd'hui composé d'un président, d'un juge, de deux juges-suppléants et d'un procureur de la République. Le taux du ressort est de 3000 fr. en principal ou 200 fr. de revenu (3).

Océanie. — Dans les Etablissements français de l'Océanie, le décret du 18 août 1868 avait, par ses articles 18 et suivants, créé à Papeete un tribunal de 1re instance composé d'un juge impérial (aujourd'hui président) et d'un lieutenant de juge, auprès duquel les fonctions du ministère public étaient remplies par le procureur impérial, chef du service judiciaire. La compétence de ce tribunal a été rectifiée par le décret du 1er juillet 1880, aux termes duquel il connaît, en premier et dernier ressort, pour le territoire de Papeete, de toutes les affaires attribuées aux juges de paix par les lois de la métropole, jusqu'à concurrence de 250 fr. ; en premier ressort seulement, de toutes les affaires excédant 250 fr. de valeur déterminée pour le territoire de Papeete et 1000 fr. pour le reste de la colonie. Il connaissait en premier et dernier ressort pour le territoire de Papeete des contraventions de police et des contraventions prévues par les arrêtés et règlements locaux. Le décret du 14 novembre 1922 a remplacé le lieutenant de juge par deux juges suppléants, remplacés eux-mêmes par deux juges en vertu du décret du 18 mars 1927. Le décret du 22 août 1928

(1) Art. 7 du décret du 4 février 1904.
(2) Décret du 22 août 1928, tableau *A*, section 2.
(3) Art. 37 du décret du 7 avril 1928.

a encore modifié cette organisation : le tribunal se compose aujourd'hui d'un président, de trois juges suppléants et d'un substitut du procureur de la République.

§ 175

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, les tribunaux de 1re instance, qui ont varié de nombre et de sièges, sont actuellement au nombre de 7, et établis à Dakar, Bamako, Conakry, Cotonou, Grand-Bassam, Kaolack et Saint-Louis, ainsi qu'il résulte du tableau annexé au décret du 22 août 1928. Ces tribunaux se composent tous, aux termes de ce même décret, d'un président, d'un juge, d'un procureur de la République et d'un substitut. Celui de Dakar compte, de plus, un vice-président et un juge d'instruction. Enfin, conformément à la disposition générale de l'article 2 du décret du 22 août 1928, 15 juges-suppléants sont créés dans le ressort pour être répartis selon les besoins du service par ordonnance du président de la Cour d'appel. Leur compétence, en matière civile et répressive, cumule celle des tribunaux de 1re instance et des juges de paix de la métropole. Le taux (1) du ressort est de 3000 fr. en principal ou 300 fr. de revenu (2).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, le décret du 16 avril 1913 avait institué trois tribunaux de 1re instance à Brazzaville, Libreville et Bangui. Celui de Bangui, supprimé par le décret du 29 janvier 1927, confirmé sur ce point par celui du 22 août 1928, a été établi par le décret du 24 juillet 1930 (3). Il existe un procureur de la République auprès des tribunaux de Libreville et de Bangui. A celui de Brazzaville, les fonctions du ministère public sont exercés par le substitut du procureur général (4). La compétence est à la fois celle des tribunaux civils et celle des juges de paix, en matière civile comme en matière répressive, sous réserve de la compétence attribuée aux juges de paix à compétence ordinaire dans l'étendue de leur ressort. Le taux du ressort est de 3000 fr. en principal ou 300 de fr. de revenu.

Indo-Chine. — L'Indo-Chine, aux termes du décret du 22 août 1928, compte quinze tribunaux de 1re instance : à Saigon, Hanoï, Haïphong, Cantho, Mytho, Vinh-Long, Tourane, Pnom-Penh, Baclieu, Bentré, Chaudoc, Long-Xuyen, Rachgia, Soctrang, Travinh (5). Tous ces tribunaux sont établis sur le territoire de la colonie de la Cochinchine ou sur celui des trois concessions,

(1) Lorsque le tribunal de 1re instance statue comme juge de paix, il n'en reste pas moins composé comme tribunal, et notamment l'assistance du ministère public est obligatoire en matière civile (Trib. de 1er inst. de Cotonou, 6 sept. 1922, R. 1922, 3, 230).

(2) Décret du 16 novembre 1924, art. 15 à 17.

(3) R. 1931, 1, 43.

(4) Art. 11 du décret du 16 avril 1913 et 3 du décret du 29 janvier 1927.

(5) C'est ce qui résultait déjà de l'article 55 du décret du 16 février 1921, auquel le nouveau décret n'a rien changé.

c'est-à-dire en territoire français, à la seule exception de celui de Pnom-Penh (1). Ces tribunaux se composent d'un président (celui de Saigon compte en outre 2 vice-présidents), d'un juge (celui de Hanoï en compte cinq ; ceux de Baclieu, Chaudoc et Rachgia n'en ont pas), et d'un procureur de la République. Les tribunaux de Saigon, Hanoï et Haïphong possèdent en outre un juge d'instruction ; celui de Saigon, deux substituts ; ceux de Hanoï et Haïphong, un substitut ; vingt-trois juges suppléants sont mis à la disposition des premiers présidents des deux cours, avec affectation à l'une d'entre elles.

Le tribunal de Saigon comprend deux chambres : la première, présidée par le président, connaît des affaires entre français et assimilés, ou entre ceux-ci et les annamites ou assimilés, ou même entre indigènes lorsque le litige devra être réglé suivant le loi française ; la deuxième chambre est présidée par le vice-président, et connaît exclusivement des litiges entre annamites et assimilés quand il y a lieu d'appliquer la loi annamite (2). Ces compétences respectives sont d'ordre public, comme en général et en principe la compétence européenne ou indigène des tribunaux de l'Indo-Chine. Néanmoins les annamites peuvent d'un commun accord porter leurs contestations devant la 1re chambre(3).

En matière correctionnelle ou en cas d'appel d'un jugement de justice de paix, le président, ou à défaut le vice-président, devra toujours tenir l'audience, lorsque les prévenus seront français ou assimilés. Pour les indigènes, l'audience peut être tenue par un juge suppléant (4). En ce qui concerne spécialement la matière correctionnelle, l'article 57 n'a plus d'application, et les indigènes peuvent être jugés par le juge suppléant, alors même que le délit, commis au préjudice d'un français ou assimulé, doit être jugé d'après le code pénal français (5).

La première chambre du tribunal de Saigon avait été organisée

---

(1) Le droit du gouvernement français d'établir en pays de protectorat des tribunaux français, dont la compétence est d'ailleurs restreinte aux affaires où des européens sont en cause, ne saurait faire auun doute. V. le chapitre III (Législation), § 103.

(2) Art. 57 du décret du 16 février 1921.

(3) Incompétence des juges statuant en matière indigène pour connaître des litiges où un européen est en cause : Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 29 mars 1905 (R. 1905, 3, 203) ; 15 octobre 1907 (R. 1908, 3, 58) ; 16 mai 1907 (*ibid.*, 3, 109) ; Cour d'appel de Saigon, 27 avril 1922 (R. 1924, 3, 101). — Incompétence des juges statuant en matière française pour connaître des litiges entre annamites lorsqu'il y a lieu d'appliquer la loi annamite, à moins de consentement des parties : Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 30 décembre 1910 (R. 1911, 3, 286) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 15 mars 1912 (R. 1912, 3, 186) ; 9 février 1915 (R. 1915, 3, 204) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 25 mai 1917 (R. 1917, 3, 253) ; Trib. de 1re instance de Saigon, 31 octobre 1917 (R. 1920, 3, 202) ; Cour d'appel de Hanoï, 30 octobre 1925 (R. 1926, 3, 58). — L'arrêt du 25 mai 1917 va jusqu'à dire que la division du tribunal de Saigon en deux chambres (résultant alors de l'article 16 du décret du 17 mai 1895) est une simple mesure d'ordre intérieur, prise pour assurer utilement et pratiquement une bonne expédition des affaires ; solution qui ne serait plus soutenable en présence du texte impératif du décret de 1921. Dans l'espèce, d'ailleurs, les parties indigènes avaient consenti à être jugées par la 1re chambre.

(4) Art. 58 et 88 du décret du 16 février 1921.

(5) Cour d'appel de Saigon, 24 novembre 1925 (R. 1926, 3, 193).

collégialement par l'article 16 du décret du 17 mai 1895, et composée d'un président et de deux juges, la présence de trois magistrats étant nécessaire pour rendre arrêt. Le décret du 28 mai 1913 (art. 5) est revenu au système du juge unique, consacré depuis par l'article 55 du décret du 26 février 1921, qui n'admet plus d'exception au principe.

Les tribunaux de 1re instance connaissent en principe, — à moins qu'il n'existe dans leur ressort un juge de paix à compétence ordinaire français ou indigène, — de tous les litiges civils et de toutes les poursuites en matière de simple police ou correctionnelle de la compétence des tribunaux civils et des juges de paix de la métropole. Le taux du ressort est de 3000 fr. ou 500 gia de paddy, ou, en matière immobilière, de 300 fr. ou 40 gia de paddy de revenu, sans que les parties mêmes majeures puissent proroger la juridiction même dans les matières qui ne touchent pas à l'ordre public (1).

Madagascar. — Madagascar compte quatre tribunaux de 1re instance, à Tananarive, Tamatave, Diégo-Suarez et Majunga, composés tous d'un président, d'un juge et d'un procureur de la République. Quatre juges suppléants sont mis à la disposition du président de la Cour d'appel. Ils cumulent la compétence des tribunaux et celle des justices de paix. Le taux du dernier ressort est de 3000 fr. en principal et 150 fr. de revenus en matière immobilière. En matière répressive, ils connaissent en premier ressort des délits correctionnels et en premier ressort des contraventions de police (2).

Togo. — Le tribunal de 1re instance de Lomé, au Togo, a été créé par le décret du 8 août 1920, dont l'article 3 l'assimile de tous points aux tribunaux de l'Afrique occidentale. Il se compose d'un président, d'un juge-suppléant et d'un procureur de la République.

Cameroun. — Au Cameroun, un tribunal civil a été établi à Douala par décret du 8 août 1920 (3). Sa composition et sa com-

(1) Décret du 25 avril 1930 (R. 1930, 1, 432). — Le décret du 16 février 1921 avait évalué le taux du ressort à la fois en francs et en piastres. — Antérieurement à ce décret, le gouverneur général prenait des arrêtés fixant le taux de la piastre pour déterminer le taux du ressort. C'est ce qu'il avait fait, notamment, aux dates des 3 mars 1891, 23 janvier 1897, et 19 mai 1906 (R. 1907, 3, 227). La validité de ces arrêtés avait été tantôt reconnue (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 3 mars 1899, R. 1900, 3, 116), tantôt déniée (Cour d'appel de Hanoï, 20 octobre 1897, R. 1898, 3, 152 ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 23 décembre 1910 et 7 avril 1911, R. 1911, 3, 228), par les juridictions locales, qui, dans le second cas, considéraient comme indéterminée une demande évaluée en piastres. D'autres décisions appréciaient le taux de ressort en convertissant les piastres en francs conformément aux arrêtés mensuels ou d'après le taux résultant des transactions commerciales (Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 5 octobre 1900, R. 1901, 3, 26 ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 8 mars 1912, R. 1912, 3, 163).

(2) Décret du 9 juin 1896, art. 5 à 7.

(3) R. 1921, 1, 155.

pétence résultent aujourd'hui des articles 28 à 31 du décret du 15 juillet 1927, dont les dispositions n'ont subi aucune modification du chef du décret du 22 août 1928. Il comprend un président, un juge, un juge-suppléant et un procureur de la République. Il cumule les fonctions et la compétence des tribunaux de première instance et des juges de paix de la métropole, avec taux de ressort de 1000 fr. et 300 fr. de revenu. L'étendue de son ressort est déterminée par arrêté du commissaire de la République.

§ 176

Justices de paix à compétence étendue. — La difficulté de constituer partout aux colonies, même avec personnel réduit et juge unique, des tribunaux de 1re instance assimilables à ceux de la métropole, a conduit le législateur, dès l'origine de l'organisation judiciaire coloniale, à les faire suppléer par d'autres juges ou fonctionnaires.

Historique. — Très anciennement, la compétence des juges de paix a été plus ou moins étendue. Déjà, les ordonnances des 30 septembre 1827 et 24 septembre 1928 contenaient un article 19 (22), aux termes duquel, « indépendamment des fonctions qui étaient attribuées aux juges de paix par les codes », ils étaient rendus compétents, aux Antilles et à la Réunion, pour recevoir l'affirmation des procès-verbaux, et pour délivrer les sauf-conduits aux individus cités devant eux qui se trouveraient exposés à l'exercice de la contrainte par corps. — La même formule se retrouve à l'article 7 de l'ordonnance du 6 novembre 1832, qui établissait un juge de paix à Sinnamary (Guyane) et lui conférait, « indépendamment des fonctions départies par les codes », jusqu'à six attributions nouvelles (1) ; disposition étendue par l'ordonnance du 19 mai 1842 au juge de paix d'Approuague, et par le décret du 21 juin 1880 aux 6 justices de paix qu'il instituait dans la colonie, et confirmée par l'article 6 du décret du 16 août 1854. L'article 2 du décret du 16 décembre 1896 attribuait au juge de paix du Maroni compétence en matière correctionnelle. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, aux termes de l'article 19 de l'ordonnance du 26 juillet 1833, les juges de paix, « indépendamment des fonctions qui leur étaient attribuées par les cadres », devaient recevoir les affirmations des procès-verbaux, procéder à la visite des navires au lieu de leur résidence, et « remplir toutes autres fonctions judiciaires, lorsque les lois, ordonnances ou règlements en vigueur dans la colonie leur en auraient spécialement attribué le droit ». — Les décrets du 16 août 1854, sur l'organisation judiciaire des Antilles, de la Réunion et de la Guyane, élèvent sensi-

(1) Autorisation des saisies ; nomination des experts pour règlements d'avaries ; surveillance de l'administration des successions vacantes et exercice en cette matière des attributions du procureur du roi ; inventaire des successions indigentes ; délégation à certaines ventes en qualité des commissaires ; publication des lois, ordonnances et arrêtés.

blement le taux du dernier ressort des justices de paix, tel qu'il résulte des articles 1er à 5 de la loi du 25 mai 1838. — En Océanie, l'article 1er du décret du 1er juillet 1880 porte que « les tribunaux de paix des Etablissements français et des Etats du protectorat connaîtront en premier ressort : 1° de toutes les affaires civiles, lorsque la valeur principale de la demande n'excédera pas 1000 fr. ; 2° des contraventions de police, telles qu'elles sont définies par le code pénal et le code d'instruction criminelle, ainsi que des contraventions prévues par les arrêtés et règlements locaux ; 3° des affaires correctionnelles. »

Les « justices de paix à compétence étendue » ont été pour la première fois établies à Yanaon et à Mahé, dans les Etablissements de l'Inde, par décret du 1er mars 1879, avec la même compétence que les tribunaux de 1re instance, et même une compétence plus large, puisqu'elles connaissaient, comme les « juges royaux » qu'elles remplaçaient, des affaires criminelles, sauf appel à la Cour de Pondichéry.

Le décret du 28 février 1882 instituait à la Nouvelle-Calédonie en même temps qu'une justice de paix à compétence ordinaire, créée à Nouméa, siège du tribunal, trois « justices de paix à compétence étendue », à Bourail, à Ouégoa et à l'île Lifou, connaissant de toutes les actions personnelles et mobilières en matière civile et commerciale, en dernier ressort jusqu'à la valeur de 500 fr. et en premier ressort jusqu'à celle de 100 fr. ; exerçant, en outre, les fonctions de juge de référé en toutes matières, et connaissant, en matière répressive, de toutes les contraventions de la compétence des tribunaux correctionnels et de tous les délits n'emportant pas une peine supérieure à 6 mois d'emprisonnement ou 500 fr. d'amende. — Une nouvelle justice de paix à compétence étendue était créée à l'île des Pins, avec les mêmes attributions, par décret du 22 août 1887.

A la Guadeloupe, le décret du 24 avril 1884, qui supprimait les tribunaux de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin, les remplaçait par deux justices de paix à compétence étendue, ayant les mêmes attributions que les tribunaux supprimés.

A Madagascar, un autre décret du 22 août 1887 créait une justice de paix à compétence étendue à Diégo-Suarez, confirmée par décret du 31 janvier 1911. Le 28 mars 1894, cette justice de paix à compétence étendue était transformée en tribunal de 1re instance ; mais en même temps le tribunal de Nossi-Bé devenait justice de paix à compétence étendue. Le nouveau tribunal et la nouvelle justice de paix recevaient, aux termes des articles 7 à 19, des attributions identiques : connaissance de toutes actions, avec taux de ressort de 3000 fr. en principal ou 150 fr. de revenu ; contraventions de simple police en premier et dernier ressort ; délits correctionnels, en dernier ressort jusqu'à 2 mois de prison.

L'assimilation était ainsi complète entre un tribunal de 1re instance et une justice de paix à compétence étendue, qui ne différaient plus que par la composition et par le rang des juges. L'article 6 du décret du 9 juin 1896 portait en termes exprès

que « les justices de paix à compétence étendue de Diégo-Suarez (rétablie par décret du 28 décembre 1895) et de Nossi-Bé jouissent, en matière civile, commerciale et répressive, d'une compétence identique à celle des tribunaux de première instance institués dans l'île».

Le décret du 17 mai 1895, en réorganisait la justice en Cochinchine, avait institué à Tay-Ninh une justice de paix à compétence étendue composée d'un juge de paix, d'un suppléant et d'un greffier, et même d'un ministère public, représenté par un fonctionnaire désigné annuellement par le gouverneur général, et dotée d'attributions presque entièrement semblables à celles des tribunaux.

A partir de cette époque, les justices de paix à compétence étendue se sont multipliées, et leur assimilation aux tribunaux de 1re instance est devenue la règle. Aussi beaucoup de tribunaux ont-ils été transformés en justices de paix à compétence étendue et inversement, sans que rien fût changé aux attributions de la juridiction. En Indo-Chine, un décret du 4 mai 1916 (1), confirmé par décret du 24 juillet 1918 (2) a même, pendant la guerre, conféré au gouverneur général le pouvoir, dont il a largement usé, de décider que des tribunaux de 1re instance, autres que ceux de Saigon, Hanoï et Haïphong, fonctionneraient comme justices de paix à compétence étendue, et à désigner les titulaires. Ce pouvoir lui a été continué jusqu'à nouvel ordre par les articles 85 du décret du 19 mai 1919 et 207 du décret du 16 février 1921, et il en fait encore usage (3).

Situation actuelle. — Actuellement, dans l'ensemble des colonies et pays de protectorat ou sous mandat, le nombre des justices de paix à compétence étendue est fixé par les décrets des 22 août 1928 et 23 février 1931, à 28, soit : — 7 en Indo-Chine : Baria, Bien-Hoa, Tay-Ninh, Vinh, Nam-Dinh, Vientiane, Fort-Bayard ; — 5 en Afrique occidentale : Bobo-Dioulasso, Kayes, Niamey, Ouagadougou, Ziguinchor ; — 5 à Madagascar : Fianarantsoa, Mananjary. Mayotte, Nossi-Bé, Tuléar ; — 3 en Afrique équatoriale : Fort-Lamy, Pointe-Noire, Port-Gentil ; — 2 à la Guadeloupe : Marie-Galante et Saint-Martin ; — 2 aux Etablissements de l'Inde : Mahé et Yanaon ; — 2 en Nouvelle-Calédonie : Bourail et Canala ; — 1 au Cameroun : Yaoundé (4) ; — 1 en Océanie : Raiatea.

Attributions et compétence. — Il résulte des différents textes qui ont institué ces juridictions que l'assimilation est complète, pour la compétence, entre les tribunaux de 1re instance et les

(1) R. 1916, 1, 553.
(2) R. 1918, 1, 566.
(3) Les tribunaux de Bac-Lieu, Soctrang et Rach-gia, ont été transformés en justices de paix à compétence étendue par divers arrêtés de 1929 (R. 1930, 1, 273, 307, 325) ; les 2 derniers ont été rétablis par arrêtés du gouverneur général du 30 décembre 1929 (R. 1931).
(4) Décret du 18 janvier 1930, transférant la justice de paix à compétence étendue de Garoua à Yaoundé (R. 1930, 1, 24) et érigeant en tribunal celle de Bangui.

justices de paix à compétence étendue. Les attributions et la compétence des uns et des autres sont partout déterminées par les mêmes textes, sans aucune distinction (1).

La différence essentielle consiste dans la composition de la juridiction. Alors que les tribunaux de 1re instance comprennent plusieurs magistrats, tout au moins un président et un juge suppléant, et (sauf à Saint-Pierre-et-Miquelon et à la Côte des Somalis) un procureur de la République ou un substitut, les juges de paix à compétence étendue composent seuls toute la juridiction (2). Ils siègent, en principe, sans ministère public. Pourtant, dans plusieurs colonies, un agent de l'administration peut être chargé des fonctions de ministère public par décision du chef de la colonie (3). En Indo-Chine, la présence du ministère public n'est pas obligatoire. Les affaires civiles simplement communicables sont jugées sans intervention du ministère public. Le droit de se porter partie civile en matière principale, dans le cas où il est dévolu par la loi au ministère public, est réservé au procureur général près la Cour d'appel, qui procède par voie de requête et de conclusions écrites, et peut aussi déléguer un magistrat pour remplir les fonctions de ministère public. Il peut aussi se faire communiquer les procédures criminelles en cours, et faire tous actes que peuvent accomplir les officiers du ministère public devant les tribunaux de 1re instance (4). Des dispositions analogues ont été prises en Afrique occidentale (5) et en Afrique équa-

(1) Indo-Chine : art. 48 à 54 du décret du 16 février 1921 et décret du 25 avril 1930. — Afrique occidentale : art. 15 à 17 du décret du 16 novembre 1924. — Madagascar : art. 6 du décret du 9 juin 1916. — Afrique équatoriale : art. 15 du décret du 24 juillet 1930. mod. par déc. du 31 mai 1931. — Guadeloupe : décrets des 17 avril 1884, art. 2 ; 25 novembre 1890, art. 2 ; 3 mars 1925, art. 3. — Inde : décret du 1er mars 1879, art. 3. — Nouvelle-Calédonie : décret du 7 avril 1928, art. 37, qui établit pourtant une différence dans le taux du ressort, les justices de paix à compétence étendue ne connaissant en dernier ressort que des actions civiles et commerciales inférieures à 1.500 fr. de principal (au lieu de 3.000) et 100 fr. de revenu (au lieu de 200), et en premier ressort que jusqu'à 10.000 fr. ou 800 fr. — Cameroun : art. 31 et 32 du décret du 15 juillet 1927. — Océanie : décret du 17 septembre 1897, art. 4 et 5. — Il a été jugé, par arrêt de la Chambre criminelle du 13 décembre 1928 (R. 1930, 3, 69), que l'article 27 du décret du 16 février 1921, portant que les cours criminelles de Cochinchine sont composées, le cas échéant, outre le président, de deux magistrats soit de la Cour d'appel, soit des tribunaux de 1re instance, du ressort, doit s'entendre en ce sens que les juges de paix à compétence étendue sont compris parmi les membres des tribunaux de 1re instance. L'arrêt en donne pour raison que les justices de paix à compétence étendue « sont des tribunaux de première instance assimilés, en ce qui touche la compétence, aux tribunaux de première instance proprement dits, rendant comme ceux-ci, avec les mêmes attributions, la justice dans l'étendue du ressort qui leur est assigné ».

(2) Les juges de paix suppléants, institués par plusieurs décrets, ont disparu dans le tableau annexé au décret du 22 août 1928.

(3) Madagascar (Mayotte) : décret du 30 août 1917, art. 2. — Afrique équatoriale : décret du 16 avril 1913, art. 11. — Guadeloupe (Saint-Martin) : décret du 17 avril 1884, art. 3 ; (Marie-Galante) : décret du 25 novembre 1890, art. 4. — Inde : décret du 1er mars 1879, art. 2. — Nouvelle-Calédonie : décret du 7 avril 1928, art. 32. — Océanie (Raiatea) : décret du 17 septembre 1897, art. 1er.

(4) Décret du 16 février 1921, art. 68.

(5) Décret du 16 novembre 1924, art. 18, qui abroge l'article 18 du décret du 10 novembre 1903, instituant un représentant du ministère public à la désignation du gouverneur général.

toriale (1). — Au Cameroun, il n'existe, auprès de la justice de paix à compétence étendue de Garoua (aujourd'hui Yaoundé), aucun ministère public ni aucun procédé pour le remplacer (2).

Tribunaux de paix de l'Océanie. — Les tribunaux de paix de l'Océanie, dont il a été question plus haut, n'ont pas été, à l'exception de celui de Râiatéa, transformés en justices de paix à compétence étendue. Ils constituent donc encore aujourd'hui une classe particulière de justices de paix, dont les attributions sont intermédiaires entre celles des juges de paix ordinaires et celles des juges de paix à compétence étendue. Ces tribunaux sont actuellement au nombre de 6, conformément aux décrets des 6 octobre 1882 et 17 février 1891, et établis à Taravao (île de Taïti), Papetoai (Moorea), Atuana (3) (Hivaoa, Marquises), Rikitéa (Gambier), Rotoava (Tuamotu), et aux Tubuai (y compris Rapa). Le décret du 8 octobre 1890 (4) autorise le gouverneur à désigner un juge spécial pour tenir des audiences foraines dans les îles de ces derniers archipels, notamment à Rurutu et Rimatara (5).

§ 177

Justices de paix à compétence ordinaire. — Les justices de paix à compétence ordinaire n'existent, aux colonies, qu'à l'état d'exception. En presque totalité, elles se rencontrent sur le territoire des très anciennes colonies, où elles avaient été créées par les ordonnances organiques (6). Aux Antilles et à la Réunion, les justices de paix, établies à l'origine au nombre d'une par canton, sont actuellement de 6 à la Guadeloupe (Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Capesterre, Le Lamentin, Le Moule, Port-Louis ; 8 à la Martinique (Fort-de-France, Basse-Pointe, Le Carbet, Le Diamant, Le Lamentin, Le Marin, Saint-Esprit, La Trinité) ; 5 à la Réunion (Saint-Denis, Saint-Pierre, Saint-André, Saint-Louis, Saint-Paul) (7). A la Guyane, où il n'existait à l'origine qu'un juge de paix, et où l'organisation a beaucoup varié, le décret du 22 août 1928 a enfin établi trois juges de paix en titre, à Cayenne, Mana et Sinnamary. Aux Etablissements de l'Inde, il n'y a aujour-

(1) Art. 43 et suivants du décret du 24 juillet 1930.
(2) Décret du 15 juillet 1927, art. 29.
(3) Décret du 5 février 1916 (R. 1916, 1, 457), tranférant à Atuana la justice de paix précédemment établie à Taio-Hae.
(4) Ce décret ne figure pas au journal officiel de la métropole. Il a été inséré au bulletin officiel de l'Océanie de 1890, p. 563.
(5) Tribunal supérieur de Papeete, 3 novembre 1923 (R. 1923, 3, 234).
(6) Ordonnance du 30 septembre 1827 (Bourbon), art 9 à 21. Ordonnance du 24 septembre 1928 (Antilles), art. 8 à 25. Ordonnance du 21 décembre 1828 (Guyane), art. 8 à 19. Ordonnance du 7 février 1842 (Inde), art. 6 à 22.
(7) Décret du 28 août 1928, Tableau A. — La création et suppression des justices de paix et le règlement de leur compétence sont restés dans le domaine du décret en Conseil d'Etat, conformément à l'article 6 du sénatus consulte du 3 mai 1854.

d'hui, en vertu de ce même décret, de justices de paix à compétence ordinaire qu'à Pondichéry et Karikal (1).

A Saint-Pierre-et-Miquelon, il n'y a pas de juges de paix titulaires : il existe pourtant deux justices de paix, créées par l'ordonnance du 26 juillet 1833 ; mais celle de Miquelon est confiée à un fonctionnaire administratif et celle de Saint-Pierre est exercée par le juge-suppléant (2).

En Nouvelle-Calédonie, la justice de paix à compétence ordinaire créée à Nouméa par le décret du 28 février 1882 a été supprimée par l'article 3 du décret du 7 avril 1828.

La compétence de ces justices de paix est à peu de chose près, celle des juges de paix de la métropole. Aussi beaucoup d'entre elles sont-elles établies dans une ville où siège un tribunal. Mais les lois métropolitaines sur la compétence et le fonctionnement des justices de paix n'ont été rendues applicables dans aucune des colonies ci-dessus énumérées, qui restent régies par leurs textes spéciaux.

Dans les nouvelles colonies, une seule justice de paix à compétence ordinaire a été instituée à Saigon. Elle remonte à un décret du 15 mai 1875, et s'est perpétuée depuis dans tous les décrets d'organisation judiciaire de la Cochinchine et de l'Indo-Chine. Elle est aujourd'hui réglée par les articles 86 et suivants du décret du 16 février 1921. Elle se compose uniquement du juge de paix, qui peut être remplacé en cas d'empêchement momentané par un juge suppléant du tribunal de Saigon. Dans les villes de Hanoï et de Haïphong, il n'existe pas de juge de paix en titre : mais les fonctions de juge de paix sont remplies par un juge du tribunal de première instance (3).

Dès l'origine, la justice de paix de Saigon a été soumise aux « lois, décrets et ordonnances qui régissent en France la compétence et le fonctionnement des justices de paix ». Les justices de paix de Hanoï et de Haïphong sont assimilées sur ce point à celle de Saigon, et le titre 1er de la loi du 12 juillet 1905 leur est déclaré applicable à toutes trois (4).

§ 178

Attribution aux administrateurs de fonctions judiciaires. — Dans plusieurs colonies, la difficulté d'établir partout des magistrats de carrière a conduit à charger des fonctionnaires administratifs de fonctions judiciaires. C'est ainsi qu'à la Guyane, les commissaires commandants de divers quartiers exerçaient, en

(1) La justice de paix de Chandernagor, transformée en justice de paix à compétence étendue par décret du 25 avril 1887, n'a pas été rétablie lors du rétablissement du tribunal de cette ville par décret du 29 avril 1895. Le président du tribunal de Chandernagor exerce, aux termes de l'article 7 de ce décret, les fonctions de juge de paix.

(2) Texte actuel : article 3 du décret du 19 avril 1926.

(3) Art. 87 du décret du 16 février 1921.

(4) Art. 88 du même décret. — Mais la loi métropolitaine du 1er janvier 1926 ne leur a pas été étendue.

vertu de l'article 3 du décret du 16 août 1854, les fonctions de juge de paix et de police dans leur circonscription (1). A la Nouvelle-Calédonie, aujourd'hui encore, l'administrateur des îles Loyalty, ou à son défaut un délégué de l'administration désigné par le gouverneur, est investi des fonctions de juge de paix (2). A Miquelon, elles sont exercées par le commis de service de la marine (3).

Dans les quatre gouvernements généraux, l'étendue du territoire est telle qu'il n'est pas possible encore aujourd'hui d'instituer partout un système de juges réguliers à la portée de tous les justiciables. Aussi a-t-il été nécessaire, dans ces gouvernements, de prévoir ou même d'organiser l'attribution de fonctions judiciaires à ds administrateurs civils ou même militaires.

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, cette pratique a commencé dès que l'ancienne colonie du Sénégal est sortie des limites des quatres communes (4). Elle a été suivie en Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey, puis réglementée avec détail par les articles 17 à 19 du décret du 10 novembre 1903, aujourd'hui remplacés par les articles 10 et 11 du décret du 16 novembre 1924. Ces textes investissent le gouverneur général, qui est par ailleurs chargé de déterminer les circonscriptions judiciaires, du pouvoir d'instituer, en dehors des tribunaux de 1re instance et des justices de paix à compétence étendue énumérées à l'article 9 et constituées conformément aux dispositions de cet article, des justices de paix à compétence étendue présidées par des commandants de cercle. Les arrêtés sont pris sur la proposition du procureur général, chef du service judiciaire, après avis du chef de la colonie intéressée et du président de la Cour d'appel. Il peut également, par arrêtés pris dans les mêmes conditions, investir certains commandants de cercles compris dans le ressort des tribunaux de 1re instance ou des justices de paix à compétence étendue, et en dehors de siège de ces juridictions, des pouvoirs de juges de paix à compétence limitée (5). Enfin, l'article 42 confère aux commandants de cercle le pouvoir de procéder à tous les actes d'instruction criminelle, sous certaines réserves, à charge de transmettre le dossier au juge d'instruction du ressort, et avec cette particularité que, sauf l'obligation de poser l'inculpation au prévenu au début et à la clôture de l'information, aucune nullité n'est encourue de plein droit du fait de l'inobservation des règles prescrites par le code d'instruction criminelle (6).

---

(1) Le décret du 16 décembre 1896 les a remplacés par des suppléants de juges de paix.

(2) Art. 6 du décret du 7 avril 1928.

(3) Art. 11 de l'ordonnance du 26 juillet 1833.

(4) V. le décret du 1er avril 1863 ; l'article 11 du décret du 15 mai 1889.

(5) Les juridictions ainsi instituées par arrêtés continuent à fonctionner, comme d'ailleurs toutes les juridictions, jusqu'à l'entrée en fonctions de celles qui les remplacent. V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 15 décembre 1911 (R. 1912, 3, 82).

(6) Le Togo est resté régi par le décret du 10 novembre 1903, applicable dans le territoire en vertu du décret du 22 mai 1924 (R. 1924, 1, 453).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, l'article 9 du décret du 19 décembre 1900 autorisait déjà le commissaire général du Congo à conférer à des administrateurs les fonctions de juge de paix à compétence ordinaire. L'article 8 du décret du 17 mars 1903 lui permettait de leur attribuer les fonctions de juge de paix à compétence étendue. Les articles 16 et 17 du décret du 16 avril 1913 autorisaient le gouverneur général à charger les administrateurs, officiers ou fonctionnaires commandant les circonscriptions administratives des fonctions de juge de paix, ayant au civil les attributions des juges de paix à compétence ordinaire (sauf le taux du ressort), et en matière répressive celles des juges de simple police, mais pouvant, par arrêté du gouverneur général, être investis des pouvoirs des tribunaux correctionnels. Cette disposition est confirmée par l'article 12 du décret du 24 juillet 1930. Les justices de paix ainsi créées par le gouverneur général connaissent des actions civiles purement personnelles et mobilières et des actions commerciales, en dernier ressort jusqu'à 500 fr. et à charge d'appel jusqu'à 3000 fr.

Cameroun. — Au Cameroun, les articles 29, 33 et 34 des décrets des 3 mai et 15 juillet 1927 contiennent des dispositions semblables à celles du décret du 16 avril 1913 pour l'Afrique équatoriale.

Madagascar. — A Madagascar, l'article 5 du décret du 28 décembre 1895 chargeait le résident général de désigner par arrêtés, soumis à l'approbation du ministre des colonies, les localités où les résidents ou vice-résidents seraient investis de fonctions judiciaires. Ce pouvoir a été confirmé au résident (aujourd'hui gouverneur général) par l'article 3 du décret du 9 juin 1896, qui spécifie que les fonctions judiciaires ainsi attribuées aux résidents seront celles de juges de paix. Toutefois leur compétence s'étend, en matière civile, à toutes les actions personnelles ou mobilières n'excédant par 1500 fr., et aux demandes immobilières jusqu'à concurrence de 100 fr. de revenu. Ils connaissent également en premier ressort des délits correctionnels, lorsque ces délits ont été commis par des européens ou assimilés ou à leur préjudice (1).

Guyanne. — Dans le territoire de l'Inini, les fonctions de juge de paix et de police sont entièrement confiées aux administrateurs, chefs de circonscription, par le décret du 2 juin 1931.

Indochine. — En Indochine, l'attribution de fonctions judiciaires aux administrateurs n'a jamais pris la forme d'une simple faculté conférée au gouverneur général, mais a fait l'objet de dispositions précises des décrets organiques.

Le territoire de la colonie de la Cochinchine est divisé, comme il a été dit plus haut, en ressorts de tribunaux et de justices de

(1) Les tribunaux résidentiels étant assimilés aux juges de paix à compétence étendue, il s'en suit que leurs jugements sont susceptibles d'appel, de recours en annulation ou de pourvoi en cassation dans les mêmes conditions que ceux de ces justices de paix. C'est certainement à tort que, par jugement du 2 novembre 1904 (R. 1905, 3, 139), le tribunal de 1re instance de Tamatave avait reçu l'appel formé contre un jugement d'un tribunal résidentiel rendu en matière de simple police. V. Cour d'appel de Madagascar, 23 mai 1912 (R. 1912, 3, 212).

paix à compétence étendue, qui ne laissent pas de place à une juridiction des fonctionnaires administratifs. Une seule exception, qui remonte à l'article 13 du décret du 15 novembre 1887, qui a été consacrée par tous les décrets successifs et qui résulte aujourd'hui de l'article 73 du décret du 16 février 1921, concerne le fonctionnaire investi des attributions de chef de service aux îles de Poulo-Coudore, qui exerce la juridiction conférée aux juges de paix à compétence étendue. Dans les pays de protectorat, au contraire, où n'ont été établis qu'un seul tribunal et 4 justices de paix à compétence étendue, la juridiction des résidents est la règle : l'institution de magistrats de carrière, l'exception (1). Aussi cette juridiction a-t-elle été consacrée par tous les décrets qui ont organisé la justice dans les pays de protectorat (2). Elle fait actuellement l'objet des articles 72, 74 et 75 du décret du 16 février 1921, aux termes duquel, dans les pays de protectorat (Annam, Tonkin, Cambodge, Laos) et à Battambang, en dehors des territoires compris dans les ressorts des tribunaux de 1re instance ou justices de paix à compétence étendue, les résidents-chefs de province sont investis des fonctions de juges de paix à compétence étendue ; les fonctions du ministère public sont exercées comme devant les justices de paix à compétence étendue, et un commis des services civils fait fonction de greffier.

Les dispositions des articles 51 à 56 du décret du 22 août 1928 sur l'intérim des fonctions judiciaires n'ont pas d'application aux tribunaux résidentiels. En cas d'absence ou d'empêchement, le résident est remplacé par le fonctionnaire qui lui est adjoint (3).

Les jugements des tribunaux résidentiels sont susceptibles des mêmes voies de recours que ceux des tribunaux auxquels ils sont assimilés, c'est-à-dire des justices de paix à compétence étendue (4).

Comme les tribunaux de 1re instance et les justices de paix à compétence étendue des pays de protectorat, les tribunaux résidentiels ne sont, en principe, compétents que lorsqu'un français ou assimilé est en cause : mais au Tonkin, les indigènes peuvent les saisir de leur différends par consentement mutuel (5).

---

(1) Il est toutefois à retenir qu'une partie du territoire des pays de protectorat est rattachée au ressort des tribunaux siégeant en territoire français. Ainsi le ressort du tribunal de Hanoï s'étend aux provinces de Hadong, Bacninh, Sontay, Hungyen et Vinhyen ; celui du tribunal de Haïphong aux provinces de Kiénan, Haïduong et Quangyen ; celui du tribunal de Tourane au huyên de Hoa-Vang et aux provinces de Quangtri, Thuathiên et Quangnam (art. 63, 64 et 66 du décret du 16 février 1921).

(2) Cambodge : décret du 6 mai 1898 (R. 1898, 1, 131) ; Annam, Tonkin et Laos : décret des 13 janvier 1894, art. 3 ; décret du 15 septembre 1896, art. 9 ; décret du 1er décembre 1902 (R. 1903, 1, 63), art. 2.

(3) Ce remplacement n'avait pas été prévu par les décrets antérieurs. La chambre d'annulation de la Cour d'appel de l'Indo-Chine avait dû, le 3 mai 1907 (R. 1907, 3, 133), annuler un jugement rendu par un chancelier de résidence en l'absence du résident.

(4) Crim. irrecev. 18 mars 1898, R. 1900, 3, 78.

(5) Art. 109 du décret du 16 février 1921. — Avant ce texte, la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) avait jugé, le 22 mai 1914 (R. 1914, 3, 225), que les résidents de France en Annam étaient incompétents pour juger les litiges entre annamites, que cette incompétence était d'ordre public, et que l'article 1er du décret du 1er décembre 1902, qui donnait aux annamites un droit d'option pour la juridiction

§ 179

Degrés de juridiction. — Il résulte de l'organisation judiciaire qui vient d'être exposée qu'une même juridiction coloniale (tribunal de 1re instance, juge de paix à compétence étendue, tribunal résidentiel) cumule très fréquemment les compétences qui sont réparties dans la métropole entre le tribunal de 1re instance et le juge de paix. Ce cumul a donné lieu à certaines difficultés, notamment lorsqu'il s'agit des degrés de juridiction.

Lorsqu'un tribunal de 1re instance ou un juge de paix à compétence étendue remplit les fonctions de juge de paix, sa compétence, en matière civile, est généralement déterminée par le taux du ressort, en toutes matières. Ses jugements sont donc sujets à appel lorsque ce taux est dépassé. En matière répressive, il statue en dernier ressort sur les contraventions de police (1).

Pourtant, dans plusieurs colonies, on applique un système différent. Le tribunal statue en dernier ressort dans toutes les matières de la compétence des juges de paix et de simple police (2).

La question des degrés de juridiction a donné lieu à des difficultés particulières en matière de douane.

Les ordonnances de 1825 et de 1827 attribuaient, aux Antilles et à la Réunion, les affaires contentieuses de l'administration du domaine, de l'enregistrement, des douanes et autres impôts indirects au gouverneur en conseil privé, mais « sans préjudice du recours des parties devant les tribunaux ordinaires » (3). Le recours au conseil privé n'était qu'un préalable qui modifiait la procédure, mais non la compétence. Comme d'autre part, les lois métropolitaines qui attribuent exceptionnellement compétence aux juges de paix pour le contentieux de certains impôts,

---

française, était illégal comme contraire au traité de protectorat. Cette solution a été confirmée, depuis le décret de 1921, par arrêt de la Cour d'appel de Saigon du 12 novembre 1925 (R. 1926, 3, 188). V. le chapitre sur les indigènes.

(1) Afrique équatoriale : décret du 24 juillet 1930, art. 15. — Afrique occidentale : décret du 11 novembre 1924, art. 15, 16 et 17 (toutefois les jugements rendus en matière de simple police sont susceptibles d'appel devant la Cour de Dakar, conformément à l'art. 6). — Cameroun : décret du 15 juillet 1927, art. 31-32. — Côte des Somalis : décret du 4 février 1904, art. 6-7. — Indo-Chine : décret du 16 février 1921, art. 48, 51, 53. — Madagascar : décret du 9 juin 1896, art. 5. — Nouvelle-Calédonie : décret du 7 avril 1928, art. 37. — Il est à remarquer que, dans ces colonies, il n'est pas possible de distinguer, en ce qui concerne la compétence d'un tribunal de 1re instance, celle qui lui appartient comme tribunal et celle qui lui est attribuée comme juge de paix, aucun texte ne faisant la distinction et ne permettant de déterminer les deux compétences.

(2) Guyane : décret du 16 décembre 1896, art. 12. — Inde : (décrets des 1er mars 1879, art. 3, et 29 avril 1895, art. 5. — Océanie : décrets des 1er juillet 1880, art. 2, et 17 septembre 1897, art. 4 (toutefois, les jugements en matière de simple police sont susceptibles d'appel lorsqu'ils prononcent une peine d'emprisonnement ou uen amende de plus de 20 fr.). — Saint-Pierre et Miquelon : ordonnance du 26 juillet 1833, art. 12 et 14 (les jugements de police sont susceptibles d'appel, lorsqu'ils prononcent une peine d'emprisonnement). — Dans ces colonies, ou il existe concurremment des tribunaux investis des fonctions de juges de paix et des juges de paix, ou il est renvoyé par les textes à la compétence des juges de paix métropolitains. La délimitation des deux compétences est donc aisée.

(3) Art. 159 (175), § 6.

tels que la douane et l'octroi, n'avaient pas d'application aux colonies, il appartenait aux tribunaux de première instance de statuer sur ce contentieux, rien ne s'opposant d'ailleurs à ce que l'appel de leurs décisions fût porté devant la Cour d'appel (1). En matière répressive, les contraventions aux lois, ordonnances, arrêtés et règlements sur le commerce étranger et sur les douanes étaient placées dans la compétence des tribunaux de première instance, sauf appel au conseil privé (2). Ce système avait été maintenu par le décret du 16 août 1854, dont l'article 6 s'en explique expressément. Mais la compétence du conseil privé a été abolie par l'article 5 du décret du 5 août 1881, qui lui a substitué celle de la Cour d'appel, et les lois métropolitaines sur les douanes, y compris celles qui attribuent compétence aux juges de paix, ont été rendues applicables, par le décret du 16 février 1895, aux colonies soumises par la loi du 11 janvier 1892 au régime douanier métropolitain (3).

Mais ce dernier décret a fait naître une autre difficulté dans les colonies où il n'existe pas de juges de paix à compétence ordinaire, et où les tribunaux de 1re instance et les juges de paix à compétence étendue cumulent la juridiction des tribunaux et celles des justices de paix. Les affaires de douane étaient nécessairement portées devant ces tribunaux, ou justices de paix à compétence étendue. Mais leurs décisions sont-elles susceptibles d'appel ?

Comme on vient de le voir, la règle générale est que les décisions rendues par les tribunaux de 1re instance ou juridictions assimilées, lorsqu'il n'existe pas de juges de paix, sont toujours sujettes à appel, sauf en matière de simple police, à moins que les décrets d'organisation judiciaire ne leur attribuent compétence en premier et dernier ressort sur les matières ressortissant de la compétence du juge de paix.

Il semblerait donc qu'en matière de douanes, aucun texte n'ayant attribué aux tribunaux de 1re instance la compétence en premier et dernier ressort, leurs décisions dussent être susceptibles d'appel. C'est pourtant à la solution contraire que s'est arrêtée une jurisprudence aujourd'hui constante et qu'il serait superflu de contester (4). Pourtant, ces arrêts sont à peine motivés et leur rédaction laisse des doutes (5).

---

(1) C'est ainsi que les célèbres affaires de l'octroi de mer, à la Réunion, ont été portées devant le tribunal de 1re instance et devant la Cour d'appel. Le premier arrêt est du 8 août 1857, cassé par arrêt de la Chambre civile du 7 mai 1861 (D. 61, 1, 203).

(2) Ordonnances des 21 août 1825, art. 162, et du 9 février 1827, art. 78. — Ordonnances des 30 septembre 1827, art. 126, et 24 septembre 1828, art. 31.

(3) V. plus haut, chap. III, § 107. — Cpr. Cour d'appel de la Martinique, 8 mai 1901 (R. 1901, 2, 127) ; Civ. cass. 21 janvier 1902 (R. 1902, 2, 33).

(4) Req. rej. 17 février 1903 (R. 1903, 2, 10, Tonkin) ; Cour d'appel de Madagascar, 5 juillet 1905 (R. 1907, 3, 46) ; 28 décembre 1907 (R. 1908, 3, 118) ; 12 mai 1909 (R. 1909, 3, 197) ; Req. rej. 4 avril 1911 (R. 1911, 3, 154) ; Civ. cass. 17 juin 1912 (R. 1912, 3, 260) ; 12 mai 1914 (R. 1915, 3, 177).

(5) « Attendu que, du fait seul que les tribunaux de première instance sont chargés de juger des affaires dont la connaissance aurait appartenu aux juges de paix,

Dans les colonies qui n'ont pas été assimilées à la métropole par la loi douanière du 11 janvier 1912 (1), et notamment en Afrique occidentale, la question ne se pose pas. Sous le régime de l'arrêté du gouverneur du Sénégal du 29 septembre 1928, les tribunaux de 1re instance statuaient, en matière civile comme en matière répressive, sur le contentieux des douanes, sauf appel à la Cour, et cette procédure avait été reconnu régulière, notamment, par un arrêt de la Chambre criminelle du 18 décembre 1919, rejetant un pourvoi formé contre un arrêt du 13 mars 1914 (2). La question est aujourd'hui tranchée par les textes. L'article 133 du décret du 27 novembre 1915 sur le service des douanes en Afrique occidentale (3) porte que « toutes contestations relatives à l'application des tarifs et au paiement des droits sont portées en 1er ressort devant l'autorité judiciaire à qui sont confiées dans l'Afrique occidentale française les attributions des juges de paix, ainsi que les contraventions et saisies ». Les infractions punies d'emprisonnement sont soumises aux tribunaux correctionnels ou aux justices de paix à compétence étendue. L'appel est porté, dans tous les cas, devant la Cour d'appel (4). Ces dispositions sont confirmées par l'article 15 du décret du 16 novembre 1924, aux termes duquel les justices de paix à compétence limitée, c'est-à-dire les commandants de cercle investis de ces fonctions par arrêtés du gouverneur général (5), n'ont pas compétence en matière de douane.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'article 1er du décret du 1er juillet 1902 et l'article 2 du décret du 21 juin 1907 disposent que les jugements des tribunaux de paix en matière de douane sont susceptibles d'appel, non devant le tribunal supérieur, comme le voudrait l'article 31 de l'ordonnance du 26 juillet 1833, mais devant le tribunal de 1re instance (6).

---

il suit nécessairement qu'ils statuent sur ces affaires en dernier ressort ». C'est la question par la question. La loi métropolitaine de compétence étant inapplicable, il semble qu'on devrait appliquer celle de la colonie, qui donne compétence en toutes matières au tribunal de 1re instance, sauf appel à la Cour lorsque la valeur dépasse de taux du dernier ressort. C'est effectivement la loi de la colonie qui avait été appliquée aux affaires de l'octroi de mer à la Réunion, dans un cas où la loi métropolitaine n'avait pas été étendue à la colonie : le cas où cette loi est inapplicable est identique. C'est encore la loi de la colonie qui s'applique lorsque les affaires de douane sont soumises en premier ressort aux résidents chargés des fonctions de juge de paix. L'appel est, en pareil cas, porté à la Cour d'appel (Cour d'appel de Madagascar, 28 déc. 1907, R. 1908, 3, 118 ; Req. rej. 2 mai 1911, R. 1911, 3, 194). L'arrêt de la Cour d'appel reconnaît et fait même ressortir la contradiction.

(1) La loi du 13 avril 1928 (R. 1928, 1, 413) a modifié l'énumération de ces colonies. Mais l'application, par le décret de 1895, de la législation douanière métropolitaine aux colonies alors assimilées n'a pas cessé du fait de la nouvelle loi, ni de l'article 6 du décret du 2 juillet 1928, rendu par application de la loi du 13 avril (R. 1928, 1, 649).

(2) R. 1919, 3, 246.

(3) R. 1916, 1, 64.

(4) La limitation du taux de l'appel, en matière de simple police, résultant de l'article 12 du décret du 10 novembre 1903, n'a pas été maintenue par le décret du 16 novembre 1924 (art. 17).

(5) V. plus haut, § 178.

(6) Le président (juge unique) du tribunal de 1re instance peut être en même

En Océanie, la compétence en matière de douane et d'octroi de mer a été attribuée au Conseil du contentieux administratif par les décrets des 9 mai 1892 et 11 mars 1897 (1). Ni le législateur ni la jurisprudence n'ont donc eu à répartir cette compétence entre les juridictions de l'ordre judiciaire.

La même difficulté s'est encore présentée en matière de simple police, pour les tribunaux de l'Indo-Chine cumulant la juridiction de 1re instance et celle des juges de paix, ainsi qu'en matière possessoire. Elle a été résolue dans le même sens, c'est-à-dire que le tribunal de 1re instance juge en premier et dernier ressort (2).

Par contre, les juridictions d'appel créées aux colonies sont compétentes pour recevoir l'appel des juridictions inférieures, dans les termes du texte qui les a instituées, alors même que ces juridictions inférieures auraient été, au moment de leur création, investies du droit de statuer en dernier ressort (3).

Dans plusieurs colonies, les jugements interlocutoires sont assimilés aux jugements préparatoires, en ce sens qu'ils ne sont susceptibles d'appel qu'avec le jugement définitif. C'est ce qui a lieu notamment, à Madagascar (4), en Nouvelle-Calédonie (5), en Océanie (6), en Afrique équatoriale (7).

§ 180

Nouvelles-Hébrides. — L'exposé qui précède a laissé de côté les Nouvelles-Hébrides. Non seulement le décret du 22 août 1928 sur le statut des magistrats n'a pas d'application à cet archipel, mais le régime du condominium a pour conséquence la coexistence de deux organisations judiciaires, l'une franco-britannique, l'autre française.

La juridiction nationale, que chacun des deux gouvernements s'est engagé à instituer, est compétente en principe dans tous les cas où la compétence n'a pas été expressément attribuée à la

---

temps juge de paix à Saint-Pierre (art. 22 de l'ordonnance de 1833). Mais ces fonctions sont plus spécialement remplies par le juge suppléant (art. 3 du décret du 19 avril 1926), et en matière de douane, il les remplit obligatoirement (art. 2 du décret du 21 juin 1907).

(1) V. Conseil d'Etat, 23 janvier 1920 (R. 1920, 3, 190).

(2) Crim. cass. 3 janvier 1906, et réquisitoire du procureur général Baudoin (R. 1906, 3, 62). — Cour d'appel de Hanoï, 1er avril 1921 (R. 1922, 3, 43).

(3) Cour d'appel de Madagascar, 14 octobre 1896 (R. 1899, 2, 38). Cet arrêt a été cassé par la Chambre civile le 27 décembre 1898 (*ibid.*, 36), mais par le motif que le tribunal dont était appel n'avait pas d'existence légale.

(4) Décret du 9 juin 1896, art. 22 (R. 1898, 1, 46). — Cour d'appel de Madagascar, 25 octobre 1916 (R. 1917, 3, 172).

(5) Décret du 28 novembre 1866, art. 61, et décret du avril 19278, art. 111 (R. 1928, 1, 469).

(6) Décret du 18 août 1868, art. 36.

(7) Art. 120 de l'arrêté du gouverneur général du 11 mai 1914, rendu en vertu de la délégation de pouvoirs contenue dans l'article 19 du décret du 16 avril 1913 R. 1917, 1, 97).

juridiction mixte (1). Le fonctionnement et la compétence de cette dernière doivent donc être tout d'abord déterminés, en tenant compte de ce qu'elle n'a commencé à fonctionner qu'en 1910, après la proclamation de la convention de 1906 et l'entrée en vigueur des règlements de procédure élaborés par le tribunal mixte (2).

Tribunal mixte. — Conformément du protocole du 6 août 1914, le tribunal mixte est composé de trois juges, dont deux sont nommés par chacun des deux gouvernements, et le troisième, qui est président du tribunal, par le roi d'Espagne. C'est également ce souverain qui désigne le magistrat chargé de représenter le ministère public.

Les conditions de nomination et de traitement et la parité d'office du juge français au tribunal mixte ont fait l'objet du règlement franco-britannique du 17 mai 1907 (3) et d'un décret du 9 mai 1909 (4), modifié le 19 février 1922 (5) et le 26 juin 1928 (6). Ce magistrat ne fait pas partie du cadre des magistrats coloniaux organisé par le décret du 22 août 1928. Il est nommé par décret, et doit justifier du diplôme de licencié en droit, de cinq ans d'exercice de fonctions judiciaires en France, en Algérie ou aux colonies, ou de dix ans d'exercice de la profession d'avocat.

Le tribunal mixte a une triple compétence (7) :

1° en matière immobilière, entre européens, pour tous immeubles, même non immatriculés ; lorsqu'un indigène est en cause, pour les immeubles immatriculés ;

2° en matière correctionnelle ou criminelle, pour les crimes et délits commis par les indigènes, soit à l'égard de non indigènes, soit dépassant la compétence des tribunaux indigènes (8) ;

3° pour les infractions spéciales prévues par la convention

---

(1) Convention du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 (R. 1907, 1, 161), art. 20. Protocole du 6 août 1914, promulgué par décret du 27 mai 1922 (R. 1922, 1, 812), art. 20.

(2) Art. final de la convention. La promulgation a eu lieu le 2 décembre 1907 (R. 1908, 1, 258). V. les règlements des 2, 7, 9, 15 et 17 décembre 1910 (R. 1910, p. 320 et suiv.). — Jusqu'à l'entrée en fonctions du tribunal mixte, la situation provisoire, compliquée encore par l'absence de tribunal français régulier dans l'archipel, a donné lieu à plusieurs décisions de justice (Trib. civil de Nouméa, 28 août 1907, R. 1908, 3, 202 ; 29 avril 1918, R. 1919, 3, 15 ; Cour d'appel de Nouméa 14 mars 1908, R. 1908, 3, 204).

(3) R. 1909, 1, 459. — Le magistrat membre du tribunal mixte qui a été nommé, a prêté serment, a été installé et a rempli publiquement ses fonctions, doit être légalement présumé avoir un titre régulier, dont la validité ne peut être contestée sous le prétexte que la nomination ne serait pas conforme à la convention (Trib. mixte, 31 oct. 1916, R. 1917, 3, 53).

(4) R. 1909, 1, 455.

(5) R. 1922, 1, 551.

(6) R. 1928, 1, 501.

(7) Convention du 6 août 1914, art. 12.

(8) Les tribunaux indigènes seront institués par les commissaires-résidents dès qu'il aura été rédigé un précis de droit indigène reconnu applicable en tout ou en partie à une zone territoriale (art. 8, §§ 4 et 5 de la convention).

ou par les règlements destinés à en assurer l'exécution, en ce qui concerne l'engagement et le recrutement des travailleurs indigènes.

Le tribunal mixte est, en outre, juge d'appel des jugements des tribunaux du 1er degré institués dans tout l'archipel pour connaître des infractions spéciales autres que celles qui ont trait à l'engagement et au recrutement des travailleurs (1), — et des jugements des tribunaux indigènes.

Enfin, il est chargé de la procédure d'immatriculation des immeubles.

Outre ces attributions judiciaires, le tribunal mixte est investi d'un pouvoir réglementaire pour déterminer la procédure civile et pénale (2), la procédure d'immatriculation (3) et la procédure indigène (4).

Justice française. — La justice française a d'abord été sommairement organisée, aux Nouvelles-Hébrides, en vertu de la loi du 30 juillet 1900 (5), qui autorisait le Président de la République « à prendre, par voie de décret, les mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'Etat et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'Océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée ».

Le décret du 28 février 1901 (6), rendu en exécution de cette loi, attribuait au gouverneur de la Nouvelle-Calédonie les fonctions du commissaire général de la République française dans l'Océan Pacifique, et le chargeait, notamment, de désigner des commissaires pour chaque île ou groupe d'îles, et de leur déléguer des pouvoirs judiciaires n'excédant pas ceux d'un juge de paix à compétence ordinaire, avec compétence entre français, civile et répressive, sauf appel à la Cour d'appel de Nouméa, à l'exception des affaires de simple police que ces commissaires devaient juger en dernier ressort. Les crimes étaient déférés à la Cour d'appel de Nouméa. Le commissaire général était chargé de réglementer la procédure, et d'une manière générale de régler par des arrêtés particuliers les mesures d'exécution du décret.

---

(1) Ces infractions concernent spécialement la prohibition de la vente aux indigènes des armes et munitions de guerre, ainsi que des boissons alcooliques (art. 58 et 59 de la convention).

(2) Art. 14, § 2 de la convention. — Règlement sur la procédure civile du 2 décembre 1910 (R. 1911, 1, 320).

(3) Art. 26, § 10 de la convention. — Règlement sur l'immatriculation du 30 novembre 1927 (R. 1929, 1, 100).

(4) Art. 8, § 14 de la convention. — Règlement sur la procédure indigène du 26 août 1927 (R. 1929, 1, 97).

(5) R. 1900, 1, 293. — La formule enveloppée, employée par cette loi pour désigner les Nouvelles-Hébrides, s'explique par le fait qu'à la date où elle se place, le condominium franco-anglais n'était pas encore réglementé. — C'est la loi du 30 juillet 1900 qui a conféré au chef de l'Etat le pouvoir de légiférer sur l'organisation judiciaire des Nouvelles-Hébrides, auxquelles ne s'applique ni l'article 6, ni l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

(6) R. 1901, 1, 191.

Pendant huit ans, l'organisation judiciaire française de l'archipel a été effectivement réglementée par arrêté du commissaire général, du 20 octobre 1902, constituant en 32 articles un petit code d'organisation judiciaire et de procédure à l'usage du commissaire délégué aux Nouvelles-Hébrides (1).

A la suite de la convention franco-britannique du 20 octobre 1906, promulguée par décret du 11 janvier 1907 et proclamée dans l'archipel le 2 décembre suivant, le commissaire général dans l'Océan Pacifique, qui avait ajouté à ce titre, conformément à la convention et à un décret du 22 mars 1907 (2), celui de haut-commissaire de la France dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides, créa à Port-Vila, dans l'île Vaté, par arrêté du 22 juin 1908 (3), une justice de paix à compétence étendue dont il définissait la compétence et les attributions, et qui était entièrement substituée aux pouvoirs judiciaires du commissaire .

Mais il appartenait au gouvernement d'instituer par décret une juridiction nationale, comme l'y obligeait l'article 20 de la convention. Ce fut l'objet du décret du 9 mai 1909 (4), qui créa à Port-Vila une justice de paix à compétence étendue et un tribunal criminel composé du juge de paix et de deux assesseurs. Les décisions du juge de paix à compétence étendue étaient sujettes, soit à appel, soit à recours en annulation, devant la Cour d'appel de Nouméa, et les décisions du tribunal criminel pouvaient être frappés de pourvoi en cassation pour les causes prévues par la législation française. Le haut-commissaire français continuait à légiférer sur la procédure civile et criminelle (5).

Le juge de paix à compétence étendue, institué par ce décret, n'était autre, à l'origine, que le juge français du tribunal mixte (6). Le décret du 10 décembre 1913 (7) institua à Port-Vila un juge de paix à compétence étendue nommé par décret, dont il fixait les conditions d'aptitude, le traitement et la parité d'office. Le 6 mai 1914 (8), un nouveau décret réglementait les pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour d'appel de Nouméa rendus sur appel des jugements correctionnels du juge de paix à compétence étendue de Port-Vila.

Un décret du 14 mai 1930 (9) a réorganisé le tribunal cri-

---

(1) Ce commissaire avait été désigné par arrêté du 28 août 1901, qui l'investissait des fonctions judiciaires spécifiées aux articles 5, 6 et 7 du décret du 28 février 1906.

(2) R. 1908, 1, 376.

(3) R. 1909, 1, 452.

(4) R. 1909, 1, 456.

(5) La procédure civile et criminelle avait déjà fait l'objet d'arrêtés du haut-commissaire en date du 22 janvier 1910 (R. 1910, 1, 458 et 464). Deux nouveaux arrêtés remplaçant les premiers, du 11 mars 1911 (R. 1912, 1, 392 et 398), ont été, par application de l'article 10 du décret du 9 mai 1909, approuvés par décret du 10 décembre 1912 (R. 1913, 1, 399), complété le 13 juillet 1921 (R. 1922, 1, 56).

(6) Art. 14 du décret du 9 mai 1909.

(7) R. 1914, 1, 308.

(8) R. 1914, 1, 657.

(9) R. 1930, 1, 593.

minel, qui se compose désormais d'un conseiller à la Cour d'appel de Nouméa, président, d'un magistrat ou fonctionnaire de la Nouvelle-Calédonie, d'un magistrat des Nouvelles-Hébrides (ou à défaut d'un fonctionnaire en service dans l'archipel), de deux assesseurs citoyens français désignés par la voie du sort sur une liste composée de fonctionnaires ou colons, d'un représentant du ministère public et d'un greffier ou commis-greffier.

Les textes qui précèdent constituent la source unique de l'organisation judiciaire française des Nouvelles-Hébrides, à l'exclusion des textes métropolitains et coloniaux, à moins qu'il n'y ait été expressément renvoyé (1).

Iles Wallis et Futuna. — Les pouvoirs de protection, d'administration et de justice conférés au commissaire général de la République dans l'Océan Pacifique par le décret du 28 février 1901 lui ont été confirmés, en ce qui concerne les îles Wallis et Futuna, par décret du 10 juin 1909 (2). Ces îles n'ont encore reçu qu'une organisation judiciaire rudimentaire.

§ 181

Tribunaux de commerce. — Pendant une longue période, il n'a existé aux colonies aucune juridiction commerciale. La compétence des tribunaux ordinaires, même des juges de paix, s'étendait indistinctement aux matières civiles et aux matières commerciales (3).

Le premier tribunal de commerce institué aux colonies a été celui de Nouméa, créé par les articles 6, 10 et 11 du décret du 28 novembre 1866. Supprimé par l'article 8 du décret du 27 mars 1879, il a été rétabli par les articles 2 et 3 du décret du 28 février 1882. L'article 39 du décret du 7 avril 1828 l'intitule « tribunal mixte de commerce », et en fixe la composition comme suit : le président du tribunal de premire instance, président ; deux juges et trois juges-suppléants élus pour deux ans par les électeurs à la chambre de commerce. Les attributions de ce tribunal sont les mêmes que celles des tribunaux de commerce de la métro-

(1) V. notamment, en ce qui concerne les délais d'appel, l'arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 7 mai 1921 (R. 1921, 3, 150).

(2) R. 1909, 1, 460.

(3) Ile Bourbon : ord. du 30 sept. 1827, art. 11, 24 et 39. — Antilles : ord. du 24 sept. 1828, art. 14, 29 et 44. — Guyane : ord. du 21 déc. 1828, art. 10, 22 et 37. — Saint-Pierre et Miquelon : ord. du 26 juillet 1833, art. 12, 24, 30 et 39. — Inde : ord. du 7 février 1842, art. 7, 25, 34. — Sénégal : ord. du 24 mai 1837, art. 5 et 23. — Afrique occidentale : décret du 10 novembre 1903, art. 6, 11 et 19; décret du 16 novembre 1924, art. 6 et 15. — Afrique équatoriale : décret du 16 avril 1913, art. 3, 5 et 13; décret du 29 janvier 1927, art. 5. — Côte des Somalis : décret du 4 février 1904, art. 3, 5 et 11.

pole (1), avec le même taux de ressort qu'en matière civile (2), y compris la juridiction de référé attribuée au président (3). Les limites du ressort du tribunal de commerce sont fixées par le gouverneur, suivant la règle générale de l'article 1er du décret du 7 avril 1928.

En Océanie, la juridiction commerciale a subi les mêmes vicissitudes qu'en Nouvelle-Calédonie. Le tribunal de commerce créé à Papeete par les articles 18, 24 et 25 du décret du 18 août 1868, supprimé par décret du 25 novembre 1870, rétabli par décret du 1er juillet 1880, supprimé de nouveau par décret du 23 janvier 1892, a été encore rétabli par le décret du 31 décembre 1908 (4), modifié par décret du 18 décembre 1928 (5). Il se compose, aux termes de ce dernier décret, du président du tribunal de première instance et de deux assesseurs. Les assesseurs, au nombre de six (trois titulaires et trois suppléants) sont nommés pour deux ans par le gouverneur, en conseil privé, sur une liste de douze candidats élus par les commerçants français patentés. Il connaît, en premier ressort seulement au-dessus de 250 fr., de toutes les affaires commerciales. Le président peut statuer seul en cas d'absence ou d'empêchement des assesseurs. Le décret du 18 décembre 1928 a introduit la procédure des référés.

A Madagascar, un décret du 9 septembre 1910, modifié sur des points de détail par décret du 16 mars 1922 (6), a institué quatre tribunaux mixtes de commerce, à Tananarive, Tamatave, Diégo-Suarez et Majunga, ou plutôt adjoint aux présidents des tribunaux de 1re instance de ces quatre villes, lorsqu'ils statuent en matière commerciale, deux assesseurs élus pour deux ans par les commerçants français patentés. La compétence et le taux du ressort restent réglés par le décret général du 9 juin 1896 sur l'organisation judiciaire de la colonie. Les tribunaux mixtes de commerce sont compétents entre toutes personnes, même indigènes, la compétence des tribunaux indigènes étant restreinte aux affaires civiles (7). Le taux du ressort est de 3000 fr. en principal ou 150 fr. de revenu, comme en matière civile. — Les justices de paix à compétence étendue continuent à cumuler les fonctions de juge civil et de juge commercial.

En Indo-Chine, à l'origine, les tribunaux de première instance avaient compétence en matière commerciale comme en matière civile, mais avec cette particularité qu'en matière commerciale leur compétence s'étendait aux asiatiques, sujets français ou étrangers, alors même qu'aucun européen n'était en cause, et à l'exclusion de toute juridiction indigène, dont l'incompétence était

(1) Art. 3 du décret du 28 février 1882.
(2) Art. 37 du décret du 7 avril 1928.
(3) Art. 40 du même décret.
(4) R. 1909, 1, 223, et 1929, 1, 261.
(5) R. 1929, 1, 261.
(6) R. 1911, 1, 143, et 1922, 1, 550.
(7) Art. 16 et 17 du décret du 9 juin 1896.

d'ordre public (1). Un décret du 9 août 1898 (2) a créé à Saigon un tribunal de commerce mixte, composé du président du tribunal de 1re instance et de deux juges élus pour deux ans par l'assemblée des électeurs français de la chambre de commerce de Saigon. Le 21 décembre 1898 (3), un nouveau décret instituait, dans des conditions identiques, deux autres tribunaux mixtes de commerce à Hanoï et à Haïphong. Ces trois tribunaux ont été maintenus par les articles 78 à 83 du décret du 16 février 1921 (4). Leur ressort est le même que celui du tribunal civil de ces villes. Un tribunal mixte de commerce a été créé à Phom-Penh par décret du 22 octobre 1929 (5). Hors des arrondissements judiciaires de ces tribunaux, le président du tribunal de 1re instance ou le juge de paix à compétence étendue, — ce qui comprend les résidents chefs de province — connaît des affaires commerciales dans les termes de l'article 640 du code de commerce (6).

Enfin, une loi du 26 avril 1928 (7) a autorisé la création de tribunaux mixtes de commerce, aux Antilles et à la Réunion, par décrets contresignés par le ministre de la justice. Ils doivent se composer du président du tribunal civil, président, et de deux juges élus pour deux ans par l'assemblée des électeurs des chambres

---

(1) Art. 2 du décret du 17 février 1892 sur le commerce asiatique : « Les commerçants asiastiques, sujets français et étrangers, relèvent de la juridiction des tribunaux de commerce français, tels qu'ils fonctionnent actuellement sur le territoire français de l'Indo-Chine. Ils se conformeront à la procédure en usage devant ces tribunaux tant en 1re instance qu'en appel. » Cette disposition a été expressément confirmée par l'article 7 du décret du 16 octobre 1896, et par l'article 114 du décret du 16 février 1921. — V. Cour d'appel de l'Indo-Chine (audience d'annulation), 8 avril 1904 (R. 1904, 3, 150) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 28 novembre 1907 (R. 1908, 3, 111) ; Cour d'appel de Saigon, 27 avril 1922 (R. 1924, 3, 101) ; Cour d'appel de Hanoï, 10 octobre 1924 (R. 1926, 3, 36). — Le décret du 17 février 1892 déclare à deux reprises qu'il est fait pour «le territoire français de l'Indo-Chine», autrement dit pour le territoire de la Cochinchine et celui des trois concessions, Faut-il entendre par là qu'il n'est pas applicable aux pays de protectorat ? Au Cambodge, tout au moins, l'article 5 du décret du 6 mai 1898 (R. 1898, 1, 131), rendu applicable à Battambang par arrêté du 24 janvier 1908, porte expressément qu'il n'est rien modifié aux dispositions concernant les affaires civiles et commerciales entre cambodgiens et leur règlement par des juridictions indigènes, et précisément le décret du 17 février 1892 n'a pas été promulgué au Cambodge, alors qu'il l'a été en Annam et au Tonkin (Petitjean, répertoire, p. 161). Pourtant un arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine du 1er juillet 1915 (R. 1916, 3, 95) déclare l'incompétence du résident statuant en matière indigène à Battambang, dans une espèce, il est vrai, où le contrat portait attribution de juridiction au tribunal de commerce français ; et l'arrêt précité de la Cour de Hanoï du 16 octobre 1924 a été rendu pour le Laos. — Mais un arrêt de la Cour d'appel de Hanoï du 22 février 1929 (R. 1930, p. 99) décide en termes exprès que les protégés français, même domiciliés sur le territoire d'une concession, ne peuvent porter leurs différends, même en matière commerciale, que devant les tribunaux indigènes, ou, sur le territoire des concessions, devant les tribunaux français siégeant en matière indigène.

(2) R. 1898, 1, 195.

(3) R. 1899, 1, 58.

(4) V. le décret du 31 décembre 1926, dont l'article 9 modifié l'article 78 du décret du 16 février 1921 (R. 1927, 1, 124), et le décret du 18 décembre 1928, qui en modifie les artixles 78 et 80 (R. 1929, 1, 236).

(5) R. 1930, 1, 80.

(6) Art. 84 du décret du 16 février 1921.

(7) R. 1928, 1, 420.

de commerce. Par application de cette loi, un décret du 27 juin 1930 a créé aux Antilles trois tribunaux mixtes de commerce, à Fort-de-France, Basse-Terre et Pointe-à-Pitre (1).

§ 182

Tribunaux militaires. — La loi du 9 mars 1928, qui réorganise la justice militaire, porte à l'article 9 qu'il sera établi à l'intérieur, dans l'Afrique du Nord, dans les colonies et pays de protectorat, des tribunaux militaires permanents dont le nombre et le siège sont fixés par décret rendu en conseil des ministres. Ce décret a été rendu le 16 octobre 1928 (2). Il établit aux colonies six tribunaux militaires permanents, dont le siège est fixé à Dakar, à Brazzaville, à Tananarive, à Saigon, à Hanoï et à Fort-de-France. Des tribunaux militaires de cassation ont été établis, pour le temps de guerre, à Dakar, Tananarive et Hanoï par décret du 30 janvier 1929 (3). Le groupe des Antilles et celui du Pacifique relèvent du tribunal militaire de cassation de Paris. — Le fonctionnement de ces tribunaux militaires sera étudié au chapitre sur l'organisation militaire.

§ 183

Principes généraux d'organisation judiciaire. — Les ordonnances et décrets qui ont organisé les tribunaux et cours aux colonies contiennent tous les principes généraux essentiels de l'organisation judiciaire, qui sont exprimés dans la métropole par des textes qui n'ont pas été déclarés applicables aux colonies.

C'est ainsi que l'article 3 des ordonnances des 30 septembre 1827 (Réunion), 24 septembre 1828 (Antilles) et 21 décembre 1828 (Guyane) dipose que « nul ne pourra être distrait de ses juges naturels » et qu' « il ne sera, en conséquence, créé aucune commission extraordinaire ». Ce texte est la transcription littérale des articles 62 et 63 de la charte de 1814, qui régissait alors la métropole. Comme il n'a aucune valeur constitutionnelle, qu'il peut toujours être abrogé on enfreint par le législateur qui l'a édicté, c'est-à-dire par le chef de l'Etat, et que les chefs des colonies, qui n'ont que rarement le pouvoir d'instituer des juridictions régulières, n'ont jamais celui d'en créer d'exceptionnelles, le principe est dépourvu de toutes sanctions et presque de tout intérêt.

Les ordonnances donnaient elles-mêmes, au surplus, l'exemple d'une infraction au principe, en autorisant l'établissement de cours prévotales dans le cas où la colonie serait déclarée en état de siège, ou lorsque la sûreté intérieure serait menacée. Les dispositions relatives à ces juridictions exceptionnelles ont été abrogées par les articles 9 et 20 des décrets du 16 août 1854.

(1) R. 1930, 1, 424.
(2) R. 1929, 1, 123.
(3) R. 1929, 1, 495.

Les ordonnances et décrets d'organisation judiciaire des autres colonies n'ont pas reproduit les dispositions précitées des ordonnances des Antilles, de la Réunion et de la Guyane. Le principe qui interdit les juridictions exceptionnelles n'y a pas moins été observé en général. Il a pourtant subi une infraction au Tonkin, où les articles 23 à 32 du décret du 15 septembre 1896, modifiés par décret du 14 avril 1906 (1), et maintenus en vigueur par l'article 2 du décret du 16 février 1921, ont autorisé le gouverneur général à dessaisir la justice criminelle et à renvoyer devant une commission criminelle les crimes ou délits commis par des sujets annamites ou assimilés justiciables des tribunaux français, intéressant la sécurité du protectorat ou le développement de la colonisation française (2).

Les ordonnances de 1827 et de 1828 contenaient aussi une disposition interdisant aux tribunaux de prendre aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, et de s'immiscer dans les affaires administratives. C'est le principe de la séparation des pouvoirs, qui figure aussi dans les ordonnances de 1828 pour la Guyane et de 1842 pour l'Inde. Dans les autres colonies, en admettant que ce principe doive se rattacher à un texte précis, on trouverait ce texte, au besoin, dans l'article 3 du décret du 5 août 1881, qui rend applicable à toutes les colonies, l'article des ordonnances relatif à la compétence des conseils du contentieux administratif, et spécialement le § qui attribue à ces conseils le contentieux administratif en général, — et dans l'article 4 du même décret, qui attribue au tribunal des conflits le jugement des conflits d'attribution élevés aux Antilles et à la Réunion, ce qui implique la même décision pour les autres colonies, où le § 1er des articles 160 et 176, attribuant la connaissance des conflits au conseil du contentieux, était expressément exclu par l'article 3 sus-mentionné (3).

Enfin les ordonnances de 1827 et 1828 contenaient un article 4, portant que « les audiences seront publiques, au civil et au criminel, excepté dans les affaires où la publicité sera jugée dangereuse pour l'ordre et les moeurs » ; que « dans tous les cas, les jugements et arrêts seront rendus publiquement », et qu' «ils seront toujours motivés ». C'est le principe de l'article 7 de la loi du

(1) R. 1906, 1, 287.

(2) Le pouvoir ainsi attribué au gouverneur général est discrétionnaire. La juridiction ordinaire reste compétente tant qu'il n'en a pas usé (Crim. rej. 23 janv. 1919, R. 1920, 3, 127). — Le gouverneur général a fait usage de ce pouvoir par arrêté du 7 mai 1913 (R. 1915, 1, 705), en renvoyant devant la commission criminelle les crimes d'assassinat, d'association de malfaiteurs, d'introduction, fabrication, port et détention d'explosifs, d'affiliation à des sociétés secrètes, de complots contre la sûreté intérieure de l'Etat et les autres crimes et délits connexes aux précédents, commis par des annamites ou asiatiques assimilés depuis moins de dix ans. La commission criminelle ainsi instituée était compétente pour connaître du crime de complot, les tribunaux correctionnels n'ayant plus compétence que pour les autres manœuvres de nature à compromettre la sécurité publique (art. 91 § 3 du code pénal modifié pour les annamites par le décret du 31 déc. 1912, R. 1913, 1, 284). V. Crim. rej. 6 juillet 1916 (R. 1917, 3, 11). — La commission criminelle a fonctionné de nouveau en 1930.

(3) Cpr. ch. VI § 201.

20 avril 1810. Toutes les ordonnances et tous les décrets d'organisation judiciaire coloniale ont reproduit cette disposition (1). Il est remarquable que la Cour de cassation, toutes les fois qu'elle prononce la cassation d'un arrêt ou d'un jugement colonial pour défaut de publicité de l'audience ou par défaut de motifs, vise le texte métropolitain qui n'est pas applicable aux colonies (2).

SECTION IV.

Procédure civile.

§ 184

Organisations diverses. — La procédure civile, devant les juridictions coloniales françaises est organisée de cinq manières différentes, correspondant à cinq groupes de colonies ou colonies isolées (3).

1er groupe : Antilles, Réunion, Guyane, Inde, Indo-Chine. — 1° Le code de procédure civile est en vigueur aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane, dans les Etablissements de l'Inde, et en Indo-Chine, avec quelques modifications plus ou moins importantes.

Aux Antilles, le code métropolitain avait été rendu applicable à la Guadeloupe seulement, sous diverses modifications, par arrêté du gouverneur du 10 août 1808. L'ordonnance du 19 octobre 1828 a rendu le code exécutoire dans les deux îles, avec de nombreuses modifications et des dispositions additionnelles également très étendues.

A la Réunion, après une mise à exécution par arrêté du gouverneur du 20 juillet 1808, une ordonnance du 26 décembre 1827 a rendu le code applicable, comme aux Antilles, avec de nombreuses modifications et additions.

---

(1) Guyane : ord. du 24 déc. 1828, art. 3. — Saint-Pierre et Miquelon : ord. du 26 juillet 1833, art. 3. — Inde : ord. du 7 février 1842, art. 3. — Nouvelle-Calédonie : décret du 28 nov. 1866, art. 2. — Océanie : décret du 18 août 1868, art. 2. — Indo-Chine (entre autres) : décret du 17 mai 1895, art. 2. — Afrique occidentale (entre autres) : décret du 10 nov. 1903, art. 2. — Afrique équatoriale (entre autres) : décret du 24 juillet 1930, art. 2. — Madagascar : décret du 9 juin 1896, art. 2. — Côte des Somalis : décret du 4 février 1904, art. 2.

(2) Les exemples abondent. Citons au hasard : Civ. cass. 30 déc. 1919 (R. 1919, 3, 252) ; Req. rej. 21 mars 1917 (R. 1917, 3, 136) ; Crim. cass. 21 jan. 1921 (R. 1921, 3, 120). C'est tout à fait exceptionnellement qu'il se rencontre un arrêt visant le texte colonial, seul applicable (Crim. cass. 30 août 1917, R. 1918, 3, 194).

(3) V. le texte du code de procédure civile, avec l'indication, article par article, de toutes les modifications introduites pour l'ensemble des colonies ou pour certaines d'entre elles, au « Recueil général et méthodique de la législation et de la réglementation des colonies françaises » de MM. Sol et Haranger.

A la Guyane, la mise en application, avec modification, du code de procédure civile, résulte d'une ordonnance royale du 25 janvier 1918 (1).

Dans les Etablissements de l'Inde, un arrêté du gouverneur du 6 janvier 1919 a « promulgué » le code de procédure civile, ainsi que tous les codes, à la seule exception du code d'instruction criminelle, « pour y avoir leur exécution en tout ce qui n'est pas contraire au règlement du 22 février 1777, à l'édit de 1784, aux autres édits, déclarations de roi et règlements dont l'utilité a été consacrée par l'expérience, lesquels continueront d'être observés dans les tribunaux de l'Inde comme lois de localité » (2).

En Indo-Chine, la procédure à suivre devant les tribunaux et cours a été longtemps la procédure commerciale (3). Mais le décret du 16 février 1921 a introduit la procédure ordinaire du code de procédure (art. 119), « en tant qu'elle est compatible avec l'organisation judiciaire de la colonie et la réglementation de la profession d'avocat-défenseur », et sous réserve des lois et décrets spéciaux régulièrement promulgués. L'article 119 contient lui-même diverses dérogations au code de procédure relatives aux avocats-défenseurs, à la représentation des parties, aux reprises d'instance, à la récusation et aux délais de distance (4).

Second groupe : Madagascar, Saint-Pierre-et-Miquelon. — 2° Un second groupe de colonies comprend celles qui suivent la procédure commerciale. Depuis que l'Indo-Chine a cessé de faire partie de ce groupe, il ne comprend plus que Madagascar (5) et Saint-Pierre-et-Miquelon (6). A Madagascar, les Comores ont conservé longtemps, avec leur organisation judiciaire particulière, leur procédure spéciale, qui était la procédure

(1) C'est ce qui résulte de plusieurs arrêts de la chambre civile cités dans Dalloz, Rép. v° Organisation des colonies, n° 661. On a aussi donné la date d'une ordonnance du 18 ou du 25 août 1821.

(2) C'est à tort que la validité de cette restriction a été contestée (Dislère, 2e éd. n° 850). Le gouverneur, qui exerçait alors un pouvoir législatif (V. Ch. III, § 92), avait qualité pour déclarer une loi métropolitaine applicable à la colonie, ce qu'il a fait : la formule : « promulgués pour y recevoir exécution » est défectueuse, mais ne laisse aucun doute. Ayant le pouvoir de rendre le code applicable, il avait nécessairement celui d'y apporter des restrictions et des réserves. — C'est ce même arrêté du 6 janvier 1919 qui a consacré le droit des indigènes a être régis par leur statut personnel. — Les réserves de l'arrêté ont d'ailleurs une portée très étendue, car les textes maintenus en vigueur sont précisément ceux qui organisaient la procédure. La Cour d'appel de Pondichéry, par arrêt du 26 décembre 1903 (R. 1905, 3, 19), a pu aller jusqu'à dire que l'arrêté de 1819 ne constituait qu'une « indication ».

(3) Art. 52 du décret du 17 mai 1895.

(4) Un arrêt de la Cour d'appel de Hanoï du 30 octobre 1925 (R. 1927, 1, 3), a pourtant décidé que les réserves contenues à l'article 119 du décret de 1921 avaient eu pour effet de maintenir la procédure commerciale, notamment en ce qui concernait la forme des enquêtes. Quoi qu'il en soit de ce point spécial, notamment à raison du rôle des avoués dans les enquêtes ordinaires, la thèse du maintien intégral de la procédure commerciale est trop contraire au texte pour qu'il soit possible de s'y rallier.

(5) D. 9 juin 1896, art. 22 (R. 1898, 1, 46).

(6) Ord. 26 juillet 1833, art. 81.

ordinaire du code métropolitain (1). A la Guyane, la procédure commerciale s'applique devant le tribunal de Saint-Laurent-du-Maroni (2).

Troisième groupe : Colonies de l'Afrique occidentale, Togo, Côte des Somalis, Nouvelles-Hébrides. — 3° Les colonies du 3e groupe sont celles qui suivent la procédure des justices de paix de la métropole. Ce sont les colonies de l'Afrique occidentale autres que le Sénégal (3), le Territoire sous mandat du Togo (4), la Côte des Somalis (5), et les Nouvelles-Hébrides (justice française) (6).

Quatrième groupe : Sénégal, Nouvelle-Calédonie, Océanie. — 4° Un quatrième groupe comprend les colonies qui suivent une procédure particulière.

Au Sénégal, la procédure civile a été réglée par un arrêté du gouverneur du 22 juin 1923, rendu à une époque où le gouverneur exerçait un pouvoir législatif : la légalité de ce texte et son maintien en vigueur ont été expressément reconnus par la jurisprudence et même par les décrets postérieurs (7). Mais une partie notable du code de procédure civile métropolitain a été rendue applicable au Sénégal en matière commerciale. La loi du 7 décembre 1850, en étendant au Sénégal le code de commerce métropolitain, y a rendu applicables les articles du code de procédure auxquels renvoie l'article 642 de ce code, c'est-à-dire les articles 414 à 442 sur la procédure devant les tribunaux de com-

---

(1) C'est ce qui pouvait s'induire de l'article 14 de l'ordonnance du 16 août 1847. Il avait été jugé par la Cour d'appel de Tananarive le 9 février 1911 (R. 1911, 3, 26) que les Comores continuaient à être régies par les anciens textes sur l'organisation judiciaire et la procédure, malgré leur rattachement à Madagascar. Cette situation n'a cessé que par l'effet de l'article 5 du décret du 30 août 1917 (R. 1917, 1, 770), aux termes duquel les articles 20 à 28 du décret du 9 juin 1896 ont été rendus applicables aux juridictions françaises de Mayotte et dépendances.

(2) D. 16 déc. 1896, art. 13.

(3) D. 10 nov. 1903, art. 35 (R. 1904, 1, 18). — Cette disposition a été provisoirement maintenue en vigueur par l'article 31 du décret du 16 novembre 1924 (R. 1925, 1, 32), en attendant le code de procédure civile adapté à l'Afrique occidentale française, annoncé par ce même article.

(4) L'article 3 du décret du 8 août 1920 (R. 1924, 1, 173) a rendu applicable au Togo le décret du 10 novembre 1903.

(5) D. 4 février 1904, art. 5.

(6) Arrêté du 11 mars 1911 (R. 1912, 3, 392), approuvé par décret du 10 décembre 1912 (R. 1913, 3, 399).

(7) Req. rej. 18 juin 1861 (D. 61, 1, 446). Trib. de Dakar, 23 déc. 1899 (R. 1900, 2, 49); Trib. de Saint-Louis, 2 avril 1904 (R. 1904, 3, 231) ; Cour d'appel de l'Afrique occid. 6 mai 1904 (R. 1904, 3, 163) ; 28 sept. 1912 (R. 1913, 3, 123) ; Trib. de Dakar, 9 juin 1917 (R. 1917, 3, 263) ; Req. rej. 3 août 1920 (R. 1920, 3, 126). — Décret du 8 nov. 1903, art. 35 (R. 1904, 1, 17). — L'arrêt de la Chambre des requêtes du 3 août 1920 décide même que l'arrêté de 1823 s'applique toujours à toute la procédure suivie devant la Cour d'appel de l'Afrique occidentale, et spécialement à la signification d'un appel dirigé contre un jugement de la Côte d'Ivoire, signification qui doit, à peine de déchéance, être assortie, conformément à l'article 51 de l'arrêté, d'une citation pour la première audience utile de la Cour.

merce (1). Il en est de même des articles 443 à 473 sur l'appel, en vertu du renvoi de l'article 448 du code de commerce (2), et aussi des articles auxquels renvoient eux-mêmes les articles appliqués, par exemple des articles 443 et suivants, sur la préremption, à raison du renvoi de l'article 648 sur la péremption en cause d'appel (3). Le décret du 7 mars 1863, qui a rendu applicable au Sénégal la loi du 21 mai 1858, y a aussi rendu applicables, par voie de conséquence, les articles du code de procédure civile modifiés par cette loi, concernant la saisie immobilière et l'ordre (4). La Cour d'appel de l'Afrique occidentale a même jugé que cette référence implique l'application des articles des mêmes titres que la loi de 1858 n'a pas modifiés, à raison de l'impossibilité pratique de distinguer, en l'absence de toute disposition de l'arrêté de 1923 concernant cette matière (5).

En Nouvelle-Calédonie et en Océanie, la procédure a été organisée suivant une conception originale et assez différente du système métropolitain.

Le texte fondamental est le décret du 28 novembre 1866 sur l'organisation judiciaire de la Nouvelle-Calédonie, modifié par décrets des 29 juin 1912 et 28 mai 1923, et remanié, sans modifications essentielles, par le décret du 7 avril 1928 (6), dont les articles 23 à 84, devenus 73 à 134, constituent un code de procédure civile, non sans de nombreux renvois au code métropolitain, principalement en ce qui concerne les procédures spéciales. Le caractère le plus saillant de cette procédure est qu'elle est essentiellement écrite, sans exclure pourtant le début oral : mais les parties ne peuvent, à l'audience, que développer leurs conclusions déposées au greffe (art. 75 et 80). Ce système est très analogue à celui qui est en vigueur devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (7).

Le décret du 28 novembre 1866 a été rendu applicable aux Etablissements français de l'Océanie par l'article 36 du décret du 18 août 1868.

---

(1) Cour d'appel de Saint-Louis, 7 avril 1899 (R. 1899, 2, 80) ; Req. rej. 4 mai 1905 (R. 1905, 3, 129) ; Civ. cass. 3 juin 1908 (R. 1908, 3, 277) ; Cour d'appel de Bordeaux, 9 mars 1910 (R. 1910, 3, 230) ; Cour d'appel de l'Afrique occid. 27 juin 1911 (R. 1912, 3, 79).

(2) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 17 oct. 1913 (R. 1914, 3, 229). Il résulte de cet arrêt, statuant sur appel du tribunal de Cotonou, qu'à l'inverse de ce qui doit être jugé en matière civile, l'appel, en matière commerciale, est uniquement régi par l'article 456 du code de procédure, à l'exclusion de l'article 51 de l'arrêté de 1923. Cpr. note 7 de la page précédente.

(3) Arrêt précité du 17 octobre 1913.

(4) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 4 février 1910 (R. 1910, 3, 152) ; 10 mars 1913 (R. 1913, 3, 305).

(5) Arrêt précité du 10 mars 1913.

(6) R. 1912, 1, 179; 1924, p. 57, et 1928, 1, 469.

(7) Il en résulte notamment que les conclusions auxquelles le juge est obligé de répondre sous peine de défaut de motifs sont celles qui ont été déposées au greffe, et non celles qui ont été lues à la barre. C'est ce que la Chambre civile paraît avoir perdu de vue en relevant, dans un arrêt de rejet du 15 février 1927 (R. 1927, 3, 33), que les motifs des conclusions prises devant le tribunal supérieur de Papeete n'avaient pas « frappé l'oreille du juge ».

La procédure de ce décret est commune aux tribunaux de 1re instance, aux justices de paix à compétence étendue et aux tribunaux de commerce (1). Mais elle n'est pas applicable aux justices de paix à compétence spéciale des Etablissements de l'Océanie, qui suivent la procédure des justices de paix, telle qu'elle est organisée par le code de procédure civile (2).

Sauf les cas où le décret renvoie expressément au code de procédure civile, il se suffit à lui-même et n'a pas à être complété par les dispositions de ce code (3).

Cinquième groupe. — 5° Enfin, le cinquième groupe comprend les colonies où le législateur a délégué au gouverneur le pouvoir de déterminer les règles de la procédure.

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, les décrets qui ont organisé la justice ont d'abord prescrit l'observation de la procédure des justices de paix, soit que toute l'organisation judiciaire ait consisté en un seul juge de paix à compétence étendue (4), soit que d'autres justices de paix aient été créées (5), soit qu'elles aient fait place à des tribunaux (6). Mais déjà le décret du 17 mars 1903 apportait à cette procédure diverses modifications, et laissait au gouverneur général le soin d'en régler les détails. Le décret du 12 mai 1910 (7), qui supprimait les tribunaux et rétablissait partout les justices de paix à compétence étendue, élargit cette délégation, en conférant au gouverneur général, par son article 19, le pouvoir sans restriction de déterminer toute la procédure civile. Le décret du 16 avril 1913 (8), qui établissait trois tribunaux de première instance, a confirmé par son article 19 les pouvoirs du gouverneur général. En exécution de ces deux derniers décrets, le gouverneur général a pris, d'abord le 3 octobre 1910 (9), puis le 11 mai 1914 (10), un arrêté réglant toute la procédure en matière civile et commerciale. Cette procédure s'inspire de la législation de la Nouvelle-Calédonie. Les instances sont introduites par requête au juge, et le défendeur est cité par les soins du greffier. Une procédure sur mémoires est instituée pour le cas où les parties ou l'une d'elles sont domici-

(1) Décret du 28 novembre 1866, art. 77. Décret du 7 avril 1928, art. 127.
(2) Décret du 18 août 1868, art. 35. — V. plus haut, § 176, p. 428 et 431.
(3) C'est ainsi que le « recours contre les décisions contradictoires », organisé par les articles 66 à 70 du décret de 1866, 116 à 120 du décret de 1828, pour le cas où un jugement a été rendu sur pièces fausses, ou faute de représenter une pièce décisive retenue par l'adversaire, bien que très analogue à la requête civile, n'est pas soumis à l'observation des articles 495 et 497 du code de procédure civile (Cour d'appel de Nouméa, 31 déc. 1906, R. 1909, 3, 157).
(4) D. 28 sept. 1897, art. 2 et 5 (R. 1898, 1, 7).
(5) D. 9 avril 1898 (R. 1898, 1, 112).
(6) D. 19 déc. 1900, art. 1er et 4 (R. 1901, 1,44) ; 17 mars 1903, art. 1er et 18 (R. 1903, 1, 263).
(7) R. 1910, 1, 489.
(8) R. 1913, 1, 507.
(9) R. 1911, 1, 629.
(10) R. 1917, 1, 97.

liées hors du ressort. Une certaine latitude est laissée au juge pour fixer les délais et régler les détails de procédure dans chaque espèce. — Le décret du 29 janvier 1927 (1), qui a supprimé le tribunal de Bangui et établi quatre justices de paix à compétence étendue, n'a rien modifié aux pouvoirs du gouverneur général. Il en est de même du décret du 24 juillet 1930 (2), dont l'article 30 confirme expressément ces pouvoirs. L'article 34 contient seulement des dispositions spéciales sur les citations, qui sont données, à la requête du demandeur, dans le délai fixé par le juge, par un agent de la force publique.

Cameroun. — Dans le territoire sous mandat du Cameroun, l'article 18 du décret du 29 décembre 1922 (3) dispose que la procédure devant le conseil d'appel et le tribunal de première instance est déterminée par des arrêtés du commissaire de la République, pris en conseil d'administration sur la proposition du chef du service judiciaire. — Un arrêté du commissaire de la République, du 1er juin 1923 (4), rendu en exécution de ce décret, a maintenu en vigueur les dispositions d'un précédent arrêté du 18 avril 1918 (5), qui lui-même étendait au territoire l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique équatoriale du 11 mai 1914 précité. Un nouvel arrêté du 1er février 1926, en 152 articles (6), constitue un véritable code de procédure, inspiré, comme celui de l'Afrique équatoriale, de la procédure administrative. Depuis la mise en vigueur du décret du 15 juillet 1927, réorganisant la justice française dans le territoire (7), un nouvel arrêté du commissaire de la République du 12 août 1927 (8) a maintenu celui du 1er février 1926, avec cette restriction toutefois que les justiciables pourront, pour tout ce qui a trait aux citations, aux ajournements, aux oppositions, aux décisions par défaut, aux appels, suivre les règles de procédure déterminées pour les justices de paix et les tribunaux de commerce en France.

§ 185

Contrainte par corps. — La contrainte par corps, en matière commerciale, civile et contre les étrangers, a été abolie aux Antilles et à la Réunion par décret du 6 décembre 1869, a la Guyane et au Sénégal par décret du 15 septembre 1871, à Saint-Pierre-et-Miquelon par décret du 13 janvier 1888. Comme ces décrets ne reproduisaient par les dispositions de la loi du 24 juillet 1867 sur la contrainte par corps en matière répressive, cette loi, avec la loi modificative du 19 décembre 1871, a été déclarée applicable aux Antilles et à la Réunion par la loi du 27 juin 1891, et, par

(1) R. 1927, 1, 193.
(2) R. 1931, 1, 43. — Ce décret rétablit le tribunal de Bangui.
(3) R. 1923, 1, 318.
(4) R. 1925, 1, 248.
(5) R. 1922, 1, 398.
(6) R. 1926, 1, 309.
(7) R. 1927, 1, 508.
(8) R. 1928, 1, 612.

décret du 12 août suivant (1), à toutes les autres colonies alors existantes. La législation du Sénégal a depuis été étendue à l'Afrique occidentale par l'article 17 du décret du 6 août 1901 (2). En Afrique équatoriale, la contrainte par corps ne s'exerce que contre les indigènes de la colonie (3). Madagascar est régi par les lois métropolitaines en vertu de l'interprétation donnée par la jurisprudence aux décrets des 28 décembre 1895 et 9 juin 1896. Le Cameroun est régi par la législation de l'Afrique équatoriale et le Togo par celle de l'Afrique occidentale (4).

Dans les Etablissements de l'Inde, la contrainte par corps a été rétablie par décret du 12 février 1898 (5). L'application de ce décret avait été suspendue pendant la guerre par décret du 27 mars 1915 (6), qui déléguait au gouverneur le soin de fixer la date où son application cesserait. Un arrêté du 12 mars 1921 (7) a fixé cette date au 1er mai suivant.

L'article 19 de la loi de finances du 30 décembre 1928, modifiant la durée de la contrainte par corps et supprimant cette voie de coercition en matière politique, a été rendu applicable, par décrets du 25 août 1930 (8), à l'Afrique équatoriale et occidentale, aux Etablissements de l'Inde et de l'Océanie, à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon, au Togo et au Cameroun.

Tout ce qui concerne la contrainte par corps contre les indigènes sera examiné au chapitre des indigènes.

§ 186

Lois modificatives du code de procédure civile. — Un certain nombre de lois modificatives du code de procédure civile ont été rendues applicables aux colonies ou à certaines d'entre elles.

La loi du 2 juin 1841, sur les ventes judiciaires de biens immeubles, qui modifie de nombreux articles du code, a été rendue partiellement applicable aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion par le décret du 27 avril 1848, et en totalité, pour toutes les colonies existant à l'époque, par le décret du 22 janvier 1852.

La loi du 24 mai 1842, qui a modifié les articles 636 à 655 (saisie des rentes constituées), a été rendue applicable, par décret du 22 janvier 1852, aux colonies alors existantes.

Le décret du 27 avril 1848 a également rendu applicable aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion le titre 14 du livre 5 (de l'ordre).

La loi du 21 mai 1858, sur la saisie immobilière et l'ordre, qui a modifié les articles 692, 696, 717, 749 à 779 et 838 du code, a été rendue applicable aux colonies alors existantes par décret du 7 mars 1863.

(1) Modifié par décret du 5 juillet 1930 (R. 1931, 1, 18).
(2) R. 1901, 1, 287.
(3) Décret du 16 avril 1913, art. 32 (R. 1913, 1, 507).
(4) Décrets du 22 mai 1924 (R. 1924, 1, 453).
(5) R. 1898, 1, 159.
(6) R. 1915, 1, 147.
(7) R. 1922, 1, 188.
(8) R. 1931, 1, 31.

Des décrets du 29 août 1863 ont modifié, pour la Guyane, le Sénégal, l'Inde et Saint-Pierre-et-Miquelon, les articles 73, 443, 445, 446, 483 à 486 et 1033, concernant les délais de procédure.

La loi du 2 juin 1881, modifiant l'article 693 du code sur la transcription de la saisie immobilière, a été rendue applicable à la Guyane par décret du 23 mars 1889, à la Guadeloupe par décret du 19 mai 1889 ; à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, au Sénégal, au Gabon-Congo, à Mayotte, à Diégo-Suarez, à la Cochinchine, à la Nouvelle-Calédonie, à Obock, à l'Inde et à l'Océanie par décrets du 1er juillet 1890 ; aux pays de protectorat de l'Indochine, par décret du 17 décembre 1890.

La loi du 23 octobre 1884, sur les ventes judiciaires d'immeubles, a été rendue applicable aux colonies par décret du 7 mai 1890, et aux pays de protectorat de l'Indochine par le décret précité du 17 décembre 1890.

Un décret du 30 août 1887 a déclaré applicable au Sénégal l'article 890 du code de procédure civile, sur les peines de la récusation injustifiée.

La loi du 16 mars 1893, modifiant les articles 896 et 897, et concernant la publicité des jugements nommant un conseil judiciaire, a été rendue applicable à la Guyane par décret du 13 mai 1901 (1).

La loi du 5 mars 1895, abrogeant l'article 423 et rendant la caution judicatum solvi applicable aux étrangers en matière commerciale, a été rendue applicable à l'Indo-Chine par décret du 10 novembre 1900 (2), à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (3), à la Côte des Somalis par décret du 7 décembre 1912 (4), à Saint-Pierre-et-Miquelon par décret du 11 novembre 1918 (5), en Afrique occidentale et équatoriale, à l'Inde et à l'Océanie par décret du 13 août 1919 (6).

La loi du 13 avril 1895, modifiant l'article 1033, sur la prorogation des délais tombant un jour férié, a été rendue applicable à la Nouvelle-Calédonie par décret du 15 mars 1907 (7), et à toutes les colonies par décret du 8 janvier 1919 (8).

Le décret du 1er octobre 1897 (9) a rendu applicables au Sénégal les dispositions du code de procédure relatives à la preuve testimoniale, et abrogé celles de l'arrêté de promulgation du code civil du 5 novembre 1830 qui autorisaient cette preuve sans restriction.

Le décret du 8 novembre 1903 (10) a modifié pour le Sénégal et dépendances les délais d'ajournement en matière civile et commerciale.

---

(1) R. 1902, 1, 319.
(2) R. 1901, 1, 111.
(3) R. 1907, 1, 176.
(4) R. 1913, 1, 277.
(5) R. 1919, 1, 42.
(6) R. 1920, 1, 26.
(7) R. 1907, 1, 176.
(8) R. 1919, 1, 499.
(9) R. 1898, 1, 11.
(10) R. 1904, 1, 17.

La loi du 13 juillet 1905, sur les échéances tombant les jours fériés, est, d'après son texte même, applicable aux colonies. Les lois qui la modifient, des 20 décembre 1906 et 29 octobre 1929, ont été étendues aux colonies par loi du 26 décembre 1911 (1).

La loi du 17 juillet 1907, modifiant l'article 567 sur les effets de la saisie-arrêt, a été rendue applicable à toutes les colonies par décret du 20 mars 1910 (2).

La loi du 2 juillet 1909, complétant l'article 907 (opérations de scellés) a été étendue aux colonies par un autre décret du 20 mars 1910 (3).

La loi du 20 novembre 1919, modifiant les articles 855, 856, 857 et 858, concernant la rectification des actes de l'état-civil et la transcription des jugements, est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 8. Elle a été rendue applicable aux autres colonies par décret du 31 décembre 1919 (4).

La loi du 15 décembre 1921, modifiant les articles 965, 973 et 981, sur les partages et les surenchères, est applicable aux colonies en vertu de son article 4.

La loi du 13 mars 1922, sur les délais, qui modifie les articles 5, 51, 72, 153, 156, 416 et 1033, a été adaptée à Saint-Pierre-et-Miquelon par décret du 31 mars 1923 (5) aux Etablissements de l'Inde par décret du 6 avril 1923 (6), à la Guyane et à Madagascar par décrets du 29 février 1924 (7).

La loi du 13 janvier 1923, modifiant l'article 585 sur la saisie-exécution, a été rendue applicable aux colonies et pays de protectorat par le décret du 15 juin 1923 (8).

La loi du 11 mars 1924, modifiant l'article 417 et instituant la procédure des référés en matière commerciale, a été rendue applicable au Cameroun par décret du 29 mars 1926 (9), et à toutes les colonies, pays de protectorat et territoires à mandat, sauf l'Afrique équatoriale et le Cameroun, par décret du 22 novembre 1926 (10). Ce dernier décret a rendu les articles 417, 807 à 811, c'est-à-dire la procédure de référé, applicable en Afrique occidentale.

L'article 49 de la loi du 13 juillet 1925, qui modifie l'article 471 (amendes d'appel), a été rendu applicable à l'Indochine, à Madagascar, à la Côte des Somalis, à l'Océanie, à la Nouvelle-Calé-

(1) R. 1912, 1, 114.
(2) R. 1910, 1, 265.
(3) R. 1910, 1, 262.
(4) R. 1920, 1, 239.
(5) R. 1923, 1, 595.
(6) R. 1923, 1, 573.
(7) R. 1924, 1, 184. — Le Conseil d'Etat applique néanmoins cette loi aux délais des recours formés devant lui, même pour les colonies où elle n'a pas été ni déclarée applicable, ni promulguée. V. sur cette question délicate la note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 mai 1915 (R. 1917, 3, 115). V. aussi Conseil d'Etat, 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 171); 16 février 1917 (R. 1917, 3, 84); 23 mai 1917 (*ibid.*, 127); 23 février 1917 (R. 1930, 3, 3). — Cpr. ch. VI, § 243.
(8) R. 1923, 1, 766.
(9) R. 1926, 1, 311.
(10) R. 1927, 1, 10.

donie, à la Guyane, aux Antilles et à la Réunion par décret du 26 septembre 1930 (1).

L'article 5 de la loi du 28 mars 1931, qui complète l'article 872 (séparation de biens), est applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de l'article 7 de la même loi.

SECTION V.

Justice répressive et procédure pénale.

§ 187

Justice répressive. — La justice répressive est organisée, aux colonies, sur le modèle de la métropole, avec certaines différences rendues nécessaires par les conditions spéciales des diverses colonies.

Comme dans la métropole, les infractions sont divisées en trois classes : crimes, délits et contraventions, et cette division essentielle sert de base à la répartition des compétences. Aux contraventions de simple police il faut joindre les contraventions aux arrêtés des gouverneurs, punies de peines supérieures à celles de simple police, mais suivant à peu près les mêmes règles pour la compétence, sauf, parfois, en ce qui concerne le taux du ressort (2).

Antilles et Réunion. — Dans les colonies des Antilles et de la Réunion, la similitude avec la métropole est presque complète. Les ordonnances de 1827-28 avaient créé dans ces trois colonies des tribunaux de paix jugeant les contraventions de police, des tribunaux connaissant de l'appel des jugements des tribunaux de paix en cette matière, des cours d'appel jugeant les affaires correctionnelles, des cours d'assises (3), et une chambre des mises en accusation. Des juges d'instruction étaient établis auprès de tous les tribunaux. Les deux différences saillantes d'avec l'organisation métropolitaine ont été effacées, l'une par le décret du 16 août 1854, qui a attribué les matières correctionnelles aux tribunaux de 1re instance, l'autre par la loi du 27 juillet 1880, qui a remplacé les anciennes cours d'assises, siégeant avec l'assistance d'assesseurs, par des cours d'assises sur le modèle métropolitain, et introduit aux trois colonies l'institution du jury et même la loi métropolitaine sur la matière, sauf les modifications d'adaptation nécessaires.

Guyane. — L'organisation de la justice répressive à la Guyane, par l'ordonnance du 24 décembre 1928, était la même que celle des Antilles et de la Réunion. Le décret du 3 octobre 1880 a attri-

(1) R. 1931, 1, 37.

(2) Loi du 8 janvier 1877, art. 3 et 5, et décret du 18 du même mois. — V. en ce qui concerne les difficultés nées de l'application de ces textes, le chapitre III (Législation), § 138.

(3) A l'origine, deux dans chaque colonie. La loi du 27 juillet 1890 avait réduit les colonies de la Martinique et de la Guadeloupe, chacune à une seule cour d'assisses. La seconde cour d'assisses de la Guadeloupe a été rétablie par loi du 12 avril 1892.

bué au tribunal de 1re instance le jugement des affaires correctionnelles. Le décret du 16 décembre 1896 en a décidé de même pour le tribunal créé à Saint-Laurent-du-Maroni. Ce même décret maintient la cour d'assises avec assesseurs, avec des modifications de détail, et rétablit la chambre des mises en accusation, qui avait été supprimée par décret du 20 février 1886.

Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, la répartition des compétences a été, dès l'origine, à peu près la même que dans la métropole, sauf que, à Yanaon et à Mahé, le juge royal, remplacé par un juge de paix à compétence étendue suivant décret du 1er mars 1879, juge à la fois les affaires de simple police et les affaires correctionnelles. Il en était de même du tribunal de Chandernagor, rétabli par décret du 29 avril 1895. Le décret du 24 juillet 1913 a comme dédoublé ce tribunal, en attribuant les affaires de simple police au juge suppléant (1), avec appel au tribunal composé du président. Des cours criminelles siégeant dans chacun des Etablissements, avec assistance d'assesseurs, ont été organisées par le décret du 12 juin 1883, qui a introduit le code d'instruction criminelle dans la colonie (2). L'article 39 de l'ordonnance de 1842 avait institué une chambre des mises en accusation, maintenue par l'article 218 du décret de 1883.

Nouvelle-Calédonie. — L'organisation de la Nouvelle-Calédonie, après les institutions embryonnaires du début, est devenue normale depuis les décrets des 27 mars 1879 et 28 février 1882, et surtout depuis le décret du 7 avril 1928. Le tribunal civil et les juges de paix à compétence étendue connaissent en dernier ressort des contraventions de police et en 1er ressort des autres contraventions et des délits correctionnels. Un tribunal criminel, institué par le décret du 28 février 1882, est devenu cour criminelle depuis la création de la Cour d'appel par décret du 15 novembre 1893, et porte aujourd'hui,en vertu du décret du 5 août 1908, le nom de cour d'assises, bien que cette cour siège toujours avec l'assistance d'assesseurs. Le même décret de 1908 a créé une chambre des mises en accusation.

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, le juge de paix à compétence étendue prononce en premier et dernier ressort sur les contraventions de police ; en dernier ressort et sauf appel à la Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie, sur les autres contraventions et les délits correctionnels. Les crimes sont jugés par un tribunal criminel composé, depuis le décret du 14 mai 1930 (3), d'un conseiller à la Cour d'appel de Nouméa, président ;

(1) Il n'y a plus aujourd'hui de juge suppléant attaché au tribunal de Chandernagor. Mais 3 juges suppléants ont été mis à la disposition de la Cour d'appel (décret du 28 août 1928).

(2) L'ordonnance de 1842 avait établi une chambre criminelle et quatre tribunaux criminels, siégeant, à Pondichéry, Yanaon et Mahé, avec l'assistance de deux notables ; à Karikal et à Chandernagor, avec celle de deux fonctionnaires, remplacés par des notables, en cas de défaut.

(3) R. 1930, 1, 503.

d'un magistrat ou fonctionnaire de la Nouvelle-Calédonie, d'un magistrat des Nouvelles-Hébrides, ou à défaut d'un fonctionnaire en service dans l'archipel, de deux assesseurs citoyens français désignés par la voie du sort sur une liste composée de fonctionnaires et de colons, d'un représentant du ministère public et d'un greffier ou commis-greffier.

Océanie. — En Océanie, les tribunaux de paix, dont la compétence est à demi étendue, connaissent en premier ressort des contraventions et des délits. Le tribunal de Papeete connaît, dans sa circonscription, des contraventions en dernier ressort et des délits à charge d'appel. Tous les appels sont portés au tribunal supérieur (1). Le juge de paix à compétence étendue de Raiatea juge en dernier ressort les contraventions de police lorsqu'il ne prononce ni emprisonnement ni amende au-dessus de 20 fr. (2). Le tribunal criminel, institué par le décret du 18 août 1868, et maintenu par les textes suivants, en dernier lieu par le décret du 18 mars 1927, siège avec l'assistance de 4 assesseurs. Les attributions de la chambre des mises en accusation sont dévolues aux membres du tribunal supérieur réunis en chambre du conseil (3).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, les tribunaux de 1re instance et les justices de paix à compétence étendue cumulent la juridiction de simple police et la correctionnelle (4). Ils connaissent en outre des appels des jugements rendus en matière de contraventions par les fonctionnaires chargés des justices de paix. Leurs jugements sont en dernier ressort en matière de police, en premier ressort en matière correctionnelle. Les fonctionnaires investis des pouvoirs des juges de paix peuvent être chargés par le gouverneur général de la justice correctionnelle. Une cour criminelle siège à Brazzaville avec l'assistance de 2 assesseurs. Elle peut être transportée temporairement au chef-lieu de chaque colonie par arrêté du gouverneur général. Une chambre des mises en accusation a été créée par l'article 28 du décret du 24 juillet 1930. — L'organisation est la même au Cameroun (5).

Afrique occidentale. — En Afrique occidentale, les tribunaux de 1re instance et les justices de paix à compétence étendue cumulent aussi la compétence de simple police et correctionnelle, mais à charge d'appel devant la Cour, lorsque la condamnation de simple police excède 5 jours d'emprisonnement ou 100 fr. d'amende. Les fonctionnaires investis des attributions de juges de paix à compétence ordinaire ont compétence en matière de simple police, et jugent en dernier ressort lorsqu'ils ne prononcent ni emprisonnement ni amende de plus de 5 fr. L'appel est

(1) D. 1er juillet 1880.
(2) D. 17 septembre 1897.
(3) D. 10 juin 1929.
(4) D. 30 juillet 1930, art. 17 et 18.
(5) D. 15 juillet 1927. — Les attributions de la chambre des mises en accusation sont dévolues au tribunal de 1re instance de Douala (art. 35).

porté devant les juges de paix à compétence étendue (1). Il existe une chambre des mises en accusation (2) et cinq « cours d'assises », c'est-à-dire cinq juridictions criminelles siégeant avec assistance d'assesseurs, à Dakar, Bamako, Conakry, Grand-Bassam et Cotonou. Il faut y ajouter Lomé, en vertu de l'article 3 du décret du 8 août 1920 sur l'organisation judiciaire du Togo, ce territoire étant assimilé en tout à l'Afrique occidentale.

Indochine. — A l'origine, en Cochinchine, le décret du 25 juillet 1864 avait attribué au tribunal de 1re instance la juridiction de simple police en dernier ressort, la juridiction correctionnelle à charge d'appel au tribunal supérieur, et la juridiction criminelle à ce même tribunal supérieur constitué en tribunal criminel. Le décret du 7 mars 1868 avait transformé le tribunal supérieur en cour d'appel, et des cours criminelles avaient été instituées à Saigon, Mytho et Vinh-Long (3). L'organisation de la Cochinchine avait été peu à peu étendue au reste de l'Indo-Chine, qui est aujourd'hui régie par le décret du 16 février 1921. Ce décret institue des juges de simple police (juge de paix à Saigon : fonctionnaires exerçant les attributions de juge de paix à Hanoï et Haïphong ; administrateurs chefs de province ou délégués administratifs français) ; des tribunaux civils, justices de paix à compétence étendue et tribunaux résidentiels, connaissant des appels des juges de police dans tous les cas où la peine excède 5 fr. d'amende, et prononçant à charge d'appel sur toutes les infractions dont la peine excède 5 jours de prison et 15 fr. d'amende. Deux cours criminelles, statuant avec 4 assesseurs, et deux chambres d'accusation, à Saigon et à Hanoï, étendent leur juridiction sur le ressort de chacune de ces cours.

Madagascar. — A Madagascar, l'organisation établie par le décret du 9 juin 1896 subsiste encore en entier. Les tribunaux de 1re instance, les justices de paix à compétence étendue et les résidents investis des fonctions de juges de paix statuent en dernier ressort sur les contraventions de police et à charge d'appel sur les autres contraventions et les délits correctionnels. Quatre cours criminelles, statuant avec assistance d'assesseurs, sont établies à Tananarive, Tamatave, Majunga et Diégo-Suarez. Une chambre des mises en accusation a été instituée par décret du 9 mai 1909.

Côte des Somalis. — La Côte des Somalis n'a qu'un tribunal de 1re instance (4) qui connaît des contraventions en dernier ressort et des délits à charge d'appel devant le conseil d'appel (aujourd'hui tribunal supérieur d'appel). Les affaires criminelles sont portées devant une cour criminelle composée du président du tribunal supérieur et de deux assesseurs (5). Le décret du 10

(1) D. 16 nov. 1924, art. 16, 17, 48.
(2) Art. 51.
(3) Décrets des 25 mai 1881, 15 novembre 1887, 17 juin 1889, 17 mai 1895.
(4) D. 25 juill. 1914.
(5) D. 4 févr. 1904.

juin 1929 a conféré aux membres du tribunal supérieur réunis en chambre du conseil les attributions de la chambre des mises en accusation des cours d'appel de la métropole.

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'ordonnance du 26 juillet 1833 attribuait aux juges de paix les contraventions de police, sur lesquelles ils statuaient sous réserve d'appel lorsqu'ils prononcaient la peine de l'emprisonnement. L'appel était porté au conseil d'appel (aujourd'hui tribunal supérieur d'appel), qui jugeait les affaires correctionnelles en premier et dernier ressort. Cette organisation subsiste encore ; mais la juridiction correctionnelle a été rendue, par le décret du 21 mai 1896, au tribunal correctionnel qui statue également sur les appels de justice de paix en matière de douane (1). L'instruction, après beaucoup de variations, est aujourd'hui confiée au juge-suppléant rétabli par le décret du 19 avril 1926 (2). Le tribunal supérieur d'appel se constitue en tribunal criminel avec l'adjonction d'asseurs (3).

Tribunaux pour enfants. — Le décret du 30 novembre 1928 (4) a institué dans toutes les colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat, à l'exception des Antilles et de la Réunion, pour lesquelles une loi serait nécessaire, des tribunaux spéciaux pour enfants et adolescents et le régime de la liberté surveillée, dans des termes très analogues à ceux de la loi métropolitaine du 22 juillet 1912.

§ 188

Organisations diverses de la procédure pénale. — La procédure pénale est organisée, aux colonies, de trois manières différentes.

Colonies régies par le code d'instruction criminelle. — 1° Le code d'instruction criminelle a été rendu applicable, avec des modifications nombreuses et importantes, à la Réunion, par ordonnance du 19 décembre 1827, aux Antilles, par ordonnances du 12 octobre 1928, à la Guyane, par ordonnance du 10 mai 1829 (5) et au Sénégal par ordonnance du 14 février 1838 (6). La loi du 28 avril 1832, modificative de ce code, a été déclarée applicable aux quatre premières colonies, également sous diverses modifications, par la loi du 22 juin 1835, et au Sénégal par ordonnance du 29 mars 1836. Enfin un décret du 12 juin 1883 (7) a rendu les dispositions alors en vigueur du code d'instruction criminelle applicables aux Etablissements de l'Inde, sous de très nombreuses modifications.

(1) D. 1er juill. 1902.
(2) D. 11 mars 1902.
(3) Décrets des 28 févr. 1891 et 21 mai 1896.
(4) R. 1929, 1, 172.
(5) Cette ordonnance n'a pas été insérée au Bulletin des lois. Mais elle a été régulièrement promulguée dans la colonie, où sa mise en vigueur ne saurait faire question. En tant que de besoin, la question serait tranchée par arrêt de la Chambre criminelle du 1er mai 1852 (B. cr. 143, p. 267).
(6) Modifié par décrets du 18 juin 1910 (R. 1910, 1 561) et 21 mai 1931 (R. 1931).
(7) Modifié par décrets des 18 janvier 1930 (R. 1930, 1, 214), 24 décembre 1930 (R. 1931, 1, 179) et 21 mai 1931 (R. 1931).

Ce code a subi, depuis son entrée en vigueur dans ces colonies, divers remaniements, résultant, soit de dispositions directes, soit de l'application, par décret, à ces colonies ou à certaines d'entre elles, de lois métropolitaines modificatives du code, soit de dispositions de ces lois elles-mêmes (1).

Les décrets du 16 août 1854 ont modifié les règles de la compétence et de l'appel en matière de police correctionnelle pour les Antilles, la Réunion et la Guyane (2). Le décret du 9 septembre 1877 a abrogé, dans les mêmes colonies, l'article 177 du code, en abaissant à 5 fr. le taux de l'appel des jugements de simple police. La loi du 27 juillet 1880, en introduisant le jury aux Antilles et à la Réunion, y a déclaré applicables tous les articles du code et les lois spéciales qui régissaient la matière dans la métropole, avec quelques modifications. Un décret du 15 mai 1889 a modifié, pour le Sénégal, par ses articles 18 à 25, la procédure devant la cour d'assises. Un décret du 2 septembre 1889, modifié lui-même le 20 novembre 1898, a modifié l'article 9 pour la Guyane, en ce qui concerne les officiers de police judiciaire. La chambre des mises en accusation, supprimée dans la même colonie par un décret du 20 février 1886, a y été rétablie par décret du 16 décembre 1896, dont les articles 17 à 30 remanient la procédure criminelle. Un décret du 14 septembre 1911 (3) a rendu applicables à la Guyane les articles 201 à 216 du code métropolitain, remaniés par la loi du 13 juin 1856, sauf modification de l'article 202. Un décret du 5 avril 1912 a modifié, en Afrique occidentale, les articles 443 à 447 du code d'instruction criminelle en vigueur dans la colonie de manière à les rendre conformes aux textes métropolitains modifiés par les lois des 29 juin 1867 et 8 juin 1895 (4). Un décret du 23 mai 1923 a modifié, dans les Etablissements de l'Inde, les articles 185, 186 et 207 du code de 1883, en organisant la représentation des prévenus absents. Les décrets des 10 novembre 1903 et 16 novembre 1924 apportent de nombreuses innovations à la procédure criminelle de l'Afrique occidentale, régie, ainsi que le Togo, par la législation du Sénégal (5). Le décret du 3 décembre 1929 a modifié l'article 235 du code d'instruction criminelle en vigueur aux Antilles et à la Réunion (6). Un décret du 24 décembre 1930 (7) a modifié les articles 391, 392 et 393 du code d'instruction criminelle en vigueur dans les Etablissements de l'Inde (liste des assesseurs).

Plusieurs lois modificatives du code d'instruction criminelle métropolitain ont été rendues, par décret, applicables aux colo-

(1) Les modifications concernant le pourvoi en cassation seront signalées plus loin. — L'énumération qui suit ne contient que les textes les plus essentiels.

(2) Les ordonnances de 1827 et de 1828, art. 179, constituaient la Cour d'appel juge en premier et dernier ressort en matière correctionnelle.

(3) R. 1912, 1, 48.

(4) R. 1912, 1, 346.

(5) Art. 31 du décret du 16 novembre 1921. — Décret du 8 août 1920, art. 3.

(6) R. 1930, 1, 29.

(7) R. 1931.

nies (1). Il faut citer : la loi du 2 janvier 1850, modifiant l'article 472 sur les jugements par contumace, rendue applicable à toutes les colonies par le décret du 15 janvier 1853 ; la loi du 17 juillet 1856, qui a remanié 21 articles du code, appliquée aux Antilles et à la Réunion par décret du 2 novembre 1884 et à la Guyane par l'article 5 du décret du 3 octobre 1880 ; la loi du 14 juillet 1865 sur la mise en liberté provisoire, étendue aux trois premières colonies par décret du 25 août 1867, à la Guyane par l'article 5 du décret du 3 octobre 1880, et au Sénégal par décret du 22 septembre 1890 ; la loi du 27 juin 1866, modifiant les articles 5, 6, 7 et 187, rendue applicable à toutes les colonies par décret du 14 novembre 1876 ; la loi du 6 avril 1897, modifiant l'article 174, étendue aux Antilles et à la Réunion par décret du 12 novembre 1897, et à toutes les colonies par décret du 15 janvier 1904 (2) ; la loi du 3 avril 1903, modifiant les articles 5 et 7, rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par loi du 28 mars 1905 (3) ; la loi du 13 juillet 1909, modifiant l'article 206, rendue applicable à toutes les colonies par décret du 20 mars 1910 (4) ; la loi du 4 mars 1909 sur la procédure de révision, déclarée applicable aux Antilles et à la Guyane, à la Nouvelle-Calédonie et à la Réunion par décret du 21 novembre 1912 (5) ; la loi du 26 février 1910, modifiant l'article 5 du code d'instruction criminelle, applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 2, rendue applicable en Afrique occidentale par décret du 14 septembre 1911 (6), à la Guyane par décret du 20 octobre 1911 (7), à l'Indo-Chine par décret du 25 octobre 1911 (8), et aux autres colonies par décret du 7 juillet 1921 (9) ; la loi du 4 avril 1915 sur la réhabilitation, qui a modifié les articles 624 et 626, rendue applicable à toutes les colonies par décret du 25 juillet 1915 (10) ; la loi du 22 mai 1915, modifiant l'article 227, rendue applicable à l'Indo-Chine par décret du 14 octobre 1915 (11), à l'Afrique occidentale par décret du 19 novembre 1920 (12), à Madagascar et à la Côte des Somalis par décret du 1er juin 1921 (13), à l'Afrique équatoriale par décret du 27 avril 1927 (14) ; la loi du 5 juillet 1918, sur l'extinction de l'action publique au profit des auteurs d'actions d'éclat,

(1) Une loi fort importante, celle du 13 juin 1856, qui a supprimé la juridiction d'appel des tribunaux de chef-lieu de département, n'a été déclarée par aucun texte applicable aux colonies. Mais ses dispositions se trouvent y être en vigueur, soit par application des articles modifiés, soit en exécution des décrets spéciaux.

(2) R. 1904, 1, 950.
(3) R. 1905, 1, 196.
(4) R. 1910, 1, 262.
(5) R. 1913, 1, 105.
(6) R. 1912, 1, 20.
(7) R. 1912, 1, 135.
(8) R. 1912, 1, 151.
(9) R. 1922, 1, 1.
(10) R. 1916, 1, 4.
(11) R. 1916, 1, 109.
(12) R. 1921, 1, 397.
(13) R. 1921, 1, 929.
(14) R. 1927, 1, 468.

appliquée aux colonies par décret du 10 février 1919 (1) ; la loi du 19 mars 1919, modifiant l'article 621 sur la réhabilitation, rendue applicable aux colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat par une loi du 22 mars 1930 (2) ; la loi du 19 mars 1919, complétant l'article 628, rendue applicable aux colonies par décret du 10 mai 1919 (3) ; la loi du 22 avril 1925, modifiant l'article 94, rendue applicable à Madagascar par décret du 19 novembre 1925 (4), et aux autres colonies, sauf l'Afrique occidentale et équatoriale et la Côte des Somalis, par décret du 17 juillet 1926 (5).

Enfin certaines lois modificatives du code d'instruction criminelle, métropolitain contiennent un article final qui les rend applicables aux colonies ou à certaines d'entre elles. Telles sont : la loi du 19 juin 1881 modifiant l'article 336 (suppression du résumé), qui se déclare applicable aux Antilles et à la Réunion (art. 2) ; la loi du 14 août 1885 sur la récidive, qui modifie ou supprime les articles 621 et 623 à 634, dont l'article 11 prescrit l'application à toutes les colonies ; la loi du 8 décembre 1897, modificative de diverses règles concernant l'instruction préalable, applicable aux Antilles et à la Réunion en vertu de son article 14 (6) ; la loi du 12 avril 1906, modifiant l'article 340, a été rendue applicable à la Guyane par décret du 15 avril 1930 (7) ; la loi du 10 mars 1898 modifiant les articles 619 et 634 (réhabilitation), applicable à toutes les colonies (art. 3), ainsi que la loi du 22 mars 1921 qui l'a modifiée ; la loi du 26 février 1910, modifiant l'article 5 (acquisition de la nationalité française par l'inculpé), rendue applicable aux Antilles et à la Réunion par son article 2 (8) ; la loi du 22 décembre 1917, modifiant les articles 116, 471, 474 à 478 et 621, applicable aux colonies en vertu de son article 10 ; la loi du 19 mars 1919, modifiant l'article 621, applicable aux colonies en vertu d'une loi du 22 mars 1930 (9).

Il est à remarquer que les dispositions modificatives d'articles du code d'instruction criminelle ont pu aisément être transportées aux colonies, les ordonnances et 1827, 1828 et 1829 et le décret du 12 juin 1883 ayant eu soin de conserver le numérotage des articles du code métropolitain, de façon à maintenir une correspondance très exacte.

Par contre, diverses lois récentes, modifiant le code, n'ont pas encore reçu d'application aux colonies, ou tout au moins aux

---

(1) R. 1919, 1, 503.

(2) R. 1930, 1, 222. — Il résulte de cette loi que dans toutes les colonies, et non pas seulement aux Antilles et à la Réunion, le § 5 de l'article 621 a un caractère législatif et ne peut plus être modifié par décret.

(3) R. 1919, 1, 604.

(4) R. 1926, 1, 218.

(5) R. 1926, 1, 674.

(6) V. plus loin (p. 470) l'énumération et l'analyse des textes qui ont appliqué aux autres colonies tout ou partie des dispositions des lois de 1897 et de 1921.

(7) R. 1930, 1, 425.

(8) Cette loi a été déclarée applicable à la Guyane par décret du 20 octobre 1911 R. 191(2, 1, 135), et à l'Indo-Chine par décret du 1 4octobre 1915 (R. 1916, 1, 109).

(8) R. 1930, 1, 222.

cinq colonies qui ont été dotées de ce code. Ce sont : les lois du 12 avril 1906, modifiant l'article 340 ; du 31 décembre 1906, modifiant les articles 19, 144, 145, 172, 174 et 179 ; du 25 février 1901, dont l'article 38 modifie les articles 252 et 253 ; du 10 décembre 1908, modifiant l'article 343 ; du 25 novembre 1912, modifiant l'article 116 ; du 10 mars 1918, complétant l'article 464 ; du 1er juillet 1919, complétant l'article 80 ; du 23 octobre 1919, ajoutant un article 644.

Les lois modificatives énumérées ci-dessus ont fait disparaître les différences les plus essentielles entre les codes coloniaux et le code métropolitain. Celles qui peuvent encore être signalées, sont des différences de détail, dont il n'est pas possible de poursuivre ici l'énumération article par article (1). Pourtant, à la Guyane et dans les Etablissements de l'Inde, où le jury n'a pas été introduit, la juridiction criminelle continue à être exercée par des cours criminelles, jugeant avec l'assistance d'assesseurs.

Colonies suivant la procédure correctionnelle en toutes matières. — 2° Dans un second groupe de colonies, où le code d'instruction criminelle n'a été rendu applicable que partiellement, la procédure applicable en matière criminelle est la procédure correctionnelle. La juridiction criminelle est une cour criminelle jugeant avec le concours d'assesseurs. Ce groupe comprend la Nouvelle-Calédonie, l'Océanie, Madagascar, la Côte des Somalis et le Cameroun.

A la Nouvelle-Calédonie, l'application de la procédure correctionnelle résulte de l'article 88 du décret du 28 novembre 1886, confirmé par l'article 138 du décret du 7 avril 1928. Le décret de 1866 attribuait la juridiction criminelle à des commissions spéciales, remplacées, en vertu du décret du 27 mars 1870, par un tribunal criminel, devenu cour criminelle par le décret du 15 novembre 1893, puis cour d'assises en exécution de l'article 6 du décret du 5 août 1908 (2), qui a créé une chambre des mises en accusation, constituée aujourd'hui conformément à l'article 45 du décret du 7 avril 1928. Aux Nouvelles-Hébrides, l'article 1er de l'arrêté du haut-commissaire du 11 mars 1911, confirmant les textes précédents, institue également la procédure correctionnelle devant le tribunal criminel créé par l'article 3 du décret du 9 mai 1909. La chambre d'accusation de Nouméa fonctionne pour les Nouvelles-Hébrides (art. 8 du même décret).

En Océanie, le décret du 18 août 1868 a transporté les règles instituées pour la Nouvelle-Calédonie par le décret du 28 novembre 1866. La procédure correctionnelle est donc suivie devant le tribunal criminel. Les assesseurs, réglementés par le décret du 1er décembre 1902, avaient été supprimés par l'article 5 du décret du 14 novembre 1922, mais ils ont été rétablis par le décret du 18 mars 1927.

(1) V. le Code d'instruction criminelle, au tome 2 du Recueil général et méthodique de la législation et de la réglementation des colonies françaises de MM. Sol et Haranger.

(2) R. 1909, 1, 52.

A Madagascar, la procédure correctionnelle est suivie devant toutes les juridictions répressives, en vertu de l'article 26 du décret du 9 juin 1896, et notamment devant les quatre cours criminelles créées à Tananarive, Tamatave, Majunga et Diégo-Suarez par l'article 12 du même décret, auxquelles a été adjointe une chambre des mises en accusation par le décret du 9 mai 1909.

A la Côte des Somalis, l'application de la procédure correctionnelle résulte de l'article 18 du décret du 4 février 1904, dont les articles 15 à 17 organisent la cour criminelle.

Au Cameroun, l'usage de la procédure correctionnelle devant la cour criminelle résulte de l'article 17 du décret du 29 décembre 1922 (1).

Dans toutes ces colonies, sauf celles où une chambre des mises en accusation a été instituée, la cour criminelle, quelque nom qu'elle porte, est saisie directement par le procureur général ou procureur de la République, à qui les instructions criminelles sont communiquées aussitôt qu'elles sont terminées (2).

Colonies régies par des textes spéciaux. — Le 3e groupe de colonies comprend celles où la procédure pénale a été réglementée par un texte spécial. Ce sont, par ordre chronologique : Saint-Pierre-et-Miquelon, l'Indo-Chine et l'Afrique équatoriale.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, la procédure pénale a été organisée par les articles 88 à 105 de l'ordonnance du 26 juillet 1833, et par les décrets des 24 février 1891 et 21 mai 1896. La procédure, en matière correctionnelle, est celle de la métropole. Les affaires correctionnelles, attribuées d'abord en premier et dernier ressort au conseil d'appel, sont aujourd'hui de la compétence du tribunal de Saint-Pierre, sauf appel au conseil d'appel. Les affaires criminelles sont portées à un tribunal criminel composé du président et des membres du conseil d'appel, assistés de quatre assesseurs désignés par le sort sur une liste de notables. Le conseil d'appel remplit les fonctions de chambre d'accusation. Beaucoup d'articles du code d'instruction criminelle métropolitain sont rendus applicables à la colonie, notamment les articles 219 à 250, 268 à 270, 271 à 283, 291 à 335, 338 à 340, 353 à 356, 358 à 380, 465 à 478.

En Indo-Chine, la procédure pénale a été réglée avec détail par les décrets successifs d'organisation judiciaire. Elle l'est actuellement par le décret du 16 février 1921, modifié par décret du 15 juin 1923. La procédure de simple police et correctionnelle est réglée, sauf quelques modifications, par les dispositions du code métropolitain. En matière criminelle, lorsque les inculpés

(1) Un arrêté du commissaire de la République au Cameroun du 18 avril 1918 (R. 1922, 1, 398) y avait déclaré applicable le décret du 25 juillet 1907, rendu pour l'Afrique équatoriale (v. plus bas), qui attribue au gouverneur général le pouvoir de régler la procédure criminelle. Cet arrêté a été expressément maintenu en vigueur, sous le régime du décret du 29 décembre 1922, par un nouvel arrêté du 1er juin 1923 (R. 1925, 1, 248). Il est difficile d'admettre que ce maintien en vigueur ait pu avoir lieu autrement que sous réserve des dispositions contraires.

(2) Océanie : art. 85 et 87 du décret du 28 novembre 1866. Côte des Somalis : art. 17 du décret du 4 février 1907. Cameroun : art. 17 du décret du 29 décembre 1922

ou quelques-uns d'entre eux sont français ou assimilés, la compétence appartient aux cours criminelles de Saigon et de Hanoï, qui jugent suivant une procédure réglée par les articles 135 à 171 du décret de 1921. Chacune des cours d'appel de Saigon et de Hanoï est pourvue d'une chambre des mises en accusation, et la procédure est très analogue à celle du code métropolitain, dont beaucoup d'articles sont rendus applicables. Les cours criminelles jugent avec l'assistance d'assesseurs, dont le choix et le tirage au sort sont réglés en détail par les articles 8 et 24 du même décret.

En Afrique équatoriale, le décret du 28 septembre 1897 avait, par son article 23, appliqué en général la législation du Sénégal, mais la procédure était la procédure correctionnelle en matière criminelle, et la procédure de simple police en matière correctionnelle ou de police (art. 9 et 20). Depuis, l'article 19 du décret du 16 avril 1913 a délégué le pouvoir législatif, en ce qui concernait la matière correctionnelle, au gouverneur général, qui en a usé, par arrêtés du 11 mai 1914 (1), en déclarant applicable la procédure métropolitaine sous réserve des dispositions spéciales à la colonie, notamment, pour la Cour d'appel, des articles 5 et 19 du décret de 1913, concernant les formes de l'appel et la renonciation à comparaître devant la Cour, et pour les tribunaux correctionnels, des articles 20 et 27 du même décret. L'article 18 du même décret appliquait la procédure correctionnelle, sauf quelques modifications, devant la cour criminelle. Mais cet article a été modifié par l'article 2 du décret du 25 juillet 1917, qui déléguait au gouverneur général le pouvoir de régler la procédure devant la cour criminelle par arrêtés rendus en conseil de gouvernement, sur la proposition du procureur général, après avis de la Cour d'appel, et approuvés par décrets : disposition reproduite par le décret du 29 janvier 1927. L'article 38 du décret du 24 juillet 1930 dispose de même qu'en matière criminelle et correctionnelle, sauf ce qui est prévu à ce même décret, les formes de la procédure demeurent réglées par des arrêtés du gouverneur général pris en conseil de gouvernement. En principe, la procédure devant la cour criminelle est la procédure correctionnelle : mais sous réserve des modifications qui peuvent y être apportées pour tenir compte des nécessités locales. Les arrêtés du gouverneur général devront, dans les six mois de leur publication, être soumis à l'approbation par décret. Le décret du 14 juillet 1930 contient d'ailleurs, aux articles 39 à 57, toute une série de dispositions relatives à l'assistance d'un défenseur, au pouvoir discrétionnaire du président, aux peines des assesseurs défaillants, aux arrêts par défaut, à l'instruction et à l'action publique, à l'appel en matière correctionnelle, à la renonciation à comparaître devant la Cour, à la simplification de la procédure en matière de condamnation à l'amende, et à l'appel des jugements de simple police. Devant les juges de paix investis d'attributions correctionnelles, les nullités ne sont pas encourues de plein droit, et restent à l'appréciation du ministère public et, le cas échéant, de toute juridiction saisie.

(1) R. 1917, 1, 90.

Le décret du 14 septembre 1911 (1) a rendu applicable en Afrique équatoriale la loi du 26 février 1910, modifiant l'article 5 du code d'instruction criminelle (acquisition de la nationalité française par l'inculpé).

§ 189

Différences principales avec la procédure métropolitaine. — Il n'est pas possible d'entrer ici dans tout le détail de la procédure de simple police, correctionnelle et criminelle des diverses colonies. Mais il est essentiel de signaler les principales divergences d'avec la procédure métropolitaine.

Ministère public. — Le rôle du ministère public est souvent plus important que dans la métropole.

Dans beaucoup de colonies (2), c'est le procureur de la République qui décide seul, l'instruction terminée, s'il y a lieu à suivre, qui cite le prévenu devant le tribunal correctionnel, qui délivre un mandat de dépôt, qui prononce sur la liberté provisoire (3), rend des ordonnances de non-lieu (4), et procède même en personne à des actes d'instruction (5).

De même, le procureur général (ou le procureur de la République, s'il n'y a pas de cour d'appel), dans les mêmes colonies, saisit directement la cour criminelle (ou le tribunal criminel) de toutes les affaires de sa compétence, décide des poursuites, dresse l'acte d'accusation, autorise la mise en liberté provisoire, décerne les mandats de dépôt (6).

On peut se demander si l'acte par lequel le représentant du

---

(1) R. 1912, 1, 20.

(2) Pour le Cameroun : décret du 29 décembre 1922, art. 19. Pour Madagascar : décret du 28 décembre 1895, art. 12. Pour l'Océanie : décret du 9 juillet 1890, art. 18. En Nouvelle-Calédonie, le décret du 5 août 1908 (R. 1909, 1, 52), confirmé par l'article 135 du décret du 7 avril 1928 (R. 1928, 1, 469), n'a laissé subsister que le § 1er de l'article 85 du décret du 28 novembre 1866, aux termes duquel le tribunal correctionnel est saisi par le ministère public. — En Afrique équatoriale, dans le ressort des juridictions de première instance, le tribunal est saisi, en matière correctionnelle, conformément aux articles 130 et 160 du code d'instruction criminelle. Les juges de paix à compétence étendue et les juges de paix investis d'attributions correctionnelles qui ont procédé à l'instruction ordonnent eux-mêmes le renvoi devant la juridiction qu'ils président (art. 42 et 44 du décret du 30 juillet 1930).

(3) Cour criminelle du Congo, 1er avril 1909 (R. 1909, 3, 258).— V. aussi le décret du 22 octobre 1925 pour Saint-Pierre et Miquelon (R. 1926, 1, 222).

(4) Art. 26 du décret du 28 décembre 1895 pour Madagascar. — Cour criminelle de Tananarive, 23 mars 1907 (R. 1907, 3, 126).

(5) Crim. rej. 29 juin 1917 (R. 1917, 3, 244, Océanie) ; Crim. cass. 4 nov. 1922 (R. 1922, 3, 223, Madagascar).

(6) L'article 87 du décret du 28 décembre 1866, qui définissait les pouvoirs du procureur général de la Nouvelle-Calédonie en matière criminelle, a été abrogé par le décret du 5 août 1908 précité, qui a créé une chambre des mises en accusation (Cpr. les art. 45 et 46 du décret du 7 avril 1928). Il en est de même en Afrique équatoriale, où l'article 18 du décret du 16 avril 1913 a été abrogé par les articles 28 et 29 du décret du 30 juillet 1930, créant une chambre des mises en accusation, à Madagascar (décret du 9 mai 1909), et au Cameroun (décret du 15 juillet 1927). — En Indo-Chine, le procureur général a eu à l'origine le pouvoir d'instruire et de citer. Mais les formes de l'instruction y ont été depuis longtemps rendues applicables (textes actuels : art. 62 du décret du 17 mai 1895 pour la Cochinchine, 14 du décret du 1er décembre 1902 pour le Tonkin, 135 du décret du 16 février 1921).

ministère public renvoie un prévenu devant le juge qu'il estime compétent est un acte de poursuite ou un acte de juridiction. La question s'est présentée à diverses reprises devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a eu à déterminer la procédure à suivre lorsque le juge saisi se déclare incompétent. Si, en effet, le ministère public n'a fait qu'un acte de poursuite, il peut, soit se pourvoir contre le jugement d'incompétence par les voies de recours légales, soit y acquiescer, et poursuivre le prévenu devant un autre juge, d'ordre supérieur ou inférieur. Si au contraire, il a fait acte de juridiction, cet acte est assimilable à une ordonnance du juge d'instruction ou à un arrêt de la chambre des mises en accusation, et comme il est en contradiction avec le jugement ou l'arrêt d'incompétence, il en résulte une contrariété de décisions qui interrompt le cours de la justice et oblige à recourir à la procédure du règlement de juges, conformément à la jurisprudence constante de la Chambre criminelle (1). Les arrêts ont statué en sens divers, à raison même de la diversité des textes. En Indo-Chine et en Afrique occidentale, il a été jugé que l'acte du ministère public était un acte de juridiction (2). Cette qualification était justifiée par les textes alors en vigueur (3). En Afrique équatoriale, au contraire, avant le décret du 30 juillet 1930, la Chambre criminelle a décidé avec raison que le ministère public, en renvoyant devant le tribunal correctionnel, ne faisait qu'un acte de poursuite (4). La difficulté s'est reproduite pour

(1) V. notamment Crim. règl. 9 janv. 1926 (B. cr. 13, p. 23) ; 1er juin 1927 (B. cr. 144, p. 285) ; 4 avril 1928 (B. cr. 118, p. 238).

(2) Crim. règl. 8 février 1902 (R. 1902, 3, 85) ; 9 mai 1903 (R. 1903, 3, 164) ; 22 octobre 1914 (B. cr. 403, p. 729).

(3) Indo-Chine : — Décret du 17 mai 1889, art. 54 et 55, applicables au Tonkin en vertu de l'article 17 du décret du 18 février 1890, et maintenus en vigueur pour les indigènes par l'article 14 du décret du 1er décembre 1902 (R. 1903, 1, 63) : « le procureur général dresse l'acte d'accusation... rend une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel... rend une ordonnance de mise en liberté du prévenu ». Ces textes sont aujourd'hui abrogés par les articles 132, 135 et 141 du décret du 16 février 1921 (R. 1921, 1, 676) et par les articles 34 à 38 du code de procédure criminelle annamite pour le Tonkin (Ord. royale du 23 août 1921 et arrêté approbatif du 2 décembre 1921, mentionnés R. 1923, 1, 642). — Afrique occidentale : décret du 10 novembre 1903 (R. 1904, 1, 18), art. 39 : « S'il y a eu instruction préalable, le juge remet les pièces à l'officier du ministère public, qui statue sur la procédure » texte aujourd'hui remplacé par le décret du 16 novembre 1924 (R. 1925, 1, 32), dont l'article 37 reproduit la même formule, mais seulement en ce qui concerne l'instruction devant les tribunaux de 1re instance. Il en est autrement devant les juges de paix à compétence étendue (art. 39 et 40).

(4) Crim. rej. 10 févr. 1911 (R. 1911, 3, 135). — Décret du 17 mars 1903 (R. 1903, 1, 263), alors en vigueur, art. 22 : « En matière correctionnelle, les mesures propres à faciliter l'instruction des délits sont prises et ordonnées, sur plainte ou même d'office, dans les cas prévus par le code d'instruction criminelle métropolitain, par le procureur de la République de Libreville et celui de Brazzaville, lesquels peuvent décerner mandat. » La procédure était la même en matière criminelle. Il n'était dit nulle part que le ministère public statue sur la procédure. Le décret du 12 mai 1910 (R. 1911, 1, 489), art. 18, avait, en matière criminelle, expressément conféré au procureur général, les attributions de la chambre des mises en accusation (en matière correctionnelle, les juges de paix à compétence étendue cumulaient les fonctions de procureur de la République et de juge d'instruction). Cette assimilation, qui entraînait d'ailleurs des conséquences imprévues, avait disparu du texte de l'article 18 du décret du 16 avril 1913 (R. 1913, 1, 507). V. Crim. rej. 7 juill. 1923 (R. 1923,13,85).

le Cameroun, où le texte (1) est assez obscur, bien qu'il y soit dit, à l'article 37, qu'en matière correctionnelle le procureur de la République « statue sur la procédure » (2). La Chambre criminelle a cru devoir en conclure que, dans ce territoire, le procureur de la République ne fait qu'un acte de poursuite en renvoyant un prévenu devant le tribunal correctionnel (3).

L'attribution d'un pouvoir de juridiction au représentant du ministère public est certainement considérée aujourd'hui, par le législateur aussi bien que par la jurisprudence, comme une disposition anormale et contraire aux principes. L'interprétation en sens contraire des textes douteux est donc favorable (4).

En sens contraire, à raison de la dispersion des juridictions inférieures sur un territoire étendu, plusieurs décrets ont autorisé les juges d'instruction — qui sont souvent des juges de paix ou des fonctionnaires chargés de l'instruction — à se saisir d'office et sans réquisitions du ministère public (5).

Instruction préalable. — La loi du 8 décembre 1897, modifiant certaines règles de l'instruction préalable en matière de crimes et de délits, est applicable, aux termes de son article 14, aux Antilles et à la Réunion. Un décret du 18 décembre 1906 (6), pour l'Indo-Chine, un décret du 2 septembre 1907 (7), modifié par décret du 30 novembre 1928 (8), pour Madagascar, et des décrets du 18 février 1913 (9), pour l'Inde, du 25 janvier 1929 (10) pour la Nouvelle-Calédonie, du 29 septembre 1929 (11) pour la Guyane, du 15 juillet 1930 (12) pour l'Afrique occidentale, du 26 février 1931 (13) pour le Togo et le Cameroun, de la même date (14) pour l'île de Tahiti, ont édicté des dispositions analogues, mais sans reproduire la disposition de l'article 12 de la loi, qui édicte la peine de nullité contre l'inobservation de plusieurs de ses articles. La Chambre criminelle en a conclu que les dispositions du décret du 18 décembre 1906 n'ont pas de sanction (15).

---

(1) D. 15 juillet 1927 (R. 1927, 1, 764).

(2) Ce texte ne cadrait pas avec la disposition des articles 35 et 37 sur les attributions du ministère public en matière criminelle.

(3) Crim. rej. 5 janv. 1928 (R. 1929, 1, 19).

(4) L'article 66 de la loi du 9 mars 1928 a aboli, pour la justice militaire, cette confusion de pouvoirs qui y était traditionnelle. Cet acte législatif ne tardera vraisemblablement pas à exercer une influence sur tous les textes coloniaux.

(5) Par exemple, en Afrique équatoriale (D. du 24 juillet 1930, art. 44, 45 et 46) ; — en Afrique occidentale (D. 16 nov. 1924, art. 39, 40 et 41) ; — en Océanie (D. 9 juill. 1890, art. 18. V. Crim. rej. 29 juin 1917, R. 1917, 3, 244) ; — en Indo-Chine (D. 16 févr. 1921, art. 68).

(6) R. 1907, 1, 139.

(7) R. 1908, 1, 55.

(8) R. 1929, 1, 246.

(9) R. 1913, 1, 328. Modifié par décret du 30 septembre 1928 (R. 1929, 1, 56).

(10) R. 1929, 1, 346.

(11) R. 1930, 1, 66.

(12) R. 1930, 1, 59.

(13) R. 1931.

(14) R. 1931.

(15) Crim. rej. 21 avril 1910 (R. 1911, 3, 5) ; 2 mars 1916 (R. 1916, 3, 128); 24 avril 1921 (R. 1921, 3, 129).

Il faut en décider de même pour ceux des 2 septembre 1907 et 18 janvier 1913. Un décret du 13 mars 1911 (1) a étendu à toutes les autres colonies l'article 11 du décret de 1897, qui accorde à la cour d'assises le droit de statuer sur la liberté provisoire lorsqu'elle renvoie une affaire à une autre session. Les autres articles de cette loi n'ont été déclarés applicables à aucune colonie ; spécialement, l'article 9, relatif à l'assistance du conseil à l'instruction, est sans application à la Guyane (2).

La loi du 22 mars 1921, qui confère à la partie civile les droits attribués à l'inculpé par la loi du 8 décembre 1897, est applicable, par son article 2, aux Antilles et à la Réunion. Les dispositions en ont été adaptées à l'Indo-Chine et aux Etablissements de l'Inde par les décrets des 6 novembre 1927 et 30 septembre 1928, qui modifient celui du 12 février 1913 (3), et à la Guyane par le décret précité du 29 septembre 1929.

L'article 1er de la loi du 8 décembre 1897, qui interdit au juge d'instruction de siéger dans les affaires qu'il a instruites, n'a pas été reproduit par les décrets des 18 décembre 1906, 2 septembre 1907 et 18 février 1913, et ne s'applique par conséquent, ni à l'Indo-Chine (4), ni à Madagascar (5) ni à l'Inde (6). Mais, dans certaines colonies, la disposition de cet article 1er a été reproduite par des textes spéciaux : en Afrique occidentale, notamment, par l'article 2 § 2 du décret du 11 août 1899 (7). En Indo-Chine, l'article 44 du décret du 16 février 1921 porte que les magistrats qui ont procédé à l'instruction ou qui ont fait partie de la chambre d'accusation ne peuvent siéger à la cour criminelle. Partout où l'incompatibilité n'a pas été expressément décrétée, elle n'existe pas. Certains décrets reconnaissent même aux magistrats composant la juridiction de répression le droit de juger les affaires qu'ils ont instruites (8).

Flagrants délits. — La loi du 23 juin 1921, assurant la défense des inculpés aux audiences des flagrants délits des tribunaux correctionnels, a été rendue applicable aux colonies et pays de protectorat par décret du 16 septembre 1925 (9).

Simple police. — Dans beaucoup de colonies, les jugements de simple police ne sont pas susceptibles d'appel. C'était le cas pur l'Indo-Chine (10) avant le décret du 16 février 1921, dont l'article 88 a introduit dans la colonie les règles métropolitaines sur la détermination du ressort. C'est également ce qui résulte de l'article 5 du décret du 9 juin 1896, pour Madagascar. Il en

(1) R. 1911, 1, 365.
(2) Crim. rej. 30 oct. 1913 (R. 1914, 3, 313) ; 16 février 1917 (R. 1918, 3, 81).
(3) R. 1928, 1, 95 et R. 1929, 1, 56.
(4) Crim. rej. 2 mars 1906 (R. 1907, 3, 20).
(5) Crim. rej. 22 juill. 1909 (R. 1910, 3, 9).
(6) Crim. rej. 1er avril 1915 (R. 1919, 1, 125).
(7) Cour d'appel de l'Afrique occidentale 23 déc. 1910 (R. 1911, 3, 115).
(8) C'est ce qui résultait expressément, en Afrique équatoriale, de l'article 20 du décret du 16 avril 1913 (R. 1913, 1, 513), et implicitement aujourd'hui de l'article 44 du décret du 24 juillet 1930 (R. 1931, 1, 43).
(9) R. 1923, 1, 11.
(10) D. 25 juin 1879, art. 2. — Cour d'appel de l'Indo-Chine, 14 avril 1916 (R. 1916, 3, 196).

était de même de l'article 14 du décret du 16 avril 1913 pour l'Afrique équatoriale ; mais l'article 57 du décret du 24 juillet 1930 a ouvert l'appel devant la Cour, en cette matière, lorsque la condamnation excède cinq jours d'emprisonnement, ou 100 fr. d'amende et de réparations civiles.

Comme dans la métropole, le juge correctionnel saisi d'une contravention de police prononce en dernier ressort, lorsque le renvoi n'est pas demandé (1). Pour l'application de ce principe, doivent être considérées comme contraventions de simple police, aux termes de l'article 3 du décret du 6 mars 1877, les infractions aux arrêtés pris par les gouverneurs pour régler les matières d'administration et de police, et prononçant des peines allant jusqu'à quinze jours de prison et 100 fr. d'amende, lorsqu'ils ont d'ailleurs été convertis en décrets dans le délai prescrit (2). C'est ce qui résulte en terme exprès de l'article 17 du décret du 16 novembre 1924 pour l'Afrique occidentale (3), et de l'article 18 du décret du 24 juillet 1930 pour l'Afrique équatoriale.

En Afrique occidentale, l'article 47 du décret du 16 novembre 1924 a institué, en matière de simple police, lorsque la contravention n'est passible que d'une amende et qu'il n'y a pas de partie civile constituée, une procédure très simplifiée permettant au contrevenant d'acquitter l'amende sans jugement et sans frais.

En Afrique équatoriale, le décret du 24 juillet 1930 a reproduit la même disposition.

Renonciation à comparaître. — Le juge correctionnel se trouvant souvent à une très grande distance de la Cour d'appel, la faculté a été donnée au prévenu, dans plusieurs colonies, pour éviter le transport, de renoncer à comparaître en personne devant la Cour et de s'y faire représenter par un défenseur. En ce cas, l'arrêt est réputé contradictoire à son égard, qu'il soit représenté ou non. C'est ce qui résulte, pour l'Afrique occidentale, des articles 41 du décret du 10 novembre 1903 et 47 du décret du 16 novembre 1924 ; pour l'Afrique équatoriale, de l'article 55 du décret du 24 juillet 1930, et pour les Nouvelles-Hébrides, de l'article 16 de l'arrêté local du 11 mars 1911, approuvé par le décret du 10 décembre 1912 (4). En Afrique occidentale, le prévenu doit être interpellé par l'huissier, au moment de la citation devant la Cour, sur le point de savoir s'il réclame ou non sa comparution, et sa réponse est insérée sur l'original. Aux Nouvelles-Hébrides, le texte porte seulement que les prévenus ont la faculté de déclarer qu'ils renoncent à comparaître. Cette déclaration,

(1) Art. 192 du code d'instruction criminelle.

(2) Crim. rej. 31 oct. 1903 (R. 1904, 3, 96).

(3) Le décret du 24 juillet 1924 sur la santé publique en Afrique occidentale (R. 1924, 1, 616) a même confirmé la compétence du tribunal de simple police, au cas où la peine dépasse 15 jours de prison et 100 fr. d'amende, comme cela résulte du décret du 6 mai 1922 sur le même sujet (R. 1922, 1, 775). Aucune modification nouvelle ne résulte du décret du 27 septembre 1927 (R. 1927, 1, 763), qui a encore aggravé les pénalités (Cour d'appel de l'Afrique occidentale (Ch. d'annulation), 12 novembre 1927, R. 1928, 3, 118).

(4) Cour d'appel de Nouméa, 19 juill. 1920 (R. 1920, 3, 281).

n'étant assujettie à aucune forme, peut être induite des circonstances (1).

Rapport. — Lorsque la juridiction d'appel est composée d'un seul juge, la formalité du rapport, prescrite par les articles 209 et 210 du code d'instruction criminelle, est sans objet, même dans une colonie où ce code est applicable, et leur inobservation n'est point une cause de nullité (2).

Chambre des mises en accusation. — Les arrêts de la chambre des mises en accusation sont soumis aux mêmes règles que dans la métropole. Ils doivent notamment, contenir, à peine de nullité, l'exposé sommaire des faits qui font l'objet de l'accusation, et non pas seulement leur qualification légale. Ce principe mériterait à peine d'être énoncé ici s'il n'avait été nécessaire, par des cassations réitérées, de le rappeler aux juridictions de l'Indo-Chine (3). Par contre, le dernier § de l'article 1er de la loi du 28 avril 1919, qui décide que les arrêts de la chambre des mises en accusation sont rendus sur le rapport de l'un des conseillers, n'a pas d'application en Indo-Chine (4), ni, d'ailleurs, dans aucune colonie.

§ 190

Juridictions criminelles. — La procédure devant les cours d'assises proprement dites, c'est-à-dire celles qui siégent avec l'assistance de jurés en observant les formes du code d'instruction criminelle métropolitain, aux Antilles et à la Réunion, n'a donné lieu à aucune difficulté spéciale aux colonies.

L'incompatibilité prononcée par l'article 257 de ce code, qui interdit aux juges d'instruction et aux magistrats qui ont voté sur la mise en accusation de siéger à la cour d'assises, article rendu applicable aux Antilles et à la Réunion par la loi du 27 juillet 1880, ne s'applique pas au conseiller à la Cour qui a pris part à une décision du conseil du contentieux administratif portant règlement de juges (5), les incompatibilités étant de droit étroit et ne pouvant être étendues hors du texte précis de la loi.

La procédure devant les cours criminelles, ou les cour d'assises siégeant avec l'assistance d'assesseurs et assimilables aux cours criminelles (Guyane, Afrique occidentale et Nouvelle-Calédonie), a au contraire fait l'objet d'une très nombreuse jurisprudence.

Les dispositions de l'article 257 du code d'instruction criminelle, qui interdisent aux magistrats ayant fait partie de la chambre

(1) Un arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 19 août 1918 (R. 1919, 3, 68) a fait résulter cette déclaration du fait qu'à deux reprises, lors de la signification de l'appel du procureur général et lors de la citation devant la Cour, le prévenu n'avait pas fait connaître sa décision ou avait déclaré n'en avoir pris aucune. Il semble que la conclusion aurait dû être inverse.

(2) C'est ce qui a été jugé notamment pour l'Océanie, où le tribunal supérieur est composé d'un juge unique (Crim. rej. 2 août 1924, R. 1925, 1, 229).

(3) V. les nombreux arrêts de cassation mentionnés à la Table 1898-1910, vo Procédure criminelle, nos 64 et 68, et à la Table 1911-1920, *eod. vo*. nos 86 et 87.

(4) Crim. rej. 30 nov. 1923 (R. 1924, 3, 37).

(5) Crim. rej. 21 janv 1909 (R. 1909, 3, 75).

des mises en accusation de siéger à la cour d'assises, sont applicables aux colonies où ce code a été introduit, et ont été reproduites, notamment, pour l'Indo-Chine, par l'article 64 du décret du 17 mai 1895 et par l'article 44 du décret du 16 février 1921. Ces textes ne portent pas expressément que la règle qu'ils édictent doive être observée à peine de nullité : mais la Chambre criminelle a jugé que la sanction de nullité résultait des principes généraux, tout ce qui touche à l'organisation des juridictions étant d'ordre public (1).

Assesseurs. — Les cours criminelles, et les cours d'assisses qui peuvent leur être assimilées, siégent avec l'assistance d'assesseurs tirés au sort sur une liste de notables. Ce système était général et s'appliquait même aux Antilles et à la Réunion avant la loi du 27 juillet 1880, qui a introduit l'institution du jury dans ces colonies. Il avait été toutefois supprimé en Océanie par le décret du 14 novembre 1922, mais il a été rétabli par le décret du 18 mars 1927.

La liste des notables devant servir d'assesseurs est dressée tous les ans ou tous les six mois par le gouverneur en conseil d'administration ou par une commission spéciale (2). La formation de cette liste, comme celle du jury dans la métropole, est un acte exclusivement administratif, dont les irrégularités de forme ne sauraient constituer une cause de nullité ni un moyen de cassation contre l'arrêt (3).

La liste ne peut contenir que les noms de personnes remplissant certaines conditions d'âge, de nationalité, de jouissance des droits civils et politiques, certaines incompatibilités résultant en outre des fonctions judiciaires, de la qualité de ministre d'un culte ou de militaire en activité de service. Elles diffèrent d'ailleurs suivant les colonies (4). Les fonctionnaires publics, autres que les magistrats, ne sont pas exclus (5).

De même que pour les jurés de la métropole, il y a présomption légale que les personnes inscrites sur la liste des assesseurs sont capables de figurer sur cette liste, à moins que le contraire ne résulte des énonciations mêmes de leurs qualités, ou qu'une cause d'incapacité ne soit alléguée et établie (6). Il y a également présomption légale que la liste notifiée à l'accusé, sur laquelle le tirage a été effectué, a été dressée par le gouverneur (7).

La liste des assesseurs doit être notifiée à l'accusé. Cette notification est généralement prescrite par les décrets organiques : mais alors même qu'aucun texte ne l'ordonnerait, elle n'en devrait

(1) Crim. cass. 11 mai 1911 (R. 1911, 3, 251).

(2) Pour l'Indo-Chine, art. 12 du décret du 16 février 1921.

(3) Crim. rej. 29 janv. 1904 (R. 1904, 3, 77 et 80) ; 27 avril 1907 (R. 1907, 3, 205) ; 19 mars 1908 (R. 1908, 3, 154) ; 10 mai 1918 (R. 1918, 3, 196).

(4) Ainsi, la condition d'âge n'a pas été reproduite en Afrique équatoriale par les décrets des 17 mars 1903 (art. 17) et 16 avril 1913 (art. 7). — V. Crim. rej. 10 févr. 1911 (R. 1911, 3, 133).

(5) La disposition de l'article 3 de la loi du 21 novembre 1872 sur le jury n'a été ni déclarée applicable aux colonies, ni reproduite par un texte colonial en ce qui concerne les fonctionnaires. V. Crim. rej. 27 nov. 1908 (R. 1909, 3, 24).

(6) Crim. rej. 27 nov. 1908 précité.

(7) Crim. rej. 29 janv. 1904 précité.

pas moins être considérée comme une formalité substantielle dont l'omission entraîne la nullité (1), au moins partout où l'accusé a le droit de récusation. Il suffit toutefois, en ce cas, que la notification précède le tirage au sort. Plusieurs textes exigent qu'elle soit faite au plus tard la veille de ce tirage (2).

Dans les colonies où le droit de récusation n'existe pas, comme à Madagascar, et où aucun texte ne prescrit la notification de la liste, cette notification n'est pas nécessaire (3).

Le tirage au sort des assesseurs doit nécessairement avoir lieu en présence de l'accusé, de son défenseur et du ministère public (4). C'est là une règle qui tient à l'ordre public et qui doit être observée à peine de nullité, même lorsqu'elle n'est pas expressément imposée par les textes, comme à Madagascar (5). Mais la présence des notables parmi lesquels il est procédé au tirage au sort n'est pas indispensable, en l'absence d'une disposition expresse (6), disposition qui se rencontre d'ailleurs dans presque tous les décrets organiques (7).

A la différence de ce qui se passe dans la métropole pour le jury, le tirage au sort des assesseurs, dans beaucoup de colonies, a lieu non pour chaque affaire, mais pour toute la durée de la session (8). En Océanie et à Saint-Pierre-et-Miquelon, au contraire, le tirage au sort est spécial à chaque affaire (9). En Indo-Chine, il est procédé, sur la liste de 60 notables, à un premier tirage au sort de 16 assesseurs, appelés à composer la liste de session, et ensuite, pour chaque affaire, à un second tirage de 4 assesseurs (10). L'un et l'autre ont lieu en présence des accusés, de leurs conseils et du ministère public : le premier en chambre du conseil, le second en audience publique, et le droit de récusation ne s'exerce que lors du second.

---

(1) C'est le cas, notamment, pour l'Indo-Chine, où le décret du 17 mai 1895, non plus que celui du 16 février 1921, ne s'expliquent sur la notification de la liste des assesseurs. La nécessité de cette notification n'en est pas moins certaine (Crim. cass. 28 nov. 1901, R. 1902, 3, 16 ; 13 juin 1912, R. 1912, 3, 285 ; 2 juill. 1914, R. 1915, 3, 119).

(2) Par exemple à la Guyane (art. 385 de l'ordonnance du 10 mai 1829. V. Crim. cass. 30 oct. 1913, R. 1914, 3, 13) et en Afrique occidentale (art. 388 de l'ordonnance du 14 février 1838 pour le Sénégal qui n'a été abrogé ni modifié par aucun texte spécial. V. Crim. cass. 29 janv. 1903 (R. 1903, 1, 111) ; 11 janv. 1906 (R. 1906, 3, 77).

(3) Crim. rej. 25 juill. 1907 (R. 1907, 3, 227).

(4) V. les nombreux arrêts, v° Procédure criminelle, Table 1898-1920, n°s 180 à 190 ; Table 1911-1920, n°s 101 à 103. — La désignation d'un défenseur doit nécessairement précéder le tirage (Crim. cass. 25 juin 1925, R. 1926, 3, 98).

(5) Crim. cass. 16 nov. 1906 (R. 1907, 3, 42) 4 mai 1907 (*ibid.*, 3, 206).

(6) Pour Madagascar, Crim. rej. 14 mars 1907 (R. 1907, 3, 124) ; 10 janv. 1920 (R. 1921, 3, 29).

(7) V. D. 16 févr. 1921, art. 21, pour l'Indo-Chine.

(8) Afrique équatoriale : art. 18 du décret du 16 avril 1913 et 24 du décret du 24 juillet 1930, en Afrique occidentale : art. 388 de l'ordonnance du 14 février 1838, maintenu en vigueur par l'art. 28 du décret du 16 novembre 1924. — Inde : art. 399 du décret du 12 juin 1883. — Nouvelle-Calédonie : art. 5 du décret du 15 nov. 1893. — Nouvelles-Hébrides : décret du 14 mai 1930, art. 8. — Le décret du 9 juin 1896, pour Madagascar, et celui du 29 décembre 1922, pour le Cameroun, ne sont pas explicites.

(9) Art. 14 du décret du 18 mars 1927, et art. 18 et 19 du décret du 24 février 1891.

(10) Art. 16 à 22 du décret du 16 février 1921.

Lorsqu'il y a plusieurs accusés, l'article 21 du décret du 16 février 1921, pour l'Indo-Chine, règle l'exercice du droit de récusation, lorsque l'entente n'a pu s'établir ; la préférence est accordée à l'accusé du crime le plus grave, et, à défaut, se règle par la voie du sort. Dans le silence des textes, la même règle paraît devoir s'appliquer lorsqu'il est procédé au tirage d'assesseurs pour toute la session. En ce qui concerne les défenseurs, ils peuvent se faire représenter par un d'entre eux, qui exerce le droit de récusation au nom de tous (1).

L'accusé qui ne comprend pas le français doit être assisté d'un interprète lors du tirage au sort (2) ; toutefois, cette assistance n'est pas nécessaire lorsqu'il n'a pas le droit de récusation (3).

Le remplacement des assesseurs absents ou empêchés s'opère au moyen d'assesseurs supplémentaires ou d'un tirage au sort parmi les assesseurs qui résident dans la ville. A Madagascar, où le décret du 9 juin 1896 n'a rien prévu, il est procédé régulièrement par un nouveau tirage sur la liste générale (4). Le fait que l'assesseur qui se présente ne paraît pas être celui qui était porté sur la liste ne saurait équivaloir à une absence ou à un empêchement de ce dernier, l'assesseur porté sur la liste et notifié à l'accusé étant acquis à l'accusé et devant être régulièrement cité (5).

En Indo-Chine, le tirage au sort des 16 assesseurs qui doivent composer la liste de session est opéré sur une liste de 60 notables, à laquelle s'ajoute une liste supplémentaire de 10 notables, qui servent à compléter la première liste, par ordre d'inscription, pour remplacer les notables « décédés, absents de la colonie ou en état d'incapacité légale ». La Chambre criminelle, par arrêt du 30 novembre 1923 (6), a étendu ce mode de remplacement à tous les cas d'empêchement. Cette solution est très contestable. L'énumération est traditionnelle et limitative : et un précédent arrêt du 25 août 1910 (7) avait jugé que le tirage pouvait avoir lieu sur une liste réduite au dessous du nombre légal, pourvu que le droit de récusation ne fût pas atteint (8).

Les assesseurs sont astreints à prêter serment (9). Ce serment est prêté, soit une fois pour toutes, à l'ouverture de la session, lorsque les assesseurs sont désignés pour toute la durée de la session (10), soit dans chaque affaire, lorsque chaque affaire appelle un tirage spécial (11). Il est indispensable que le serment prêté soit rigoureusement identique au texte légal (12).

(1) Crim. rej. 1er sept. 1898 (R. 1899, 3, 142 et 143) ; 12 nov. 1903 (R. 1904, 3, 29).
(2) Crim. cass. 10 juill. 1913 (R. 1913, 3, 229) ; Crim. rej. 30 nov. 1923 (R. 1924, 3, 37).
(3) Crim. rej. 26 juin 1913 (R. 1913, 3, 287).
(4) Crim. rej. 4 févr. 1909 (R. 1909, 3, 77).
(5) Crim. cass. 22 déc. 1922 (R. 1922, 3, 225).
(6) R. 1924, 3, 37.
(7) R. 1911, 3, 16.
(8) V. pour le détail la note sous l'arrêt du 30 novembre 1923.
(9) Crim. cass. 3 avril 1925 (R. 1926, 3, 26), et le renvoi.
(10) Crim. rej. 22 oct. 1903 (R. 1904, 3, 21) ; 29 nov. 1918 (R. 1919, 3, 236).
(11) V. p. ex. l'article 158 du décret du 16 février 1921 pour l'Indo-Chine, qui distingue nettement entre le serment spécial à chaque affaire, en matière européenne, et le serment prêté au début de la session, en matière indigène. — Crim. rej. 18 nov. 1921 (R. 1921, 3, 254) ; 17 juill. 1924 (R. 1925, 3, 175).
(12) Crim. cass. 16 mai 1907 (R. 1907, 3, 232) ; 15 avril 1926 (R. 1926, 3, 180).

Procédure de jugement. — L'accusé doit être, comme dans la métropole, interrogé par le président de la cour criminelle et interpellé sur le choix d'un défenseur. C'est ce qui résulte, soit des dispositions du code d'instruction criminelle, là où il est applicable, soit des textes spéciaux. A défaut du texte, cette formalité n'est pas exigée lorsque la procédure devant la cour criminelle est la procédure correctionnelle, comme à Madagascar (1).

Pour la même raison, ne sont pas applicables à Madagascar l'article 311 du code d'instruction criminelle (avertissement au défenseur) et l'article 353 du même code (continuité des débats) (2).

Les règles relatives à la publicité des débats, à l'assistance d'un conseil, au pouvoir discrétionnaire du président, sont les mêmes que dans la métropole.

La formule du serment des témoins doit être rigoureusement conforme au texte légal. Dans les colonies où la procédure correctionnelle est suivie, ce texte est celui de l'article 155 du code d'instruction criminelle (3). En Indo-Chine, la formule de l'article 317 de ce code a été substituée, par l'article 161 du décret du 16 février 1921, à celle de l'article 98 du décret du 17 mai 1895 (4). Ce même article 161 a rendu applicable à l'Indo-Chine l'article 315 du même code, d'où il résulte que la notification à l'accusé de la liste des témoins est aujourd'hui une formalité substantielle (5). L'article 124 a encore rendu applicable l'article 79 du même code, concernant l'audition sans prestation de serment des mineurs de 15 ans, dont l'applicabilité à l'Indo-Chine ne résultait autrefois que d'une combinaison de textes (6).

Le président de la cour criminelle, après la clôture des débats, pose des questions qui sont résolues en chambre du conseil, avec la participation des assesseurs (7). La position de ces questions

(1) Crim. rej. 4 févr. 1909 (R. 1909, 3, 77).

(2) Crim. rej. 14 mars 1907 (R. 1907, 3, 124) ; 4 févr. 1909 (R. 1909, 3, 77).

(3) Crim. rej. 7 mars 1902 (R. 1902, 3, 52) ; 25 janv. 1912 (R. 1913, 3, 407) ; Crim. cass. 16 mars 1922 (R. 1922, 3, 84). — Dans ces mêmes colonies, la mention que les témoins ont prêté serment « conformément à la loi » est suffisante, le texte de la loi ne pouvant pas être douteux.

(4) Crim. cass. 8 déc. 1921 (R. 1921, 3, 253).

(5) Cette notification n'était pas exigée par l'article 96 du décret du 17 mai 1895. V. Crim. rej. 26 janv. 1906 (R. 1906, 3, 248).

(6) Art. 62 du décret du 17 mai 1895. V. Crim. cass. 11 mai 1911 (R. 1911, p. 251).

(7) La plupart des textes organiques s'expliquent sur la position des questions. A Madagascar, l'article 13 du décret du 13 juin 1896 porte seulement que les assesseurs ont voix délibérative « sur toutes les questions soumises à la Cour ». Même formule à l'article 15 du décret du 4 février 1904 (Côte des Somalis). En Océanie, les assesseurs n'ont voix délibérative que sur la « question » de culpabilité (art. 1er du décret du 1er déc. 1902 et 2 du décret du 18 mars 1927). En Nouvelle-Calédonie, la Cour criminelle statue sur les « questions » résultant de l'acte d'accusation ou des débats (art. 7 du décret du 15 nov. 1893). Les textes relatifs à l'Afrique équatoriale sont muets, en attendant les arrêtés que le gouverneur général est autorisé à prendre. Dans ces colonies, le terme « question » doit être pris au sens large, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'en la forme, il soit posé des questions précises, comme devant les cours d'assises, et qu'il y soit répondu par oui ou par non : les arrêts peuvent être rédigés comme les jugements correctionnels. Mais rien n'empêche que les cours criminelles ne procèdent par la position de questions, et ne motivent leur arrêt par renvoi à la réponse que ces questions ont reçues. V. sur ce point, plus loin, p. 479, note 15.

est assujettie à des règles moins strictes que dans la métropole. C'est ainsi que les questions peuvent être complexes, la loi du 13 mai 1836 n'ayant été étendue à aucune colonie autre que les Antilles et la Réunion (1). La mise en application, dans une colonie, des articles 337 à 339 du code d'instruction criminelle ne suffit pas à seule pour introduire la prohibition de la complexité (2). Dans beaucoup de colonies, d'ailleurs, ces articles n'ont été ni introduits ni reproduits (3).

Les circonstances atténuantes doivent, à peine de nullité, faire l'objet d'une question en Afrique occidentale (4), dans l'Inde (5), à la Guyane (6), en Indo-Chine (7), à Saint-Pierre-et-Miquelon (8), en Océanie (9),

La déclaration de culpabilité, et en général la réponse à toutes les questions posées, lorsqu'elle est contraire à l'accusé, et la déclaration sur les circonstances atténuantes, dans tous les cas, doivent être prises à la majorité et énoncer qu'elles l'ont été (10). Mais cette règle n'est applicable que dans les colonies qui suivent le code d'instruction criminelle ou un texte qui en reproduit les dispositions (11). Dans celles qui appliquent purement et simplement la procédure correctionnelle, aucune mention de majorité n'est exigée (12).

La majorité requise par la loi n'est pas toujours la majorité simple. En Afrique occidentale, la déclaration de culpabilité ne peut être prononcée qu'à la majorité de cinq voix sur sept : la majorité simple suffit pour la déclaration sur les circonstances

---

(1) Crim. rej. 17 juin 1915 (R. 1915, 3, 130).

(2) Crim. rej. 22 nov. 1923 (R. 1924, 3, 141) ; et 22 mai 1924 (R. 1925, 3, 173), qui maintiennent, en Indo-Chine, la jurisprudence de l'arrêt précédent, malgré l'extension des articles 337 à 339 du code d'instruction criminelle à la colonie par l'article 162 du décret du 16 février 1921, extension qui « n'innove rien en ce qui concerne la position des questions ».

(3) Afrique équatoriale : art. 18 du décret du 16 avril 1913 et 38 du décret du 24 juillet 1930 ; Côte des Somalis : art. 18 du décret du 4 février 1904 ; Inde : décret du 12 juin 1883, rendant applicable le code d'instruction criminelle avec omission de ces trois articles ; Madagascar : art. 26 du décret du 9 juin 1896 ; Nouvelle-Calédonie : art. 88 du décret du 28 nov. 1866, 7 du décret du 15 nov. 1893, et 6 du décret du 5 août 1908 ; Océanie : art. 36 du décret du 18 août 1868.

(4) Ordonnance du 11 février 1838, art. 337.

(5) D. 12 juin 1883, art. 341. Crim. cass. 14 mai 1914 (R. 1915, 3, 118).

(6) D. 16 déc. 1896, art. 30.

(7) D. 16 févr. 1921, art. 163. Crim. cass. 5 janv. 1900 (R. 1900, 3, 42) ; 20 sept. 1900 (*ibid.*, 111) ; 28 nov. 1901 (R. 1902, 3, 42) ; 9 avril 1914 (R. 1915, 3, 116).

(8) D. 24 févr. 1891, art. 29.

(9) D. 18 mars 1927, art. 2.

(10) Table 1911-1920, v° Procédure criminelle, n°s 75 à 78. Crim. cass. 5 juill. 1924 (R. 1925, 3, 174) ; 12 juin 1925 (R. 1926, 3, 96). — En ce qui concerne les circonstances atténuantes, Crim. cass. 9 avril 1914 (R. 1915, 3, 116) ; 14 mai 1914 (*ibid.*, 3, 118).

(11) Afrique équatoriale : D. 16 avril 1913, arr. 8, et 24 juillet 1930, art. 25. Afrique occidentale : Ord. du 14 févr. 1838, art. 344. Guyane : D. 16 déc. 1896, art. 30. Inde : D. 12 juin 1883, art. 347. Indo-Chine : D. 16 févr. 1921, art. 169. Côte des Somalis : D. 4 février 1904, art. 15. Nouvelle-Calédonie : D. 28 févr. 1882, art. 5. Océanie : D. 18 mars 1927, art. 2. Saint-Pierre et Miquelon : D. 24 février 1891, art. 32.

(12) Crim. rej. 10 janv. 1920 (R. 1921, 3, 29), pour Madagascar.

atténuantes (1). Dans l'Inde, la majorité simple est la règle, à ce point qu'il est interdit, à peine de nullité, d'exprimer le nombre de voix (2). Il en est de même à la Guyane (3). En Indo-Chine, en matière française, la déclaration de culpabilité est prononcée à la majorité de quatre voix sur sept (4).

En Nouvelle-Calédonie (5) et en Océanie, quatre voix (sur sept) sont nécessaires pour qu'il y ait condamnation (6). Il en est de même à Saint-Pierre-et-Miquelon (7).

A la Guyane, dans l'Inde, en Nouvelle-Calédonie, en Océanie et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les assesseurs n'ont voix que sur la question de culpabilité et les circonstances atténuantes (8). Les juges statuent seuls sur l'application de la peine et toutes les autres questions. En Indo-Chine, au contraire, les assesseurs prononcent avec les membres de la Cour sur l'application de la peine. Les incidents de droit et de procédure sont seuls réservés aux membres de la Cour (9). Il en est de même en Afrique équatoriale (10), en Afrique occidentale (11), à la Côte des Somalis (12) et à Madagascar (13).

Dans les colonies qui suivent la procédure correctionnelle, les arrêts de la cour criminelle sont généralement motivés (14). Mais ils le sont suffisamment lorsque la Cour à répondu à des questions formellement posées et qu'elle fonde sa décision sur la délibération qui répond à ces questions (15).

Les tarifs des frais de justice en matière criminelle, de police correctionnelle, de simple police et d'expertises médico-légales, ainsi que le taux des indemnités de transport et de séjour accordées aux magistrats et aux greffiers sur les fonds de justice criminelle, sont fixés, partout ailleurs qu'aux Antilles et à la Réunion,

---

(1) Ord. 14 févr. 1838, art. 344.
(2) D. 12 juin 1883, art. 347.
(3) D. 16 déc. 1896, art. 30.
(4) D. 16 févr. 1921, art. 169.
(5) D. 28 févr. 1882, art. 5.
(6) D. 18 mars 1927, art. 2.
(7) D. 24 février 1891, art. 32.
(8) V. les textes précités. Pour la Nouvelle-Calédonie, Crim. cass. 31 janv. 1902 (R. 1902, 3, 48).
(9) D. 16 févr. 1921, art. 167 et 168.
(10) D. 16 avril 1913, art. 8, et 24 juillet 1930, art. 25. V. Crim. cass. 29 janv. 1914 (R. 1914, 3, 89), rendu sous l'empire du décret du 12 mai 1910.
(11) Ord. 14 février 1838, art. 469.
(12) D. 4 février 1904, art. 15.
(13) 9 juin 1896, art. 13.
(14) Crim. cass. 14 août 1903 (R. 1904, 3, 28). rendu pour la Guinée sous l'empire du décret du 6 août 1902, aujourd'hui abrogé par celui du 10 novembre 1903 ; Crim. rej. 28 octobre 1905, (R. 1906, 3, 56), rendu pour le Congo sous l'empire du décret du 17 mars 1903, dont les dispositions ne diffèrent pas de celles du décret du 16 avril 1913 ; Crim. rej. 10 févr. 1911 (R. 1911, 3, 133), pour Madagascar ; Crim. cass. 26 février 1915 (R. 1915, 3, 25), pour la même colonie.
(15) Crim. rej. 17 avril 1913 (R. 1913, 3, 180), pour l'Océanie. La note sous cet arrêt doit être rectifiée en ce sens que la Cour criminelle a la faculté de procéder, soit par arrêt motivé comme un jugement correctionnel, soit par la position de questions.

par arrêtés des chefs des colonies pris en conseil privé, d'administration ou de gouvernement, en vertu du décret du 30 décembre 1928 (1).

SECTION VI.

Pourvoi en cassation.

§ 191

Antilles et Réunion. — Ouvertures. — Contrairement aux recours devant le Conseil d'Etat, qui sont de droit contre toutes les décisions des autorités et juridictions administratives (2), le pourvoi en cassation contre les décisions des cours et tribunaux judiciaires n'est ouvert qu'en vertu de textes précis. Là où ces textes n'existent pas, le pourvoi n'est pas recevable. C'est ainsi que la Chambre criminelle a rejeté comme irrecevables un pourvoi formé contre un jugement du tribunal correctionnel de Mayotte rendu sur appel du tribunal répressif spécial d'Anjouan (3), et un pourvoi formé, avant le décret du 16 février 1921, contre une décision de la commission mixte de Kouang-tchéou-Wan (4). Ces arrêts se fondent sur l'absence de toute texte ouvrant le pourvoi.

Pourtant, un arrêt du 15 novembre 1911 de la Chambre civile (5) a prononcé une cassation sur un pourvoi formé contre un jugement du tribunal provincial de Luang-Prabang, et posé en principe que « la voie de recours en cassation est ouverte pour violation de la loi française contre toutes les décisions émanant de tribunaux français, pourvu qu'elles soient en dernier ressort, et que cette règle s'étend, en principe, aux jugements rendus par les tribunaux français établis dans les pays de protectorat, et ne cesse d'y être applicable que lorsqu'il y a été dérogé par une disposition spéciale ». L'espèce était très favorable : le jugement cassé avait été rendu par un tribunal où la même personne (un assesseur indigène) figurait à la fois comme juge et comme partie. La Chambre civile a appliqué en l'espèce sa jurisprudence en matière métropolitaine (6). Mais, dans la métropole, le pourvoi est ouvert, en termes généraux, par l'article 2 de la loi du 27 novembre-1er décembre 1790, qui attribue au tribunal de cassation le pouvoir de prononcer « sur toutes les demandes en cassation contre

(1) R. 1929, 1, 188.
(2) V. Chap. VI, § 239.
(3) Crim. irrecev. 4 janv. 1913 (R. 1913, 3, 114).
(4) Crim. irrecev. 4 sept. 1913 (R. 1914, 3, 11).
(5) R. 1912, 3, 43.
(6) Civ. cass. 22 déc. 1852 (D. 53, 1, 95). Cet arrêt déclare recevable le pourvoi contre une décision en dernier ressort d'un conseil de prudhomme, faute d'un texte qui l'interdise

les jugements rendus en dernier ressort », à la seule exception des jugements des juges de paix (art. 4), exception supprimée depuis. Aux colonies, ou à l'organisation judiciaire résulte de textes spéciaux, il n'existe aucun texte général comparable à celui de la loi de 1790. L'absence de pourvoi y est donc la règle, et l'ouverture du pourvoi l'exception. Il est vrai de dire que l'exception emporte aujourd'hui presque toute la règle.

Il n'en a pas toujours été ainsi, et le pourvoi en cassation n'a été ouvert que lentement et successivement dans les diverses colonies.

A la Réunion, l'ordonnance du 30 septembre 1827 ouvrait le pourvoi contre les arrêts de la Cour royale rendus en matière civile (art. 42) et contre les jugements en dernier ressort rendus par les tribunaux en matière civile ou commerciale, ou sur appel des justices de paix (art. 27). Mais elle l'interdisait en matière pénale (art. 42), à la seule exception des pourvois formés par le procureur général à la Cour de cassation dans les termes des articles 441 et 442 du code d'instruction criminelle.

Aux Antilles, l'ordonnance du 24 septembre 1828 (art. 32 et 47) reproduisait les articles 27 et 42 de celle du 30 septembre 1827. Mais l'article 47 ouvrait aussi le pourvoi contre les arrêts rendus en matière correctionnelle, et l'article 48 contre les arrêts de la chambre des mises en accusation, mais dans l'intérêt de la loi seulement. L'ordonnance du 12 octobre 1928, appliquant aux Antilles le code d'instruction criminelle, ouvrait le pourvoi, non seulement contre les arrêts correctionnels, mais contre ceux de la cour d'assises. Les articles de ce code relatifs au pourvoi en ces matières ont été rendus applicables à la Réunion par décret du 7 juin 1862.

L'article 417 de l'ordonnance du 12 octobre 1928 a limité à un petit nombre les ouvertures à cassation. Le pourvoi, en matière pénale, ne peut être fondé que sur la violation ou omission des dispositions des articles 253 et 257 de cette ordonnance, sur la composition des cours d'assises ; 383 (1) sur les motifs d'incapacité des assesseurs ; 385 (2) sur la notification de la liste des assesseurs aux accusés ; 390 et 393 (3) sur l'exercice du droit de récusation ; 294 sur le choix d'un défenseur et, à défaut de choix, sur la nomination d'un défenseur d'office ; 317 sur le serment à exiger des témoins ; 332 sur la nomination ou le serment d'un interprète ; 344 sur la majorité nécessaire pour la déclaration de culpabilité et 369 sur l'insertion au jugement des termes de la loi pénale appliquée. Cette violation ou omission donnera lieu, sur la poursuite de la partie condamnée ou du ministère public, à la cassation de l'arrêt de condamnation et de ce qui l'a précédé à partir du plus ancien acte nul. L'article ajoute qu' « il en sera de même, tant dans les cas d'incompétence que lorsqu'il y aura

(1) A la Réunion, art. 385 de l'ordonnance du 19 décembre 1927, contenant le code d'instruction criminelle.

(2) 387 Réunion.

(3) 398 et 404 Réunion.

eu violation ou fausse application des lois pénales, ou violation des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 24 septembre 1828 (1) sur l'organisation judiciaire en ce qui concerne la publicité et l'obligation de motiver les arrêts ».

L'énumération qui précède les articles dont la violation donne ouverture à pourvoi doit être rectifiée en conséquence de la loi du 27 juillet 1880, qui a introduit le jury aux Antilles et à la Réunion. Tous les articles qui avaient trait aux assesseurs doivent être remplacés par les articles correspondants, concernant le jury, de cette loi ou du code d'instruction criminelle. Spécialement, à l'article 344, qui exigeait une majorité de cinq voix sur sept pour la déclaration de culpabilité, doit être substitué l'article 347 du code métropolitain, aux termes duquel la décision du jury se forme à la majorité, sans que le nombre de voix puisse être exprimé.

La Chambre criminelle a dû, par de nombreux arrêts, rappeler à l'observation des dispositions ci-dessus, soit en déclarant irrecevables des pourvois formés contre les arrêts des chambres de mise en accusation par d'autres que le procureur général dans l'intérêt de la loi (2), soit en rejetant les moyens fondés sur des articles de loi autres que ceux énumérés à l'article 417 (3).

Il suit de là cette conséquence assez singulière qu'aux Antilles

---

(1) 39 septembre 1927 Réunion.

(2) Crim. irrecev. 20 juill. 1855 (B. cr. 257, p. 414) ; 23 et 24 avril 1868 (*ibid.*, 109, p. 182, et 111, p. 184) ; 18 mai 1899, (R. 1899, 2, 124) ; 23 janv. 1909 (R. 1909, 3, 51) ; 21 mai 1909 (*ibid.*, 223) ; 15 août 1910 (R. 1910, 3, 277) ; 24 avril 1913 (R. 1913, 3, 203) ; 4 nov. 1920 (R. 1921, 3, 117) ; 16 mars 1922 (B. cr. 112, p. 181) ; 30 mars 1922 (B. cr. 134, p. 218).

(3) Ainsi le pourvoi ne peut être motivé, ni sur l'irrégularité résultant de ce qu'un assesseur ayant fait partie de la Cour d'assises qui a rendu un arrêt cassé a également fait partie de la Cour de renvoi (Crim. rej. 12 janv. 1860, B. cr. 10, p. 15) ; ni sur l'omission de l'avertissement prescrit par l'article 363 du code d'instruction criminelle (Crim. rej. 28 juill. 1864, B. cr. 200, p. 363 ; 12 juill. 1866, B. cr. 178, p. 289), ni sur le défaut d'insertion dans l'arrêt d'articles de loi autres que ceux qui prononcent la peine (Crim. rej. 28 juill. 1864 et 12 juill. 1866 précités), ni sur l'omission d'insertion au procès-verbal d'une réponse de l'accusé (Crim. rej. 5 déc. 1867, B. cr. 246, p. 404), ni sur ce qu'un arrêt de la chambre correctionnelle aurait été rendu sans être précédé d'un rapport (Crim. rej. 27 juill. 1878, B. cr. 173, p. 302), ni sur la remise aux jurés, contrairement à l'article 341 du code d'instruction criminelle, d'une pièce non communiquée à l'accusé (Crim. rej. 9 mars 1882, B. cr. 66, p. 101) ; ni sur la violation de la loi du 8 décembre 1897, par l'omission des avis prescrits par les articles 3 et 9 de cette loi (Crim. rej. 18 mai 1899, R. 1899, 2, 124) ; ni sur la violation de l'article 241 du code d'instruction criminelle et de l'irrégularité de l'acte d'accusation (Crim. rej. 1er févr. 1902, R. 1902, 2, 111 ; 22 févr. 1902, *ibid.*, 50); ni sur la violation des formalités prescrites par les articles 269, 270 et 319 du code d'instruction criminelle (Crim. rej. 18 déc. 1909, R. 1910, 3, 148) ; ni sur la violation de l'article 196 du même code (Crim. rej. 31 oct. 1912, R. 1913, 3, 113 ; 24 avril 1913, *ibid.*, 203) ; ni sur la violation des articles 394 et 408 (Crim. rej. 5 juill. 1918, R. 1919, 3, 98) ; ni sur ce que la contrainte par corps aurait été prononcée contre un condamné à la peine capitale (Crim. rej. 24 avril 1914, R. 1915, 3, 118); ni sur l'omission de diverses formalités ne rentrant pas dans l'énumération de l'article 417 (Crim. rej. 18 nov. 1921, R. 1922, 3, 83). — Dans beaucoup des espèces ci-dessus, le moyen aurait dû être rejeté en tous cas comme non fondé ou comme n'entraînant pas la cassation, et plusieurs arrêts l'ont laissé entendre : mais la question de recevabilité primait toutes les autres.

et à la Réunion le pourvoi en cassation ouvert est moins largement que dans les autres colonies.

La Cour de cassation admet pourtant qu'en certaines matières qui touchent à l'ordre public, telles, par exemple, que l'organisation des juridictions, le pourvoi est recevable malgré la limitation de l'article 417 (1). De même, elle interprète très largement l'énumération de cet article (2).

Toujours en matière pénale, le pourvoi en cassation contre les arrêts préparatoires et d'instruction n'est ouvert qu'après l'arrêt définitif. Cette règle s'applique notamment aux arrêts rendus sur la compétence (3). Il faut en conclure qu'en formant un pourvoi contre l'arrêt définitif, le demandeur attaque par cela même, et sans qu'il soit besoin d'une déclaration formelle, un arrêt précédent rendu sur la compétence, ainsi que tous arrêts préparatoires et d'instruction (4).

Les articles 441 et 442 de l'ordonnance du 12 octobre 1828 reproduisent les articles correspondants du code d'instruction criminelle métropolitain, à la seule différence que l'article 442 ne vise que les arrêts, à l'exclusion des jugements (5). Les recours pour excès de pouvoir, formés sur l'ordre du ministre de la justice, et les recours dans l'intérêt de la loi, en général, ne peuvent donc être formés que par le procureur général près la Cour de cassation (6). Ces articles ne visent que les recours en matière pénale ; aucun texte ne reproduit, ni l'article 80, ni l'article 88 de la loi du 27 ventose an VIII. Mais la Cour de cassation ne fait pas difficulté de recevoir les pourvois dans l'intérêt de la loi formés en vertu de ces articles, qu'elle considère comme ayant une application générale (7).

Conformément au code d'instruction criminelle métropolitain (art. 409), le ministère public est recevable à se pourvoir en cassation dans l'intérêt de la loi dans le cas d'acquittement de l'accusé (8). Mais le procureur général a de plus le droit, qui ne lui appartient pas dans la métropole, de se pourvoir en cassation dans l'intérêt

---

(1) Crim. cass. 24 oct. 1908 (R. 1909, 3, 47). Cet arrêt a cassé un arrêt de la Cour d'assises de la Réunion par un moyen relevé d'office et tiré de l'incapacité légale de l'un des jurés faisant partie de la liste sur laquelle le tirage avait été effectué.

(2) Crim. rej. 18 déc. 1909 (R. 1910, 3, 148). Cet arrêt déclare recevable un moyen tiré de ce que le jury aurait été à tort renvoyé dans la chambre des délibérations, pour la raison que ce moyen tendait à faire décider que la peine appliquée n'était pas conforme à la délibération du jury, et relevait par suite une violation de la loi pénale.

(3) Crim. irrecev. 12 févr. 1910 (R. 1911, 3, 2) ; 5 mars 1910 (R. 1910, 3, 142) ; 26 janv. 1912 (R. 1913, 3, 41).

(4) Crim. rej. 12 févr. 1910 précité.

(5) Les recours en annulation dans l'intérêt de la loi, contre les jugements, sont portés à la Cour d'appel (art. 44 de l'ordonnance du 30 septembre 1827 pour la Réunion, et 51 de l'ordonnance des 24 septembre 1828 pour les Antilles).

(6) Crim. irrecev. 19 janv. 1912 (R. 1912, 1, 108).

(7) Civ. cass. 19 juin 1837, D. R. v° Organisation des colonies, n° 550.

(8) Ord. 12 oct. 1828, art. 418.

de la loi contre les arrêts de la chambre des mises en accusation (1). Ce pourvoi, qui n'interrompt pas la procédure, ne peut être formé que dans les trois derniers des quatre cas énumérés à l'article 299 du code métropolitain (2). Il peut être formé aussi bien contre les arrêts de non-lieu que contre les arrêts de renvoi, le texte ne distinguant pas (3). Le droit de se pourvoir contre les arrêts de la chambre des mises en accusation n'appartient d'ailleurs ni au prévenu, ni à la partie civle, ni au ministère public (4).

L'article 2 du décret du 7 juin 1862, appliquant à la Réunion les articles du code d'instruction criminelle des Antilles relatifs au pourvoi en cassation, autorise la Chambre criminelle, en cas d'annulation d'un arrêt rendu par la Cour d'appel jugeant correctionnellement, à renvoyer le procès et les parties soit devant la même cour, composée d'autres juges, soit devant une autre cour, L'article 10 du décret du 27 juillet 1880 a également autorisé la Chambre criminelle, en cas de cassation d'un arrêt de cour d'assises des Antilles ou de la Réunion, à renvoyer le procès devant la même cour composée d'autres membres, et au besoin d'un ou deux membres du tribunal de l'arrondissement ou siège la cour.

Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi en cassation n'est pas ouvert en matière de simple police. Les jugements rendus en cette matière ne sont susceptibles que de recours en annulation devant la Cour d'appel (5).

Les délais du pourvoi en cassation ont été réglés par décrets des 2 juillet 1862, 8 janvier 1903 (6), 5 septembre 1922 (7) et 21 mai 1931 (8). Les deux premiers de ces décrets, et un décret de la même date que celui de 1931, règlent aussi la matière pour les autres colonies.

§ 192

Demandes en révision. — Règlements de juges. — Demandes en renvoi. — Par une disposition exceptionnelle, restée encore partiellement en vigueur, les demandes en révision, les règlements de juges et les demandes en renvoi pour suspicion légitime, en matière pénale, étaient portées, aux Antilles et à la Réunion, devant le conseil du contentieux administratif (9).

(1) Même ordonnance, art. 298 et 299. — Ce pourvoi ne peut être formé que dans l'intérêt de la loi (Crim. irrecev. 21 juin 1930, R. 1931, 3, 25). Le pourvoi conçu en termes généraux et absolus est irrecevable, alors même qu'il aurait été ultérieurement restreint, par mémoire, à l'intérêt de la loi (Crim. irrecev. 5 août 1910, R. 1910, 3, 275).

(2) Le cas d'incompétence est supprimé.

(3) Crim. cass. 2 août 1839, B. cr. 254, p. 395.

(4) Crim. irrecev. 16 juin 1911, (R. 1912, 3, 8).

(5) Crim. irrecev. 3 mars 1900 (R. 1900, 1, 43) ; 1er février 1923 (R. 1923, 1, 39) ; 23 février 1929 (R. 1930, 1, 147).

(6) R. 1903, 1, 84

(7) R. 1923, 1, 9.

(8) R. 1931.

(9) Ord. 19 déc. 1827 et 12 oct. 1828, art. 443 et suiv. 525 et suiv., 542 et suiv. Crim. irrecev. 26 juin et 9 sept. 1909 (R. 1909, 3, 233, et 1910, 3, 96). Ces attributions sont étrangères à la matière civile : V. Req. règl. 14 févr. 1905 (R. 1905, 3, 85). La compétence du conseil du contentieux en matière de règlement de juges ne saurait d'ailleurs, par la force des choses, s'étendre au cas de conflit entre deux juridictions dont l'une est située hors de la colonie.

Cette triple attribution du conseil du contentieux avait été maintenue intentionnellement lors de la révision de la procédure administrative par le décret du 5 août 1881, leur modification ou suppression ayant été réservée pour la révision du code d'instruction criminelle, qui n'a pas encore eu lieu (1).

La loi du 16 avril 1928 (2) a rendu applicable aux trois colonies le chapitre 2 du titre V du code d'instruction criminelle métropolitain. Les demandes en renvoi sont donc portées devant la Cour de cassation, comme dans la métropole. Le conseil du contentieux administratif ne reste plus compétent que pour les demandes en révision et les règlements de juges.

Le jugements des conflits d'attribution, qui avait été attribué au conseil du contentieux administratif par le § 1er des articles 160 et 176 des ordonnances des 21 août 1825 et 9 février 1827, a été reporté au Tribunal des conflits par l'article 4 du décret du 5 août 1881.

Les décisions du conseil du contentieux, dans les matières exceptionnellement réservées à sa compétence, ne sont pas susceptibles de recours en cassation, par la double raison que le conseil y fait office de Cour de cassation, et que le pourvoi est interdit par trois articles formels (3). Ces décisions ne peuvent non plus être déférées au Conseil d'État, le conseil du contentieux y faisant office d'autorité de l'ordre judiciaire.

La procédure est écrite, et réglée exclusivement par le code d'instruction criminelle colonial (4).

§ 193

Recours en annulation. — Outre le recours en cassation, les ordonnances des 30 septembre 1827 (art. 43 et 44) et 24 septembre 1828 (art. 50 et 51) ont ouvert un recours devant la Cour d'appel sous le nom de recours en annulation contre les jugements rendus en dernier ressort par les justices de paix en matière civile et commerciale, les jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux de simple police et les jugements rendus sur appel de simple police (5). Le principe est développé en matière civile par le code de procédure colonial (art. 85 à 107 de l'ordonnance du 26 décembre 1827, pour la Réunion, 89 à 111 de l'ordonnance du 19 octobre 1828 pour les Antilles) et en matière pénale par le code d'instruction criminelle spécial aux trois colonies (art. 407

(1) Instructions ministérielles du 28 octobre 1881.

(2) R. 1928, 1, 420.

(3) Ord. précitées, art. 446, 550, 551. — Il est singulier que l'arrêt de la Chambre criminelle précité du 9 septembre 1909 ait cru devoir invoquer l'analogie pour étendre à la matière des demandes en renvoi l'interdiction du pourvoi en cassation prononcée par l'article 540 en matière de règlements de juges, alors que l'article 551 prononce cette extension en termes exprès.

(4) V. les articles des ordonnances cités note 1. — Conseil du cont. adm. de la Martinique, 19 juin 1909 (R. 1910, 3, 99).

(5) Il en est de même des jugements rendus par le tribunal correctionnel en matière de simple police. V. Crim. irrecev. 5 février 1915 (R. 1916, 3, 180), rendu pour la Guyane, mais par des motifs qui s'appliquent nécessairement aux Antilles.

à 439 de l'ordonnance du 19 décembre 1827 pour la Réunion, et de l'ordonnance du 12 octobre 1828 pour les Antilles), qui ont organisé la procédure spéciale à ce recours.

Le recours en annulation ne pouvait être formé, en matière civile ou commerciale, que pour incompétence ou excès de pouvoir. Le décret du 31 décembre 1919 (1), rendu à la suite de la loi du 22 décembre 1915, relative au pourvoi en cassation dans la métropole, contre les jugements des juges de paix, a jouté la violation de la loi aux ouvertures à annulation en cette matière. Contre les jugements de police, le recours en annulation peut être motivé sur l'incompétence, l'excès de pouvoir ou la violation de la loi.

Ce recours est ouvert, en matière civile et commerciale, aux parties ; en matière de simple police, aux parties et au ministre public. Le procureur général peut, en outre, se pourvoir en annulation dans l'intérêt de la loi (2)

Le sénatus-consulte du 3 mai 1856, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique aux Antilles et à la Réunion, a ouvert le recours en annulation contre le jugement d'expropriation (art. 20), pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme, et contre la décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur (art. 42) pour violation d'articles déterminés du sénatus-consulte, correspondant exactement aux articles visés par l'article 42 de la loi du 3 mai 1841.

En matière civile et commerciale, lorsque l'annulation est prononcée pour incompétence, la Cour d'appel prononce par voie de règlement de juges, et renvoie l'affaire devant les juges qui doivent en connaître, pour être statué sur le fond seulement (3). Si l'annulation est prononcée pour excès de pouvoir, la Cour annule la décision attaquée, et, s'il y a lieu, les actes d'instruction, et renvoie l'affaire devant un tribunal de paix limitrophe, lequel doit se renfermer strictement dans les limites résultant de l'arrêt d'annulation. En ce qui concerne l'annulation pour violation de la loi, le décret du 31 décembre 1919 est muet. Rien n'oblige donc le juge de renvoi à se conformer, sur le point de droit, à l'arrêt d'annulation, même en cas de second renvoi, aucune disposition n'ayant reproduit, en cette matière, l'article 2 de la loi du 1er avril 1837.

En matière de simple police, le renvoi est soumis à des règles semblables aux dispositions de l'article 429 du code d'instruction criminelle métropolitain (4).

§ 194

Autres colonies. — Guyane. — A la Guyane, le pourvoi en cassation est ouvert, en matière civile et commerciale, contre

(1) R. 1920, 1, 267.

(2) Art. 44 de l'ordonnance du 30 septembre 1827 et 51 de l'ordonnance du 28 septembre 1828 ; art. 408 du code d'instruction criminelle (Réunion et Antilles).

(3) Code de procédure civile, art. 104 (Réunion), 108 (Antilles).

(4) Code d'instruction criminelle, art. 428 (Réunion).

tous les arrêts et jugements en dernier ressort (1). En matière pénale, le pourvoi est ouvert, comme aux Antilles, contre les arrêts correctionnels et contre les arrêts de la cour d'assises, mais seulement, en ce qui concerne les derniers, par les moyens énumérés à l'article 417 du code d'instruction criminelle spécial à la colonie (2). Comme aux Antilles, la limitation de ces moyens doit être interprétée largement (3). En ce qui concerne les arrêts de la chambre des mises en accusation, l'article 41 de l'ordonnance du 21 décembre 1828 ne permettait le pourvoi, comme aux Antilles, que dans l'intérêt de la loi : mais le décret du 16 décembre 1896 a introduit dans la colonie, par son article 19, le principe, reproduit à peu près par tous les décrets organiques, portant que le recours en cassation contre les arrêts préparatoires ou d'instruction n'est ouvert qu'après l'arrêt de condamnation, et que les moyens de cassation contre les actes de procédure et contre l'arrêt de renvoi peuvent être invoqués sur le pourvoi contre l'arrêt de condamnation, l'annulation portant, s'il y a lieu, sur toute la procédure depuis et y compris le premier acte nul.

Les recours pour excès de pouvoir et les pourvois dans l'intérêt de la loi sont réglés comme aux Antilles.

En cas de cassation, en matière civile ou pénale, l'affaire peut être renvoyée devant la même cour composée d'autres juges. A défaut d'un nombre suffisant de juges n'ayant pas connu de l'affaire, le président y pourvoit en appelant des magistrats honoraires, des membres du tribunal de 1re instance, le juge de paix, et à leur défaut des avocats ou avoués dans l'ordre d'inscription au tableau (4).

La compétence du conseil du contentieux administratif, en matière de demandes en révision, de règlements de juges et de demandes en renvoi, était attribuée à la Guyane au conseil privé, par l'ordonnance du 10 mai 1829, dans les mêmes termes qu'aux Antilles. Comme aux Antilles et à la Réunion, les demandes en renvoi sont désormais portées devant la Cour de cassation, en vertu du décret du 28 septembre 1828, applicable à toutes les colonies (5). Les conflits d'attribution sont jugés par le Tribunal des conflits par application du décret du 7 septembre 1881, également applicable à toutes les colonies autres que les Antilles et la Réunion.

Le recours en annulation est organisé comme aux Antilles (6), et un décret du 27 août 1919 a étendu à la violation de la loi les ouvertures à annulation contre les jugements des juges de paix,

(1) Ordonnance du 21 décembre 1828, art. 25. —

(2) Même ordonnance, art. 40 et 61. — Crim. rej. 26 mai 1911 (R. 1912,3, 153); 25 oct. 1917 (R. 1918, 3, 88).

(3) Ainsi elle s'étend aux textes visés par les articles du code d'instruction criminelle colonial (Crim. cass. 21 juin 1919, R. 1920, 3, 131) et à tout ce qui touche aux droits de la défense (Crim. rej. 25 oct. 1917, précité) ou à la composition des juridictions (Crim. 17 nov. 1923, R. 1924, 3, 31).

(4) D. 16 déc. 1896, art. 38.

(5) R. 1929, 1, 39.

(6) D. 16 déc. 1896, art. 15.

comme le décret du 31 décembre 1919 l'a fait pour les Antilles (1). Le décret du 22 mai 1921 sur l'expropriation à la Guyane a reproduit les dispositions du sénatus-consulte du 3 mai 1856 sur le recours en annulation contre le jugement d'expropriation et contre la décision du jury.

Inde. — Dans les Etablissements de l'Inde, le pourvoi en cassation a été longtemps restreint, comme à la Réunion, à la matière civile (2). L'article 416 du décret du 12 juin 1883, qui a rendu le code d'instruction criminelle métropolitain applicable dans la colonie, a ouvert le pourvoi en matière criminelle, correctionnelle et de police contre les arrêts ou jugements en dernier ressort rendus par la Cour et les tribunaux de 1re instance, dans les formes et suivant les règles prescrites par la législation de la métropole. Tout ce qui concerne les règles du pourvoi, le pourvoi dans l'intérêt de la loi, et le déféré de l'article 441 C.I.cr., suit donc les règles métropolitaines. L'article 429 autorise la Cour de cassation, en cas d'annulation d'un arrêt de la Cour d'appel ou d'une cour criminelle, à renvoyer devant la même juridiction composée d'autres juges, dont le nombre est complété, s'il y a lieu, par le président, comme à la Guyane, avec adjonction même de membres des autres tribunaux de 1re instance.

Les demandes en révision, les règlements de juges et les demandes en renvoi suivent les règles métropolitaines.

Le recours en annulation, en matière civile, contre les jugements des juges de paix, ne pouvait, aux termes de l'ordonnance organique du 7 février 1842 (art. 69 et 70) être exercé que par le procureur général, dans l'intérêt de la loi, ou pour excès de pouvoir par le gouverneur. Mais le décret du 27 août 1919 (3) a ouvert ce recours aux parties, aussi bien contre les décisions des justices de paix ordinaires que contre celles des justices de paix à compétence étendue, pour incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi. Ce même décret détermine la procédure du recours. En matière pénale, les articles 407 et suivants du décret du 12 juin 1883 ouvrent le recours en annulation contre les jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux de simple police, et en règlent la procédure. Cette voie est ouverte aux parties et au ministère public (4).

Le sénatus-consulte du 3 mai 1856 sur l'expropriation aux Antilles et à la Réunion ayant été rendu applicable aux Etablis-

(1) R. 1920, 1, 27. — Un arrêt de la Chambre criminelle du 5 février 1915 (R. 1916 3, 180), conforme à un précédent du 11 décembre 1909 (R. 1910, 3, 38), rendu pour la Nouvelle-Calédonie, a déclaré irrecevable un pourvoi formé contre le tribunal correctionnel rendu en premier et dernier ressort en matière de simple police.

(2) Ord. 7 févr. 1842, art. 72 et 73. Le pourvoi est ouvert « conformément à la législation de la métropole » contre les arrêts et jugements en dernier ressort de le Cour et des tribunaux de 1re instance.

(3) R. 1920, 1, 29.

(4) Il semble résulter des termes mêmes de l'article 416 du décret du 12 juin 1883, cités plus haut, que les jugements rendus en matière de simple police par les tribunaux correctionnels, en premier et dernier ressort, sont susceptibles de pourvoi en cassation et non de recours en annulation, à l'inverse de ce qui a été jugé pour la Guyane. — Par contre, les jugements rendus en matière de simple police par les

sements de l'Inde par décret du 14 septembre 1880, le recours en annulation contre le jugement d'expropriation et la décision du jury est ouvert, dans les Etablissements, de la même manière que dans les colonies régies par le sénatus-consulte.

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, les articles 38 et 128 de l'ordonnance du 26 juillet 1833 ouvrent le pourvoi en cassation contre tous les arrêts rendus par le conseil d'appel (aujourd'hui tribunal supérieur d'appel) en matière civile ou commerciale dans les mêmes conditions qu'à la métropole (1). Les articles 38 et 130 ouvrent le pourvoi contre les arrêts du même conseil rendus en matière criminelle ou correctionnelle également dans les conditions du code d'instruction criminelle métropolitain (2). Les articles 441 et 442 de ce code sont applicables avec cette modification qu'il n'en peut être fait usage que sur la demande du Ministre des colonies adressée au Ministre de la justice (3).

Le recours en annulation est ouvert contre les jugments des juges de paix, en matière civile ou de simple police, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (4). La procédure de ce recours est réglée par les articles 106 à 127 de l'ordonnance de 1833.

Les articles 20 et 42 du décret du 6 juin 1863 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique reproduisent les articles correspondants du sénatus-consulte du 3 mai 1856.

Océanie. — En Océanie, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon, le pourvoi en cassation n'est ouvert, en matière civile, commerciale et pénale, que contre les arrêts du tribunal supérieur (5). Les décisions en dernier ressort, des juridictions inférieures, et notamment du tribunal de 1re instance et du tribunal de commerce de Papeete, ne peuvent être frappées que de recours en annulation. Le moyen de violation de la loi a été autorisé par le décret du 27 août 1919 (6). Les articles 20 et 46 du décret du 18 août 1890, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, reproduisant les dispositions du sénatus-consulte de 1856 sur le recours en annulation.

---

juges de paix à compétence étendue sont susceptibles de recours en annulation, alors même que le juge qui les a rendus joindrait à sa compétence de cette matière celle de juge correctionnel (Cour d'appel de Pondichéry (Chambre d'annulation), 8 avril 1916, R. 1916, 3, 193).

(1) L'article 128 ne parle pas des jugements rendus en dernier ressort par le tribunal de 1re instance, qui ne sont pas non plus susceptibles de recours en annulation.

(2) En ce qui concerne les formes et la transmission de pourvoi, les articles 131, 132 et 133 de l'ordonnance ont été modifiés par décret du 5 novembre 1909 (R. 1910, 1, 101.).

(3) Ordonnance du 26 juillet 1833, art. 135.

(4) Même ordonnance, art. 39, 40, 106 et 120. Le moyen de violation de la loi, en matière civile et commerciale, a été introduit par le décret du 27 août 1919 (R. 1920, 1, 28).

(5) Art. 10 du décret du 1er juillet 1880.

(6) R. 1920, 1, 27.

Afrique occidentale et Togo. — En Afrique occidentale, le pourvoi en cassation est également restreint aux arrêts de la Cour d'appel, en toute matière, et encore à l'exception des arrêts rendus par cette cour comme chambre d'homologation (1). Une seconde exception, en matière d'immatriculation, résulte de l'article 90 du décret du 24 juillet 1907 (2), qui n'ouvre le pourvoi qu'au ministère public ; mais ce pourvoi peut être formé aussi bien contre les jugements des tribunaux que contre les arrêts de la Cour d'appel. — Le pourvoi est soumis à toutes les dispositions de la législation métropolitaine (3). Toutefois, les arrêts de la chambre des mises en accusation sne sont pas susceptibles de pourvoi, et les moyens de cassation contre les actes de procédure et l'arrêt de renvoi peuvent être invoqués sur le pourvoi contre l'arrêt de condamnation (4).

Les jugements rendus en toute matière par les tribunaux de 1re instance et les justices de paix à compétence ordinaire ou étendue peuvent être attaqués devant la Cour d'appel par la voie de l'annulation, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (5). La procédure en matière d'annulation est fixée par le décret du 25 juillet 1914 (6). Les articles 20 et 46 du décret du 15 février 1880 sur l'expropriation reproduisaient les dispositions du sénatus-consulte de 1856 : mais le nouveau décret du 25 novembre 1930 (7) a appliqué à la procédure d'expropriation les règles du droit commun.

La législation de l'Afrique occidentale, en matière judiciaire, est applicable au Togo (8).

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, le pourvoi en cassation, ouvert très largement par l'article 31 du décret du 16 avril 1913 contre les décisions en dernier ressort rendues en toutes matières par la Cour d'appel et les tribunaux français, y compris les justices de paix à compétence ordinaire ou étendue, pour les causes prévues par la législation française, avait été restreint, par l'article 60 du décret du 24 juillet 1930, aux arrêts de la Cour d'appel et de la cour criminelle, sauf les cas où la Cour d'appel statue comme cour d'annulation ou comme chambre d'ho-

(1) Art. 37 du décret du 10 novembre 1903 (R. 1904, 1, 18). Cet article excepte également les arrêts rendus par la Cour d'appel comme cour d'annulation, ce qui est le droit commun dans toutes les colonies. V. Crim. irrecev. 10 mars 1905 (R. 1905, 3, 96).

(2) R. 1907, 1, 7. — La légalité de cette disposition, d'ailleurs difficilement contestable, a été reconnue par arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale des 31 mai 1918 (R. 1919, 3, 31).

(3) Art. 37 précité du décret du 10 novembre 1903.

(4) Art. 9 du décret du 11 août 1899 (R. 1900, 1, 47), maintenu en vigueur par l'article 45 du décret du 10 novembre 1903. V. Crim. cass. 29 déc. 1910, R. 1911, 3, 73.

(5) Art. 7 du décret du 16 novembre 1924 (R. 1925, 1, 32).

(6) R. 1916, 1, 179. — La non recevabilité du pourvoi en cassation, en matière de simple police, a fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour de cassation (Crim. irrecev. 3 févr. 1912, R. 1913, 3, 77 ; 17 févr. 1916, R. 1916, 3, 127).

(7) R. 1931. — V. le chapitre sur la propriété.

(8) Décret du 8 août 1920 (R. 1921, 1, 173), art. 3. — Décret du 22 mai 1924 (R. 1924, 1, 453), art. 1er.

mologation. Mais le décret du 31 mai 1931 a ouvert le pourvoi contre tous arrêts ou jugements rendus en dernier ressort, à l'exception de ceux qui sont sujets au recours en annulation. Toutefois, le pourvoi contre les jugements ou arrêts interlocutoires ou préparatoires n'est ouvert qu'après le jugement ou l'arrêt solutionnant définitivement la poursuite. Les moyens de cassation contre les actes de procédure et contre les arrêts d'avant dire droit peuvent invoqués sur le pourvoi contre l'arrêt sur le fond.

Les décisions en matière d'immatriculation ne sont pas susceptibles de pourvoi en cassation (1). Il en est de même des jugements d'expropriation et des décisions sur l'indemnité qui tiennent place de la déclaration du jury (2). Ces jugements et décisions ne peuvent être frappés que de recours en annulation devant la Cour d'appel pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi.

L'article 6 du décret du 24 juillet 1930, modifié par le décret du 31 mai 1931, a introduit dans la colonie le recours en annulation, devant la Cour d'appel, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, contre les jugements rendus sur appel des justices de paix par les tribunaux de première instance et les justices de paix à compétence étendue en matière civile et commerciale et en matière de simple police, contre ceux rendus directement par ces mêmes tribunaux dans les matières civiles, commerciales ou de simple police qui sont de la compétence des juges de paix ordinaires, enfin contre les décisions en dernier ressort des juges de paix en ces mêmes matières, et contre les décisions des juges de paix en toute matière (3).

Cameroun. — Au Cameroun, l'article 48 des décrets des 3 mai et 15 juillet 1927 (4) édicte des dispositions identiques à celles qui ont cours en Afrique équatoriale (5). Le recours en annulation, en matière d'expropriation, y est réglé comme en Afrique équatoriale par les articles 15 et 23 du décret du 10 juillet 1922 (6).

Côte des Somalis. — A la Côte des Somalis, où il n'existe qu'un tribunal de 1re instance et un tribunal supérieur d'appel, les arrêts de tribunal supérieur, en toute matière, sont susceptibles de recours en cassation conformément à la législation métropolitaine (7). Il en est de même des arrêts de la cour criminelle,

---

(1) Art. 25 du décret du 28 mars 1899 (R. 1899, 1, 158).

(2) Art. 17 et 25 du décret du 8 août 1917 (R. 1917, 1, 746).

(3) La procédure de ce recours a été réglée par arrêté du gouverneur général du 27 septembre 1930 (R. 1931, 1, 130).

(4) R. 1927, p. 508 et 764.

(5) C'est-à-dire que le pourvoi en cassation, en matière pénale, n'est ouvert qu'après la décision « réglant définitivement la poursuite ». Ainsi est irrecevable le pourvoi formé contre un jugement du tribunal de Douala, statuant comme chambre d'accusation, rejetant des conclusions du procureur de la République tendant à un supplément d'information (Crim. irrecev. 5 janv. 1928, R. 1928, 3, 215).

(6) R. 1923, p. 446.

(7) Art. 14 du décret du 4 février 1904.

lesquels sont rendus comme en matière correctionnelle (1). Les décisions rendues en dernier ressort, en toute matière, par le tribunal de 1re instance, peuvent être frappées d'un recours en annulation devant le tribunal supérieur pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (2). Le recours en annulation s'exerce aussi en matière d'expropriation comme dans les colonies précédentes (3).

Nouvelle-Calédonie. — A la Nouvelle-Calédonie, le pourvoi en cassation a été ouvert, en matière civile et commerciale, contre les jugements en dernier ressort du tribunal de 1re instance, du tribunal de commerce et du tribunal supérieur (aujourd'hui Cour d'appel), par l'article 89 du décret du 28 novembre 1866, modifié le 3 août 1878. Ce même article n'ouvrait le pourvoi en matière criminelle que dans l'intérêt de la loi et conformément aux articles 441 et 442 du code d'instruction criminelle. Mais un décret du 27 mars 1879 ouvre le pourvoi contre les arrêts ou jugements en dernier ressort rendus par le tribunal supérieur et le tribunal de 1re instance en matière criminelle et correctionnelle, dans les formes et suivant les règles prescrites par la législation de la métropole. Cette disposition s'applique au tribunal supérieur constitué en tribunal criminel suivant décret de la même date, et remplacé aujourd'hui par la cour d'assises (4). Les arrêts définitifs de cette cour sont seuls susceptibles de pourvoi (5).

Ces dispositions sont confirmées par l'article 159 du décret du 7 avril 1928 qui ajoute aux juridictions dont les décisions sont susceptibles de pourvoi en cassation les justices de paix à compétence étendue et le tribunal de commerce.

Le recours en annulation est ouvert contre les jugements rendus en dernier ressort en matière de simple police pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (6). Ces décisions ne sont donc pas susceptibles de recours en cassation. La Cour suprême a été obligée a plusieurs reprises à rappeler à l'observation de ce principe (7), qui prend une importance particulière de ce fait que les infractions aux arrêtés des gouverneurs rendus en matière d'administration et pour l'exécution des lois, décrets et règlements, sont punis, aux termes des décrets des 6 mars et 20 septembre 1877, comme contraventions de simple police, alors même

(1) Art. 21 du même décret. — Le décret du 19 décembre 1900 (R. 1901, 1, 100) avait déjà ouvert le pourvoi en cassation contre les décisions du tribunal criminel : mais, faute de promulgation, ce décret est resté lettre morte (Crim. irrecev. 4 sept. 1902, R. 1903, 3, 48).

(2) Art. 13 du même décret.

(3) Art. 20 et 47 du décret du 11 octobre 1924 (R. 1925, 1, 57).

(4) Décret du 5 août 1908 (R. 1909, 1, 52), qui crée aussi une chambre d'accusation.

(5) L'article 16 du décret du 5 août 1908 reproduit les dispositions usuelles sur l'interdiction de pourvoi contre les arrêts préparatoires et d'instruction. — V. Crim. rej. 18 nov. 1915 (R. 1918, 3, 26).

(6) Art. 42 du décret du 7 avril 1928 (R. 1928, 1, 469) ; art. 1er du décret du 27 mars 1879 et art. 5 du décret de la même date. Les articles suivants règlent la procédure.

(7) Crim. irrecev. 10 mai 1902 (R. 1902, 2, 112) ; 11 décembre 1909 (R. 1910, 3, 38) ; 23 décembre 1909 (R. 1910, 3, 210).

qu'ils édictent des peines s'élevant jusqu'à quinze jours de prison et 100 fr. d'amende. D'autre part, le pourvoi est exclu en matière de simple police, alors même que l'affaire a été portée devant le tribunal correctionnel et que personne n'a demandé le renvoi (1).

Nouvelles-Hébrides. — Aux Nouvelles-Hébrides, le recours en cassation est ouvert contre les décisions du tribunal criminel (2), et contre les arrêts de la Cour d'appel de Nouméa, rendus sur appel des jugements correctionnels du juge de paix de Port-Vila (3). En matière civile, les arrêts rendus par la Cour d'appel de Nouméa sont susceptibles de pourvoi, comme il a été exposé plus haut, sans qu'il y ait à distinguer si le juge de 1re instance siégeait à la Nouvelle-Calédonie ou aux Nouvelles-Hébrides. Les décisions rendues en dernier ressort par le juge de paix à compétence étendue peuvent être, en toute matière, frappées de recours en annulation devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Calédonie (4).

Indo-Chine. — En Indo-Chine, le pourvoi en cassation a été à l'origine, complètement fermé, si ce n'est dans l'intérêt de la loi et conformément aux articles 441 et 442 du code d'instruction criminelle (5). Il a été ouvert en matière civile et commerciale par l'article 5 du décret du 7 mars 1868, et en matière répressive par les articles 21 à 23 du décret du 25 juin 1879. La législation de la Cochinchine avait été rendue applicable au reste de l'Indo-Chine. Les textes en vigueur aujourd'hui sont les articles 119, dernier alinéa, et 173 du décret du 16 février 1921.

En matière civile, les recours en cassation sont réglés par les dispositions des lois métropolitaines (6). Le décret du 7 mars 1868 l'ouvrait, d'une manière générale, contre les décisions des « tribunaux français ». Aucune distinction n'est donc à établir entre les diverses juridictions.

En matière répressive, le pourvoi est ouvert au ministère public, au condamné, à la partie civile et aux personnes civilement responsables, suivant les mêmes règles que dans la métropole, contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort en matière criminelle et correctionnelle (7). Les décisions rendues en matière de simple police y sont soustraites, et ne sont susceptibles que de recours en annulation (8).

---

(1) Arrêt du 11 décembre 1909 précité.
(2) D. 9 mai 1909, art. 9.
(3) D. 6 mai 1914.
(4) D. 9 mai 1909, art. 9.
(5) D. 25 juillet 1864 sur l'organisation judiciaire de la Cochinchine, art. 26.
(6) Art. 119 du décret du 16 février 1921. — Le texte ajoute : « sous réserve des dispositions du décret du 25 juin 1879 ». Il est difficile de comprendre en quoi consiste cette réserve, le décret de 1879 étant exclusivement relatif au pourvoi en matière répressive.
(7) Les arrêts préparatoires et d'instruction ne sont pas susceptibles de pourvoi, l'article 416 du code d'instruction criminelle ayant été rendu applicable à l'Indo-Chine par l'article 22 du décret du 25 juin 1879 (Crim. irrecev. 7 nov. 1930, R. 1931).
(8) Art. 173 du décret du 17 février 1921. — Crim. irrecev. 11 juill. 1903, R. 1903, 3, 166. — L'interdiction de pourvoi, en matière de simple police, s'applique aux décisions des tribunaux résidentiels (Crim. rej. 18 mars 1898, R. 1900, 2. 78).

Selon le principe devenu aujourd'hui général dans tous les décrets sur l'organisation judiciaire, les pourvois en cassation contre les arrêts de renvoi de la chambre des mises en accusation ne peuvent avoir lieu qu'après les arrêts de condamnation (1). Les moyens de cassation contre les actes de procédure et contre l'arrêt de renvoi peuvent être invoqués sur le pourvoi contre l'arrêt de condamnation. La Cour de cassation annule, s'il y a lieu, la procédure depuis et y compris le premier acte nul (2).

L'interdiction du pourvoi contre les arrêts de la chambre des mises en accusation s'applique aussi bien au ministère public qu'à l'accusé (3). Mais elle cesse lorsque l'arrêt de la chambre d'accusation est un arrêt définitif, tel que celui qui déclare n'y avoir lieu à poursuites contre l'inculpé, le bénéfice de la prescription étant acquis à ce dernier (4).

Il va de soi que les décisions des chambres criminelles sur la culpabilité ne sont pas soumises à la censure de la Cour de cassation, par la même raison que le verdict du jury ne peut être discuté devant elle (5).

Le renvoi, en matière répressive, est fait à la juridiction qui a rendu la décision cassée, composée d'autres juges, ou, s'il s'agit d'un tribunal, devant un tribunal de même qualité (6).

L'article 415 du code d'instruction criminelle n'ayant jamais été rendu applicable à l'Indo-Chine, le greffier ne peut pas être condamné aux frais de la procédure à recommencer (7).

Le recours en annulation est réglé par le titre 1er du décret du 25 juin 1879, modifié par l'article 28 du décret du 17 mai 1895, les décrets des 12 juillet 1897 et 23 décembre 1906, et le titre 1er, chapitre IV, du décret du 19 mai 1919 (8). Il est ouvert contre les jugements rendus en dernier ressort par les juges de paix ou

(1) Décret du 16 février 1921, art. 136. — Le texte ajoute pourtant : « S'ils sont formés auparavant, ils ne seront pas suspensifs ». Faut-il en conclure qu'ils sont recevables, sauf à ne produire d'effet suspensif qu'au cas d'un nouveau pourvoi contre l'arrêt de condamnation ? La jurisprudence n'a pas encore eu à se prononcer sur la question.

(2) Crim. cass. 10 mai 1911, R. 1911, 3, 251 ; 4 janvier 1917, R. 1918, 3, 78 ; 5 déc. 1919, R. 1920, 1, 136. Toutefois, en cas de cassation et de nouveau pourvoi contre l'arrêt de la juridiction de renvoi, il ne peut être relevé à l'appui de ce second pourvoi que des moyens portant sur cet arrêt ou sur la procédure suivie devant la juridiction de renvoi. Aucun moyen ne peut plus être pris d'un vice de la procédure antérieure, s'il n'a pas été présenté à l'appui du premier pourvoi : cette procédure déjà examinée par la Cour de cassation, qui pouvait y relever les nullités même d'office, ne peut plus être soumise à un nouveau contrôle (Crim. rej. 25 octobre 1923, R. 1923, 3. 219).

(3) Crim. cass. 22 juin 1929 (R. 1930, 3, 80).

(4) Crim. cass. 13 juin 1929 (R. 1930, 3, 83). — L'article 23 du décret du 26 juin 1879 n'interdit le pourvoi que contre les *arrêts de renvoi*. La différence de rédaction est sensible avec l'article 48 de l'ordonnance du 24 septembre 1928 pour les Antilles, qui interdit le pourvoi, sauf au procureur général dans l'intérêt de la loi, contre les *arrêts de la chambre des mises en accusation*.

(5) Crim. rej. 25 mai 1913 (R. 1913, 3, 204).

(6) Art. 427 et 428 du code d'instruction criminelle, modifiés par le décret du 25 juin 1879.

(7) C'est à tort que la Chambre criminelle a fait application de cet article à un greffier du Tonkin (10 juillet 1924, R. 1925, 3, 98. V. la note).

(8) R. 1907, 1, 140, et 1919, 1, 650.

les tribunaux statuant en matière de simple police (1), et porté devant une chambre d'annulation unique pour toute l'Indo-Chine, siégeant à Saigon, et composée du premier président de la Cour et des quatre plus anciens conseillers présents (2).

Ce recours est ouvert au ministère public et aux parties, pour incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi (3). Lorsqu'il n'existe pas de ministère public près de la juridiction qui a statué, le droit de recourir en annulation est exercé par le procureur général (4). Le recours est ouvert contre toutes les décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux statuant en matière de simple police, même celles qui ne constituent pas des jugements à proprement parler, par exemple celle par laquelle un juge décide de s'abstenir, ou qui admet les causes d'abstention d'un autre juge (5).

Le recours en annulation est aussi ouvert contre les jugements d'expropriation (6). Il l'était aussi contre les décisions du jury d'expropriation (7), qui a été supprimé par le décret du 13 juin 1930.

Madagascar. — A Madagascar, le pourvoi en cassation avait été fermé, sans distinction, par l'article 27 du décret du 9 juin 1896. Toutefois, un décret complémentaire du 12 juin 1897 avait restreint l'interdiction à la matière criminelle (8). Un décret du 24 mai 1905 (9) a ouvert le pourvoi en matière criminelle et correctionnelle, mais aux européens seulement, contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par la Cour d'appel et les tribunaux (10), ce qui comprend les cours criminelles (11). Un décret du 22 octobre 1929 (12), a admis les indigènes à former des pourvois en cassation dans les mêmes conditions que les européens.

---

(1) Art. 17 du décret du 19 mai 1919.

(2) Le décret du 17 juin 1921 (R. 1921, 1, 977) sur la procédure du recours en annulation en Indo-Chine a surtout trait aux recours en matière indigène.

(3) Décret du 25 juin 1879, art. 1 et 2.

(4) Décret du 12 juillet 1897, art. 3.

(5) Cour d'appel de l'Indo-Chine, 14 avril 1916 (R. 1916, 3, 196).

(6) Art. 16 du décret du 13 juin 1930 (R. 1930, 1, 453).

(7) Art. 43 du décret du 18 avril 1918 (R. 1918, 1, 464), modifié par le décret du 8 mai 1921 (R. 1921, 1, 966).

(8) V. note sous l'article 27 du décret du 9 juin 1896 (R. 1898, 1, 52).

(9) R. 1905, 1, 311.

(10) Cette disposition avait donné lieu à une jurisprudence assez nombreuse. La Chambre criminelle décidait que le pourvoi est recevable toutes les fois que la qualité d'indigène du demandeur au pourvoi ne résulte pas des énonciations même de la décision attaquée (Crim. rej. 22 juill. 1909, R. 1910, 3, 9 ; 8 sept. 1910, R. 1911, 3, 51 ; 28 oct. 1915, R. 1916, 3, 72). Les sujets des puissances étrangères sont, en ce point comme toujours, assimilés aux européens (Crim. cass. 21 déc. 1916, R. 1917, 3, 140 ; 18 janv. 1917, R. 1918, 3, 80). C'est à l'occasion d'une question de recevabilité de pourvoi en cassation que la Chambre criminelle a été amenée à trancher celle de la qualité d'indigène des habitants de Sainte-Marie, ce qu'elle a fait d'ailleurs en deux sens opposés (Crim. cass. et rej. 27 août 1908, R. 1910, 3, 5 ; Crim. rej. 19 oct. 1922, R. 1922, 3, 221).

(11) C'est ce qui résulte expressément des articles 6 et 7 du décret du 9 mai 1909 (R. 1909, 1, 572), créant une chambre des mises en accusation.

(12) R. 1930, 1, 89.

Les termes du décret du 12 juin 1897 étant aussi larges que possible, le pourvoi est ouvert, en matière civile, contre les décisions de toutes les juridictions. En matière criminelle, le décret du 9 mai 1909 a introduit les restrictions d'usage en ce qui concerne les arrêts de la chambre des mises en accusation, les arrêts de procédure et les arrêts d'avant dire droit (1). L'article 9 § 3 du décret du 9 juin 1896 exclut aussi le pourvoi contre les jugements de simple police, qui peuvent seulement être frappés de recours en annulation devant la Cour d'appel, par les parties ou par le procureur général, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi (2). Le procureur général ne peut pas former ce recours dans l'intérêt de la loi ; le procureur général de la Cour de cassation a seul le droit de déférer à cette Cour, dans l'intérêt de la loi, les jugements et arrêts rendus par les juridictions de toute nature, dans les termes des articles 441 et 442 du code d'instruction criminelle (3).

Le recours en annulation est encore substitué au recours en cassation en matière de renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial ou industriel (4).

La procédure du recours en annulation n'a été réglée qu'en matière indigène (5).

SECTION VII.

Auxiliaires de la justice.

§ 195

Avoués et avocats. — Les ordonnances des 30 septembre 1927, 24 septembre et 21 décembre 1828 ont institué aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane, des avoués en nombre limité, exclusivement chargés de représenter les parties devant les cours d'appel et les tribunaux de 1re instance. Sauf à la Réunion, où le gouverneur en conseil est chargé de répartir les avoués entre la cour et les tribunaux, les avoués des tribunaux de chaque colonie ne sont établis en principe qu'auprès des tribunaux; mais ils peuvent plaider concurremment devant la Cour d'appel et devant la Cour d'assises. Les charges sont vénales, comme dans la métropole (6). La nomination est faite par le Ministre des colonies.

(1) Art. 6 et 7.

(2) Crim. irrecev. 4 mai 1907 (R. 1908, 3, 151); 22 oct. 1910 (R. 1911, 3, 70.)

(3) Cour d'appel de Madagascar, 17 juin 1914 (R. 1914, 3, 202). — Les articles 441 et 442 du code d'instruction criminelle sont rendus applicables à Madagascar par l'article 27 du décret du 9 juin 1896. L'article 9 § 3 sur le recours en annulation, au contraire, est muet sur le recours dans l'intérêt de la loi.

(4) Art. 4 du décret du 19 juin 1929 (R. 1929, 1, 491).

(5) Décret du 20 mai 1905 (R. 1905, 1, 310).

(6) Les ordonnances ne contenaient aucune disposition à cet égard. Mais l'article 3 de la loi du 19 mai 1849 a rendu applicables dans les quatre colonies les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1916 sur la vénalité des offices ministériels, y compris les avoués. V. au surplus Trib. de Fort-de-France, 2 décembre 1902 (R. 1904, 3, 45).

Les règles concernant le cautionnement, le serment et la discipline sont analogues à celles de la métropole, avec cette différence pourtant qu'il n'existe pas de chambre de discipline et que les mesures disciplinaires sont prises par le ministère public ou par le gouverneur, suivant les cas (1).

Les trois ordonnances ci-dessus conféraient, en outre, aux avoués le droit de plaider. Il n'existait pas d'avocats. Mais une ordonnance du 15 février 1831 a décidé que la profession d'avocat serait désormais librement exercée dans les colonies françaises, selon ce qui est réglé par les lois et règlements en vigueur dans la métropole. Toutefois, les titulaires des offices d'avoués, dans les quatre colonies où ils avaient été institués, en exercice à la date de cette ordonnance, conservaient, tant qu'ils seraient en fonctions, la faculté d'exercer également la profession d'avocat : disposition transitoire qui n'a évidemment plus d'application aujourd'hui.

Malgré la disposition précise de l'ordonnance de 1831, qui rend applicables aux colonies les règlements métropolitains sur la profession d'avocat, le gouverneur de la Guyane a pris, le 18 juin 1831, un arrêté soumettant les avocats à la même discipline que les avoués. La légalité de cet arrêté, bien que reconnue par la Chambre civile de la Cour de cassation (2), est très douteuse.

Le décret du 25 mai 1930, qui a institué des avocats en Indo-Chine, est analysé au § suivant.

§ 196

Avocats-défenseurs. — Les ordonnances du 7 février 1842, pour l'Inde, et du 4 décembre 1847, pour le Sénégal, inaugurèrent un système différent.

Inde. — L'ordonnance du 7 février 1842, — modifiée depuis par les décrets des 26 juin 1877, 19 avril 1880, 25 août 1883 et 23 septembre 1901 (3), — posait d'abord, par son article 127, le principe qui a été appliqué à toutes les colonies autres que les 4 colonies munies d'avoués : le droit des parties de se défendre elles-mêmes, ou par mandataires de leur choix. Mais ce choix était restreint à Pondichéry, Chandernagor et Karikal, aux membres de la famille : fils, petits-fils, beaux-fils, gendres, frères, beaux-frères, maris, tuteurs et curateurs. Les parties qui voulaient prendre un mandataire hors de leur famille devaient s'adresser à des « conseils commissionnés ». Le décret du 19 avril 1880 a étendu l'institution de ces conseils à Yanaon et à Mahé, et celui du 25 août 1883 a supprimé la distinction établie par l'ordonnance de 1842 entre les conseils commissionnés au titre européen

(1) Ord. 21 août 1925, art. 117 ; 9 février 1827, art. 132 ; 27 août 1828, art. 121. — Décret du 14 septembre 1853.
(2) Civ. rej. 9 janv. 1907, (R. 1907, 3, 59).
(3) R. 1902, 1, 139.

et au titre indien. Les conseils sont nommés par le gouverneur, en nombre limité pour chaque Etablissement. Ils n'ont pas de charges vénales. La discipline est exercée par le procureur général, les tribunaux (1) et le gouverneur, suivant les cas. — Un décret du 26 juillet 1897 a autorisé le gouverneur à nommer des conseils non commissionnés, ou conseils postulants, qui sont habilités à plaider, mais non à représenter les parties (2).

Sénégal. — L'ordonnance du 4 décembre 1847, rendue pour le Sénégal, beaucoup moins explicite et détaillée que celle de 1842, se borne à prescrire, par son article 41, qu' « il sera créé, près les tribunaux de la colonie, des conseils commissionnés, dont le ministère sera entièrement facultatif de la part des parties. La nomination de ces conseils appartiendra au gouverneur, qui règle, par des arrêtés spéciaux rendus en conseil d'administration, tout ce qui a rapport à leur nombre, à leurs attributions et émoluments ». Cette disposition a été confirmée et maintenue par l'article 34 du décret du 9 août 1854, l'article 39 du décret du 15 mai 1889, et l'article 85 du décret du 10 novembre 1903 (3), lequel ajoute seulement que les conseils commissionnés et défenseurs pourront représenter les parties devant la Cour et devant tous les tribunaux français du ressort.

Afrique occidentale. — En exécution de ces dispositions, des arrêtés des gouverneurs ont institué des conseils commissionnés au Sénégal (4), en Guinée (5) et à la Côte d'Ivoire (6). A partir du décret du 10 novembre 1903, qui a unifié l'organisation judiciaire dans le gouvernement général, les pouvoirs de réglementation conférés aux gouverneurs ont été exercés par le gouverneur général, qui, après un premier arrêté du 9 août 1904 sur le serment (7), a rendu le 26 décembre 1905 un arrêté organique (8), instituant des avocats-défenseurs, les non-licenciés gardant seuls le titre de conseils commissionnés. Cet arrêté a été remplacé successivement par ceux des 20 juillet 1922 (9) et 31 décembre 1930 (10).

L'arrêté du 31 décembre 1930 fixe le nombre des avocats-défen-

---

(1) Cpr. Ord. 23 juillet 1840, art. 75, et décret du 14 septembre 1853. — Pour les conseils commissionnés établis à Pondichéry, qui exercent à la fois devant le tribunal de cette ville et devant la Cour d'appel, les pouvoirs disciplinaires attribués aux tribunaux par l'article 142 de l'ordonnance du 7 février 1842 sont exercés par la Cour directement, et non pas seulement comme juridiction d'appel (Civ. cass. 7 juill. 1885, D. 86, 1, 203).

(2) Crim. rej. 16 mars 1922 (R. 1912, 3, 157).

(3) R. 1904, 1, 18.

(4) Arrêtés des 5 mars et 4 juillet 1859, 30 décembre 1876, 4 décembre 1877, 30 août 1884, 22 février 1894 et 11 mars 1903.

(5) Arrêté du 2 août 1902 (R. 1903, 1,336).

(6) Arrêté du 10 octobre 1902 (R. 1903, 1,344).

(7) R. 1905, 1, 335.

(8) R. 1906, 1, 351.

(9) R. 1923, 1, 415.

(10) R. 1932. — Approuvé par le Ministre des colonies le 16 avril 1931.

seurs à 7 au siège de la Cour d'appel, 4 à Grand-Bassam et 3 au siège de chacun des autres tribunaux du ressort. Leur ministère est obligatoire, en ce sens que les parties qui ne veulent pas se défendre elles-mêmes ni se faire représenter par un de leurs proches parents (ascendants ou descendants collatéraux jusqu'au second degré, maris, tuteurs ou curateurs) ou de leurs coïntéressés ne peuvent constituer pour mandataire qu'un avocat-défenseur. C'est à tort que la Cour d'appel de l'Afrique occidentale a jugé, sous l'empire des arrêtés précédents, que cette disposition devait être tenue pour non-avenue, comme contraire à l'article 41 de l'ordonnance de 1847, aux termes duquel le ministère des conseils commissionnés est « entièrement facultatif » (1).

En sens inverse, un jugement du tribunal de 1re instance de Cotonou du 14 mai 1930 (2), dont il n'a pas été interjeté appel, a jugé que l'obligation du ministère des avocats-défenseurs pouvait s'étendre même aux administrations publiques.

Nouvelle-Calédonie. — De l'Inde et de l'Afrique occidentale, l'institution a été transportée en Nouvelle-Calédonie. L'article 24 du décret du 28 novembre 1866 sur l'organisation judiciaire de la colonie, dont les dispositions ont été reproduites par l'article 74 du décret du 7 avril 1928, porte que « la procédure devant les tribunaux de la Nouvelle-Calédonie se fait sans le ministère d'avoués. Toutes les demandes sont formées par requêtes signée de la partie ou de son mandataire ». L'article 90, confirmé par l'article 173 du décret de 1928, décide qu' « il pourra être institué par arrêté du gouverneur, auprès de ces tribunaux, des défenseurs chargés de plaider et de conclure, de faire et signer tous actes nécessaires à l'instruction des causes civiles et commerciales et à l'exécution des jugements et arrêts, et de défendre les accusés et prévenus devant le tribunal criminel ou correctionnel. L'intervention des défenseurs ne sera jamais obligatoire, et les parties pourront agir et se défendre elles-mêmes ». Les articles du décret sur la procédure mentionnent, en effet, à toutes les lignes, le mandataire de la partie (3) : il est pourtant question de défenseur aux articles 53 (103) et 55 (105), sur les reprises d'instance et le désaveu, ce qui peut se comprendre, et à l'ar-

---

(1) Arrêt du 4 avril 1913 (R. 1914, 3, 226).— Cet arrêt a été critiqué au Recueil. Les raisons qu'il fait valoir et les textes qu'il cite ne sont pas concluants. Il n'a pas fait état de l'ordonnance de 1847, dont les dispositions ont été « maintenues » par tous les textes postérieurs et qui porte que le ministère des avocats-défenseurs, s'il en est institué, sera « entièrement facultatif ». Ces termes pourraient être interprétés en ce sens que les parties conservent le droit, non seulement de se défendre elles-mêmes, mais de choisir leurs mandataires, même en dehors des avocats-défenseurs. Mais il est plus rationel et plus conforme aux précédents (ord. de 1842 pour l'Inde) de l'entendre en ce sens que les parties n'ont d'autre alternative que de se défendre elles-mêmes ou de constituer un avocat-défendeur.

(2) R. 1931.

(3) Art. 24, 28, 30, 31, 39 du décret de 1886 ; 74, 78, 80, 81, 89 du décret de 1928.

ticle 60 sur l'appel (110), ce qui constitue une sorte de privilège au défenseur constitué (1).

En exécution de ces textes, le gouverneur de la colonie a institué et organisé un corps de défenseurs par arrêtés des 15 mars 1869, 6 novembre 1891, 21 décembre 1894, 13 janvier 1908 (2) 5 mai 1919 (3), 3 juin 1921 (4), et 25 juillet 1928 (5). Les premiers de ces arrêtés portaient que « lorsque le cadre des défenseurs est complet, ces derniers ont seuls qualité pour conclure et plaider devant la Cour d'appel et le tribunal de 1re instance du chef-lieu, toutes les fois que les parties ne se présentent pas elles-mêmes ou ne sont pas représentées par un mandataire ayant lui-même qualité ou intérêt dans l'instance ». L'arrêté du 5 mai 1919, reproduit par les suivants, modifie ce texte comme suit : « Le ministère des défenseurs est obligatoire, sauf pour la partie le droit de se défendre elle-même ou par toute personne ayant intérêt dans l'instance ». Malgré l'apparente contradiction de ce texte avec l'article 90 du décret de 1866, il doit être tenu pour légal, ce décret n'ayant entendu, en interdisant de rendre l'intervention des avocats-défenseurs obligatoire, que réserver la liberté de défense personnelle des parties (6).

Nouvelles-Hébrides. — Les NouvellesHébrides n'ont encore qu'une organisation rudimentaire : mandataires spéciaux, ou mandataires professionnels agréés par le juge (7).

Océanie. — En Océanie, où l'article 37 du décret d'organisation judiciaire du 18 août 1868 reproduit les termes de l'article 90 du décret du 28 novembre 1866, les défenseurs ont été organisés par arrêté local du 17 mai 1886, modifié par arrêtés des 8 mars 1918 (8), et 14 décembre 1923 (9).

Indo-Chine. — En Indo-Chine, l'institution des avocats-défenseurs est restée longtemps distincte pour chaque pays de l'Union.

En Cochinchine, l'article 36 du décret d'organisation judiciaire du 25 juillet 1864 portait que « tout ce qui concerne la discipline sur les fonctionnaires attachés au service de la justice » serait réglé par des arrêtés du gouverneur provisoirement exécutoires,

---

(1) V. Cour d'appel de Nouméa, 7 juin 1913 (R. 1913, 3, 335), qui, en refusant le droit d'appeler, en matière pénale, au défenseur non muni d'un pouvoir spécial, le lui reconnait, *a contrario*, en matière civile. Cpr. l'arrêt de la même Cour du 24 novembre 1917 (R. 1918, 3, 145).

(2) R. 1909, I, 106.

(3) R. 1921, 1, 338.

(4) R. 1923, 1, 218.

(5) R. 1931.

(6) V. plus haut, p. 499, n 1, et plus bas, p. 507.

(7) Arrêté du haut commissaire du 11 mars 1911 (R. 1912, 1, 392), approuvé par décret du 10 décembre 1912 (R. 1913, 1, 399).

(8) R. 1919, 1, 725.

(9) R. 1926, 1, 882.

soumis à l'approbation du ministre. L'article 56 du décret du 25 mai 1881 avait précisé, en parlant de la discipline sur les « officiers ministériels et fonctionnaires attachés au service de la justice », et réservé la matière à des décrets, tout en autorisant le gouverneur à prendre des arrêtés provisoirement exécutoires. Des arrêtés furent pris en effet par le gouverneur,instituant des défenseurs, en date des 25 novembre 1867, 9 juin et 15 octobre 1879. Le 15 mai 1884, ces arrêtés faisaient place à un décret réglementaire, remanié le 5 novembre 18 8 et complété les 13 septembre 1889 et 6 mars 1898 (1). Les défenseurs prenaient désormais le titre d'avocats-défenseurs. Leur nombre, d'abord illimité, ne devait pas dépasser le maximum fixé tous les cinq ans par le gouverneur (2). Ils avaient seuls qualité pour plaider et conclure en toute matière devant la Cour et les tribunaux les parties pouvant néanmoins se défendre elles-mêmes ou par leurs proches parents ou coïntéressés. Les commissions étaient délivrées par le gouverneur général après instruction et enquête. La discipline appartenait à l'origine au procureur général : mais le décret du 6 mars 1898 instituait une chambre de discipline. Ce même décret permettait aux avocats-défenseurs de se faire remplacer par leurs secrétaires.

Au Cambodge, où des arrêtés locaux des 30 octobre 1893 et 8 juin 1894 avaient réglé provisoirement la matière, un décret du 27 octobre 1903 (3) avait institué trois avocats-défenseurs, ayant seuls qualité pour plaider et conclure en toute matière, toutes les fois que les parties ne se défendaient pas elles-mêmes.

En Annam-Tonkin, la profession d'avocat-défenseur avait été organisée par arrêtés du résident supérieur, puis du gouverneur général des 8 février 1880, 30 novembre 1893, 26 juin 1900 (4), 8 mars 1905 (5), 30 octobre 1906 (6), 3 août 1909 (7), 4 janvier 1910 (8) et 19 février 1910 (9), en nombre croissant qui atteignait 16 en 1910. Le dernier de ces arrêtés instituait une chambre de discipline analogue à celle de la Cochinchine.

Déjà, en 1909, un arrêté du gouverneur général du 25 décembre avait statué pour toute l'Indo-Chine (10) en réglant la substitution d'un avocat-défenseur par un confrère.

Un décret du 30 avril 1911 (11) avait inauguré la série des décrets

(1) R. 1898, 1, 96.
(2) Quatorze (Arr. 26 juill. 1899, R. 1900, 1, 138) ; Seize (Arr. 23 août 1904, R. 1905, 1, 168) ; Vingt-cinq (Arr. 18 août 1909, R. 1910, 1, 581).
(3) R. 1904, 1, 128. — Ce décret a été complété par ceux du 24 juillet 1909 sur la discipline (R. 1910, 1, 420) et du 2 novembre 1910 portant le nombre à 4 (R. 1911, 1, 581).
(4) R. 1901, 1, 349.
(5) R. 1906, 1, 161.
(6) R. 1907, 1, 525.
(7) R. 1910, 1, 124.
(8) R. 1911, 1, 168.
(9) R. 1911, 1, 192.
(10) R. 1911, 1, 162.
(11) R. 1911, 1, 521.— Ce décret ne laisse au gouverneur général que le droit de statuer sur les tarifs (art. 16). Il en a été fait usage par arrêté du 31 août 1911

généraux applicables à l'ensemble de l'Indo-Chine. Il établissait en principe que les avocats-défenseurs avaient seuls qualité pour plaider et conclure en toute matière devant la Cour d'appel et les tribunaux français, sauf le droit des parties de se défendre elles-mêmes ou de se faire défendre par leurs proches ou leurs coïntéressés. Deux tableaux distincts étaient établis à Saigon pour la Cochinchine et le Cambodge, à Hanoï pour l'Annam et le Tonkin. Deux chambres de discipline étaient instituées dans ces deux villes.

Ce décret avait été modifié et complété par celui du 18 mars 1925 (1), en ce qui concernait les secrétaires et le remplacement, et par ceux des 17 mars 1918 (2), 19 mai 1919 (3) et 17 décembre 1921 (4), interdisant, dans certaines conditions, l'accès de la profession aux magistrats retraités ou démissionnaires.

Tous ces textes ont été expressément abrogés par le décret du 25 mai 1930 (5), qui institue deux « barreaux », l'un à Saigon, l'autre à Hanoï. La dénomination d'avocat-défenseur disparaît pour faire place à celle d'avocat. La profession est libre comme dans la métropole, et peut être exercée par tous ceux qui se font inscrire à un barreau. Cette inscription est soumise à certaines conditions d'âge (24 ans), de diplômes (licences en droit), d'exercice (5 années de stage), d'examen, de moralité, et enfin à l'admission par le conseil de l'ordre, élu comme dans la métropole et présidé par un bâtonnier. La profession est ouverte non seulement aux citoyens français, mais aussi aux sujets et protégés français indochinois. Les magistrats démissionnaires ne peuvent exercer la profession d'avocat dans le ressort dont ils ont fait partie que trois ans après l'acceptation de leur démission.

Les avocats institués par ce décret n'en diffèrent pas moins des avocats de la métropole par ce trait essentiel qu'ils représentent les parties, et par conséquent jouent le rôle des avoués qui n'existent pas dans la colonie. Ils peuvent également s'associer entre eux, pourvu que ne ce soit pas pour l'exploitation de plus d'un cabinet (6). Ils ont seuls qualité pour plaider et postuler, dans les mêmes conditions que les anciens avocats-défenseurs. Toutefois, des avocats de France ou des colonies peuvent être autorisés par le premier président à plaider dans une affaire déterminée.

Madagascar. — A Madagascar, l'article 23 du décret du 9 juin 1896 autorisait le gouverneur général à instituer des avo-

---

(R. 1913, 1, 545), fixant les tarifs en matière indigène. Un arrêté du 9 juin 1879 avait fixé les tarifs en matière française.

(1) R. 1925, 1, 357.

(2) R. 1918, 1, 230.

(3) R. 1919, 1, 649.

(4) R. 1922, 1, 262. — La validité de ce décret a été contestée, mais le Conseil d'Etat l'a reconnue par arrêts des 18 mai 1923 (R. 1924, 3, 72) et 25 novembre 1925 (R. 1926, 3, 59).

(5) R. 1930, p. 440.

(6) Art. 24 et 39.

cats-défenseurs, dont le ministère ne serait jamais obligatoire. Le gouverneur général a usé de ce pouvoir en rendant des arrêtés d'organisation aux dates des 27 avril 1897, 27 avril 1899 (1), 26 mars 1900 (2), 13 février 1907 (3), 20 septembre 1907 (4), 31 décembre 1907 (5), et 27 janvier 1915 (6).

Les avocats-défenseurs, nommés par le gouverneur général, sont répartis par l'arrêté du 27 avril 1899 entre les 6 tribunaux de la colonie, mais peuvent tous conclure et plaider devant la Cour d'appel. Leur ministère n'est pas obligatoire, mais en ce sens seulement que les parties ont le droit de se défendre elles-mêmes. Si elles constituent un mandataire, ce mandataire ne peut être qu'un avocat-défenseur. La discipline est exercée par la Cour et les tribunaux, le procureur général et le gouverneur général.

Afrique équatoriale. — En Afrique équatoriale, les décrets successifs d'organisation judiciaire des 12 mai 1910, 16 avril 1913, 25 juillet 1917, 29 janvier 1927 et 24 juillet 1930 ont tous laissé au gouverneur général le soin d'organiser les avocats-défenseurs, en posant seulement en principe le droit pour les parties de se défendre elles-mêmes, ou sur mémoire, ou par mandataire muni d'un pouvoir régulier et agréé par le juge.

Des arrêtés du gouverneur général des 3 octobre 1910 (7) et 11 mai 1914 (8) ont autorisé tout avocat admis au stage ou inscrit à un barreau de France ou des colonies à exercer librement sa profession devant les tribunaux français, avec faculté de se constituer mandataire devant ces tribunaux. Mais il ne peut exercer sa profession d'une façon permanente et continue que s'il a été admis au stage ou inscrit au tableau de l'ordre des avocats de Brazzaville. La discipline est exercée par la Cour d'appel.

Cameroun. — Au Cameroun, les articles 36 et 36 du décret du 29 décembre 1922 (9), qui sont devenus les articles 53 et 54 du décret du 15 juillet 1927 (10), reproduisent les termes des articles correspondants des décrets sur l'organisation judiciaire de l'Afrique équatoriale, et confèrent les mêmes pouvoirs au chef de la colonie. Un arrêté du commissaire de la République du 1er février 1926 (11) avait admis tous les avocats inscrits à un tableau à plaider devant les juridictions du territoire. Mais un autre arrêté du 28 août 1927 (12), remanié et refondu par

(1) R. 1901, 1, 91.
(2) R. 1901, 1, 97.
(3) R. 1908, 1, 545.
(4) R. 1908, 1, 621.
(5) R. 1909, 1, 616.
(6) R. 1916, 1, 644.
(7) R. 1911, 1, 651.
(8) R. 1917, 1, 120.
(9) R. 1923, 1, 318.
(10) R. 1927, 1, 764.
(11) R. 1927, 1, 327.
(12) R. 1928, 1, 616.

un nouvel arrêté du 22 mars 1929 (1), a institué un corps d'avocats-défenseurs, qui ont seuls qualité pour plaider, conclure et signer les actes devant toutes juridictions. Les parties restent libres toutefois de plaider et postuler, non seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour leurs cohéritiers, coassociés et consorts, parents et alliés jusqu'au second degré, les maris pour leurs femmes, les tuteurs ou curateurs pour leurs pupilles. Des avocats inscrits à d'autres barreaux peuvent aussi être autorisés à plaider des affaires déterminées. Par contre, les avocats-défenseurs peuvent être chargés des fonctions de syndics de faillite et de liquidateurs judiciaires.

Côte des Somalis. — A la Côte des Somalis, un décret du 2 mars 1912 (2), a institué des avocats-défenseurs qui ont seuls qualité pour plaider et conclure lorsque les parties ne se présentent pas elles-mêmes ou par leurs proches ou coïntéressés. Elles peuvent pourtant constituer un mandataire en vertu d'une autorisation spéciale du juge-président. Les avocats-défenseurs sont nommés par le gouverneur et la discipline est exercée par le chef du service judiciaire.

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, un décret du 2 juillet 1874 avait créé un corps d'agréés, qui avait été organisé par arrêtés locaux des 23 octobre 1874 et 22 août 1907 (3). Mais le nombre de ces agréés étant tombé à un seul, un décret du 8 mai 1921 (4) a dû rendre leur ministère facultatif. Toute partie a désormais le droit de comparaître en personne devant les tribunaux ou de s'y faire représenter par un fondé de procuration spéciale de son choix.

Colonies autres que les Antilles, la Réunion et l'Indo-Chine. — L'exposé qui précède est subordonné à une importante réserve, en ce qui concerne les colonies autres que les Antilles et la Réunion, où les avocats-défenseurs n'existent pas, et l'Indo-Chine, où ils viennent d'être supprimés. Un décret du 24 août 1930 (5) a en effet restreint sensiblement, et même pour le passé, les pouvoirs législatifs des gouverneurs et gouverneurs généraux en cette matière.

Ce décret pose deux principes. En premier lieu, tous les arrêtés pris par l'autorité locale pour réglementer l'exercice de la profession d'avocat-défenseur, de conseil agréé ou commissionné, et en général de mandataire des parties ou des justiciables devant les juridictions françaises ne deviennent exécutoires qu'après approbation du Ministre des colonies. En second lieu, les arrêtés actuellement en vigueur devront, dans un délai de six mois au

(1) R. 1930, 1, 358.
(2) R. 1912, 1, 355.
(3) R. 1908, 1, 445.
(4) R. 1921, 1, 1013.
(5) R. 1931, 1, 30.

plus tard, recevoir l'approbation du Ministre des colonies, faute de quoi ils seront considérés comme abrogés.

Au moment où s'imprime le présent chapitre, le délai de six mois n'est pas encore expiré.

§ 197

Règles générales concernant les avocats-défenseurs (1). — Comme il résulte de l'exposé qui précède, l'institution des défenseurs ou avocats-défenseurs a toujours été l'oeuvre du législateur métropolitain. Les gouverneurs généraux ou gouverneurs n'ont jamais légiféré en cette matière qu'en vertu d'une délégation expresse (Afrique occidentale, Nouvelle-Calédonie et Nouvelles-Hébrides, Océanie, Indo-Chine jusqu'en 1911, Madagascar, Afrique équatoriale, Cameroun). Les émoluments des avocats-défenseurs, comme d'ailleurs ceux de tous officiers publics et ministériels, sont aujourd'hui fixés, partout ailleurs qu'aux Antilles et à la Réunion, par arrêtés en conseil des chefs des colonies, en vertu du décret du 30 décembre 1928 (2).

Les décrets et arrêtés qui les instituent sont d'ailleurs pris en vertu d'un pouvoir législatif ou réglementaire qui s'exerce librement, sans que les avocats-défenseurs en exercice puissent arguer d'aucun droit acquis, notamment en ce qui concerne la limitation de leur nombre (3). Sont également réguliers et constitutionnels les décrets qui subordonnent à certaines conditions, notamment à un délai, l'admission à la profession d'avocat-défenseur des magistrats retraités ou démissionnaires du ressort (4).

La nomination des avocats-défenseurs, par les gouverneurs ou gouverneurs généraux, est-elle susceptible de recours, lorsqu'elle a été faite en violation des prescriptions légales sur les conditions d'aptitude et les formalités d'instruction ? Il semble que le recours pour excès de pouvoir doive être ouvert (5). En tous cas, le recours direct en annulation de la nomination n'est pas de la compétence des tribunaux (6), et il n'appartient à aucune juridiction, même administrative, de statuer incidemment sur la validité de cette nomination pour trancher le litige dont elle est saisie (7).

---

(1) Les documents de jurisprudence concernant l'Indo-Chine ne sont cités dans ce § qu'à titre de décisions de principe. Ils n'ont plus d'application dans la colonie depuis l'institution des avocats par le décret du 25 mai 1930.

(2) R. 1929, 1, 188.

(3) Conseil d'Etat, 5 déc. 1913 (R. 1914, 3, 56).

(4) Conseil d'Etat, 25 nov. 1925 (R. 1926, 3, 59).

(5) Aucun arrêt du Conseil d'Etat ne s'est prononcé sur la question. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui avait longtemps refusé d'accueillir les recours contre les nominations de magistrats, les admet aujourd'hui (V. plus haut, § 164). Il n'y a pas de raison pour ne pas étendre cette jurisprudence aux nominations d'avocats-défenseurs.

(6) Civ. rej. 4 févr. 1907 (R. 1907, 3, 70). Aix, 20 déc. 1908 (R. 1909, 3, 84). - Cpr. chap. VI, § 202, p. 523.

(7) Par exemple, un conseil du contentieux administratif, saisi d'une demande en décharge de patente d'avocat-défenseur, n'a pas à tenir compte de l'irrégularité prétendue de la nomination (Conseil d'Etat, 7 janv. 1905, R. 1905, 3, 51).

Les charges d'avocats-défenseurs ne sont pas vénales. Le seul texte qui s'en explique expressément est le décret précité du 30 avril 1911 pour l'Indo-Chine, dont l'article 17 porte : « Les avocats-défenseurs n'ont pas la faculté de présenter de successeurs. Tout traité pour la cession ou transmission de titres ou clientèles, à quelque moment qu'il apparaisse, et alors même qu'il n'aurait pas été suivi d'effet, entraînera la destitution de l'avocat-défenseur encore en exercice ou de son successeur si la nomination avait suivi le traité » (1). Partout ailleurs, dans le silence des textes, la transmission a titre onéreux ne saurait être considérée comme autorisée, pas plus qu'elle ne l'était, avant la loi du 19 mai 1849, pour les quatre colonies pourvues d'avoués (2). Cette transmission pourrait même, suivant les circonstances, être considérée comme une faute contre la discipline et réprimée comme telle.

Les contrats d'association entre avocats-défenseurs ont au contraire été prohibés par tous les décrets ou arrêtés, et la nullité n'en saurait faire aucun doute (3). Mais cette prohibition a dû fléchir en partie devant la nécessité où se trouvent les avocats-défenseurs, comme toutes les personnes qui résident aux colonies, de prendre des congés périodiques. Les avocats-défenseurs ont été, en conséquence, autorisés, en cas d'absence, ou même parfois d'empêchement, à se faire remplacer par un secrétaire ou un intérimaire réunissant les conditions prescrites pour être titulaire (4).

Les avocats-défenseurs ne sont point assimilables à des avoués, en ce sens que les parties ont toujours le droit de se défendre elles-mêmes, et, dans la plupart des colonies, de se faire défendre par un de leurs proches ou par un coïntéressé (5). En matière répressive, ils peuvent seuls conclure et plaider, sauf le droit de l'accusé, en matière criminelle, d'avoir recours à un parent ou ami, conformément à l'article 295 du code d'instruction criminelle (6). Par application stricte de cette règle, le tribunal de Saigon, par juge-

(1) V. Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 2 mai 1913 (R. 1914, 3, 222).

(2) Cour d'appel de Madagascar, 23 avril 1902)R. 1904, 3, 235). Req. rej. 19 juill. 1910 (R. 1911, 3, 44). — Il résulte de ce dernier arrêt qu'il s'était constitué à Paris des agences pour la vente des charges d'avocats-défenseurs.

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) 14 mai 1909, (R. 1909, 3, 211). Il en est autrement des avocats institués par le décret du 25 mai 1930 (art. 26 et 39).

(4) Indo-Chine : décret (aujourd'hui abrogé) du 30 avril 1911, art. 8, modifié par le décret du 18 mars 1925. — Afrique occidentale: arrêté du 31 décembre 1930, art. 9. — Nouvelle-Calédonie : arrêté du 13 janvier 1908, art. 12. — Madagascar : arrêté du 26 mars 1900, art. 2. — Côte des Somalis : arrêté du 2 mars 1912, art. 7. — Cameroun : arrêté du 28 août 1927, art. 7.

(5) A Madagascar, en matière civile ou commerciale, les parties qui ne se défendent pas elles-mêmes sont obligées de recourir au ministère d'un avocat-défenseur (arr. 27 avril 1899, art. 2). Il en est de même en Nouvelle-Calédonie (arr. 5 mai 1919), à la seule exception des coïntéressés. En Afrique équatoriale, au contraire, elles peuvent s'adresser, non seulement à leurs proches ou coïntéressés, mais à un mandataire agréé par le juge (D. 30 juillet 1930, art. 59). De même au Cameroun (arrêté du 28 août 1927, art. 2).

(6) Pour l'Indo-Chine, art. 75 du décret du 17 mai 1895.

ment du 6 mai 1898 (1), avait dû refuser d'entendre, en matière correctionnelle, un avocat du barreau de Paris. Cette conséquence a paru excessive au législateur, et les textes postérieurs contiennent tous un article permettant aux tribunaux d'autoriser à plaider devant eux, en toutes matières, un avocat inscrit à un barreau de la métropole, des colonies ou des protectorats (2).

Les textes qui portent que le ministère des avocats-défenseurs est « entièrement facultatif », ou qu'il ne doit jamais être rendu obligatoire, n'ont d'autre portée que de réserver le droit des parties de comparaître, de conclure et de plaider en personne. Ce droit ne comporte pas celui de désigner librement un mandataire : les gouverneurs ou gouverneurs généraux à qui le pouvoir d'organisation est délégué peuvent toujours restreindre ce choix ou même le supprimer entièrement, en décidant que les parties qui ne se défendent pas elles-mêmes devront constituer un avocat-défenseur (3).

Les arrêtés du 13 janvier 1908 (art. 9), pour la Nouvelle-Calédonie, et du 3 octobre 1910 (art. 2), pour l'Afrique équatoriale, portent en termes exprès qu'il y a présomption de mandat de postulation en faveur du défenseur qui se présentera porteur des pièces du procès. Même dans les colonies où le texte constitutif est muet, cette présomption doit être admise, comme conséquence nécessaire de l'institution (4). Il en résulte que les avocats-défenseurs peuvent, sans pouvoir spécial, faire tous les actes nécessairement compris dans le mandat de postulation, tels, par exemple, que le reproche de témoins (5), une sommation d'avoir à exécuter une obligation (6) ; que l'élection de domicile chez un avocat-défenseur vaut constitution (7) ; que la notification des décisions de justice est régulièrement faite à l'avocat-défenseur constitué (8), que l'avocat-défenseur peut même signer une requête impliquant reconnaissance de paternité naturelle (9) et donner un désistement (10).

---

(1) R. 1898, 3, 123. V. aussi Cour d'appel de Hanoï, 8 février 1899 (R. 1900, 3, 62).

(2) Afrique occidentale: décret du 31 décembre 1930, art. 5. - Nouvelle-Calédonie: arrêté du 5 mai 1919, art. 1er. — Indo-Chine : arrêté du 30 avril 1911, art. 2. — Madagascar : arrêté du 27 avril 1899, art. 1er. — Cameroun : arrêté du 28 août 1927, art. 3. — Pour l'Indo-Chine, le décret du 25 mai 1930, qui institue des avocats, contient également, à l'article 2, une disposition en ce sens.

(3) V. plus haut, p. 499, n. 1 et 3. 500, 501, 503, 504.

(4) V. la note au *Recueil* 1911, 3, 116. Le contraire paraît pourtant avoir été jugé par les arrêts des cours de Madagascar et de l'Afrique occidentale qui ont donné lieu à cette note.

(5) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 17 mars 1922 (R. 1922, 3, 35).

(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 5 déc. 1913 (R. 1914, 3, 111).

(7) Même arrêt.

(8) Conseil d'Etat, 22 mars 1901 (R. 1901, 2, 72). Req. rej. 5 juill. 1894 (D. 95, 3, 457). Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 19 mars 1915 (R. 1916, 3, 25). — V. pourtant Cour d'appel de Nouméa, 29 avril 1899 (R. 1902, 2, 148), et Trib. civil de Nouméa, 22 août 1900 (R. 1901, 2, 30).

(9) Trib. civil de Nouméa, 6 janv. 1926 (R. 1926, 3, 134).

(10) Req. rej. 29 juill. 1918 (R. 1918, 3, 42). — Il en est autrement d'un acquiescement, qui reste soumis, aux colonies comme dans la métropole, à la condition d'un pouvoir spécial (Trib. sup. de Papeete, 23 avril 1923 (R. 1926, 3, 121).

A Madagascar, en matière d'immatriculation, les avocats-défenseurs sont considérés comme de simples mandataires, et doivent par suite justifier d'un pouvoir spécial (1).

Dans les colonies où le code de procédure civile a été rendu applicable en tout ou en partie, on a pu se demander quel rôle était réservé aux avocats-défenseurs pour l'application des articles de ce code qui prévoient et exigent le ministère d'avoué. L'arrêt de la Chambre des requêtes précité du 5 juillet 1894, statuant dans une espèce où il s'agissait des articles 160 et 161, relatifs à l'opposition aux jugements par défaut contre avoué, a posé en principe que « lorsque les parties n'auront pas d'avoué, elles pourront évidemment se contenter pour leurs oppositions d'actes extrajudiciaires, mais que, quand elles en auront un, elles devront se soumettre à toutes les prescriptions de la loi ». Cette règle a reçu application notamment en matière de surenchère et de l'article 708 du code de procédure (2).

Les pouvoirs des avocats-défenseurs ont été particulièrement discutés en ce qui concerne l'appel et le pourvoi en cassation.

La question ne peut s'élever, pour l'appel, que dans les cas où il est formé par déclaration au greffe, c'est-à-dire en matière pénale, ou dans certaines matières spéciales comme l'immatriculation (3). Il a été justement décidé que le pouvoir donné à un avocat-défenseur de suivre une procédure d'immatriculation n'emporte pas le pouvoir d'interjeter appel du jugement (4). A la Nouvelle-Calédonie, où l'appel se forme par requête signée de la partie ou de son défenseur et déposée au greffe (5), l'avocat-défenseur constitué est qualifié pour déposer cette requête (6).

En matière répressive, l'article 204 du code d'instruction criminelle décide que la requête d'appel peut être signée par un avoué. Dans les colonies où cet article est applicable, il confère aux avocats-défenseurs les pouvoirs qui appartiennent aux avoués dans la métropole (7).

---

(1) Décret du 4 février 1911, art. 103 § 6 (R. 1911, 1, 281). Cour d'appel de Tananarive, 27 mars 1912, (R. 1912, 3, 199).

(2) Cour d'appel de Madagascar, 24 mai 1899 (R. 1899, 2, 103) ; Trib. de 1re inst. de Tananarive, 12 décembre 1905 (R. 1906, 3, 111). — Cpr. pour l'article 61 du même code, Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 8 novembre 1905 (R. 1906, 3, 119).

(3) V. par exemple l'article 98 du décret du 4 février 1911 sur l'immatriculation à Madagascar (R. 1911, 1, 281). — Le fait pour un avoué de 1re instance d'engager une instance d'appel au nom de son client n'est pas un acte de postulation, et les pouvoirs de cet avoué doivent être appréciés d'après les règles générales du mandat (Civ. cass. 18 mars 1868, D. 68, 1, 228).

(4) Cour d'appel de Madagascar, 25 mai et 21 septembre 1910 (R. 1911, 3, 116). — Cpr. en matière indigène annamite, où l'appel se forme par déclaration au greffe, Cour d'appel de l'Indo-Chine, 27 octobre 1910 (R. 1911, 3, 160).

(5) Décret du 28 novembre 1866, art. 60.

(6) Arg. *a contrario* : Cour d'appel de Nouméa, 7 juin 1913 (R. 1913, 3, 335). — Les avocats-défenseurs, en Nouvelle-Calédonie, exercent d'ailleurs aussi bien devant la Cour d'appel que devant les tribunaux (Arr. du 13 janvier 1908, art. 1er).

(7) C'est à tort, semble-t-il, que la Cour d'appel de Nouméa a refusé, à deux reprises, aux avocats-défenseurs le droit d'interjeter appel, au nom de leurs clients, d'un jugement rendu en matière correctionnelle (7 juin 1913, R. 1913, 3, 335 ; 24 novembre 1917, R. 1918, 3, 145). La Cour s'est fondée sur ce que la présomption de mandat,

Il en est de même pour le pourvoi en cassation, partout où s'applique l'article 417 du code d'instruction criminelle. A Madagascar, notamment la Chambre criminelle a décidé, par arrêt du 14 mai 1910 (1), que les avocats-défenseurs « remplissent les fonctions de l'avoué qui, aux termes de l'article 417 du code d'instruction criminelle, en vigueur à Madagascar, a capacité pour former un pourvoi dans l'intérêt du prévenu, son client, dont il est le mandataire légal ».

Mais l'article 417 en question a été modifié presque partout, précisément de manière à supprimer la mention de l'avoué et à ne laisser subsister que celle du fondé de pouvoirs spécial (2). Cette suppression lève tous les doutes : aussi, en Afrique occidentale, en Indo-Chine, en Nouvelle-Calédonie, en Océanie et dans les Etablissements de l'Inde, le pourvoi en cassation formé par un avocat-défenseur sans pouvoir spécial est-il irrecevable (3).

En Afrique équatoriale et à la Côte des Somalis, où l'article 417 n'a subi aucune modification, le pourvoi formé par un défenseur a été néanmoins déclaré irrecevable : mais cela tient à ce que la Cour de cassation a considéré que le mandataire qui avait formé le pourvoi n'était pas un défenseur régulièrement institué (4).

§ 198

Notaires. — Antilles, Réunion et Guyane. — Les ordonnances de 1827 et 1828 sur l'organisation judiciaire des Antilles,

---

établie par l'article 9 de l'arrêté du 13 janvier 1908, en faveur de l'avocat-défenseur porteur des pièces du procès, ne peut se référer qu'à la matière civile. L'observation est exacte : mais l'article 9 en question ne fait que formuler en principe plus général (V. les arrêts ci-dessous relatifs au pourvoi en cassation).

— L'arrêt de la Chambre criminelle du 16 mars 1912 (R. 1912, 3, 157), en déclarant irrecevable, dans les Etablissements de l'Inde, l'appel interjeté par un conseil postulant, a pris soin de spécifier que ce conseil postulant n'était qu'un licencié en droit admis à plaider devant la Cour et les tribunaux de la colonie, ce qui semble bien impliquer que la décision aurait été différente si l'appel avait été interjeté par un défenseur.

(1) R. 1910, 3, 175.

(2) Afrique occidentale : ordonnance du 14 février 1838 et décret du 10 novembre 1903, art. 38. Indo-Chine : décret du 25 juin 1879, art. 22. Nouvelle-Calédonie : décret du 27 mars 1879, art. 22. Océanie : décret du 3 juillet 1880, art. 16.

(3) Afrique occidentale : Crim. irrecev. 14 mai 1909, R. 1909, 3, 181 ; 25 janv. 1914, R. 1915, 3, 115. La jurisprudence interprète d'ailleurs largement les termes du pouvoir donné à l'avocat-défenseur (Crim. cass. 15 janv. 1914, R. 1914, 3, 65 ; Crim. rej. 20 déc. 1919, R. 1919, 2, 249). — Indo-Chine : Crim. irrecev. 10 avril 1908 (R. 1908, 3, 253), et le rapport de M. le conseiller Mercier ; 10 juillet 1920 (R. 1920, 3, 260) ; 6 août 1920 (R. 1921, 3, 35). — Nouvelle-Calédonie : Crim. irrecev. 13 janv. 1913 (R. 1913, 3, 286) ; 23 octobre 1913 (R. 1914, 3, 12). — Océanie : Crim. irrecev. 18 mai 1921 (R. 1921, 3, 131). — Inde : Crim. irrecev. 16 nov. 1928 (R. 1930, 3, 66).

(4) Afrique équatoriale : Crim. irrecev. 2 mars 1911 (R. 1911, 3, 159). L'arrêt porte que le pourvoi avait été formé par un « avocat ». Peut-être avait-il perdu de vue que, dans cette colonie, les « avocats » peuvent être constitués mandataires, représentent les parties, et jouent le rôle d'avocats-défenseurs (Arrêté du 30 octobre 1910, R. 1911, 1, 651). — Côte des Somalis : Crim. irrecev. 27 décembre 1917 (R. 1918, 3, 36). Le pourvoi avait été formé, non par un avocat-défenseur, mais par un mandataire autorisé par le juge-président conformément à l'article 1er du décret du 2 mars 1912.

de la Réunion et de la Guyane contenaient des dispositions relatives aux avoués, aux huissiers et aux greffiers, mais aucune concernant les notaires. La loi du 25 ventose an XI avait été, notamment, « promulguée » à la Réunion, ce qui veut dire rendue applicable à la colonie, par arrêté du gouverneur du 14 pluviose an XII, qui y introduisait d'ailleurs diverses modifications. Les Antilles et la Guyane étaient également régies par des arrêtés locaux qui y avaient introduit le régime de la loi de l'an XI, sauf quelques changements.

Le législateur métropolitain s'est occupé pour la première fois des notaires de ces quatre colonies en 1849. L'article 9 de la loi de finances du 19 mai de cette année leur rendait applicables les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur la vénalité des offices ministériels (notaires, avoués, huissiers, courtiers et commissaires-priseurs).

Depuis, le notariat a été réorganisé, aux Antilles, par décret du 14 juin 1864 ; à la Réunion, par décret du 25 juin 1879 ; à la Guyane, par décret du 3 mars 1910 (1). Ces trois textes constituent une adaptation aux quatre colonies de la loi du 25 ventose an XI, dont ils suivent les dispositions, à peu de chose près, article par article. La différence la plus saillante consiste dans l'organisation de la discipline, qui est exercée, dans les quatre colonies, par le procureur général. Ce magistrat peut prononcer contre un notaire le rappel à l'ordre, la censure simple ou avec réprimande, à la seule condition de l'avoir entendu ; il peut lui donner tout avertissement qu'il juge convenable. En ce qui concerne les peines plus graves, telles que la suspension, le remplacement ou la destitution, il fait d'office, ou sur la réclamation des parties, les propositions qu'il juge nécessaires, et le gouverneur statue après avoir pris l'avis des tribunaux, qui entendent en chambre du conseil le fonctionnaire inculpé, et sauf recours au ministre des colonies (2). Le procureur général nomme, au commencement de chaque année, parmi les notaires du lieu où siège la Cour, un syndic ayant pour attributions de donner son avis sur les plaintes portées contre les notaires de la colonie, ainsi que sur les difficultés provenant des réclamations d'honoraires ; d'intervenir comme conciliateur dans les débats qui s'élèveraient entre les notaires ou entre eux et leurs clients, et de représenter les notaires toutes les fois qu'il s'agit de leurs intérêts collectifs et dans toutes leurs relations ou communications avec l'autorité judiciaire.

Le gouvernement a toujours le droit de créer un nouvel office

(1) R. 1910, 1, 268.

(2) Ce recours n'exclut pas le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Un arrêt du Conseil d'Etat du 23 juin 1922 (R. 1922, 3, 214), rendu pour la Cochinchine, mais sur un texte semblable, a statué au fond sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision du gouverneur général, dont il a ainsi reconnu la recevabilité. Il résulte aussi de cet arrêt que la décision du gouverneur (ou gouverneur général) a le caractère d'une mesure administrative pouvant être déférée au Conseil d'Etat, alors que, dans la métropole, la discipline des notaires est exercée par les tribunaux, sous le contrôle de la Cour de cassation. - Cpr. pour la discipline des magistrats, plus haut, § 165, p. 402.

de notaire, à charge par le nouveau titulaire de verser à ses confrères une indemnité dont le décret de création fixe le quantum (1). Les suppressions ou réductions d'office ne peuvent être effectuées que par mort, démission ou destitution.

Autres colonies. — Dans toutes les autres colonies, les fonctions de notaire ont été exercées à l'origine par les greffiers. C'est encore le cas, à l'heure actuelle, à la Côte des Somalis, à Madagascar, en Afrique équatoriale, au Cameroun et aux Nouvelles-Hébrides. A la Côte des Somalis, le greffier (alors unique) a été chargé de remplir le rôle de notaire par l'article 22 du décret du 4 février 1904 (2). A Madagascar, les fonctions de notaire ont été attribuées, dès l'origine, aux greffiers des tribunaux de 1re instance et des justices de paix à compétence étendue, dans les limites du ressort de la juridiction (3). Le décret du 20 septembre 1908 (4) a fait de même pour les greffiers des justices de paix (fonctionnaires investis des attributions de juges de paix). Enfin le décret du 16 avril 1918 autorise les diverses juridictions, en cas d'urgence, à désigner d'office des notaires *ad hoc* (5). En Afrique équatoriale, les fonctions notariales sont attribuées aux greffiers des tribunaux de 1re instance et des justices de paix à compétence étendue par l'article 10 du décret du 24 juillet 1920 sur l'organisation judiciaire (6). Au Cameroun, ces fonctions sont confiées, par l'article 30 des décrets des 3 mai et 15 juillet 1927, au greffier du tribunal supérieur chargé des fonctions de greffier près le tribunal de 1re instance. Aux Nouvelles-Hébrides, un arrêté du 22 janvier 1930 (7) du haut-commissaire de France, agissant dans l'exercice des pouvoirs à lui conférés par l'article 10 du décret du 9 mai 1919, a conféré les fonctions de greffier-notaire à un fonctionnaire nommé par le haut-commissaire sur la proposition du procureur général. Cette disposition a été confirmée par l'article 30 de l'arrêté du 11 mars 1911, approuvé par le décret du 10 décembre 1912.

Partout ailleurs, une séparation s'est faite, et il a été créé des notaires.

Indo-Chine. — La première colonie où le notariat ait été institué est la Cochinchine. Le décret du 22 septembre 1869 déci-

(1) Conseil d'Etat, 20 mars 1914 (R. 1914, 3, 157).

(2) Le décret du 25 juillet 1914, qui a institué un greffier du conseil d'appel (aujourd'hui tribunal supérieur d'appel) ne lui a point conféré les mêmes fonctions, qui restent spéciales au greffier du tribunal de 1re instance.

(3) D. 28 décembre 1895, art. 21. D. 9 juin 1896, art. 34, modifié par décret du 24 mars 1904 (R. 1904, 1, 201). A Tananarive et dans le ressort du tribunal de cette ville, les fonctions notariales sont exercées par le greffier de la Cour d'appel.

(4) R. 1909, 1, 33.

(5) Cette nomination étant un acte de l'autorité et de la fonction judiciaire, ne peut pas être déférée au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 1er juin 1923, R. 1924, 3, 76). Dans l'espèce de cet arrêt, la nomination de notaire *ad hoc*, antérieure au décret du 16 avril 1918, émanait du gouverneur général. La légalité de l'arrêté pouvait être contestée.

(6) L'article 61 du décret du 24 juillet 1930 délègue au gouverneur général le pouvoir d'organiser les greffes et le notariat.

(7) R. 1910, 1, 458.

dait en principe que le greffier de la Cour d'appel et du tribunal de Saigon cesserait de remplir les fonctions notariales qui lui avaient été attribuées par l'article 33 du décret du 25 juillet 1864, que ces fonctions seraient désormais remplies par des officiers ministériels nommés par le ministre des colonies sur la proposition du gouverneur, et qu'elles seraient incessibles (1). L'organisation du notariat dans son ensemble était renvoyée à des arrêtés du gouverneur soumis à l'approbation ministérielle, mais provisoirement exécutoires. Hors du ressort des tribunaux français, les fonctions de notaire devaient être exercées par des officiers ou fonctionnaires désignés par le gouverneur.

En exécution de ce décret, un arrêté du gouverneur du 7 juin 1870 a organisé le notariat dans la colonie en adaptant aux conditions locales la loi du 25 ventose an XI. — La discipline notariale avait fait l'objet des articles 120 et 147 du décret d'organisation judiciaire du 17 mai 1895.

Dans les pays de protectorat et les concessions françaises, les fonctions de notaire furent attribuées aux greffiers et au personnel des résidences.

Les articles 200 à 206 du décret du 16 février 1921 avaient prescrit la création d'un notaire à Hanoï, attribué les fonctions de notaire, partout ailleurs qu'à Saigon et à Hanoï, aux greffiers des divers tribunaux, et autorisé le gouverneur général à créer des charges et à réglementer la profession. L'article 206 posait, en outre, le principe qu'à raison de la gratuité des charges, il serait prélevé sur les honoraires bruts des notaires (et des commissaires-priseurs) autres que les greffiers, au profit du budget local de la colonie, une redevance progressive allant de 10 à 20 pisatres. Cette disposition avait été remaniée à diverses reprises par décret du 20 avril 1923 (2), suivi d'un arrêté du 21 juin de la même année (3), modifié le 26 mars 1927 (4), puis par décret du 2 juin 1927 (5).

Usant des pouvoirs que lui avait attribués le décret de 1921, le gouverneur général avait rendu, le 30 janvier 1924 (6), un arrêté d'organisation du notariat, plusieurs fois modifié (7). L'article 10 de cet arrêté consacrait une innovation importante en reconnaissant aux notaires le droit de présenter un successeur,

---

(1) Deux notaires avaient été institués à Saigon en vertu de ce texte.
(2) R. 1923, 1, 584.
(3) R. 1924, 1, 525.
(4) R. 1928, 1, 292.
(5) R. 1927, 1, 566. — Cette disposition a donné lieu à de longues contestations. V. Civ. cass. 26 juin 1928 (R. 1928, 3, 112).
(6) R. 1925, 1, 363. — La légalité de cet arrêté est contestable, car l'article 206 du décret du 16 février 1901 énonce clairement le principe de la gratuité des charges. Le rapport qui précède l'arrêté explique qu'il n'est pas porté atteinte à ce principe, l'office continuant à être conféré gratuitement, et la clientèle seule devant faire l'objet d'un traité entre le notaire et son successeur.
(7) Arrêtés des 29 février, 15 avril, 6 et 30 décembre 1924 (R. 1925, 1, 363 et 443), et 30 octobre 1925 (R. 1926, 1, 626).

droit longuement réglementé par un arrêté du 21 janvier 1925 (1), qui fait des offices de notaire des charges vénales.

Un décret du 5 mai 1928 (2) a encore remanié toute l'institution. Les offices de notaire sont désormais créés par décret. Les notaires sont également nommés par décret. Enfin la profession de notaire doit être réglementée par décret. La redevance sur les honoraires était portée à 50 %, et elle était étendue, jusqu'à concurrence de 20 %, aux greffiers qui exercent les fonctions notariales. Ces chiffres, dûs à une erreur de plume, ont été ramenés par le décret du 19 septembre 1929, qui a modifié les articles 202, 203 et 206 du décret du 16 février 1921 (3), à 10, 15 ou 20 %, suivant l'importance des revenus de l'étude. Lorsque les fonctions de notaire sont exercées par les greffiers, le prélèvement est de 20, 30 ou 40 %.

L'arrêté du 21 janvier 1925, encore en vigueur, sauf sur les points modifiés par le décret de 1828, réglemente la profession notariale en 83 articles, en s'inspirant de la loi de l'an XI. La vénalité des charges est maintenue par l'article 10. La suppléance par un clerc assermenté est organisée par l'article 17. La discipline est exercée par le procureur général et le gouverneur général, dont les décisions, comme il a été dit plus haut, sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir (4).

Un arrêté du gouverneur général du 22 octobre 1907 (5) a autorisé les notaires de Saigon à se faire remplacer, en cas d'empêchement ou d'absence, par un clerc assermenté. Cette disposition a été reproduite par l'article 17 de l'arrêté du 30 janvier 1924. Le Conseil d'Etat n'a pas refusé d'examiner au fond un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté du gouverneur général agréant un premier clerc assermenté (6).

Nouvelle-Calédonie. — Après la Cochinchine, le notariat a été organisé en Nouvelle-Calédonie par décret du 6 janvier 1873, qui a déchargé le greffier de Nouméa des fonctions notariales et attribué ces fonctions à des officiers publics nommés par le ministre, toute l'organisation du notariat étant abandonnée à des

(1) R. 1926, 1, 549.

(2) R. 1928, 1, 600.

(3) R. 1930, 1, 75. — Un décret du 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 77) détermine le mode de recouvrement des retenues à opérer sur les honoraires bruts en vertu des décrets sus-énumérés.

(4) Art. 77 et 78. — V. plus haut, p. 510. — L'arrêté n'organise aucun autre recours contre les décisions en matière disciplinaire.

(5) R. 1908, 1, 358.

(6) Conseil d'Etat, 6 novembre 1925 (R. 1926, 3, 56). — Depuis, un arrêt du 9 janvier 1930 (R. 1931, 3, 416) a rejeté au fond un recours formé par les mêmes parties contre la nomination du même premier clerc en qualité de notaire. Il n'est pas très aisé de concilier ces décisions avec l'arrêt du 1er juin 1923 (R. 1924, 3, 76), par lequel le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour statuer sur la validité de la nomination d'un notaire *ad hoc* à Madagascar, par le motif que cette nomination se rattachait à la fonction judiciaire.

arrêtés du gouverneur, soumis à l'approbation ministérielle et provisoirement exécutoires. Ce même décret refuse expressément aux notaires de la colonie le droit de présenter un successeur.

Le gouverneur de la colonie a pris en effet, à la date du 27 août 1875, un arrêté réglementaire semblable aux décrets rendus pour les Antilles, la Réunion et la Guyane (1).

Saint-Pierre-et-Miquelon. — A Saint-Pierre-et-Miquelon, le notariat a été institué par décret du 30 juillet 1879, adaptant à la colonie le décret du 14 juin 1864 pour les Antilles, et modifié par décret du 5 septembre 1908 (2). Un seul notaire est établi à Saint-Pierre. Il est nommé par décret, et n'a pas le droit de présenter un successeur.

Inde. — Un décret du 24 août 1887, modifié les 8 janvier 1889, 7 mai 1890 et 22 juillet 1922 (3), a introduit le notariat dans les Etablissements de l'Inde, ou plutôt a substitué un régime du notariat conforme à la législation métropolitaine moderne à l'ancien notariat et au tabellionnage qui existaient dans la colonie depuis une époque reculée, et qui avaient été réglementés par des édits royaux et arrêtés du gouverneur (4). Il existe plusieurs notaires dans les Etablissements de Pondichéry et de Karikal, et un notaire dans chacune des trois autres. Ils sont nommés par décret, n'ont pas le droit de présenter un successeur, et sont soumis d'ailleurs à des règles semblables à celles du décret du 14 juin 1864, y compris la nomination, par le procureur général, d'un syndic investi des mêmes attributions qu'aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane.

Océanie. — En Océanie, les articles 25 et 26 du décret d'organisation judiciaire du 9 juillet 1890 ont ôté au greffier du tribunal supérieur et du tribunal de 1re instance de Papeete les fonctions de notaire qu'il tenait de l'article 40 du décret du 18 août 1868, et créé à Papeete un notaire à la nomination du ministre des colonies, n'ayant pas le droit de présenter un successeur.

Afrique occidentale. — Au Sénégal, les fonctions de notaire ont été séparées de celle de greffier, à Saint-Louis, par décret du 15 avril 1893. Le 12 juillet suivant, le gouverneur du Sénégal rendait un arrêté organisant le notariat, modifié depuis par arrêtés des 3 juillet 1921 (5) et 6 juin 1923 (6). Dans les autres colonies composant le gouvernement général de l'Afrique occidentale, les

(1) Cet arrêté a été modifié sur des points de détail par arrêtés des 29 janvier 1910 (R. 1911, 1, 454), 24 février 1911 (R. 1913, 1, 310), 6 octobre 1911 (R. 1912, 1, 774), 26 novembre 1913 (R. 1915, 1, 554).

(2) R. 1909, 1, 14.

(3) R. 1923, 1, 45.

(4) Edits des 18 novembre 1769, 30 décembre 1775, 27 janvier 1778 ; arrêté du décembre 1838.

(5) R. 1922, 1, 374.

(6) R. 1925, 1, 228.

fonctions de notaire sont toujours exercées par les greffiers (1). Cette disposition est applicable au Togo en vertu de l'article 3 du décret du 8 août 1920 (2), à la Haute-Volta en vertu de l'article 7 du décret du 30 mars 1920 (3) et de l'article 57 du décret du 16 novembre 1924. — Les notaires du Sénégal n'ont pas le droit de présenter un successeur. Ils peuvent être, en cas de congé, remplacés par des intérimaires (4).

La rémunération des notaires a été, dans quelques colonies, l'objet d'un tarif (5). Dans plusieurs autres, et notamment dans les colonies des Antilles, il n'existe pas de tarif officiel, mais seulement un usage.

L'impression et la dactylographie des actes notariés a été autorisée en Afrique occidentale, à la Guadeloupe, à la Martinique et à Madagascar (6).

§ 199

Huissiers. — Des huissiers avaient été établis dans les anciennes colonies par les ordonnances organiques (7). Il en a également été institué à Madagascar, conformément au décret du 5 juin 1905 (8) qui autorise le gouverneur général à en établir, par arrêté du 16 décembre suivant (9) ; en Indo-Chine, par de très nombreux arrêtés du gouverneur général, codifiés par l'arrêté du 4 janvier 1908 (10) ; en Océanie, par de nombreux arrêtés, et en dernier lieu par arrêté du gouverneur du 5 novembre 1926 (11).

---

(1) Art. 83 du décret du 10 novembre 1903 sur l'organisation de la justice en Afrique occidentale, et article 57 du décret du 16 novembre 1924.

(2) R. 1921, 1, 173.

(3) R. 1920, 1, 841.

(4) Il a été jugé par la Cour d'appel de l'Afrique occidentale que l'intérimaire conserve ces fonctions et sa qualité, non pas seulement jusqu'au jour où le titulaire a débarqué dans la colonie, mais jusqu'à celui où ce titulaire a repris la direction de son étude au vu et su des autorités et du public (Arrêt du 25 mars 1927, R. 1927, 3, 44).

(5) Madagascar : arrêté du gouverneur général du 2 mai 1897, modifié le 10 novembre 1903 (R. 1904, I, 17). — Indo-Chine : arrêté du gouverneur général du 24 novembre 1902 (R. 1903, 1, 296) ; art. 103 et suivants de l'arrêté sur les frais de justice du 1er juin 1908 (R. 1909, 1, 234), converti en décret le 25 novembre 1910 (R. 1911, 1, 258). — Côte des Somalis : décret du 23 avril 1927 (R. 1928, 1, 544). — Afrique occidentale : arrêté du gouverneur général du 30 janvier 1931 (j. o. Afr. occ. 3 mars 1931).

(6) Décrets des 7 janvier 1929 (R. 1929, 1, 310 et 454) ; 5 août 1929 (R. 1930, 1, 56) et 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 89).

(7) Réunion : ord. du 30 sept. 1927, art. 204 à 215. Antilles : ord. du 24 sept. 1928 : art. 215 à 226. Guyane : ord. du 21 déc. 1928, art. 200 à 211. Inde : ord. du 7 févr. 1842, art. 145 à 153. — Le recrutement des huissiers, dans cette dernière colonie, a fait l'objet de très nombreux arrêtés du gouverneur, dont le dernier est du 22 janvier 1927 (R. 1930, 1, 195). — L'ordonnance de 1842 a été rendue applicable au Sénégal par ordonnance du 4 décembre 1847 : les décrets des 14 juin et 20 août 1913 ont été étendus à cette dernière colonie par décrets des 12 novembre 1861 et 4 mai 1862.

(8) R. 1905, 1, 312.

(9) R. 1906, 1, 125.

(10) R. 1909, 1, 132.— Modification par arrêtés des 27 avril 1917 (R. 1919, 1, 77) et 13 juill. 1920 (R. 1921, 1, 1074).

(11) R. 1927, 1, 953.

Plusieurs de ces arrêtés prévoient, sur une partie du territoire de la colonie à laquelle ils s'appliquent, l'exercice des fonctions d'huissier par un agent d'exécution. L'institution de ces agents a été réglée en Afrique équatoriale par arrêté du gouverneur général du 3 octobre 1910 (1), rendu en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 35 du décret du 12 mai précédent (2), en Afrique occidentale par décret du 17 novembre 1907 (3), étendant à tout le gouvernement général le décret du 31 décembre 1902 (4), suppléant au défaut d'huissiers au Sénégal.

Le tarif des huissiers, tel qu'il a été établi dans la métropole par le décret du 24 février 1925, a été étendu aux Antilles et à la Réunion par décret du 21 août 1926 (5). En Afrique occidentale, le décret du 18 janvier 1925 (6) ; en Afrique équatoriale, le décret précité du 12 mai 1910 ; à Madagascar, le décret précité du 5 juin 1905, ont habilité les gouverneurs généraux à établir les tarifs par voie d'arrêtés, ce qu'ils ont fait (7). — Un décret du 27 décembre 1929 (8), a réglementé dans la colonie la signification des actes judiciaires.

§ 200

Greffiers. — Aucune juridiction ne pouvant fonctionner régulièrement sans l'assistance d'un greffier, la nomination et les fonctions des greffiers ont été prévues et réglées par tous les textes organiques de la justice aux colonies.

Les ordonnances des 30 septembre 1827, sur l'organisation judiciaire de l'île Bourbon, et 24 septembre 1828, sur celle des Antilles, portent (art. 107-115) que les greffiers des cours et tribunaux sont nommés par ordonnance, ceux des tribunaux de paix par le ministre, et les commis-greffiers par la juridiction près de laquelle ils exercent. Ces mêmes ordonnances (art. 100-109) exigent, comme conditions de capacité, l'âge de 24 ans et le diplôme de licencié en droit. La discipline est organisée par les articles 142 (153). Enfin les articles 84 (93) à 91 (100) énumèrent les fonctions des greffiers, qui comportaient, outre les fonctions ordinaires, celles d'établir les doubles minutes des actes destinés au dépôt des chartes coloniales, jusqu'au décret du 21 avril 1912 (9), qui a supprimé le dépôt

(1) R. 1911, 1, 652. — Pour le Cameroun, arrêté du commissaire de la République du 1er février 1926 (R. 1927, 1, 328).
(2) R. 1910, 1, 489.
(3) R. 1908, 1, 70.
(4) R. 1903, 1, 94.
(5) R. 1926, 1, 676.
(6) R. 1925, 1, 140.
(7) En Afrique occidentale, les tarifs avaient été fixés par décret du 5 février 1924 (R. 1924, 1, 469). Après le décret du 18 janvier 1925, le décret de 1924 a été modifié par arrêté du 28 octobre 1926 (R. 1927, 1, 275). — En Afrique équatoriale : arrêté précité du 3 octobre 1910. — A Madagascar, arrêté du gouverneur général du 19 octobre 1927 (R. 1927, 1, 561).
(8) R. 1930, 1, 90.
(9) R. 1912, 1, 421.

des doubles minutes pour tous les actes autres que ceux de l'état-civil.

Les mêmes dispositions se retrouvent aux articles 83 à 90, 99, 104 et 142 de l'ordonnance du 21 décembre 1928 sur l'organisation judiciaire à la Guyane. Aux termes de l'article 36 du décret du 16 décembre 1896, commun aux magistrats et aux greffiers, les conditions d'âge et d'aptitude sont les mêmes qu'en France. Un décret du 27 janvier 1922 (1), dérogeant à ce principe, à établi entre les greffiers des divers degrés de juridiction une hiérarchie, suivant laquelle se font toutes les nominations, exclusivement.

Les articles 62 à 68, 74, 77, 78 et 92 de l'ordonnance du 7 février 1842, sur l'organisation judiciaire des Etablissements de l'Inde, reproduisent les dispositions ci-dessus analysées.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, le greffier institué par l'article 23 de l'ordonnance du 26 juillet 1833 et l'article 1er de l'ordonnance du 10 janvier 1844 auprès du tribunal de 1re instance fonctionne aussi auprès du juge de paix de Saint-Pierre, par application de l'article 3 du décret du 21 juin 1907 (2).

En Afrique occidentale, les greffiers sont prévus par les articles 4 et 10 du décret du 10 novembre 1903 sur l'organisation judiciaire (3). Aux termes de l'article 87, ils sont, comme les magistrats, nommés par décret. Ce même article impose l'âge de 25 ans et le grade de licencié en droit, ou un stage de 2 ans dans un greffe ou une étude d'avoué. Un décret du 6 décembre 1918 (4) a institué une hiérarchie semblable à celle de la Guyane : les greffiers de chaque juridiction ne pouvant être choisis que parmi ceux de la juridiction inférieure.

L'article 9 du décret du 24 juillet 1930, sur l'organisation de la justice en Afrique équatoriale (5), prévoit des greffiers auprès de chaque juridiction. Il en est de même des articles 4 et 28 du décret du 15 juillet 1927, concernant l'organisation judiciaire du Cameroun (6).

A la Côte des Somalis, l'article 2 du 2e décret du 24 juillet 1914 (7) dispose que le greffier près le conseil d'appel est nommé par décret, qu'il doit avoir 25 ans et le diplôme de licencié en droit, ou deux ans d'exercice comme commis-greffier.

En Nouvelle-Calédonie, les articles 32, 41 et 165 du décret d'organisation judiciaire du 7 avril 1928 (8) prévoient la nomination, par décret, d'un greffier qui exerce à la fois auprès de la Cour d'appel et du tribunal de 1re instance, et de greffiers des justices de paix à compétence étendue : tous doivent être âgés de 25 ans au moins.

---

(1) R. 1922, 1, 540.
(2) R. 1907, 1, 333.
(3) R. 1904, 1, 18.
(4) R. 1919, 1, 24. — Modifié le 30 décembre 1924 (R. 1925, 1, 140).
(5) R. 1931, 1, 43.
(6) R. 1927, 1, 764.
(7) R. 1915, 1, 112.
(8) R. 1928, 1, 469.

Le décret du 18 août 1868, sur l'organisation judiciaire de l'Océanie, prévoit, aux articles 20 et 27, un greffier nommé par décret, exerçant ses fonctions auprès du tribunal supérieur et du tribunal de 1re instance. L'article 11 du même décret, appliqué aux nouvelles justices de paix par l'article 3 du décret du 6 octobre 1882, confie les fonctions de greffier, près des juges de paix, à des agents désignés par le gouverneur. Il en est de même auprès de la justice de paix à compétence étendue de Raiatea, aux termes de l'article 25 du décret du 18 mars 1927 (1).

A Madagascar, les articles 5 et 9 du décret d'organisation judiciaire du 9 juin 1896 prévoyaient un greffier à la Cour d'appel et un auprès de chaque tribunal. Les conditions d'âge et d'aptitude étaient les mêmes qu'en France. Par dérogation à ce principe, le décret du 11 juillet 1918 (2) avait permis de choisir le greffier en chef de la Cour d'appel parmi les greffiers des Cours d'appel d'autres colonies ou parmi les greffiers des tribunaux de 1re instance de Madagascar ayant exercé pendant 10 ans au moins. Un décret du 30 mai 1920 (3), remaniant encore ce système, a établi à Madagascar la hiérarchie déjà instituée à la Guyane et en Afrique occidentale, et le droit exclusif des fonctionnaires des échelons inférieurs à être promus aux échelons supérieurs.

L'Indo-Chine comprend tout un corps de greffiers, réglementé en détail.

Les articles 132, 133 et 134 du décret du 17 mai 1895 sur l'organisation judiciaire en Cochinchine et au Cambodge, rendus applicables au Tonkin par l'article 9 du décret du 8 août 1898 (4), à la justice de paix de Tourane par l'article 6 du décret du 25 mars 1899 (5), portent que les greffiers sont nommés, comme les magistrats, par décret ; que les conditions d'âge et de capacité sont réglées par les articles 122 et 124 du décret du 17 mai 1899, qui exigent l'âge de 25 ans (27 ans pour les greffiers des cours d'appel), le diplôme de licencié en droit ou quatre ans d'exercice comme avoué, défenseur ou commis-greffier. Le greffier de la justice de paix de Saigon est nommé par le Ministre des colonies.

Un décret du 9 décembre 1897 (6), fixant le traitement et la parité d'office des greffiers et commis-greffiers de la Cochinchine et du Cambodge, a été étendu au reste de l'Indo-Chine par décret du 5 mars 1901 (7), qui a créé un cadre unique des commis-greffiers du service judiciaire. Un décret du 21 février 1905 (8) a orga-

(1) R. 1927, 1, 241.
(2) R. 1918, 1, 569.
(3) R. 1920, 1, 876.
(4) R. 1898, 1, 191.
(5) R. 1899, 1, 121.
(6) R. 1898, 1, 158.
(7) R. 1901, 1, 112.
(8) R. 1905, 1, 230. — Modifié par décret du 27 février 1906 (R. 1906, 1, 231), qui a établi l'avancement exclusivement hiérarchique. Pourtant, si la nomination à un grade est réservée aux titulaires du grade inférieur, elle est faite au choix entre ces derniers, qui ne peuvent se prévaloir d'aucune ancienneté (Conseil d'Etat, 10 mars 1916, R. 1916, 1, 122).

nisé le personnel des greffiers et commis-greffiers de l'Indo-Chine, en abrogeant toutes dispositions contraires, mais en reproduisant presque intégralement les dispositions antérieures.

Les décrets des 19 mai 1919 et 16 février 1921, sur la réorganisation judiciaire de l'Indo-Chine, ont expressément maintenu cette législation (1). Ils ne contiennent de dispositions nouvelles que sur les traitements, ainsi que sur les intérims, qui sont assurés en principe par les greffiers ou les commis-greffiers de la classe inférieure (2).

L'article 204 du décret du 16 février 1921 habilite et oblige le gouverneur général à régler par arrêtés, dans un délai de deux mois à partir de sa promulgation, les conditions de recrutement et d'avancement, les règles de discipline et les traitements des commis-greffiers et des secrétaires du parquet. En exécution de cette disposition, le gouverneur général a pris, le 20 juin 1921 (3), un arrêté organisant le cadre des commis-greffiers, fréquemment modifié et remplacé aujourd'hui par un arrêté du 11 janvier 1927 (4).

Dans la plupart des colonies régies par décrets, c'est également le chef de la colonie qui a organisé les cadres du personnel des commis-greffiers.

Dans un certain nombre de colonies, les greffiers ont été investis, ou même le sont encore aujourd'hui, des attributions des notaires. Cette organisation a été étudiée au § précédent.

Les greffiers ont pu être considérés comme partie intégrante de la juridiction à laquelle ils sont attachés (5). Aussi leur a-t-on appliqué l'article 3 du décret du 1er décembre 1858, aux termes duquel les membres des cours et des tribunaux des colonies ne peuvent être nommés ou révoqués que sur la proposition collective du Ministre des colonies et du garde des sceaux, Ministre de la justice. En tous cas, ceux qui ont été nommés sur cette double proposition ne peuvent être révoqués que dans les mêmes formes (6). A partir de 1901, les décrets concernant les greffiers paraissent n'avoir plus été soumis à la signature du Ministre de la justice, et les décrets d'organisation judiciaire emploient généralement des formules ambigues qui permettent de ne pas considérer le greffier comme membre de la juridiction auprès de laquelle il exerce (7). Pourtant, dans la pratique, l'abstention du Ministre

---

(1) Art. 194 du décret du 16 février 1921.

(2) Art. 195.

(3) R. 1922, 1, 630. — Cet arrêté est un des 23 qui ont, à cette date, fixé les statuts particuliers des services locaux, en exécution de l'arrêté du même jour déterminant leur statut commun.

(4) R. 1928, 1, 288.

(5) C'est ce qui était souvent exprimé par les décrets d'organisation judiciaire. V. p. ex. l'art. 2 du décret du 19 décembre 1900 (Congo) : « Les tribuanux se composent d'un juge unique, d'un procureur de la République et d'un greffier-notaire, nommés par décret du président de la République ».

(6) Conseil d'Etat, 19 mai 1905 (R. 1905, 3, 148).

(7) V. p. ex. l'art. 56 du décret du 16 février 1921 : « Le tribunal de Saigon comprend 1 président, 1 vice-président, 1 juge d'instruction, 1 juge, 4 juges suppléants, 1 procureur de la République et 1 substitut..... Le service du greffe est assuré par

de la justice ne s'est pas maintenue, et il participe à la présentation des greffiers proposés à la nomination.

Les décrets de nomination des greffiers peuvent être déférés au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir dans les mêmes conditions que ceux qui concernent les autres fonctionnaires (1). Il y a excès de pouvoir lorsque les conditions exigées par le décret organique n'étaient pas remplies (2).

---

un greffier et autant de commis-greffiers que l'exige la prompte expédition des affaires ».

(1) Cpr. § 164, 2°.

(2) Conseil d'Etat, 8 août 1921 (R. 1921, 3, 200) : annulation de la nomination d'un greffier contraire aux dispositions de l'article 109 de l'ordonnance du 24 septembre 1828 (Guadeloupe).

CHAPITRE VI

DROIT ADMINISTRATIF COLONIAL ET JURIDICTION ADMINISTRATIVE

par M. FOCHIER

SECTION Ire

Principes généraux.

§ 201

Droit administratif colonial. — Les principes essentiels qui régissent, dans la métropole, le droit administratif, et avant tout le principe connu sous la dénomination de « séparation des pouvoirs», s'appliquent, sans difficulté, à toutes les colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat (1). Pourtant les textes fondamentaux, qui sont d'une époque où la législation métropolitaine ne s'appliquait pas de plein droit aux colonies (2), n'y ont jamais été ni déclarés applicables, ni, à plus forte raison, promulgués. Mais les ordonnances des 30 septembre 1827 et 24 septembre 1828, sur l'organisation judiciaire de l'île Bourbon et des Antilles, portent à l'article 5 que les cours et tribunaux ne pourront « s'immiscer dans les affaires administratives», disposition répétée aux ordonnances d'organisation judiciaire de la Guyane (24 décembre 1928) et de l'Inde (3). D'autre part, les articles 160 de l'ordonnance du 21 août 1825 pour la Réunion, et 176 de l'ordonnance du 7 février 1827 pour les Antilles, qui définissent la compétence du Conseil du contentieux administratif, lui attribuent, au § 13, le contentieux administratif en général, ce qui ne peut s'entendre que d'une référence à ce contentieux tel qu'il

(1) Ces principes ont reçu une grave dérogation en Tunisie, du fait du décret du 27 novembre 1888, qui attribue aux tribunaux de l'ordre judiciaire les actions tendant à faire déclarer l'administration débitrice. Aucune disposition analogue n'a été rendue pour les pays de protectorat et territoires à mandat dépendant du ministère des colonies, ni, en général, pour les colonies françaises.

(2) V. le chapitre III (législation coloniale), § 106, p. 243.

(3) L'article 4 de l'ordonnance du 7 février 1842 reproduit même les termes exacts de la loi des 16-24 août 1790: « les juges ne peuvent, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

est organisé dans la métropole ; et ce texte a été rendu applicable à toutes les colonies par l'article 3 du décret du 5 août 1881 et l'article 1er du décret du 7 septembre suivant (1). On peut invoquer aussi, à la Réunion, les ordonnances des administrateurs généraux des 14 novembre 1817 et 8 mars 1919, dont la légalité et même la vigueur actuelle ont été reconnues par le Conseil d'Etat (2).

Soit qu'on attribue à ces textes un sens largement compréhensif, ayant pour effet de transporter en bloc aux colonies l'ensemble des principes sur lesquels repose le droit administratif métropolitain, soit que l'on considère ces principes comme tellement inhérents à toute législation française que l'application en soit nécessairement sous-entendue partout où s'exerce l'autorité de la France, il est incontestable et incontesté qu'ils sont en pleine vigueur sur tout le territoire colonial (3).

§ 202

Limite des compétences administrative et judiciaire. — La limite des compétences administrative et judiciaires est tracée, aux colonies, comme il vient d'être dit, d'après les principes reçus dans la métropole. Toutefois, ces principes s'y appliquent à un certain nombre de questions particulièrement coloniales, dont la solution ne se trouve préjugée par aucun précédent métropolitain, ou qui diffèrent tout au moins, dans une certaine mesure, des questions analogues métropolitaines. De plus, diverses dérogations aux principes généraux ont été apportées par des textes précis.

Interprétation et appréciation des actes administratifs. — Comme dans la métropole, un acte administratif ne peut être interprété ou apprécié que par l'autorité administrative. Doit être considéré comme un acte administratif l'arrêté de nomi-

---

(1) Ces décrets ont été eux-mêmes rendus applicables à Madagascar par les décrets des 6 mars 1897 et 12 novembre 1902 (R. 1903, 1, 42), au Cambodge par le décret du 17 septembre 1882, à l'Annam-Tonkin par l'article 7 du décret du 21 septembre 1894, l'article 8 du décret du 8 août 1898 (R. 1898, 1, 189), et l'article 1er du décret du 3 février 1900 (R. 1900, 1, 104), au Laos pour l'article 1er du décret du 2 septembre 1905 (R. 1906, 1, 329).

(2) Arrêt du 16 mai 1873, au recueil Lebon, p. 424. — Ces ordonnances attribuaient au commissaire général ordonnateur toutes les contestations pouvant s'élever à l'occasion des opérations de finances et autres actes de l'administration.

(3) La Cour de cassation et le Tribunal des conflits n'hésitent pas, dans les affaires coloniales, à viser la loi des 16-24 août 1790 et celle du 16 fructidor an III (par exemple, Civ. cass. 4 juin 1919, R. 1919, 3, 175 ; Req. rej. 26 octobre 1925, R. 1926, 3, 231 ; Confl. 22 mars 1920, R. 1922, 3, 157). Le Conseil d'Etat, plus réservé, ne vise généralement que les textes précités des ordonnances et les décrets des 5 août et 7 septembre 1881, en y joignant parfois la loi du 24 mai 1872 (par exemple, Conseil d'Etat, 6 juillet 1917 (R. 1917, 3, 230 ; 4 août 1928, R. 1928, 3, 205); pourtant il lui arrive aussi de viser les textes métropolitains (Conseil d'Etat, 13 janvier 1928, R. 1928, 3, 98). En matière d'excès de pouvoir, notamment, il ne peut pas faire autrement que de viser la loi des 7-14 octobre 1790 (par exemple, Conseil d'Etat, 19 mai 1922, R. 1922, 3, 156 ; 5 août 1927, R. 1928, 3, 157).

nation d'un avocat-défenseur (1). Trois arrêts de la Chambre civile de la Cour de cassation des 11 décembre 1911, 29 janvier 1912 et 1er août 1912 (2) avaient attribué le caractère d'acte administratif aux mentions du registre foncier annamite (dia-bô). Cette jurisprudence, contraire à celle de la Cour d'appel de Saigon (3), n'a pas été suivie par la Cour d'appel d'Aix, désignée comme cour de renvoi, dont l'arrêt, du 9 mars 1924 (4), doit être considéré comme ayant définitivement tranché la question, par ce motif décisif que « l'inscription au dia-bô, simple formalité par laquelle se manifeste aux yeux des tiers la propriété, est la suite logique et nécessaire d'un acte translatif ou attributif de propriété ».

L'interprétation ou l'appréciation de validité d'un acte administratif doit, comme dans la métropole, être renvoyée à l'autorité administrative, sous forme de question préjudicielle, par les tribunaux de l'ordre judiciaire, compétents sur le fond (5), à moins que le sens ou la validité de l'acte ne soient hors de doute ou qu'il ne s'agisse que de rectifier une erreur matérielle (6). Il doit être également fait exception pour les matières où les tribunaux de l'ordre judiciaire ont une compétence générale et exclusive, comme par exemple en matière de naturalisation (7).

Actes législatifs ou réglementaires. — Les actes législatifs ou réglementaires peuvent, au contraire, être interprétés, et la régularité en peut être appréciée, par les tribunaux de tout ordre. Ce principe s'applique, non seulement en matière d'impôts et taxes (8) et en matière répressive (9), mais en toutes matières ; c'est ainsi que les tribunaux ordinaires se sont ou ont été reconnus compétents pour interpréter ou pour apprécier un arrêté régle-

---

(1) Civ. cass. 4 févr. 1907 (R. 1907, 3, 70). La régularité de l'arrêté de nomination ne peut même pas être appréciée incidemment par le juge administratif (Conseil d'Etat, 7 janv. 1905, R. 1905, 3, 51).

(2) R. 1912, 3, 201 et 203, et 1913, 3, 14.

(3) Cour d'appel de Saigon, 25 juillet 1912 (R. 1913, 3, 49).

(4) R. 1925, 3, 100.

(5) Trib. sup. de Libreville, 9 oct. 1906 (R. 1907, 3, 266) ; Civ. cass. 15 mai 1912 (R. 1912, 3, 181), 4 juin 1919 (R. 1919, 3, 175) ; Conseil d'Etat, 25 janv. 1901 (R. 1901, 2, 66) ; Cour d'appel de Madagascar, 1er sept. 1915 (R. 1917, 3, 154) ; Cour d'appel de la Guyane, 29 août 1923 (R. 1923, 3, 226). La question préjudicielle doit être portée devant le Conseil du contentieux administratif toutes les fois qu'il s'agit d'un contentieux local. — Inversement, en ce qui concerne les questions préjudicielles renvoyées à l'autorité judiciaire par les tribunaux administratifs, en matière, par exemple, de nationalité ou de propriété, v. Conseil d'Etat, 15 novembre 1912 (R. 1913, 3, 12) ; Civ. cass. 25 nov. 1911 (R. 1912, 3, 41) ; 4 juin 1919 (R. 1919, 3, 175).

(6) Cour d'appel de Nouméa, 28 mai 1910 (R. 1910, 3, 233) ; Req. rej. 26 oct. 1925 (R. 1926, 3, 233) ; Civ. rej. 6 nov. 1928 (R. 1929, 3, 13).

(7) Cour d'appel de Madagascar, 7 mars 1918 (R. 1919, 3, 139).

(8) Conseil d'Etat, 4 sept. 1856, au recueil Lebon, p. 562, rendu en matière d'octroi de mer : arrêt célèbre qui a déterminé définitivement les pouvoirs du juge de l'impôt. — Cour d'appel de Nouméa, 27 juillet 1901 (R. 1901, 2, 163) ; Cour d'appel de Madagascar, 5 août 1903 (R. 1903, 2, 169).

(9) Cour d'appel de Saint-Louis (Sénégal), 16 nov. 1900 (R. 1901, 2, 113) ; Trib. de 1re inst. de Hanoï, 28 octobre 1909 (R. 1910, 3, 133) ; Trib. de Tananarive, 7 juin 1919 (R. 1920, 3, 207).

mentaire sur le pilotage (1), ou un arrêté du gouverneur général de Madagascar sur la réquisition des cuirs (2), ou les arrêtés réglementant la propriété foncière en Indochine (3) ou en Afrique occidentale (4).

Un arrêt de rejet de la Chambre civile du 27 avril 1926 (5) a statué dans le même sens à propos de l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 16 mars 1910 sur la procédure indigène, et des dispositions de cet arrêté relatives à la vente des biens de mineurs, mais en se fondant sur ce qu'il s'agissait d'un acte ayant trait à la capacité des personnes. Cette doctrine ne paraît conforme ni aux principes, ni à la jurisprudence antérieure (6).

Actes soustraits à tout recours. — La catégorie des actes soustraits à tout recours, de quelque nature que ce soit, et devant les tribunaux de tout ordre, judiciaires ou administratifs, sous la dénomination d'actes de gouvernement ou toute autre, se retrouve aux colonies comme à la métropole. Le Conseil d'Etat y a rangé, notamment, la saisie des biens d'un indigène exilé pour cause de rébellion (7), qui ne peut donner lieu à aucune réclamation d'indemnité ; les décrets qui créent ou suppriment des colonies, organisent leur gouvernement et leur budget, déterminent le mode d'exercice d'un protectorat, retirent à un particulier la protection française, déterminent les droits de souveraineté transmis à l'Etat français par un souverain indigène (8).

Contrats. — La compétence en matière de contrats est, en principe, la même que dans la métropole.

Ont été considérés comme contrats de droit commun, dont le contentieux appartient à l'autorité judiciaire, l'autorisation donnée par le gouverneur d'une colonie d'extraire des pierres sur le littoral (9), la vente de biens communaux (10), l'exploitation d'un hangar pour y recevoir des marchandises (11), ou d'un bac (12),

(1) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 10 novembre 1917 (R. 1919, 3, 49) ; Civ. cass. 9 févr. 1921 (R. 1923, 3, 22) ; Civ. cass. 12 avril 1921 (R. 1921, 3, 113).

(2) Req. rej. 12 déc. 1922 (R. 1922, 3, 215).

(3) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 1er décembre 1916 (R. 1917, 3, 249).

(4) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mai 1909 (R. 1909, 3, 182).

(5) R. 1926, 3, 166.

(6) Elle a été critiquée en note sous l'arrêt cité. Comme il s'agit d'une question qui dépasse de beaucoup l'intérêt colonial, et qui s'agite dans les mêmes termes en droit métropolitain, ce n'est pas le lieu de la traiter ici.

(7) Arrêt du 22 décembre 1905 (R. 1906, 3, 26). Mais le Conseil d'Etat a réservé les actes qui excéderaient les conditions d'une exécution normale et régulière.

(8) Conseil d'Etat, 12 février 1904 (R. 1904, 3, 137), 5 juillet 1907 (R. 1907, 3, 195) ; 29 mai 1908 (R. 1908, 3, 209) ; 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 297) ; 4 novembre 1929 (R. 1931, 1, 6).

(9) Civ. cass. 7 mars 1904 (R. 1904, 3, 122) ; Cour d'appel d'Aix, 3 mai 1906 (R. 1910, 3, 233).

(10) Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 29 nov. 1912 (R. 1913, 3, 218) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 14 avril 1910 (R. 1911, 3, 282).

(11) Cour d'appel de Madagascar, 28 avril 1920 (R. 1920, 3, 196).

(12) Trib. confl. 22 janv. 1921 (R. 1921, 3, 93) ; Conseil d'Etat, 5 mars 1924 (R. 1925, 3, 9).

le bail d'un territoire pour y enlever des dépôts de guano (1), une avance par l'administration à un industriel pour les besoins de son industrie (2), la vente par une commune d'un terrain à charge de déblayer et de construire (3).

La Chambre civile de la Cour de cassation a même rangé dans les contrats de droit commun et attribué à la compétence judiciaire, en principe, toutes les conventions qui ont été approuvées par une loi : notamment la convention conclue entre une colonie et une compagnie concessionnaire, pour l'établissement d'un chemin de fer (4). Cette doctrine a été critiquée (5).

Ventes domaniales. — Une différence essentielle d'avec la législation métropolitaine est que le contentieux des ventes domaniales est attribué, aux colonies, aux tribunaux ordinaires. Les articles 160 et 176 des ordonnances de 1825 et de 1827, rendus applicables à toutes les colonies par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881 et par les décrets spéciaux, ne rangent dans la compétence administrative que les demandes en réunion de terrains au domaine, lorsque les concessionnairse ou leurs ayants-droit n'ont pas rempli les clauses des concessions. Par contre, le § 6 des articles 159 et 175 des mêmes ordonnances attribuaient au conseil privé « le contentieux des administrations du domaine, de l'enregistrement, des douanes et autres impôts indirects, sans préjudice du recours des parties devant les tribunaux ordinaires ». Il est reconnu sans difficulté que les attributions conférées au conseil privé par les articles susvisés, et qui d'ailleurs ont toutes été réduites à des attributions purement consultatives par l'article 9 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, n'étaient point des attributions contentieuses, et que le conseil privé était seulement appelé à se prononcer au préalable sur des questions que les parties pouvaient ensuite soumettre aux tribunaux compétents (6). Mais l'attribution aux tribunaux des matières énumérées au § 6 n'a point été abrogée (7). Bien que les articles 159 et 175 précités n'aient pas été étendus expressément à toutes les colonies par les décrets de 1881, ils n'en doivent pas moins servir à interpréter et à définir le sens du terme : « contentieux administratif », employé par la clause générale et finale des articles 160 et 176, qui ont été généralisés par ces décrets (8).

---

(1) Cour d'appel de Nouméa, 4 juin 1921 (R. 1921, 3, 152).

(2) Conseil d'Etat, 7 août 1925 (R. 1927, 3, 175).

(3) Conseil d'Etat, 11 mars 1927 (R. 1927, 3, 152).

(4) Civ. rej. 12 janv. 1914 (R. 1925, 3, 107). L'arrêt n'attribue, à la vérité, à la concession un caractère législatif qu'à l'égard des tiers ; mais il fait application du principe à un créancier du concessionnaire discutant les clauses de l'acte de concession considérée comme contrat.

(5) V. la note sous l'arrêt précité.

(6) Conseil d'Etat, 4 janv. 1878, au recueil Lebon, p. 3, et conclusions de M. David, commissaire du gouvernement.

(7) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 23 juin 1916 (R. 1917, 3, 90). — V. la note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 juin 1920 (R. 1920, 3, 254).

(8) Un arrêt du Conseil d'Etat du 11 juin 1920 (R. 1920, 3, 254) pourrait paraître contraire à la proposition énoncée au texte. Mais cet arrêt décide que le contentieux des aliénations de biens domaniaux ne saurait être déféré au Conseil

Contrats administratifs. — Les contrats administratifs, dont le contentieux ressort à la juridiction administrative, sont les mêmes que dans la métropole. Ce sont notamment ceux qui intéressent les services publics (1). Les litiges entre l'administration et les fonctionnaires, dont la nomination renferme un élément contractuel, font ainsi partie, comme en France, du contentieux administratif (2), spécialement en ce qui concerne la solde (3). En ce qui concerne les agents engagés par contrat, la compétence est en principe judiciaire (4), à moins qu'une fonction publique, même temporaire, n'ait été conférée en vertu de ce contrat (5). Il n'en est pas de même des employés des établissements publics, spécialement des chambres de commerce : les litiges entre ces employés et les établissements dont ils dépendent sont de la compétence judiciaire (6). La Chambre civile de la Cour de cassation en a décidé de même des agents de chemin de fer et du port de la Réunion (7), appliquant ainsi à la colonie le principe de la loi métropolitaine du 21 mars 1905, solution contestable, car jusqu'à cette loi, la question de compétence, pour les litiges entre l'administration des chemins de fer de l'Etat et ses employés, était très discutée.

Contributions et taxes. — En matière de contributions et taxes, la distinction de compétence est la même que dans la métropole, entre les impôts directs et les impôts indirects. L'attribution à la juridiction administrative du contentieux des impôts directs ne résulte que de la clause générale des articles 160 et 176 des ordonnances de 1825 et 1827, qui rend les conseils du contentieux administratif juges de l'ensemble de ce contentieux (8). Mais la compétence des tribunaux judiciaires en matière d'enregistrement, de douanes et d'autres impôts indirects a été reconnue expressément par les articles 159 et 175 des mêmes ordonnances (9).

Application a été faite de ce principe, notamment, aux redevances pour occupation du domaine public (10).

---

d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir. S'il désigne comme juge ordinaire le Conseil du contentieux administratif, il est à remarquer que la question de la compétence judiciaire n'avait été soulevée à aucun moment au cours de l'instance. V. aussi Conseil d'Etat, 19 juillet 1929, au *Recueil* 1931, et la note.

(1) Conseil d'Etat, 3 avril 1914 (R. 1915, 3, 238), et beaucoup d'autres.

(2) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 24 septembre 1909 (R. 1910, 3, 15) qui déclare les tribunaux ordinaires incompétents.

(3) Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177).

(4) Conseil d'Etat, 22 nov. 1918 (R. 1919, 3, 11) ; colon chargé temporairement de l'entretien du jardin botanique. — Req. rej. 27 avril 1926 (R. 1926, 3, 233) : engagement d'un architecte. — Conseil d'Etat, 8 novembre 1929 (R. 1931, 3, 8) : engagement d'un chef de gare. — V. Chap. VIII, § 290.

(5) Conseil d'Etat, 26 janvier 1923 (R. 1923, 3, 172) : fonction de direction afférente à l'exploitation d'un chemin de fer.

(6) Cour d'appel de Saigon, 17 sept. 1926 (R. 1926, 3, 277).

(7) Civ. rej. 5 déc. 1928 (R. 1929, 3, 16). V. la note.

(8) Elle a été confirmée par les articles 100 et suivants du décret du 5 août 1881 et par l'article 162 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (R. 1913, 1, 177). — Cpr. art. 164 du décret du 30 décembre 1912.

(9) Arrêt précité du Conseil d'Etat du 4 janvier 1878.

(10) Cour d'appel de Saigon, 3 oct. 1924 (R. 1925, 3, 168).

La compétence judiciaire s'étend même aux actions en indemnité connexes à la perception des impôts indirects (1). Elles s'étend aussi aux amendes en matière de patentes, qui sont prononcées par le tribunal civil (2).

Une exception notable aux principes résulte d'une part, d'un arrêté du gouverneur des Etablissements de l'Inde du 4 novembre 1823, ayant, à raison de sa date, force législative, qui a attribué le contentieux des contributions indirectes au Conseil du contentieux administratif (3) ; — d'autre part, des décrets des 9 mai 1892 et 11 mars 1897, qui ont attribué à la juridiction administrative, en Océanie, le contentieux de la douane et de l'octroi de mer (4). C'est également au Conseil du contentieux administratif qu'un arrêté du gouverneur de cette même colonie du 29 décembre 1921 a déféré le contentieux de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Bien que le gouverneur n'eût pas qualité pour déterminer la compétence, il a été reconnu par le Conseil d'Etat que la disposition était justifiée par la nature de l'impôt (5).

De plus amples détails seront donnés en chapitre des impôts.

Propriété. — Le contentieux de la propriété appartient aux colonies, comme dans la métropole, aux tribunaux ordinaires (6). Comme dans la métropole, cette compétence s'étend même à l'appréciation des actes de l'administration qui ont le caractère de voies de fait (7). La compétence, en cette matière et en matière domaniale, sera exposée aux chapitres de la propriété et du domaine.

Compétence exceptionnelle. — Certaines matières ont été l'objet, aux colonies, de dispositions législatives qui ont établi une compétence exceptionnelle.

C'est à la juridiction administrative qu'il appartient de prononcer sur le maintien en possession de terrains compris dans la zone des pas géométriques (8). C'est aussi à la compétence administrative que resortissent aux Antilles, en vertu d'une ancienne tradition et d'anciens textes, les contestations sur la propriété

---

(1) Conseil d'Etat, 8 déc. 1926 (R. 1929, 3, 97). — Cpr. le chap. X (Impôts).
(2) Cour d'appel de Saigon, 24 déc. 1897 et 7 avril 1898 (R. 1900, 3, 26).
(3) Conseil d'Etat, 6 août 1887 (au recueil Lebon, p. 646).
(4) V. Conseil d'Etat, 23 janv. 1920 (R. 1920, 3, 190).
(5) Conseil d'Etat, 25 nov. 1925 (R. 1926, 3, 60), et conclusions de M. Josse, commissaire du gouvernement. — Cpr. Trib. sup. de Papeete, 12 avril et 10 sept. 1923 (*ibid*, 116).
(6) Conseil d'Etat, 25 janv. 1901 (R. 1901, 2, 66) ; Req. rej. 19 juillet 1910 (R. 1910, 3, 209) ; Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 14 avril 1910 (R. 1911, 3, 282) ; 9 mai 1913 (R. 1914, 3, 103) ; Conseil du cont. adm. de Saigon, 6 août 1924 (R. 1925, 3, 59).
(7) Trib. de 1re inst. de Saint-Louis, 26 juillet 1906 (R. 1908, 3, 141). — Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 2 févr. 1917 (R. 1917, 3, 194) ; Conseil d'Etat 21 déc. 1923 (R. 1924, 3, 189).
(8) Conseil d'Etat, 14 nov. 1902 (R. 1903, 2, 33). — Tribunal de 1re inst. de Saint-Denis, 26 juill. 1898 (R. 1899, 2, 62).

des chemins (1). En matière de mines, la répartition des compétences, très variable et changeant suivant les textes et les colonies, sera étudiée au chapitre spécial.

Responsabilité de l'administration. — La compétence en matière de responsabilité de l'Etat, des colonies et des administrations publiques a donné lieu à une nombreuse jurisprudence coloniale. Cette jurisprudence est fondée sur un principe identique à celui qui a cours dans la métropole, c'est-à-dire sur la distinction entre la faute de service, qui entraîne la compétence administrative, et la faute personnelle du fonctionnaire, qui donne lieu à une action devant les tribunaux. Les difficultés que cette distinction rencontre dans l'application ne sont pas moins délicates aux colonies que dans la métropole. Il n'est pas sans intérêt d'en citer quelques exemples.

Agissent dans l'exercice de leurs fonctions, et engagent, par suite, la responsabilité de l'administration : — l'administrateur des colonies qui, en sa qualité de juge de paix, convoque deux indigènes en conciliation au sujet d'un différend qui les divise (2) ; — le fonctionnaire qui prescrit la vente d'objets mobiliers provenant de l'impôt en nature (3) ; — le gouverneur général qui tolère l'exploitation gratuite de bois destinés aux besoins locaux, par exception à un arrêté qui établit une redevance sur cette exploitation (4) ; — la commission d'hygiène qui procède à la destruction d'un immeuble par mesure sanitaire, ou qui provoque un incendie au cours de ses opérations (5) ; — le fonctionnaire qui entrave le recrutement de la main d'oeuvre indigène (6) ; — celui qui omet de faire connaître la charge maxima d'un appontement, omission qui cause un accident (7) ; — le fonctionnaire du service des mines qui porte au registre des déclarations inexac-

---

(1) Trib. de Fort-de-France, 7 mars 1899 (R. 1900, 2, 48); Cour d'appel de la Martinique, 24 mai 1893 (R. 1898, 2, 25). — Mais l'action possessoire reste de la compétence des tribunaux (Cour d'appel de la Martinique, 24 mai 1893, précité ; 19 août 1895, R. 1899, 2, 2 ; Trib. de 1re inst. de Saint-Pierre, 24 déc. 1898, *ibid* ; 9 juin 1900, R. 1900, 2, 122). — La compétence administrative, assurément contraire aux principes généraux, résulte de l'article 176 § 7 de l'ordonnance du 9 février 1827 et de l'arrêté de promulgation du code civil de 4 novembre 1905. L'arrêt du Conseil d'Etat du 5 août 1921 (R. 1923, 3, 133), qui annule pour incompétence une décision du Conseil du contentieux administratif de la Martinique et renvoie aux tribunaux judiciaires les contestations relatives aux servitudes pour l'usage des routes et chemins, est rigoureusement conforme aux principes actuels, mais ne tient pas compte des textes spéciaux qui s'expliquent historiquement et constituent un reste de la compétence très étendue du tribunal terrier. V. la note sous cet arrêt, *ibid.* — Cpr. § 213.

(2) Cour d'appel de Madagascar, 25 mars 1903 (R. 1907, 2, 22).

(3) Trib. sup. de Libreville, 9 oct. 1906 (R. 1907, 3, 166).

(4) Conseil d'Etat, 1er juill. 1910 (R. 1910, 3, 196).

(5) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er juin 1906 (R. 1907, 3, 21) ; Trib. de 1re inst. de Saint-Louis, 28 juill. 1906 (R. 1908, 3, 158) ; Trib. de 1re inst. de Dakar, 29 janv. 1916 (R. 191 , 3, 274).

(6) Conseil d'Etat, 12 févr. 1909 (R. 1909, 3, 121).

(7) Cour d'appel de la Réunion, 25 août 1905 (R. 1906, 3, 7).

tes (1) ; — l'administration pénitentiaire qui a laissé évader un détenu, lequel a commis un crime (2) ; — l'administration des douanes qui a attribué au gouvernement général et vendu à son profit un colis réclamé par un particulier comme sa propriété (3) ; — le fonctionnaire qui procède à une enquête administrative et en communique les résultats à ses supérieurs hiérarchiques (4). — La Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï) a même jugé qu'un résident avait accompli un acte de ses fonctions en retenant indûment le matériel d'un entrepreneur indigène dont le marché avait été résilié, en le convoquant à la résidence, en l'arrêtant, en le transférant sous escorte au chef-lieu, en le faisant condamner par un tribunal indigène et en l'obligeant de la sorte à accepter pour prix de son matériel une somme inférieure à sa valeur (5).

Les fonctionnaires indigènes sont traités, à cet égard, comme les européens. Par exemple, le tri-huyên qui ordonne, par mesure de police, le comblement d'un canal d'asséchement pour empêcher l'envahissement des eaux de la mer accomplit un acte administratif, et le préjudice qui a pu en résulter pour un chantier ne peut donner lieu qu'à une action en responsabilité dirigée contre l'administration et portée devant la juridiction administrative (6).

Par contre, commettent une faute personnelle, dont les conséquences peuvent être appréciées par les tribunaux : — le fonctionnaire qui montre une hostilité et une animosité injustifiée contre un de ses subordonnés (7) ; — le commandant d'un secteur qui annule les contrats d'engagement passés entre un colon et des indigènes (8) ; — le maire qui place à la porte d'une mosquée une serrure dont il prend la clef (9) ; — l'administrateur de cercle qui néglige ou refuse de désigner un huissier pour délivrer une citation (10) ; — des agents des douanes convaincus d'inexactitudes ou omissions dans la rédaction de leurs procès-verbaux (11) ; — l'administrateur qui fait défense à des indigènes d'avoir des relations avec un européen (12) ; — le commissaire de police qui, à la requête d'un créancier, s'oppose au départ d'un indigène (13) ; — les membres d'une commission de révision des listes électorales qui commettraient une diffamation (14) ;

---

(1) Trib. de 1re inst. de Nouméa, 16 août 1916 (R. 1917, 3, 24).
(2) Cour d'assises du Sénégal, 11 déc. 1915 (R. 1916, 3, 157).
(3) Trib. de 1re inst. de Grand-Bassam, 20 déc. 1915 (R. 1919, 3, 259).
(4) Trib. confl. 7 déc. 1918 (R. 1920, 3, 3).
(5) Arrêt du 24 mai 1912 (R. 1916, 3, 247). La décision peut s'expliquer par les droits qui appartiennent aux résidents à l'égard des indigènes, et par le fait que le refus d'obtempérer au ordres de l'administration constitue un délit.
(6) Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï), 25 oct. 1912 (R. 1913, 3, 57).
(7) Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177).
(8) Cour d'appel de Tananarive, 23 nov. 1904 (R. 1906, 3, 96).
(9) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 1er juin 1906 (R. 1908, 3, 22).
(10) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 19 janv. 1906 (R. 1906, 3, 94).
(11) Cour criminelle de Saigon, 25 janv. 1906 (R. 1906, 3, 105).
(12) Cour d'appel de Madagascar, 25 mars 1903 (R. 1907, 3, 22).
(13) Trib. de 1re inst. de Dakar, 30 déc. 1899 (R. 1900, 2, 65). Cette solution a été critiquée dans la note de M. Estoublon sous ce jugement.
(14) Trib. civil de Nouméa, 11 août 1926 (R. 1927, 3, 107).

— le fonctionnaire qui procède à une arrestation arbitraire (1), ou en général qui commet un crime de droit commun (2).

Les fonctionnaires indigènes sont soumis en principe à la même responsabilité que les européens. Mais nombre d'entre eux, notamment les notables anamites, sont régis, pour leur responsabilité, par des règles spéciales qui ont été exposées au chapitre de l'organistaion administrative (3).

Comme dans la métropole, les tribunaux sont seuls compétents pour statuer sur la responsabilité résultant d'actes qui se rattachent à l'exercice de la justice ou de la police judiciaire (4).

Les règles qui précèdent sont applicables même lorsque l'administration en cause est une administration indigène. Ainsi, il appartient à la juridiction administrative de connaître d'un litige entre le gouvernement de l'Annam et un architecte, à raison de travaux publics (5).

§ 203

Conflits. — La procédure du conflit, pour faire respecter par les tribunaux le principe de la séparation des pouvoirs, a été dès l'origine pratiquée aux colonies. Mais les ordonnances organiques attribuaient le jugement des conflits aux conseils du contentieux, et habilitaient à élever le conflit tous les chefs d'administration, chacun en ce qui le concernait (6). La même disposition se retrouvait encore dans le décret du 12 décembre 1876 sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. La décision du Conseil du contentieux administratif pouvait d'ailleurs être frappée de recours devant le Conseil d'Etat, en cette matière comme dans toutes les autres (7).

L'ordonnance sur les conflits du 1er juin 1828 n'avait pas été rendue applicable aux colonies. Elle n'y avait qu'une autorité morale (8).

L'article 4 du décret du 5 août 1881, rendu applicable à toutes les colonies par le décret du 7 septembre suivant, a assimilé les colonies à la métropole. Les conflits d'attribution sont jugés directement en France par le Tribunal des conflits créé par l'article 25 de la loi du 24 mai 1872. Le décret de 1881 renvoie expres-

---

(1) Conseil d'Etat, 22 déc. 1911 (R. 1912, 3, 99).

(2) Conseil du cont. adm. de la Guinée, 2 juin 1915 (R. 1916, 3, 222).

(3) V. chap. II, § 78, p. 192-193.

(4) Trib. confl. 9 déc. 1911, au recueil Lebon, p. 1177 ; 22 mars 1920 (R. 1922, 3, 157) ; Conseil d'Etat, 13 janv. 1928 (R. 1928, 3, 98) ; 4 août 1928 (R. 1928, 3, 205). — Cette responsabilité ne saurait atteindre l'Etat, qui ne peut en encourir aucune à raison des actes de la fonction judiciaire. V. Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 21 mars 1924 (R. 1924, 3, 100).

(5) Civ. cass. 23 juillet 1902 (R. 1902, 3, 105). Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 2 juin 1903 (R. 1906, 3, 130).

(6) Conseil d'Etat, 10 mai 1860, au recueil Lebon, p. 391.

(7)) Conseil d'Etat, 4 septembre 1856, au recueil Lebon, p. 562.

(8) Delabarre de Nanteuil, Législation de l'île de la Réunion, t. 1er, vo Conflit, nos 34 et 35.

sément à l'ordonnance du 1er juin 1828, qui est ainsi devenue commune à la métropole et aux colonies (1).

Conformément à cet article 4, le droit d'élever le conflit appartient au gouverneur. Le conflit élevé par un administrateur de province n'est donc pas recevable (2). Doivent être assimilés aux gouverneurs les résidents supérieurs dans les pays de protectorat (3) et les commissaires de la République dans les territoires sous mandat (4). Mais, le pouvoir d'élever le conflit n'ayant été conféré par aucun texte aux gouverneurs généraux des groupes de colonies, le conflit élevé par un de ces gouverneurs généraux est irrecevable. Le lieutenant-gouverneur de la colonie a seul qualité à cet effet (5).

SECTION II.

Conseils du contentieux administratif. — Organisation.

§ 204

Historique. — Le contentieux administratif appartient en principe, aux colonies, au Conseil d'Etat statuant sur recours contre une décision ministérielle, ou directement en matière d'excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat a eu occasion de faire application de ce principe par arrêt du 11 août 1869 (6)), dans une espèce relative à une décision prise par le gouverneur de la Cochinchine, à une époque où aucune juridiction administrative n'avait été organisée dans la colonie.

Cette compétence générale ne subsiste plus aujourd'hui que pour les matières qui sont exceptées de la compétence des juridictions administratives locales, c'est-à-dire des conseils du contentieux administratif qui existent actuellement sur tout l'ensemble du territoire colonial français, y compris les pays de protectorat et les territoires sous mandat.

---

(1) Le décret de 1881 ne vise pas l'ordonnance du 12 mars 1831 : mais il est hors de doute que cette ordonnance, exclusivement relative à la procédure du conflit devant le Conseil d'Etat, s'applique aussi bien aux conflits coloniaux qu'à ceux qui proviennent de la métropole, de même que les décrets des 11 juin et 22 juillet 1806 sont observés en toute matière devant le Conseil, qu'il s'agisse de la métropole ou des colonies.

(2) Trib. confl. 22 juillet 1899 (R. 1899, 2, 121).

(3) Trib. confl. 22 mars 1920 (R. 1922, 1, 157).

(4) Trib. confl. 17 juin 1918 (R. 1920, 3, 1).

(5) Trib. confl. 22 mars 1920 (R. 1920, 3, 117).

(6) Arrêt du 11 août 1869, au recueil Lebon, p. 780. — V. aussi l'arrêt du 30 juin 1899 (R. 1899, p. 92, V. la note), rendu sur recours contre une décision du Ministre des colonies, dans une affaire de fournitures à faire à Diégo-Suarez, à une date à laquelle le Conseil du contentieux avait été supprimé dans cette possession, par décret du 28 janvier 1896, et avant que le Conseil d'administration de Madagascar ne fût investi d'attributions contentieuses par décret du 6 mars 1897.

Les conseils du contentieux administratif datent des ordonnances de 1825 et 1827 sur le gouvernement des Antilles et de la Réunion. Sous l'ancien régime, dans les colonies comme en France, la juridiction administrative était exercée en grande partie par les intendants. Dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, il avait été créé dans chaque colonie un « tribunal terrier », présidé par l'intendant et composé de membres du conseil supérieur, dont les attributions sont encore aujourd'hui importantes à connaître, car elles donnent la clef de dispositions encore subsistantes et exorbitantes du droit commun.

Les ordonnances des 1er février et 18 mars 1766, pour les Iles-sous-le-Vent, et du 25 septembre de la même année pour les îles de France et de Bourbon, définissaient en termes identiques la compétence du tribunal terrier. Devaient être portées devant ce tribunal « les demandes en réunion des terrains dont les commissionnaires ou leurs ayants-droits n'auront pas rempli les clauses des concessions » (1). Il appartenait, de plus, au tribunal terrier « d'ordonner de la saignée des rivières pour l'arrosage des terres, de la collocation des terres dans la distributions des eaux de ces rivières, de la quantité d'eau appartenant à chaque terre, de la manière de jouir de ces eaux, des servitudes et placements de travaux pour la conduite et le passage des eaux, et des demandes en réparation et entretien des dits travaux et passages » (2). Etaient aussi de la compétence du tribunal « les contestations sur les ouvertures des chemins particuliers, ou de communications aux chemins, villes et autres lieux publics, et les servitudes pour le placement et le passage des chemins (3) ; les contestations relatives à la pêche sur les rivières et à la chasse sur les terres et dans les bois qui ne sont point enclos ; à l'établissement des ponts, bacs et passages sur les rivières et sur les bras de mer, et à l'ouverture des chemins royaux (4) ; les contestations sur la position, l'étendue et le bornage des terres comprises dans les concessions, ainsi que toutes actions relatives à la propreté civile et à la jouissance des terres concédées (5) ; et enfin les servitudes autres que les servitudes pour le passage et la conduite des eaux d'arrosage, et pour l'emplacement et le passage des chemins particuliers ou de communication, et les actions en dommages-intérêts résultant de l'usage ou de l'abus de toutes servitudes (6).

Depuis la révolution jusqu'aux ordonnances de 1825-27, le contentieux administratif a appartenu, comme sous l'ancien régime, à l'administration, notamment au préfet colonial, investi des pouvoirs de l'intendant (7).

---

(1) Ce texte a passé dans le § 5 des articles 160 et 176 des ordonnances de 1825 et 1827.

(2) Texte reproduit par le § 6 des mêmes ordonnances

(3) Texte reproduit par le § 7.

(4) Texte reproduit en partie aux §§ 7 et 8.

(5-6) Disposition non reproduite aux ordonnances.

(7) Arrêtés des 29 germinal an IX, 6 prairial an X, 13 pluviose an XI. — Les décisions du préfet colonial, plus tard du gouverneur, pouvaient être déférées au ministre et ensuite au Conseil d'Etat ? Avaient-elles le caractère de véritables jugements ? C'est une question qui n'a plus qu'un intérêt historique.

Les ordonnances de 1825 et 1827, en instituant les conseils du contentieux administratif, en ont fait une institution tenant à la fois des conseils de préfecture de la métropole (1) et des tribunaux terriers. Cette institution s'étend aujourd'hui à toutes les colonies.

§ 205

Composition et organisation. — Toutefois, la composition et l'organisation de ces conseils est loin d'être la même partout. On peut, à cet égard, distinguer deux groupes de colonies.

Conseils privés fonctionnant comme conseils du contentieux administratif. — Le premier groupe comprend, outre les Antilles et la Réunion, toutes les colonies autonomes organisées sur leur modèle. A la Guyane, dans les Etablissements de l'Inde, à Saint-Pierre-et-Miquelon à la Nouvelle-Calédonie, les ordonnances et décrets organiques ou les décrets spéciaux (2), comme les ordonnances de 1925 et 1927, attribuent le contentieux administratif au conseil privé ou d'administration. Elles ne s'expliquent pas sur la composition particulière du conseil privé, constitué en conseil du contentieux administratif. Cette composition, réglée d'abord par des textes spéciaux, a reçu sa formule uniforme de l'article 1er du décret du 5 août 1881 : « Le conseil du contentieux administratif reste composé des membres du conseil privé, auxquels sont adjoints deux magistrats nommés, au commencement de chaque année et pour sa durée, par arrêté du gouverneur ». Les fonctions de commissaire du gouvernement sont remplies par un officier du commissariat ou par un fonctionnaire nommé par le gouverneur (3).

Cette organisation a été étendue à la Côte des Somalis par le décret du 28 août 1898 (4). Elle est encore en vigueur en Afrique équatoriale, où les conseils d'administration des colonies particulières « se constituent en conseil du contentieux administratif » par l'adjonction de magistrats ou, à défaut, de fonctionnaires licenciés en droit (5).

---

(1) La différence essentielle d'avec les conseils de préfecture, tenant à ce que la compétence des conseils du contentieux administrative est normale, et non exceptionnelle, sera examinée plus loin.

(2) Pour l'Inde : décret du 24 juin 1879. Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, art. 8 du décret du 4 février 1906 (R. 1906, 1, 100). Pour la Guyane, art. 165 de l'ordonnance du 27 août 1828. Pour la Nouvelle-Calédonie, décret du 12 décembre 1874, art. 168.

(3) Décret du 3 février 1891.

(4) R. 1898, 1, 225. L'article 4 renvoie aux décrets de 1881.

(5) Décret du 3 mars 1906 (R. 1906, 1, 150), art. 10 ; 3e décret du 15 janvier 1910 (R. 1910, 1, 149), art. 5 ; décret du 3 avril 1920 (R. 1920, 1, 836), art. 2. Le décret de 1906 avait institué un conseil du contentieux administratif du gouvernement général, composé de la commission permanente du conseil du gouvernement avec adjonction de magistrats. Il n'a pas été maintenu par les décrets postérieurs.

Elle avait aussi été appliquée au Sénégal par l'ordonnance organique du 7 sptembre 1840, en Océanie par le décret organique du 28 décembre 1885 (1), à la Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey par les décrets des 17 décembre 1891, 26 janvier 1895, 27 mars 1896, au Haut-Sénégal-Niger par le décret du 18 octobre 1904 (2), au Gabon par décret du 11 décembre 1888, au Congo par décret du 28 septembre 1897, au Cameroun par décret du 14 avril 1920 (3), au Togo par décret du 5 août 1920 (4). Le gouvernement général de l'Afrique occidentale avait aussi son conseil du contentieux administratif, composé, aux termes de l'article 9 du décret du 18 octobre 1904 (5) par l'adjonction de deux magistrats à la section permanente du conseil de gouvernement. Le décret du 21 août 1869, qui avait institué un conseil privé en Cochinchine, en avait prévu le fonctionnement en qualité de conseil du contentieux administratif, dans les mêmes conditions que tous les décrets ci-dessus. Des décrets des 21 septembre 1894 et 8 août 1898 (6) avaient institué, sur le même modèle, le conseil du contentieux administratif de l'Annam-Tonkin, puis du Tonkin. Le décret du 3 février 1900 (7) avait étendu à l'Annam le ressort du conseil au Tonkin. Le décret du 2 septembre 1905 (8) avait étendu au Laos le ressort de celui de la Cochinchine, et à Kouang-tchéou-Wan le ressort de celui de l'Annam-Tonkin. Le décret du 7 septembre 1881 avait prévu, à l'article 2, que les conseils d'administration de Mayotte et de Nossi-Bé se constitueraient en conseils du contentieux administratif. Le conseil de Mayotte avait été organisé par décret du 9 septembre 1899. Celui de Diégo-Suarez, institué par décret du 31 octobre 1894, avait été supprimé par décret du 28 janvier 1896. Le conseil d'administration de Madagascar avait été constitué en conseil du contentieux administratif par décret du 6 mars 1897. Cette organisation a disparu dans toutes ces colonies ou territoires pour faire place à des conseils organisés suivant un nouveau type, et institués soit au même lieu, soit au chef-lieu du gouverneument général auquel la colonie était rattachée.

Il est à noter que, dans toutes les colonies de ce groupe, pendant la période qui a précédé les décrets ci-dessus énumérés, il n'y a pas eu de juridiction administrative locale, et que, parfois, cette juridiction a eu des intermittences (9).

(1) Un décret du 28 juillet 1897 a étendu la compétence de ce conseil aux îles Sous-le-Vent.

(2) R. 1905, 1, 14.

(3) R. 1920, 1, 837.

(4) R. 1921, 1, 172. — Tous ces décrets portent que le conseil privé s'adjoint, à défaut de magistrats, des fonctionnaires en service dans la colonie et titulaires, autant que possible, du diplôme de licencié en droit.

(5) R. 1905, 1, 12.

(6) R. 1898, 1, 189.

(7) R. 1900, 1, 104.

(8) R. 1906, 1, 329.

(9) Ainsi, à Kouang-tchéou-wan, jusqu'au décret du 2 septembre 1905, il n'existait pas de conseil du contentieux administratif. C'est à tort que celui du Tonkin s'était reconnu compétent pour statuer sur les litiges provenant du territoire (Conseil d'Etat, 12 juillet 1907, R. 1907, 3, 225).

Conseils spéciaux. — Dans le second groupe, qui comprend les gouvernements généraux, sauf l'Afrique équatoriale, les colonies qui les composent et les territoires sous mandat, les conseils du contentieux administratif ont été complètement séparés des conseils privés, d'administration ou de gouvernement, et constitués suivant un type nouveau.

Cette innovation s'est produite pour la première fois en Indo-Chine, en vertu du décret du 16 juin 1910 (1). La composition du conseil privé de la Cochinchine et du conseil de protectorat du Tonkin, le nombre croissant de leurs membres, l'introduction au sein de ces conseils de colons notables, les avaient rendus de plus en plus impropres à exercer des fonctions de juges. Le nouveau décret faisait des conseils du contentieux administratif de Saigon et de Hanoï des organes complètement distincts des rouages administratifs, composés de deux membres de la Cour d'appel et de trois administrateurs des services civils, et présidés par un des deux magistrats. Les fonctions de commissaire du gouvernement étaient remplies par un fonctionnaire de l'ordre administratif, licencié en droit, comptant au moins dix ans de services. Les uns et les autres étaient nommés pour deux ans, par décret pris sur la proposition du gouverneur général après avis du procureur général, du lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et du résident supérieur du Tonkin. Les deux Conseils du contentieux se partageaient le territoire de l'Indo-Chine : le ressort de celui de Saigon comprenant la Cochinchine, le Cambodge et le Laos, et le ressort du Conseil d'Hanoï le Tonkin, l'Annam et Quang-tchéou-Wan.

Le décret du 16 juin 1910 a été remplacé par le décret du 6 septembre 1921 (2), modifié lui-même par décrets des 9 juin 1925 (3) et 20 mai 1928 (4). Ces textes ne changent rien au principe et aux grandes lignes du décret du 16 juin 1910. Mais ils modifient sensiblement la composition et le ressort des deux conseils. Chaque conseil est désormais composé d'un magistrat, président, et de deux fonctionnaires de l'ordre administratif, satisfaisant à des conditions déterminées. Ces fonctionnaires sont affectés spécialement à cette juridiction et placés hors cadres pour la durée de cette affectation. Le commissaire du gouvernement peut, à la volonté du gouverneur général, être placé hors cadres ou continuer à assurer le service général auquel il est attaché. Les conseils comprennent des membres suppléants en nombre égal à celui des titulaires, qui remplacent ceux-ci en cas d'empêchement momentané : en cas de vacances prolongées, le suppléant est désigné comme intérimaire. Les ressorts respectifs des deux conseils sont les mêmes que ceux des cours d'appel. Pour la détermination de la compétence territoriale, le règlement du con-

(1) R. 1910, 1, 695.
(2) R. 1922, 1, 49.
(3) R. 1925, 1, 578.
(4) R. 1928, 1, 602. Ce décret abroge celui du 9 juin 1925.

tentieux de l'État et du gouvernement général est attribué au conseil dans le ressort duquel sont situés les intérêts faisant l'objet du litige.

Les détails d'exécution du décret du 6 septembre 1921 ont été réglés par arrêté des gouverneur général du 7 février 1922 (1).

La même réforme a eu lieu, pour les mêmes raisons, en Afrique occidentale, en vertu des décrets du 4 décembre 1920 (2). Ces décrets laissent subsister la charpente de l'organisation de 1904 ; ils maintiennent un conseil du contentieux administratif dans chaque colonie, et un autre au siège du gouvernement général, connaissant « de tous les litiges d'ordre administratif élevés à l'occasion d'un acte passé au nom du gouvernement général ou nés de l'exécution d'un service public dépendant du gouvernement général ». Mais tous ces conseils sont désormais distincts et séparés, comme en Indo-Chine, du conseil de gouvernement, des conseils privés et d'administration.

Le Conseil du contentieux administratif du gouvernement général est présidé, non pas, comme en Indo-Chine par un magistrat, mais par le secrétaire général, et compte quatre membres : deux conseillers à la Cour d'appel et deux administrateurs en chef ou administrateurs ttulaires des colonies, licenciés en droit : plus quatre suppléants. Les fonctions de commissaire du gouvernement sont exercées par un fonctionnaire de l'ordre administratif comptant au moins dix ans de service, de préférence licencié en droit. Tous les membres du conseil sont à la nomination annuelle du gouverneur général, qui prend l'avis du procureur général. Tous conservent par ailleurs leurs fonctions : il n'est pas question de mise hors cadres.

Les Conseils du contentieux administratif des diverses colonies sont organisés sur le même modèle. Ils sont présidés par le lieutenant-gouverneur et comptent quatre membres, trois administrateurs et un magistrat, tous nommés, ainsi que le commissaire du gouvernement, par arrêté du gouverneur général (3).

La circonscription de Dakar n'a pas de conseil du contentieux administratif propre. C'est le conseil du gouvernement général qui lui en tient lieu (4).

Au Togo et au Cameroun, les décrets précités des 14 avril et 5 août 1920 ont été remplacés par les décrets du 6 mars 1923 (5) et 13 avril 1927 (6), qui ont séparé le conseil du contentieux administratif du conseil d'administration, tout en laissant la présidence au commissaire de la République. Le conseil est composé d'un administrateur en chef ou administrateur des colonies, de préférence licencié en droit, du chef du service des travaux publics,

---

(1) R. 1923, 1, 647.
(2) R. 1921, 1, 398, 402, 403, 405, 421.
(3) Le Conseil du contentieux de la colonie du Niger a été organisé par décret du 22 mars 1927 (R. 1927, 1, 206).
(4) Décret du 27 novembre 1924, art. 8 (R. 1925, 1, 48).
(5) R. 1923, 1, 806.
(6) R. 1927, 1, 504. Ce décret a été modifié le 3 novembre 1928 (R. 1929, 1, 191).

et de deux magistrats, nommés annuellement au Cameroun, pour une durée illimitée au Togo, par le commissaire de la République, qui désigne également un fonctionnaire pour exercer les fonctions de commissaire du gouvernement.

A Madagascar, — y compris Mayotte et les Comores, rattachées à la grande île par le décret du 29 février 1914, — le Conseil du contentieux administratif a été réorganisé par décret du 22 mai 1921 (1), toujours comme conséquence d'un remaniement du conseil d'administration le rendant impropre aux fonctions contentieuses. Sous la présidence du secrétaire général, il se compose de six membres : deux magistrats, trois fonctionnaires de l'ordre administratif, de préférence licenciés en droit, et un notable européen, membre honoraire, titulaire ou suppléant du conseil d'administration. Tous sont nommés par le gouverneur général : les cinq premiers pour deux ans, le notable pour six mois. Les fonctions de commissaire du gouvernement sont remplies par un fonctionnaire de l'ordre administratif à la désignation du gouverneur.

En Océanie, enfin, un décret du 6 novembre 1912 (2) a donné au Conseil du contieux administratif une composition différente de celle du conseil d'administration, encore pour la même raison. Mais la différence est à peine sensible. Il comprend, comme ce dernier, sous la présidence du gouverneur, le secrétaire général, le chef du service judiciaire, le chef du service de l'enregistrement, auquel il est adjoint un magistrat nommé par arrêté du gouverneur (3).

SECTION III.

Compétence.

§ 206

Principe. — Le principe caractéristique de la compétence des Conseils du contentieux administratif, c'est qu'ils constituent en matière administrative coloniale la juridiction de droit commun. A la différence des conseils de préfecture de la métropole, qui ne sont compétents que dans les matières dont la connaissance leur a été expressément attribuée, les conseils du contentieux peuvent être saisis de tous les litiges administratifs, qu'ils soient ou non prévus dans les textes organiques. Cette compétence de droit commun est néanmoins soumise à certaines restrictions qu'il y aura lieu d'examiner.

---

(1) R. 1921, 1, 995.
(2) R. 1913, 1, 76.
(3) Le conseil d'administration comprend, de plus, le maire de Papeete et les présidents de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture.

Compétence de droit commun. — La compétence de droit commun des conseils du contentieux résulte tout d'abord du texte des ordonnances de 1825 et 1927, dont les articles 160 et 176, après avoir énuméré un certain nombre de matières ressortissant à ces tribunaux, leur attribue, en terminant, le jugement, en général, du contentieux administratif. Ces articles ont été expressément étendus à toues les colonies par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881, et cette extension a été, en tant que de besoin, confirmée par les décrets postérieurs à cette date qui ont institué des conseils du contentieux administratif(1). La question de l'application des décrets de 1881 aux conseils constitués postérieurement à cette date est donc partout résolue par les textes, et par suite ne se pose nulle part.

De nombreux arrêts du Conseil d'Etat ont consacré le principe que le Conseil du contentieux est juge ordinaire du contentieux colonial(3). C'est ainsi, et en vertu du § final des articles 160 et 176 des ordonnances, que le Conseil du contentieux administratif a été reconnu compétent pour connaître des litiges relatifs aux traitements des fonctionnaires (4), à leur avancement (5), à la responsabilité de l'administration (6), à la validité de permis de recherches minières (7), à la liquidation d'une dette imputable à une colonie (8).

---

(1) A la Côte des Somalis, l'article 4 du décret du 28 août 1891 (R. 1898, 1, 225) porte que le Conseil du contentieux fonctionnera « en se conformant aux dispositions des décrets des 5 août et 7 septembre 1881 ». A Madagascar, l'article 2 du décret du 6 mars 1897 contient la même formule, et ajoute même que ces décrets sont rendus applicables dans toute l'étendue de la colonie. Même renvoi aux décrets de 1881 à l'article 9 du décret du 18 octobre 1904 (R. 1905, 1, 12), qui a créé le Conseil du contentieux administratif de l'Afrique occidentale. Le décret du 8 août 1898 (D. 1898, 1, 189), qui a créé celui du Tonkin, renvoie pour la compétence et la procédure à la législation de la Cochinchine. Au Cameroun et au Togo, le renvoi aux décrets de 1881 est prononcé par l'article 10 du décret du 6 mars 1923 (R. 1923, 1, 806) et l'article 14 du décret du 13 avril 1927 (R. 1927, 1, 504).

(2) Si elle se posait, on peut se demander comment elle serait résolue. Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1859 (au recueil Lebon, p. 536) avait décidé que l'ordonnance du 31 août 1828 sur le mode de procédure devant les conseils des colonies était applicable au Conseil du contentieux de Saint-Pierre-et-Miquelon, établi seulement par l'ordonnance du 18 septembre 1844. En principe, une loi ou un décret fait pour les colonies ou rendu applicable aux colonies ne s'étend qu'aux colonies ou aux organismes existants à l'époque à laquelle il a été rendu (V. le chap. III, § 112). Mais on peut admettre, et c'est certainement ce qui a entraîné la décision du Conseil d'Etat, que l'institution dans une colonie d'une juridiction qualifiée de Conseil du contentieux administratif entraîne le renvoi implicite aux règles de compétence et de procédure déterminées par les textes en vigueur relatifs à cette juridiction dans l'ensemble des colonies.

(3) V. entre autres arrêts ceux des 20 juin 1913 (R. 1913, 3, 194) et 17 décembre 1920 (R. 1921, p. 77).

(4) Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) et beaucoup d'autres.

(5) Conseil d'Etat, 12 février 1926 (R. 1926, 3, 150).

(6) Conseil d'Etat, 17 mars 1911 (R. 1911, 3, 128).

(7) Conseil d'Etat, 20 juin 1913 (R. 1913, 3, 194).

(8) Conseil d'Etat, 17 décembre 1920 (R. 1921, 3, 77).

§ 207

Exceptions. — Toutefois, cette compétence générale a des limites.

Le Conseil du contentieux, quoique juge ordinaire du contentieux administratif, ne peut connaître en cette qualité que des affaires qui étaient, à l'époque des ordonnances, comprises dans ce contentieux aux colonies. C'est l'interprétation qui a toujours été donnée par le Conseil d'Etat depuis le décret de 1881, qui n'a pas, sur ce point, dérogé aux règles précédemment fixées.

Contentieux de l'annulation. — Il résulte de cette interprétation, tout d'abord, que les tribunaux locaux ne peuvent connaître que du contentieux de pleine juridiction, à l'exclusion du contentieux de l'annulation. Le recours pour excès de pouvoir leur échappe entièrement ; il ne peut être considéré, en effet, comme faisant partie du contentieux administratif colonial, tel que l'avaient compris les auteurs des ordonnances, et, depuis, la loi du 24 mai 1872 a expressément attribué au Conseil d'Etat la connaissance « des demandes d'annulation pour excès de pouvoir ». Le Conseil du contentieux ne peut donc connaître du contentieux de la légalité sous la forme de l'excès de pouvoir, tel que l'a établi et développé la jurisprudence du Conseil d'Etat (1).

Le Conseil du contentieux n'en reste pas moins compétent pour apprécier la validité des actes administratifs des autorités coloniales, lorsqu'ils lui sont soumis par un recours fondé sur des motifs de légalité présentés à l'appui de la reconnaissance d'un droit, et non seulement d'un intérêt du requérant, et lorsque le droit invoqué s'applique à l'une des matières qui sont réservées au Conseil en qualité de juge ordinaire du contentieux colonial. La violation d'un droit, alors même que le litige implique essentiellement la contestation de la régularité d'une décision, permet au Conseil du contentieux de se saisir de l'affaire dans les limites de sa compétence *ratione materiae* ; mais s'il peut constater l'irrégularité, en tirer toutes conséquences au point de vue des droits de requérant, et statuer sans tenir compte de la décision illégale ou irrégulière, en déterminant les mesures destinées à donner satisfaction à la requête, notamment les indemnités qui peuvent être attribuées au demandeur lésé, il ne peut prooncer l'annulation de cette décision ; c'est là un droit qui n'appartient qu'au juge de l'excès de pouvoir (2).

Le Conseil du contentieux est également compétent pour interpréter tous les actes administratifs qui se rencontrent au cours d'un litige de sa compétence. Il est aussi saisi fréquemment de

(1) V. Conseil d'Etat, 2 avril 1897 (R. 1898, 3, 3) ; 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) ; 30 janvier 1914 (R. 1914, 3, 82) ;11 janvier 1918 (R. 1918, 3, 19) ; 20 janv. 1922 (R. 1922, 3, 67) ; 10 févr. 1926 (R. 1926, 3, 143).

(2) L'arrêt d'où résulte le plus nettement cette jurisprudence est l'arrêt Jacquemont (1er juin 1906, R. 1906, 3, 177). V. également Conseil d'Etat, 14 nov. 1902 (R. 1903, 2, 33) ; 30 avril 1910 (R. 1912, 3, 221) ; 4 mai 1910 (R. 1910, 3, 113) ; 26 juill. 1912 (R. 1912, 3, 265) ; 9 mai 1913 (R. 1913, 3, 190) ; 20 févr. 1914 (R. 1914, 3, 102) ; 19 juin 1914 (R. 1915, 3, 88). V. infra, § 243, p. 572 : Recours parallèle.

recours en interprétation d'actes administratifs sur renvoi de l'autorité judiciaire (1). Sa compétence, en cette matière, s'étend à tous les actes dont les conséquences engagent le budget de la colonie, notamment à ceux qui déterminent la situation d'agents payés sur le budget local. L'interprétation de ces actes ne peut pas être demandée directement au Conseil d'Etat (2).

§ 208

Contentieux d'Etat. — D'autre part, la jurisprudence a dégagé un principe restrictif de la compétence des tribunaux administratifs locaux : le Conseil du contentieux ne peut juger que les litiges intéressant la colonie ou les personnes administratives locales. Le contentieux administratif intéressant l'Etat est soustrait à son action et réservé au Conseil d'Etat. Cette interprétation, qui n'a été fixée qu'en 1889 (3), est aujourd'hui constante (4). Pour employer la formule de l'arrêt du 3 mai 1901, la compétence des conseils locaux « ne porte que sur le contentieux administratif local et ne s'étend pas, à moins d'une attribution résultant d'un texte exprès, aux affaires intéressant l'administration centrale du département des colonies. » Les services et les agents de l'Etat aux colonies ne peuvent donc, pour le jugement des litiges qu'ils font naître, relever que du Conseil d'Etat.

A cette règle, il y a cependant une exception ; la jurisprudence l'a tirée du texte des ordonnances qui donne, sans restriction, compétence au Conseil du contentieux pour le jugement des contestations soulevées par des marchés de fournitures ou de travaux publics.

Par contre les conseils du contentieux administratif sont compétents pour connaître du contentieux local, alors même que ce contentieux déborde les frontières : par exemple, pour statuer sur un litige concernant la solde d'un agent détaché dans la métropole, bien que cette solde y soit ordonnancée par le ministre pour le compte de la colonie : il suffit qu'elle soit à la charge du budget local pour que la compétence en appartienne au Conseil du contentieux (5).

§ 209

Attributions de compétence résultant des ordonnances. — La compétence du Conseil du contentieux est générale en matière administrative, dans les limites qui viennent d'être fixées ; néanmoins, les ordonnances, seul texte explicite en la matière, puisque le décret de 1881 s'y réfère, ont, tout en posant ce principe,

(1) Conseil d'Etat, 20 janv. 1922 (R. 1923, 3, 203).
(2) Conseil d'Etat, 12 novembre 1927 (R. 1930, 3, 132).
(3) Conseil d'Etat, 17 mai 1889 (au recueil Lebon, p. 596). La jurisprudence antérieure ne contestait pas la compétence du Conseil du contentieux administratif (Conseil d'Etat, 14 mars 1873, *ibid.*, p. 254).
(4) Conseil d'Etat, 27 déc. 1889 (au recueil Lebon, p. 1212) ; 3 mai 1901 (R. 1903, 2, 1) ; 25 mai 1906 (R. 1906, 3, 147) ; 17 mai 1907 (R. 1907, 3, 163) ; 3 déc. 1913 (R. 1914, 3, 50) ; 9 janv. 1920 (R. 1920, 3, 10).
(5) Conseil d'Etat, 23 nov. 1923 (R. 1924, 3, 178).

énuméré un certain nombre de matières spécialement désignées, et pouvant donner lieu à des litiges administratifs. On a vu plus haut que cette énumération est empruntée, en partie aux anciennes ordonnances instituant le tribunal terrier, en partie à la loi du 28 pluviose an VIII qui a institué les conseils de préfecture. C'est en se reportant à ces textes que l'on peut déterminer les affaires les plus importantes qu'ont à trancher ces tribunaux, — observation faite que le § 1er, qui rendait le Conseil du contentieux juge des conflits d'attribution, a été abrogé par les articles 3 et 4 du décret du 5 août 1881.

§ 210

Marchés administratifs. — Le § 2 des articles 160-176, dont le texte est en partie emprunté à l'article 4 de la loi du 28 pluviose an VIII, rend le Conseil du contentieux juge « de toutes les contestations qui peuvent s'élever entre l'administration et les entrepreneurs de fournitures ou de travaux publics, ou tous autres qui auraient passé des marchés avec le gouvernement, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés». Ce texte diffère de la loi métropolitaine en ce qu'il assimile les marchés de fournitures aux marchés de travaux publics. C'est donc devant le Conseil du contentieux que doit être porté tout le contentieux de ces marchés, qui ressortissent dans la métropole au Conseil d'Etat, sur décision du ministre. D'ailleurs, comme pour les marchés de travaux publics, les litiges concernant les marchés de fournitures sont soumis aux Conseils du contentieux, quelle que soit la personne publique intéressée : Etat, colonie, commune ou toute autre collectivité administrative (1) Cette compétence est, bien entendu, d'ordre public, et il ne saurait y être dérogé par une clause des marchés portant que les contestations seront soumises au ministre ou au chef de la colonie, sauf recours au Conseil d'Etat (2). Mais rien ne s'oppose à ce que le cahier des charges d'un marché prévoie, avant tout litige, et comme condition préalable à l'introduction de ce litige, une procédure quelconque, telle qu'une expertise : ce qui n'empêche pas le Conseil du contentieux, suivant les règles de sa procédure, d'en ordonner une nouvelle s'il le juge à propos (3).

---

(1) Pour les marchés intéressant l'Etat, v. Conseil d'Etat, 6 avril 1906 (R. 1907, 3, 1) ; 3 avril 1914 (R. 1915, 3, 238) ; 13 novembre 1924 (R. 1925, 3, 151) ; — Pour les marchés des colonies et gouvernements généraux : Conseil d'Etat, 22 avril 1904 (R. 1904, 3, 138) ; 19 mai 1905 (R. 1905, 3, 146) ; 7 août 1905 (R. 1906, 3, 25) ; Civ. cass. 31 oct. 1923 (R. 1924, 3, 91) ; 24 juin 1926 (R. 1926, 3, 173). — Pour les marchés des communes : Cour d'appel de l'Indo-Chine, 24 sept. 1909 (R. 1910, 3, 44) ; Civ. rej. 18 mars 1814 (R. 1914, 3, 131) ; Civ. cass. 24 juin 1926 (R. 1926, 3, 173) ; 26 févr. 1929 (R. 1929, 3, 158). — En ce qui concerne les marchés de fournitures des colonies et des communes, la différence est encore plus sensible d'avec la législation métropolitaines. Dans la métropole, les marchés de fournitures des départements et des communes relèvent de la compétence judiciaire.

(2) Arrêts précités des 22 avril 1904 et 6 avril 1906.

(3) Arrêt précité du 6 avril 1906. Conseil d'Etat, 12 janv. 1923 (R. 1923, 3, 125).

La compétence des Conseils du contentieux administratif n'a d'autres limites, en cette matière, que celle de leur ressort territorial. Elle cesse, notamment, lorsqu'il s'agit d'un marché dont l'exécution se passe hors du ressort, et notamment dans la métropole. Ainsi, ne rentrent pas dans le contentieux local les instances engagées au sujet de marchés passés par le ministre des colonies ou un autre ministre pour le transport de vivres de la métropole dans une colonie (1), ou pour assurer le service d'une entreprise de transports maritimes de France aux colonies (2), ou pour transporter en France des travailleurs indigènes destinés aux besoins de la métropole (3), ou des fonctionnaires civils et militaires (4), ou pour assurer la nourriture et le service des passagers sur le navire les ramenant d'une colonie en France (5). Ces marchés sont généralement passés à Paris. Cependant il ne suffit pas qu'un marché ait été passé à Paris pour que le contentieux en soit réservé à la juridiction métropolitaine. Ainsi, les contestations relatives à un marché passé à Paris, portant concession d'un service de transports par automobiles dans l'intérieur d'une colonie, sont de la compétence du Conseil du contentieux administratif (6).

§ 211

Torts et dommages. — Les §§ 3 et 4, empruntés à l'article 4 de la loi du 28 pluviose an VII, attribuent aux Conseils du contentieux administratif « les réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages provenant du fait personnel desdits entrepreneurs, à l'occasion de marchés passés par ceux-ci avec le gouvernement, — et les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison du dommage causé à leurs terrains pour l'extraction ou l'enlèvement des matériaux nécessaires à la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ».

Ce texte corrige la rédaction vicieuse de la loi du 28 pluviose en VIII, qui paraissait introduire, entre les entrepreneurs et l'administration, une distinction que rien ne justifie, et supprime également le terme de « terrains pris », qui rendait le conseil de préfecture juge de l'expropriation (7).

Sauf cette double observation, la compétence des conseils du contentieux administratif, en cette matière, est exactement la même que celle des conseils de préfecture (8), qu'il s'agisse des travaux de l'Etat, ou de toute autre administration publique.

---

(1) Conseil d'Etat, 22 nov. 1901 (R. 1902, 2, 1).
(2) Conseil d'Etat, 18 avril 1902 (R. 1902, 2, 72).
(3) Conseil d'Etat, 27 juillet 1921, au recueil Lebon, p. 765.
(4) Conseil d'Etat, 13 juillet 1922 (R. 1923, 3, 11).
(5) Conseil d'Etat, 21 juillet 1926 (R. 1929, 3, 47).
(6) Conseil d'Etat, 1er juillet 1904 (R. 1904, 3, 185).
(7) Sur l'expropriation aux colonies, v. le chapitre de la propriété.
(8) Conseil d'Etat, 1er févr. 1911 (R. 1911, 3, 99) ; 9 juillet 1913 (R. 1916, 3, 1) ; 11 juillet 1923 (R. 1924, 3, 124).

§ 212

Réunion de terrains au domaine. — Le § 5 vise « les réunions de terrains au domaine, lorsque les concessionnaires ou leurs ayants droit n'ont pas rempli les clauses des concessions »

Ce texte, emprunté aux ordonnances concernant le tribunal terrier, était exclusivement relatif au retrait des concessions pour inexécution des conditions par le concessionnaire (1). Tous autres litiges étaient soustraits à la compétence du Conseil du contentieux administratif (2). Mais cette compétence s'étendait à toutes les demandes en réunion de terrains au domaine pour inexécution des clauses des concessions, qu'il s'agît du domaine de l'Etat ou de celui de la colonie (3), que la réunion au domaine fût demandée par l'administration ou par un particulier (4).

Bien que ce § 5 soit encore théoriquement en vigueur, il a pris actuellement un autre sens, par suite des décrets sur les concessions, qui attribuent en principe à l'autorité administrative le droit de prononcer la déchéance des concessionnaires pour inexécution des conditions de la concession. Ce n'est donc plus l'administration qui demande au Conseil du contentieux la réunion au domaine : elle la prononce, et sa décision peut être déférée au Conseil du contentieux par les intéressés (5). Ni le Conseil d'Etat ni les Conseils du contentieux ne se sont arrêtés à la prétention parfois émise que la déchéance devait être demandée et non prononcée (6). Le recours au Conseil du contentieux est exclusif du recours pour excès de pouvoir (7). Toutefois, lorsqu'il s'agit du domaine de l'Etat, le recours contre l'arrêté de déchéance est régulièrement porté au ministre des colonies et au Conseil d'Etat (8).

C'est d'ailleurs tout le contentieux des concessions, et non pas seulement celui des demandes en déchéance, qui appartient, suivant la même distinction, au Conseil du contentieux administratif ou au Conseil d'Etat (9).

---

(1) Conseil d'Etat, 15 mars 1851 (au recueil Lebon, p. 182) ; 14 juillet 1858 (*ibid*, p. 514) ; 18 nov. 1858 (*ibid.*, p. 650) ; 16 avril 1886 (*ibid*, p. 339) ; 19 nov, 1909 (R. 1910, 3, 2) ; Conseil du cont. adm. du Sénégal, 9 déc. 1901 (R. 1902, 2. 95).

(2) Arrêt précité du 18 nov. 1858, déclarant le Conseil du contentieux incompétent et renvoyant à l'autorité judiciaire la contestation soulevée par le représentant de l'Etat contre un particulier, sur le point de savoir si les droits de ce dernier sont ceux d'un propriétaire ou d'un concessionnaire. Cpr. Conseil d'Etat, 31 juillet 1926 (R. 1929, 3, 50). — Le contentieux du domaine en général appartient à l'autorité judiciaire. V. ci-dessus § 202.

(3) Arrêts précités des 15 mars 1851 et 14 juillet 1858.

(4) Arrêt précité du 19 nov. 1909. — Le Conseil du contentieux était saisi sur renvoi de l'autorité judiciaire, pour déterminer à quelle date la concession avait pris fin.

(5) Conseil d'Etat, 6 août 1912 (R. 1913, 3, 1) ; 26 novembre 1915 (R. 1916, 3, 20) ; 21 février 1919 (R. 1919, 3, 83) ; 28 nov. 1923 (R. 1924, 3, 179) ; Cons. du cont. admin. de Saigon, 18 mai 1927 (R. 1927, 3, 161).

(6) Arrêt précité des 26 nov. 1915 et arrêté précité du 18 mai 1927.

(7) Arrêt précité du 21 févr. 1919.

(8) Conseil d'Etat, 9 janv. 1920 (R. 1920, 3, 10).

(9) V. plus loin § 220.

Eaux. — Le § 6 concerne en majeure partie les attributions administratives des conseils du contentieux administratif en ce qui concerne les eaux. Il en sera question plus loin (1).

§ 213

Routes et chemins. — Le § 7, inspiré des ordonnances sur le tribunal terrier, fait rentrer dans la compétence des conseils du contentieux « les contestations relatives à l'ouverture, la largeur, le redressement et l'entretien des routes royales, des chemins vicinaux, de ceux qui conduisent à l'eau, des chemins particuliers ou de communication aux villes, routes, chemins, rivières et autres lieux publics, comme aussi des contestations relatives aux servitudes pour l'usage de ces routes et de ces chemins ».

Cette disposition doit être rapprochée, non seulement du texte cité plus haut des ordonnances de 1766, mais aussi, à la Martinique, de l'édit du 24 novembre 1781, dont l'article 48 porte que « les habitants qui ont titre et possession suffisante pour jouir d'un chemin seront maintenus dans ladite jouissance, et en cas de contestation pour raison desdits titre ou possession, ils se pourvoiront par devant les juges des lieux » ; — et de l'arrêté de promulgation du code civil du 5 novembre 1905, (16 brumaire an XIV), dont l'article 6 porte que « les contestations privées qui pourraient s'élever entre les habitants relativement aux chemins qu'ils se doivent entre eux et aux lisières d'habitations seront décidées d'après les lois déjà existantes ». De l'ensemble de ces textes, la jurisprudence locale a conclu que toutes les contestations concernant les chemins même privés, entre particuliers, sont de la compétence du conseil du contentieux administratif, disposition qui s'explique si l'on tient compte de ce que tout le système de la propriété, aux Antilles et à la Réunion, avait été constitué administrativement par voie de concessions (2). Toutefois, un arrêt du Conseil d'Etat du 5 août 1921 (3) a jugé que la compétence administrative doit se restreindre aux contestations concernant les servitudes d'utilité publique destinées à assurer la conservation et l'affectation de ces routes et chemins : mais qu'un litige entre particuliers, concernant la prétention à un droit de passage pour fait d'enclave, ressortit au droit civil et à la compétence des tribunaux. Cette distinction est difficile à concilier

---

(1) V. § 226.

(2) Cour d'appel de la Martinique, 24 mai 1893 (R. 1898, 2, 25), Trib. de 1re inst. de Saint-Pierre, 24 déc. 1898 (R. 1899, 2, 2) ; Trib. de 1re inst. de Fort-de-France, 7 mars 1899 (R. 1900, 2, 48) ; Trib. de 1re inst. de Saint-Pierre, 9 juin 1900 (*ibid.*, 122). Plusieurs de ces décisions reconnaissent compétence à l'autorité judiciaire en matière possessoire, parce que l'action possessoire n'existe pas devant la justice administrative. Mais tous s'accordent à renvoyer au conseil du contentieux tous les litiges concernant le pétitoire. - Cpr. § 202, p. 527.

(3) R. 1923, 3, 153.

avec le texte cité plus haut, qui attribue sans distinction à la compétence administrative les contestations relatives aux chemins particuliers et aux servitudes pour l'usage de ces chemins.

§ 214

Voirie. — Le § 8 vise les « contestations relatives à l'établissement des embarcadères, des ports, bacs et passages sur les rivières et sur les bras de mer, ainsi que celles qui ont rapport à la pêche sur les rivières et sur les étangs appartenant au domaine ». Ce texte, comme le précédent, est emprunté à l'ordonnance sur le tribunal terrier. Il ne paraît avoir donné lieu jusqu'ici à aucune question contentieuse.

Joint au précédent, ce § peut servir à établir la compétence du Conseil du contentieux administratif en matière de voirie. C'est ainsi que ce conseil a été reconnu compétent pour statuer sur la réparation d'un dommage provenant de l'exécution d'un plan d'alignement (1).

En ce qui concerne les contraventions de grande voirie, la compétence du Conseil du contentieux est plus malaisée à tirer de ces textes, parce qu'il s'agit du contentieux de répression, pour lequel la compétence ne peut guère résulter que d'une disposition précise. Cette disposition résulte aujourd'hui de l'article 99 du décret du 5 août 1881, qui détermine la procédure à suivre devant les Conseils du contentieux « lorsqu'il s'agit de contravention ». Il est vrai que cet article ne spécifie pas que les contraventions qui seront jugées suivant cette procédure sont des contraventions de grande voirie. Mais il est difficile de ne pas les comprendre en première ligne parmi celles auxquelles il fait allusion.

Le Conseil d'Etat n'a pas fait difficulté de statuer sur des recours contre un arrêté du Conseil du contentieux administratif de la Réunion, rendu en matière de contravention de grande voirie (2). La Chambre criminelle de la Cour de cassation, de son côté, a reconnu la compétence en cette matière du Conseil du contentieux, en se fondant sur la clause générale d'attribution du contentieux administratif à ce conseil, contenue aux articles 160-176 des ordonnances, qui rendrait implicitement applicable aux colonies la loi du 29 floréal an X (3). Par contre, la Cour d'appel de l'Indo-Chine, par arrêt du 10 mars 1915 (4), qui n'a plus aujourd'hui qu'une valeur théorique, avait attribué compétence aux tribunaux correctionnels en matière de grande voirie, en se fondant sur le défaut d'application aux colonies de la loi du 29 floréal an X, argument réfuté par tout ce qui précède.

La question perdait beaucoup d'intérêt du fait que, dans la plupart des colonies, la loi du 29 floréal an X, non seulement n'était pas applicable, mais n'était remplacée par aucun règlement local.

(1) Conseil d'Etat, 24 nov. 1905 (R. 1906, 3, 42).
(2) Conseil d'Etat, 9 déc. 1904 (R. 1905, 3, 49) ; 13 janv. 1928 (R. 1928, 3, 88)
(3) Crim. cass. 12 déc. 1918 (R. 1919, 3, 99).
(4) R. 1916, 3, 25.

La compétence du Conseil du contentieux administratif, en matière de contraventions de grande voirie, résulte aujourd'hui, pour plusieurs colonies, de textes précis.

Les décrets concernant le domaine public dans les colonies d'Afrique (1), contiennent tous un article identique ainsi conçu : « Des règlements généraux arrêtés par le gouverneur (général) en conseil (de gouvernement) édictent les règles relatives à la police, à la conservation et à l'utilisation du domaine public, ainsi qu'à l'exercice des servitudes d'utilité publique des servitudes militaires. Les contraventions à ces règlements seront punies d'une amende de 1 à 300 fr., sans préjudice de la réparation du dommage causé et de la démolition d'office des ouvrages indûment établis sur le domaine public et dans les zones de servitude. Les contraventions seront constatées par des procès-verbaux dressés par des agents commissionnés (par les lieutenants-gouverneurs) ».

Un règlement sur l'usage des voies publiques, contenant quelques dispositions sur leur protection, a été effectivement pris par le gouverneur général de l'Afrique occidentale à la date du 8 janvier 1916 (2).

En certaines matières pourtant, des textes spéciaux ont attribué compétence aux juges ordinaires. Par exemple, l'article 44 du décret du 17 juillet 1893 constitue les juges de paix, à la Réunion juges des contraventions de grande voirie commises au port (3).

En matière de chemins de fer, l'application des règles de compétence métropolitaines est étudiée au chapitre spécial. Un décret du 23 décembre 1908 (4) a étendu à l'Indo-Chine la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer. Le gouverneur général a pris, en exécution de cette loi, un arrêté réglementaire du 3 juillet 1912, renvoyant aux conseils du contentieux administratif les contraventions relevant de la grande voirie (5).

Le décret du 13 novembre 1926 (6), pour l'Indo-Chine, précédant d'un mois la loi métropolitaine du 28 décembre suivant,dont

(1) Décret du 8 février 1899 pour le Congo (R. 1899, 1, 113), art. 9. Décret du 20 juillet 1900 (R. 1901, 1, 24) pour le Sénégal, art. 8. Décret de même date (*ibid*, 33) pour la Guinée, art. 9. Décret du 5 août 1900 (*ibid*, 42) pour le Dahomey, art. 9. Décret du 23 octobre 1904 (R. 1905, 1, 15) pour l'Afrique occidentale, art. 8, Décret du 5 juillet 1921 (R. 1922, 1, 391) pour le Cameroun, art. 9. Décret du 13 mars 1926 (R. 1926, 1, 313) pour le Togo, art. 8. Décret du 29 juillet 1924 (R. 1924, 1, 656) pour la Côte des Somalis, art. 8. Décret du 26 sept. 1902 (R. 1903, 1, 36) pour Madagascar, art. 10. La compétence du conseil du contentieux administratif est maintenue par l'article 36 du décret du 28 septembre 1926 (R. 1926, 1, 768).

(2) R. 1916, 1, 272. L'article 75 de cet arrêté porte que les infractions à ses prescriptions seront instruites et jugées par les tribunaux français ou indigènes, en conformité des règles de leur compétence respective ; ce qui peut s'entendre du Conseil du contentieux, en ce qui concerne la grande voirie.

(3) Cour d'appel de la Réunion, 25 août 1905 (R. 1906, 3, 7).

(4) R. 1908, 1, 279.

(5) R. 1913, 1, 828. — La légalité de cet arrêté a été contestée, à tort, semble-t-il, par le Conseil du contentieux administratif de Hanoï le 20 octobre 1926 (R. 1928, 3, 44).

(6) R. 1927, 1, 111.

il a, par avance, reproduit le texte, a donné compétence aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour toutes les infractions aux lois et règlements concernant soit la police de la circulation sur les voies publiques ou privées ouvertes à la circulation du public, soit la police de la conservation des voies régulièrement classées comme voies publiques, à quelque catégorie que ces voies appartiennent. Les tribunaux doivent toutefois renvoyer devant la juridiction administrative les questions préjudicielles, notamment tout ce qui concerne les limites, la largeur, la consistance et les dépendances des voies publiques, la détermination de la catégorie dans laquelle elles doivent être rangées, l'objet et la portée des autorisations accordées.

Il est à noter que ce texte est exclusivement relatif aux voies publiques. Il n'a donc aucun application, ni aux chemins de fer, ni aux voies navigables.

§ 215

Pêche fluviale. — La compétence des conseils du contentieux s'étend encore, en vertu du même texte, aux contestations « qui ont rapport à la pêche sur les rivières et sur les étangs appartenant au domaine ». C'est en effet devant le Conseil du contentieux administratif que sont portées, en Cochinchine, les contraventions en matière de pêche fluviale (1). L'ordonnance sur le tribunal terrier, dont le texte a passé en grande partie dans les articles 160-176 des ordonnances de 1825-27, ajoutait encore la matière de la chasse. Les Conseils du contentieux administratifs n'ont plus aucune compétence en matière de chasse, ce que la jurisprudence du Conseil d'Etat a d'ailleurs implicitement reconnu en examinant au fond, sans soulever aucune fin de non-recevoir du fait de l'incompétence, un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus d'un lieutenant-gouverneur d'autoriser l'emploi de chasseurs indigènes (2).

Dans plusieurs colonies, des décrets sur la pêche fluviale ont attribué compétence aux tribunaux ordinaires pour statuer sur les contraventions. C'est ce qui résulte, pour la pêche dans le fleuve du Sénégal, du décret du 27 février 1904 (3) ; pour Madagascar, du décret du 5 juin 1922 sur la pêche fluviale (4) ; pour la Martinique, du décret du 17 février 1905 (5), rendant applicables à la colonie diverses lois métropolitaines et notamment celle du 31 mai 1865.

§ 216

Pas géométriques. — Le § 9 attribue aux conseils du contentieux administratif les empiètements sur la réserve des cinquante pas géométriques et sur toute autre propriété publique.

(1) Conseil du cont. adm. de Saigon, 8 déc. 1917 (R. 1919, 3, 268).
(2) Conseil d'Etat, 7 mars 1924 (R. 1925, 3, 13).
(3) R. 1904, 1, 376.
(4) R. 1922, 1, 801.
(5) R. 1925, 1, 154.

Cette compétence s'étend aussi bien aux contestations sur le fond du droit (1) qu'au jugement des contraventions (2). Comme dans la métropole, le Conseil du contentieux, saisi d'une poursuite pour contravention, a compétence pour déterminer les limites du domaine, et apprécier tous les actes administratifs relatifs à la poursuite (3).

§ 217

Compétences spéciales. — Le § 10 est relatif aux demandes formées par les comptables en mainlevée de séquestre ou d'hypothèques établis à la diligence du contrôleur (4). Il doit être rapproché du § 12, qui renvoie lui-même aux contestations élevées sur les demandes formées dans les cas prévus par les articles 132-147, § 3. Ce dernier texte a trait à la réintégration aux archives des pièces qui doivent en faire partie, et à l'apposition et la levée des scellés mis sur les papiers des fonctionnaires dont les comptes n'ont pas été apurés.

La compétence attribuée par ces §§ aux Conseils du contentieux ne paraît pas avoir été fréquemment mise en usage. Tout au moins les instances ne sont-elles pas parvenues jusqu'à la juridiction suprême.

§ 218

Attribution générale de compétence. — Conséquences. — L'énumération des articles 160-176 est loin d'épuiser la compétence des Conseils du contentieux administratif. Il faut encore y ajouter beaucoup de textes spéciaux, et enfin tirer les conséquences de l'attribution générale de compétence contenue au dernier § de ces articles. Il suffira de noter ici les objets les plus courants de cette compétence.

§ 219

Contrats administratifs. — Outre les marchés de travaux publics et de fournitures, visés plus haut, le conseil du contentieux est juge de tous les contrats administratifs, définis d'ailleurs comme ils le sont dans la métropole.

Le principe est posé avec netteté par l'arrêt du Conseil d'État du 16 mai 1873(5), qui vise l'ordonnance locale du 14 novembre 1817, et explique que le § 13 de l'article 160 (176) des ordonnances appelle le Conseil du contentieux à connaître « de toutes les contestations que la législation locale alors en vigueur attribuait à

(1) Conseil d'Etat, 14 nov. 1902 (R. 1903, 2, 33) ; 15 mai 1908 (R. 1908, 3, 181).
(2) V. les décrets sur le domaine public cités plus haut, p. 546.
(3) Conseil d'Etat, 9 déc. 1904 (R. 1905, 3, 49) ; 6 janv. 1926 (R. 1928, 3, 65).
(4) Le contrôleur a été supprimé par décret du 15 avril 1873. Les fonctions en sont exercées actuellement par l'inspection des colonies créée par les décrets des 23 juillet 1879 et 25 novembre 1887. V. le chapitre II sur l'administration, §§ 28 et 90.
(5) Recueil Lebon, p. 424.

l'autorité administrative ». Cet arrêt fait application du principe aux contestations pendantes entre la colonie de la Réunion et la Société de Crédit foncier colonial, relativement au sens et à l'exécution de la convention conclue entre eux pour effectuer des prêts à la colonie et aux communes. Un autre arrêt du 11 mai 1883 (1) en a décidé de même à l'occasion d'un litige entre l'adjudicataire du service postal maritime et fluvial et un concurrent évincé. Même décision pour une contestation entre une colonie et une compagnie de navigation relative à l'interprétation du contrat (2), entre une ville et un particulier relativement au paiement de bourses scolaires (3), entre une commune annamite et l'adjudicataire de lots de terrain faisant partie d'un lotissement (4), pour les contestations relatives au classement des établissements dangereux, incommodes ou insalubres (5), pour les litiges entre une colonie et l'adjudicataire des services postaux (6).

Lorsqu'il s'agit de contrats autres que les marchés de fournitures et de travaux publics, la règle générale, qui soustrait à la compétence des conseils du contentieux les litiges où l'Etat est partie, reprend son empire. La compétence s'arrête au contentieux local (7).

§ 220

Concessions. — La compétence des conseils du contentieux a principalement été reconnue, à l'exclusion de celle du Conseil d'Etat, statuant soit sur recours pour excès de pouvoir, soit sur recours contre une décision ministérielle, en matière de concessions (8). La compétence appartient au contraire au Conseil d'Etat, sur recours contre une décision du ministre, lorsque l'Etat est en cause (9).

Si certains arrêts ont reconnu la compétence du Conseil du contentieux, bien que l'Etat fût le concédant, c'est qu'il s'agissait d'une concession de service public ou à charge de travail ou de service public, ce qui faisait rentrer le cas sous l'application du § 2 (10).

Le Conseil du contentieux administratif est compétent, en cette matière, pour apprécier la validité et la régularité de toutes déci-

(1) *Ibid*, p. 439.
(2) Conseil d'Etat, 15 janv. 1904 (R. 1904, 3, 75).
(3) Conseil d'Etat, 22 juin 1923 (R. 1924, 3, 84).
(4) Conseil du cont. adm. de Saigon, 17 déc. 1924 (R. 1925, 3, 124). La compétence, en cette matière, est douteuse (V. la note).
(5) Conseil d'Etat, 28 juin 1922 (R. 1925, 3, 62).
(6) Cons. du cont. adm. de Saigon, 4 mai 1927 (R. 1927, 3, 194).
(7) V. la décision citée à la note précédente.
(8) Conseil d'Etat, 15 mai 1908 (R. 1908, 3, 181) ; 26 novembre 1915 (R. 1916, 3, 20) ; 21 février 1919 (R. 1919, 3, 83) ; 15 octobre 1924 (R. 1924, 3, 118).
(9) Conseil d'Etat, 17 mai 1907 (R. 1907, 3, 163) ; 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 304) ; 9 janvier 1920 (R. 1920, 3, 10), qui posent le principe, dont application a été faite également par les arrêts des 27 mai 1907 (R. 1907, 3, 165) ; 13 mars 1908 (R. 1908, 3, 129) et 29 juin 1928 (R. 1929, 3, 105).
(10) Conseil d'Etat, 26 novembre 1915 (R. 1916, 3, 20) ; 6 juillet 1917 (R.1917, 3, 230).

sions administratives, aussi bien que pour les interpréter, conformément aux principes appliqués dans la métropole.

Pourtant, le recours pour excès de pouvoir a été admis contre l'acte par lequel un gouverneur révoquait une concession accordée (1). Mais le litige ne rentrait pas à proprement parler dans le contentieux de la concession.

Enfin, lorsque la concession est devenu définitive, les droits du concessionnaire se convertissent en droits de propriété, qu'il peut faire valoir devant l'autorité judiciaire (2).

§ 221

Mines. — La compétence du Conseil du contentieux en matière de concessions de mines est des plus étendues. Toutes les contestations entre l'administration et les titulaires éventuels ou actuels de droit miniers sont directement soumises à la juridiction locale, à laquelle on reconnaît un droit de contrôle complet sur ces contrats, dont l'importance est primordiale pour l'utilisation des richesses naturelles. Les textes réglementaires affirment cette compétence générale pour les recours et les litiges nés d'actes administratifs relatifs à l'attribution des droits miniers (3). La jurisprudence du Conseil d'Etat respecte rigoureusement cette attribution de compétence, qui s'étend aux oppositions aux permis de recherche, à la déchéance des concessionnaires, aux annulations de permis ou interdictions de recherches, aux arrêtés de concession, en résumé, à tous les actes touchant à ces droits (4). Les décrets de 1912 et 1913 relatifs à l'Indo-Chine et à la Nouvelle-Calédonie avaient même qualifié le recours au conseil du contentieux de recours pour excès de pouvoir : erreur certaine qui n'aurait pas modifié au fond la nature du recours, et qui a été rectifiée depuis par deux décrets du 12 novembre 1916 (5); il n'en reste pas moins que le Conseil, en matière minière, a tout pouvoir d'apprécier la régularité des actes d'autorité ; sans se substituer d'ailleurs à l'administration active, ni apprécier les motifs d'opportunité de ces actes, il contrôle leur légalité et peut prescrire toutes mesures nécessitées par la sauvegarde des droits des requérants, et le Conseil d'Etat, d'autre part, ne se reconnaît pas compétence pour juger en premier et dernier ressort les recours pour excès de pouvoir formés contre ces mêmes actes (6). Conformément

(1) Conseil d'Etat, 31 juill. 1926 (R. 1929, 3, 50).

(2) Cour d'appel de Nouméa, 1er sept. 1900 (R. 1902, 2, 90). Cpr. Civ. rej. 20 avril 1874 (D. 75, 1, 174).

(3) V. notamment Indo-Chine, décret du 26 janv. 1912 (R. 1912, 1, 218), art. 71 ; Nouvelle-Calédonie, décret du 28 janv. 1913 (R. 1913, 1, 379), art. 76 et décret du 28 août 1927 (R. 1927, 1, 870), art. 77 ; Guyane, décret du 16 oct. 1917 (R. 1918, 1, 21), art. 72 ; Océanie, décret du 17 oct. 1917 (R. 1918, 1, 45), art. 77 ; Conseil d'Etat, 18 avril 1913 (R. 1913, 3, 172).

(4) Conseil d'Etat, 4 mars 1910 (R. 1910, 3, 113) ; 26 juill. 1912 (R. 1912, 3, 265) ; 28 févr. 1913 (R. 1913, 3, 163) ; 18 avril 1912 (R. 1913, 3, 171) ; 22 mai 1914 (R. 1914, 3, 187).

(5) R. 1917, 1 44.

(6) Conseil d'Etat, 26 juill. 1912 précité ; 9 mai 1913 (R. 1913, p. 190) ; 20 uin 1913 (R. 1913, 3, 194) ; 11 juin 1920 (R. 1920, 3, 254) ; 25 juill. 1919 (R. 1j919, 3, 230) ; 20 déc. 1918 (R. 1920, 3, 237).

aux principes, les litiges entre les concessionnaires et des tiers restent de la compétence des tribunaux judiciaires, sauf intervention de la juridiction administrative pour trancher les questions préjudicielles d'interprétation (1).

§ 222

Fonctionnaires. — Le tribunal administratif local est juge des difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les fonctionnaires en ce qui concerne l'exécution de ce que l'on a dénommé le contrat de fonction publique ; ce contentieux est relatif avant tout aux traitements, soldes et pensions, lorsque les fonctionnaires sont rétribués sur le budget local ou sur le budget communal (2). Mais il s'étend également à toutes autres contestations, telles par exemple que les demandes d'indemnité pour retard dans la restitution d'un cautionnement (3), ou la réclamation des avantages divers attachés à un grade auquel le demandeur prétend avoir droit (4), ou la demande d'indemnité pour révocation (5). Dans ces deux derniers cas, pourtant, la condition de compétence du Conseil du contentieux n'est pas seulement que le fonctionnaire soit rétribué sur le budget local : il faut que ce soit un fonctionnaire de la colonie ou d'une commune, et non un fonctionnaire de l'Etat (6).

Aussi bien devant le Conseil du contentieux administratif que devant toute autre juridiction métropolitaine ou coloniale, les instances tendant à revendiquer un grade ou une nomination, ou à faire annuler une nomination, une révocation ou une mise

---

(1) Trib. de Nouméa, 7 sept. 1910 (R. 1912, 3, 29. V. la note) ; Civ. cass. 4 juin 1919 (R. 1919, 3, 175) ; Cour d'appel de Nouméa, 15 nov. 1919 (R. 1920, 3, 92).

(2) Conseil d'Etat, 20 février 1903 (R. 1904, 3, 8) ; 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) ; 19 mars 1910 (R. 1910, 3, 193) ; 16 déc. 1910 (R. 1911, 3, 42) ; 21 juill. 1911 (R. 1911, 3, 276) ; 5 juill. 1912 (R. 1912, 3, 249) ; 13 déc. 1912 (R. 1913, 3, 94) ; 28 nov. 1913 (R. 1914, 3, 21) ; 10 juill. 1914 (R. 1916, 3, 54) ; 3 nov. 1916 (R. 1917, 3, 5) ; 11 août 1916 (R. 1917, 3, 57) ; 14 mars 1920 (R. 1920, 3, 268) ; 11 août 1920 (R. 1921, 3, 174) ; 9 déc. 1921 (R. 1922, 3, 13) ; 10 nov. 1922 (R. 1923, 3, 18) ; 9 nov. 1923 (R. 1924, 3, 129) ; 2 déc. 1925 (R. 1926, 1, 75). Sur l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les décisions en matière de traitements soldes et pensions, v. Cons. d'Etat, 8 mars 1918 (R. 1918, 3, 65) ; 16 mars 1917 (R. 1917, 3, 125) ; 8 nov. 1918 (R. 1919, 3, 7) ; 6 août 1920 (R. 1922, 3, 145) ; 26 nov. 1920 (R. 1921, 3, 14) ; 15 déc. 1922 (R. 1925, 3, 66) ; 12 mars 1924 (R. 1925, 3, 15) ; 7 mars 1924 (R. 1925, 3, 14) ; 13 nov. 1924 (R. 1925, 3, 151) ; 6 janv. 1926 (R. 1928, 3, 65) ; 11 juillet 1928 (R. 1928, 3, 197). — Un arrêt du Conseil d'Etat du 25 février 1916 (R. 1916, 3, 113) a pourtant admis le recours pour excès de pouvoir formé contre un magistrat contre la décision d'un gouverneur réduisant l'indemnité de déplacement. Mais le fait que cette indemnité était payable sur le budget local paraît avoir échappé au Conseil d'Etat.

(3) Conseil d'Etat, 2 juin 1922 (R. 1922, 3, 210).

(4) Conseil d'Etat, 12 février 1926 (R. 1926, 3, 150).

(5) Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 20 déc. 1900 (R. 1901, 3, 95).

(6) Conseil du cont. adm. de la Nouvelle-Calédonie, 25 août 1909 (R. 1910, 3, 111). Il ne s'agit plus, en pareil cas, d'une simple contestation pécuniaire, mais de l'appréciation d'une faute emportant obligation d'indemniser. V. le chapitre VIII sur les fonctionnaires, § 316.

à la retraite, ne sont susceptibles que de recours pour excès de pouvoir (1), aucune juridiction n'ayant qualité pour conférer ou pour retirer une fonction publique (2).

§ 223

Responsabilité des collectivités administratives. — Les actions en indemnité qui se fondent sur la responsabilité de la puissance publique ou des collectivités administratives sont essentiellement des litiges administratifs, et doivent, en cette qualité, être portées devant le Conseil du contentieux, à la condition que la responsabilité mise en jeu soit celle d'une collectivité locale (3).

§ 224

Contributions directes. — Font également partie du contentieux administratif et de la compétence de ce Conseil du contentieux les réclamations en matière de contributions directes. Les articles 159 et 175, § 5, des ordonnances de 1825-27, pour les Antilles et la Réunion, et 164, § 5 de l'ordonnance du 27 août 1828 pour la Guyane, attribuaient au conseil privé, c'est-à-dire à une autorité purement administrative, le pouvoir de statuer « sur le contentieux en matière de contributions directes et de recensement ». Mais, bien avant le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui a réduit le conseil privé à un rôle consultatif, la jurisprudence avait reconnu que la décision de ce conseil ne faisait pas obstacle au recours des parties devant le Conseil du contentieux administratif (4). La compétence du Conseil du contentieux, qui ne fait doute dans aucune colonie, est aujourd'hui consacrée par les articles 100 et suivants du décret du 5 août 1881 et l'article 162 du décret du 30 décembre 1912, sur le régime financier des colonies. Comme dans la métropole, les taxes indirectes restent soumises à la compétence judiciaire (5).

(1) Conseil d'Etat, 11 janv. 1918 (R. 1918, 3, 19) ; Conseil du cont. adm. Martinique, 11 mars 1916 (R. 1917, 3, 287) ; Conseil du cont. adm. de Saigon, 7 sept. 1918 (R. 1920, 3, 213) ; Conseil d'Etat, 20 janv. 1922 (R. 1922, 3, 67).

(2) Conseil d'Etat, 23 juin 1916 (R. 1918, 3, 49).

(3) Conseil d'Etat, 3 mai 1901 (R. 1903, 2, 1) ; 25 mai 1906 (R. 1906, 3, 47) ; 17 mars 1911 (R. 1911, 3, 128) ; 22 déc. 1911 (R. 1912, 3, 99) ; 27 juin 1913 (R. 1913, 3, 245) ; 4 juill. 1913 (R. 1913, 3, 248) ; 23 nov. 1917 (R. 1918, 3, 6) ; 15 mars 1918 (R. 1918, 3, 71) ; 4 nov. 1921 (R. 1921, 3, 242) ; 10 févr. 1922 (R. 1923, 3, 169) ; 8 août 1924 (R. 1929, 3, 42). — L'attribution de la responsabilité à une personne morale déterminée est souvent délicate, à raison des fonctions complexes de certains agents. Il appartient au Conseil d'Etat de déterminer contre qui l'action en responsabilité aurait dû être dirigée.

(4) Conseil d'Etat, 23 mars 1854 (au recueil Lebon, p. 223) ; 22 juin 1854 (*ibid*, p. 583). Dans l'Inde, des textes exceptionnels donnent compétence au Conseil du contentieux en matière de taxes indirectes (arrêté du 4 nov. 1823) et en matière de poursuites en vue du paiement des contributions directes (décrets du 7 févr. 1866 et du 30 janv. 1867) ; v. Confl. 7 avril 1884 (au recueil Lebon, p. 314). En matière de douanes, le Conseil du contentieux est exceptionnellement compétent dans les Etablissements de l'Océanie (décret du 9 mai 1892). V. Conseil d'Etat 11 mai 1917 (R. 1917, p. 177) ; 23 janv. 1920 (R. 1920, p. 19).

(5) V. plus haut, p. 526 et le chapitre X sur les impôts.

§ 225

Elections. — Le contentieux électoral (1) fait partie des litiges soumis au Conseil, même en dehors de toute attribution résultant de lois spéciales, comme rentrant au premier chef dans le contentieux administratif. Avant que des textes eussent tranché la question, la jurisprudence soumettait au jugement des Conseils du contentieux les élections aux conseils généraux et les élections municipales (2) ; depuis, le décret du 3 décembre 1870 pour les Conseils généraux, la loi du 5 avril 1884, pour les conseils municipaux des Antilles et de la Réunion, ont maintenu cette compétence (3). Toutes autres élections à des assemblées locales sont également, en vertu du principe général, soumises au tribunal administratif de droit commun (4). alors même qu'un texte local aurait organisé un autre contentieux ; la décision de l'autorité investie du droit de statuer est nécessairement susceptible de recours devant le Conseil du contentieux (5). Il en est autrement des élections à des corps métropolitains faites aux colonies ; les élections au Conseil supérieur des colonies, avant même qu'un texte eût attribué au ministre le jugement des protestations (6), étaient exclues par le Conseil d'Etat de la compétence des Conseils du contentieux (7). Les pouvoirs du juge, en matière électorale, sont les mêmes que ceux qui appartiennent en France à la juridiction administrative, tels qu'ils ont été fixés par la jurisprudence.

§ 226

Prises d'eau. — Le § 6 des articles 160-176 des ordonnances de 1825-1827 attribue au Conseil du contentieux la connaissance « des demandes concernant les concessions de prises d'eau et de saignées à faire aux rivières pour l'établissement des usines, l'irrigation des terres et tous autres usages; la quantité d'eau appartenant à chaque terre ; la manière de jouir de ces eaux ; les servitudes et placements de travaux pour la conduite et le passage

(1) V. le chapitre IV (Droit public), § 156.

(2) Conseil d'Etat, 5 févr. 1867 (au recueil Lebon, p. 131) ; 18 janv. 1878 (*ibid*, p. 52) ; 12 juill. 1882 (*ibid*, p. 622) ; 16 déc. 1893 (*ibid*, p. 846) ; 26 juillet 1909 (R. 1910, 3, 162).

(3) Conseils généraux, décret du 3 déc. 1870 ; Conseils municipaux, art. 165 de la loi du 5 avril 1884 ; Saint-Pierre-et-Miquelon, décret du 24 juin 1884 ; Guyane, décret du 29 avril 1889. — Conseils coloniaux : Cochinchine, art. 20 du décret du 9 juin 1922 (R. 1922, 1, 788) ; Sénégal, art. 17 du décret du 4 décembre 1920 (R. 1921, 1, 405).

(4) Délégués sénatoriaux : art. 8 de loi du 2 août 1875. — Chambres de commerce : Conseil d'Etat, 22 mars 1901 (R. 1901, 3, 76) ; 15 juin 1923 (R. 1925, 3, 141). Pour les tribunaux de commerce, la compétence est tantôt judiciaire, tantôt administrative, suivant les colonies.

(5) Conseil d'Etat, 15 juin 1923 (R. 1925, 3, 141) ; 8 août 1924 (R. 1925, 3, 146).

(6) Art. 39 du décret du 28 septembre 1920 (R. 1921, 1, 109), remplacé aujourd'hui par l'article 33 du décret du 23 janvier 1929 (R. 1929, 1, 285).

(7) Conseil d'Etat, 7 août 1897 (au recueil Lebon, p. 635) ; 6 août 1888 (R. 1889, 3, 133).

des eaux ; les réparations et l'entretien desdits travaux ; l'interprétation des titres de concession, s'il y a lieu, laissant aux tribunaux à statuer sur toute autre contestation qui peut s'élever relativement à l'exercice des droits concédés et à la jouissance des eaux appartenant à des particuliers ».

Ce texte est emprunté, avec modifications, aux ordonnances sur le tribunal terrier. Il attribue au Conseil du contentieux administratif une compétence exceptionnelle, en ce sens qu'elle est purement administrative et ne se rattache au contentieux que par les formes de la procédure. Comme le faisait le tribunal terrier, le Conseil du contentieux détermine, dans la forme des débats contentieux, et à la suite d'une instruction contradictoire, les conditions dans lesquelles l'usage des eaux pourra être concédé, en tenant compte de tous les intérêts en présence, tant particuliers que généraux, intérêts de l'industrie, de l'agriculture et de l'alimentation en eau des centres habités. Il spécifie les travaux à exécuter et leur mode d'exécution. Les pouvoirs les plus larges ont été, en cette matière, reconnus au Conseil par la jurisprudence. Ces pouvoirs ne s'étendent toutefois qu'à la concession et à la réglementation de l'usage des eaux, et si des litiges naissent entre les concessionnaires ou les usagers, ils sont de la compétence des tribunaux ordinaires, à l'exception pourtant de l'interprétation même de l'acte de concession qui appartient toujours au Conseil du contentieux (1).

Etablissements industriels. — Une attribution très analogue, comportant un contrôle purement administratif avec formes contentieuses, a été conférée aux Conseils du contentieux de certaines colonies, par les textes qui ont édicté dans ces colonies des dispositions correspondant à celles du décret du 15 octobre 1810 et de la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes (2). Le recours aux Conseils du contentieux ayant été réservé dans les mêmes termes que le recours au Conseil de prféecture dans la métropole, il faut en conclure

(1) Conseil d'Etat, 6 mai 1848 (au recueil Lebon, p. 250) ; 14 février 1849 (*ibid* p. 100) ; 9 avril 1863 (*ibid.*, p. 315) ; 7 mai 1875 (*ibid.*, p. 422) ; Civ. cass. 22 mai 1878 (Sirey, 1878, 1, 359) ; Conseil d'Etat, 21 mai 1886 (au recueil Lebon, p. 426) ; 8 déc. 1899 (R. 1900, 3, 37) ; 19 juin 1914 (R. 1915, 3, 88) ; 30 avril 1920 (R. 1920, 3, 39) ; 2 mars 1921 (R. 1923, 3, 1). — Certains textes récents ont réservé à l'administration, en le retirant aux Conseils du contentieux, le pouvoir d'accorder les concessions de prises d'eau, notamment, pour l'Afrique équatoriale, le décret du 24 juillet 1911 (R. 1912, 1, 17) ; pour l'Indo-Chine, le décret du 12 mars 1916 (R. 1916, 1, 452) ; pour l'Afrique occidentale, le décret du 5 mars 1921 (R. 1921, 1, 569) ; pour Madagascar, le décret du 3 juin 1913 (R. 1913, 1, 670), rendu applicable aux Comores par décret du 23 mars 1916 (R. 1916, 1, 455). — V. le chapitre XIII (Domaine).

(2) Guadeloupe : décret du 10 mai 1882, art. 3. — Ce décret a été rendu applicable à la Guyane par décret du 24 septembre 1882, à l'Inde par décret du 13 janvier 1883, à l'Océanie par décret du 21 juin 1887, au Sénégal par décret du 26 juillet 1880. — Madagascar : décret du 21 octobre 1924 (D. 1925, 1, 90), art. 16. — Afrique occidentale : décret du 20 octobre 1926 (D. 1927, 1, 53), art. 14, 28 et 35. — Togo : décret du 14 décembre 1927 (R. 1928, 1, 153), art. 13, 27 et 34. — Martinique : décret du 7 mai 1931 (R. 1931). — La matière est encore régie par arrêtés locaux à Saint-Pierre-et-Miquelon (arrêté du 8 août 1873),

qu'il s'exerce de la même manière, c'est-à-dire que le Conseil du contentieux fait office d'administrateur autant que de juge, peut imposer aux établissements les obligations qu'il juge opportunes, et modifier celles auxquelles ils ont été astreints par les arrêtés d'autorisation.

Logements insalubres. — Il en est encore de même en matière de logements insalubres. Les divers décrets qui ont étendu aux colonies les dispositions de la loi du 15 février 1902 sur la santé publique ont transporté aux Conseils du contentieux administratif les attributions résultant, pour les conseils de préfecture, de l'article 13 de cette loi (1).

§ 227

Compétence territoriale. — Le Conseil du contentieux, juge de droit commun en matière administrative, a, dans chaque colonie, une compétence territoriale qui s'étend sur toute cette colonie, ou, pour les Conseils du contentieux de l'Indo-Chine, sur le territoire de plusieurs colonies ou pays de protectorat. Seul, le Conseil du contentieux peut trancher les litiges administratifs appartenant au contentieux local dans la colonie où il est institué. Par contre, il ne peut connaître d'aucun acte ou fait administratif qui se serait passé hors du territoire de cette colonie.

§ 228

Gouvernements généraux. — Cette compétence territoriale, qui s'étend à tous les litiges nés dans la colonie, comprend, dans les possessions groupées en gouvernements généraux, les litiges nés de l'action administrative des services du gouvernement général ; chaque Conseil du contentieux juge ces litiges d'après le lieu où ils ont pris naissance ; le contentieux du gouvernement général est donc réparti entre les tribunaux administratifs des différentes colonies qui le composent ; il en est ainsi en Afrique équatoriale et en Indo-Chine (2). Seul, le gouvernement général

---

au Tonkin (arrêté du résident sup. du 21 octobre 1912, R. 1914, 1, 38), en Annam (ord. royale du 1er août 1916 approuvée par arrêté du gouverneur général du 21 septembre suivant, R. 1917, 1, 647). La régularité de l'attribution de compétence au Conseil du contentieux par des arrêtés locaux est très contestable.

(1) Décrets du 4 février 1904 pour Madagascar (R.1904, 1, 187), art. 12; du 14 avril 1904 pour l'Afrique occidentale (R. 1904, 1, 305),art. 10; des 13 mai 1905 (R. 1905, 1, 317), art. 4, et 11 décembre 1928 (R. 1929, 1,228), art. 17, pour l'Indo-Chine ; du 4 juin 1909 (R. 1909, 1, 467), pour les Antilles et la Réunion, art. 16 ; du 24 juin 1909 (R. 1910, 1, 94), pour la Guyane, art. 16 ; du 20 septembre 1911 (R. 1912, 1, 67) pour la Nouvelle-Calédonie, art. 14. — Le décret du 20 mai 1910 (R. 1910, 1, 699) pour l'Océanie n'ouvre pas le recours devant le Conseil du contentieux administratif.

(2) Art. 2 du décret du 6 septembre 1921, sur les Conseil du contentieux de l'Indo-Chine : « Le règlement du contentieux administratif de l'Etat et du gouvernement général de l'Indo-Chine est attribué au Conseil du contentieux de Saigon ou au Conseil du contentieux de Hanoï, suivant que les intérêts faisant l'objet de litige sont situés dans l'un ou l'autre de ces ressorts ». — V. plus haut, § 205.

de l'Afrique occidentale possède un Conseil du contentieux spécial chargé du jugement de toutes les affaires l'intéressant, quelle que soit la colonie dans laquelle elles aient pris naissance. C'est d'ailleurs une source de difficultés sérieuses que la détermination des affaires qui ressortissent à ce Conseil, à raison de l'interpénétration fréquente des services des colonies et du gouvernement général, et du fait qu'un certain nombre d'agents représentent à la fois les deux collectivités administratives (1).

§ 229

Pays de protectorat. — La compétence territoriale des conseils leur donne juridiction sur les pays de protectorat placés dans leur circonscription ; c'est le cas pour les conseils de l'Indo-Chine. A cet égard, il convient de distinguer entre les actes administratifs pour déterminer ceux qui peuvent être soumis à leur appréciation. Il est certain tout d'abord que les actes de souveraineté leur échappent, ainsi que l'interprétation et l'application des actes diplomatiques déterminant les rapports du souverain protégé et de la puissance protectrice. Ils sont compétents, en principe, pour connaître, dans les limites de leur compétence *ratione materiae*, des litiges résultant des actes des administrations françaises en pays de protectorat (2). En ce qui concerne les actes des gouvernements protégés, s'il s'agit de litiges entre l'administration indigène et ses sujets, aucune juridiction française n'est compétente pour les trancher (3). S'il s'agit de litiges entre le gouvernement indigène et un français ou assimilé, le Conseil du contentieux administratif est, en principe, compétent, par la raison que ces litiges ne peuvent être jugés que par un juge français, et qu'en matière administrative — telle par exemple que les marchés de travaux publics, — le juge français compétent est le Conseil du contentieux (4). Au Cambodge, la même solution semble résulter du décret du 17 septembre 1882 (5).

---

(1) L'article 14 du décret du 4 décembre 1920 attribue au Conseil du contentieux du gouvernement général la connaissance des litiges élevés à l'occasion d'un acte passé au nom du gouvernement général ou nés de l'exécution d'un service public en dépendant. Il y aura donc lieu, en principe, de rechercher l'autorité qui a passé l'acte ou le budget qui supporte la dépense ; la recherche sera parfois malaisée, lorsqu'il s'agira de déterminer, par exemple, la responsabilité des conséquences d'un acte de police, les pouvoirs de police étant partagés entre le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs et exercés par les mêmes agents. Le contentieux d'Etat, en tant qu'il ressortit aux conseils locaux, sera attribué à ces tribunaux d'après les règles de la compétence territoriale.

(2) Conseil d'Etat, 4 nov. 1921 (R. 1921, 3, 242).

(3) Même arrêt : « Considérant que... le Conseil d'Etat, non plus que le Conseil du contentieux, ne sont compétents pour connaître des contestations relatives à l'exercice des droits que les sujets de l'Etat protégé tiendraient de l'ordonnance du roi du Cambodge (sur les prestations) ».

(4) Civ. cass. 23 juillet 1902 (R. 1902, 2, 105). Cour d'appel de l'Indo-Chine, 2 juin 1903 (R. 1906, 3, 30).

(5) Il n'est guère possible d'être plus affirmatif, car le décret du 17 septembre 1882 est certainement mal rédigé et difficilement intelligible. La disposition par laquelle il fait du Conseil du contentieux administratif de Saigon un juge en dernier ressort est, en tous cas, illégale. V. plus bas, § 239, p. 563.

SECTION IV.

Fonctionnement et procédure.

§ 230

Présidence. — Le Conseil du contentieux, constitué suivant les règles du décret de 1881, a pour président le gouverneur, qui a voix prépondérante en cas de partage.

En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le fonctionnaire venant immédiatement après lui dans l'ordre hiérarchique ; ce fonctionnaire est normalement le secrétaire général. Le gouverneur peut se décharger de la présidence du Conseil du contentieux par une délégation expresse (1) ; il en est ainsi, pratiquement, dans la plupart des colonies, où le secrétaire général est annuellement désigné comme président de la juridiction administrative. Si le secrétaire général ne peut lui-même présider, la présidence doit être dévolue au fonctionnaire placé immédiatement après lui dans la hiérarchie (2).

Dans les colonies où ne s'applique pas l'organisation ancienne du Conseil du contentieux, des règles spéciales sont fixées par les textes constitutifs.

§ 231

Membres du conseil. — Quant aux membres du conseil les uns sont les fonctionnaires ou les notables qui font normalement partie du conseil privé ou du conseil d'administration ; d'autres sont désignés par arrêté du gouverneur, pour une période d'un an : ce sont les magistrats de l'ordre judiciaire adjoints au Conseil (3). Dans les gouvernements généraux (l'Afrique équatoriale exceptée), les membres des conseils sont désignés, pour une durée variable suivant les textes, par le gouverneur général.

Mais les pouvoirs des membres ainsi désignés pour un temps limité sont soumis à une règle commune ; ils expirent avec la période pour laquelle ils ont été fixés. La participation de ces membres au jugement d'une affaire, postérieurement à l'expiration de leurs pouvoirs, entache la décision d'irrégularité (4).

Il a été jugé que la présence de tous les membres qui composent normalement le Conseil est exigée pour la validité de ses

(1) L'instruction ministérielle du 28 octobre 1881 recommande aux gouverneurs de se faire suppléer, autant que possible, pour la présidence du Conseil du contentieux, dans l'intérêt du maintien de leur autorité.

(2) D'après le décret du 9 novembre 1901 (R. 1902, 2, 1), le commandant supérieur des troupes ne pourrait présider le Conseil du contentieux, non plus qu'aucun autre conseil colonial, sauf le conseil de défense.

(3) Le lieutenant-gouverneur du Moyen-Congo a pu régulièrement désigner deux magistrats de la Cour d'appel siégeant à Brazzaville, bien que le ressort de la Cour s'étende à tout le gouvernement général (Conseil d'Etat, 19 nov. 1926, R. 1927, 3, 627).

(4) Conseil d'Etat 2 août 1890 (au recueil Lebon, p. 741) ; 9 janv. 1901 (R. 1902, 2, 66) ; Cons. du cont. adm. de Saigon, 5 janv. 1918 (R. 1919, 3, 214).

délibérations. Ils doivent être tous présents à la séance ou régulièrement remplacés ; c'est là une règle strictement observée, sous peine d'annulation de la décision par le Conseil d'Etat (1). Toutefois, par application du principe établi par le décret de 1901, qui ne donne compétence aux directeurs des services militaires pour siéger au Conseil du contentieux que dans les affaires relevant de leurs attributions civiles, leur participation au jugement d'autres affaires est considéré comme irrégulière (2).

§ 232

Récusation. — Des récusations peuvent être prononcées conformément aux règles du code de procédure civile. Mais l'article 69 du décret du 5 août 1881, qui renvoie aux articles 378 à 383 du code de procédure civile, ajoute que les chefs d'administration ne peuvent jamais être récusés à l'occasion des actes de leur administration attaqués devant le Conseil du contentieux. Le principe s'applique au gouverneur ou à son représentant, président du conseil. La jurisprudence a eu plusieurs fois occasion de rejeter des demandes de récusation proposées contre ces fonctionnaires. Avant le décret de 1881, elle se fondait sur ce qu'aucune disposition ne leur interdisait de connaître du contentieux des affaires auxquelles ils avaient participé (3). La décision du Conseil en matière de récusation n'est pas susceptible d'appel.

§ 233

Commissaire du gouvernement. — Les fonctions de commissaire du gouvernement, aux termes du décret de 1881, étaient confiées à l'inspecteur des services administratifs de la colonie, remplacé plus tard par un officier du commissariat. La suppression de ces différents fonctionnaires laisse au choix du gouverneur la désignation du commissaire du gouvernement parmi les magistrats ou les agents de l'administration, sous réserve des conditions prescrites par certains textes particuliers (4).

Le commissaire du gouvernement n'est d'ailleurs pas le représentant de l'administration ou d'une administration en cause. L'article 2 du décret de 1881 portait que les actions intéressant l'Etat seraient soutenues par l'officier du commissariat le plus élevé en grade après l'ordonnateur, et les actions intéressant la colonie par un fonctionnaire de la direction de l'intérieur désigné

---

(1) Conseil d'Etat, 24 juillet 1896 (au recueil Lebon, p. 591) ; 27 juillet 1910 (R. 1910, 3, 204) ; 29 mars 1912 (au recueil Lebon, p. 445).

(2) V. Conseil d'Etat, 21 mai 1909 (R. 1909, 3, 177) ; 2 déc. 1912 (R. 1913, 3, 72) ; 21 novembre 1913 (R. 1914, 3, 9).

(3) Conseil d'Etat, 29 nov. 1878 (au recueil Lebon, p. 942) ; 5 août 1887(*ibid*, p. 636) ; 16 févr. 1897 (*ibid*, p. 137) ; 17 déc. 1897 (R. 1898, 2, 8).

(4) Conseil d'Etat, 13 déc. 1895 (au recueil Lebon, p. 818) ; 28 avril 1920 (R. 1922, 3, 135) ; A Saint-Pierre-et-Miquelon, le commissaire du gouvernement est le chef de l'inscription maritime (décret du 4 févr. 1906); en Océanie, un chef de bureau du secrétariat général (décret du 6 nov. 1912).

par le gouverneur. Depuis la suppression de l'ordonnateur et du directeur de l'intérieur, il appartient aux gouverneurs généraux ou aux gouverneurs de choisir leurs représentants parmi les fonctionnaires ou les officiers placés sous leurs ordres. Ces mandataires ne sont chargés que de suivre l'instance ; mais ils la suivent au nom du représentant légal de la personne morale intéressée, qui est en principe le gouverneur (1). La représentation de l'Etat et des colonies par le gouverneur ou le gouverneur général, et les exceptions qu'elle comporte, ont été étudiées au chapitre sur le régime administratif (2).

§ 234

Procédure. — Généralités. — La procédure à suivre devant les Conseils du contentieux est réglée en détail par le décret du 5 août 1881 (3), qui a remplacé l'ordonnance du 31 août 1928. Cette procédure, qui présente beaucoup d'analogie avec celle qui est suivie devant les Conseils de préfecture métropolitains en vertu de la loi du 22 juillet 1889, est à certains points de vue plus complète. Mais les caractéristiques générales sont les mêmes, c'est une procédure écrite où l'instance est introduite par requête, où tous les moyens et conclusions doivent être présentés par écrit, où l'instruction est dirigée par le juge.

Le Conseil peut recourir à toutes mesures d'instruction qu'il juge utiles, témoignages, enquêtes, interrogatoires des parties, visites des lieux, expertises ; le jugement est rendu après débats oraux et publics, sur le rapport d'un membre du Conseil résumant les moyens et conclusions des parties, tels qu'ils résultent des pièces du dossier. Cette procédure présente sur la procédure civile des avantages de simplicité et d'économie incontestables qui ont fait envisager l'éventualité de son extension, aux colonies, aux instances engagées devant les tribunaux (4).

---

(1) Conseil d'Etat, 24 juin 1898 (R. 1898, 2, 97).

(2) V. chap. 33, § 34 et suiv.

(3) Le décret de 1881 est applicable à tous les territoires coloniaux d'administration directe, de protectorat et sous mandat. Au Cameroun, le décret du 14 avril 1920, instituant le conseil d'administration, avait prévu, par son article 5, la constitution de ce conseil en Conseil du contentieux administratif et laissé au commissaire de la République le soin de déterminer la procédure. Le commissaire de la République avait usé de ce pouvoir par arrêté du 16 décembre 1921 (R. 1921, 1, 428). Mais le décret du 14 avril 1920 a été abrogé par l'article 15 du décret du 13 avril 1927 (R. 1927, 1, 504), réorganisant le conseil d'administration du Cameroun, dont l'article 14 porte que la compétence et la procédure du Conseil du contentieux administratif du territoire sont régies par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881.

(4) Cette réforme est déjà réalisée à la Nouvelle-Calédonie par les décrets des 28 novembre 1866 et 7 avril 1928 (R. 1928, 1, 469), en Océanie, où l'article 36 du décret du 18 août 1868 a étendu la législation de la Nouvelle-Calédonie, en Afrique équatoriale par arrêtés du gouverneur général des 3 octobre 1910 (R. 1911, 1, 629) et 11 mai 1914 (R. 1917, 1, 97) et au Cameroun par arrêté du commissaire de la République du 1er février 1926 (R. 1927, 1, 309). Il en est de même au Maroc (dahir du 12 août 1913). V. le chapitre IV sur l'organisation judiciaire, § 184.

§ 235

Introduction de la requête. — Délais. — L'application des règles fixées par le décret de 1881 ne soulève pas de grandes difficultés juridiques. Les plus fréquentes naissent à l'occasion de l'introduction de la requête et de l'application des délais qui, dans certains cas, s'imposent aux parties.

En principe, aucune décision préalable de l'administration n'est nécessaire pour qu'une partie puisse engager l'instance devant le Conseil du contentieux ; la liaison du contentieux par la décision préalable, exigée devant le Conseil d'Etat, n'est pas applicable à cette juridiction.

L'administration peut donc être directement appelée à répondre de ses actes devant le Conseil compétent pour en connaître (1). Cependant, si une clause d'un contrat administratif prévoit qu'un litige, avant d'être porté devant le juge, devra faire l'objet d'une décision, cette stipulation s'impose aux parties et interdit la requête directe (2).

Au cas où la requête est présentée contre une décision administrative ressortissant au Conseil du contentieux (art. 11 du décret du 5 août 1881), cette requête n'est recevable que si elle est formée dans un certain délai, fixé en principe à trois mois lorsque le demandeur est domicilié dans la colonie, augmenté de délais de distance variables suivant les colonies, mais fixés de façon assez imprécise par les décrets de 1881. Les articles 11 du décret du 5 août et 3 du décret du 7 septembre renvoient, en effet, aux décrets des 22 avril et 29 août 1863, relatifs aux matières civiles et commerciales ; les anciennes colonies étant seules visées dans ces textes, on doit, pour les colonies nouvelles, procéder par voie d'assimilation, ce qui n'est pas sans inconvénient, alors qu'il s'agit d'une formalité exigée à peine de déchéance. Le point de départ de ces délais est la notification de la décision attaquée (3).

La difficulté naît lorsqu'il s'agit de déterminer exactement les cas dans lesquels le requérant peut saisir directement le Conseil et ceux dans lesquels il doit se pourvoir contre une décision. La jurisprudence du Conseil d'Etat présente en effet sur ce point quelque flottement (4) ; des arrêts ont reconnu que le requérant n'était pas astreint à l'observation des délais, même lorsqu'il avait vu l'administration opposer un refus à ses prétentions ; d'autres se sont bornés à constater qu'aucun acte possédant le caractère de décision n'ayant été accompli, le délai n'avait pu

---

(1) Conseil d'Etat, 8 février 1901 (R. 1901, 3, 69) ; 10 juillet 1914 (R. 1916, 3, 54) ; 11 mars 1921 (R. 1921, p. 103) ; 2 déc. 1921 (R. 1923, 3, 157) ; 10 nov. 1922 (R. 1923, 3, 18) ; 23 juillet 1924 (R. 1925, 3, 138) ; 27 mai 1927 (R. 1928, 3, 49).

(2) Conseil d'Etat, 12 janv. 1923 (R. 1923, 3, 125) ; 29 oct. 1926 (R. 1929, 3, 53).

(3) Conseil du cont. adm. du Tonkin, 30 avril 1910 (R. 1912, 3, 221) ; Conseil d'Etat, 11 avril 1919 (R. 1919, 3, 88).

(4) V. les arrêts cités plus haut. V. également Conseil d'Etat, 19 mai 1905 (R. 1905, 3, 146) ; 11 avril 1919 (R. 1919, 3, 88).

courir, sans examiner la nature de la décision qui aurait pu intervenir. Toutefois, de l'arrêt du 10 juillet 1914 (1), qui a serré de très près la question, et de son rapprochement avec d'autres arrêts, on peut tirer les éléments d'une théorie juridique.

Il y a, pour l'application des dispositions de l'article 11, lieu de distinguer entre les décisions administratives et la nature des prétentions des intéressés. Certains litiges ne peuvent naître que par le fait de l'administration qui intervient pour priver un individu d'un droit ou d'un avantage qu'il possédait ; la décision qui prononce la déchéance d'un concessionnaire de terres, la résiliation d'un marché, le retrait d'une concession sur le domaine public, la suppression d'une indemnité ou d'un traitement, l'interdiction de continuer des recherches minières provoque seule un recours de l'intéressé qui, sans cette décision, n'aurait pu saisir le Conseil du contentieux d'aucune demande. De même, si le requérant, pour faire valoir ses droits, critique une décision administrative opposant un refus à ses prétentions, et tend à la faire tomber, ou demande une indemnité à raison de son irrégularité, c'est bien la décision qui est attaquée (2). Dans ces deux cas, le litige porte sur une décision administrative et le délai pour la présentation de la requête s'impose.

Par contre, si le requérant invoque un droit acquis dont il ne jouit pas encore, mais dont il veut assurer la reconnaissance par le tribunal, droit à un traitement, à une solde, à raison de ses services et par application des règlements, droit à un avantage résultant d'un contrat, droit à une indemnité compensatrice d'un dommage dont une personne administrative est responsable, toutes les fois qu'il pourrait, sans s'adresser à l'administration, justifier ses prétentions devant le juge, non seulement une décision préalable n'est pas nécessaire, mais, même s'il a adressé une demande à l'autorité compétente, le refus de cette autorité ne constitue pas la décision faisant courir le délai, car le droit invoqué par le requérant n'a pas besoin de cette décision pour se manifester en justice ; la réclamation pouvait être présentée directement et l'intervention d'une décision est une superfétation (3).

§ 236

Procédure en matière de contraventions, contributions et concessions de prises d'eau. — Le chapitre VII du décret du 5 août 1881 a trait aux procédures spéciales en matières de contraventions, de contributions et de concessions de prises d'eau.

On a vu plus haut que la compétence des Conseils du contentieux administratif, en matière de contraventions, est très res-

(1) R. 1916, 1, 54.

(2) Conseil d'État, 28 févr. 1913 (R. 1913, 3, 163) ; 30 avril 1910 (R. 1912, 3, 221).

(3) Dans le cas de l'arrêt du 10 juillet 1914, un fonctionnaire réclamait le paiement d'un traitement ; le refus opposé à sa demande par l'administration n'a pas fait courir le délai.

treinte, la loi du 29 floréal an X n'ayant pas été rendue applicable aux colonies, les règlements sur la grande voirie y étant à peu près inexistants, et la répression des contraventions sur les routes ayant été, en Indo-Chine, attribuée aux tribunaux.

En ce qui concerne les contributions, les articles 100 à 104 du décret du 5 août 1881 doivent se combiner avec l'article 173 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (1). Il résulte notamment de ce dernier texte que les demandes en décharge ou réduction n'ont plus besoin d'être accompagnées de la quittance des termes échus (2). Cet article 173 précise également que la demande doit être adressée au gouverneur, ce qui résultait déjà de la suppression du directeur de l'intérieur et de l'attribution de ses fonctions au gouverneur par le décret du 21 mai 1898. La décision préalable du conseil privé, imposée par les ordonnances aux Antilles et à la Réunion, à la Guyane, a été supprimée tant par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 que par les articles 100 et 104 du décret du 5 août 1881, confirmés sur ce point par l'article 173 du décret du 30 décembre 1912.

L'article 16 de la loi de finances du 17 juillet 1895, sur les expertises en matière de contributions directes, a été rendu applicable aux colonies par décret du 22 février 1896.

Les articles 10 à 16 de la loi de finances du 27 décembre 1927, sur la procédure de réclamation en matière de contributions directes, n'ont point été rendus applicables aux colonies.

La procédure en matière de concessions de prises d'eau consiste essentiellement dans l'affichage de la demande, avec octroi aux intéressés d'un délai de six semaines pour faire valoir leurs moyens d'opposition. Il a été déjà noté plus haut que beaucoup de décrets spéciaux, notamment pour les gouvernements généraux, ont transféré aux gouverneurs ou gouverneurs généraux, en cette matière, la compétence du Conseil du contentieux administratif, et institué de toutes pièces une procédure concernant les demandes de concession.

SECTION V.

Conseil d'Etat.

§ 237

Attributions en matière coloniale. — Le Conseil d'Etat, envisagé comme tribunal administratif en matière coloniale, doit être considéré à quatre points de vue.

---

(1) R. 1913, 1, 177.

(2) Conseil du cont. adm. Nouvelle-Calédonie, 12 août 1913 (R. 1916, 3, 230) ; Conseil d'Etat, 22 mars 1918 (R. 1918, 3, 104).

1° Le Conseil d'Etat représente la juridiction de droit commun pour tous les litiges administratifs qui mettent en jeu la personnalité de l'Etat et le pouvoir central.

2° Il est compétent, comme juridiction d'appel, pour juger les recours formés contre les arrêtés rendus en premier ressort par le Conseil du contentieux.

3° Comme juridiction de cassation, il connaît des recours dirigés contre les décisions de certaines juridictions administratives coloniales.

4° Le Conseil d'Etat, enfin, est le seul juge des recours pour excès de pouvoir contre les décisions des différentes autorités investies de la puissance publique en matière coloniale.

§ 238

Le Conseil d'Etat, juge de droit commun du contentieux de l'Etat. — En tant que juge de droit commun du contentieux de l'Etat aux colonies, le Conseil d'Etat connaît du contentieux de pleine juridiction de toutes les instances tendant à faire reconnaître une dette de l'Etat, notamment des demandes ayant un objet pécuniaire et tendant à l'obtention d'une solde, d'un traitement, d'une indemnité ou d'une pension par un fonctionnaire rétribué sur le budget de l'Etat ; des litiges provoqués par l'exécution de contrats administratifs passés par l'Etat, à l'exception des marchés de fournitures et de travaux publics. Parmi ces litiges, les plus importants sont ceux que font naître les concessions de terres domaniales appartenant à l'Etat aux colonies (1). Le Conseil d'Etat doit également être saisi des actions en responsabilité pour fautes de service à raison des actes des agents de l'Etat, ou à raison de dommages excessifs ou anormaux causés par des services d'Etat (2), les dommages résultant des travaux publics exceptés.

§ 239

Le Conseil d'Etat, juridiction d'appel. — Comme juge d'appel, le Conseil d'Etat peut être saisi de toutes les décisions contentieuses, sans exception, rendues par les Conseils du contentieux des colonies. Le Conseil d'Etat est en effet le juge du contentieux administratif, aussi bien aux colonies que dans la métropole. L'article 9 de la loi du 24 mai 1872 porte qu'il statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et cette disposition est confirmée par l'article 86 du décret du 5 août 1881, aux termes duquel « les décisions du Conseil du contentieux peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat ». Mais, antérieurement même à ce texte, sa compétence

(1) V. supra § 220.
(2) V. supra § 223.

unique et absolue résultait déjà des articles 161 et 177 des ordonnances de 1825-1827, et des articles correspondants des autres ordonnances organiques. Elle avait été affirmée, pour la métropole, mais en des termes qui s'appliquent également aux colonies, par la jurisprudence, qui déclarait recevable, sans aucune limitation de somme ni de nature d'affaire, le recours contre une juridiction administrative inférieure : toute juridiction de ce genre devant être considérée comme exerçant des pouvoirs appartenant en principe au Conseil d'Etat, et les exerçant sous son contrôle (1). Depuis, et postérieurement à 1872, le Conseil d'Etat a rendu, le 3 juillet 1914 (2), un arrêt de principe rappelant qu'aucun acte législatif n'a soustrait les Conseils du contentieux administratif, aux colonies, à la règle générale qui soumet les décisions de tous les juges administratifs au recours devant le Conseil d'Etat, et déclarant en conséquence illégale et non avenue la disposition du décret du 5 mai 1889 qui constitue le Conseil du contentieux administratif juge en dernier ressort des élections aux conseils de province. Il y aurait lieu de décider de même en ce qui concerne l'article 1er du décret du 17 septembre 1882, qui attribue au Conseil du contentieux administatif de la Cochinchine, statuant en premier et dernier ressort, « le règlement des conflits survenus en matière de contentieux administratif entre le gouvernement cambodgien et les sujets européens ou américains justiciables du tribunal de France ».

§ 240

Procédure des recours. — La procédure de recours est soumise à des règles très particulières, que le décret de 1881 a empruntées à l'ordonnance de 1828, et dont la jurisprudence du Conseil d'Etat maintient rigoureusement l'observation. Elle comporte essentiellement deux catégories d'actes, les uns accomplis dans la colonie et les autres en France, également indispensables à la validité du recours.

Tout d'abord, dans la colonie, une déclaration de recours doit être faite par l'appelant au secrétariat du Conseil du contentieux ; cette déclaration de recours, qui doit énoncer sommairement les moyens invoqués à l'appui du pourvoi (3), doit être déposée dans le délai de trois mois à dater de la signification de l'arrêté (délai augmenté dans certains cas de délais de distance). Lorsque l'appelant est l'Etat ou la colonie, les délais courent à dater de la décision du Conseil.

---

(1) Conseil d'Etat, 7 avril 1865 (au recueil Lebon, p. 409), qui écarte l'argument tiré des travaux préparatoires et de la discussion de l'article 6 de la loi du 13 avril 1850, d'où il semblait résulter que le Conseil de préfecture avait été constitué juge sans appel.

(2) R. 1915, 3, 93.

(3) Cette énonciation est une formalité substantielle dont l'omission entraîne la nullité du recours. Il ne suffit pas de s'en référer aux motifs déjà développés devant le Conseil du contentieux (Cons. d'Etat, 18 déc. 1925 et 18 févr. 1927, R. 1927, 3, 2 ; 21 nov. 1928, R. 1929, 3, 146).

Dans les huit jours de la déclaration, il en est délivré par le secrétaire-archiviste une expédition qui, dans la huitaine suivante, est notifiée ou signifiée au défendeur au recours. Celui-ci est ainsi immédiatement avisé du recours et mis en demeure de défendre à l'instance et de constituer avocat au Conseil d'Etat (1).

A partir de cette mise en demeure, commence la phase de la procédure de recours qui a lieu dans la métropole. La notification ou signification de la déclaration est le point de départ d'un délai de trois, quatre ou six mois, suivant le domicile du défendeur (2), accordé à celui-ci pour constituer avocat au Conseil d'Etat, et au demandeur pour compléter la procédure en déposant, avant l'expiration du délai, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, une « requête en recours », accompagnée des pièces nécessaires. Mais ces délais n'ont pas la même sanction pour l'un et pour l'autre. A défaut, par le défendeur, de constituer avocat dans les délais, la procédure continue sans l'attendre ; mais il peut toujours constituer avocat jusqu'au dernier moment. Pour le demandeur, le défaut de dépôt de la requête en recours emporte irrévocablement déchéance du recours (3).

Comme pour la signification de la déclaration de recours, le défaut de délivrance, par le secrétaire-archiviste du Conseil du contentieux, dans les huit jours de la déclaration de recours, d'une expédition de cette déclaration, ne relève pas le demandeur de la déchéance par lui encourue pour dépôt tardif de la requête en recours (4). La déchéance ne saurait non plus être évitée par un nouveau recours, même formé et signifié dans les colonies (5).

Les délais ne sont pas calculés exactement de même s'il s'agit des Antilles et de la Réunion ou des autres colonies. L'article

---

(1) Le fait que le secrétaire-archiviste n'aurait pas délivré au requérant, dans le délai de huit jours, l'expédition de la déclaration qui lui est due, n'est pas de nature à relever le demandeur de la déchéance encourue pour défaut de signification en temps utile (Conseil d'Etat, 3 juillet 1903, R. 1904, 3, 10). Les inconvénients d'une procédure qui charge l'administration irresponsable de faire dans un délai prescrit un acte dont l'omission peut nuire gravement aux parties en cause se sont révélés plus d'une fois, dans des matières très diverses (V. Cour d'appel de Madagascar, 9 nov. 1927, R. 1929, 3, 28 et la note).

(2) L'article 90 du décret du 5 mai 1881, qui détermine le délai du dépôt de la requête en recours au secrétariat du Conseil d'Etat, renvoie aux délais « fixés à l'article précédent », c'est-à-dire à l'article 89, qui fixe les délais accordés au défendeur pour constituer avocat. On serait tenté de croire que ce renvoi doit être entendu en substituant le mot de « demandeur » à celui de « défendeur », puisqu'il s'agit d'un acte à accomplir par le demandeur (V. la note sous l'arrêt du 31 juillet 1903, R. 1904, 3, 10). Pourtant la jurisprudence applique le renvoi à la lettre en se référant au domicile du défendeur (V. les arrêts ci-après).

(3) Conseil d'Etat, 6 mai 1899 (R. 1899, 2, 90) ; 31 juillet 1903 (R. 1904, 3, 10) ; 24 décembre 1909 (R. 1910, 3, 26) ; 26 mai 1911 (R. 1911, 3, 191) ; 19 janvier 1912 (R. 1912, 3, 101) ; 21 mars 1919 (R. 1921, 3, 241) ; 4 juin 1920 (R. 1920, 3, 247) ; 17 mars 1922 (R. 1924, 3, 117) ; 9 novembre 1927 (R. 1928, 3, 160) ; 28 juillet 1926 (R. 1929, 3, 86). — Par contre ,la requête en recours n'est pas recevable si elle est déposée avant la signification de la déclaration de recours (Conseil d'Etat, 13 janv. 1899, R. 1899, 2, 1 ; 13 juillet 1900, R. 1902, 2, 65 ; 30 juin 1916, R. 1916, 3, 233).

(4) Conseil d'Etat, 31 juillet 1903, précité.

(5) Conseil d'Etat, 24 déc. 1909 et 28 juillet 1926, précités.

89 du décret du 2 août 1881 porte, pour les Antilles et la Réunion, que le délai est de trois mois, si le défendeur demeure dans la colonie, en Europe ou en Algérie ; de quatre mois, s'il demeure à l'Ouest du Cap de Bonne-Espérance et à l'Est du Cap Horn ; de six mois, s'il demeure au delà. Cet article 89 a été modifié, pour les autres colonies, par le décret du 25 janvier 1890, qui en a reproduit intégralement les termes, sauf la suppression des mots : dans la colonie. Il s'en suit que le délai se calcule, même pour le défendeur résidant dans la colonie, suivant la position géographique de son domicile (1).

La requête en recours, déposée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, doit être, à peine de nullité, accompagnée d'une expédition ou d'une copie signifiée de la décision attaquée, d'une expédition de la déclaration de recours et de l'original de la signification, ou du récépissé de la notification de cette déclration (2). Toutefois, la production ultérieure de ces pièces couvre la nullité (3).

La procédure devant le Conseil d'Etat, après le dépôt de la requête en recours, est conforme à la procédure ordinaire devant le Conseil, à cette différence près que l'ordonnance de soit communiqué est signifiée à l'avocat constitué (4) ; si le défendeur n'a pas constitué avocat, elle est signifiée à personne ou à domicile, si le défendeur demeure en France, ou au secrétariat du contentieux au cas contaire (5).

L'article 93 du décret du 5 août 1881 prévoit trois exceptions à la procédure normale du recours au Conseil d'Etat contre les décisions du Conseil du contentieux administratif. Il décide que ce recours a lieu sans frais, et peut avoir lieu sans ministère d'avocat, en matière : 1° de contributions directes et de taxes assimilées à ces contributions pour le recouvrement ; 2° d'élections ; 3° de contraventions dont la répression appartient au Conseil du contentieux. L'article ajoute que le recours doit être déposé, dans le délai de trois mois, soit au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, soit au secrétariat du contentieux de la colonie. Dans ce dernier cas, il est marqué d'un timbre qui indique la date de l'arrivée, et il est transmis par le gouverneur au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat.

---

(1) Le décret du 25 janvier 1890 paraît avoir été pendant plusieurs années oublié par le Conseil d'Etat, qui par plusieurs arrêts a calculé le délai en tenant compte de ce que le défendeur demeurait dans la colonie, alors que cette colonie n'était ni la Réunion, ni une des Antilles (Conseil d'Etat, 6, mai 1899, R. 1899, 2, 90 ; 24 novembre 1899, *ibid*, 138 ; 31 juillet 1903, R. 1904, 3, 10 ; 19 février 1904, *ibid.*, 3, 91). Depuis l'arrêt du 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177), la jurisprudence cite et applique le décret de 1890.

(2) Art. 90 du décret du 5 août 1881. — Conseil d'Etat, 5 février 1898 (R. 1898, 2, 33) ; 17 mars et 18 avril 1913 (R. 1913, 3, 167) ; 5 janv. 197 (R. 1917, 3, 58).

(3) Conseil d'Etat, 11 mars 1898 (R. 1898, 2, 38).

(4) Le texte porte même que la signification est faite *au domicile* de l'avocat constitué, ce qui exclut la signification par acte d'avocat à avocat.

(5) Art. 91 du décret du 5 août 1881.

Cette dernière disposition paraît bien indiquer que les recours, en ces trois matières, suivent une procédure spéciale, qui consisterait dans le dépôt « du recours », soit directement au Conseil d'Etat, soit au secrétariat du Conseil du contentieux, d'où la transmission se ferait par voie administrative. Mais le Conseil d'Etat a, depuis longtemps, donné une autre interprétation de l'article 93, en considérant que le terme abstrait de « recours », usité par cet article, doit s'entendre de l'ensemble des actes de procédure qui saisissent le Conseil d'Etat : déclaration de recours et requête en recours. Il décide en conséquence que, sauf la faculté exceptionnelle de déposer la requête en recours au secrétariat du Conseil du contentieux, la procédure à suivre est la même que les procédure ordinaire. Cette jurisprudence a été appliquée en matière de contributions (1), et d'élections (2). Il en est autrement en matière d'élections municpales, dans les colonies où la loi du 5 avril 1884 est applicable (3). Partout où cette loi n'a pas d'application, la règle générale reprend son empire (4).

Le recours au Conseil d'Etat contre les décisions des Conseils du contentieux administratif n'est pas suspensif (5), sauf dans les matières spéciales où l'effet suspensif est exceptionnellement attribué au recours, comme par exemple en matière d'élections aux conseils généraux ou municipaux, où provision est dûe à l'élection, de la même manière que dans la métropole (6).

Comme dans la métropole, les dispositions du code civil relatives à l'appel des jugements préparatoires ou interlocutoires sont applicables aux recours formés contre les décisions du Conseil du contentieux (7).

Est également applicable aux instances portées en appel devant le Conseil d'Etat la règle générale, qui interdit de saisir le juge

---

(1) Conseil d'Etat, 23 juillet 1902 (au recueil Lebon, p. 549) ; 15 mai 1911 (R. 1912, 3, 98).

(2) Conseil d'Etat, 30 novembre 1888 (au recueil Lebon, p. 886) ; 28 décembre 1888 (*ibid*, p. 1043) ; 6 décembre 1889 (*ibid*, p. 1122) ; 6 décembre 1890 (*ibid*, p. 929) ; 9 avril 1892 (*ibid*, p. 389) ; 25 novembre 1892 (*ibid*, p. 796) ; 19 mai 1893 (*ibid.*, p. 405) ; 26 janv. 1895 (*ibid.*, p. 96) ; 22 mars 1901 (R. 1901, 2, 72) ; 12 juillet 1904 (R. 1904, 3, 98) ; 23 février 1906 (R. 1906, 3, 89) ; 22 mars 1909 (R. 1909, 3, 71) ; 6 août 1909 (*ibid.*, p. 202) ; 27 juin 1913 (R. 1913, 3, 277) ; 15 juin 1923 (R. 1923, 3, 141).

(3) Conseil d'Etat, 11 janvier 1889 (au recueil Lebon, p. 43) ; 9 février 1889 (*ibid*, p. 197) ; 15 février 1889 (*ibid*, p. 207) ; 16 février 1889 (*ibid*, p. 233) ; 12 mai 1905 (R. 1905, p. 165).

(4) P. ex. dans les Etablissements de l'Inde : Conseil d'Etat 19 mai 1893 (au recueil Lebon, p. 405) ; 22 janvier 1898 (R. 1899, 2, 65) ; 6 mai 1899 (*ibid*, p. 90).

(5) Art. 76 du décret du 5 août 1881.

(6) Décrets du 20 décembre 1887. Il en était de même en Cochinchine en ce qui concerne les conseils coloniaux ; le décret du 13 janvier 1888 décidait que les conseillers élus et proclamés, resteraient en fonction jusqu'à ce qu'il eût été définitivement statué sur le recours contre leur élection. Mais cette disposition a été abrogée par l'article 46 du décret du 9 juin 1922 (R. 1922, 1, 789). V. Conseil d'Etat, 20 janv. 1928 (R. 1931). — Cpr. Chap. IV, § 156, p. 376.

(7) Art. 92 du décret du 5 août 1881. — Conseil d'Etat, 13 juin 1902 (R. 1902, 2, 78) ; 12 anov. 1921 (R. 1922, 3, 5) ; 20 juil et 1923 (R. 1926, 3, 43) ; 24 juin 1925 (R. 1927, 3, 175).

d'appel d'une demande qui n'aurait pas été soumise aux juges du premier degré. Les conclusions du recours doivent avoir le même objet, la même cause juridique et viser les mêmes parties que la demande en première instance ; sinon elles seraient irrecevables.

D'une manière générale, les règles de la procédure devant le Conseil d'Etat s'appliquent en matière coloniale comme en matière métropolitaine. Le Conseil n'hésite pas à viser, en matière coloniale, les décrets des 11 juin et 22 juillet 1806 (1).

§ 241

Le Conseil d'Etat juge du contentieux de l'annulation. — Le contrôle juridictionnel de l'action administrative, au point de vue de la légalité, est exercé par le Conseil d'Etat sous les deux formes de la cassation et de l'annulation pour excès de pouvoir.

§ 242

Recours en cassation. — Comme juge de cassation, le Conseil d'Etat apprécie, indépendamment de tout examen des faits, la valeur, au point de vue de l'observation des principes et des formes imposées par la loi, des décisions rendues en dernier ressort par certaines juridictions administratives fonctionnant aux colonies, comme les conseils de révision (2), les tribunaux et cours des pensions (3), ou exerçant leur pouvoir juridictionnel sur des agents coloniaux, comme la Cour des comptes.

§ 243

Recours pour excès de pouvoir. — Les recours pour excès de pouvoir, dont l'origine et le développement, dans la métropole, sont bien connus, est recevable contre les actes des autorités administratives coloniales, de la même manière que contre les actes des autorités métropolitaines. Aucun texte, à vrai dire, n'a étendu aux colonies ni la loi des 7-14 octobre 1790, ni la loi du 24 mai 1872 ; mais les autorités coloniales sont toutes subordonnées au gouvernement métropolitain, et le chef de l'Etat, dont le Conseil d'Etat a pris la place, lorsque la loi de 1872 lui a conféré un pouvoir de décision propre, est nécessairement compétent pour contrôler les actes de toute autorité française, en quelque lieu qu'elle s'exerce.

---

(1) Conseil d'Etat, 19 mars 1897 (R. 1898, 7, 1) ; 7 févr. 1908 (R. 1908, 3, 97) ; 14 juin 1911 (R. 1912, 3, 13) ; 26 nov. 1926 (R. 1926, 3, 223).

(2) Art. 27 et 97 de la loi du 31 mars 1928.

(3) Art. 82 de la loi du 14 avril 1924 (R. 1924, 1, 430). Art. 53 du décret du 2 octobre 1919 (R. 1920, 1, 182). — Conseil d'Etat, 7 juillet 1926 (R. 1927, 3, 22).

Actes susceptibles de recours. — Comme dans la métropole, les actes des autorités administratives, susceptibles de recours pour excès de pouvoir, sont uniquement les actes d'autorité ou de commandement ayant un caractère exécutoire et unilatéral, ce qui exclut, d'une part, les actes préparatoires tels que la plupart des circulaires, les mesures d'instruction, les mises en demeure (1), et d'autre part, les actes contractuels (2). Ces actes peuvent être des actes réglementaires, édictant des prescriptions d'ordre général, ou des décisions individuelles.

Actes soustraits au recours pour excès de pouvoir. — Le principe qui soustrait au recours pour excès de pouvoir les actes du Parlement, les actes de l'autorité judiciaire, et les actes qui ont trait aux rapports internationaux ou à l'exécution de conventions diplomatiques, trouve aux colonies une application très fréquente.

C'est ainsi que les actes qui ordonnent l'arrestation et l'incarcération d'un fonctionnaire, pris par des magistrats de l'ordre judiciaire, ne peuvent être déférés au Conseil d'Etat (3).

Il en est de même des actes dont l'appréciation implique la discussion d'un traité international, comme par exemple la remise aux autorités anglaises, par le chef d'une colonie, des objets trouvés dans les bagages d'un voyageur, opérée en exécution d'une convention diplomatique (4) ou le retrait de la protection française accordée à un indigène conformément aux traités et conventions passées avec le gouvernement du pays (5).

Spécialement, l'application des traités conclus avec un souverain indigène, réglant l'exercice du protectorat français, ne peut pas être discutée par la voie du recours pour excès de pouvoir. Ainsi, un décret réglementant le régime forestier dans un pays de protectorat ne peut être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir pour le motif que le traité de protectorat n'aurait pas conféré le pouvoir législatif au président de la République (6).

Le Conseil d'Etat a même déclaré irrecevable le recours pour excès de pouvoir formé contre un arrêté du gouverneur du Sénégal qui avait « désannexé » certains territoires de la colonie en les faisant passer sous le régime du « protectorat ». Le recours alléguait que le gouverneur n'avait le droit de distraire aucune parcelle du territoire français. L'arrêt considère que l'arrêté du gouverneur « se rattache à l'exercice de la puissance exécutive dans les matières de gouvernement ». Il était inexact, en fait, que cet

(1) Conseil d'Etat, 27 mai 1907 (R. 1907, 3, 165) ; 24 nov. 1911 (R. 1912, 3, 67) ; 15 mars 1918 (R. 1918, 3, 74) ; 10 août 1918 (R. 1921, 3, 2) ; 11 juin 1920 (R. 1920, 3, 254) ; 24 déc. 1920 (R. 1921, 3, 86) ; 6 févr. 1924 (R. 1924, 3, 132).

(2) Conseil d'Etat, 3 févr. 1899 (R. 1899, 2, 34) ; 25 nov. 1921 (R. 1922, 3, 8). V. plus bas : Recours parallèle (p. 572).

(3) Conseil d'Etat, 2 déc. 1925 (R. 1926, 3, 75).

(4) Conseil d'Etat, 22 déc. 1922 (R. 1923, 3, 123).

(5) Conseil d'Etat, 12 février 1904 (R. 1904, 3, 137).

(6) Conseil d'Etat, 5 juill. 1907 (R. 1907, 3, 195).

arrêté fît perdre aux régions en question le caractère de territoire français. S'il avait eu cette portée, l'excès de pouvoir aurait été tellement évident qu'il aurait été bien difficile de déclarer le recours irrecevable à raison de la nature de l'acte (1).

Actes législatifs et réglementaires. — Les actes réglementaires du chef de l'Etat et de ses agents peuvent, conformément à la nouvelle jurisprudence, faire l'objet de recours pour excès de pouvoir (2) ; décrets portant règlement d'administration publique ou en forme de règlement d'administration publique, décrets simples, arrêtés des gouverneurs généraux, des gouverneurs ou des maires y sont également soumis. Parmi ces actes, certains ont, dans la législation coloniale, un caractère particulier ; ce sont les décrets pris par le Président de la République en vertu du pouvoir législatif que lui confèrent, aux colonies, l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, et même, pour les Antilles et la Réunion, certaines dispositions des articles 6 et 7 du même sénatus-consulte. Ces décrets sont en effet, de véritables lois, et, à raison de ce caractère, le Conseil d'Etat a longtemps considéré le recours pour excès de pouvoir contre ces actes législatifs comme irrecevable (3). Actuellement, il n'en est plus de même ; ils peuvent être attaqués comme les actes réglementaires (4). Mais, lorsqu'il a statué sur des recours en cette matière, le Conseil d'Etat s'est borné à examiner leur légalité externe, considérant que les dispositions qu'ils contenaient ne pouvaient être critiquées, n'étant que l'expression de la plénitude des pouvoirs du Président de la République en matière de législation coloniale. Le juge de l'excès de pouvoir ne pourrait, en effet, annuler ces actes que si le chef du pouvoir exécutif avait empiété sur les pouvoirs du Parlement, en statuant sur des matières réservées au législateur ou précédemment évoquées par lui dans des textes applicables aux colonies. En dehors de ce cas, où le chef de l'Etat serait incompétent, il peut, en tant que législateur colonial, modifier les décrets qu'il a rendus, aucun droit acquis ne pouvant résulter de l'existence d'une législation qui peut toujours être abrogée. La même règle s'applique aux arrêtés réglementaires pris par les chefs de colonies (5).

Parmi les actes réglementaires qui peuvent être frappés de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu de signaler ceux qui établissent des taxes. La jurisprudence récente qui admet le re-

---

(1) Conseil d'Etat, 18 mars 1898 (R. 1898, 2, 38).

(2) Conseil d'Etat, 9 mai 1913 (R. 1913, 3, 190) ; 10 févr. 1926 (R. 1926, 3, 143 *bis*).

(3) Conseil d'Etat, 16 nov. 1894 (au recueil Lebon, p. 593).

(4) Conseil d'Etat, 29 mai 1908 (R. 1908, 3, 209) ; 18 févr. 1910 (R. 1910, 3, 130).

(5) Conseil d'Etat, 20 février 1914 (R. 1914, 3, 101) ; 6 août 1915 (R. 1915, 3, 176) ; 24 déc. 1915 (R. 1916, 3, 66) ; 7 juill. 1916 (R. 1918, 3, 97) ; 10 mai 1918 (R. 1920, 3, 118) ; 5 mai 1922 (R. 1922, 3, 147) ; 23 févr. 1923 (R. 1924, 3, 22) ; 19 nov. 1924 (R. 1925, 3, 155) ; 13 mai 1925 (*ibid.*, 3, 208) ; 19 mai 1926 (R. 1929, 3, 5) ; 26 janv. 1929 (*ibid.*, 3, 61).

cours direct contre l'acte constitutif de l'impôt s'applique aux colonies comme dans la métropole (1).

Actes des gouvernements indigènes. — Les actes des gouvernements indigènes ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. C'est ce qui a été jugé pour la Tunisie et pour le Maroc (2), mais pour des motifs qui s'appliquent aussi bien à l'Annam et au Cambodge.

Matières spéciales. — Certaines matières spéciales, aux colonies, ont été soustraites à tous recours, y compris le recours pour excès de pouvoir. C'est ainsi que le gouverneur de l'Inde, en vertu d'arrêtés des 26 mai 1827 et 2 novembre 1841, expressément maintenus en vigueur par décret du 18 septembre 1877, prononce sans aucun recours sur les affaires de caste et de religion (3), et que le résident supérieur du Tonkin, exerçant, en vertu d'une ordonnance royale du 26 juillet 1897, les pouvoirs souverains de l'empereur d'Annam, tranche définitivement, et sans recours devant une juridiction quelconque, les contestations entre villages indigènes, relatives aux propriétés foncières dont ils ont la jouissance (4).

Qualité. — La qualité pour former un recours pour excès de pouvoir s'apprécie aux colonies comme dans la métropole.

Les exemples sont nombreux de fonctionnaires ou d'associations de fonctionnaires, reconnues recevables à se pourvoir au Conseil d'Etat contre une décision qui lèse leurs intérêts. Les décisions individuelles peuvent être frappées de recours, soit par les intéressés, soit par les associations dont ils font partie (5). Le recours peut aussi être dirigé contre des actes réglementaires, alors même que les contestations qui naîtraient de leur applica-

---

(1) Dès avant les arrêts qui ont établi cette jurisprudence, (1er mars et 3 mai 1918, au recueil Lebon, p. 209 et 407), le Conseil d'Etat avait jugé qu'un arrêté instituant une taxe dans une colonie pouvait être frappé de recours pour excès de pouvoir par d'autres que les contribuables, notamment par des étrangers réclamant contre l'inégalité de traitement qui en résultait pour eux (Conseil d'Etat, 6 juin 1913, R. 1913, 3, 221 ; V. aussi Conseil d'Etat, 10 mars 1922 (3e arrêt), R. 1922, 3, 71). Depuis 1918, le Conseil d'Etat admet même le recours des contribuables (5 mai 1922, R. 1922, 3, 149 ; 12 janv. 1923, R. 1923, 3, 167 ; 25 nov. 1925, R. 1926, 3, 60).

(2) Conseil d'Etat, 12 mars 1915 (R. 1917, 3, 2) ; 23 févr. 1923 (R. 1924, 3, 21). Mais deux décrets des 31 janvier 1927 et 23 novembre 1928, rendus d'accord avec les gouvernements protégés, ont fait brèche à ce principe en ouvrant le recours devant le Conseil d'Etat aux fonctionnaires tunisiens et marocains, contre les actes relatifs à l'application de leur statut.

(3) Conseil d'Etat, 27 déce. 1907 (R. 1908, 3, 37).

(4) Conseil d'Etat, 18 févr. 1921 (R. 1921, 3, 99) ; 14 mai 1924 (R. 1925, 3, 30). — V. les arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine des 29 mars et 29 septembre 1913 (R. 1915, 677 et 776). — Cpr. le chapitre sur la Propriété.

(5) Conseil d'Etat, 8 déc. 1911 (R. 1912, 3, 68) ; 5 janv. 1917 (R. 1917, 3, 63 et 66) ; 27 juillet 1917 (R. 1917, 3, 235) ; 29 avril 1918 (R. 1918, 3, 158) ; 3 nov. 1922 (R. 1923, 3, 13) ; 22 déc. 1922 (R. 1923, 3, 121) ; 8 févr. 1926 (R. 1926, 3, 133), et beaucoup d'autres.

tion seraient de la compétence du Conseil du contentieux administratif, comme en matière de solde et d'indemnités (1).

Les conseils généraux des colonies ont été très souvent reconnus recevables à déférer au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, des arrêtés ou décisions des chefs de colonie, qu'ils estimaient de nature à porter atteinte à leurs droits et prérogatives (2).

Des contribuables ont été reçus à déférer au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, une délibération d'un conseil général décidant une dépense facultative (3).

Recours parallèle. — Le principe de l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir lorsqu'il existe un autre juge que le Conseil d'Etat, devant qui le litige peut être porté au fond, s'applique fréquemment, aux colonies, au cas où ce juge est le conseil du contentieux administratif, qui est, comme il a été dit plus haut, la juridiction ordinaire en matière administrative. Ainsi, ont été renvoyées à ce conseil des litiges introduits sous la forme de recours pour excès de pouvoir et concernant, soit la solde, les allocations accessoires et les pensions des fonctionnaires, soit l'exécution d'un marché ou d'un contrat administratif, soit la perception d'une taxe, soit des contestations en matière de contributions directes, de concessions domaniales de mines, d'élections (4). A plus forte raison le recours pour excès de pouvoir est-il irrecevable lorsque le litige est de la compétence des tribunaux ordinaires (5).

La jurisprudence récente qui autorise le recours pour excès de pouvoir même dans les matières de plein contentieux, lorsque le juge de ce contentieux serait le Conseil d'Etat, à la seule condition que le recours mette en question la légalité d'un acte administratif, s'est formée précisément en matière coloniale (6).

Moyens. — En ce qui concerne les moyens du recours pour excès de pouvoir, la jurisprudence coloniale offre de nombreux

---

(1) Conseil d'Etat, 23 mai 1917 (R. 1917, 3, 131).

(2) Conseil d'Etat, 29 mai 1908 (R. 1908, 3, 209) ; 24 nov. 1911 (R. 1912, 3, 38) ; 16 janvier 1914 (R. 1915, 3, 230) ; 30 déc. 1921 (R. 1922, 3, 62) ; 10 mars 1922 (*ibid.*, p. 71) ; 7 déc. 1923 (R. 1924, 3, 184) ; 7 mai 1924 (R. 1925, 3, 24) ; 30 janv. 1925 (*ibid.*, p. 167).

(3) Conseil d'Etat, 5 août 1927 (R. 1928, 3, 157).

(4) Traitements et indemnités payables sur le budget local : Conseil d'Etat, 5 juillet 1912 (R. 1912, 3, 249) ; 3 novembre 1916 (R. 1917, 3, 5) ; 16 mars 1917 (R. 1917, 3, 125) ; 8 mars 1918 (R. 1918, 3, 65) ; 8 nov. 1918 (R. 1919, 3, 7) ; 26 janv. 1920 (R. 1920, 3, 15) ; 14 mars 1920 (R. 1920, 3, 238) ; 6 janv. 1926 (R. 1928, 3, 65) ; 4 juill. 1928 (R. 1928, 3, 197). — Pensions : Conseil d'Etat, 11 janv. 1918 (R. 1918, 3, 19) ; 12 juillet 1922 (R. 1923, 3, 7) ; 30 juillet 1927 (R. 1928, 3, 151). — Marchés et contrats : Conseil d'Etat, 7 août 1905 (R. 1906, 3, 25) ; 20 février 1914 (R. 1914, 3, 102) ; 17 déc. 1920 (R. 1921, 3, 81) ; 25 nov. 1921 (R. 1922, 3, 8). — Taxes : Conseil d'Etat, 13 février 1914 (R. 1914, 3, 84). — Concessions : Conseil d'Etat, 4 août 1902 (R. 1903, 2, 2) ; 26 nov. 1915 (R. 1916, 3, 29). — Mines : Conseil d'Etat, 22 mai 1914 (R. 1914, 3, 187) ; 14 nov. 1919 (R. 1921, 3, 67). — Elections : Conseil d'Etat, 18 févr. 1927 (R. 1928, 3, 27).

(5) Conseil d'Etat 3 février 1899 (R. 1899, p. 34) ; 21 juillet 1903 (R. 1903, 3, 162).

(6) Conseil d'Etat, 8 mars 1912, au recueil Lebon, p. 348.

exemples d'annulations prononcées pour incompétence (1), pour vice de forme (2), pour violation de la loi, des règlements ou des droits acquis (3). Les actes administratifs peuvent aussi, aux colonies comme en France, être annulés pour détournement de pouvoir, mais à une condition de preuve difficile à réaliser (4).

Formes et délais. — Les formes du recours pour excès de pouvoir sont celles de la métropole, aucun texte n'ayant légiféré spécialement pour les colonies en cette matière. Il est, notamment, dispensé du ministère d'avocat. Les conclusions à fin d'indemnité qui y seraient jointes sont irrecevables (5).

La procédure devant le Conseil d'Etat, telle qu'elle résulte des lois métropolitaines, est à ce point applicable aux recours provenant des colonies que, même dans les cas où le recours pour excès de pouvoir s'exerce sans ministère d'avocat, ces recours sont, conformément à l'article 4 de la loi du 17 avril 1906, assujettis au droit de timbre métropolitain et doivent être enregistrés en débet, sous peine d'irrecevabilité (6).

---

(1) Conseil d'Etat, 29 juillet 1910 (R. 1910, 3, 207) ; 20 déc. 1912 (R. 1913, 3, 95) ; 9 janv. 1920 (R. 1920, 3, 7). — Le moyen d'incompétence comprend aussi le cas où une autorité publique méconnaît sa compétence, par exemple celui où un ministre refuse d'user de son pouvoir hiérarchique pour modifier une décision d'un gouverneur (Conseil d'Etat, 23 nov. 1883, au recueil Lebon, p. 832).

(2) Le vice de forme a été très fréquemment relevé pour motiver l'annulation des décisions atteignant des fonctionnaires : Conseil d'Etat, 3 mai 1901 (R. 1901, 2, 109) ; 10 mai 1901 (R. 1902, 2, 130) ; 20 janv. 1905 (R. 1905, 3, 54) ; 5 août 1908 (R. 1909, 3, 33) ; 13 févr. 1914 (R. 1915, 3, 81) ; 11 août 1916 (R. 1918, 3, 100) ; 21 mars 1909 (R. 1921, 3, 72) ; 6 août 1920 (R. 1922, 3, 144) ; 10 déc. 1920 (R. 1921, 3, 19) ; 15 déc. 1922 (R. 1925, 3, 65) ; 20 avril 1923 (R. 1924, 3, 68) ; 1er juill. 1925 (R. 1926, 3, 11) ; 6 janv. 1926 (R. 1926, 3, 82) ; 25 juin 1926 (R. 1927, 3, 19) ; 23 mars 1928 (R. 1928, 3, 190) ; 11 mai 1928 (R. 1928, 3, 193). — V. aussi Conseil d'Etat, 23 mars 1917 (R. 1917, 3, 131) : défaut d'approbation ministérielle d'un arrêté de gouverneur général. Cpr. Conseil d'Etat, 18 févr. 1920 (R. 1921, 3, 101).

(3) Les cas les plus fréquents se rencontrent dans les mesures prises contre les fonctionnaires ou dans les arrêtés des gouverneurs concernant le budget des colonies. V. Conseil d'Etat, 24 nov. 1911 (R. 1912, 3, 38) ; 29 mars 1912 (R. 1912, 3, 150) ; 31 oct. 1913 (R. 1914, 3, 1) ; 19 juin 1914 (R. 1916, 3, 281) ; 5 janv. 1917 (R. 1917, 3, 63) ; 26 mars 1920 (R. 1920, 3, 37) ; 18 févr. 1921 (R. 1921, 3, 101) ; 8 août 1921 (R. 1921, 3, 200) ; 10 mars 1922 (R. 1922, 3, 71) ; 4 août 1922 (R. 1925, 3, 63) ; 3 nov. 1922 (R. 1923, 3, 13) ; 29 oct. 1926 (R. 1927, 3, 61) ; 30 mars 1928 (R. 1928, 3, 191).

(4) Conseil d'Etat, 19 mars 1910 (R. 1910, 3, 225) ; 1er mai 1914 (R. 1915, 3, 82) ; 8 févr. 1918 (R. 1918, 3, 53) ; 10 févr. 1922 (R. 1924, 3, 169) ; 5 mai 1922 (R. 1922, 3, 142) ; 19 mars 1926 (R. 1926, 3, 161) ; 4 juin 1928 (R. 1928, 3, 194). — Des arrêts des 9 février 1923 (R. 1924, 3, 20) et 18 février 1927 (R. 1928, 3, 27) ont annulé pour détournement de pouvoir les arrêtés de gouverneurs qui avaient prononcé la dissolution ou la suspension d'un conseil municipal dans un intérêt autre que celui du bon fonctionnement de ce conseil.

(5) Conseil d'Etat, 10 mai 1901 (R. 1901, 2, 130) ; 5 août 1904 (R. 1904, 3, 209) ; 1er juillet 1910 (R. 1910, 3, 226) ; 8 nov. 1912 (R. 1913, 3, 7) ; 17 janv. 1913 (R. 1913, 3, 131) ; 13 févr. 1914 (R. 1915, 3, 81) ; 14 mai 1915 (R. 1917, 3, 115) ; 29 nov. 1918 (R. 1919, 3, 14) ; 6 janv. 1926 (R. 1926, 3, 82).

(6) Conseil d'Etat, 13 mars 1908 (R. 1908, 3, 147) ; 9 déc. 1910 (R. 1911, 3, 94). Cette règle s'applique même aux colonies où le timbre n'existe pas. — Un arrêt du 31 juillet 1896 (au recueil Lebon, p. 610) avait pourtant examiné au fond un recours enregistré à un droit insuffisant.

C'est également la loi métropolitaine qui détermine les délais du recours. La réduction à deux mois, par l'article 24 de la loi du 13 avril 1900, du délai de trois mois résultant de l'article 11 du décret du 22 juillet 1906, est applicable de plein droit aux colonies. Le Conseil d'Etat avait d'abord jugé le contraire, en déclarant recevable un recours formé dans le délai de trois mois, augmenté des délais de distance, par la raison que la loi du 13 avril 1900 n'avait pas été promulguée en Indo-Chine (1). Mais il est revenu sur cette jurisprudence, sans en donner de motifs explicites, par plusieurs arrêts qui ne permettent plus actuellement la discussion (2). Ces arrêts ont certainement été motivés par cette considération que tout ce qui concerne les délais de recours, aussi bien que les formes de procédure, fait partie intégrante de l'organisme du Conseil d'Etat, dont les règles s'imposent à tous ceux qui ont recours à lui.

Ce sont également les textes métropolitains qui déterminent les délais de distance. On sait que l'article 13 du décret du 22 juillet 1906 renvoie à l'article 73 du code de procédure civile, dont le texte a été modifié par la loi du 13 mars 1922. Cette loi n'a point été déclarée applicable aux colonies et n'y a jamais été promulguée : les délais de distance y sont fixés par des textes spéciaux à chacune d'elles, mais qui prévoient tous des instances à suivre devant les juridictions de la colonie, et sont par suite inapplicables aux recours portés devant le Conseil d'Etat. L'application aux recours coloniaux des délais de la loi de 1922 ne fait aucune difficulté en jurisprudence (3).

---

(1) Conseil d'Etat, 22 mars 1902 (R. 1902, 2, 69) ; 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) et conclusions de M. Teissier, commissaire du gouvernement. Pour pousser le raisonnement jusqu'au bout, il aurait même fallu que l'article 24 de la loi du 13 avril 1900 eût été, par décret, rendu applicable à l'Indo-Chine.

(2) Conseil d'Etat, 18 févr. 1910 (R. 1911, 3, 57) ; 7 mars 1913 (R. 1917, 3, 113) ; 17 mars 1913 (R. 1913, 3, 166) ; 14 mai 1915 (R. 1917, 3, 115) ; 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 171) ; 16 février 1917 (R. 1917, 3, 84) ; 23 mars 1917 (R. 1917, 3, 127) ; 14 juin 1928 (R. 1928, 3, 109).

(3) Conseil d'Etat, 15 mars 1912 (R. 1912, 3, 146), et les arrêts précités à la note précédente.

CHAPITRE VII

ARMÉE COLONIALE

par M. LAMPUÉ

SECTION Ire.

Historique.

§ 244

Ancien régime. — Les premières troupes coloniales furent recrutées par les compagnies de colonisation. Lorsque l'autorité royale se fut substituée à celle des compagnies, on trouva dans les colonies deux sortes de troupes nettement distinctes : les troupes réglées ou entretenues, détachées des régiments de France, et qui restaient soumises aux règles ordinaires sur le commandement, la discipline et l'administration militaires ; d'autre part, les milices (1).

Les troupes réglées étaient composées, depuis une ordonnance de 1690, de compagnies détachées de la marine pour le service dans les colonies. L'ordonnance du 10 décembre 1762 avait substitué à ces compagnies des régiments des troupes de terre. Ces troupes étaient remplacées à Saint-Domingue par une légion instituée par ordonnance du 1er avril 1766.

L'ordonnance du 18 août 1772 créa des régiments coloniaux, rattachés au département de la marine. Outre les régiments coloniaux, la marine disposait des troupes de marine proprement dites, constituant le corps royal de la marine, créé par ordonnance du 18 février 1772. Puis l'ordonnance du 24 octobre 1784 organisa le corps royal d'artillerie des colonies et les compagnies de fusiliers d'infanterie de marine.

Tous les habitants des îles étaient assujettis, en principe, au service dans les milices. Il existait cependant certaines dispenses, et l'intendant connaissait des contestations relatives aux cas

(1) Emilien Petit, *Droit public ou gouvernement des colonies françaises d'après les lois faites pour ces pays*, 1771, réédité par M. A. Girault, 1911, p. 71 et s. ; « Du fait des armes », p. 246 et s. ; « Des milices ».

d'exemption. C'est ainsi que le règlement du roi sur les milices du 1er octobre 1727, pour les îles du Vent et pour Saint-Domingue, oblige à servir dans les milices, en qualité d'officiers, cadets ou soldats, tous les habitants autres que les officiers de guerre et de justice ayant commission et brevet (art. 10). L'ordonnance du 1er avril 1763, concernant le rétablissement des milices de Saint-Domingue, impose le service aux habitants âgés de quinze à cinquante-cinq ans (art. 1er) ; mais elle exempte de ce service, à l'article 22, les conseillers et juges des différentes juridictions, les membres des chambres d'agriculture, les officiers ayant servi dans les troupes de France, les avocats, officiers publics, chirurgiens, officiers des navires marchands.

L'obligation de servir dans les milices était sanctionnée par une amende, prononcée par le gouverneur-lieutenant-général, en son absence par le commandant, et en l'absence de celui-ci par l'intendant.

Les nobles avaient la préférence pour obtenir les emplois d'officiers dans la milice ; ceux qui ne servaient pas comme officiers composaient l'arrière-ban, réglé, pour les îles du Vent, par l'ordonnance du 1er septembre 1768.

Le service des milices consistait en revues, en exercices et en gardes. Le nombre des revues fut fixé différemment suivant les époques ; un ordre du roi au gouverneur général des îles du 11 juin 1680 n'exige qu'une revue chaque année, passée par le gouverneur ; l'ordre du 30 avril 1681 en ordonne deux. De même, le règlement du 28 janvier 1716 limite les revues des garde-côtes à deux par an. Les ordonnances du 1er avril 1763, relative à Saint-Domingue, et du 1er septembre 1768, pour les îles du Vent, prescrivent aux capitaines commandants des paroisses de faire une revue particulière des habitants de chaque paroisse tous les trois mois. Les exercices étaient ordonnés à des époques variables et avaient pour but surtout d'exercer les habitants au tir. Les gardes avaient pour objet de surveiller les côtes, et de s'opposer, le cas échéant, au débarquement des corsaires. Toutes les personnes sujettes aux milices étaient également tenues au service des gardes. Aux îles du Vent il n'existait point de remplacement. Mais à Saint-Domingue, les ordonnances du 3 août 1707 et du 1er avril 1768 permettaient aux habitants de se dispenser de la garde personnelle en fournissant un nombre de gardes proportionné au nombre de leurs esclaves.

La coexistence dans les colonies des troupes réglées et des milices n'allait pas sans donner lieu à des contestations, et une ordonnance du 29 avril 1705 dut intervenir pour les régler. A plusieurs reprises, notamment les 7 mai et 11 juin 1680, des ordres royaux durent interdire aux gouverneurs de faire juger les habitants par les conseils de guerre pour les délits de droit commun, sous prétexte qu'ils appartenaient au corps de la milice. L'ordonnance du 3 août 1707 décida que les règlements sur la discipline des troupes réglées s'appliqueraient aux milices, lorsque celles-ci seraient assemblées à l'occasion du service.

Le règlement du 24 mars 1763, comptant sur l'augmentation de l'effectif des troupes entretenues, supprima les milices. Mais elles furent rétablies par des ordres du roi de 1764 et 1765.

§ 245

Période moderne. — Le 20 juillet 1791, les troupes coloniales sont rattachées au département de la guerre, et les régiments deviennent des demi-brigades. L'armée coloniale passe en 1795 à la marine, retourne à la guerre en 1813, revient à la marine en 1814. L'ordonnance du 21 février 1816, qui diminue l'effectif des troupes, crée le corps royal de l'artillerie de marine. Par la suite, on trouve aux colonies des régiments de l'armée de terre administrés par le département de la marine.

L'ordonnance du 14 mai 1831 forme deux régiments d'infanterie de marine. Le service de l'artillerie aux colonies était déjà confié à l'artillerie de marine. Les troupes coloniales devaient désormais dépendre du département de la marine jusqu'en 1900. Plusieurs textes importants sont intervenus depuis lors sur le recrutement et l'organisation des troupes coloniales.

En ce qui concerne le recrutement, le décret du 3 mai 1848 avait rendu applicable aux troupes coloniales la loi du 22 mars 1832 sur le recrutement de l'armée. Le décret du 26 novembre 1869 avait introduit la loi de recrutement de 1868. La loi du 27 juillet 1872 régla, dans son article 37, les conditions de recrutement des troupes coloniales ; elle faisait appel, à défaut de volontaires, aux plus bas numéros du contingent métropolitain.

La loi du 15 juillet 1889 était applicable aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion. Elle affectait aux troupes coloniales, dans son article 44, outre les contingents coloniaux, les engagés et rengagés, les jeunes gens qui avaient demandé à servir dans les troupes coloniales, et, en cas d'insuffisance, les jeunes gens dont les numéros suivaient ceux des recrues affectées à l'armée de mer.

La loi du 30 juillet 1893 supprima l'affectation aux troupes coloniales des mauvais numéros, et décida que le service dans les troupes coloniales serait, dans tous les cas, purement volontaire. La loi du 7 juillet 1900 sur l'organisation de l'armée coloniale (1) maintint le principe que le service des français métropolitains aux colonies était toujours volontaire ; mais elle permit d'incorporer dans les éléments des troupes coloniales stationnés dans la métropole des jeunes gens du contingent métropolitain (art. 14). Ce système a été repris sans modification par les lois de recrutement du 21 mars 1905 (art. 37), du 1er avril 1923 et du 31 mars 1928.

Aux différentes sources de recrutement énumérées par ces lois successives, il faut ajouter celle qui provient du service des indigènes. L'appel fait aux indigènes, soit par voie d'engagements

(1) R. 1900, 1. 191.

volontaires, soit par voie de recrutement obligatoire, a tendu en effet à se développer (1).

En ce qui concerne l'organisation des troupes coloniales, avant la loi de 1900, la partie des troupes stationnée en France était entretenue sur le budget de la marine ; la partie stationnée aux colonies, sur le budget des colonies. Les troupes coloniales, bien que relevant du ministère de la marine, avaient des effectifs autonomes. Mais leurs services administratifs, le commissariat colonial et le corps de santé des colonies étaient rattachés au ministère des colonies.

Il y avait d'ailleurs d'autres restrictions importantes à l'autonomie des troupes coloniales : le ministre de la guerre pouvait envoyer des officiers de l'armée métropolitaine en mission dans les colonies ; d'autre part, les généraux de l'armée coloniale pouvaient prendre dans leur état-major des officiers brevetés de l'armée métropolitaine ; enfin, l'armée coloniale n'avait pas de budget distinct.

Cette situation a été modifiée par la loi du 7 juillet 1900, qui régit actuellement l'organisation des troupes coloniales, et qui, en les rattachant au ministère de la guerre, a posé le principe de l'autonomie de l'armée coloniale (2).

SECTION II.

Recrutement dans les colonies.

§ 246

Recrutement des citoyens français par voie d'appel. — La première tentative sérieuse d'organiser aux colonies le recrutement des citoyens français fut faite par la loi du 15 juillet 1889 (art. 81 et 82) (3). Dans les colonies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, la loi posait le principe de l'assimilation avec la métropole, et imposait aux citoyens français le même temps de service militaire. Dans les autres colonies, la durée du service était réduite à un an, et le service effectif était complètement supprimé lorsqu'il n'existait pas de troupes françaises stationnées dans la colonie. Cette loi fut complétée, pour la Réunion, par une loi du 1er août 1895.

(1) La constitution des corps indigènes n'est pas nouvelle dans notre organisation coloniale. On trouve un corps de cipahis dans l'Inde en 1757. Un corps de cavalerie africaine apparaît au Sénégal avec l'ordonnance du 25 novembre 1842 ; puis, le décret du 21 juillet 1857 a créé un corps d'infanterie indigène sous le nom de tirailleurs sénégalais. Le recrutement indigène s'est développé beaucoup par la suite, et notamment depuis la guerre.

(2) V. ci-dessous, §§ 252 et 255.—V. également Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 9e éd. 1921, p. 413 ; — A. Girault, Principes de colonisation et de législation coloniale, 2e partie, t. 1, 4e éd. 1922, p. 872 et s.

(3) V. A. Girault, Le service militaire aux colonies, *Revue politique et parlementaire*, mars 1895.

Cette législation fut remaniée par la loi de recrutement du 21 mars 1905 (1) applicable aux colonies, sous certaines réserves, par ses articles 89 et 92, modifiée elle-même, en ce qui concerne la durée du service actif, par la loi du 7 août 1913 (2).

La loi de 1905 établissait aux colonies les mêmes règles de recensement et de revision que dans la métropole. En ce qui concerne la durée de présence sous les drapeaux, elle maintenait le principe de l'assimilation complète pour les Antilles, la Guyane et la Réunion. Dans les autres colonies, les jeunes gens pouvaient, en principe, être envoyés en congé après un an de présence effective. Mais, lorsqu'il n'existait pas de troupes françaises stationnées près de la colonie, dans un rayon déterminé par arrêté du ministre de la guerre, ils étaient dispensés de toute présence effective.

Cette situation changeait toutefois si les jeunes gens venaient à quitter leur colonie dépourvue de troupes pour se rendre soit dans la métropole, soit dans une colonie pourvue de troupes, et à moins qu'ils n'eussent dépassé l'âge de trente ans.

De même, les jeunes gens résidant dans la métropole ou dans une colonie assimilée au point de vue du recrutement pouvaient être dispensés de tout service, ou astreints seulement à un service d'un an, suivant qu'ils manifestaient la volonté de s'établir, soit dans une colonie où n'existait aucune obligation, soit dans une colonie où l'obligation ne portait que sur un an de service.

La loi sur le recrutement du 1er avril 1923 (3) contenait encore de nombreux articles concernant le recrutement des citoyens français aux colonies. Elle est remplacée aujourd'hui par la loi du 31 mars 1928, qui reproduit la plupart des dispositions de la loi précédente (4). Le titre VI de cette loi, qui comprend les art. 97 à 99, est intitulé « Recrutement en Algérie, dans les colonies, pays de protectorat et territoires à mandat ». — C'est l'article 98 qui fixe les conditions du recrutement des citoyens français dans les colonies.

En principe, les citoyens français résidant dans les colonies, pays de protectorat ou territoires à mandat, sont soumis au même régime militaire que ceux qui résident dans la métropole ou en Afrique du Nord. Toutefois, ils doivent être incorporés dans les corps les plus voisins. D'autre part, et exceptionnellement, si, dans certains cas fixés par arrêté ministériel, il ne se trouve pas de corps de troupes stationné à proximité suffisante,

(1) R. 1905, 1, 243. V. arrêté interministériel du 9 février 1910 sur les conditions d'application aux colonies de la loi de 1905 (R. 1910, 1, 194).

(2) V. les articles de cette loi concernant les colonies, R. 1913, 1, 777. Un décret du 23 novembre 1913 a rendu applicable aux colonies diverses lois modificatives du 21 mars 1905 (R. 1914, 1, 165). Un autre décret du 4 mars 1914 (R. 1914, 1, 499) a fixé les règles du service militaire des français résidant dans une circonscription consulaire limitrophe d'une colonie pourvue de troupes françaises.

(3) R. 1923, 1, 548 Arrêté interministériel (sans date au J. O.) fixant les conditions d'application de la loi du 1er avril 1923 dans les colonies (R. 1924, 1, 188).

(4) R. 1928, 1, 409.

les jeunes gens résidant aux colonies sont dispensés de la présence effective sous les drapeaux. Dans le cas où cette situation viendrait à se modifier avant qu'ils aient atteint l'âge de trente ans, ils seraient appelés dans le corps de troupe le plus voisin, pour y accomplir une période de service qui ne pourrait dépasser six mois (1).

Enfin, dans le cas où les jeunes gens bénéficient ainsi d'une dispense de présence effective, ils peuvent, sans en perdre le bénéfice, être autorisés par le ministre de la guerre à faire dans la métropole, pour achever leurs études, des séjours de plus de trois mois. Cette faculté leur appartient sous la double condition, d'une part, de poursuivre des études effectives, d'autre part, de quitter la métropole avant l'âge de trente ans et de séjourner dans la colonie jusqu'au passage de leur classe dans la deuxième réserve (avec le droit cependant de faire dans la métropole de nouveaux séjours de trois mois chaque année ou de six mois tous les deux ans). Faute de remplir ces conditions, ils devraient accomplir le temps de service actif légal (2).

Signalons encore que les dispositions relatives aux affectations spéciales s'appliquent aux colonies (3).

§ 247

Organisation du recrutement. — Exclus. — La loi du 31 mars 1928, comme d'ailleurs les lois précédentes, a institué aux colonies la même organisation de recensement, de révision et d'incorporation que dans la métropole, sous réserve seulement des modifications qui résultent de la différence d'organisation administrative (4). C'est ainsi que les attributions du préfet, en matière de révision, sont dévolues au gouverneur ou à son délégué ; celles des conseillers d'arrondissement appartiennent aux conseillers généraux, s'il en existe. Lorsqu'il n'existe pas de conseil général, la composition du conseil de révision est réglée, dans chaque colonie, par décret (5).

La compétence des conseils de révision est la même aux colonies que dans la métropole. C'est ainsi qu'ils revoient les opérations de recrutement, et se prononcent sur les exemptions, ajournements, affectations au service auxiliaire.

Au cas de contestation, ils statuent à titre de juridiction administrative et en dernier ressort, sauf recours en cassation, devant le Conseil d'Etat. Comme dans la métropole, lorsqu'ils se trouvent en présence d'une question de nationalité ou d'état des personnes, qui relève de la compétence de l'autorité judiciaire, ils doivent sursoir à statuer jusqu'à solution de la question préjudicielle par le tribunal compétent (6).

---

(1) L. 31 mars 1928, précitée, art. 97 et 98.
(2) L. 31 mars 1928, art. 98, § 4 à 7.
(3) L. 31 mars 1928, art. 52. — D. 13 janvier 1926, art. 7 à 12.
(4) Art. 97.
(5) L. 31 mars 1928, art. 18 § 12.
(6) Conseil d'Etat, 15 novembre 1912 (R. 1913, 3, 12).

En ce qui concerne le recensement, les jeunes gens résidant aux colonies sont inscrits sur les tableaux de recensement du lieu de leur résidence, même s'ils ont dans la métropole leur domicile légal au point de vue du recrutement (1).

D'une façon générale, toues les dispositions de la loi de recrutement s'appliquent aux colonies. Les règles relatives aux hommes exclus de l'armée, prévues par l'art. 4 de la loi du 31 mars 1928, sont les mêmes. Il avait même été prévu par le décret du 28 décembre 1900 (2) que des sections d'exclus seraient organisées aux colonies comme dans la métropole, sous l'autorité du ministre des colonies. Mais ces dispositions ne s'appliquent aujourd'hui qu'aux relégués individuels et collectifs, et aux transportés libérés astreints à la résidence. Pour les autres exclus, le décret du 25 mai 1925 (3) a décidé de les envoyer dans les sections métropolitaines d'exclus de la métropole et d'Algérie, relevant du ministre de la guerre.

Telles sont les règles essentielles du recrutement par voie d'appel des citoyens français aux colonies, Ces règles s'appliquent également, nous aurons à le redire, aux sénégalais originaires d'une des quatre communes de plein exercice, réduites aujourd'jhui à 3, de Dakar (Gorée), Rufisque et Saint-Louis, et à leurs descendants (4).

§ 248

Engagements, rengagements et commissions. — En dehors du recrutement par voie d'appel, les citoyens français peuvent être admis à servir volontairement dans les troupes coloniales, à tire d'engagés, de rengagés ou de commissionnés.

Le titre IV de la loi du 31 mars 1928, qui règle cette matière, contient quelques dispositions particulières aux troupes coloniales. C'est ainsi que, dans les troupes coloniales, le nombre ds grandés rengagés ou commissionnés peut atteindre la totalité de l'effectif (5).

Pour contracter un engagement dans les troupes coloniales, il faut, aux termes de l'article 61 de la loi, remplir les conditions ordinaires exigées pour tous les engagements militaires, et notamment la condition d'âge, qui est de dix-huit ans. Mais il faut en outre, en principe, contracter un engagement d'une durée telle que le séjour hors de la métropole puisse être de deux années à partir de l'âge de vingt ans. Toutefois, cette condition spéciale ne s'applique pas aux jeunes gens résidant dans les colonies, pays de protectorat ou à mandat, s'ils s'engagent dans les corps de troupe stationnés dans les pays où ils habitent.

---

(1) L. 31 mars 1928, art. 14 § 7.
(2) R. 1901, 1, 210.
(3) R. 1925, 1, 559.
(4) Lois du 19 octobre 1915 (R. 1916, 1, 69), et du 29 septembre 1916 (R. 1916, 1, 716). Voir ci-dessous.
(5) Art. 76 § 2.

D'autre part, les engagements dans l'armée coloniale, d'après l'article 62, sont de deux, trois, quatre et cinq ans. En temps de guerre, les engagements peuvent être contractés en outre pour la durée de la guerre (1).

Les militaires en activité qui comptent six mois de service peuvent contracter un rengagement. Les militaires libérés peuvent également rengager dans les troupes coloniales (2).

Enfin, les militaires des troupes coloniales peuvent, comme ceux des troupes métropolitaines, recevoir une commission leur donnant le droit de servir jusqu'à l'expiration d'une durée totale de quinze ans (3).

Des avantages divers ont été réservés par la loi aux militaires engagés, rengagés ou admis à la commission : haute paye, primes d'engagement et de rengagement, solde mensuelle pour les sous-officiers, dispense de périodes dans les réserves, pensions, pécules, instruction professionnelle, emplois civils réservés (4).

La question des emplois réservés aux militaires engagés et rengagés, sur laquelle nous reviendrons, a été réglée par la loi du 18 juillet 1924, dont l'article 20 est particulier aux colonies (5).

§ 249

Recrutement des indigènes en général. — Les dispositions relatives au service militaire, obligatoire ou volontaire, que nous venons d'examiner, s'appliquent, nous l'avons dit, à tous les citoyens français (6).

Le législateur a dû prévoir, par suite, le régime applicable aux indigènes qui accèdent à la qualité de citoyen français. Tel a été l'objet du décret du 28 avril 1921 (7). Dès l'instant qu'un indigène acquiert la qualité de citoyen français, il est soumis aux mêmes obligations, dans l'armée active et dans les réserves, que tous les citoyens français, défalcation faite, le cas échéant, des services qu'il aurait accomplis déjà au titre indigène.

Pour les indigènes qui sont admis à la jouissance des droits

---

(1) Loi du 31 mars 1928, art. 64. — Signalons encore, au sujet des rengagements, que la loi de 1923 a laissé la faculté aux jeunes gens résidant aux colonies de contracter, dans certaines conditions, un engagement de trois ans dans les troupes métropolitaines (art. 62 § 6).

L'article 63 a prévu, pour les jeunes gens désireux de se fixer dans les colonies à l'expiration de leur service, un engagement spécial de devancement d'appel dans les troupes métropolitaines.

Les conditions des engagements dans les troupes coloniales sont précisées par le décret du 11 avril 1928 (R. 1928, 1, 649) ; les règles édictées par ce décret sont à peu près les mêmes que celles qui sont prévues, dans un autre décret du même jour, pour les engagements dans les troupes métropolitaines.

(2) Loi du 31 mars 1928, art. 67.

(3) Loi du 31 mars 1928, art. 68.

(4) Art. 74 à 85, de la loi du 31 mars 1928. — V. Décret du 31 mai 1924 (R. 1924, 1, 443). Ci-dessous, § 264 à 266. *Adde* Loi du 30 mars 1928 sur le statut des sous-officiers de carrière.

(5) R. 1924, 1, 600. — V. ci-dessous, § 267.

(6) V. Trib. de Saint-Louis, 5 août 1913 (R. 1914, 3, 43).

(7) R. 1921, 1, 897.

de citoyen français au cours de leur service militaire au titre indigène, ils commencent à servir au titre de citoyen français à partir de leur admission. Toutefois, le décret a prévu certaines mesures spéciales en ce qui concerne les gradés, qui ne conservent au titre de citoyen français le grade dont ils étaient titulaires au titre indigène que sous certaines conditions.

Nous avons dit que les règles précédemment exposées s'appliquaient sans distinction à tous les citoyens français.

Il faut comprendre parmi les citoyens français, au point de vue militaire, les originaires des quatre communes de plein exercice du Sénégal, Dakar (Gorée), Rufisque et Saint-Louis, ainsi que leurs descendants.

Cette solution résulte de deux lois. La première, en date du 19 octobre 1915 (1), a eu pour objet de soumettre aux obligations militaires prévues par les lois des 21 mars 1905 et 7 août 1913 les sénégalais des communes de plein exercice de la colonie. Elle a décidé que les intéressés seraient incorporés dans les troupes françaises et soumis aux mêmes obligations et aux mêmes avantages que les citoyens français.

D'après son article 1er, la loi du 19 octobre 1915 s'appliquait seulement aux « originaires des communes de plein exercice ». La question se posa aussitôt de savoir ce qu'il fallait entendre par ce terme. La jurisprudence avait été appelée déjà à résoudre cette question, et la Cour de cassation considérait comme originaires les seuls natifs des qutre communes. Au contraire, les conseils de révision du Sénégal considéraient comme originaires les individus nés dans les communes, et les individus issus des natifs.

Il fallut une seconde loi pour trancher la question. Ce fut la loi du 19 septembre 1916 (2). Cette loi a étendu les dispositions de la loi militaire du 19 octobre 1915 aux descendants des originaires, c'est-à-dire des natifs des communes de plein exercice du Sénégal. Son article unique décide, en effet, que « les natifs des communes de plein exercice du Sénégal et leurs descendants sont et demeurent des citoyens français, soumis aux obligations militaires prévues par la loi du 19 octobre 1915 ».

Cette loi, qui a donné lieu à d'autres points de vue à beaucoup de difficultés, est parfaitement claire au regard des obligations militaires : elle soumet les natifs des quatre communes et les descendants de ces natifs au régime militaire des citoyens français, en ce qui concerne le recrutement et les conditions de service. La loi du 19 octobre 1915 a toutefois prévu la possibilité de constituer des formations spéciales (3).

---

(1) R. 1916, 1, 60.

(2) R. 1916, 1, 716. — La portée de cette loi paraît dépasser de beaucoup la question du service militaire. V. le chapitre sur les indigènes, et l'article de doctrine sur « *Les nouveaux citoyens français* » (R. 1916, 2, 1).

(3) Les obligations militaires des originaires des quatre communes ont été précisées et réglementées par les décrets des 28 octobre 1915 (R. 1916, 1, 61), 21 novembre 1915 (R. 1916, 1, 62), 27 octobre 1916 (R. 1917, 1, 17), 11 janvier 1917 (R. 1917, 1, 234), et de nombreux arrêtés locaux. V. Table décennale 1911-1920, v° Recrutement et réserves.

En ce qui concerne les indigènes qui n'ont pas la qualité de citoyen français, le régime auquel ils sont soumis au point de vue du recrutement est déterminé par des décrets, qui varient de colonie à colonie. L'article 99 de la loi métropolitaine de recrutement du 1er avril 1923, reproduit par l'article 100 de la loi du 31 mars 1928, a d'ailleurs décidé que les conditions du recrutement des indigènes seraient fixées par des décrets.

De nombreux décrets, au cours de la dernière guerre, ont prévu la possibilité pour les indigènes de contracter des engagements pour la durée de la guerre (1).

D'autres textes, que nous examinerons dans les paragraphes suivants, ont réglé les conditions ordinaires du service militaire des indigènes.

Il y a lieu de signaler ici que le recrutement des indigènes est limité par des textes internationaux en ce qui concerne les territoires sous mandat du Togo et du Cameroun. L'article 22 du pacte de la Société des nations a prévu, en effet, au sujet des mandats du type B, dans lequel rentrent ces deux pays, diverses limitations à l'autorité de la puissance mandataire, et notamment l'interdiction « de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire ».

En application de ce principe, les actes de la Société des nations du 20 juillet 1922 (2), organiques des mandats français sur le Togo et le Cameroun, ont limité la faculté d'organiser des forces indigènes à « la police locale et la défense du territoire » (art. 3).

Mais ce même article a ajouté qu'en cas de guerre générale, les troupes indigènes ainsi levées pourraient être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat (3).

§ 250

Recrutement des indigènes dans les colonies d'Afrique et d'Océanie. — Le recrutement des indigènes en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française est régi, pour les deux gouvernements généraux, par le décret du 30 juillet 1919 (4).

---

(1) Décrets des 12 décembre 1915 (R. 1916, 1, 24) ; 12 décembre 1915 (R. 1916, 1, 26) ; 17 janvier 1916 (R. 1916, 1, 434), 15 août 1916 (R. 1916, 1, 703), 8 mai 1917 (R. 1917, 1, 475).

(2) V. l'acte relatif au mandat sur le Togo (R. 1923, 1, 462). Celui du Cameroun est identique.

(3) V. A. Millot, « *Les mandats internationaux* », 1924, avec les textes, p. 207 et s.

(4) R. 1920, 1, 50. Décret complémentaire du 27 juin 1928 (R. 1928, 1, 580). — Le recrutement avait déjà été organisé par le décret du 7 février 1912 (R. 1912, 1, 206), en Afrique occidentale. Mais ce texte ne prévoyait d'appels que pour suppléer à l'insuffisance des engagements et rengagements, qui étaient le mode normal de recrutement. La conscription avait été instituée, mais de façon temporaire, en Afrique occidentale et équatoriale, par le décret du 14 janvier 1918 (R. 1918, 1, 189), qui devait rester en vigueur jusqu'à la fin des hostilités. — V. également le décret du 23 mars 1926 concernant le recrutement des trou-

Ce décret organise, en principe, le recensement de la population d'âge militaire et la révision par les commissions de recrutement qui jouent le rôle des conseils de révision.

Le contingent est divisé en deux portions. La première portion seulement, déterminée par voie de tirage au sort, est incorporée pour accomplir un service actif de trois ans. L'effectif de la première portion est fixé chaque année par le gouverneur général. Il existe certaines dispenses de service militaire.

Les recrues de la seconde portion restent pendant trois ans à la disposition de l'autorité militaire. Le service actif accompli, les recrues des deux portions restent dans la réserve pendant un temps égale à la différence entre quinze ans et la durée de leur service effectif ; elles peuvent être soumises, pendant ce temps, à des périodes d'exercice ou à des revues d'appel.

L'application du décret du 30 juillet 1919 est subordonnée à la désignation, par arrêtés des gouverneurs-généraux, des régions où, pour des raisons d'ordre politique ou sanitaire, le recrutement par voie d'appel ne fonctionnera pas. Les gouverneurs généraux sont également chargés de prendre tous règlements d'exécution (1).

Enfin, le décret du 30 juillet 1919 organise les engagements et les rengagements, et détermine les avantages divers octroyés aux militaires indigènes. C'est ainsi qu'une prime est allouée à tous les militaires, même aux appelés.

Les sanctions, en matière de recrutement, sont infligées par les tribunaux de cercle de l'Afrique occidentale et par les tribunaux indigènes de l'Afrique équatoriale (art. 34). Une fois incorporé, l'indigène relèvera des tribunaux militaires (art. 31) en ce qui concerne le délit d'insoumission ; mais, jusqu'à l'incorporation, c'est le juge indigène qui est compétent (2).

Toutes les modalités d'exécution sont fixées par arrêtés des gouverneurs généraux.

Les dispositions du décret du 30 juillet 1919 que nous venons d'analyser ont été à peu près intégralement reproduites, si l'on réserve quelques différences de détail, par le décret du 4 décem-

---

pes indigènes en Afrique occidentale et équatoriale (R. 1926, 1, 286) ; — *Adde*, l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 26 mai 1926 (R. 1927 1, 272).

(1) Art. 38 et 39. — Par application de ces dispositions, le gouverneur général de l'Afrique équatoriale a pris, le 10 décembre 1919 (R. 1921, 1, 228), un arrêté déterminant les circonscriptions de recrutement et de réserves, applicable également au Cameroun, et une série d'arrêtés, sur le recrutement et sur les réserves, des 10 janvier 1920 (R. 1921, 1, 243), 7 septembre 1921 (R. 1922, 1, 90), 17 mai 1924 (R. 1925, 1, 107) et 27 juillet 1927 (R. 1928, 1, 213). — Le gouverneur général de l'Afrique occidentale a également pris des arrêtés d'exécution aux dates des 4 février 1921 (R. 1922, 1, 303), 12 juin 1923 (R. 1924, 1, 321), 11 décembre 1923 (R. 1924, 1, 371) et 26 mai 1926 (R. 1927, 1, 272). — Le commissaire de la République au Cameroun a rendu un arrêté le 24 septembre 1925 (R. 1926, 1, 404) et celui du Togo le 9 août 1927 (R. 1928, 1, 648) ; ces deux arrêtés ne s'occupent que des réserves, à raison de la situation particulière des territoires sous mandat (V. § 249).

(2) Cour d'appel de l'Afrique occidentale, 24 novembre 1915 (R. 1916, 3, 186 et la note).

bre 1919, relatif au recrutement des indigènes des colonies de Madagascar et dépendances, de la Côte française des Somalis et du groupe du Pacifique (1).

Le décret du 4 décembre 1919 prévoit, à la différence de celui du 30 juillet précédent, les sursis d'incorporation.

D'autre part, il existe une différence notable en ce qui touche le régime applicable à la Côte des Somalis et au groupe du Pacifique : d'après l'article 37 *bis* du décret du 4 décembre 1919, le recrutement par voie d'appel ne fonctionne pas dans ces colonies.

§ 251

Recrutement des indigènes dans les colonies d'Asie. — Le recrutement des indigènes en Indo-Chine est régi par le décret du 8 avril 1923 (2), qui a unifié les textes antérieurs (3).

Le décret de 1923 reproduit, sur la plupart des points, les textes des décrets des 30 juillet et 4 décembre 1919, relatifs aux colonies africaines, que nous avons analysés ci-dessus.

Cependant le décret relatif à l'Indo-Chine n'a pas imposé un procédé uniforme de recrutement, et notamment il n'a pas divisé le contingent en deux portions. Il se contente de poser les principes, en renvoyant au gouverneur général le soin de fixer les règles applicables aux différents pays et aux différentes populations. La durée du service actif des appelés a été fixée à trois ans par le décret du 30 mars 1928.

En exécution de ce décret, plusieurs arrêtés du gouverneur général ont posé les bases du recrutement par voie d'appels, d'engagements et de rengagements (4).

---

(1) R. 1920, 1, 222. *Adde* Décrets des 31 mai 1924 (R. 1924, 1, 445) et 9 décembre 1926 (R. 1927, 1, 18). La matière était régie auparavant par le décret du 19 mai 1908 (R. 1908, 1, 344) modifié le 22 juin 1912 (R. 1912, 1, 716). — Le décret du 4 décembre 1919 a été modifié, en ce qui concerne les engagements, par celui du 31 mai 1924 (R. 1924, 1, 445), et complété par les arrêtés locaux des 5 décembre 1924 (R. 1925, 1, 623), 6 décembre 1924 (*ibid.* p. 629), 12 décembre 1924 (*ibid.*, p. 631) et 23 octobre 1925 (R. 1926, 1, 872).

(2) R. 1923, 1, 577. — Ce décret a été modifié les 31 août 1924 (R. 1924, 1, 662) et 17 septembre 1930 (R. 1931, 1, 102). Un arrêté du 30 avril 1920 (R. 1921, 1, 803), concernant l'organisation des réserves indigènes, a été abrogé le 28 août 1928 (R. 1929, ,1 590). — La durée du service a été modifiée par décret du 30 mars 1928 (R. 1928, 1, 461).

(3) Pour la Cochinchine, décret du 28 août 1908 (R. 1909, 1, 41). — Pour l'Annam et le Tonkin, décret du 1er novembre 1904 (R. 1905, 1, 89).

(4) Arrêtés du gouverneur général des 4 octobre 1923 (R. 1924, 1, 550), sur le recrutement des militaires indigènes de race annamite en Annam et au Tonkin ; 23 octobre 1923 (R. 1924, 1, 556), sur le recrutement en Cochinchine ; 4 décembre 1923 (R. 1924, 1, 580), sur le recrutement parmi les populations autres que la population annamite au Tonkin et au Laos ; 15 avril 1924 (R. 1924 (R. 1925, 1, 437), approuvant l'ordonnance du roi du Cambodge du 7 mars 1924 ; 14 mai 1924 (R. 1925, 1, 474), sur le recrutement au Cambodge ; 23 octobre 1923 (R. 1925, 1, 360), relatif aux dispenses du service militaire dans la colonie. — V. encore les arrêtés des 27 mars 1925 (R. 1926, 1, 574) et 17 août 1926 (R. 1927, 1, 678), et trois arrêtés des 18 et 26 janvier et 3 mars 1928 (R. 1929, 1, 516 et 524), appliquant le décret du 8 avril 1923 aux muongs, aux chams et aux moïs.

SECTION III.

Organisation de l'armée coloniale.

§ 252

Organisation centrale. — L'organisation de l'armée coloniale résulte de la loi précitée du 7 juillet 1900, et des décrets qui l'ont complétée (1).

Les troupes coloniales sont rattachées au ministère de la guerre (2), qui comprend une direction des troupes coloniales (3) et une inspection générale des troupes coloniales (4).

Cependant, le ministère des colonies comprend une direction des services militaires (5), et c'est également dans les attributions du ministre des colonies qu'est placé le comité consultatif de défense des colonies (6).

Le budget de l'armée coloniale est divisé en deux parties. Les crédits répondant aux troupes coloniales stationnées dans la métropole, en Algérie ou en Tunisie, sont inscrits au budget du ministère de la guerre, dont ils forment une section spéciale. Ceux qui répondent aux troupes stationnées dans les colonies sont inscrits au budget du ministère des colonies (7).

La loi du 13 juillet 1927, sur l'organisation générale de l'armée (8), porte, à l'article 45, que « l'organisation militaire des colonies et pays de protectorat sera progressivement établie sur les mêmes bases (que dans la métropole), au fur et à mesure des possibilités locales, par décret portant règlement d'administration publique ou par les lois particulières édictées par le souverain dans les pays de protectorat ».

Ce décret n'a pas été rendu, non plus que les ordonnances des souverains protégés.

L'article 5 de la loi du 28 mars 1928 sur la constitution des cadres et effectifs de l'armée (9) fixe la composition des commandements autonomes des troupes coloniales stationnées dans la métropole. Ces troupes comprennent 1 division coloniale blanche, 2 divisions coloniales sénégalaises, 1 groupement d'unités indochinoises et malgaches, des éléments non endivisionnés et des éléments de réserve générale.

---

(1) V. Loi du 7 juillet 1900 (R. 1900, 1, 191) ; — Décret du 19 septembre 1903 (R. 1904, 1, 41), sur l'organisation de l'infanterie coloniale. — Décret du 19 septembre 1903 (R. 1904, 1, 44), sur l'organisation de l'artillerie coloniale. — V. également Loi du 13 juillet 1927 sur l'organisation générale de l'armée (R. 1927, 1, 173) ; — Loi du 28 mars 1928 sur les cadres et effectifs de l'armée (R. 1928, 1, 408).

(2) Loi du 7 juillet 1900, art. 1er.

(3) D. 21 janvier 1901 (R. 1901, 1, 214).

(4) Arrêté ministériel du 3 janvier 1922 (R. 1922, 1, 440).

(5) Loi du 7 juillet 1900, art. 2 ; D. 28 décembre 1908 (R. 1909, 1, 115).

(6) D. 29 juillet 1902, (T. 1902, 1, 300). — V. Girault, L'armée coloniale au ministère des colonies, *Revue politique et parlementaire*, déc. 1908.

(7) Loi du 7 juillet 1900, art. 2.

(8) R. 1927, 1, 173.

(9) R. 1928, 1, 408.

Un règlement d'administration publique du 2 avril 1927 (1) a été rendu pour la coordination des services des armées métropolitaines et coloniales.

§ 253

Organisation locale. — Les troupes coloniales stationnées dans les colonies sont réparties en groupes, qui sont au nombre de six, et portent les noms suivants : groupe de l'Afrique occidentale, groupe de l'Afrique équatoriale, groupe de l'Afrique orientale (Madagascar et Réunion), groupe des Antilles et groupe du Pacifique (2).

Le commandant supérieur des troupes, qui est placé à la tête du groupe, est nommé par décret (3). Par suite, il ne peut être relevé de son emploi par le ministre des colonies (4).

Chaque groupe possède également un conseil de défense (5).

La répartition des troupes entre le gouvernement général et les autres colonies du groupe est faite par le ministre des colonies, la répartition des postes militaires par le gouverneur général sur l'avis du commandant supérieur des troupes. Les officiers qui n'ont pas reçu d'affectation du ministre de la guerre sont répartis dans les corps ou services par le commndant supérieur des troupes.

§ 254

Cadres et effectifs. — Le décret du 26 juin 1928 (6), portant organisation des troupes coloniales, a fixé les cadres et les effectifs de ces troupes.

Le corps des officiers généraux comprend, d'une part, 22 généraux de division, et 6 officiers généraux de grade correspondant (3 intendants généraux et 3 médecins généraux inspecteurs ; — d'autre part, 38 généraux de brigade, et 19 officiers généraux du grade correspondant (8 intendants généraux, 10 médecins généraux, 1 pharmacien général).

Les troupes coloniales ne comprennent ni cavalerie, ni génie. Aux termes de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1900, le personnel européen des armes autres que l'infanterie et l'artillerie, et des divers services qu'il peut y avoir lieu de détacher dans les colonies et pays de protectorat, est fourni par l'armée métropolitaine.

---

(1) R. 1928, 1, 125.
(2) D. 29 mars 1920 (R. 1920, 1, 834).
(3) D. 26 mai 1903 (R. 1903, 1, 322), art. 5.
(4) Conseil d'Etat, 27 avril 1923 (R. 1924, 3, 71).
(5) D. 26 mai 1903 précité. Cpr. chap. II, § 30.
(6) R. 1931, 1, 1. — Ce décret a été rendu par application de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1900, de la loi du 9 mars 1918 sur la péréquation des grades (R. 1918, 1, 186), et de l'article 5 de la loi du 28 mars 1928 sur la constitution des cadres et effectifs de l'armée (R. 1928, 1, 408). — V. § 249.

Le personnel ainsi détaché est placé hors cadres (1). Les quatre grandes subdivisions de l'armée coloniale sont : l'infanterie, l'artillerie, le service de l'intendance et le service de santé.

L'infanterie et l'artillerie comprennent : 1° un personnel hors cadres ; 2° un état-major particulier ; 3° des corps de troupe français, indigènes ou mixtes ; 4° des centres de mobilisation.

Les corps de troupe sont répartis entre la métropole, le bassin méditerranéen (Algérie-Tunisie, Maroc et Levant) (2), la Chine, les colonies et les territoires sous mandat (3). Le service de l'intendance et le service de santé sont répartis entre la France, le Levant et les colonies.

L'infanterie coloniale compte 2994 officiers, non compris les lieutenants et sous-lieutenants indigènes, au nombre de 50 au maximum, 28897 sous-officiers et hommes de troupe français et 68055 indigènes. L'artillerie compte 1140 officiers, 8641 sous-officiers et hommes de troupe français et 11671 indigènes. L'effectif du service de l'intendance est de 103 officiers, 468 sous-officiers et hommes de troupe français et 1440 indigènes ; celui du service de santé, de 809 médecins et pharmaciens, de 442 sous-officiers et hommes de troupe français et de 951 indigènes.

§ 255

Commandement. — Tout ce qui concerne le commandement des troupes coloniales a été examiné au § 30 du chapitre II, qui traite des pouvoirs militaires des gouverneurs et gouverneurs généraux.

Autonomie. — Le principe de l'automonie des troupes coloniales est posé par l'article 2 de la loi du 7 juillet 1900. D'après cet article, elles doivent rester sous le commandement des officiers des troupes coloniales et sont distinctes des troupes de l'armée métropolitaine (4).

La conséquence de ce principe est que le commandement des troupes coloniales est réservé aux officiers de ces troupes. Par suite, le ministre de la guerre ne peut appeler aucun officier breveté d'état-major de l'armée métropolitaine à exercer un commandement effectif dans une unité des troupes coloniales, même pour y accomplir un stage (5).

Le passage des officiers des troupes métropolitaines dans les troupes coloniales, et inversement, ne peut s'effectuer, d'après l'article 13 de la loi du 7 juillet 1900, que par permutation pour

(1) En ce qui concerne le génie, v. le décret du 9 juillet 1901 (R. 1901, 1, 240).

(2) Pour l'artillerie, Maroc et Levant seulement.

(3) Il n'existe dans les territoires sous mandat de l'Afrique, conformément au traité de Versailles, que des forces de polices entretenues par les particuliers de ces territoires et dont le personnel d'encadrement, appartenant à l'infanterie coloniale, est placé hors cadres.

(4) Le principe de l'autonomie des troupes coloniales a été consacré par l'art. 30 de la loi du 13 juillet 1927 sur l'organisation générale de l'armée.

(5) Conseil d'Etat, 23 janvier 1914 (R. 1916, 3, 13).

convenances personnelles. Cette permutation est prononcée par décret, et elle fait prendre à l'officier permutant le rang d'ancienneté de celui qu'il remplace.

Le gouvernement a donc le pouvoir d'autoriser ou de refuser la permutation (1), sans que l'officier puisse prétendre y avoir droit (2).

La loi de finances du 30 juillet 1913, par son article 53 (3), a autorisé, dans des conditions spéciales, des permutations temporaires entre officiers des troupes métropolitaines et coloniales. Ces permutations sont limitées à la durée d'un séjour colonial, et maintiennent les officiers permutants dans leur arme au service d'origine (4).

Mais ce principe de l'autonomie de l'armée coloniale comporte des exceptions.

En effet, l'après l'article 9 de la loi du 7 juillet 1900, les officiers généraux de l'armée métropolitaine peuvent exceptionnellement, à raison de leurs services antérieurs dans l'Afrique du Nord ou aux colonies, être pourvus de commandements dans les troupes coloniales, après entente avec le ministre des colonies. Mais le nombre de ces officiers ne peut dépasser le quart du nombre des officiers des troupes coloniales, pour chacun des grades. Inversement d'ailleurs, les officiers généraux des troupes coloniales peuvent, dans la proportion fixée par le ministre de la guerre, être pourvus de commandements dans l'armée métropolitaine.

D'autre part, le ministre de la guerre peut faire coopérer au service colonial les troupes de l'Afrique du Nord, régiments de tirailleurs algériens, bataillons d'infanterie légère d'Afrique, légion étrangère, qui font cependant partie de l'armée métropolitaine. Il en est de même des compagnies de discipline (5).

Enfin, l'autonomie ne s'applique qu'aux armes de l'infanterie et de l'artillerie coloniale. Le personnel européen des autres armes et services est fourni par l'armée métropolitaine (6).

Toutefois, en ce qui concerne l'aéronautique militaire aux colonies, le personnel européen doit être pris tout d'abord parmi les militaires de toutes spécialités, prélevés sur les effectifs de l'armée de l'air désignés par le ministre de l'air ; éventuellement par du personnel des troupes coloniales, à la demande du ministre de l'air au ministre intéressé. Le personnel indigène provient du recrutement local (7).

---

(1) Conseil d'Etat, 17 déc. 1909 (R. 1911, 3, 89).

(2) Conseil d'Etat, 23 juin 1916 (R. 1918, 3, 49).

(3) R. 1913, 1, 772. — *Adde* Loi du 5 août 1920 (R. 1921, 1, 50).

(4) La situation des officiers de réserve des troupes métropolitaines allant s'établir dans les colonies pour une année au moins est réglée par le décret du 27 mai 1927 (R. 1928, 1, 125) ; ces officiers de réserve sont affectés aux troupes coloniales (V. § suivant).

(5) Loi du 7 juillet 1900, art. 8.

(6) Loi du 7 juillet 1900, art. 6.

(7) (Décret du 16 février 1929 (R. 1929, 1, 495). — V. aussi le décret du 19 janvier 1920 (R. 1920, 1, 561) sur l'organisation de l'aéronautique militaire aux colonies, modifié les 20 mai 1922 (R. 1922, a, 732) et 22 avril 1928 (R. 1988, 1, 419), et plus loin le § 270.

§ 256

Affectations à l'armée coloniale. — L'armée coloniale a plusieurs sources de recrutement, qui sont énumérées par les textes (1).

Sont affectées tout d'abord aux troupes coloniales les recrues des contingents levés dans les colonies par application de la loi de recrutement ; en second lieu, les militaires engagés ou rengagés dans les troupes coloniales ; en troisième lieu, les recrues qui, au moment des opérations du conseil de révision, ont demandé leur affectation aux troupes coloniales et dont l'attitude a été reconnue.

Enfin, en cas d'insuffisance des sources précédentes, le service de recrutement peut affecter d'office aux troupes coloniales des recrues du contingent métropolitain, mais qui ne peuvent alors être affectés, sans leur consentement, à des unités stationnées en permanence hors d'Europe ou du bassin méditerranéen.

Les militaires de l'armée métropolitaine peuvent demander leur passage dans les troupes coloniales (2).

Les militaires à destination des colonies doivent avoir en tout cas six mois de présence à l'armée et 21 ans révolus (3).

Signalons enfin que des militaires peuvent avoir contracté un engagement ou un rengagement, soit pour une colonie déterminée, soit pour un groupe déterminé de colonies (4).

§ 257

Administration. — L'administration des troupes coloniales est régie par les mêmes principes que celle des troupes métropolitaines. Elle a fait l'objet de trois décrets en date du 21 juin 1906 (5).

Le premier de ces décrets pose les principes de l'administration militaire, qu'il emprunte à la loi métropolitaine du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. Il distingue, comme le fait cette loi, la direction, l'exécution ou gestion, et le contrôle, ces trois fonctions appartenant à des autorités séparées.

La direction est confiée aux trois services de l'artillerie, de l'intendance et de santé.

Le service de l'artillerie est également chargé des attributions qui appartiennent, dans les troupes métropolitaines, au service du génie. Il n'exerce ses attributions que dans les colonies ; pour

---

(1) Loi du 7 juillet 1900, art. 14 ; — Loi du 31 mars 1928, art. 44. — Un décret du 27 mai 1927 (R. 1928, 1, 125) porte affectation aux troupes coloniales des officiers de réserve métropolitains en résidence aux colonies pour une année au moins, même après qu'ils ont quitté les colonies.

(2) Loi du 31 mars 1928, art. 71. — Ils doivent dans ce cas, avoir encore au moins deux ans et trois mois de service à accomplir, ou augmenter du temps nécessaire la durée de leur lien au service.

(3) Loi du 7 juillet 1900, art. 14.

(4) Loi du 7 juillet 1900, art. 15.

(5) R. 1906, 1, 386, 390 et 397.

les troupes coloniales stationnées dans la métropole, elles sont exercées par les services de l'artillerie et du génie des troupes métropolitaines.

Le service de l'intndance est confiée au corps de l'intendance militaire des troupes coloniales, dont la création a été autorisée par la loi du 14 avril 1906 (1) et qui était régi à l'origine par le second décret du 21 juin 1906, et l'est aujourd'hui par le décret du 6 avril 1930, qui abroge toute la législation précédente (2). L'organisation en est calquée sur celle de l'intendance militaire des troupes métropolitaines (3).

Les intendants ont l'état d'officier, dans les conditions de la loi du 19 mai 1834.

L'intendance des troupes coloniales exerce ses fonctions aussi bien dans les colonies que dans la métropole ou l'Afrique du Nord, pour les troupes coloniales qui y sont stationnées.

Le service de santé, d'abord organisé par le troisième décret du 21 juin 1906, l'est aujourd'hui par le décret du 6 avril 1930 (4) ; il est confié au corps de santé des troupes coloniales (5), dont les médecins et les pharmaciens ont l'état d'officier. Il existe, en outre, dans les formations indigènes, des officiers de santé auxiliaires et des officiers de santé militaires indigènes, sortis des écoles indigènes de médecine (6).

Comme le service de l'intendance, le service de santé exerce ses attributions dans toutes les troupes coloniales, qu'elles soient stationnées dans la métropole, en Afrique du Nord ou dans les colonies.

Tous les services que nous venons d'examiner sont placés sous les ordres du commandant supérieur des troupes, en vertu du principe que l'administration est subordonnée au commandement. Le commandant supérieur des troupes est ainsi chef de l'administration militaire, sous l'autorité du gouverneur (7).

Les anciens textes avaient conféré aux officiers du commissariat et à ceux du corps de santé des colonies des attributions diverses et qui n'étaient pas toutes purement militaires. Les

---

(1) R. 1906, 1, 243.

(2) R. 1930, 1, 373.

(3) L'administration des troupes coloniales était autrefois confiée au commissariat de la marine (Ordonnance du 7 janvier 1835). Elle a été remise ensuite au commissariat colonial (D. 5 octobre 1889). Le décret du 11 juin 1901 (R. 1901, 1, 228) rendu en exécution de l'article 11 de la loi du 7 juillet 1900, avait créé le commissariat des troupes coloniales. Les dispositions de ce décret relatives à ce commissariat avaient été expressément abrogées par le décret du 21 juin 1906.

(4) R. 1930, 1, 380.

(5) Le corps de santé des colonies avait été détaché du corps de santé de la marine par le décret du 7 janvier 1890 ; il relevait du ministre des colonies. Le corps de santé des troupes coloniales dépend du ministère de guerre. — *Adde* Loi de recrutement du 31 mars 1928 (R. 1928, 1, 409), art. 44.

(6) D. 4 juillet 1920, créant en Indo-Chine un corps d'aides-médecins militaires indigènes (R. 1921, 1, 201) ; — D. 7 décembre 1926, sur la création d'un cadre d'officiers de santé militaires indigènes (R. 1927, 1, 14). — Art. 8 du décret du 6 avril 1930.

(7) 1er D. 21 juin 1906, art. 6.

décrets du 6 avril 1930, comme ceux du 21 juin 1906, ont maintenu la possibilité d'attribuer ces fonctions aux officiers de l'intendance et du corps de santé des troupes coloniales (1). Toutefois, les médecins militaires ne peuvent en être chargés qu'à défaut d'un personnel médical civil suffisant.

Tels sont les services de direction. L'exécution appartient aux officiers d'administration qui dépendent de ces services, et qui ont également l'état d'officier. Il existe en outre une section d'infirmiers coloniaux.

§ 258

Contrôle. — Le contrôle de l'administration des troupes coloniales est confié au corps de l'inspection des colonies, dont les attributions s'étendent d'ailleurs à toute l'administration coloniale, aux services civils comme aux services militaires (2).

Les inspecteurs des colonies détiennent, en ce qui concerne les services militaires aux colonies, tous les pouvoirs qui sont attribués aux contrôleurs de l'administration de l'armée par la loi métropolitaine du 16 mars 1882 (3).

Les inspecteurs des colonies ont l'état d'officier et sont assimilés aux contrôleurs de l'administration de l'armée (4).

Le corps de l'inspection des colonies n'exerce le contrôle que sur les troupes coloniales stationnées dans les colonies, et aussi sur les établissements et services ayant leur siège dans la métropole et placés sous l'autorité immédiate du ministre des colonies, c'est-à-dire sur les services administratifs des colonies dans les ports de commerce de la métropole.

En ce qui concerne les troupes coloniales stationnées dans la métropole, le contrôle est assuré par le corps du contrôle de l'administration de l'armée métropolitaine (5).

§ 259

Tour de service colonial. — Les règles relatives au tour de service ont pour but d'assurer la relève des troupes coloniales stationnées aux colonies par celles qui sont stationnées dans la métropole. Ces règles sont contenues dans le décret du 23 octobre 1919 (6). Il a été jugé, sous l'empire du décret antérieur (7),

(1) 2° D. 21 juin 1906, art. 1er ; — 3° D. art 1er. — D. 6 avril 1930, art. 1er.
(2) V. sur l'inspection des colonies le chapitre II, § 90.
(3) D. 1er avril 1921 (R. 1921, 1, 889), art. 11 et 12.
(4) Loi fin. 31 décembre 1917 (R. 1918, 1, 9), art. 19. Loi fin. 13 juillet 1925, art. 251 (R. 1926, 1, 7). Conseil d'Etat, 7 juillet 1926 (R. 1927, 3, 22). Le contrôle de l'administration des troupes coloniales a appartenu successivement à l'inspection des services administratifs de la marine (D. 12 janvier 1853) et à l'inspection des services administratifs et financiers de la marine et des colonies (D. 23 juillet 1879).
(5) 1er D. 21 juin 1906, précité, art. 1 et 4.
(6) R. 1920, 1, 202.
(7) D. 30 décembre 1903 (R. 1904, 1, 225).

que les dispositions relatives au tour de service qui ne présentent pas un caractère impératif n'ont qu'une valeur d'indication ou de recommandation, et par suite ne s'imposent pas à l'autorité militaire, leur violation ne constituant pas un excès de pouvoir (1).

Le service colonial s'effectue en principe, en ce qui concerne les officiers, par roulement ; il n'en est autrement qu'en cas d'envoi aux colonies d'une unité constituée, le ministre pouvant alors en désigner le personnel.

En temps normal, les officiers de chaque grade sont portés sur des listes de tour de départ ; et, chaque mois, un tableau de départ est publié au *Journal officiel*. Il y a cependant des permutations, des sursis et des dispenses pour raison de santé. La durée du séjour réglementaire varie suivant les colonies.

Le régime des listes de tour de départ s'applique également aux adjudants-chefs. Pour les autres militaires non officiers, il existe des listes de tour de service colonial dans chaque corps. La durée du séjour est également fixée pour les militaires autres que les officiers.

Tous les militaires peuvent être autorisés à prolonger d'un an la durée de leur séjour réglementaire dans la colonie.

Il est à noter, enfin, que le régime du tour de service colonial ne s'applique pas aux officiers généraux ni aux fonctionnaires qui leur sont assimilés (2).

§ 260

Justice militaire. — L'organisation, la compétence et la procédure des tribunaux militaires, aux colonies, sont, en principe, les mêmes que dans la métropole. La loi du 9 mars 1928, portant révision du code de justice militaire pour l'armée de terre, régit en effet toute l'armée française, en quelque lieu qu'elle se trouve, comme tous les règlements militaires (3). Elle a été néanmoins étendue aux colonies par décret du 21 janvier 1931, qui détermine quelques différences nécessitées par les conditions locales. Cette application directe comporte toutefois deux réserves, qui ont été exprimées par la loi elle-même, et qui résultaient, par la force des choses, des conditions et de l'organisation spéciales des colonies.

La première de ces réserves a été faite par l'article 9, aux termes duquel un décret, rendu en conseil des ministres, doit inter-

(1) Conseil d'Etat 27 juillet 1877 (au recueil Lebon, p. 731) ; 26 janvier 1912 (*ibid.* p. 98). V. la note de M. Hauriou sur cet arrêt (S. 1913, 3, 17). — *Adde* Alibert « *Le contrôle juridictionnel de l'administration* », p. 297.

(2) V. sur tous ces points, le décret du 23 octobre 1919, précité. — *Adde* Décrets des 24 mai 1921 (R. 1921, 1, 911), 1er juin 1923 (R. 1924, 1, 1), 9 mai 1924 (R. 1925, 1, 319).

(3) R. 1931, 1, 144. — Sans attendre aucun règlement d'application, la loi du 9 mars 1928 a été promulguée, dès 1928, en Afrique occidentale et en Indo-Chine ; en 1929, en Afrique équatoriale, au Togo, à la Guyane, à Madagascar, en Nouvelle-Calédonie et en Océanie. — Les tribunaux militaires permanents institués par la loi du 9 mars 1928 succèdent aux conseils de guerre (V. D. 23 octobre 1903, R. 1904, 1, 52) sur le service de la justice militaire dans les troupes coloniales. — V. également les décrets des 29 décembre 1916 (R. 1917, 1, 14) et 15 février 1917 (R. 1917, 1, 213), sur les conseils de révision institués pour connaître des recours formés contre les jugements des conseils de guerre des troupes

venir pour fixer le nombre et le siège des tribunaux militaires permanents établis aux colonies et déterminer, aussi bien dans les colonies que dans la métropole, les autorités militaires auxquelles sont dévolus les pouvoirs attribués par la loi au général commandant la circonscription territoriale, ainsi que le ressort de chaque tribunal militaire permanent.

Ce décret a été rendu le 16 octobre 1928 (2). Il statue à la fois pour les colonies et pour l'Afrique du Nord. En ce qui concerne les colonies, il déclare supprimés les conseils de guerre existants, et il établit six tribunaux militaires, siégeant à Dakar, pour l'Afrique occidentale française et le Togo ; à Brazzaville, pour l'Afrique équatoriale française et le Cameroun ; à Tananarive, pour l'Afrique orientale française, ; à Saigon, pour la Cochinchine, le Cambodge, le Laos-Sud, l'Annam-Sud, les Etablissements français dans l'Inde ; à Hanoï, pour le Tonkin, le Laos-Nord, le Nord et centre Annam, le Territoire de Quang-tchéou-Wan; à Fort-de-France, pour les Antilles et le Pacifique. Le tribunal militaire de Rouen est compétent pour Saint-Pierre-et-Miquelon ; la Côte des Somalis est placée dans le ressort du tribunal de Marseille. — Les pouvoirs attribués aux généraux commandant les circonscriptions territoriales sont dévolus aux commandants supérieurs des troupes et au commandant du groupement de Cochinchine-Cambodge.

Un autre décret, du 30 janvier 1929 (3) a déterminé le nombre, le siège et le ressort des tribunaux militaires de cassation permanents établis en temps de guerre ; ces tribunaux sont institués à Dakar pour l'Afrique occidentale et équatoriale ; à Tananarive pour l'Afrique orientale ; à Hanoï pour l'Indo-Chine. Le groupe des Antilles et celui du Pacifique relèvent du tribunal militaire de cassation de Paris.

L'article 259 de la loi du 9 mars 1928 fait une autre réserve d'une portée beaucoup plus large, en décidant que « des décrets portant règlement d'administration publique seront rendus dans les six mois qui suivent la promulgation de la présente loi, et détermineront... les conditions d'application de la loi à l'Algérie, aux colonies et aux pays de protectorat pourvus d'une organisation régulière de la justice criminelle ».

Le décret ainsi annoncé pour les colonies a été rendu le 21 janvier 1931 (4). Il déclare la loi du 9 mars 1928 applicable aux colonies, pays de protectorat et territoires à mandat, et déter-

---

coloniales. Les membres des conseils de guerre et des conseils de révision coloniaux étaient tous désignés par le gouverneur ou le gouverneur général. D'autre part, à la différence de ceux de la métropole, les conseils de révision des troupes coloniales fonctionnaient en temps de paix comme en temps de guerre, l'art. 44 de la loi de finances du 17 avril 1906 qui avait donné compétence en temps de paix à la Cour de cassation n'étant applicable qu'aux conseils siégeant dans la métropole, en Algérie et an Tunisie (Crim. irrecev. 26 mai 1906, R. 1907, 3, 39 ; — 29 novembre 1908, R. 1910, 3, 32 ; 9 décembre 1915, R. 1917, 3, 89).

(2) R. 1929, 1, 123.

(3) R. 1929, 1, 495.

(4) R. 1931, 1, 144.

mine en détail, en tenant compte des conditions particulières des colonies, la composition et la présidence des tribunaux militaires, l'exercice des fonctions de commissaire du gouvernement ou de juge d'instruction, le service des greffes, les fonctions d'huissier, l'attribution du droit de former opposition aux ordonnances du juge d'instruction et celle du droit d'ordonner la libération conditionnelle. Les dispositions de la loi relatives à l'assistance d'un conseil au cours de l'instruction ne seront appliquées que dans les colonies où cette assistance est prévue et réglementée devant les tribunaux ordinaires français. — Le décret contient enfin des dispositions particulières aux militaires indigènes, qui sont déférés aux tribunaux ordinaires français pour les infractions ne relevant pas de la justice militaire, et, dans tous les cas, aux tribunaux indigènes, quand ils ont comme co-auteurs ou complices des indigènes non militaires et non justiciables des tribunaux français.

La loi du 9 mars 1928 n'a point modifié le principe qui rend les tribunaux militaires compétents à l'égard des personnes qui ont la qualité de militaires (1). Ils sont incompétents à l'égard des autres personnes ; principe qui s'applique aux colonies comme en France. En cas de complicité avec des non militaires, tous les accusés doivent être renvoyés devant les tribunaux répressifs ordinaires (2).

Mais, avec la déclaration de l'état de siège, la compétence des tribunaux militaires s'étend aux colonies dans les mêmes conditions que dans la métropole (3).

Les jugements des tribunaux militaires peuvent faire l'objet de pourvois devant la Cour de cassation (4). Toutefois, en temps de guerre, la compétence de la Cour de cassation fait place à celle de tribunaux militaires de cassation permanents. Le nombre, le siège et le ressort de ces tribunaux de cassation sont fixés par décret (5). Chacun d'eux comprend, comme dans la métropole, trois magistrats et deux officiers supérieurs (6).

SECTION IV.

Gendarmerie coloniale et gardes indigènes.

§ 261

Gendarmerie coloniale. — La gendarmerie coloniale, qui a

(1) Crim. règl. 30 décembre 1897 (R. 1898, 3, 19) (au sujet des infirmiers coloniaux).

(2) Art. 6 de la loi du 9 mars 1928. — Crim. règl. 7 octobre 1908 (R. 1910, 3, 30). — Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), 16 juin 1909 (R. 1910, 3, 40). — Crim. règl. et cass. 2 avril 1909, deux arrêts (R. 1909, 3, 132).

(3) Art. 163 et 164 du décret du 9 mars 1928. — Crim. rej. 26 octobre 1917 (R. 1918, 3, 33). — V. Joseph Berthélemy, *Le droit public en temps de guerre.*

(4) Loi du 9 mars 1928, art. 100.

(5) V. plus haut, p. 595.

(6) Loi du 9 mars 1928, art. 125.

existé de tout temps, a reçu une première organisation par ordonnance du 17 août 1835, complétée par plusieurs ordonnances ou décrets spéciaux aux diverses colonies.

Le décret du 1er mars 1854 a fait de la gendarmerie un corps unique, « réparti par brigades sur tout le territoire de la France, de l'Algérie et des colonies ». Actuellement encore, le service de la gendarmerie aux colonies « est assuré par des militaires de la gendarmerie métropolitaine mis à la disposition du ministre des colonies par le ministre de la guerre » (1). Aussi sont-ils, en principe, soumis aux règlements métropolitains. Le décret du 20 mai 1903, sur l'organisation et le service de la gendarmerie, contient un petit nombre d'articles concernant le service en Algérie et aux colonies (2). Il pose en principe que le service des officiers de gendarmerie, comme officiers de police judiciaire, est, dans les colonies, du ressort du ministre des colonies, ainsi que la poursuite des forçats et transportés de toutes catégories, évadés des colonies pénitentiaires, l'escorte des condamnés transférés dans ces établissements et la police à y exercer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, et que les compagnies ou détachements de gendarmerie coloniale ressortissent au département des colonies pour l'administration, la comptabilité et la direction du service. Ce même décret prévoit que des indigènes à pied ou à cheval peuvent être attachés aux brigades à titre d'auxiliaires.

Le décret du 16 février 1923 (3), complété le 14 mai 1930 (4), réglant le service des militaires de la gendarmerie détachés aux colonies, n'a rien modifié à ces principes. Les articles 13 et 14 confirment les attributions du ministre des colonies, en laissant au ministre de la guerre tout ce qui concerne l'instruction, l'avancement et la discipline. La réglementation métropolitaine est applicable aux gendarmes des colonies, sauf dispositions contraires (5).

Un décret du 31 août 1927 (6) réglemente le service de la gendarmerie détachée aux colonies.

La gendarmerie existe dans toutes les colonies, sauf à Madagascar, où la compagnie créée par décret du 29 avril 1902 (7) a été supprimée par décret du 13 janvier 1904 (8). Elle a été organisée et réorganisée, dans chaque colonie, les effectifs en ont été augmentés ou diminués par un si grand nombre de décrets qu'il n'est pas possible d'en dresser la liste, qui n'offrirait d'ailleurs aucun intérêt. Il suffit de signaler qu'un détachement de gendarmerie a été créé, assez récemment, dans plusieurs colonies qui en manquaient : à la Côte des Somalis, par décret du 11 mai

(1) Art. 50 de la loi du 28 mars 1828 sur la constitution des cadres et effectifs de l'armée (R. 1928, 1, 408).
(2) R. 1903, 1, 401.
(3) R. 1923, 1, 276.
(4) R. 1930, 1, 338.
(5) Art. 38 du décret de 1923.
(6) R. 1928, 1, 127.
(7) R. 1902, 1, 220.
(8) R. 1904, 1, 103.

1919 (1) ; au Cameroun, par décret du 4 janvier 1920 (2) ; en Afrique équatoriale, par décret du 27 janvier 1929 (3).

Dans trois colonies : l'Afrique occidentale, l'Inde et l'Indo-Chine, un corps d'auxiliaires indigènes a été créé en exécution du décret du 20 mai 1903. Un premier décret du 5 mai 1904 (4) a créé au Sénégal un corps d'auxiliaires indigènes à pied, attachés à la gendarmerie de la colonie, corps refondu par décret du 11 août 1926 (5), accru d'auxiliaires à cheval, et attaché aux détachements de gendarmerie de toutes les colonies de l'Afrique occidentale. Dans les Etablissements de l'Inde, le très ancien corps des cipayes, supprimé par décret du 17 mars 1907 (6) reconstitué l'année suivante comme gendarmerie indigène (7), a été rétabli en qualité de « détachement d'infanterie indigène » par décret du 17 août 1921 (8), puis par décret du 25 novembre 1927 (9). En Indochine, des auxiliaires indigènes à pied ont été pour la première fois attachés à la gendarmerie par décret du 11 mai 1903(10). Ce corps a été réorganisé par décret du 18 mars 1910 (11), prévoyant également des auxiliaires à cheval. Enfin une « garde urbaine » a été créée dans les villes importantes par arrêté du gouverneur général du 4 avril 1919 (12).

A Madagascar, où le décret précité du 13 janvier 1904, supprimant la compagnie de gendarmerie, avait jugé les forces locales suffisantes pour assurer le service et la sécurité, le personnel de la police administrative et judiciaire a été organisé par arrêtés locaux. Un arrêté du gouverneur général du 23 novembre 1906(13), abrogeant tous les textes antérieurs, a été remplacé par un arrêté du 13 juillet 1909(14), puis par deux arrêté des 14 et 24 octobre 1911(15), concernant le personnel européen et le personnel indigène,

(1) R. 1919, 1, 647.
(2) R. 1920, 1, 577.
(3) R. 1929, 1, 443.
(4) R. 1904, 1, 419.
(5) R. 1926, 1, 716.
(6) R. 1907, 1, 280. — La suppression du corps des cipayes avait donné lieu à diverses réclamations portant sur la liquidation de la pension accordée aux militaires licenciés. Elles ont été rejetées par plusieurs arrêts du Conseil d'Etat (19 nov. 1909, R. 1910, 3, 1 ; 30 décembre 1910, R. 1912, 3, 137 ; 14 juin 1911 (R. 1912, 3, 138 et 139). Ces arrêts décident que la légalité du décret du 17 mars 1907 ne peut être contestée. Un arrêt du 20 juin 1913 (R. 1913, 1, 194) en décide de même en ce qui concerne un arrêté du gouverneur du 17 mars 1907 (R. 1907, 1, 280), qui, en exécution de ce décret, avait organisé provisoirement une garde civile indigène. Un seul des réclamants avait pris des conclusions tendant à ue indemnité pour rupture du contrat d'engement qui les liait à l'Etat : mais comme ces conclusions étaient irrecevables pour être présentées pour la première fois devant le Conseil d'Etat, elles n'ont pas été examinées au fond.
(7) Décret du 22 mai 1908 (R. 1908, 1, 548).
(8) R. 1922, 1, 45.
(9) R. 1928, 1, 95.
(10) R. 1903, 1, 303.
(11) R. 1910, 1, 298. — Modifié les 29 août 1917 (R. 1918, 1, 567), 28 avril 1919 (R. 1919, 1, 649), 25 août 1923 (R. 1923, 1, 810), 31 août 1928 (R. 1929, 1, 67).
(12) R. 1920, 1, 1004.
(13) R. 1908, 1, 38.
(14) R. 1910, 1, 727.
(15) R. 1912, 1, 628 et 670.

plusieurs fois modifiés l'un et l'autre, le second refondu par arrêté du 5 avril 1921 (1). Un arrêté du 11 juillet 1928 (2) a organisé une police régionale mobile.

§ 262

Gardes indigènes. — L'article 19 de la loi du 7 juillet 1900 prévoit l'institution de milices indigènes, organisées par décrets et soldées par les budgets locaux. Ces troupes ne peuvent être utilisées par les gouverneurs en dehors des opérations de police intérieure. En cas d'opérations militaires, elles passent sous le commandement de l'autorité militaire. L'article précité renvoie à ce sujet au principe exprimé alors à l'article 8 de la loi du 15 juillet 1889, et résultant aujourd'hui de l'article 8 de la loi du 31 mars 1928.

L'organisation prévue par la loi du 7 juillet 1900 n'a été réalisée que dans deux colonies : l'Indo-Chine et Madagascar.

En Indo-Chine, où, dès avant la loi de 1900, un décret du 9 janvier 1895 avait créé une garde indigène de l'Annam et du Tonkin, alors que, dans les autres pays de l'Union, des forces de police étaient instituées par le gouverneur général, un décret du 31 décembre 1904 (3) a organisé, pour toute l'Indo-Chine, une garde indigène, composée d'un personnel européen (inspecteurs et gardes principaux) et d'un personnel indigène (adjudants, sergents, caporaux et gardes). Ce décret a été remplacé par celui du 30 juin 1915 (4), qui distingue la garde indigène des pays de protectorat, relevant des chefs d'administration locale, et la garde civile indigène de Cochinchine (5). Le rôle de la garde indigène consiste essentiellement à assurer la police intérieure, les escortes et convois, la garde des bâtiments administratifs, la garde des prisonniers, la police des voies de communication. La garde indigène est mise, en tout ou partie, à la disposition de l'autorité militaire en cas de guerre, d'état de siège ou de mouvements insurrectionnels. Lorsqu'elle est appelée à prendre part à des opérations de police dont le but dépasse la répression d'actes de brigandage isolés, elle ne peut être employée seule, et il doit être fait appel aux troupes régulières par voie de réquisition.

Le gouverneur général est chargé de prendre toutes les dispotions relatives à l'organisation de la garde indigène, à l'administration et à l'exécution du service, non réglées par le décret. Il

(1) R. 1922, 1, 918.
(2) R. 1929, 1, 589.
(3) R. 1905, 1, 132.
(4) R. 1916, 1, 98. — Modifié le 16 novembre 1921 (R. 1922, 1, 264).
(5) Le décret prévoit en outre des corps de linh-co, linh-chau ou linh-giang, mis à la disposition des autorités locales indigènes dans certains pays de l'Indo-Chine, et les auxiliaires indigènes de la gendarmerie dont il a été question plus haut. Il prévoit aussi le recours à des « partisans », habitants armés par l'administration pour assurer la police intérieure de leur commune ou de leur arrondissement.

a usé de ce droit en prenant les arrêtés du 3 septembre 1915 (1). Le personnel français a été organisé par arrêté du 20 juin 1921 (2).

La garde civile indigène de Cochinchine a fait l'objet d'un arrêté organique du 15 mai 1917 (3).

Un arrêté du 24 août 1918 (4) a approuvé et rendu exécutoire une ordonnance de l'empereur d'Annam réprimant les infractions commises par les membres de la garde indigène.

Trois arrêtés des 9 avril, 27 mai et 19 juillet 1927 (5) ont réglé les détails de la participation de la garde indigène aux manœuvres des troupes régulières.

Les inspecteurs européens de la garde indigène sont des fonctionnaires civils qui n'ont pas l'état d'officier (6).

A Madagascar, une garde indigène, organisée par décret du 11 juillet 1896, avait été remplacée par des milices régionales, constituées par décrets des 16 avril 1902 et 23 juillet 1903 (7). Mais la garde indigène n'a pas tardé à être reconstituée. Elle a été organisée successivement par décrets des 8 juillet 1906 (8), 12 juillet 1919 (9) et 7 janvier 1927 (10). Les détails d'application de ce dernier décret ont été réglés par arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1927 (11).

A la Côte des Somalis, où la garde indigène avait d'abord été organisée par arrêtés du gouverneur des 18 juin 1919 (12) et 25 avril 1922 (13), un décret du 16 août 1922 (14) a réglementé la matière. Par application de ce décret, un arrêté du gouverneur du 14 septembre 1922 (15) a organisé le cadre européen.

Aucun décret n'a été rendu pour les autres colonies. Mais, si la loi du 7 juillet 1900 prévoit des décrets d'organisation, elle n'interdit pas aux chefs des colonies d'instituer par voie d'arrêtés des milices locales, en vertu de leurs pouvoirs généraux d'organisation des services, pourvu que les conditions d'organisation de ces milices restent conformes aux principes généraux concernant l'institution et l'emploi de la force armée.

---

(1) R. 1916, 1, 487 et 492.

(2) R. 1922, 1, 624. — Modifié les 19 novembre 1921 (R. 1922, 1, 624), 5 avril 1926 (R. 1927, 1, 627), 1er janvier et 30 avril 1927 (R. 1928, 1, 287).

(3) R. 1919, 1, 82. — Légèrement modifié par arrêté du 31 décembre 1923 (R. 1925, 1, 523).

(4) R. 1919, 1, 400.

(5) R. 1928, 1, 295, 298 et 311.

(6) Conseil d'Etat, 1er août 1913 (R. 1913, 3, 278).

(7) R. 1902, 1, 220 et 1904, 1, 34. — Les personnels européen et indigène avaient été organisés par arrêté du gouverneur général du 20 décembre 1903 (R. 1904, 1, 254), souvent modifié ou refondu depuis.

(8) R. 1907, 1, 81.

(9) R. 1920, 1, 112.

(10) R. 1927, 1, 225.— Ce dernier décret supprime par voie d'extinction le personnel européen L'encadrement de la garde indigène est assuré par des gradés indigènes.

(11) R. 1928, 1, 562.

(12) R. 1921, 1, 526.

(13) R. 1924, 1, 587.

(14) R. 1923, 1, 39.

(15) R. 1924, 1, 587.

C'est ainsi qu'en Afrique occidentale (1) la garde indigène a été organisée, dans chaque colonie, sous le nom de «gardes de cercles », conformément aux prescriptions d'un arrêté du gouverneur général du 27 juin 1911 (2). Des arrêtés ont été pris à cet effet par les lieutenants-gouverneurs au Sénégal, le 6 juillet 1911 (3) et le 6 octobre 1918 (4), au Soudan le 10 janvier 1917 (5), en Guinée les 16 avril 1910, 29 novembre 1911 (6), 19 août 1922 (7), 17 mai 1923 (8), à la Côte d'Ivoire le 11 octobre 1910 (9), au Dahomey le 3 mai 1912 (10), au Niger le 3 février 1913 (11), à la Haute-Volta le 18 octobre 1922 (12), en Mauritanie par le gouverneur général le 10 décembre 1913 (13). Au Togo, des arrêtés du commissaire de la République du 31 mai 1922, puis du 1er août 1927 (14), ont institué des gardes de cercles semblables à ceux des colonies de l'Afrique occidentale.

Diverses autres forces armées ont aussi été constituées sous des dénominations diverses, telles que les gardes-frontières, au Togo (15), les goums, dans la Haute-Volta (16), la garde méhariste en Mauritanie (17).

En Afrique équatoriale, une « garde régionale » a été instituée par arrêté du gouverneur général du 16 juillet 1909 (18).

Au Cameroun, un arrêté du commissaire de la République du 17 septembre 1919 (19) a aussi créé une garde régionale, réorganisée par un nouvel arrêté du 20 janvier 1926 (20) sous le nom de garde indigène.

SECTION V.

Condition des militaires appartenant à l'armée coloniale.

§ 263

Législation. — Statut. — Le principe qui se dégage de la

(1) V. Pasquier : L'organisation des troupes indigènes en Afrique occidentale.
(2) R. 1912, 1, 846. — Cet arrêté a remplacé un précédent arrêté du 12 mai 1911 (R. 1912, 1, 835), qui n'a vécu qu'un mois.
(3) R. 1912, 1, 850.
(4) R. 1920, 1, 792.
(5) R. 1918, 1, 360.
(6) R. 1913, 1, 917.
(7) R. 1925, 1, 232.
(8) R. 1925, 1, 233.
(9) R. 1911, 1, 726.
(10) R. 1914, 1, 169.
(11) R. 1914, 1, 603.
(12) R. 1923, 1, 445.
(13) R. 1914, 1, 793.
(14) Arrêté du 25 août 1923 (R. 1925, 1, 267).
(15) R. 1928, 1, 648.
(16) Arrêté du 18 octobre 1922 (R. 1923, 1, 445).
(17) Arrêté du gouverneur général du 17 juillet 1911 (R. 1912, 1, 862).
(18) R. 1910, 1, 833. — Plusieurs fois modifié depuis.
(19) R. 1922, 1, 401.
(20) R. 1927, 1, 309.

jurisprudence est que la législation spéciale aux militaires et aux marins les suit partout où ils résident, que ce soit dans le colonies ou à l'étranger.

Cette législation spéciale échappe donc à la règle fondamentale de la législation coloniale, qui veut que soient seuls applicables aux colonies, les lois et décrets qui y ont été déclarés applicables par le Parlement ou le chef de l'Etat, et qui y ont été, en outre, promulgués par arrêtés du gouverneur général ou du gouverneur, suivant les cas.

Les textes spéciaux constitutifs du statut des militaires et des marins, au contraire, n'ont besoin, ni de déclaration d'applicabilité ni de promulgation émanant de l'autorité locale ; leur domaine d'application n'est pas limité dans l'espace ; ils sont faits pour régir un certain nombre de personnes dont ils constituent le statut, destiné à les suivre partout (1). Le Conseil d'Etat a décidé, en ce sens, que la législation militaire suit les troupes coloniales partout où elles vont pour tout ce qui concerne l'organisation intérieure, administrative et financière (2).

On peut rattacher au même principe, en ce qui concerne les militaires, la jurisprudence qui déclare applicable dans les colonies, même à défaut de toute déclaration d'applicabilité, l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, qui prescrit qu'avant toute mesure prise à l'encontre d'un agent public, civil ou militaire, cet agent peut prétendre à la communication de son dossier (3).

Les militaires sont donc régis, en ce qui regarde leur statut, par leur législation métropolitaine spéciale et par les règles édictées pour les troupes coloniales. Les officiers bénéficient de la loi du 19 mai 1834 sur l'état d'officier et de toutes les garanties légales et règlementaires (4).

---

(1) V. Chapitre III, § 107.

(2) Conseil d'Etat, 26 mars 1915 (R. 1917, 3, 3,). — Il s'agissait, dans l'espèce, de l'application à un militaire débiteur de l'Etat des règles prescrites pour le recouvrement par l'article 54 de la loi du 13 avril 1898, dans une colonie où cette loi n'avait pas été déclarée applicable ni promulguée. — *Adde*, sur la législation spéciale aux inscrits maritimes, Avis du comité consultatif du contentieux administratif de l'Indo-Chine, 22 mai 1903 (R. 1904, 1, 117).

(3) Conseil d'Etat, 8 avril 1911 (R. 1911, 3, 187). Cet arrêt est relatif à un fonctionnaire civil ; mais le commissaire du gouvernement, M. Pichat, a déclaré dans ses conclusions (recueil Lebon 1911, p. 456) : « Il est impossible de supposer qu'il (le législateur) ait, par exemple, refusé aux officiers de l'armée coloniale en garnison aux colonies un droit qu'il donnait à leurs camarades en garnison en France ». — Le Conseil d'Etat fonde cette solution sur la généralité des termes de l'article 65 et l'intention présumée du législateur d'en étendre la portée aux colonies (V. P. Dareste, « *L'application et la promulgation des lois aux colonies, à propos d'arrêts récents* », R. 1912, 2, 1). En ce qui concerne les militaires, qui sont des fonctionnaires publics métropolitains, n'appartenant à aucun cadre colonial, et qui sont régis par un statut qui doit les suivre partout, la solution donnée par la jurisprudence s'expliquerait par le seul fait que l'article 65 en question fait partie de leur statut. L'article 65 de la loi du 22 avril 1905 s'applique donc au même titre que l'article 54 de la loi du 13 avril 1898, qui a donné lieu à l'arrêt cité ci-dessus du 26 mars 1915.

(4) Comme tous les agents publics, les militaires ne peuvent invoquer de droits contre les décisions générales contenant réglementation nouvelle (Conseil d'Etat,

Il existait cependant depuis assez longtemps, au Sénégal, un cadre d'officiers indigènes (1) qui n'avaient pas l'état d'officier prévu par la loi du 19 mai 1843 (2). Un décret du 29 novembre 1926 a déterminé d'une façon générale, le statut des officiers indigènes coloniaux (3). — Ils ne peuvent, en principe, être nommés qu'au grade de sous-lieutenant et de lieutenant. Celui de capitaine ne peut leur être conféré que dans des circonstances exceptionnelles.

§ 264

Solde et indemnités. — Comme toutes les dépenses militaires, les soldes sont à la charge de l'Etat, en vertu de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900. Mais elles sont imputées sur le budget du département de la guerre ou du département des colonies, suivant que les troupes sont stationnées dans la métropole ou dans les colonies (4).

Les soldes imputables sur le budget du département de la guerre sont les mêmes que celles de l'armée métropolitaine (5). Celles qui sont imputées sur le budget du département des colonies, sont régies par des textes spéciaux (6).

Diverses indemnités sont allouées, en sus de la solde, aux militaires des troupes coloniales. L'indemnité de départ colonial a le caractère d'une indemnité fixe de déplacement, indépendante de la durée du séjour dans la colonie (7). Le décret sur la solde prévoit en outre, une indemnité de résidence, qui est une indemnité complémentaire de la solde (8).

Au cas de déplacement, les militaires ont droit à une indemnité de route (9). On trouve encore la gratification d'entrée en

---

10 mai 1918, R. 1920, 3, 118). Mais ils peuvent agir en annulation contre les décisions qui portent atteinte à ce statut tel qu'il résulte de la réglementation en vigueur (Conseil d'Etat, 30 juin 1911, R. 1912, 3, 169).

(1) Créé par décret du 8 février 1862.

(2) D. 5 juin 1889.

(3) R. 1928, 1, 1. — Modifié le 9 janvier 1928 (R. 1928, 1, 140).

(4) Loi du 7 juillet 1900 (R. 1900, 1, 191), art. 2.

(5) D. 26 mai 1904, sur la solde et les revues des troupes coloniales stationnées dans la métropole.

(6) D. 29 décembre 1903 (R. 1904, 1, 133), modifié notamment les 27 janvier 1926 (R. 1926, 1, 269), 15 mai 1926 (R. 1926, 1, 486), 14 septembre 1927 (R. 1927, 1, 745), 23 septembre 1927 (R. 1927, 1, 750), 7 et 13 octobre 1927 (R. 1928, 1, 9), 31 octobre 1927 (R. 1928, 1, 81) ,15 avril 1928 (R. 1928, 1, 416), 29 avril 1928 (R. 1928, 1, 421), 28 septembre 1928 (R. 1929, 1, 40), 19 avril 1929 (R. 1929, 1, 413), 4 juillet 1929 (R. 1929, 1, 419), 25 septembre 1929 (R. 1930, 1, 17), 30 septembre 1929 (R. 1930, 1, 19). — D. 28 janvier 1908 (R. 1908, 1, 117). — D. 27 mai 1926 (R. 1926, 1, 487). — *Adde* Loi du 2 juin 1915 (R. 1915, 1, 381), sur le cumul des soldes militaires et des traitements civils.

(7) Conseil d'Etat, 22 avril 1921 (R. 1923, 3, 105).

(8) D. 29 déc. 1903, précité. — Conseil d'Etat, 26 mars 1915 (R. 1915, 3, 95).

(9) Cette indemnité était autrefois régie, comme celle des fonctionnaires civils, par le décret du 3 juillet 1897 (Conseil d'Etat, 10 mars 1911, R. 1912, 3, 33 ; 12 mai 1911, R. 1912, 3, 65). — Elle est aujourd'hui régie par un texte spécial, les décrets des 8 septembre 1910 et 7 décembre 1922 (R. 1921, 1, 507) et 5 octobre 1922 (R. 1923, 1, 120). — Pour les militaires isolés, v. le décret du 5 octobre 1922 (R. 1923, 1, 120).

campagne, qui est dûe à tout officier appelé à un emploi militaire, par ordre du ministre, dans un pays considéré comme en état de guerre (1).

Les officiers des troupes coloniales ont droit, d'autre part, au passage gratuit sur les bâtiments du commerce, quand ils se rendent par ordre de la métropole aux colonies ou réciproquement (2).

Nous avons dit plus haut que les militaires engagés et rengagés dans les troupes coloniales avaient droit à certains avantages pécuniaires spéciaux, tels que primes, hautes payes, pécule, qui sont déterminés par des textes particuliers (3).

C'est un texte spécial qui régit les soldes et indemnités des militaires indigènes (4). D'autres textes sont intervenus enfin au sujet de la solde des militaires du corps d'occupation de Chine (5).

§ 265

Pensions d'ancienneté. — Comme pour le statut et la solde, les militaires des troupes coloniales sont régis, en ce qui concerne les pensions, par la loi métropolitaine du 14 avril 1924, modifiée par les articles 62 à 69 de la loi de finances du 27 décembre 1927, 36 à 42 de la loi du 19 mars 1928, dont les articles 30 à 53 sont spéciaux aux pensions militaires, sans parler d'un grand nombre de dispositions communes. L'article 82 de cette loi la déclare applicable aux colonies : mais cette disposition était inutile pour les pensions militaires, l'armée coloniale étant tout entière soumise au régime métropolitain, comme il a été expliqué plus haut.

Il suffit donc ici de relever les particularités plus spécialement coloniales résultant, soit des textes de décrets, soit de la jurisprudence.

L'article 40 de la loi de finances du 31 décembre 1907 autorisait les officiers de l'armée coloniale à demander leur mise à la retraite pour ancienneté, après 20 ans de services et jusqu'à concurrence de 112, à la condition de compter au moins six années de séjour aux colonies. Par application de ce texte, et par arrêt du 18 mars 1910 (6), le Conseil d'Etat avait jugé que les services rendus en Algérie et en Tunisie ne pouvaient être considérés

(1) Conseil d'Etat, 26 janvier 1906 (R. 1906, 3, 46), 19 janvier 1906 (R. 1906, 3, 45), 25 novembre 1910 (R. 1911. 3, 38).

(2) Conseil d'Etat, 11 février 1898 (R. 1898, 3, 33).

(3) D. 28 mars 1919 (R. 1919, 1, 515) sur les primes et hautes payes des engagés et rengagés. — Décrets des 6 novembre 1919 (R. 1920, 1, 212), 2 octobre 1919 (R. 1920, 1, 177), sur les pécules. — D. 8 mars 1926 (R. 1926, 1, 282), sur les primes d'appel et d'engagement ; — D. 15 décembre 1926 (R. 1927, 1, 22), sur les primes d'engagement et de rengagement. — *Adde*, Conseil d'Etat, 7 mai 1909 (R. 1910, 3, 129) ; 14 novembre 1924 (R. 1927, 3, 1).

(4) D. 28 juillet 1921 (R. 1922, 1, 189). — Modifié notamment les 23 septembre 1927 (R. 1927, 1, 751), 19 octobre 1928 (R. 1929, 1, 125) et 22 octobre 1929 (R. 1930, 1, 371).

(5) D. 25 déc. 1919 (R. 1920, 1, 239), étendant aux corps d'occupation de Chine les modifications intervenues au sujet des soldes des troupes servant aux colonies. — *Adde*, Conseil d'Etat, 12 mars 1924 (R. 1925, 3, 17).

(6) R. 1911, 3, 90.

comme rendus aux colonies au sens du décret. L'article 30 § 2 de la loi du 14 avril 1924 a fait disparaître cette distinction, en exigeant seulement six ans de services accomplis hors d'Europe. Ce même article exige, pour cette retraite anticipée, non plus 20 ans de services, mais 25, et ne contient aucune limitation de nombre.

Les officiers coloniaux qui ont atteint les 25 ans de services précités, dont 6 hors d'Europe, peuvent d'ailleurs être mis à la retraite d'office, comme tous les officiers de l'armée autres que les officiers généraux (1).

L'article 36 de la loi du 14 avril 1924, comme les lois antérieures, accorde aux militaires de tous grades des bénéfices de campagne. Est compté, notamment, pour la totalité en sus ou moitié en sus de la durée effective, selon le degré d'insalubrité ou les conditions d'insécurité du territoire envisagé, lesquels seront déterminés par un règlement d'administration publique, le service accompli, soit à terre, soit à bord des bâtiments de l'Etat ou des bâtiments de commerce au compte de l'Etat, en Algérie, dans les colonies, pays de protectorat et territoires à mandat pour les militaires et marins envoyés de la métropole, d'Algérie ou d'une autre colonie ou pays de protectorat. Sont considérés, à cet égard, comme envoyés d'Europe les militaires et marins français originaires d'Europe ou nés dans une colonie, pays de protectorat ou territoires à mandat, de père et mère tous deux européens, de passage dans ces régions et n'y étant pas définitivement fixés.

Il a été jugé par le Conseil d'Etat que le bénéfice de campagne n'est pas attaché aux services rendus au titre civil, et non au titre militaire, par un officier de l'armée territoriale ayant fait partie d'une mission (2).

L'article 31 de la loi du 26 décembre 1890, modifié par la loi du 31 décembre 1897, qui interdisait le cumul d'une pension militaire avec un traitement civil payé par l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics, au delà d'un total de 6000 fr. ou du montant de la dernière solde d'activité, n'était pas applicable au cas d'un taitement payé par un ecolonie, ainsi que l'avait reconnu le Conseil d'Etat par arrêt du 11 juillet 1902 (3). L'article 59 de la loi du 14 avril 1924 a assimilé, à cet égard, les colonies aux départements et aux communes, et fixé le maximum à 18.000 fr., porté depuis à 30.000 fr. par l'article 66 de la loi du 27 décembre 1927. L'article 62 permet également le cumul de plusieurs pensions, dont l'une payée par une colonie ou pays de protectorat, jusqu'à concurrence de la même somme de 18.000 fr. (aujourd'hui 30.000 fr.). Cette interdiction de cumul ne s'applique pas à la solde de réserve (4).

(1) Conseil d'Etat, 25, février 1910 (R. 1911, 3, 90) ; 15 novembre 1912 (1913, 3, 35).
(2) Conseil d'Etat, 11 novembre 1914 (R. 1905, 1, 1).
(3) R. 1902, 1, 131.
(4) Conseil d'Etat, 7 juillet 1926 (R. 1927, 3, 22).

L'article 94 de la loi du 14 avril 1924 permet la révision des pensions civiles et militaires, d'après le décompte des services établi lors de la liquidation initiale, et sur la base des traitements et soldes afférents, au jour de la promulgation de la loi, aux grades et emplois occupés pendant les trois dernières années de la carrière. Cette disposition avait donné lieu à une difficulté d'interprétation en ce qui concerne l'armée coloniale (1), qui ne se présente plus depuis les décrets du 22 janvier 1926 (2), modifiant la solde et les indemnités des militaires des troupes coloniales, et les articles 68 et 69 de la loi de finances du 27 décembre 1927.

Le régime des pensions militaires d'ancienneté s'applique à tous ceux qui ont le statut de militaires, notamment aux inspecteurs des colonies, aux surveillants pénitentiaires coloniaux (3) et au personnel du corps de santé des troupes coloniales (4).

Militaires indigènes. — L'article 20 de la loi du 7 juillet 1900 porte qu' « il sera statué par décret en forme de règlement d'administration publique sur les conditions d'obtention des pensions pour les militaires indigènes des troupes coloniales, sur le tarif de ces pensions et sur leur imputation ».

En exécution de cette disposition, un premier décret en Conseil d'Etat a été rendu le 25 septembre 1905 (5) pour l'Afrique occidentale et équatoriale, l'Indo-Chine et Madagascar. Un décret du 30 août 1917 (6) a réglementé les pensions des militaires indigènes de la Côte des Somalis, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Océanie. Deux décrets du 9 août 1918 (7) en ont fait autant pour les indiens non renonçants, leurs veuves et orphelins.

La révision de ce texte a été rendue nécessaire par les articles 42 et 52 de la loi du 14 avril 1924, qui disposent, tant pour les militaires indigènes recrutés par voie d'engagement ou d'appel, que pour leurs ayants-droit, que les droits à pension d'ancienneté ou à pension proportionnelle leur sont acquis dans les mêmes conditions que pour les militaires français. Il est renvoyé à des règlements d'administration publique pour déterminer, d'après les conditions de la vie locale, le taux et les règles d'allocation de ces pensions pour les militaires non officiers, ainsi que les droits de leurs ayants-cause. Ces règlements ont fait l'objet, d'abord de deux décrets du 10 décembre 1925 (8), relatifs, l'un aux militaires de l'armée de terre, l'autre aux marins, ensuite de deux

(1) Conseil d'Etat, 6 août 1926 (R. 1929, 1, 135).
(2) R. 1926, 1, 268.
(3) Loi du 14 avril 1924, art. 53. — Conseil d'Etat, 26 janvier 1927 (R. 1929, 3, 137).
(4) Conseil d'Etat, 6 mars 1903 (R. 1903, 3, 98) ; 7 août 1903 (R. 1904, 3, 15). — Même décision pour les officiers de l'ancien commissariat des colonies (Conseil d'Etat, 24 nov. 1905, R. 1906, 3, 41).
(5) R. 1905, 1, 476. — Modifié le 17 mai 1917 (R. 1917, 1, 456). — V. aussi le décret du 19 août 1921 (R. 1922, 1, 26), accordant des majorations.
(6) R. 1917, 1, 731.
(7) R. 1918, 1, 557.
(8) R. 1926, 1, 252 et 256.

autres décrets du 31 janvier 1929 (1), rendus nécessaires, d'une part, par la modification des conditions économiques et du coût de la vie, d'autre part, par les modifications introduites dans la loi des pensions du 14 avril 1924 par les lois de finances des 27 décembre 1927 et 19 mars 1928.

Les gardes indigènes et les milices ne participent pas au régime des pensions militaires. C'est ce qui résulte, pour l'Indo-Chine, de la disposition expresse des articles 28 et 31 du décret du 31 décembre 1904 (2), relatifs, l'un au personnel européen, l'autre au personnel indigène. En ce qui concerne le personnel européen, toutefois, les agents en service au moment de la promulgation du décret de 1904 sont restés soumis, bien que n'ayant pas l'état d'officier, au régime des pensions militaires (3). A Madagascar, dès l'origine, la garde indigène a constitué un service purement civil, dont le personnel tant indigène qu'européen n'avait droit qu'à une pension civile sur les caisses locales de retraites (4). Mais la loi du 1er octobre 1924 (5) a soumis le personnel européen au régime des pensions militaires : disposition qui sera bientôt sans objet, le personnel étant aujourd'hui supprimé par voie d'extinction (6).

Il en est autrement du corps des cipayes de l'Inde. Avant la dissolution de ce corps par le décret du 17 mars 1907 (7), il faisait partie des troupes de la marine, en vertu des décrets qui l'avaient constitué (8), et les militaires qui le composaient avaient droit au régime de pensions de la loi du 18 avril 1831 (9). Le décret du 17 août 1921, qui a rétabli le corps, les soumet, par son article 7, au régime des pensions d'ancienneté et proportionnelles institué pour les militaires malgaches par le décret du 25 septembre 1905. Le décret du 4 décembre 1930(10), de même, les soumet au régime des pensions d'ancienneté ou proportionnelles résultant, pour les militaires indigènes coloniaux, du décret du 31 janvier 1929 précité.

---

(1) R. 1929, 1, 295 et 296. — Ces décrets tiennent compte, notamment, des mariages mulsumans polygames.

(2) R. 1905, 1, 131.

(3) Conseil d'Etat, 7 août 1903 (R. 1904, 3, 25) ; 25 juin 1909 (R. 1909, 3, 177) ; 30 juillet 1909 (R. 1910, 3, 164) ; même date (R. 1910, 3, 165) ; 1er août 1913 (R. 1916, 3, 278) ; 19 juin 1918 (R. 1920, 1, 221) ; 2 février 1927 (R. 1929, 1, 140).

(4) Art. 28 et 31 du décret du 8 juillet 1906 (R. 1907, 1, 81) ; art. 28 et 29 du décret du 12 juillet 1919 (R. 1920, 1, 112). — V. Conseil d'Etat, 30 mars 1906 (R. 1906, 3, 113) ; 21 février 1917 (R. 1917, 3, 119) ; 18 novembre 1925 (R. 1926, 3, 57) ; 3 août 1927 (R. 1927, 3, 156).

(5) R. 1915, 1, 272.

(6) Art. 14 du décret du 7 janvier 1927. — L'article 77 de la loi du 14 avril 1924 a maintenu le bénéfice de l'ancienne législation aux agents en fonction lorsqu'elle leur est favorable.

(7) V. plus haut p. 598.

(8) Décrets des 27 mars 1880, 24 octobre 1889 et 25 mars 1899.

(9) Conseil d'Etat, 13 mars 1903 (R. 1903, 3, 66).

(10) R. 1931, 1, 179.

§ 266

Pensions d'invalidité. — Les pensions d'invalidité des militaires des troupes coloniales sont régies, comme celles des militaires des troupes métropolitaines, par la loi du 31 mars 1919 (1), expressément maintenue en vigueur par l'article 47 de la loi du 14 avril 1924 (2).

Les articles 47 § 4 et 77 de la loi du 31 mars 1919 renvoient à des règlements d'administration publique la détermination des conditions d'application de cette loi, et de la composition, les attributions et le ressort des juridictions appelées à se prononcer sur les contestations relatives aux pensions d'invalidité. En exécution de cette disposition, un décret en Conseil d'Etat du 2 octobre 1919 (3) a réglementé, pour les colonies et pays de protectorat, tout ce qui concerne l'instruction des demandes, les droits des veuves et ascendants, et les voies de recours.

L'article 74 § 8 de la loi du 31 mars 1919 renvoyait également à un règlement d'administration publique pour l'application de cette loi aux militaires et marins indigènes. Un décret du 2 septembre 1920 (4) a rendu applicable aux militaires indigènes visés par les décrets des 25 septembre 1905, 30 août 1917 et 9 août 1918 (5) les dispositions des articles 1er à 11 de la loi du 31 mars 1919 (6), et de l'article 12 spécialement modifié en ce qui les concerne. Huit décrets de la même date (7) ont réglementé les allocations concédées aux veuves et enfants mineurs des militaires indigènes tués ou disparus à la Côte des Somalis, en Océanie, à la Nouvelle-Calédonie, dans les Etablissements de l'Inde, à Madagascar, en Afrique équatoriale, en Indo-Chine et en Afrique occidentale.

Les dispositions spéciales, concernant les officiers de carrière et les rengagés, contenues aux articles 59 et 60 de la loi du 31 mars 1919, 1er et 2 de la loi du 30 avril 1930, ont été étendus aux militaires indigènes de carrière par le décret du 28 février 1924 (8).

---

(1) V. Valentino, La loi sur les pensions militaires : les pensions d'invalidité. — Binet et Franceschi, Traité des pensions militaires, 1920. — Labau, Pensions militaires, doctrine et jurisprudence, 1925.

(2) Il résulte de ce texte que la loi du 31 mars 1919, malgré le libellé de son article 1er, n'est pas seulement une loi de circonstance, ayant pour objet de réparer les conséquences de la guerre de 1914-1918, mais une loi organique des pensions militaires d'invalidité.

(3) R. 1920, 1, 182.

(4) 1921, 1, 75.

(5) V. § 265, p. 606. — Les cipayes de l'Inde (indiens non renonçants) ont été assimilés à ces militaires par l'article 7 du décret du 4 décembre 1930 (R. 1931)

(6) A l'exception du 2e alinéa de l'art. 5 et du 1er alinéa de l'art. 9.

(7) R. 1921, 1, 57 à 72. — A la Côte des Somalis et en Afrique équatoriale, la pension est remplacée, pour les veuves, orphelins et ascendants, par une allocation en capital.

(8) R. 1924, 1, 184.

Le décret précité du 19 août 1921, sur les majorations des pensions des militaires indigènes, s'applique aussi bien aux pensions d'invalidité qu'aux pensions d'ancienneté.

En ce qui concerne les juridictions et la compétence, les articles 30 à 53 du décret du 2 octobre 1919 instituent dans toutes les colonies et pays de protectorat des tribunaux des pensions, et des cours coloniales des pensions, analogues aux tribunaux et cours régionales créés par les articles 35 à 47 de la loi du 31 mars 1919 dans la métropole (1).

§ 267

Avantages assurés aux militaires. — La condition du service militaire, imposée pour être admis comme fonctionnaire ou agent dans une administration, et le décompte des années de service pour le calcul de la retaite et de l'avancement, double principe posé par l'article 7 de la loi du 1er avril 1923, à laquelle l'article 1er de la loi du 31 mars 1924 avait conféré un effet rétroactif, ont été rendus applicables, par décret du 13 novembre 1924 (2), au personnel des corps et services coloniaux organisés par décrets et entretenus sur les budgets généraux locaux ou spéciaux des colonies, pays de protectorat et territoires à mandat.

L'article 7 de la loi du 31 mars 1928, qui reproduit ce double principe, n'a pas encore été rendu applicable à ces mêmes corps (3) qui restent soumis au décret du 13 novembre 1924.

En ce qui concerne les corps organisés par arrêtés locaux, des dispositions analogues se rencontrent, soit dans les arrêtés constitutifs du corps (4), soit dans des arrêtés spéciaux (5).

Les anciens militaires indigènes jouissent encore de certains avantages particuliers, tels que la facilité de l'accession aux droits

---

(1) Un décret du 9 octobre 1923 (R. 1924, 1, 73) a modifié pour l'Océanie la composition de la cour coloniale des pensions. — Un décret du 1er juin 1927 (R. 1928, 1, 7) a modifié les articles 30 et 32 du décret du 2 octobre 1919 relatifs à la composition du tribunal des pensions.

(2) R. 1925, 1, 9.

(3) La loi du 31 mars 1928 est applicable aux colonies en vertu de son article 97, comme l'était celle du 1er avril 1923 en vertu de l'article portant le même chiffre. Mais cette applicabilité ne suffit pas pour que l'article 7 s'applique à des corps déterminés. C'est ainsi que le règlement d'administration publique du 7 novembre 1930 (J. O. 14 novembre), rendu en exécution de cet article 7 reconnaît le droit de priorité des militaires visés par cet article sur tous les emplois de l'Etat, des départements et des communes ou des services concédés, sans parler des colonies, et le tableau qu'il dresse des emplois pour lesquels le droit de priorité ne joue pas, ne mentionne aucun emploi colonial.

(4) P. ex., en ce qui concerne le 1er principe, l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 20 juin 1921, fixant les règles communes applicables aux fonctionnaires des services locaux, art. 13 (R. 1922, 1, 624), et l'arrêté du gouverneur de la Réunion du 14 juin 1928, art. 2 (R. 1929, 1, 407) ; pour le second principe, l'arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 1er septembre 1928 (R. 1929, 1, 360), et celui du commissaire de la République au Cameroun du 8 décembre 1928 (R. 1929, 1, 389).

(5) P. ex. Arrêté du gouverneur de la Martinique du 27 novembre 1926 (R. 1929, 1, 595). Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 11 septembre 1924 (R. 1925, 1, 495).

de citoyen français (1), l'exonération de certaines contributions (2) et du régime de l'indigénat (3).

Emplois réservés. — La loi du 18 juillet 1924, qui réserve des emplois aux militaires des armées de terre et de mer engagés et rengagés, commissionnés ou appartenant au cadre de maistrance, porte, à l'article 20, que les conditions dans lesquelles les emplois en Algérie, dans les colonies et pays de protectorat peuvent être réservés aux militaires et marins étrangers ou indigènes, sont fixées par décret pour l'Algérie et les colonies, par des lois spéciales édictées par le souverain pour les pays de protectorat (4).

Le règlement d'administration publique du 16 juin 1925, rendu pour l'application de cette loi, contient un article 14, spécial aux colonies et pays de protectorat.

La loi du 30 janvier 1923, qui réserve des emplois aux anciens militaires pensionnés pour infirmités de guerre, ainsi qu'aux veuves et orphelins de guerre, porte aussi, à l'article 15, qu'un règlement d'administration publique en fixera les conditions de l'application à l'Algérie et aux colonies, et qu'un décret du Président de la République, rendu sur les rapports du ministre des affaires étrangères et du ministre des colonies, ordonnera, s'il y a lieu, l'application de la présente loi à un ou plusieurs pays de protectorat.

Le règlement d'administration publique des 13 juillet 1923, rendu pour l'application de cette loi, contient aussi un article 114 spécial aux colonies et pays de protectorat et se déclare applicable aux colonies par l'article 22.

La loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés de guerre est applicable aux colonies en vertu de son article 20.

Emplois réservés aux indigènes. — La loi du 2 décembre 1917 (5) porte que tous les emplois administratifs civils des colonies et pays de protectorat réservés aux indigènes seront, à égalité de capacités et de titres et par droit de préférence, attribués : 1° aux anciens militaires indigènes réformés pour blessures reçues en service ; à défaut de candidats possédant les aptitudes physiques nécessaire, aux militaires indigènes libérés ayant obtenu, à leur libération, un certificat de bonne conduite.

Les décrets prévus par cette loi pour déterminer les conditions de son application aux diverses colonies ont été rendus le 31 décembre 1919 (6). Ils sont au nombre de quatre, et visent l'Indo-

(1) P. ex. D. 14 janvier 1918 pour l'Afrique occidentale et équatoriale (R. 1918, 1, 195). — V. le chapitre des indigènes.

(2) P. ex. Arrêté du gouverneur général de Madagascar du 11 avril 1919 (R. 1920, 1, 702).

(3) V. le chapitre sur les droits politiques des indigènes.

(4) R. 1924, 1, 600. — Le principe des emplois réservés aux militaires était déjà posé par l'article 65 de la loi du 21 mars 1905 et par le règlement d'administration publique du 26 août suivant, dont l'article 19 visait spécialement les colonies (R. 1905, 1, 432).

(5) R. 1918, 1, 6.

(6) R. 1919, 1, 239.

Chine, l'Afrique occidentale, Madagascar et la Côte des Somalis. Le décret relatif à l'Afrique occidentale a été profondément remanié par décret du 10 janvier 1924 (1). L'article 13 a été modifié, pour l'Indo-Chine, par décret du 27 mars 1924, et pour les trois autres colonies, par décret du 25 mai 1925 (2), qui autorisent les chefs des colonies à modifier le tableau des emplois réservés.

En Indo-Chine, le décret précité a été complété par de nombreux arrêtés du gouverneur général (3).

Pupilles de la nation. — La loi du 27 juillet 1917 sur les pupilles de la nation a été étendue aux colonies par l'article 19 de la loi de finances du 29 mars 1918 (4), qui annonce la publication dans le délai de six mois de décrets réglant les conditions d'exécution de cette extension. Quatre décrets ont été effectivement rendus le 23 octobre 1918 (5) : 1° pour la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane ; 2° pour Saint-Pierre et Miquelon ; 3° pour l'Afrique occidentale et équatoriale, Madagascar, la Nouvelle-Calédonie, l'Inde, l'Océanie, la Côte des Somalis ; 4° pour l'Indo-Chine. Le décret relatif à Saint-Pierre-et-Miquelon a rencontré des difficultés d'application telles qu'il a dû être remanié par décret du 9 octobre 1923 (6).

La loi du 26 octobre 1922, modifiant diverses dispositions de celle du 27 juillet 1917, a été rendue applicable aux colonies et pays de protectorat par décret du 24 mai 1923 (7).

Les trois premiers décrets du 23 octobre 1918 décident tous, en principe, que la colonie est substituée au département pour l'application des dispositions de la loi du 27 juillet 1917. Mais ils organisent eux-mêmes les comités et déterminent les modifications à apporter dans chaque colonie aux divers articles de la loi. En Indo-Chine, le 4e décret va beaucoup plus loin. Après avoir déclaré que « la colonie de l'Indo-Chine est autorisée à se substituer à l'Etat pour la protection et le soutien matériel et moral des orphelins de la guerre, il délègue au gouverneur général le pouvoir d'instituer des comités supérieurs et locaux, et de légiférer entièrement sur la matière, en déterminant les mesures juridiques de protection à prendre en faveur des pupilles, et en réglant toutes les questions d'organisation et de fonctionnement des comités, le régime financier, l'instruction des demandes, les établissements publics ou privés, les associations ou groupements pouvant recueillir des pupilles, et d'une manière générale sur toutes les mesures d'exécution de la loi.

---

(1) R. 1924, 1, 194.
(2) R. 1925, 1, 582.
(3) Arrêtés des 4 juillet 1921 (R. 1922, 1, 658) ; 19 avril 1923 (R. 1924, 1, 505) ; 26 juin 1923 (R. 1924, 1, 527) ; 10 mars 1924 (R. 1925, 1, 432) ; 12 septembre 1924 (R. 1925, 1, 498).
(4) R. 1918, 1, 187.
(5) R. 1919, 1, 6 et 10.
(6) R. 1924, 1, 83.
(7) R. 1924, 1, 1.

Aussi, tandis que, dans les autres colonies, la réglementation locale se bornait à des mesures de détail, concernant principalement le régime financier (1), en Indo-Chine, le gouverneur général prenait, à la date du 22 août 1919 (2), trois arrêtés constituant toute une législation sur la matière. Le premier, relatif à la reconnaissance du droit au titre de pupille de la nation, au comité supérieur et aux comités locaux, aux sections provinciales et municipales, et aux mesures juridiques de protection à prendre en faveur des pupilles, a été modifié (sur quatre points) par arrêté du 13 mai 1921 (3). Le second, réglementant les services financiers et la comptabilité du comité supérieur, et le troisième, réglementant les services financiers des comités locaux, ont été abrogés par l'arrêté du 16 février 1922 (4), qui supprime ces services et met toutes les dépenses à la charge du budget local des pays où résident les intéressés.

SECTION VI.

Rôle et droits de la force armée.

§ 268

Participation de l'armée au maintien de l'ordre public. — Le décret du 7 octobre 1909, portant règlement sur le service de place, était de plein droit applicable aux troupes coloniales, comme s'appliquant à l'ensemble de l'armée, en quelque lieu qu'elle se trouve. C'est pourquoi il a été, non déclaré applicable, mais adapté aux colonies par décret du 2 août 1912 (5). Une circulaire du ministre des colonies du 13 janvier 1905 a déterminé l'emploi des forces militaires aux colonies.

Dans les quatre gouvernements généraux, des mesures spéciales ont été prises, en vertu de l'article 69 du décret réglementaire complété par le décret du 2 août 1912, par les gouverneurs généraux respectifs.

Le premier en date est un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 5 mai 1904, modifié par arrêtés des 21 novembre 1907 (2), 4 mars 1908 (3), 29 juin 1909 (4) et 26 novembre

(1) Océanie : Arrêté du gouverneur du 12 août 1919 (R. 1921, 1, 534). — Afrique équatoriale : Arrêté du gouverneur général du 26 février 1920 (R. 1921, 1, 258). — Madagascar : Arrêtés du gouverneur général du 19 juin 1920 (R. 1921, 1, 814 et 832). — Afrique occidentale : Arrêtés du gouverneur général des 25 octobre 1921 (R. 1922, 1, 366) et 21 août 1923 (R. 1924, 1, 343). — Guadeloupe : Arrêté du gouverneur du 16 novembre 1921 (R. 1922, 1, 168). — Martinique: Arrêté du gouverneur du 2 juillet 1926 (R. 1929, 1, 595).

(2) R. 1920, 1, 1136, 1146 et 1155.

(3) R. 1922, 1, 617.

(4) R. 1923, 1, 651.

(5) R. 1913, 1, 1.

(6) R. 1908, 1, 364.

(7) R. 1909, 1, 194.

(8) R. 1910, 1, 403.

1918 (1), aujourd'hui refondu par l'arrêté du 26 octobre 1929 (2).

Aux termes de ce dernier arrêté, le maintien de l'ordre incombe à l'autorité civile, et il est assuré par la police, la gendarmerie, et subsidiairement par les troupes de ligne. En principe, sauf cas exceptionnels, l'autorité militaire ne peut agir qu'en vertu d'une réquisition de l'autorité civile, ou plus exactement de certains représentants de cette autorité limitativement énumérés. L'autorité civile est seule juge du moment où la force armée doit être requise. Toutefois, lorsque la tranquillité publique est menacée, elle a le devoir d'aviser de la situation l'autorité militaire, qu'elle a le droit de requérir. Les deux autorités doivent se prêter un concours mutuel. La réquisition doit, à peine d'être annulée, être faite par écrit, et si elle est adressée par voie télégraphique, confirmée par le plus prochain courrier. Si la réquisition est irrégulière, l'autorité militaire signale aussitôt l'irrégularité à l'autorité civile et l'impossibilité où elle se trouve d'y obtempérer. Elle doit néanmoins préparer l'exécution, mais elle n'exécute que lorsque la réquisition a été régularisée. Elle n'en discute jamais l'objet ni la teneur. Mais elle reste juge des moyens d'exécution.

Dans les places ou postes où l'autorité civile n'a pas de représentant, l'autorité militaire a l'initiative. Le commandant qui voit des bandes armées, ou qui entend un engagement, doit aussitôt envoyer un détachement suffisant commandé par un officier. Il en est de même lorsqu'il est prévenu par les autorités indigènes de la présence d'une bande armée à moins d'une journée de marche aller et retour. Toute troupe qui, se trouvant hors de son poste, aperçoit une bande de pirates armés, doit la combattre.

Les troupes requises font usage de leurs armes si des violences ou voies de fait sont exercées contre elles, ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent ou les postes dont elles sont chargées, ou lorsque l'objet de la réquisition est la répression de la piraterie. S'il s'agit de dissiper un attroupement, il est procédé à des sommations et à des roulements de tambour conformément à l'article 3 de la loi du 7 juin 1848.

La réquisition est levée par l'autorité civile. Les responsabilités sont définies par les article 114, 188 à 191 et 234 du code pénal.

Des mesures et dispositions analogues ont été prises, en Afrique occidentale par une circulaire du gouverneur général du 21 avril 1911 (3), en Afrique équatoriale par arrêté du gouverneur général du 30 juin 1913 (4), qui applique à la colonie l'instruction ministerielle du 20 août 1907, et à Madagascar par arrêté du gouverneur général du 2 septembre 1921 (5).

L'utilisation des gardes indigènes a été étudiée au § 262.

---

(1) R. 1919, 1, 452.
(2) R. 1930, 1, 339.
(3) R. 1912, 1, 818.
(4) R. 1915, 1, 89.
(5) R. 1922, 1, 939.

Réquisitions militaires. — La loi du 3 juillet 1877, sur les réquisitions militaires, avait été étendue aux colonies par décret du 17 septembre 1893.

La légalité de ce décret était contestable, en ce qui concernait les trois colonies régies par le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Il s'agissait d'atteintes à la prospriété, et le régime de la propriété est du domaine des sénatus-consulte, c'est-à-dire aujourd'hui de la loi. Aussi un décret du 30 août 1908 (1) a-t-il abrogé celui de 1893, et décidé que dans les quatre gouvernements généraux, les réquisitions militaires seraient réglementées par arrêtés du gouverneur général, rendu en conseil supérieur de gouvernement ou d'administration, après avis du conseil de défense, et sous réserve de l'approbation ministérielle, mais provisoirement exécutoires.

En exécution de cette délégation de pouvoirs, et à l'exception de l'Afrique équatoriale, où une réglementation, tentée au Gabon, a été aussitôt abrogée (2), les gouverneurs généraux ont pris des arrêtés réglementaires détaillés.

Le premier en date est celui de l'Indo-Chine, pris le 29 juin 1909 (3), le même jour que l'arrêté sur la réquisition de la force armée mentionné plus haut, modifié les 15 février 1913 (4), 27 novembre 1913 (5), 22 novembre 1917 (6), puis converti en décret le 24 avril 1918 (7). L'intervention du décret a paru nécessaire, même en présence de la délégation contenue dans le décret de 1908, pour donner, conformément au décret du 6 mars 1877, une base légale à la répression.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 27 août 1909 (8) a été modifié par arrêtés des 10 janvier 1910 (9), 1er décembre 1914 (10), 21 août 1916 (11) et 25 août 1916 (12).

En Afrique occidentale, un arrêté du gouverneur général du 23 juin 1910 (13) n'a subi aucune modification.

Aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion, le décret du 30 août 1908 n'avait pas d'application ; d'ailleurs, comme il a été dit plushaut, pour les Antilles et la Réunion, la matière rentrait dans le domaine législatif. Aussi une loi du 29 juillet 1916 (14) a-t-elle

---

(1) R. 1908, 1, 499.
(2) Arrêté du lieutenant-gouverneur du 4 août 1914 (R. 1917, 1, 150), rendant applicables à la colonie la loi du 3 juillet 1877 et le décret du 2 août suivant. — Arrêté du 13 août 1914, réglementant le droit de réquisition militaire, abrogé le 22 octobre suivant (R. 1917, 1, 155).
(3) R. 1910, 1, 405.
(4) R. 1915, 1, 638.
(5) R. 1915, 1, 816.
(6) R. 1909, 1, 205.
(7) R. 1919, 1, 218.
(8) R. 1911, 1, 61.
(9) R. 1912, 1, 437.
(10) R. 1916, 1, 620.
(11) R. 1918, 1, 124.
(12) R. 1918, 1, 125.
(13) R. 1911, 1, 698.
(14) R. 1916, 1, 716.

déclaré applicables à ces quatre colonies la loi métropolitaine du 3 juillet 1877, avec les modifications qu'elles avaient reçues, et le décret du 2 août suivant, avec les décrets modificatifs.

A la Côte des Somalis, un décret du 7 octobre 1916 (1) a déclaré applicables à la colonie les mêmes loi et décret des 3 juillet et 2 août 1877, avec les modifications qu'ils avaient subies. Ce décret a été suivi d'un arrêté du gouverneur du 2 novembre 1916 (2), qui édicte les dispositions de détail complémentaires.

SECTION VII.

Armée de mer.

§ 269

Organisation. — Il n'existe pas de marine coloniale, formant la contre-partie de l'armée coloniale. Mais la marine de l'Etat possède aux colonies des services, des établissements, des points d'appui, et des unités navales qui concourent à la défense et qui sont placées sous l'autorité de commandants.

Le service administratif de la marine aux colonies a fait l'objet d'un décret du 31 décembre 1892 et d'une instruction du 15 avril 1893. Un décret spécial a été pris pour l'Indo-Chine le 25 juin 1911 (3), modifié le 20 janvier 1928 (4). Aux termes de ces derniers décrets, la marine comprend en Indo-Chine cinq services : services militaires, direction des constructions navales, direction des travaux maritimes, direction de l'intendance maritime, direction du service de santé.

Les décrets métropolitains sur les services administratifs de la marine s'appliquent d'ailleurs aux colonies, où ils suivent le personnel relevant de la marine sans avoir besoin d'y être rendus spécialement applicables.

Commandant de la marine. — A la tête de tous les services est placé, dans les colonies ou groupes de colonies assez importantes pour comporter ce commandement, un officier de marine (5) qualifié « commandant de la marine », dont les attributions, déterminées d'abord par le second décret du 3 novembre 1905 (6), le sont aujourd'hui par le décret du 2 septembre 1929 (7). Ce commandant relève du gouverneur général ou gouverneur pour tout ce qui concerne la défense et la préparation de cette défense. Les éléments maritimes affectés en propre à la défense sont à

(1) R. 1917, 1, 24.
(2) R. 1918, 1, 340.
(3) R. 1911, 1, 745.
(4) R. 1928, 1, 598.
(5) En Indo-Chine, un contre-amiral ou un capitaine de vaisseau (D. du 25 juin 1911, art. 1er).
(6) R. 1906, 1, 3. — Modifié le 31 juillet 1914 (R. 1915, 1, 9).
(7) R. 1929, 1, 10.

la disposition du gouverneur, qui peut prescrire au commandant de la marine d'en détacher momentanément telle ou telle fraction pour participer avec des troupes à des opérations de défense ou de police. Pour toutes les questions de caractère technique et administratif, le commandant de la marine relève directement du ministre de la marine.

Les relations entre le commandant de la marine et le gouverneur général ou gouverneur ont fait l'objet du décret du 4 août 1919 (1), qui règle aussi les relations du chef de la colonie avec le commandant supérieur des troupes.

Points d'appui de la flotte. — Un décret du 4 octobre 1898 (2) avait déclaré dix ports ou rades, dans les diverses colonies, « points d'appui de la flotte », et avait été suivi de plusieurs décrets spéciaux à ces divers points d'appui. A la suite d'observations faites par la commission du budget et la Chambre des députés, tous ces textes ont été abrogés, et ont fait place à un décret du 1er avril 1899 (3), reproduisant essentiellement celles qui avaient été adoptées par un décret du 15 février 1898 pour la place de Bizerte. Le décret du 1er avril 1899 a été lui-même remplacé, d'abord par le 1er décret du 3 novembre 1905 (4), ensuite par le décret du 12 septembre 1929 (5), actuellement en vigueur.

Les points d'appui de la flotte aux colonies, réduits successivement à six, puis à cinq, sont aujourd'hui au nombre de quatre: Saigon et Cap Saint-Jacques, Dakar, Fort-de-France et Diégo-Suarez. Il peut toutefois en être classé d'autres par décrets. Chacun de ces points d'appui est commandé par un officier général ou supérieur qualifié « commandant de la défense », nommé par décret, relevant du commandant supérieur des troupes, et ayant sous ses ordres la totalité des forces et services militaires stationnés dans le rayon d'action de la place. En temps de guerre, il dispose également de la totalité des éléments maritimes affectés en propre à la défense du point d'appui. En temps de guerre aussi, un officier de marine, nommé dès le temps de paix par le ministre de la marine, et qualifié d' « adjoint désigné » au commandant de la défense, exerce le commandement des éléments maritimes de défense et d'information affectés en propre à la défense de la place.

Armurerie. — L'armurerie des troupes coloniales et de la flotte a fait l'objet d'une loi du 30 juillet 1911 (6) et d'un décret du 14 septembre suivant (7) sur l'organisation du service.

Inscription maritime. — L'inscription maritime, telle qu'elle

(1) Cpr. Chap. II, § 30.
(2) R. 1899, 1, 49.
(3) R. 1899, 1, 149.
(4) R. 1906, 1, 1.
(5) R. 1930, 1, 13.
(6) R. 1912, 1, 3.
(7) R. 912, 1, 6.

existe dans la métropole, est étendue, par l'article 63 de la loi du 24 décembre 1896, aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, et de Saint-Pierre et-Miquelon. L'article ajoute que, dans les autres colonies, le régime de l'inscription maritime est, lorsqu'il y a lieu, institué et réglé par des décrets contresignés par les ministres chargés des services de la marine et des colonies.

Aucun décret n'a été rendu par application de cet article. Le service de l'inscription maritime aux colonies, réduit en 1904 à la suite d'un vote du Parlement (1), avait été réorganisé par quelques arrêtés locaux (2), lorsque est intervenue la loi du 23 février 1912 (3), qui pose en principe que toutes les dépenses de l'inscription maritime seront supportées par les budgets locaux, et que les fonctionnaires chargés aux colonies des fonctions de chef du service de l'inscription maritime ou, à défaut, de la police de la navigation exerceront toutes les attributions dévolues antérieurement aux commissaires de l'inscription maritime. Après comme avant cette loi, ce sont des arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux qui ont continué à organiser le service (4).

Les riverains des grands fleuves : Sénégal, Niger, Ogooué, Fernan-Vaz, Congo, Mékong, Fleuve Rouge et leurs affluents, qui y exercent la navigation à titre professionnel, sont soumis à l'inscription maritime (5).

Mais un décret du 4 mai 1929 (6) a étendu à l'Indo-Chine les décrets des 21 février 1852 et 8 novembre 1926, sur les limites de l'inscription maritime : le décret de 1926 restreignant ces limites à la limite de la mer déterminée par le décret de 1852.

Marins indigènes. — Dès le 25 août 1886, un décret organisait au Sénégal un corps de marins indigènes. Ce décret a été remanié, le 6 juin 1919 (7), par un nouveau décret encore modifié les 2 août 1920 (8), 24 avril et 1er octobre 1926 (9). Les marins indigènes sont recrutés par engagements ou rengagements admi-

---

(1) V. Cicrulaire du ministre des colonies du 19 février 1904 (R. 1905, 1, 473).

(2) Sénégal : 31 décembre 1906 (R. 1908, 1, 332) ; Afrique occidentale : 28 mai 1907 (R. 1908, 1, 394) ; Guinée : 20 août 1909 (R. 1910, 1, 681).

(3) R. 1912, 1, 263. — Cette même loi supprime, par extinction, les syndics des gens de mer et les gardes maritimes et fait passer leurs attributions auxgendarmes et aux agents des douanes, notamment en ce qui concerne les procès-verbaux.

(4) Madagascar : arrêté du 4 décembre 1912 (R. 1915, 1, 183) ; Afrique occidentale : arrêtés des 16 octobre 1913 (R. 1914, 1, 774) et 16 décembre 1925 (R. 1926, 1, 394) ; Dahomey : arrêté du 4 mars 1926 (R. 1927, 1, 307) ; Soudan : arrêté du 5 octobre 1926 (R. 1927, 1, 248) ; Guinée : arrêté du 23 décembre 1926 (R. 1928, 1, 242) ; Côte d'Ivoire : arrêté du 24 février 1927 (R. 1928, 1, 243) ; Afrique équatoriale : arrêté du 19 août 1925 (R. 1926, 1, 248) ; Togo : arrêté du 1er janvier 1927 (R. 1928, 1, 636).

(5) L. de fin. du 8 avril 1910, art. 70 (R. 1910, 1, 329).

(6) R. 1929, 1, 468.

(7) R. 1920, 1, 59.

(8) R. 1921, 1, 171.

(9) R. 1927, 1, 49 et 51. — *Adde* Arrêté du ministre de la marine du 24 juillet 1919 (R. 1920, 1, 72), complété le 1er octobre 1926 (R. 1927, 1, 51).

nistratifs, souscrits, en principe, pour une durée de trois ans. Ils comprennent un personnel laptot et des spécialistes (charpentiers, boulangers- coqs, mécaniciens et chauffeurs).

A Madagascar, un corps de marins indigènes a été institué, dans des conditions semblables, par décret du 28 mai 1923 (1), modifié le 10 avril 1926 (2).

En Indo-Chine, l'institution remonte à deux décrets des 15 juin 1892 et 26 mai 1985, pris respectivement pour la Cochinchine et pour le Tonkin, puis fondus en un seul décret, du 31 mai 1924 (3), commun à toute l'Indo-Chine, et modifié les 23 février et 31 décembre 1929 (4). Dans cette colonie, les marins indigènes peuvent être recrutés, exceptionnellement, en cas de nécessité, par voie d'appel. Un arrêté du gouverneur général du 4 septembre 1924 (5) a réglementé le recrutement.

En Afrique occidentale et en Indo-Chine, les marins indigènes, à l'expiration de leur engagement, font partie des réserves, pour le temps restant à courir pour compléter 15 années après déduction de leur service effectif. L'institution ressemble ainsi à une inscription maritime indigène, sans caractère obligatoire et sans les privilèges accordés aux inscrits par la législation métropolitaine.

Questions internationales. — Il convient enfin de mentionner le décret du 26 octobre 1912 (6), qui a rendu applicable aux colonies le décret du 18 du même mois, relatif aux règles de neutralité à observer en cas de guerre maritime; et le décret du 1er juin 1930 (7), concernant la visite des bâtiments étrangers dans les ports des colonies.

§ 270

Aéronautique. — L'aéronautique militaire aux colonies remonte à la loi du 22 octobre 1919 (8), qui a ouvert au ministre des colonies un crédit de 3.100.000 fr. pour être inscrit à un chapitre nouveau sous cette rubrique. La loi posait en principe, en même temps, que les colonies où serait installé un service d'aéronautique militaire contribueraient à ce service dans une mesure qui serait fixée chaque année par la loi du finances.

En exécution de cette disposition, dès le 19 janvier 1920, un décret organisait l'aéronautique militaire coloniale (9). Modifié les

(1) R. 1924, 1, 54.
(2) R. 1926, 1, 526.
(3) R. 1924, 1, 471.
(4) R. 1929, 1, 341 et 1930, 1, 83.
(5) R. 1925, 1, 495.
(6) R. 1913, 1, 88.
(7) R. 1930, 1, 394. — Un décret précédent du 30 août 1913 (R. 1914, 1, 2), s'était borné à rendre applicable aux colonies le décret métropolitain du 21 mai précédent.
(8) R. 1920, 1, 199.
(9) R. 1920, 1, 561.

20 mai 1922 (1) et 22 avril 1928 (2), ce décret est aujourd'hui complété par le décret du 16 février 1929 (3), qui abroge, sans spécifier, toutes dispositions antérieures contraires.

Aux termes de ces divers décrets, les forces aériennes détachées aux colonies font partie intégrante de l'armée de l'air et relèvent du ministre de l'air. Elles sont mises, sous la haute autorité des gouverneurs généraux (4), à la disposition des généraux commandants supérieurs des troupes, qui ont la charge de leur faire exécuter les missions militaires ou d'intérêt national.

Les troupes de l'air sont avant tout destinées à coopérer avec les forces de terre et de mer à la défense des colonies. Elles peuvent, en outre, être employées à exécuter toute mission politique ou économique, au profit de la colonie ou de la métropole, et à préparer l'établissement de lignes aériennes.

Les ressources mises à la disposition de l'aéronautique militaire coloniale proviennent du budget du ministère de l'air, et des contributions qui pourraient être accordées au titre des budgets généraux et locaux des colonies.

Les troupes de l'aéronautique aux colonies sont constituées par un personnel européen et un personnel indigène, destiné, dans la plus large mesure possible, à remplacer les européens dans tous les emplois du personnel non naviguant.

Le ministre de l'air correspond avec les commandants supérieurs des troupes par l'intermédiaire du ministre des colonies et des gouverneurs généraux, dans les conditions fixées par les décrets des 9 novembre 1901 et 26 mai 1903 (5).

Le chiffre total d'unités a créer aux colonies peut être porté à sept escadrilles.

---

(1) R. 1922, 1, 732.
(2) R. 1928, 1, 419.
(3) R. 1929, 1, 495.
(4) Il n'a été organisé de forces aériennes qu'en Indo-Chine, en Afrique occidentale et à Madagascar.
(5) V. Chap. II, § 30.

CHAPITRE VIII

LES FONCTIONNAIRES COLONIAUX

par

MM. Closset, Laplaiche et Dareste

§ 271

Catégories. — Les fonctionnaires relevant du département des colonies peuvent se diviser de bien des manières différentes.

On peut distinguer :

1° les services organisés par décrets, et les services organisés par arrêtés locaux. — Cette distinction a une très grande importance pour la solde et les pensions ;

2° les fonctionnaires nommés par décret ou par arrêté ministériel, et les fonctionnaires à la nomination du chef de la colonie. — Il arrive souvent que la nomination des chefs de service est réservée au pouvoir central, les gouverneurs généraux et gouverneurs nommant le personnel subalterne ;

3° les fonctionnaires faisant partie de corps coloniaux, et les fonctionnaires métropolitains appartenant à d'autres ministères, détachés aux colonies ;

4° les fonctionnaires dont le traitement est payé par le budget métropolitain, et ceux dont la solde est à la charge des budgets locaux. — Cette distinction sert notamment à déterminer la compétence en cas de contestation : le contentieux de la seconde catégorie appartenant aux conseils du contentieux administratif ;

5° le personnel résidant dans la métropole (sauf missions aux colonies) et le personnel résidant aux colonies ;

6° les fonctionnaires proprement dits, et les agents contractuels ;

7° les titulaires, les stagiaires et les intérimaires ;

8° les cadres réguliers et les cadres auxiliaires ;

9° dans les gouvernements généraux : les cadres communs à tout le gouvernement général et les cadres spéciaux aux colonies ou pays ;

10° les cadres européens et les cadres indigènes ;

11° les fonctionnaires de l'autorité française, et les fonctionnaires des gouvernements indigènes.

L'établissement, d'après ces divisions, d'un tableau détaillé des fonctionnaires coloniaux et des textes qui les régissent comporterait un exposé dépassant de beaucoup les bornes du présent chapitre. Il ne peut être question ici que de poser les principes essentiels.

Presque tous les fonctionnaires coloniaux sont constitués en cadres et ont un statut, déterminant notamment les conditions de recrutement, de nomination, d'avancement, de congédiement, de mise à la retraite et la discipline. Des textes généraux et locaux règlent en outre tout ce qui concerne la solde et les pensions.

SECTION I.

Administration centrale.

§ 272

Ministère des colonies. — L'administration centrale des colonies n'est composée, par la force des choses, que de fonctionnaires appartenant à des cadres organisés par décrets, arrêtés ministériels, ou même par la loi.

Le ministère des colonies a été créé par une loi, celle du 20 mars 1894. C'est également la loi de finances du 31 juillet 1920 (1), qui, par son article 95, a déterminé la distribution des services du ministère, qui sont au nombre de neuf, savoir : — 1° le cabinet du ministre avec le secrétariat et le contreseing ; — 2° la direction politique ; — 3° la direction économique ; — 4° la direction des services militaires ; — 5° la direction du contrôle ; — 6° la direction du personnel et de la comptabilité ; — 7° l'inspection générale des travaux publics ; — 8° l'inspection générale du service de santé ; — 9° le service de la marine marchande.

Comme tous les autres ministères, le ministère des colonies est d'ailleurs soumis aux règles édictées par l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882 et par l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, aux termes desquels l'organisation centrale est réglée, en ce qui concerne le traitement du personnel, le nombre des emplois de chaque catégorie, le recrutement, l'avancement et la discipline, par des règlements d'administration publique, et pour tout le reste par des décrets. De plus, aux termes du dernier de ces textes, le nombre des emplois de chefs de service de chaque catégorie, savoir : directeurs généraux ou secrétaires généraux, directeurs, chefs de division ou chefs de service, sous-directeurs, chefs de bureaux, ne peut être augmenté que par une loi (2).

---

(1) R. 1921, 1, 26. — V. l'arrêté du ministre des colonies du 1er août 1920 (R. 1921, 1, 39), qui détermine les attributions et subdivisions de ces services. — Cpr. Chap. II, section XII, p. 214.

(2) Conseil d'Etat, 3 nov. 1922 (R. 1923, 3, 13).

Un certain nombre de services de l'administration centrale ont été créés ou réglementés par des lois. Ainsi ce sont des textes législatifs qui ont organisé l'inspection des colonies (1).

A part ces dispositions exceptionnelles, ce sont des décrets qui ont réglementé et qui réglementent encore constamment les divers services et cadres de l'administration centrale du ministère. C'est uniquement par décrets, contresignés par le ministre des finances, que peuvent être prises les mesures ayant pour effet d'augmenter le nombre et les traitements des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'Etat, conformément à l'article 55 de la loi de finances du 25 février 1901, qui réserve à la loi toute modification aux conditions d'admission à la retraite et au taux des pensions des personnel (2).

Organisation centrale. — L'organisation centrale du ministère des colonies avait d'abord été réglée, au lendemain même de la création du ministère, par un décret du 5 mai 1894, modifié par décrets des 28 juillet suivant et 20 février 1896. Ces textes ont fait place à un décret rendu en Conseil d'Etat le 23 mai 1896, qui a été remanié bien des fois, mais qui est toujours en vigueur (3).

Une place à part est faite au cabinet du ministre, qui est organisé par arrêté ministériel, et peut être soit constitué d'une façon indépendante, soit réuni à l'une des directions du ministère. Il peut, ainsi que le secrétariat particulier du ministre, comprendre, outre des fonctionnaires et employés appartenant aux cadres de l'administration centrale, un personnel choisi par le ministre et rétribué dans les limites de crédit inscrit au chapitre 1er du budget. Le personnel du cabinet et du secrétariat particulier du ministre, pris en dehors de l'administration centrale, ne peut y être admis que dans les conditions ordinaires du recrutement.

Le secrétariat général, comme on vient de le voir, fait partie du même service que le cabinet du ministre. C'est le secrétaire général qui soumet à la signature du ministre les projets de loi et les décrets préparés dans les directions.

Les décrets des 3 novembre 1929 et 2 mars 1930 ont nommé, en même temps que le ministre, un sous-secrétaire d'Etat, dont

---

(1) Art. 54 de la loi de fin. du 25 févr. 1901 (R. 1901, 1, 66). - Art. 30 de la loi de fin. du 31 mars 1903 (R. 1903, 1, 180). — Art. 251 de la loi de finances du 13 juill. 1925 (R. 1926, 1, 4).

(2) L'administration centrale et toutes les administrations de l'Etat dépendant du ministère des colonies sont également soumises aux dispositions générales, rappelées ici pour mémoire, des articles 79 de la loi du 30 mars 1902, 43 de la loi du 22 avril 1905, 85 de la loi du 8 avril 1910, 144 de la loi du 13 juillet 1911 et 34 de la loi du 27 février 1912. — V. l'arrêt précité du 3 novembre 1922.

(3) Le décret du 23 mai 1896 a été modifié ou complété par décrets des 22 janvier 1898 (R. 1898, 1, 158), 11 janvier 1901 (R. 1901, 1, 65), 9 juin 1904 (R. 1904, 1, 367), 9 décembre 1904 (R. 1905, 1, 54), 25 novembre 1905 (1906, 1, 12), 18 mars 1909 (R. 1909, 1, 293), 19 août 1910 (R. 1911, 1, 88), 20 mai 1911 (R. 1911, 1, 468), 28 février 1915 (R. 1915, 1, 335), 9 février 1918 (R. 1918, 1, 183), 1er juillet 1918 (R. 1918, 1, 503) ; 9 décembre 1919 (R. 1920, 1, 236), 31 mars 1920 (R. 1920, 1, 806), 20 septembre 1921 (R. 1922, 1, 27), 31 décembre 1922 (R. 1923, 1, 269), 26 août 1925 (R. 1926, 1, 43); 1er juillet 1926 (R. 1926, 1, 672); 27 septembre 1927 (R. 1927, 1, 754).

les attributions, qui s'exercent sous la haute direction du ministre, ont été définies par décrets des 15 novembre 1929 et 22 avril 1930 (1), complétés par décret du 29 janvier 1931 (2).

L'article 5 du décret du 23 mai 1896 pose le principe, consacré depuis par l'article 29 de la loi de finances du 30 mars 1902 et l'article 43 de la loi de finances du 22 avril 1905, que « nul fonctionnaire ou employé de l'administration centrale ne peut être rétribué en tout ou en partie, pour les fonctions qu'il y exerce, que sur le crédit porté au chapitre du personnel de l'administration centrale » (3).

Un conseil institué sous la présidence du ministre délibère sur les affaires relatives au personnel et à la discipline, et sur celles qui sont soumises à son examen par le ministre.

Le recrutement, la nomination et l'avancement des fonctionnaires et agents de l'administration centrale sont soumis au triple principe du stage, du concours, et de l'avancement au choix. Ces trois règles souffrent cependant quelques exceptions. Notamment, les militaires classés et nommés en exécution de la loi du 17 avril 1916 et des décrets des 14 juillet et 19 décembre suivants sont dispensés du stage et du concours (4). Sont également dispensés du concours les élèves brevetés de l'école coloniale et certains fonctionnaires coloniaux (5). L'avancement est soumis, non seulement à la condition d'inscription au tableau, mais aussi à celle d'une certaine ancienneté dans le grade (6).

Les articles 17 et 18 du décret du 23 mai 1896, modifiés par les décrets des 9 juin 1904 et 18 mars 1909, prévoient le détachement et la mise hors cadres des fonctionnaires de l'administration centrale, sur leur demande, pour être affectés soit aux services coloniaux, aux colonies, en conservant leurs droits à l'avan-

(1) R. 1930, p. 25 et 387.

(2) R. 1931, 1, 148.

(3) Par dérogation à ce principe, le décret du 22 janvier 1898 a autorisé, dans des limites étroites de nombre et de durée, l'emploi temporaire à l'administration centrale de divers agents rémunérés sur d'autres chapitres du budget, ou même d'agents des corps coloniaux rémunérés sur les budgets locaux.

(4) Art. 9 et 10 du décret de 1896, et décret modificatif du 31 décembre 1922 (R. 1923, 1, 269). — V. l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 3 novembre 1922.

(5) Décret précité du 31 décembre 1922. - L'article 10 du décret de 1896 permettait de recruter les rédacteurs stagiaires parmi « les officiers des troupes ou du commissariat et les fonctionnaires des diverses administrations coloniales ayant un traitement d'Europe d'au moins 2.000 f. et comptant au moins deux ans de services aux colonies ou dans les pays de protectorat ». Par arrêt du 11 décembre 1909 (R. 1909, 3, 17), le Conseil d'État avait jugé que cette disposition n'était applicable « qu'aux administrations instituées aux colonies pour la représentation des intérêts généraux de l'Etat », à l'exclusion des fonctionnaires des services locaux. La nouvelle rédaction de l'article 10, résultant du décret du 31 décembre 1922, supprime la difficulté, en restreignent ce recrutement exceptionnel aux administrateurs adjoints des colonies, aux sous-chefs de bureau des secrétariats généraux des colonies ou de l'administration pénitentiaire coloniale, aux administrateurs adjoints et sous-chefs de bureau des services civils de l'Indo-Chine. Toute condition de solde est supprimée.

(6) Art. 12 du décret de 1896, et décrets modificatifs des 20 mai 1911 (R. 1911, 1, 468), 9 février 1918 (R. 1918, 1, 183) et 26 août 1925 (R. 1926, 1, 43). Ce cernier décret supprime la condition de deux ans de séjour aux colonies ou dans les pays de protectorat.

cement pendant trois ans, soit, au nombre de vingt au plus, et en conservant le droit à l'avancement, aux services coloniaux des ports de commerce de la métropole, à l'inspection générale des travaux publics, à l'école coloniale, à l'office colonial, au jardin colonial et aux banques coloniales en qualité de commissaires du gouvernement ou de censeurs. Les articles 1er et 2 du décret du 6 avril 1929 (1) ont permis également de les détacher au service de liquidation et de concession des pensions de la caisse intercoloniale.

Le secrétaire général, les directeurs et les sous-directeurs sont nommés par décret et ne peuvent également être révoqués que par décret, même par mesure disciplinaire (2). Tous les autres fonctionnaires et employés de l'administration centrale sont à la nomination du ministre.

Parmi les services du ministère des colonies, tels qu'ils résultent de la loi susvisée du 20 mars 1894, un statut spécial a été assuré aux fonctionnaires de l'inspection générale des travaux publics, d'abord par le décret du 6 décembre 1919 (3) et aujourd'hui par celui du 27 septembre 1930 (4), et à ceux de l'inspection générale du service de santé par le décret du 17 août 1894, modifié par décret du 11 février 1910 (5).

Services annexes. — Outre les services proprement dits du ministère, l'administration centrale des colonies comprend encore divers services, cadres et établissements annexes.

L'inspection des colonies et l'agence générale des colonies ont été étudiées au chapitre II §§ 89 et 90.

Le personnel technique des cadres permanent et auxiliaire du service administratif colonial, qui est chargé de l'acquisition du matériel de toute nature destiné aux colonies, ainsi que du contrôle de l'exécution en usine des diverses fournitures nécessaires à nos possesions d'outre-mer, était resté, même après la création du service administratif colonial en 1911, nominalement attaché à l'inspection générale des travaux publics des colonies. Le décret du 1er juin 1918 (6) dote ces agents, qui sont répartis en un cadre permanent et un cadre auxiliaire, d'un statut spécial, indépendant de celui des fonctionnaires de l'inspection générale des travaux publics.

Le décret du 13 juin 1889 a constitué un service administratif colonial dans chacun des ports de commerce du Hâvre, de Nan-

(1) R. 1929, 1, 413.

(2) Art. 6 et 13 du décret de 1896.

(3) R. 1920, 1, 230. — Cette inspection avait été créée par décret du 17 août 1894, remanié les 17 août 1897 et 14 octobre 1910 (R. 1911, 1, 98). Le décret du 6 décembre 1919 avait été lui-même modifié les 10 juillet 1922 (R. 1923, 1, 1) et 10 mai 1927 (R. 1927, 1, 502).

(4) R. 1931, 1, 37.

(5) R. 1910, 1, 139. — Le décret du 1er novembre 1924 (R. 1925, 1, 5) a rattaché à ce service le service spécial et central de santé institué par décret du 12 octobre 1910 (R. 1911, 1, 96). V. aussi les décrets des 18 septembre 1926 (R. 1926, 1, 685), 22 décembre 1927 (R. 1928, 1, 128) et 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 295).

(6) R. 1918, 1, 443. Modifié par le décret du 31 mars 1920 (R. 1920, 1, 810).

tes, de Bordeaux et de Marseille. Ce service était confié, à l'origine, à des officiers du commissariat colonial. Depuis que le décret du 23 mai 1896 a autorisé le détachement des fonctionnaires de l'administration centrale, ce sont des fonctionnaires de cette administration, placés en service détaché, qui ont été chargés de la direction des services administratifs dans les ports. Cette situation a été régularisée par le décret du 10 juillet 1925 (1). Le personnel auxiliaire, qui prend la dénomination de personnel secondaire du service colonial des ports de commerce, a fait l'objet de deux décrets du 23 décembre 1911 (2), qui en déterminent les cadres, ainsi que les conditions de recrutement, les règles d'avancement et de discipline.

Le statut du personnel de l'institut national d'agronomie coloniale (3) fait l'objet du décret du 19 août 1917 (4), modifié par décret du 31 mai 1919 (5).

Le personnel non commissionné de l'administration, après avoir été organisé par arrêtés ministériels, a été réorganisé par décrets successifs des 10 avril 1915 (6) et 19 février 1921 (7).

SECTION II.

Fonctionnaires dans les colonies.

§ 273

Généralités. — Les cadres et services des fonctionnaires et agents de tout ordre sont, en principe, sauf nombreuses exceptions, aux colonies, organisés par arrêtés locaux. Le pouvoir d'organiser les services a été de tout temps reconnu aux chefs des colonies, et il est particulièrement attribué, en termes exprès, aux gouverneurs généraux par les textes qui les ont institués (8). Le pouvoir des chefs de colonies leur a été, en outre, implicitement confirmé par le décret du 11

(1) R. 1926, 1, 2.

(2) R. 1912, 1, 107 et 110. Le premier de ces décrets a été modifié par décret du 13 juin 1925 (R. 1925, 1, 561).

(3) Le jardin colonial a été créé par décret du 28 janvier 1899 (R. 1899, 1, 567), modifié par celui du 5 mai 1900 (R. 1900, 1, 189). L'école nationale supérieure d'agriculture coloniale lui fut annexée par le décret du 29 mars 1902 (R. 1902, 1, 225), modifié les 3 août 1920 (R. 1921, 1, 43) et 18 octobre 1924 (R. 1925, 1, 3). Les deux institutions ont été fondues en une seule qui a pris le nom d'Institut national d'agronomie coloniale (D. 8 nov. 1921, R. 1922, 1, 206, qui en détermine les attributions).

(4) R. 1918, 1, 715.

(5) R. 1919, 1, 611.

(6) R. 1915, 1, 357.

(7) R. 1921, 1, 618. — Modifié par décrets des 14 mai 1924 (R. 1924, 1, 438), 29 janvier et 28 avril 1926 (R. 1926, 1, 276 et 482), 8 août 1927 (R. 1927, 1, 728), 30 décembre 1927 (R. 1928, 1, 136) et 17 août 1928 (R. 1929, 1, 2).

(8) V. le chap. III, § 136.

septembre 1920 (1), qui, en leur abandonnant le droit de réglementer la solde et en supprimant la nécessité de l'approbation ministérielle, a conféré aux gouverneurs et gouverneurs généraux, à la seule condition de prendre leurs arrêtés en conseil, le pouvoir de régler dans tous ses détails le statut des fonctionnaires recrutés et organisés par eux et entretenus sur les fonds des budgets dont ils sont les ordonnateurs (2).

§ 274

Services organisés par décrets. — Gouverneurs et gouverneurs généraux. — Au premier rang des corps organisés par décrets il convient de placer celui des gouverneurs, gouverneurs généraux et résidents supérieurs. L'organisation de ce corps remonte au décret du 6 avril 1900 (3), remanié par décrets des 5 octobre 1917 (4) et 1er mars 1921 (5). Elle résulte aujourd'hui du décret du 21 juillet 1921 (6), modifié par décret du 31 octobre 1922 (7).

Les gouverneurs et gouverneurs généraux sont nommés par décret sur la proposition du ministre des colonies. Aucune condition d'aptitude n'est exigée, en sorte que tout français peut être investi de ces fonctions, à la seule condition d'être majeur et en possession de ses droits politiques.

Les gouverneurs généraux sont tous de la même classe. Les gouverneurs et résidents supérieurs, au contraire, sont répartis en trois classes, indépendantes de la résidence et conférées par décret (8).

Le rang et la classe de ces hauts fonctionnaires, ainsi que leur promotion à un rang ou à une classe supérieure, sont indépendants du poste qui leur est assigné. C'est ce qu'exprime l'article 5 du décret, qui porte que les gouverneurs généraux, gouverneurs et résidents supérieurs sont, soit en activité, soit en disponibilité, soit hors cadres, et que l'activité est la situation du fonctionnaire qui occupe un poste de son emploi, c'est-à-dire de gouverneur général, gouverneur, lieutenant-gouverneur, résident supérieur, commissaire de la République, ou secrétaire général d'un gouvernement général.

D'autre part, le titre et le rang de gouverneur général, gouverneur ou résident supérieur n'est pas la condition nécessaire de la nomination à un poste effectif. C'est ainsi que des membres du Parlement ont pu être, à titre de mission temporaire, plusieurs fois renouvelée, investis des fonctions de gouverneur ou de gouverneur général dans les termes des articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875.

---

(1) R. 1921, 1, 83.
(2) Conseil d'État, 19 mai 1926 (R. 1929, 3, 4).
(3) R. 1900,1, 179.
(4) R. 1918, 1, 1.
(5) R. 1921, 1, 626.
(6) R. 1922, 1, 5.
(7) R. 1923, 1, 123.
(8) La répartition en classes des gouverneurs des colonies remonte au décret du 5 septembre 1887, remplacé depuis par le décret du 4 mai 1888.

Outre la situation d'activité, le décret du 21 juillet 1921 prévoit les situations de disponibilité et hors-cadres. La situation hors-cadres est, notamment, celle des gouverneurs et résidents supérieurs chargés des fonctions de directeur des finances d'un gouvernement général, ou investis, par décret rendu sur le rapport du ministre des colonies, d'une mission spéciale d'intérêt colonial hors de la métropole, — ou même dans la métropole, lorsque le titulaire compte au moins dix années de services administratifs dont six aux colonies.

Les gouverneurs généraux et les gouverneurs des colonies ne dépendant pas d'un gouvernement général sont nommés pour une durée de cinq ans, qui peut être ultérieurement prolongée. Cette disposition, destinée à donner plus de stabilité aux fonctionnaires appelés à la direction des possessions françaises, ne fait toutefois pas obstacle au droit qui appartient au gouvernement de relever de ses fonctions, à toute époque, un agent qui ne lui donne pas satisfaction (1). Si l'article 7 du décret du 6 avril 1900 (2) a assimilé, au point de vue de la retraite, les gouverneurs généraux, gouverneurs et résidents supérieurs aux commissaires généraux de la marine, cette assimilation, qui ne porte que sur le tarif des pensions, n'étend pas à ces fonctionnaires le bénéfice des dispositions qui ont accordé aux commissaires généraux le droit de n'être mis à la retraite qu'après accomplissement des formalités prescrites pour la mise en réforme (3).

§ 275

Secrétaires généraux. — Les secrétaires généraux, créés, comme on l'a vu plus haut (4), par le décret du 21 mai 1898 (5), ont longtemps constitué un corps spécial. Ce corps a été supprimé par le décret du 2 juillet 1913 (6), remplacé aujourd'hui par celui du 6 février 1928 (7). Les fonctions de secrétaire général sont exercées actuellement par des administrateurs des colonies ou d'autres fonctionnaires réunissant certaines conditions déterminées.

L'organisation du personnel des secrétariats généraux a été, à l'origine, laissée aux gouverneurs (8), à l'exception des chefs et sous-chefs de bureau. Cette distinction a été maintenue par

(1) Article 4 du décret du 21 juillet 1921, et rapport précédant le décret. — Conseil d'Etat, 19 mars 1926 (R. 1926, 1, 159). Cet arrêt reconnaît au gouvernement le droit absolu de placer un gouverneur dans la position de disponibilité avec traitement, même par mesure disciplinaire. Le décret du 21 juillet 1921 ne prévoit d'ailleurs, pour les mesures disciplinaires à prendre contre les gouverneurs ou gouverneurs généraux, aucune forme particulière : la seule disposition qui leur soit applicable est la disposition générale qui prescrit la communication du dossier (Conseil d'Etat, 14 mai 1915, R. 1915, 3, 101). V. aussi Conseil d'Etat, 4 juin 1926 (R. 1927, 3, 12).

(2) R. 1900, 2, 179.

(3) Conseil d'Etat, 7 juin 1918 (R. 1918, 3, 162), et 4 juin 1926 précité.

(4) Chap. II, § 44.

(5) R. 1898, 1, 203.

(6) R. 1913, 1, 690.

(7) R. 1928, 1, 173.

(8) Art. 2 du décret du 14 mai 1898 (R. 1898, 1, 210).

les décrets des 6 avril et 6 octobre 1900 (1). Le décret organique, encore en vigueur, du 24 novembre 1912 (2), laisse encore aux chefs des colonies la fixation de l'effectif, la nomination et la promotion de ces agents, la confection du tableau d'avancement et la nomination de la commission qui l'établit. Mais il détermine lui-même le maximum des emplois, les règles de suppression d'emplois, les conditions de nomination et de concours, du stage, de la titularisation,de l'avancement, et de l'établissement du tableau (3). Ce même décret constitue les chefs et sous-chefs de bureau en un cadre unique, dont les effectifs sont fixés par arrêté du ministre des colonies après avis des gouverneurs généraux et des gouverneurs. Ces fonctionnaires sont nommés par décret, sur le rapport du ministre des colonies. Ils ne peuvent également être frappés de rétrogradation ou de révocation que par décret. Ils sont recrutés parmi les agents des cadres locaux, les élèves de l'école coloniale et les fonctionnaires métropolitains. L'avancement est donné uniquement au choix, aux fonctionnaires portés sur le tableau d'avancement. Le corps étant unique, — sauf pour l'Indo-Chine où le décret est inapplicable, — les fonctionnaires en question peuvent être envoyés d'une colonie dans une autre suivant les besoins du service. L'affectation d'un de ces fonctionnaires à une colonie, ainsi que sa désaffectation, ne peuvent être prononcées que par le ministre (4)

Le décret du 24 novembre 1912 s'applique à toutes les colonies, sauf à l'Indo-Chine, et notamment aux gouvernements généraux, bien que les secrétaires généraux de ces gouvernements soient institués par des textes spéciaux, et diffèrent profondément des secrétaires généraux des colonies (5).

Le personnel des bureaux des secrétariats généraux autre que les chefs et sous-chefs de bureau, c'est-à-dire les commis principaux et commis, forment dans chaque colonie un cadre local, organisé, comme il a été dit ci-dessus, par les articles 18 à 27 du décret du 24 novembre 1912 (6). Ces cadres constituent donc des corps organisés par décret, bien qu'ils laissent aux gouverneurs et gouverneurs généraux le soin de fixer les effectifs, le droit de nomination et de promotion, et l'exercice de la discipline. C'est également aux chefs des colonies qu'il appartient de déterminer le supplément colonial de la solde de ces commis.

Dans cette sphère réduite, divers arrêtés réglementaires, concernant le personnel des bureaux des secrétariats généraux, ont

---

(1) R. 1900, 1, 186 et 225.

(2) R. 1913, 1, 105. — Modifié par décrets des 29 avril et 12 novembre 1916 (R. 1916, 1, 512, et 1917, 1, 5), 18 février et 7 mai 1919 (R. 1919, 1, 504 et 599) ; 26 février et 1er décembre 1920 (R. 1920, 1, 576, et 1921, 1, 371).

(3) Art. 18 à 27.

(4) Ainsi il n'appartient pas à un gouverneur général de remettre un sous-chef de bureau du cadre général à la disposition du ministre (Conseil d'Etat, 20 déc. 1912, R. 1913, 3, 95).

(5) V. Chapitre II, § 45.

(6) Modifié par décret du 10 mars 1930 (R. 1930, 1, 31).

été pris par les gouverneurs et les gouverneurs généraux de diverses colonies (1).

§ 276

Administrateurs des colonies. — Le décret du 2 septembre 1887 avait réuni en un corps unique, celui des administrateurs des colonies, les chefs de service dans l'Inde, le commandant particulier à Porto Novo, les résidents à Grand-Popo, dans l'Ogowé, au Loango, à Sainte-Marie de Madagascar, aux Comores, aux Loyalty et aux Gambier, le directeur des affaires politiques et les commandants de cercle au Sénégal, et les commandants d'arrondissement à la Nouvelle-Calédonie. Un décret du 12 décembre 1888, réorganisant le corps, y avait compris, en outre, les administrateurs d'Assinie et de Nossi-Bé, les résidents du Congo, des îles Wallis, des îles Sous-le-Vent, des Tuamotu et des Marquises. De nouvelles réorganisations furent effectuées par décrets des 16 décembre 1892, 24 juillet 1894, et 4 juillet 1896. Aux termes de ce dernier décret, les fonctions attribuées aux secrétaires généraux des gouvernements de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey devaient être exercées par des administrateurs ayant au moins le grade d'administrateur adjoint de 1re ou de 2e classe. Au fur et à mesure des nécessités du service, des administrateurs coloniaux devaient être affectés aux diverses circonscriptions de Madagascar. Conformément à cette dernière disposition, le décret du 13 septembre 1896 autorisa les résidents et vice-résidents à Madagascar à prendre rang dans le personnel des administrateurs coloniaux. Le décret du 31 juillet 1897 admit ces résidents et vice-résidents, ainsi que les chanceliers de résidence, dans les cadres de ce personnel et détermina les correspondances de grade.

Après plusieurs remaniements par décrets des 17 août 1897, 6 avril 1900 (2), 19 septembre 1903 (3), 27 juin et 10 décembre 1905 (4), et 30 décembre 1908 (5), le corps des administrateurs coloniaux a été réorganisé par décret du 15 novembre 1912 (6), puis enfin par décret du 10 juillet 1920 (7), encore en vigueur aujourd'hui.

(1) Afrique équatoriale : Arrêtés des 26 février 1920 (R. 1920, 1, 576) et 18 avril 1921 (R. 1922, 1, 82). — Afrique occidentale : Arrêtés des 21 mai 1910 (R. 1911, 1, 693), 9 juillet 1913 (R. 1914, 1, 734) et 19 août 1921 (R. 1922, 1, 355). — Madagascar : Arrêtés des 25 janvier, 2 février, 12 mai et 18 octobre 1921 (R. 1922, 1, 890) et 25 janvier 1924 (R. 1925, 1, 595). — Nouvelle-Calédonie : Arrêtés des 8 juillet 1926 et 14 janvier 1928 (R. 1929, 1, 84).

(2) R. 1900, 1, 180.

(3) R. 1904, 1, 9.

(4) R. 1905, 1, 330, et 1906, 1, 50.

(5) R. 1909, 1, 116.

(6) R. 1913, 1, 92. — Modifié par décrets des 28 février, 30 mars et 19 octobre 1915 (R. 1915, 1, 338 et 354, et 1916, 1, 17), 15 mai et 5 juin 1916 (R. 1916, 1, 523 et 524) 12 mai et 5 septembre 1917 (R. 1917, 1, 452 et 736), 18 février, 1er juillet et 20 septembre 1918 (R. 1918, 1, 185, 506 et 527), 18 février et 7 mai 1919 (R. 1919, 1, 504 et 596).

(7) R. 1921, 1, 4. — Modifié par décrets des 10 avril 1925 (R. 1925, 1, 324), 21 janvier 1926 (R. 1926, 1, 267), 21 juin 1930 (R. 1930, 1, 399) et 18 avril 1931 (R. 1931).

Aux termes de l'article 1er de ce dernier décret, qui reproduit d'ailleurs en substance celui du décret de 1912, le corps des administrateurs coloniaux n'est plus limité à quelques colonies. En principe, les administrateurs des colonies « assurent le fonctionnement des services généraux et concourent au service des bureaux des gouvernements généraux et des gouvernements dans les colonies autres que l'Indo-Chine ».

Le cadre des administrateurs des colonies peut être complété, en Afrique occidentale, en Afrique équatoriale, à Madagascar et à la Côte des Somalis, par des agents spéciaux prenant le titre d'agents des services civils, dont les cadres, les traitements, les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline sont réglés par arrêtés des chefs de ces colonies, approuvés par le ministre. Le décret du 10 juillet 1920 n'impose qu'une seule condition : la distinction de ces agents en adjoints principaux, adjoints et commis.

En exécution de cette disposition, des arrêtés des gouverneurs généraux de l'Afrique équatoriale et occidentale et de Madagascar, ont organisé des cadres des services civils (1). Il en a même été institué aussi dans d'autres colonies (2).

Les agents des services civils locaux, quel que soit leur grade, sont toujours subordonnés au personnel des administrateurs.

Les administrateurs des colonies se divisent en administrateurs en chef (de 2 classes), administrateurs (de 3 classes), administrateurs adjoints (de 3 classes), et élèves administrateurs. Les administrateurs sont nommés par décret : les élèves administrateurs, recrutés parmi les élèves brevetés de l'école coloniale, et employés dans les colonies relevant d'un gouvernement général, sont nommés par arrêtés ministériels, et astreints à un stage de deux ans au maximum, après lequel ils peuvent être nommés administrateurs-adjoints (3).

---

(1) En Afrique équatoriale, ces cadres avaient déjà été créés et réorganisés par arrêtés des 15 janvier 1910 (R. 1911, 1, 612) et 24 avril 1913 (R. 1913, 1, 76). Ce dernier arrêté, modifié en partie par arrêtés des 27 novembre 1920 (R. 1921, 1, 299), 19 avril 1921 (R. 1922, 1, 83), 8 novembre 1921 (R. 1922, 1, 104) et 30 novembre 1906 (R. 1928, 1, 67), est resté le texte fondamental dans ce gouvernement général. — En Afrique occidentale, arrêté du gouverneur général du 1er juin 1922 (R. 1923, 1, 408). — A Madagascar, le personnel des services civils, d'abord organisé par décret du 31 janvier 1899 (R. 1899, 1, 69), abrogé le 12 décembre 1904 (R. 1905, 1, 76), l'a été ensuite par arrêtés du gouverneur général des 30 octobre 1904 (R. 1905, 1, 449) et 18 janvier 1913. Depuis le décret de 1920, un nouvel arrêté qui abroge tous les autres a été pris par le gouverneur général le 18 octobre 1921 (R. 1922, 1, 947), et complètement refondu par arrêté du 18 mai 1929 (R. 1930, 1, 528).

(2) Un cadre des services civils a été créé dans les Etablissements de l'Inde par arrêté du gouverneur du 11 juillet 1923 (R. 1924, 1, 590), mais supprimé par arrêté du 23 août 1926 (R. 1930, 1, 194). Il en a été créé un au Cameroun par arrêté du commissaire de la République du 10 mai 1924 (R. 1926, 1, 402), modifié le 11 mars 1927 (R. 1928, 1, 610), aux Nouvelles Hébrides par arrêté du haut-commissaire du 18 mars 1924 (R. 1926, 1, 430), au Togo par arrêté du commissaire de la République du 30 novembre 1925 (R. 1926, 1, 368), en Nouvelle-Calédonie par arrêtés du gouverneur des 8 juillet 1926 et 14 janvier 1928 (R. 1929, 1, 84), en Océanie par arrêté du 27 novembre 1930 (J. O. Océanie, 16 déc. 1930).

(3) Art. 2, 4 et 5 du décret du 10 juillet 1920.

L'avancement a lieu au choix, et, en principe, hiérarchiquement. Cependant des éléments étrangers au cadre peuvent y être introduits à tous les degrés de la hiérarchie, dans une proportion déterminée, sauf, pour les emplois d'administrateur en chef, qui ne peuvent être conférés qu'aux fonctionnaires du cadre (1).

Les administrateurs des colonies peuvent être, par décision ministérielle, et dans une proportion de 2 p. % de l'effectif total, être détachés dans la métropole, soit dans un service relevant du ministère, soit à l'école des langues orientales vivantes, aux expositions coloniales et au service du recrutement des troupes noires (2).

§ 277

Services civils de l'Indo-Chine. — L'Indo-Chine, toujours mise à part par les décrets ci-dessus analysés, possède un corps qui lui est spécial.

A l'origine, et jusqu'en 1899, chacune des parties de l'Union indo-chinoise étaita dministrée par un corps de fonctionnaires distinct, personnel des affaires indigènes et du secrétariat général en Cochinchine, personnel des résidences de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge, personnel des comptables de l'Annam et du Tonkin, personnel des comptables du Cambodge, personnel des commissariats du Laos. Le décret du 16 septembre 1899 (3) a réuni ces différents cadres en un corps unique, le personnel des « services civils de l'Indo-Chine ».

Le décret du 16 septembre 1899 est aujourd'hui remplacé par celui du 1er décembre 1920 (4).

Aux termes de l'article 4 de ce dernier décret, les administrateurs sont chargés : 1° en Cochinchine, des fonctions d'administrateur chef de province ; 2° au Cambodge, en Annam et au Tonkin, des fonctions de résident ; 3° au Laos, des fonctions de commissaire du gouvernement ; 4° à Quang-tchéou-Wan, des fonctions d'administrateur ; 5° éventuellement, au gouvernement général, dans les résidences supérieures et au gouvernement de la Cochinchine, de la direction des principaux services, et exceptionnellement, en cas d'insuffisance numérique des chefs de bureau titulaires, de la direction d'un bureau. — Les administrateurs-adjoints exercent les fonctions d'adjoint ou de délégué. En cas d'insuffisance numérique des administrateurs ou du personnel des bureaux, ils peuvent aussi être appelés, soit à remplir les fonctions de résident ou de chef de province, soit à servir dans les bureaux comme chefs ou sous-chefs de bureaux. — Les élèves

(1) Art. 6 à 17,

(2) Art. 23.

(3) R. 1902, 1, 255. — Modifié par décrets des 9 mars 1906 (R. 1906, 1, 232), 3 septembre 1910 (R. 1911, 1, 123), 24 juin 1912 (R. 1912, 1, 766), 24 avril 1913 (R. 1913, 1, 659), 23 février 1915, 5 septembre 1917 et 26 février 1920 (R. 1920, 1, 603).

(4) R. 1921, 1, 437. — Modifié par décrets des 29 décembre 1921 (R. 1922, 1, 260), 28 décembre 1923 (R. 1924, 1, 662), 5 novembre 1928 (R. 1929, 1, 224), 16 novembre 1929 (R. 1930, 1, 27) et 17 février 1930 (R. 1930, 1, 247).

administrateurs, pris parmi les élèves brevetés de l'école coloniale inscrits à la section indo-chinoise, concourent au service de l'administration des provinces et des bureaux.

A la différence du décret du 10 juillet 1920 sur les administrateurs des colonies, qui abandonne aux gouverneurs généraux et gouverneurs l'organisation du personnel subalterne (1), le décret du 1er décembre 1920 comprend dans ses dispositions les chefs de bureau, sous-chefs de bureau et rédacteurs. Ces fonctionnaires sont nommés par le gouverneur général, alors que les administrateurs et administrateurs-adjoints le sont par décret, et les élèves-administrateurs par arrêté ministériel. Mais leur statut est réglé en entier par le décret. Ce personnel est toujours et entièrement subordonné à celui des administrateurs (2). Il est affecté, en principe, aux bureaux du gouvernement général, du gouvernement de la Cochinchine et des résidences supérieures : exceptionnellement, les sous-chefs de bureaux peuvent être appelés à servir dans les bureaux des provinces (3).

Les règles d'avancement sont sensiblement les mêmes que pour les administrateurs des colonies. L'avancement a lieu au choix, et en principe hiérarchiquement, sauf, toutefois, l'admission, dans une faible proportion, d'éléments étrangers pour les grades autres que ceux d'administrateurs de 1re et 2e classe. Les administrateurs-adjoints de 3e classe sont recrutés à la fois parmi les élèves administrateurs et parmi les rédacteurs, suivant une proportion déterminée. Le cadre inférieur est ainsi appelé à faire partie du cadre supérieur.

Le décret du 5 novembre 1920 a rétabli la condition de connaissance d'une langue indo-chinoise, imposée par les décrets des 24 juin 1912 et 24 avril 1913, et suspendue pendant la durée de la guerre, pour prétendre à l'avancement.

§ 278

Services divers. — Outre les cadres d'administration générale qui viennent d'être passés en revue, un grand nombre de corps et de services spéciaux sont organisés, en tout ou en partie, par décrets. Il n'est pas possible d'en faire une énumération complète : mais il est indispensable de mentionner les principaux.

Magistrature. — Le corps des magistrats coloniaux, y compris les greffiers, est organisé tout entier par décrets (4). Il en est

(1) Le décret du 24 juin 1912, cité plus haut (n° 1), laissait au gouverneur général le soin d'organiser le personnel des commis. Le gouverneur général avait en effet pris deux arrêtés, les 2 août et 5 novembre 1912, en exécution de cette disposition. Le second avait été déclaré illégal par le Conseil d'Etat, faute d'approbation ministérielle (arrêt du 18 février 1921, R. 1921, 3, 101). Les commis ont été versés dans le nouveau cadre par les articles 38 et 39 du décret du 1er décembre 1920.

(2) Art. 4 et 8 du décret du 1er décembre 1920.

(3) Art. 4.

(4) Les magistrats sont même, suivant une formule traditionnelle reproduite par l'article 1er du décret du 22 août 1928 (R. 1929, 1, 2), considérés comme détachés du ministère de la justice pour un service public et placés sous l'autorité du ministre des colonies.

de même des notaires, des avocats et avocats-défenseurs, des avoués et des huissiers, — sauf délégations parfois consenties aux gouverneurs et gouverneurs généraux, notamment en ce qui concerne les avocats-défenseurs. Tout le détail a été exposé au chapitre de l'organisation judiciaire.

Administration pénitentiaire. — L'administration pénitentiaire a d'abord été organisée à la Nouvelle-Calédonie, par les articles 126 à 136 du décret du 12 décembre 1874 sur le gouvernement de la colonie, et par les décrets des 27 avril 1878 et 17 mai 1884 ; à la Guyane, par les décrets des 16 février et 6 décembre 1878 et 14 mai 1885. Un décret du 20 décembre 1892, modifié ou complété les 14 avril 1894, 14 novembre 1895, 3 avril et 14 mai 1896, avait organisé cette administration d'ensemble. Il a été remplacé par deux décrets du 7 février 1912, dont le premier fixe les cadres, les soldes et l'avancement, et le second la composition du personnel, le recrutement et la discipline (1) ; ce dernier remplacé à son tour par décret du 24 novembre 1929 (2).

Aux termes de l'article 1er de ce dernier décret, l'administration pénitentiaire coloniale comprend cinq personnels distincts : 1° un personnel d'administration et de commandement, d'enseignement et de police, dont les cadres, les traitements et les conditions d'avancement sont déterminés par le premier décret du 7 février 1912 ; 2° un personnel des travaux, dont le cadre et la solde sont fixés par décret du 23 septembre 1911 (3) ; 3° un personnel de surveillance, dont la situation est réglée par le décret du 20 novembre 1867 et les décrets qui l'ont modifié (4) ; 4° un personnel de santé ; 5° un personnel des télégraphes (5).

Les directeurs sont nommés par décrets : les nominations aux autres emplois sont réservées au ministre des colonies.

Le personnel est recruté parmi les candidats militaires, et à défaut, au concours. L'avancement a lieu au choix, et en principe hiérarchiquement. Toutefois, les élèves brevetés de l'école coloniale peuvent être admis sans concours, sous la réserve d'accomplir un stage au moins d'une année à la colonie en qualité de commis principal de 2e classe.

---

(1) R. 1912, 1, 249. Ce décret a été modifié les 7 octobre 1912 (R. 1913, 1 82),, 30 novembre 1914 (R. 1915, 1, 317), 25 septembre 1920 (R. 1921, 1, 102), 19 février 1921 (R. 1921, 1, 622), 13 septembre 1922 (R. 1923, 1, 10), 25 juin 1923 (R. 1923, 1, 769), 2 mai 1924 (R. 1924, 1, 437), 2 mars 1827 (R. 1927, 1, 183), 15 avril 1927 (R. 1927, 1, 449), 24 mars 1928 (R. 1928, 1, 408), 6 juin 1928 (R. 1928, 1, 580), 22 septembre 1928 (R. 1929, 1, 39), 27 octobre 1928 (R. 1929, 1, 128), 27 avril 1929 (R. 1929, 1, 413).

(2) R. 1930, 1, 27.

(3) R. 1912, 1, 13.

(4) Décrets des 5 octobre 1889, 10 mai 1895, 29 novembre 1903 (R. 1904, 1, 88), 28 octobre 1913 (R. 1914, 1, 162), 29 novembre 1914 (R. 1915, 1, 317), 10 septembre 1918 (R. 1918, 1, 518), 19 février 1921 (3e décret, R. 1921, 1, 624), 22 octobre 1926 (R. 1927, 1, 9), 2 mars 1927 (R. 1927, 1, 183), 6 juin 1928 (R. 1928, 1, 580), 6 septembre 1928 (R. 1929, 1, 39).

(5) Supprimé à la Guyane par décret du 22 mai 1931 (R. 1931).

Dans les colonies autres que la Guyane et la Nouvelle-Calédonie, des arrêtés locaux ont organisé des cadres de personnel du service pénitentiaire (1).

§ 279

Services financiers. — Le personnel des services financiers des colonies est organisé par décrets.

Les articles 108 à 153 du décret du 31 décembre 1912 sur le régime financier des colonies (2) contiennent des dispositions de principe relatives aux comptables coloniaux. Notamment, ils posent en principe que les trésoriers-payeurs sont nommés par décret et les trésoriers particuliers par arrêté du ministre des finances ; les préposés du Trésor et les percepteurs par arrêtés du gouverneur ou du gouverneur-général sur la proposition du trésorier-payeur. Ces textes déterminent aussi les conditions de nomination, les traitements, les attributions et la responsabilité de ces fonctionnaires (3).

Mais ces dispositions, modifiées depuis, ne concernent pas l'organisation du personnel, qui a été réglée par décrets. Quelques décrets spéciaux ont été d'abord pris pour diverses colonies (4). Partout ailleurs, les agents étaient choisis par les trésoriers-payeurs et payés sur fonds d'abonnement, sans aucune garantie, par suite, de stabilité ni d'avancement. Ce système a pris fin par le décret du 6 août 1921 (5), plusieurs fois modifié depuis (6), qui organise le personnel pour l'ensemble des colonies.

L'article 1er du décret pose en principe que le personnel de trésorerie, appelé à servir dans les colonies sous la direction des trésoriers, pour y être employé soit dans les bureaux, soit dans les postes et places, est organisé distinctement par colonie ou groupe de colonies. Il existe donc autant de cadres que de colonies ou de gouvernements généraux. Ces cadres comprennent

---

(1) P. ex. Arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 10 septembre 1922 (R. 1924, 1, 309). Arrêtés du gouverneur général de Madagascar des 27 juillet 1921 et 25 janvier 1924 (R. 1922, 1, 929, et 1925, 1, 593). Arrêté du commissaire de la République au Togo du 16 octobre 1923 (R. 1925, 1, 267). Arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine des 10 décembre 1916 (R. 1917, 1, 697), 21 juin 1917 (R. 1919, 1, 176), 20 mars 1918 (R. 1919, 1, 372) et 19 novembre 1921 (R. 1922, 1, 719).

(2) R. 1913, 1, 177.

(3) Ils ont été complétés, pour l'Indo-Chine, par les décrets des 1er juin 1923 (R. 1923, 1, 588) et 22 septembre 1928 (R. 1929, 1, 70).

(4) Madagascar : décret du 8 janvier 1897, modifié le 27 juillet 1898 (R. 1898, 1, 183) et le 12 décembre 1920 (R. 1921, 1, 89). — Indo-Chine : décret du 14 juillet 1904 (R. 1904, 1, 433), modifié le 11 novembre 1905 (R. 1906, 1, 37), le 11 novembre 1910, le 11 décembre 1913 et le 15 mai 1918 (R. 1918, 1, 485). — Côte des Somalis : décret du 19 décembre 1909 (R. 1910, 1, 127), modifié le 12 décembre 1920 (R. 1921, 1, 379). — Afrique occidentale : décret du 31 décembre 1911 (R. 1912, 1, 187), modifié le 3 mars 1913 (R. 1913, 1, 253), le 25 août 1914, le 22 avril 1916 (R. 1916, 1, 551), le 9 juillet 1919 (R. 1920, 1, 67) et le 12 janvier 1921 (R. 1921, 1, 656).

(5) R. 1922, 1, 192.

(6) Décrets des 29 avril 1924 (R. 1924, 1, 437), 5 novembre 1924 (R. 1925, 1, 6), 14 février 1925 (R. 1925, 1, 135), 12 mars 1925 (R. 1925, 1, 323), 24 août 1925 (R. 1926, 1, 42), 20 octobre 1927 (R. 1928, 1, 9), 13 octobre 1929 (R. 1930, 1, 21), 22 mars 1930 (R. 1930, 1, 248).

des payeurs (3 classes), des commis principaux (5 classes) et des commis (4 classes). Les payeurs sont nommés par le ministre des colonies, les commis principaux et les commis par arrêtés des gouverneurs ou gouverneurs généraux.

La répartition des agents entre les colonies est faite par arrêtés des ministres des finances et des colonies. Ce sont également des arrêtés interministériels qui fixent leur solde. Mais la nomination et l'avancement de tout le personnel, jusqu'au grade de payeur exclusivement, son affectation aux bureaux, postes et places, l'ouverture des concours et la discipline sont laissés aux gouverneurs et gouverneurs généraux. L'avancement a lieu en principe au choix : une part est toutefois laissée à l'ancienneté pour les nominations au grade de commis principal et les avancements de classe des commis principaux et commis.

Conformément à ce décret, les cadres des trésoreries ont été remaniés par arrêtés interministériels à la Nouvelle-Calédonie, aux Nouvelles-Hébrides, à la Martinique et à la Guadeloupe (1), en Afrique équatoriale (2), en Océanie et à Saint-Pierre-et-Miquelon (3), en Afrique occidentale (4), à la Côte des Somalis (5), à Madagascar (6), au Togo (7).

Ce personnel est donc organisé par décrets, malgré les pouvoirs très larges abandonnés aux chefs des colonies, malgré aussi la disposition de l'article 4 du décret du 6 août 1921, qui lui donne droit aux allocations de toute nature, passages, indemnités diverses, et en général à tous les avantages concédés au personnel local. Les mesures prises par un chef de colonie qui l'assimilerait à un personnel local seraient entachées d'excès de pouvoir (8). Les gouverneurs et gouverneurs généraux ont pu d'ailleurs constituer des cadres auxiliaires, ou même des cadres indigènes, par simple arrêté (9).

Des arrêtés locaux ont, en outre, organisé des cadres subalternes, ou des cadres indigènes, ou le recrutement d'agents contractuels (10).

---

(1) Arrêté interm. du 2 février 1923 (R. 1923, 1, 273).

(2) Arrêté interm. du 5 avril 1925 (R. 1925, 1, 561), modifié le 24 février 1928 (R. 1928, 1, 423).

(3) Arrêté interm. du 30 août 1922 (R. 1923, 1, 58).

(4) Arrêté interm. du 29 décembre 1922 (R. 1923, 1, 132).

(5) Arrêtés interm. des 3 décembre 1923 (R. 1924, 1, 40) et 6 février 1930 (R. 1930, 1, 242).

(6) Arrêté interm. du 23 mai 1925 (R. 1925, 1, 581).

(7) Arrêté interm. 9 janv. 1925 (R. 1925, 1, 151).

(8) Conseil d'Etat, 22 octobre 1930 (R. 1931).

(9) Afrique occidentale : Arrêté du 27 mai 1922 (R. 1923, 1, 406). Indochine : Arrêté du 17 décembre 1927 (R. 1928, 1, 278). Madagascar : 20 septembre 1924 (R. 1924, 1, 601).

(10) Arrêtés du gouverneur général de l'Afrique occidentale des 27 mai 1922 (R. 1923, 1, 406) et 17 décembre 1927 (R. 1929, 1, 278). — Arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine des 18 avril 1919 (R. 1920, 1, 1049) et 27 août 1926 (R. 1927, 1, 682). — Arrêté du gouverneur général de Madagascar du 5 janvier 1922 (R. 1923, 1, 862).

§ 280

Service des douanes. — Un des plus anciens services organisés par le gouvernement métropolitain aux colonies est celui des douanes. Il avait fait l'objet d'une ordonnance du 25 octobre 1829 pour les Antilles, et d'une ordonnance du 16 avril 1837 pour la Réunion, puis de décrets généraux sur le personnel des douanes des 8 février 1862, 2 octobre 1877 et 16 août 1885. Un décret spécial du 10 juin 1905 (1) avait organisé en Indo-Chine le service des douanes et régies.

Le personnel des douanes est actuellement organisé pour toutes les colonies, à l'exception de l'Inde et de l'Indo-Chine, par le décret du 2 mars 1912 (2).

L'article 1er de ce décret pose en principe que le service des douanes est assuré, dans les colonies autres que l'Inde et l'Indo-Chine, par des fonctionnaires et des agents faisant partie du cadre métropolitain, mais placés sous les ordres du ministre des colonies et pouvant être secondés par des agents locaux dans le travail des écritures et dans celui des brigades. Les fonctionnaires et agents des douanes ainsi détachés aux colonies sont régis par les dispositions du décret du 28 juillet 1911 sur les services extérieurs de l'administration des douanes (3), modifiées sur divers points.

Les cadres, traitements et allocations du personnel douanier de chaque colonie doivent être fixés, sur la proposition du chef de la colonie, par décrets contresignés des ministres des colonies et des finances (4). Ces décrets devaient être rendus dans les six mois (5) ; mais le délai a été plusieurs fois prorogé. Une série de décrets, plusieurs fois modifiés, ont été pris à cet effet de 1913 à 1917. Ils sont aujourd'hui remplacés par les 11 décrets du 29 septembre 1920 (6), modifiés eux-mêmes à plusieurs reprises (7).

Les cadres locaux subalternes, prévus à l'article 1er, comme il

---

(1) R. 1905, 1, 318.

(2) R. 1912, 1, 269. — Modifié les 6 juin et 11 novembre (R. 1912, 1, 645 et 1913, 1, 90), 25 septembre 1913 (R. 1914, 1, 88), 23 février 1914 (R. 1914, 1, 499), 15 septembre 1916 (R. 1916, 1, 706), 29 septembre 1920 (R. 1921, 1, 124) ; 17 juillet 1926 (R. 1926, 1, 673), 2 avril 1928 (R. 1928, 1, 411).

(3) Art. 4 et 7.

(4) Art. 3.

(5) Art. 10.

(6) R. 1921, 1, 127.

(7) Guadeloupe : décrets des 8 juillet 1923 (R. 1923, 1, 810), 17 septembre 1924 (R. 1924, 1, 655), 17 juillet 1926 (R. 1926, 1, 734), 20 juin 1928 (R. 1928, 1, 580).- Guyane : 23 février 1923 (R. 1923, 1, 235). — Réunion : 28 janvier 1929 (R. 1929, 1, 352). — Afrique équatoriale : 29 décembre 1922 (R. 1923, 1, 301) ; 16 septembre 1928 (R. 1929, 1, 41) ; 28 mai 1929 (R. 1929, 1, 443) ; 2 janvier 1930 (R. 1930, 1, 238). — Afrique occidentale : 10 juillet 1922 (R. 1923, 1, 13) ; 18 septembre 1923 (R. 1924, 1, 804) ; 12 mars 1924 (R. 1925, 1, 201). — Côte des Somalis : 20 juin 1928 (R. 1928, 1, 580). — Nouvelle-Calédonie : 20 juin 1928 (R. 1928, 1, 580). — Océanie : 3 avril 1921 (R. 1922, 1, 482) ; 22 août 1924 (R. 1924, 1, 688) ; 26 août 1925 (R. 1926, 1, 222).

vient d'être dit, ont été organisés dans la plupart des colonies par des arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux (1).

Pour l'Indo-Chine, le service des douanes a toujours été réuni à celui des autres taxes intérieures et impôts indirects, sous le nom de service des douanes et régies. Institué d'abord en Cochinchine et au Cambodge par décret du 15 février 1896, il a été étendu à toute l'Indo-Chine par décret du 6 octobre 1897 (2), remanié les 30 décembre 1898 (3) et 16 octobre 1908, puis par décret du 10 juin 1905 (4). Ces décrets conféraient au service des douaenes et régies une très large autonomie. Le directeur général était seul nommé par décret. Le reste du personnel était à la nomination de gouverneur général, qui l'avançait et en exerçait la discipline.

Le décret du 4 décembre 1914 (5) a été plus loin encore, en abandonnant complètement au gouverneur général l'organisation du personnel au point de vue du recrutement, de l'avancement, de la discipline et des traitements, sans lui tracer aucune règle, mais avec cette double réserve que ses arrêtés doivent être soumis à l'approbation préalable du ministre des colonies, et que, si les mesures prises par le gouverneur général entraînent une augmentation de dépenses non prévue au budget, elles ne pourront être rendues exécutoires avant d'avoir été l'objet d'une inscription budgétaire correspondante, régulièrement approuvée. Il peut, en outre, être recruté, pour une période de trois ans au minimum, des fonctionnaires et agents appartenant au service des contributions indirectes de la métropole, qui sont placés sous l'autorité du gouverneur général, mais continuent à faire partie de leur administration en ce qui concerne leur situation et leur avancement.

Conformément à ce décret, un arrêté du gouverneur général du 25 avril 1917 (6) a réorganisé le personnel européen du service. Le directeur des douanes et régies est toujours nommé par décret, sur la proposition du ministre des colonies. Dans chaque pays de l'Union, un inspecteur est chargé des fonctions de sous-direc-

---

(1) Afrique occidentale (cadre commun) : arrêtés des 1er avril 1921 (R. 1922, 1, 313) ; 18 mars 1927 (R. 1928, 1, 112) ; 21 juillet 1928 (R. 1929, 1, 533) ; 18 août 1928 (R. 1929, 1, 363). — Sénégal (cadre indigène) : arrêté du 14 février 1922 (R. 1923, 1, 443). — Guadeloupe : arrêté du 20 juin 1928 (R. 1929, 1, 546). — Réunion : arrêté du 31 janvier 1922 (R. 1924, 1, 167). — Guyane : arrêté du 12 octobre 1922 (R. 1922, 1, 588). — Nouvelle-Calédonie : arrêtés des 12 novembre 1926 et 14 janvier 1928 (R. 1929, 1, 88). — Océanie : arrêté du 30 janvier 1930 (R. 1930, 1, 268).

(2) R. 1898, 1, 44.

(3) R. 1899, 1, 61.

(4) R. 1905, 1, 318.

(5) R. 1915, 1, 478.

(6) R. 1919, 1, 68. — Modifié par arrêtés des 11 novembre 1925, 25 juin 1926 (R. 1927, 1, 660), 28 décembre 1926 (R. 1928, 1, 287), 6 décembre 1927 (R. 1928, 1, 397). — Un arrêté du gouverneur général du 6 mai 1919 (R. 1920, 1, 1102), reclassant le personnel des brigades, a été annulé par le Conseil d'Etat (arrêt du 24 févr. 1922 ,R. 1923, 3, 209), comme contraire au décret du 8 octobre 1911, imposant au personnel la connaissance des langues indigènes (R. 1912, 1, 159), et à l'arrêté du 15 avril 1917, qui réserve les 3/4 des promotions au choix.

teur. A la seule exception du directeur, tout le personnel est nommé et avancé par le gouverneur général. Le recrutement n'est subordonné à aucune condition de concours. L'avancement a lieu pour un quart à l'ancienneté et trois quarts au choix. Le personnel peut en outre être complété par des agents détachés des cadres métropolitains des contributions indirectes.

Dès avant le décret du 4 décembre 1914 et même celui du 10 juin 1905, le gouverneur général avait rendu une série d'arrêtés pour organiser le personnel indigène des douanes et régies, auquel les décrets n'ont jamais été applicables. Un arrêté du 13 mars 1902, modifié le 2 juin 1906 (1), avait créé un cadre supérieur indigène, ouvert aux asiatiques citoyens français aussi bien qu'aux sujets et protégés français (2). L'ensemble du personnel indigène, comprenant un cadre supérieur et un cadre subalterne, a été réorganisé par arrêté du 18 avril 1907 (3). Les agents du cadre subalterne sont nommés par le directeur. L'avancement a lieu, dans le cadre supérieur, pour quatre cinquièmes au choix et un cinquième à l'ancienneté ; dans le cadre subalterne, pour trois quarts au choix et un quart à l'ancienneté.

Le personnel européen et le personnel indigène forment donc des cadres locaux, organisés par arrêtés, et soumis à toutes les règles particulières aux services organisés par les chefs des colonies.

§ 281

Personnel de l'enseignement. — Le personnel de l'enseignement primaire, aux colonies, est, en principe, organisé par arrêtés locaux.

Toutefois, dans diverses colonies, des décrets réglementaires, tout en laissant aux gouverneurs de larges pouvoirs, ont établi, pour le personnel de l'enseignement primaire, des règles de recrutement, d'avancement et de discipline, qui constituent le statut de ces fonctionnaires. Ce personnel doit donc être considéré, notamment au point de vue de la pension, comme organisé par décrets (4).

Ces décrets sont, pour les Antilles et la Réunion, ceux des 23 août 1902, déterminant le texte des lois métropolitaines sur l'enseignement primaire applicable à ces trois colonies (5), et 1er juillet 1922, sur l'organisation de l'enseignement primaire aux Antilles et à la Réunion (6) ; — pour la Guyane, le décret du 30 octobre 1889, aujourd'hui remplacé par celui du 17 septembre 1906 (7) ;

(1) R. 1907, 1, 407.
(2) Décret du 24 avril 1905 (R. 1906, 1, 459).
(3) R. 1908, 1, 201. — Modifié par les arrêtés des 21 décembre 1921 (R. 1922, I, 721) et 18 mai 1926 (R. 1927, 1, 654), qui ont introduit l'obligation du stage.
(4) C'est la conclusion qu'en a tirée le Conseil d'Etat, notamment pour la Guyane (arrêt du 5 juillet 1902, R. 1902, 2, 99). *A contrario*, v. l'arrêt du 31 janvier 1917 (R. 1919, 3, 161), qui porte que les fonctionnaires de l'instruction publique et notamment les instituteurs, en Océanie, font partie d'un service organisé par arrêtés locaux.
(5) R. 1903, 1, 404.
(6) R. 1912, 1, 878.
(7) R. 1907, 1, 238.

— pour la Nouvelle-Calédonie, le décret du 26 septembre 1902 (1), aujourd'hui remplacé par celui du 22 mars 1919 (2) ; — pour les Etablissements de l'Inde, le décret du 24 mai 1898 (3).

Ces décrets, qui se répètent les uns les autres, attribuent au gouverneur de la colonie la nomination du personnel enseignant, à l'exception des directeurs, directrices et professeurs d'écoles primaires supérieures, d'écoles normales ou cours normaux, et d'écoles pratiques d'agriculture et d'industrie. Ne peuvent être l'objet d'une nomination à une fonction que ceux qui sont munis du titre de capacité correspondant à cette fonction. L'avancement est donné en majeure partie à l'ancienneté dans les grades inférieurs, et au choix pour la promotion à la 1re classe. Un stage précède toujours la titularisation. Les peines disciplinaires sont prononcées, les moins graves par le chef de service, les plus graves par le gouverneur, et la plus grave de toutes, l'interdiction d'enseigner dans les colonies, par le conseil de l'enseignement primaire, qui est appelé aussi à donner son avis sur les autres peines, sauf la réprimande. La procédure devant ce conseil est réglée en grand détail.

Le Conseil d'Etat a été appelé a plusieurs reprises à annuler pour excès de pouvoir des arrêtés de gouverneurs qui n'avaient pas observé les prescriptions des décrets en prononçant des promotions (4).

Le personnel des établissements d'instruction secondaire est organisé par décrets aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane (5).

Dans ces mêmes colonies, un chef du service de l'instruction publique est chargé de l'inspection des écoles et de la direction générale du service. Il est assisté d'inspecteurs généraux de l'instruction publique et d'inspecteurs de l'enseignement primaire (6).

Les textes énumérés ci-dessus peuvent être considérés comme des exceptions. Partout ailleurs que dans les colonies susindiquées et pour toutes autres matières que celles qui font l'objet des décrets précités, le personnel de l'enseignement est organisé par arrêtés locaux.

En Afrique occidentale, un cadre commun de l'enseignement primaire a été organisé par arrêtés du gouverneur général des 1er avril 1921 (7) et 7 mars 1925 (8).

---

(1) R. 1903, 1, 447.
(2) R. 1919, 1, 571.
(3) R. 1898, 1, 168.
(4) Arrêts du 10 novembre 1916 (R. 1917, 3, 6 et 8).
(5) Antilles et Réunion : décret du 17 septembre 1902 (R. 1903, 1, 423). — Guyane : 1er décret du 17 septembre 1906 (R. 1907, 1, 238).
(6) Décret du 23 août 1902, art. 34. A la Guyane, les fonctions de chef de service de l'instruction publique sont exercées par le directeur du collège de Cayenne (2e décret du 17 septembre 1906, art. 26), et dans les Etablissements de l'Inde, par le directeur du collège de Pondichéry (Décrets des 10 avril 1908, R. 1908, 1, 255, et 10 avril 1913, R. 1913, 1, 525).
(7) R. 1922, 1, 326. Modifié les 21 juin et 13 juillet 1922 (R. 1923, 1, 415), 18 avril et 25 octobre 1923 (R. 1924, 1, 320 et 359).
(8) R. 1926, 1, 366. Complété le 16 septembre 1926 (R. 1927, 1, 273).

En Afrique équatoriale, un arrêté du gouverneur général du 11 août 1918 (1) a réorganisé le personnel européen de l'enseignement.

Au Cameroun, le cadre local de l'enseignement a été réorganisé par arrêté du commissaire de la République du 5 avril 1927 (2).

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 1er juillet 1918 (3) a réorganisé le personnel européen de l'enseignement secondaire et primaire. Un personnel indigène a été, en outre, organisé par arrêté du 16 décembre 1921 (4).

La législation locale de l'enseignement, en Indo-Chine, est extrêmement touffue. Le texte essentiel est le règlement général de l'instruction publique, mis en vigueur par arrêté du gouverneur général du 21 décembre 1917 (5) et très souvent modifié depuis, comprenant de très nombreuses dispositions sur le personnel enseignant, européen et indigène, de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Le statut du personnel français de l'enseignement public a été fixé par arrêté du 18 septembre 1924, complété le 16 décembre suivant (6), et celui du personnel indigène par arrêté du même jour (7). Le gouvernement métropolitain n'est intervenu que pour créer, par décret du 2 mai 1920 (8), un directeur de l'instruction publique, nommé par décret (9), et assisté d'un inspecteur général à qui il peut déléguer tout ou partie de ses attributions. Un chef local du service de l'enseignement a été créé dans chaque pays de l'Union par arrêté du 15 avril 1924 (10). Un arrêté du 18 septembre 1924 (11) a institué auprès du gouverneur général un conseil consultatif de l'instruction publique, et un conseil local de l'enseignement dans chaque pays de l'Union.

Tous les décrets et arrêtés énumérés ci-dessus prévoient l'emploi, à tous les degrés de l'enseignement public, de fonctionnaires métropolitains détachés aux colonies. Ce détachement est réglé, pour les instituteurs et institutrices, par le règlement d'administration publique du 16 juin 1889, qui prévoit l'exercice des fonctions des maîtres de l'enseignement public dans un grand nombre d'écoles en France, à l'étranger et dans les possessions françaises et pays de protectorat de l'Indo-Chine. Le décret du 30 octobre 1902 (12) a organisé le détachement des membres du personnel

(1) R. 1919, 1, 689. Modifié le 31 décembre 1919 (R. 1921, 1, 232), le 23 juin 1921 (R. 1922, 1, 86), le 18 janvier 1927 (R. 1928,1,68),et le 26 septembre 1929 (R.1930, 1, 143).
(2) R. 1928, 1, 611.
(3) R. 1920, 1, 676. Modifié les 10 octobre 1921 (R. 1922, 1, 943), 8 mars 1922 (R. 1923, 1, 866), 17 novembre 1922 (R. 1923, 1, 913), 9 décembre 1922 (R. 1923, 1, 918) et 9 octobre 1926 (R. 1927, 1, 924).
(4) R. 1922, 1, 958. Modifié le 9 décembre 1922 (R. 1923, 1, 917).
(5) R. 1919, 1, 233.
(6) R. 1925, 1, 499. Modifié par arrêté du 28 avril 1928 (R. 1929, 1, 544).
(7) R. 1925, 1, 504.
(8) R. 1920, 1, 871.
(9) Décret du 18 octobre 1922 (R. 1923, 1, 184).
(10) R. 1925, 1, 450.
(11) R. 1925, 1, 510.
(12) R. 1903, 1, 3.

dépendant du ministère de l'instruction publique autres que les instituteurs et institutrices. Les uns et les autres sont d'ailleurs soumis aux dispositions de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913 (1), relatif au détachement des fonctionnaires de tout ordre, et en général de tous les textes concernant ce détachement (2).

§ 282

Personnel des postes et télégraphes. — Le personnel des postes, télégraphes et téléphones est organisé, dans toutes les colonies, par arrêtés locaux : mais il comprend de très nombreux agents détachés des cadres métropolitains. Les conditions du détachement ont fait l'objet d'un décret du 4 mars 1905 (3), remplacé aujourd'hui par le décret du 29 décembre 1917 (4). Les fonctionnaires et agents détachés continuent à faire partie du cadre métropolitain, et à être soumis aux règles d'avancement et de discipline édictées pour ce cadre. Lorsqu'un personnel colonial comprend des employés métropolitains, le chef de service doit être métropolitain. La désignation de ce fonctionnaire est faite par décret ou par arrêté ministériel, suivant qu'il s'agit, soit d'un directeur ou directeur général, soit d'un fonctionnaire d'un autre grade. Les employés détachés ne peuvent jamais être placés sous les ordres des agents du cadre local.

Le cadre du personnel métropolitain des postes et télégraphes détaché dans les diverses colonies a été fixé par de nombreux décrets (5).

Les cadres locaux ont été, de leur côté, organisés par de nombreux arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux (6).

---

(1) R. 1914, 1, 249.

(2) V. plus loin, § 287, p. 252.

(3) R. 1905, 1, 193. Modifié le 16 décembre 1909 (R. 1910, 1, 91).

(4) R. 1918, 1, 166. Modifié les 16 août 1922 (R. 1923, 1, 5), 14 février 1923 (R. 1923, 1, 275), et 13 mai 1928 (R. 1928, 1, 569).

(5) Décrets du 24 octobre 1920 (R. 1921, 1, 369) pour l'Indo-Chine, l'Afrique occidentale, l'Afrique équatoriale, Madagascar, la Guadeloupe, la Nouvelle-Calédonie, la Guyane, l'Océanie. — Décrets des 9 septembre 1922 (R. 1923, 1, 37), 28 décembre 1923 (R. 1924, 1, 230), 2 juin 1927 (R. 1927, 1, 527) pour la Martinique. — Décret du 8 août 1925 (R. 1926, 1, 222) pour la Réunion. — Décrets des 21 mai 1924 (R. 1924, 1, 456) et 10 avril 1927 (R. 1927, 1, 797) pour le Cameroun. — Ces décrets ont presque tous subi de nombreuses modifications, qu'il n'est pas possible d'énumérer ici.

(6) Afrique équatoriale : Arrêtés des 12 septembre 1918 (R. 1919, 1, 694) et 29 septembre 1920 (R. 1921, 1, 281) pour le cadre métropolitain ; 26 janvier 1923 (R. 1924, 1, 8) pour le cadre indigène. — Afrique occidentale : Arrêtés des 1er avril 1921 (R. 1922, 1, 312), 30 mars 1922 (R. 1923, 1, 404) et 23 juin 1923 (R. 1924, 1, 322) pour le cadre commun européen ; les cadres indigènes organisés par colonie. — Guadeloupe : Arrêtés des 27 décembre 1922 (R. 1924, 1, 131), 25 mars 1926 (R. 1930, 1, 539) et 11 décembre 1928 (R. 1930, 1, 547). — Guyane : Arrêtés des 14 avril 1921 (R. 1922, 1, 734), et 30 décembre 1924 (R. 1926, 1, 657). — Indo-Chine : Arrêtés des 18 avril 1919 (R. 1920, 1, 1807), 20 juin 1921 (R. 1922, 1, 630), 20 mars 1922 (R. 1923, 1, 670), 28 avril et 5 décembre 1928 (R. 1929, 1, 543), pour le personnel européen ; 20 juin 1821 (R. 1922, 1, 630), 29 mars 1922 (R. 1923, 1, 672), 6 octobre 1923 (R. 1924, 1, 555), 25 avril 1924 (R. 1925, 1, 465), pour le personnel radiotélégraphi-

§ 283

Personnel des travaux publics et des mines.— Le personnel des travaux publics et des mines est organisé très différemment, suivant qu'il s'agit des colonies autres que l'Indo-Chine, les Antilles et la Réunion, ou de ces dernières colonies.

Pour l'ensemble des colonies autres que l'Indo-Chine, les Antilles et la Réunion, les décrets des 2 juin 1899 (1), 18 janvier 1905 (2) et 5 août 1910 (3) ont institué et organisé un personnel technique, chargé de la direction et de la surveillance, et commun à toutes les colonies, en laissant aux chefs des colonies le soin d'organiser des cadres locaux, spéciaux à chaque colonie, ainsi que des cadres auxiliaires, comprenant les agents recrutés temporairement pendant l'exécution des grands travaux publics. Les arrêtés des gouverneurs instituant ces cadres doivent être soumis à l'approbation préalable du ministre des colonies. Ils déterminent les conditions de recrutement, les grades, soldes et indemnités des fonctionnaires et agents : mais pour tout le reste, ces fonctionnaires et agents sont soumis aux dispositions du décret, notamment en ce qui concerne la discipline (4). Ils peuvent, après trois ans de services, être versés dans le cadre général (5).

Les agents du service général sont recrutés parmi les agents techniques des services de la métropole, ou parmi les candidats reconnus admissibles aux emplois métropolitains, ou parmi les élèves de diverses écoles, les anciens militaires satisfaisant à des conditions déterminées, ou enfin les candidats ayant passé un examen spécial.

Tous les agents du service général débutent par un stage de 6 mois à 1 an et ne sont titularisés qu'après cette période. Les nominations sont faites par arrêté ministériel, sauf pour les directeurs généraux et directeurs, qui sont nommés par décret. L'avancement a lieu au choix, soit hiérarchiquement, soit en faisant appel à des candidats étrangers au service. Le cadre général comprend des ingénieurs en chef, des ingénieurs principaux, des ingénieurs, des ingénieurs adjoints, des adjoints techniques principaux et des adjoints techniques (6).

La discipline est exercée par le gouverneur, sauf en ce qui concerne les peines les plus graves à prononcer contre les agents du

---

que ; 18 avril 1919 (R. 1920, 1, 103) et 23 janvier 1922 (R. 1923, 1, 645) pour le personnel indigène. — Madagascar : Arrêtés des 1er décembre 1916 (R. 1918, 1, 138) et 12 décembre 1921 (R. 1922, 1, 956). — Nouvelle-Calédonie : Arrêtés des 30 septembre 1927 (R. 1929, 1, 86) pour le personnel européen, et 31 août 1927 (*ibid.*) pour le personnel indigène. — Cameroun : Arrêté du 1er juillet 1927 (R. 1928, 1, 611).

(1) R. 1899, 1, 193.

(2) R. 1905, 1, 103.

(3) R. 1911, 1, 47. — Ce dernier décret abroge celui de 1905. — Modifié par décrets des 27 juillet 1922 (R. 1923, 1, 3), 19 mars 1926 (R. 1926, 1, 285), 26 mars 1930 (R. 1930, 1, 222), 29 mars et 2 juin 1931 (R. 1931).

(4) Art. 1 à 4 du décret de 1910.

(5) Art. 10 modifié par le décret du 27 juillet 1922.

(6) Ces nouvelles dénominations ont été substituées aux anciennes par le décret du 9 août 1928 (R. 1928, 1, 665).

cadre général. A la seule exception de la peine de la réprimande, toutes les autres peines ne peuvent être prononcées que sur l'avis d'une commission d'enquête réunie soit dans la colonie, soit à Paris, et devant laquelle l'inculpé doit être appelé à présenter ses moyens de défense.

Outre les fonctionnaires et agents faisant partie du service général, des ingénieurs des ponts-et-chaussées peuvent être détachés aux colonies sous certaines conditions, dont la réglementation a fait l'objet d'un décret du 9 mai 1920 (1).

L'inspection générale du service des travaux publics, qui s'étend d'ailleurs à toutes les colonies sans distinction, a été mentionnée plus haut.

Un grand nombre d'arrêtés locaux ont institué, dans les diverses colonies, les cadres locaux prévus par le décret de 1910 (2).

Aux Antilles et à la Réunion, aucun décret n'a organisé de service ni de cadre général. Tout a été réglementé par arrêtés locaux (3).

En Indo-Chine, le service et le personnel des travaux publics ont été d'abord organisés par arrêtés du gouverneur général. Le décret du 18 janvier 1905 (4), rendu le même jour que le décret précité concernant les autres colonies, a réglementé une première fois la matière et constitué un service composé d'un cadre permanent et d'un cadre auxiliaire (comprenant des agents détachés du ministère des travaux publics), pouvant être complétés par des agents temporaires à solde mensuelle, des journaliers, et un personnel indigène. Cette organisation a été complètement changée par les décrets des 16 décembre 1915 (5) et 9 février 1916 (6). Le premier de ces décrets règle les conditions de détachement en Indo-Chine des fonctionnaires du ministère des travaux publics. Le second est relatif au personnel des travaux publics en Indo-

(1) R. 1921, 1, 615.

(2) Afrique équatoriale : Arrêté du 11 octobre 1920 (R. 1921, 1, 283). — Afrique occidentale : cadre commun : Arrêté du 1er avril 1921 (R. 1922, 1, 312) ; cadre auxiliaire commun : Arrêtés du 20 mars 1919 (R. 1920, 1, 136) et du 29 décembre 1921 (R. 1922, 1, 373). Cadre commun supérieur : Arrêté du 7 mars 1925 (R. 1926, 1, 365), modifié le 11 octobre 1928 (R. 1929, 1, 361). Cadres spéciaux à chaque colonie : Arrêté du 1er avril 1921 (R. 1922, 1, 313). — Cameroun : Arrêté du 10 octobre 1921 (R. 1922, 1, 424). — Togo : Arrêtés des 22 août 1922 (R. 1923, 1, 473) et 12 août 1924 (R. 1925, 1, 268). — Guyane : Arrêté du 19 octobre 1925 (R. 1926, 1, 665). — Côte des Somalis : Arrêté du 27 janvier 1922 (R. 1924, 1, 566). — Madagascar : Cadre local permanent : Arrêté du 9 novembre 1913 (R. 1915, 1, 245), modifié le 3 mai 1922 (R. 1923, 1, 888), Cadre auxiliaire : Arrêté du 10 juillet 1914 (R. 1916, 1, 59), modifié le 6 avril 1922 (R. 1923, 1, 885). — Nouvelle-Calédonie : Arrêté du 31 décembre 1918 (R. 1921, 1, 325), modifié les 26 mai 1921 (R. 1923, 1, 215) et 28 décembre 1923 (R. 1926, 1, 419).

(3) Martinique : service des ponts et chaussées : Arrêtés des 28 avril 1862, 20 janvier 1909, 15 mars 1911, 20 janvier 1917 (R. 1918, 1, 255), 24 octobre 1927 (R. 1929, 1, 596). Un décret du 23 septembre 1873 a réglé l'assimilation du personnel de la colonie avec celui de la métropole. — Guadeloupe : Arrêté du 29 juillet 1921 (R.1922, 1, 168), modifié le 3 février 1925 (R. 1926, 1, 656). — Réunion : Arrêtés des 7 juin 1909 (R. 1910, 1, 282) et 4 octobre 1924 (R. 1926, 1, 665).

(4) R. 1905, 1, 174. — Modifié par décret du 29 mai 1930 (R. 1930, 1, 448).

(5) R. 1916, 1, 441.

(6) R. 1916, 1, 446. — Modifié par décrets des 19 août 1916 (R. 1917, 1, 472), 10 mars 1921 (R. 1921, 1, 710) et 7 décembre 1928 (R. 1929, 1, 226).

Chine et pose en principe que le personnel local est organisé, au point de vue du recrutement, de l'avancement, de la discipline, des traitements et des frais de déplacement, par arrêtés du gouverneur général soumis à l'approbation préalable du ministre des colonies, et le cas échéant à la formalité d'une inscription budgétaire correspondante, régulièrement approuvée. Indépendamment de ce personnel local, le personnel des travaux publics en Indo-Chine peut comprendre des fonctionnaires détachés, soit du ministère des travaux publics, soit du cadre général des travaux publics des colonies. L'inspecteur général des travaux publics est nommé par décret.

Le personnel européen du service des travaux publics a été effectivement organisé, conformément à ce décret, par arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 20 juin 1921 (1). Le personnel des agents techniques indigènes a fait l'objet d'un arrêté du 14 septembre 1919 (2).

§ 284

Service des ports et rades. — Le service des ports et rades, rattaché au service des travaux publics, a été organisé aux colonies, à l'exception de l'Indo-Chine, par décret du 25 mai 1917 (3). Le cadre des officiers et maîtres de port dépend entièrement du gouvernement métropolitain : les officiers de port sont nommés par décret, les maîtres de port par décision ministérielle. Le personnel inférieur est seul organisé par arrêtés locaux, dont il est rendu compte au ministre. Ce sont également des arrêtés locaux qui déterminent, d'après les principes établis par les règlements en vigueur dans la métropole, les fonctions et attributions des officiers et maîtres de port, ainsi que les rapports de ces agents avec les autorités supérieures.

En Indo-Chine, le personnel des officiers et maîtres de port a été organisé par deux arrêtés du gouverneur général du 18 août 1909 (4).

Chemins de fer. — Le personnel des chemins de fer est organisé partout par arrêtés locaux, sauf à la Réunion où le personnel du chemin de fer et du port a été organisé par décrets (5). Ces décrets sont exactement semblables à ceux qui organisent les fonctionnaires des autres services. Le personnel est divisé en personnel commissionné, personnel classé et personnel auxiliaire. Il est longuement traité des cadres, du recrutement, de la nomi-

(1) R. 1922, 1, 630. — Modifié le 18 octobre 1921 (*ibid.*) et le 20 novembre 1922 (R. 1923, 1, 762).

(2) R. 1920, 1, 1168. — Modifié le 3 décembre 1919 (*ibid*) et le 18 février 1922 (R. 1923, 1, 654).

(3) R. 1917, 1, 457.

(4) R. 1910, 1, 581 et 582. — Modifiés par arrêté du 4 octobre 1910 (R. 1911, 1, 561).

(5) Décret du 10 octobre 1914 (R. 1915, 1, 276), modifié les 21 novembre 1915 (R. 1916, 1, 232), 17 mars 1921 (R. 1921, 1, 721), 4 mai 1922 (R. 1922, 1, 847), 24 octobre 1927 (R. 1928, 1, 63), et 12 avril 1930 (R. 1930, 1, 513).

nation, de l'avancement, de la solde et des indemnités, du logement, des soins médicaux, des permissions, des congés, des passages et des mesures disciplinaires. Pourtant un arrêt de rejet de la Chambre civile du 5 décembre 1928 (1) a décidé que les agents du chemin de fer et du port n'avaient pas la qualité de fonctionnaires publics, et il en a conclu que les instances engagées par eux contre l'administration, notamment les instances en indemnité pour révocation, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. L'arrêt se fonde sur le caractère essentiellement commercial du service, provisoirement exploité par l'Etat en vertu de l'article 33 de la loi de finances du 17 juillet 1889 (provisoire qui dure depuis 40 ans). Cette solution est très douteuse (2).

§ 285

Services de l'agriculture et des forêts. — Service vétérinaire. — Le personnel des services de l'agriculture, du service des forêts et du service vétérinaire a fait l'objet, pour l'ensemble des colonies à l'exception de l'Indo-Chine, de dispositions très analogues, qui ont même permis, dans certaines colonies, la fusion de ces divers services (3).

Le décret du 6 décembre 1905 (4), qui organisait le service de l'agriculture, a été remplacé par le décret du 1er août 1921 (5).

Le service des forêts a été organisé successivement par décret du 13 janvier 1913 (6), et beaucoup plus complètement par décret du 13 juillet 1923 (7), qui répartit le personnel en trois cadres : un cadre général, organisé par ce décret même, pouvant servir dans toutes les colonies, et composé d'inspecteurs de tous les grades ; des cadres locaux spéciaux et des cadres locaux auxiliaires, organisés par arrêtés des gouverneurs généraux et gouverneurs. Le détachement aux colonies du personnel métropolitain a fait l'objet de décrets des 30 juillet 1905 (8) et 12 juillet 1924 (9).

---

(1) R. 1929, 3, 16. V. la note au Recueil.

(2) Le service du chemin de fer et du port de la Réunion est incontestablement un service public, auquel a été affecté un budget spécial. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation avaient reconnu le caractère de fonctionnaires aux agents des chemins de fer de l'Etat (Conseil d'Etat, 25 janv. 1889, au recueil Lebon, p. 87 ; Civ. rej. 18 nov. 1895, D. 1898, 1, 69) et attribué à la juridiction administrative la connaissance des litiges entre l'administration et ses agents, Il avait fallu une loi, celle du 21 mars 1905, pour soumettre ces litiges aux tribunaux. Encore cette loi ne se prononce-t-elle que sur la compétence et non sur la qualité de fonctionnaire. En tous cas, elle n'est pas applicable à la Réunion.

(3) Décret du 31 décembre 1920 réorganisant le service de l'agriculture, de l'élevage et des forêts en Afrique occidentale (R. 1921, 1, 428), modifié et remanié par décrets des 16 août 1922 (R. 1923, 1, 13), 28 décembre 1923 (R. 1924, 1, 614), et 20 mars 1925 (R. 1926, 1, 366).

(4) R. 1906, 1, 13.

(5) R. 1922, 1, 11. — Modifié les 16 octobre 1926 (R. 1927, 1, 5), 21 janvier 1927 (R. 1927, 1, 178) et 28 décembre 1927 (R. 1928, 1, 131).

(6) R. 1913, 1, 241.

(7) R. 1923, 1, 776. — Modifié le 7 juin 1928 (R. 1928, 1, 735).

(8) R. 1905, 1, 474.

(9) R. 1924, 1, 596. — Modifié le 4 avril 1928 (R. 1928, 1, 412).

Le service vétérinaire a été organisé par décret du 21 février 1924 (1).

Tous ces décrets instituent un cadre général, des fonctionnaires détachés appartenant aux cadres réguliers des administrations métropolitaines et placés hors cadres, et des cadres locaux organisés par les gouverneurs et gouverneurs généraux.

En Indo-Chine, ces services et ces personnels sont organisés par arrêtés du gouverneur général (2).

Un arrêté du 5 août 1909 (3) a réorganisé le personnel des services agricoles et commerciaux. Cet arrêté a été refondu le 20 juin 1921 par un arrêté qui a pris place dans la réorganisation générale des services (4). Le personnel indigène a été organisé par arrêté du 1er février 1920 (5).

Le personnel des services forestiers, organisé d'abord par arrêté du 20 juin 1921 (6), a été réorganisé par arrêté du 19 septembre 1924 (7), modifié le 26 octobre 1929 (8). Le personnel indigène, organisé d'abord par arrêté du 14 février 1920 (9), a été réorganisé par arrêté du 28 février 1923 (10).

Le personnel français du service vétérinaire, zootechnique et des épizooties a été organisé par arrêtés des 11 août 1910 (11), 23 décembre 1913 (12), et 20 juin 1921 (13). Un cadre auxiliaire d'agents indigènes a été organisé par arrêté du 18 avril 1919 (14).

§ 286

Services organisés par arrêtés locaux. — Le personnel des très nombreux services organisés par arrêtés locaux a fait l'objet d'une réglementation très considérable, dont il serait aussi inutile que malaisé de citer ici tous les textes. Mais cette réglementation, dans la plupart des colonies, a été l'objet d'une sorte de codification, et beaucoup d'arrêtés ont établi des règles

---

(1) R. 1924, 1, 173. — Modifié le 21 janvier 1927 par le même décret qui a modifié le décret sur le service de l'agriculture.

(2) Un décret du 7 février 1901, qui avait créé une direction de l'agriculture, des forêts et du commerce, a été abrogé par décret du 18 mars 1909 (R. 1909, 1, 394).

(3) R. 1910, 1, 505. — Modifié le 26 décembre 1913 (R. 1915, 1, 858), le 18 mars 1918 (R. 1919, 1, 372), et le 18 septembre 1919 (R. 1920, 1, 1172).

(4) R. 1922, 1, 630. — Modifié les 4 avril 1922 (R. 1923, 1, 672), 28 juin 1922 (R. 1923, 1, 683), et 25 avril 1924 (R. 1925, 1, 465).

(5) R. 1921, 1, 1023. — Modifié les 14 février 1920 (R. 1921, 1, 1024), 7 décembre 1922 (R. 1923, 1, 764) et 9 février 1924 (R. 1925, 1, 384).

(6) R. 1922, 1, 630. — Modifié à plusieurs reprises.

(7) R. 1925, 1, 520. — Modifié les 26 décembre 1924 (*ibid.*) et 26 janvier 1927 (R. 1928, 1, 288).

(8) (R. 1930, 1, 337).

(9) R. 1921, 1, 1024. — Modifié à plusieurs reprises.

(10) R. 1924, 1, 701.

(11) R. 1911, 1, 510 et 515.

(12) R. 1915, 1, 839.

(13) R. 1922, 1, 630. — Modifié les 6 décembre 1926 (R. 1927, 1, 700) et 8 mars 1928 (R. 1929, 1, 524).

(14) R. 1920, 1, 1060. — Modifié les 18 novembre 1919 (*ibid.*, p. 1227), et 1er septembre 1921 (R. 1922, 1, 661).

générales communes à tous les services. Il est nécessaire de les passer ici en revue.

En Afrique équatoriale, le cadre local des services civils, qui a absorbé l'ancien cadre des affaires indigènes (1), a été organisé, comme il a été dit plus haut, par arrêté du gouverneur général du 15 janvier 1910 (2), et réorganisé par arrêté du 24 avril 1913 (3). Ce cadre constitue un cadre auxiliaire du corps des administrateurs coloniaux. Ses agents sont toujours subordonnés aux fonctionnaires de leur grade. Ils sont indistinctement appelés à des fonctions administratives ou judiciaires. Le recrutement est fondé sur les principes du stage et de l'avancement au choix.

Parmi les très nombreux arrêtés qui ont organisé les divers services, il convient de citer celui du 17 août 1918 (4), qui a organisé le cadre européen de l'enseignement, et celui du 17 mai 1927 (5), qui a organsié le cadre commun des eaux et forêts.

En Afrique occidentale, où les arrêtés d'organisation des services locaux sont extrêmement nombreux, relevons celui du 1er juin 1922 qui a constitué, dans les mêmes conditions qu'en Afrique équatoriale, le cadre du personnel des services civils (6), et les arrêtés du 1er octobre 1916 (7), réglant la situation et procédant à la réorganisation des cadres locaux indigènes. Signalons aussi qu'une série d'arrêtés de la même date, 7 mars 1925 (8), a réorganisé jusqu'à 13 services. Beaucoup d'arrêtés d'organisation ont été aussi pris par les lieutenants-gouverneurs des diverses colonies.

Au Cameroun, deux séries d'arrêtés du commissaire de la République ont réorganisé, les uns, les cadres locaux européens (9), les autres, les cadres locaux indigènes (10). Il en est de même au Togo (11).

A la Guyane, un arrêté du gouverneur du 14 avril 1921 (12) a organisé 16 services.

Dans les Etablissements de l'Inde, outre la réorganisation des services et notamment du personnel des services civils par arrêtés

---

(1) Créé par arrêté du 22 octobre 1904 (R. 1905, 1, 506).

(2) R. 1912, 1, 295.

(3) R. 1915, 1, 76. — Modifié les 31 octobre 1913 (R. 1915, 1, 89), 19 novembre 1913 (R. 1917, 1, 82), 19 août 1915 (R. 1917, 1, 154), 18 avril 1918 (R. 1919, 1, 686), 16 janvier 1919 (R. 1920, 1, 132), 30 juillet 1923 (R. 1924, 1, 99) et 30 novembre 1926 (R. 1928, 1, 67).

(4) R. 1919, 1, 689. — Modifié les 23 juin 1921 (R. 1922, 1, 86), 18 janvier 1927 (R. 1928, 1, 68) et 26 septembre 1929 (R. 1930, 1, 143).

(5) R. 1928, 1, 74.

(6) R. 1923, 1, 408. — Refondu par un des arrêtés du 7 mars 1925.

(7) R. 1927, 1, 337 et 343.

(8) R. 1926, 1, 365.

(9) Arrêtés des 10 octobre 1921 (R. 1922, 1, 424), 16 mai 1924 (R. 1926, 1, 402), 16 septembre 1925 (R. 1926, 1, 403), 15 juillet 1928 (R. 1929, 1, 381).

(10) Arrêtés des 31 décembre 1921 (R. 1923, 1, 454), 13 février 1923 (R. 1925, 1, 247), 9 janvier et 1er mars 1928 (R. 1929, 1, 377).

(11) Personnel européen : arrêtés des 11 janvier 1924 (R. 1925, 1, 267) et 22 avril 1925 (R. 1927, 1, 368). — Personnel indigène : arrêté du 22 août 1922 (R. 1923, 1, 469), modifié les 15 octobre 1925 (R. 1926, 1, 414) et 23 juin 1928 (R. 1929, 1, 390).

(12) R. 1022, 1, 724.

des 25 septembre 1920 (1) et 11 juillet 1923 (2), un arrêté du 6 décembre 1928 (3), refondant un arrêté du 21 juin 1911, a déterminé en détail les règles communes à tous les agents du service local non régis par des actes du pouvoir central. Cet arrêté pose en principe que tous les emplois sont à la nomination du gouverneur, et ne peuvent être conférés à titre permanent qu'après un concours ou un examen, auquel nul n'est admis sans y avoir été préalablement autorisé par le gouverneur ; que l'admission à un emploi ne peut être prononcée définitivement qu'après un stage probatoire ; que les avancements en grade ou en classe ont lieu soit à l'ancienneté, soit au concours, soit au choix, après inscription au tableau d'avancement ou décision spéciale et motivée du gouverneur. Les peines disciplinaires sont prononcées par le gouverneur, qui doit, pour les plus graves, prendre l'avis d'une commission d'enquête, devant laquelle le fonctionnaire incriminé est entendu après avoir reçu communication de son dossier.

A la Côte des Somalis, un arrêté général, analogue à celui de l'Inde, a été pris par le gouverneur à la date du 26 avril 1928 (4). Il n'y est question ni d'examen ni de concours, ni d'avancement à l'ancienneté, sauf application des statuts particuliers à chaque fonction.

A la Nouvelle-Calédonie, des arrêtés du gouverneur du 26 mai 1921 (5) ont réorganisé 13 services locaux. Des arrêtés des 8 juillet 1926, modifiés le 14 janvier 1928 (6), en ont réorganisé 18, et d'autres arrêtés des mêmes dates ont réorganisé le cadre auxiliaire local (7). D'autres arrêtés du 4 octobre 1929 (8) ont encore modifié et complété les premiers. Un arrêté du gouverneur du 18 mars 1924 (9) a aussi créé aux Nouvelles-Hébrides un personnel local de commis appelés à servir suivant les besoins dans les divers services.

A la Réunion, un arrêté du gouverneur du 14 juin 1928 (10), analogue à ceux des gouverneurs de l'Inde et de la Côte des Somalis, a édicté les dispositions générales applicables au personnel de tous les services. Cet arrêté est fondé sur le principe du concours et du stage. L'avancement a lieu à l'ancienneté et au choix. Ces règles générales sont suivies des statuts particuliers de 19 services.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, un arrêté du gouverneur du 1er mai 1926 (11) a organisé 11 cadres locaux. Deux arrêtés du 15

(1) R. 1922, 1, 188.
(2) R. 1924, 1, 590.
(3) R. 1930, 1, 196.
(4) R. 1930, 1, 190.
(5) R. 1923, 1, 214.
(6) R. 1929, 1, 84.
(7) *Ibid.*
(8) R. 1931.
(9) R. 1926, 1, 430.
(10) R. 1929, 1, 407.
(11) R. 1927, 1, 958.

septembre 1928 (1) les ont réorganisés d'ensemble et ont fixé les règles d'avancement.

En Indo-Chine, la réglementation du personnel des services locaux prend une importance particulière de ce fait que les pouvoirs du gouverneur général y sont beaucoup plus étendus que partout ailleurs, et que beaucoup de services, organisés partout ailleurs par décrets, le sont, dans l'union indo-chinoise, par arrêtés locaux.

Les textes fondamentaux sont les arrêtés du gouverneur général du 20 juin 1921 (2), réglant le statut commun et les statuts particuliers des services locaux. Un premier arrêté (3) édictant les règles communes à tous les services, définit les fonctionnaires des services locaux : ce sont ceux qui, appartenant à un corps organisé par arrêté du gouverneur général, occupent un emploi permanent conduisant à pension dans un des services publics de la colonie. Ces fonctionnaires sont répartis en 27 corps que l'arrêté énumère (4). Il peut, en outre, être fait appel, en cas de nécessité, au concours de fonctionnaires détachés des administrations métropolitaines et coloniales et d'officiers mis hors cadres. Ces fonctionnaires peuvent être classés définitivement dans les cadres locaux, s'ils remplissent les conditions nécessaires pour obtenir une pension de retraite pour ancienneté sur la caisse locale (5). Les cas de suppression d'emploi sont réglés de façon à préjudicier le moins possible aux agents licenciés.

---

(1) R. 1929, 1, 596.

(2) R. 1922, 1, 621. — Modifié par arrêté du 31 août 1929 (R. 1930, 1, 335).

(3) Modifié les 8 novembre 1921 (incorporé au texte), 13 octobre 1924 (R. 1925, 1, 526), 27 février 1926 (R. 1927, 1, 616), 16 février 1927 (R. 1928, 1, 290), 28 avril 1928 (R. 1929, 1, 548), 21 août 1928 (R. 1929, 1, 559), 31 août 1929 (R. 1930, 1, 335).

(4) A raison de l'importance des services locaux de l'Indo-Chine, il n'est pas, sans intérêt de reproduire cette énumération : — Agriculture ; — Archives et bibliothèques ; — Assistance médicale ; — Cadastre ; — Chimistes ; — Commerce ; — Commis-greffiers ; — Contrôle financier ; — Contributions directes ; — Douanes et régies ; — Enregistrement, domaines et timbre ; — Forêts ; — Garde indigène ; — Immigration ; — Instruction publique ; — Interprètes des services judiciaires ; — Marine ; flotilles ; inscription maritime ; — Mines-géologie ; — Observatoire ; — Police urbaine ; — Police de sûreté : identité ; — Postes et télégraphes ; — Radiotélégraphie ; — Secrétaires des parquets ; — Services pénitentiaires ; — Travaux publics : ponts-et-chaussées ; bâtiments civils ; navigation ; chemins de fer ; — Vétérinaires.

(5) La caisse locale est aujourd'hui remplacée par la caisse intercoloniale. — L'article 5 ajoute que le classement et la solde des fonctionnaires détachés des administrations métropolitaines et coloniales et des officiers mis hors cadres, dans les conditions prévues par l'article 4, seront fixés par les règlements particuliers de chaque service. Effectivement, les règlements particuliers de divers services, pris le même jour, notamment celui qui concerne les fonctionnaires de l'enregistrement et des domaines, contiennent des dispositions relatives au classement et à la solde des fonctionnaires détachés. Ces dispositions ont été annulées pour excès de pouvoir par arrêt du Conseil d'Etat du 26 juillet 1929 (R. 1931), qui pose en principe que la situation de ces fonctionnaires ne peut être réglée que par voie de décret. Dès avant cet arrêt, le service de l'enregistrement et des domaines avait fait l'objet d'un nouvel arrêté réglementaire du 31 mai 1929 (R. 1930, 1, 324), dont l'article 16se borne à énoncer que « l'intégration dans le cadre local, pendant la durée de leur détachement, des fonctionnaires de l'enregistrement de l'administration métropolitaine mis à la disposition de l'administration locale, fera l'objet de modalités ultérieures ».

Le recrutement s'opère par concours ou par examen. Tous les fonctionnaires des services locaux sont nommés et avancés par le gouverneur général. L'admission à un emploi de début ne peut être prononcée qu'après un stage probatoire d'un an à deux ans. L'avancement donné à l'ancienneté, au concours, ou au choix, exercé sur un tableau d'avancement ou par décision spéciale et motivée. La discipline est exercée, sauf pour les peines légères, par le gouverneur général, sur la proposition d'un conseil de discipline, proportion qu'il ne peut aggraver. Les formes de la procédure devant ce conseil sont déterminées par des instructions du chef de la colonie.

Dans les cas graves et urgents, le fonctionnaire peut être suspendu jusqu'à décision du conseil de discipline. Aucun fonctionnaire ne peut, en dehors du cas d'excuse légitime, cesser son service avant d'avoir obtenu l'agrément de l'autorité supérieure. Toute infraction à cette règle peut donner lieu à l'application de peines disciplinaires. En cas de cessation concertée ou simultanée du service, les fonctionnaires coupables peuvent être frappés sans l'intervention des juridictions disciplinaires.

Ce statut du personnel français est complété par celui du personnel indigène. 17 arrêtés en date du 18 avril 1919 ont organisé le personnel indigène de différents services (1). Ce personnel peut comprendre les métis et les indigènes citoyens français. De plus, les indigènes sujets ou protégés français, originaires de l'Indo-Chine, peuvent être admis dans les cadres locaux, à l'exception de certains emplois spéciaux réservés au personnel français et définis par les arrêtés particuliers relatifs aux différents services. Les fonctionnaires indigènes servent au même titre que les français (2).

En outre, un certain nombre d'arrêtés du gouverneur général ont approuvé, au Tonkin et au Cambodge, des ordonnances royales organisant les cadres des services dépendant du gouvernement indigène, et organisé directement ces mêmes services au Laos (3).

---

(1) Ces services sont ceux : — des bureaux du gouvernement général ; — des bureaux de la direction du contrôle financier ; — des interprètes et lettrés des services judiciaires ; — des bureaux de la direction de finances ; — de l'enregistrement ; — des douanes et régies (service sédentaire) ; — des travaux publics ; — des postes et télégraphes ; — des trésoreries ; — des gardiens de caisse de la trésorerie ; — du cadastre et de la topographie ; — le service vétérinaire, zootechnique et des épizooties ; — le service radiotélégraphique ; — le service géographique ; — le personnel indigène des résidences du Tonkin ; — le personnel indigène des résidences de l'Annam ; — le personnel indigène des services municipaux de Hanoï et de Haïphong. — Tous les arrêtés particuliers sont reproduits *in extenso* au Recueil.

(2) Arrêté précité du 27 février 1926, modifiant les articles 1er, 10 et 13 de l'arrêté du 20 juin 1921 (R. 1927, 1, 616).

(3) Pour le Tonkin : Arrêté du 13 janvier 1919 (R. 1920, 1, 921), approuvant deux ordonnances du 26 décembre 1918, — modifié par arrêté du 15 juin 1920 (R. 1921, 1, 1063), approuvant une ordonnance du 12 mai 1920, et par arrêté du 30 juillet 1923 (R. 1924, 1, 543), approuvant une ordonnance du 7 juin précéde †. — Pour le Cambodge : ordonnances royales très nombreuses, remontant au 11 juillet 1897, énumérées aux visas de celle du 14 novembre 1917 ci-dessous rappelée : — arrêtés des 29 décembre 1917 (R. 1919, 1, 324), approuvant une ordonnance du 14 novembre précédent, modifié le 17 mai 1919 (R. 1920, 1, 1095) ; 26 octobre 1920 (R. 1921, 1,

Ces arrêtés et ordonnances placent ces services sous l'autorité et dans la main du gouverneur général et de l'autorité française.

Un arrêté du 12 novembre 1920 (1) a interdit à l'avenir le recrutement d'agents contractuels.

A Madagascar, un arrêté du gouverneur général du 18 octobre 1921 (2), refondu le 18 mai 1929 (3), a organisé le personnel des services civils, à titre de personnel, auxiliaire des administrateurs coloniaux. Beaucoup d'autres cadres ont été organisés par une succession d'arrêtés, parmi lesquels il suffira de citer celui du 28 décembre 1928, qui réorganise 20 cadres et en crée plusieurs autres (4).

Beaucoup de cadres indigènes ont également été créés par arrêtés du gouverneur général (5). Un arrêté du 31 décembre 1924 (6), modifié le 15 mars 1929 (7), qui a réorganisé beaucoup de ces cadres, contient, au chapitre 1er, en 30 articles, un règlement général applicable à tout le personnel indigène. Les « cadres spéciaux » y sont divisés en cadres latéraux, ordinaires et secondaires. Les conditions de recrutement, d'avancement, de licenciement et de discipline diffèrent des uns aux autres. En règle générale, le recrutement ne comporte ni examen ni concours. Les nominations sont faites par le gouverneur général, ou par le chef de service s'il s'agit d'un cadre secondaire. Tous les agents sont assujettis à un stage. L'avancement a lieu exclusivement au choix. Les peines disciplinaires les plus graves ne peuvent être prononcées par le gouverneur général qu'après avis d'une commission d'enquête devant laquelle le fonctionnaire intéressé doit être entendu.

1153), approuvant quatre ordonnances du 7 du même mois ; 14 octobre 1921 (R. 1922, 1, 662), approuvant deux ordonnances du 28 septembre 1921 ; 24 juillet 1922 (R. 1923, 1, 68), approuvant une ordonnance du 3 juin précédent ; 3 octobre 1922 (R. 1923, 1, 717), approuvant des ordonnances des 11 décembre 1921 et 15 septembre 1922 ; 30 avril 1924 (R. 1925, 1, 466), approuvant une ordonnance du 5 février précédent ; 27 avril 1925 (R. 1926, 1, 589), approuvant une ordonnance du 24 mars 1925. — Pour le Laos : arrêtés des 15 février 1914 (R. 1916, 1, 267 et 270), 26 mai 1917 (R. 1919, 1, 92), 10 septembre 1919 (R. 1920, 1, 1168), 5 octobre 1920 (R. 1921, 1, 1120), 22 septembre 1922 (R. 1923, 1, 710).

(1) R. 1921, 1, 1184.

(2) R. 1922, 1, 947.

(3) R. 1930, 1, 528.

(4) R. 1929, 1, 594. — Les cadres réorganisés sont les suivants : — Agriculture ; — Chemins de fer ; — Chimistes ; — Contributions indirectes ; — Dames dactylographes ; — Domaine, propriété foncière et cadastre ; — Enseignement (personnel européen) ; — Eaux et forêts ; — Gardiens-consignes ; — Hydraulique et améliorations agricoles ; — Service judiciaire (personnel local) ; — Mines ; — Phares et balises ; — Police administrative et judiciaire ; — Postes, télégraphes et téléphones ; — Télégraphie sans fil ; — Service topographique ; — Travaux publics ; — Services vétérinaire, des haras et de l'élevage. —

(5) On trouvera l'énumération de 25 de ces arrêtés aux visas de l'arrêté du 25 août 1924, modifiant le régime disciplinaire (R. 1925, 1, 609).

(6) R. 1925, 1, 832.

(7) R. 1930, 1, 527.

§ 287

Détachement. — Bien que les cadres métropolitains et les cadres locaux soient très distincts, ils ne sont pas séparés les uns des autres par des cloisons étanches. Les fonctionnaires peuvent être, à certaines conditions, « détachés » d'un cadre dans un autre. Ce détachement s'étend même fréquemment à des agents relevant d'autres ministères que les colonies.

Le principe du détachement est consacré par l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913 sur les pensions (1), confirmé par l'article 15 de la loi du 14 avril 1924. Cette disposition n'est pas spéciale aux colonies, où elle reçoit toutefois une large application. Elle porte que les fonctionnaires et employés civils, y compris ceux qui sont régis, au point de vue de la retraite, par l'article 14 de la loi du 5 août 1879 (pensions à forme militaire du personnel colonial), peuvent être détachés au service des départements, communes, colonies, pays de protectorat, pays étrangers, établissements publics et privés, en conservant, dans cette position, leurs droits à l'avancement hiérarchique et à la pension. Le détachement est autorisé pour une durée maximum de cinq ans, par arrêté du ministre dont relève l'agent, sur avis conforme du ministre des finances. Il peut être prorogé dans les mêmes formes, pour une ou plusieurs périodes légales (2).

Les articles 66, 67 et 68 du décret du 2 mars 1910 sur la solde (3) prévoient des congés hors cadres, qui ne peuvent être accordés que par le ministre, et des congés d'expectative de réintégration, les uns et les autres concernant spécialement les fonctionnaires placés en service détaché.

A part ces dispositions, aucun texte général ne réglemente le détachement aux colonies des fonctionnaires de la métropole. Mais un très grand nombre de décrets spéciaux à une catégorie de fonctionnaires traitent du détachement aux colonies. C'est le cas de presque tous les décrets organiques qui ont été passés en revue plus haut, et même de beaucoup d'arrêtés locaux.

Le détachement des fonctionnaires de l'administration centrale du ministère des colonies a été prévu par les articles 17 et 18 du décret du 23 mai 1896, modifié par les décrets des 9 juin 1904, 18 mars 1909 et 6 avril 1929 (4) et par le décret spécial du 20 juin 1911 (5).

En ce qui concerne le personnel des autres ministères, les articles 10 et 11 du décret du 6 août 1921 sur le personnel des trésoreries générales prévoient le détachement aux colonies du personnel métropolitain, et même le détachement de colonie à colo-

---

(1) R. 1914, 1, 249.
(2) Le texte contient en outre des dispositions concernant les pensions, qui seront mentionnées plus loin.
(3) R. 1911, 1, 1.
(4) V. plus haut, § 272, p. 624.
(5) R. 1911, 1, 484.

nie (1). Le détachement du personnel des services financiers est prévu par les articles 95 à 97 du décret du 30 décembre 1912 (2). Pour le personnel des douanes, le détachement est même la règle. Il est organisé en détail par les articles 1er et 2 du décret du 2 mars 1912 (3), et pour l'Indo-Chine par l'article 3 du décret du 4 décembre 1914 (4).

Le détachement du personnel de l'enseignement a fait l'objet de décrets spéciaux : celui du 30 octobre 1902 (5), qui concerne le personnel autre que les instituteurs et institutrices primaires, et pour ces derniers le décret du 16 juin 1889, qui n'est pas particulier aux colonies.

Le décret du 16 décembre 1915 (6), réglant la situation des fonctionnaires du ministère des travaux publics mis à la disposition du service en Indo-Chine, a été modifié par décrets des 10 mars 1921 (7) et 29 mai 1930 (8).

Le détachement aux colonies du personnel métropolitain des postes et télégraphes a fait l'objet d'une foule de décrets, dont les plus importants ont été énumérés plus haut (9).

Les ingénieurs des ponts-et-chaussées sont soumis à un régime spécial. Aux termes de l'article 4 du décret du 13 octobre 1851, les services détachés, en ce qui les concerne, comprennent « tous les services qui, n'étant pas rétribués sur le budget des travaux publics, sont néanmoins obligatoires pour le corps des ingénieurs », tels, notamment, que le service des colonies. Un décret du 9 mai 1920 (10) a institué et réglementé, dans les termes du décret de 1851, un service colonial des ingénieurs des ponts et chaussées.

Le détachement aux colonies est encore prévu : par les articles 1er et 14 du décret du 1er août 1921, organisant les services techniques et scientifiques de l'agriculture dans les colonies autres que l'Indo-Chine (11) ; par les décrets des 30 juillet 1905 (12) et 12 juillet 1924 (13), qui concernent spécialement le détachement des agents et préposés des eaux et forêts ; par les articles 1er et 14 du décret du 21 février 1924 sur le service vétérinaire (14), etc...

Le détachement aux colonies de fonctionnaires ne faisant pas partie des cadres du ministère des colonies a lieu après entente entre les deux ministres. Le ministre compétent met le fonction-

(1) R. 1922, 1, 192.
(2) R. 1913, 1, 177.
(3) R. 1912, 1, 269.
(4) R. 1915, 1, 478.
(5) R. 1903, 1, 3. — Complété par le décret du 5 octobre 1907 (R. 1908, 1, 13).
(6) R. 1916, 1, 441.
(7) R. 1921, 1, 711.
(8) R. 1930, 1, 448.
(9) V. § 282, p. 642.
(10) R. 1920, 1, 615.
(11) R. 1922, 1, 11. — Modifié le 21 janvier 1927 (R. 1927, 1, 178).
(12) R. 1905, 1, 474.
(13) R. 1924, 1, 596. — Modifié le 4 avril 1928 (R. 1928, 1, 412) et le 24 septembre 1930 (R. 1931, 1, 36).
(14) R. 1924, 1, 173. — Modifié par le décret du 21 janvier 1927 précité.

naire à la disposition du ministre des colonies, qui lui confère un emploi ou le met à la disposition d'un gouverneur ou gouverneur général.

Les fonctionnaires ainsi détachés continuent à faire partie de leur cadre originaire. Leur avancement est prononcé par le ministre dont ils dépendent (1), et reste soumis aux conditions d'aptitude prévues par le statut particulier du cadre auquel ils appartiennent (2). Les emplois auxquels ils sont appelés dans la colonie n'ont aucun effet sur leur grade dans la hiérarchie métropolitaine (3), et leur mise à la retraite est prononcée par leur ministre (4). Ils continuent aussi à être soumis aux règles disciplinaires de leur cadre d'origine, au moins pour les peines les plus graves (5). Toutes les mesures qui touchent à leur situation administrative ne peuvent être prises que par le ministre : la suspension des fonctions par le chef de la colonie n'est qu'une mesure d'ordre qui n'a pas le caractère disciplinaire (6). Il n'appartient en aucun cas aux gouverneurs et gouverneurs généraux de régler leur situation au point de vue du classement, de la solde et de l'avancement. Par arrêt du 26 juillet 1929 (7), le Conseil d'Etat a déclaré illégale la disposition de l'article 5 de l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 20 juin 1921, par lequel il s'était réservé le droit de régler la situation des fonctionnaires détachés, et celle des arrêtés de la même date par lesquels il avait usé de ce droit en réglementant les divers services. Notamment, il n'avait pu les incorporer d'office dans le service local.

Ils ne peuvent être détachés aux colonies que pour occuper les emplois prévus par le décret organique de leur service. Toute nomination à un emploi inférieur serait entachée d'excès de pouvoir (8).

Lorsque le temps de détachement est expiré, ou lorsque les services du fonctionnaire détaché ne donnent pas satisfaction, ou lorsque les nécessités du service l'exigent, il peut être remis, par le chef de la colonie, à la disposition du ministre des colonies, et par celui-ci à la disposition du ministre de qui relève son cadre originaire.

La remise à la disposition du ministre ne peut être, sur un recours pour excès de pouvoir, ni critiquée au fond pour des motifs d'opportunité, ni arguée, sans preuve décisive, de détournement de pouvoir (9).

---

(1) Conseil d'Etat, 7 août 1909 (R. 1909, 3, 21).
(2) Conseil d'Etat, 18 octobre 1929 (R. 1931).
(3) Conseil d'Etat, 3 juillet 1914 (R. 1916, 3, 283).
(4) Conseil d'Etat, 14 novembre 1913 (R. 1916, 3, 6).
(5) V. par exemple, pour les agents des postes et télégraphes, le départ de compétence résultant des articles 8 à 15 du décret du 29 décembre 1917 (R. 1918, 1, 166).
(6) Conseil d'Etat, 11 juillet 1924 (R. 1924, 3, 84).
(7) R. 1931, 3, ?. V. les arrêtés du 20 juin 1921 au *Recueil* 1922, 1, 621. Cpr. plus haut : § 283, p. 644.
(8) Conseil d'Etat, 27 février 1914 (R. 1914, 3, 124).
(9) Conseil d'Etat, 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 9).

Cette mesure peut avoir le caractère disciplinaire, lorsque le texte spécial le prévoit (1). Elle constitue en tous cas, alors même qu'elle est prise dans l'intérêt du service,, un déplacement d'office qui doit être précédé de la communication du dossier (2).

Le gouverneur ou gouverneur général ne peut pas remettre directement le fonctionnaire détaché à la disposition de son ministre d'origine. Il ne peut que le renvoyer au ministre des colonies, avec qui seul il a le droit de correspondre. C'est à ce dernier à faire cesser le détachement (3).

Les conditions et les formes de la remise à la disposition du ministre varient suivant les décrets. Certains textes, comme le décret précité du 18 janvier 1905, réorganisant le personnel des travaux publics et des mines de l'Indo-Chine, prescrivent, lorsque le fonctionnaire est renvoyé dans la métropole pour inaptitude au service, que cette inaptitude soit constatée par décision du comité des travaux publics. Il est satisfait à cette condition quand le comité s'est prononcé, sans que ce comité soit astreint à aucune forme de procédure, notamment à la convocation de l'intéressé (4).

Une circulaire du ministre des colonies du 25 février 1909 (5), rappelée par une autre circulaire du 29 août 1930 (6), recommande aux chefs des colonies de ne pas prendre, sans l'avoir consulté, l'initiative de remettre un fonctionnaire à sa disposition, ce qui peut créer des situations difficiles ou même des réclamations justifiées.

Les fonctionnaires détachés des services métropolitains peuvent être intégrés dans les cadres locaux. Les conditions de cette intégration ont fait l'objet d'arrêtés des chefs des colonies (7), dont la légalité ne saurait faire de doute, à la condition que cette intégration ne soit pas prononcée d'office, mais seulement à la demande de l'intéressé (8).

Lorsqu'il s'agit, non d'un fonctionnaire appartenant à un autre ministère, mais d'un fonctionnaire d'un cadre colonial, affecté à une colonie par décision ministérielle, c'est au ministre seul qu'il appartient de faire cesser cette affectation. Il n'appartient pas au chef de la colonie de renvoyer l'intéressé au ministère (9).

---

(1) Par exemple, l'article 6 du décret du 30 octobre 1902, cité plus haut, sur le détachement des membres du personnel de l'instruction publique. La remise à la disposition du ministre est même la seule mesure disciplinaire qui puisse être prise par l'autorité locale. V. Conseil d'Etat, 24 février 1912 (R. 1913, 3, 69).

(2) Conseil d'Etat, 23 juin 1916 (R. 1916, 3, 175) ; 11 août 1916 (R. 1918, 1, 100) ; 2 décembre 1921 (R. 1924, 3, 3) ; 12 mars 1924 (R. 1924, 3, 15).

(3) Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) ; 9 décembre 1921 (R. 1922, 3, 13).

(4) Conseil d'Etat, 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 9).

(5) R. 1910, 1, 546.

(6) R. 1931, 1, 32.

(7) Afrique occidentale : Arrêté du 30 juillet 1930 (R. 1931, 1, 000) ; Afrique équatoriale : Arrêté du 31 mai 1930 (R. 1931, 1, 128).

(8) V. Conseil d'Etat, 26 juillet 1929 (R. 1931).

(9) Conseil d'Etat, 20 novembre 1912 (R. 1913, 3, 95). — Ce fonctionnaire n'est pas détaché, mais en service régulier dans son cadre.

L'intéressé n'a d'ailleurs aucun droit à la prorogation de son détachement venu à expiration (1).

Il peut arriver, à l'inverse, qu'un fonctionnaire colonial soit détaché dans la métropole. Le cas est beaucoup plus rare (2). Pourtant il n'est pas sans exemple (3). Un fonctionnaire d'un service peut aussi être placé hors cadres et détaché à un autre service (4). Ces détachements sont réguliers, bien qu'aucun texte ne les réglemente. Pourtant il n'appartiendrait pas au chef d'une colonie de créer une position de détachement arbitraire, par exemple pour permettre à un fonctionnaire, tout en conservant sa solde, de se livrer à une tentative de colonisation (5).

SECTION III.

Statut des fonctionnaires.

§ 288

Généralités. — Le statut des fonctionnaires de tout ordre et de tout cadre comprend quatre points essentiels : le recrutement et la nomination ; l'avancement ; le licenciement et la mise à la retraite ; la discipline.

Les dispositions des décrets ou arrêtés réglementaires constituent au profit des fonctionnaires des droits auxquels il ne peut être porté atteinte par mesure individuelle. Mais ces décrets ou arrêtés peuvent toujours être modifiés, et les fonctionnaires n'ont aucun droit acquis au maintien de l'ancienne réglementation. Ce principe certain a dû être à maintes reprises rappelé et confirmé par les arrêts du Conseil d'Etat (6). Il n'y est fait exception que dans le cas où le nouveau texte a expressément réservé les droits des fonctionnaires placés sous le régime précédent (7).

---

(1) Conseil d'Etat, 20 janvier 1922 (R. 1923, 1, 206) ; 26 mars 1924 (R. 1926, 3, 52).

(2) Le personnel des agences économiques des colonies, par exemple, est composé de fonctionnaires recrutés dans la métropole et d'agents contractuels. Il peut aussi être fait appel, temporairement, aux fonctionnaires coloniaux en congé.

(3) Ainsi un répétiteur d'annamite a pu être détaché par le gouverneur général de l'Indo-Chine à l'école des langues orientales. Ce détachement n'était assujetti à aucune règle et ne pouvait conférer aucun droit (Conseil d'Etat, 30 janvier 1914, R. 1914, 3, 81).

(4) Conseil d'Etat, 9 juillet 1924 (R. 1925, 3, 83).

(5) Conseil d'Etat, 2 mars 1923, (R. 1924, 3, 24).

(6) Conseil d'Etat, 20 févr. 1914 (R. 1914, 3, 101) ; 6 août 1915 (R. 1915, 3, 176) ; 24 décembre 1915 (R. 1916, 3, 66), 7 juillet 1916 (R. 1918, 3, 97) ; 8 février 1918 (R. 1918, 3, 55) ; 2 novembre 1918 (R. 1919, 3, 21), 7 mars 1919 (R. 1919, 3, 84), 5 mai 1922 (R. 1922, 3, 147), 23 février 1923 (R. 1924, 3, 22), 25 janv. 1924 (R. 1925, 3, 7), 19 novembre 1924 (R. 1925, 3. 78), 13 mai 1925 (R. 1925, 3, 208), 18 mai 1925 (R. 1925, 3, 214), 12 mai 1928 (R. 1929, 3, 2).

(7) P. ex., arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 9 février 1924 (R. 1925, 1, 384), et Conseil du cont. adm. de Saigon, 17 déc. 1924 (R. 1925, 3, 132).

Aucune convention particulière, entre l'administration et le fonctionnaire, ne peut d'ailleurs faire obstacle à l'application des règlements, qui sont d'ordre public (1). Mais un gouverneur peut s'engager valablement, en licenciant plusieurs agents, à les replacer au fur et à mesure des nouvelles vacances qui leur seront réservées de droit (2).

La plupart des principes qui constituent le statut des fonctionnaires coloniaux leur sont communs avec les fonctionnaires métropolitains. Il suffira donc de rappeler brièvement ici les règles générales applicables à toutes les fonctions publiques, en faisant ressortir tout ce qui est spécial aux cadres des colonies.

§ 289

Recrutement. — La nomination d'un fonctionnaire, par l'autorité compétente, est presque toujours subordonnée à certaines conditions de recrutement. Pourtant, il peut arriver que le texte qui fixe le statut d'un personnel n'en impose aucune. En ce cas, le choix de l'administration est entièrement libre (3), et la nomination est valable à la seule condition qu'elle émane de l'autorité qui avait le droit d'y procéder. Conformément au principe général de droit administratif, le supérieur ne peut pas empiéter sur les pouvoirs de l'inférieur : ainsi, un lieutenant-gouverneur ne peut procéder valablement à la nomination d'un employé municipal, même en vertu d'une délégation du gouverneur général qui n'a pas le droit de la lui donner (4). Il peut arriver cependant que le ministre se substitue au gouverneur, sur la demande expresse de celui-ci, en cas de nécessité (5).

Presque toujours, la nomination dans un cadre de fonctionnaires est assujettie à des conditions qui varient d'un cadre à l'autre. Il est à peine besoin de relever, et pourtant de nombreux arrêts ont dû le faire, que les candidats qui remplissent ces conditions n'ont aucun droit acquis à être nommés, et que l'autorité ayant qualité pour faire les nominations est toujours libre d'y procéder comme elle l'entend, alors même que ces candidats ont été l'objet d'une présentation (6). Mais toute nomination contraire aux conditions imposées par les décrets ou arrêtés d'organisation est irrégulière (7), et peut même, lorsque les délais de

---

(1) Conseil d'Etat, 26 févr. 1913 (R. 1913, 3, 160) ; 28 déc. 1928 (R. 1929, 3, 60).

(2) Conseil d'Etat, 19 juin 1914 (R. 1916, 3, 281).

(3) C'est ce qui se passe, notamment, pour l'emploi de régisseur de prison à la Guadeloupe (Conseil d'Etat, 4 novembre 1925, R. 1926, 3, 53).

(4) Conseil d'Etat, 1er mai 1903 (R. 1903, 2, 99).

(5) Par exemple, quand le gouverneur se trouve en congé en France, et ne peut, pour cette raison, procéder lui-même à la nomination (V. Ch. II, § 36). — V. Conseil d'Etat, 5 août 1898 (R. 1898, 2, 131).

(6) Conseil d'Etat, 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 279) ; 26 novembre 1915 (R. 1916, 3, 18) ; 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 11) ; 23 mars 1923 (R. 1924, 3, 27) ; 12 février 1926 (R. 1926, 3, 150) ; 13 juillet 1916 (R. 29, 3, 46).

(7) Conseil d'Etat, 27 février 1914 (R. 1914, 3, 124) ; 19 janvier 1917 (R. 1917, 3, 71) ; 6 février 1920 (R. 1920, 3, 25).

recours ne sont pas expirés, être rapportée par celui qui l'a faite (1).

Les conditions habituelles de nomination sont la nationalité française et l'accomplissement du service militaire (2). Très souvent, le décret ou l'arrêté organique impose le concours et le stage : toute nomination qui violerait cette règle serait illégale (3). Est illégale aussi toute nomination faite d'emblée à un grade supérieur, lorsque le texte organique réserve exclusivement ce grade à l'avancement hiérarchique (4).

A moins de dispositions contraires de l'acte organique (5), la nomination n'est pas soumise à la condition que le fonctionnaire doive réunir, à l'âge de la retraite, le nombre d'années de services nécessaires pour avoir droit à pension (6).

Aucune nomination ne doit produire d'effet rétroactif (7).

La nomination n'est soumise à aucune forme impérative. Alors même que le texte organique en prévoit une, telle qu'une lettre de service, l'omission de cette formalité ne suffit pas à rendre la nomination irrégulière (8).

§ 290

Engagement par contrat. — Beaucoup des textes ci-dessus passés en revue prévoient l'engagement par contrat. Cet engagement peut revêtir des caractères très divers. Lorsqu'il ne confère pas de fonction publique, il doit être considéré comme un simple contrat de louage de services, dans les conditions du droit commun, dont le contentieux appartient aux tribunaux ordinaires (9).

(1) Conseil d'Etat, 12 mars 1915 (R. 1915, 3, 6).

(2) Conseil d'Etat, 24 déc. 1920 (R. 1921, 3, 87).

(3) Conseil d'Etat, 5 mai 1922 (R. 1922, 3, 154) ; 4 août 1922 (R. 1925, 3, 63).

(4) Conseil d'Etat, 6 février 1920 (R. 1920, 3, 25).

(5) Par exemple, l'article 1er du décret du 17 mai 1913 (R. 1913, 1, 662), fixant l'âge d'admissibilité aux emplois conduisant à une pension de la caisse locale des retraites de l'Indo-Chine. — V. Conseil d'Etat, 30 juillet 1927 (R. 1928, 3, 151).

(6) Conseil d'Etat, 29 mars 1912 (R. 1912, 3, 150) ; 14 mai 1915 (R. 1918, 3, 114).

(7) Conseil d'Etat, 31 octobre 1913 (R. 1914, 3, 1) ; 26 novembre 1913 (R. 1914, 3, 23) ; 26 octobre 1926 (R. 1927, 3, 61).

(8) Conseil d'Etat, 15 juin 1923 (R. 1924, 3, 78).

(9) Ainsi la convention conclue entre l'administration et un particulier pour l'entretien d'un jardin botanique ne confère pas à ce particulier la qualité de directeur de ce jardin, alors même qu'en fait il l'aurait exercée en partie (Conseil d'Etat, 22 novembre 1918, R. 1919, 3, 11). De même, les tribunaux ordinaires sont compétents pour statuer sur le recours d'un chef de gare contre l'arrêté prononçant sa révocation, lorsque ce chef de gare avait été recruté dans les conditions ordinaires d'engagement du droit privé pour servir sur un chemin de fer exploité en régie (Conseil d'Etat, 8 novembre 1929, R. 1931, 3, 000).. — Par arrêt du 27 avril 1926 (R. 1926, 3, 133), la Chambre des requêtes a décidé que les tribunaux avaient pu statuer sur un litige entre une colonie et un architecte, engagé comme architecte en chef des bâtiments civils, sans renvoyer à l'autorité administrative l'interprétation du contrat, parce que les termes de ce contrat étaient clairs et précis. C'est mal poser la question. Si le contrat est un contrat de droit commun, les tribunaux sont compétents, même pour interpréter des clauses obscures. Si, au contraire, le contrat confère la qualité de fonctionnaire public, la compétence appartient au conseil du contentieux administratif, quelque clairs et précis qu soient les termes de l'acte.

Il en est autrement lorsqu'un particulier s'est mis à la disposition d'une colonie pour exercer une fonction de direction : il s'agit alors d'une fonction publique coloniale ; le conseil du contentieux administratif est seul compétent pour statuer sur les contestations qui peuvent survenir (1) ; l'agent ainsi engagé peut être frappé de peines disciplinaires, et a droit en pareil cas à la communication de son dossier (2).

Les droits et obligations de la personne ainsi engagée doivent s'apprécier avant tout d'après les termes du contrat (3).

Un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 12 novembre 1920 (4) a décidé qu'il ne serait plus, à l'avenir, recruté d'agents contractuels. Un arrêté du 7 janvier 1925 (5) prévoit la titularisation, au Tonkin, des agents contractuels indigènes. Un arrêté du 29 septembre 1926 (6) a pris la même mesure en ce qui concerne les agents contractuels en service au Laos.

§ 291

Stage. — Presque tous les décrets ou arrêtés instituant des cadres de fonctionnaires prévoient que les fonctionnaires, avant d'être titularisés, seront assujettis à faire un stage, généralement de 1 ou 2 ans. Les stagiaires sont soumis aux mêmes obligations que les titulaires. Lorsque le temps de stage est expiré, ils doivent être titularisés ou licenciés. Ils peuvent même être licenciés en cours de stage, ce qui peut rendre inutile l'application de peines disciplinaires (7). Le licenciement est une mesure laissée à la discrétion de l'administration, qui ne comporte aucun recours, et ne donne pas droit à la communication du dossier (8). Il peut, lorsque le texte spécial l'autorise, donner lieu à l'indemnité de licenciement.

Le délai apporté par l'administration, après l'expiration du temps de stage, à prononcer sur la position du stagiaire, ne confère à celui-ci aucun droit à être titularisé (9).

§ 292

Intérimaires. — L'éloignement des colonies, et la difficulté de tenir toujours les cadres au complet, ont, de tous temps, conduit à attribuer aux chefs des colonies le droit de pourvoir, par la nomination d'intérimaires, aux vacances qui viennent à se produire dans les corps de fonctionnaires qui ne sont pas à leur nomination.

---

(1) Conseil d'Etat, 26 janvier 1923 (R. 1923, 3, 172).
(2) Conseil d'Etat, 24 juillet 1914 (R. 1916, 3, 285) ; 9 mars 1927 (R. 1929, 3, 58).
(3) Arrêt précité du 26 janvier 1923. V. ch. VI, § 202, p. 526.
(4) R. 1921, 1, 1184.
(5) R. 1926, 1, 544.
(6) R. 1927, 1, 694.
(7) V. p. ex. l'article 19 de l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 20 juin 1921, modifié par l'arrêté du 16 février 1927 (R. 1928, 1, 290).
(8) Conseil d'Etat, 3 novembre 1926 (R. 1929, 3, 8).
(9) Conseil d'Etat, 21 mai 1924 (R. 1925, 3, 31), et 3 novembre 1926 précité.

Le principe est posé aux articles 59 et 62 des ordonnances des 21 août 1825 et 9 février 1827, sur le gouvernement de la Réunion et celui des Antilles. Le texte porte que « le gouverneur pourvoit provisoirement, en cas d'urgence et en se conformant aux règles du service, aux vacances qui surviennent dans les emplois qui sont à notre nomination ou à celle de notre ministre de la marine ; mais il ne peut conférer aux intérimaires le grade te le titre des fonctions qui leur sont confiées ». Cette disposition est reproduite par les ordonnances et décrets sur le gouvernement des colonies qui ont été rédigées sur le modèle de celles de 1825-27 (1). Elle ne figure, ni dans le décret du 3 janvier 1863 sur le gouvernement de la Cochinchine, ni dans les décrets qui ont institué les gouvernements généraux. Mais elle peut s'induire, comme le Conseil d'Etat n'a pas hésité à le reconnaître, des dispositions de ces décrets qui attribuent au gouverneur général la haute direction de tous les services civils et le rendent responsable de leur fonctionnement (2)

La nomination d'intérimaires est surtout usitée et fréquente en ce qui concerne les magistrats. Elle a été étudiée au chapitre de l'organisation judiciaire (3). Pour les services civils, elle est d'un usage beaucoup plus restreint, à raison de ce que le personnel à la nomination du gouvernement métropolitain reçoit du gouverneur ou du gouverneur général l'affectation à des postes déterminés (4), et aussi de ce que le corps des fonctionnaires organisé par décret est presque toujours assisté d'un corps auxiliaire organisé par le chef de la colonie (5). Les gouverneurs et gouverneurs généraux ont même la faculté de détacher des fonctionnaires d'un service dans un autre (6).

La nomination des fonctionnaires intérimaires n'est pas soumise aux mêmes conditions que celle des titulaires. Ce principe, exprimé par les textes relatifs aux magistrats intérimaires, et d'ailleurs très restreint aujourd'hui (7), ne résulte d'aucun texte

---

(1) Guyane : ordonnance du 27 août 1928, art. 61 ; — Sénégal : ordonnance du 7 septembre 1840, art. 48 ; — Inde : ordonnance du 23 juillet 1840, art. 43 ; — Saint-Pierre et Miquelon : ordonnance du 18 septembre 1844, art. 41 ; — Nouvelle-Calédonie : décret du 12 décembre 1874, art. 69 ; — Océanie : décret du 28 décembre 1885, art. 56 ; — Côte des Somalis : décret du 18 juin 1884.

(2) Art. 3 du décret du 20 octobre 1911 (Indo-Chine). — L'article 2 du décret du 15 janvier 1910 (Afrique équatoriale) porte également que « tous les services civils et militaires sont placés sous la haute direction du gouverneur général». L'article 2 du décret du 11 décembre 1895 (Madagascar) porte que le gouverneur général « organise, dirige ou contrôle les différents services ». Ces formules ne se retrouvent pas au décret du 18 octobre 1904 (Afrique occidentale), qui se borne à qualifier le gouverneur général de dépositaire des pouvoirs de la République. Mais il n'est pas douteux qu'il n'ait le pouvoir de désigner des intérimaires dans les mêmes conditions que les autres gouverneurs généraux.

(3) Chap. V, § 166, p. 403.

(4) V. par exemple, pour les agents des trésoreries générales, l'article 7 du décret du 6 août 1921 (R. 1922, 1, 198).

(5) V. par exemple l'article 1er du décret du 10 juillet 1920 sur les administrateurs des colonies (R. 1921, 1, 4).

(6) V. l'article 11 du décret précité du 6 août 1921.

(7) V. chap. V, § 166, p. 406.

en ce qui concerne les autres fonctionnaires. Mais le Conseil d'Etat l'applique couramment, comme imposé par la force des choses (1). Il n'est même pas nécessaire que la nomination par intérim paraisse au journal officiel local avant que l'intérimaire prenne ses fonctions (2).

Les intérimaires peuvent remplir les fonctions les plus élevées. Le remplacement par intérim des gouverneurs généraux, gouverneurs et secrétaires généraux, qui a fait l'objet de décrets spéciaux, a été étudié au chapitre II (3).

La nomination d'un intérimaire étant essentiellement, et par définition, provisoire, le retrait de cette nomination n'a aucun caractère disciplinaire (4), et même le déplacement d'office de l'intérimaire ne donne pas lieu à la communication du dossier (5).

§ 293

Avancement. — L'avancement, dans les cadres coloniaux, a lieu, en principe, au choix : parfois exclusivement, comme pour le personnel de l'administration centrale (6), ou pour les administrateurs coloniaux (7), parfois en laissant une part plus ou moins grande à l'ancienneté, ocmme pour la plupart des services organisés par arrêtés locaux.

Partout où l'avancement a lieu exclusivement au choix, il s'en suit nécessairement que les fonctionnaires n'y ont aucun droit. Ce principe évident a pourtant dû être consacré par plusieurs arrêts (8).

Toutefois, l'avancement au choix est presque toujours subordonné à la condition d'une certaine ancienneté (9) et de l'inscription au tableau d'avancement. Toute promotion d'un fonctionnaire non inscrit au tableau est irrégulière (10). La promotion est également irrégulière si le tableau avait été dressé par une commission irrégulièrement composée (11), ou si elle porte sur un fonctionnaire qui était porté à tort au tableau, ne remplissant pas les conditions d'ancienneté exigées (12).

---

(1) Conseil d'Etat, 17 décembre 1920 (R. 1921, 3, 80) ; 22 juillet 1921 (R. 1923, 3, 118).
(2) Conseil d'Etat, 22 mai 1925 (R. 1926, 3, 4).
(3) V. § 36, p. 97, et § 45, p. 117.
(4) Conseil d'Etat, 22 mai 1925 précité.
(5) Conseil d'Etat, 8 juin 1928 (R. 1928, 3, 194) ; 11 février 1927 (R. 1929, 1, 144).
(6) Décret du 23 mai 1896, art. 12. — Conseil d'Etat, 29 mai 1929 (R. 1929, 3, 1).
(7) Décret du 10 juillet 1920, art. 19.
(8) Conseil d'Etat, 23 mars 1917 (R. 1917, 3, 129) ; 26 avril et 8 juin 1918 (R. 1918, 3, 158).
(9) Cette ancienneté ne confère qu'une aptitude à être promu (Conseil d'Etat, 10 juillet 1914, R. 1916, 3, 54).
(10) Conseil d'Etat, 8 mars 1918 (R. 1918, 3, 66), 24 décembre 1926 (R. 1929, 3, 100).
(11) Conseil d'Etat, 22 avril 1910 (R. 1910, 3, 194).
(12) Conseil d'Etat, 5 janvier 1917 (R. 1917, 3, 63). Même date (R. 1917, 1, 66).

Les promotions doivent, pour certains services, avoir lieu dans l'ordre du tableau (1). Pour d'autres, cet ordre n'est pas impératif (2).

En ce qui concerne les fonctionnaires des administrations métropolitaines détachés aux colonies, leur avancement dans le cadre colonial n'est pas, en principe, déterminé par le tableau d'avancement métropolitain sur lequel ils sont inscrits (3), sauf disposition contraire expresse (4).

Comme la nomination, l'avancement ne peut avoir d'effet rétroactif (5).

Les lois et décrets qui ont accordé des majorations d'ancienneté pour services militaires sont de plein droit applicables aux fonctionnaires rémunérés sur le budget métropolitain. Ainsi l'article 80 de la loi de finances du 30 mars 1902 et le décret du 11 novembre 1903, pris en exécution de cet article, se sont appliqués de plein droit aux employés du commissariat colonial (6) ; il a en été de même de l'article 5 de la loi du 7 août 1913 (7). Il en est autrement des corps et services organisés par décret, mais entretenus sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies, pays de protectorat et territoires sous-mandat. Les articles 14 de la loi du 18 juillet 1924, 23, 24, 25 et 28 de la loi du 9 décembre 1927, 32 à 34 de la loi du 19 mars 1928, relatifs à ces majorations, ont dûs être rendus applicables à ce personnel par décret du 5 juillet 1928 (8). Pour les corps et services organisés par arrêtés des gouverneurs et gouverneurs généraux, ce sont des arrêtés des chefs des colonies qui ont décidé cette application (9).

---

(1) Par exemple pour le corps militaire de l'administration pénitentiaire (décret du 28 octobre 1913, art. 1er : Conseil d'Etat, 20 février 1920, R. 1920, 3, 26), et pour le personnel des contributions indirectes à la Guadeloupe (Conseil d'Etat, 15 nov. 1912, R. 1913, 3, 36).

(2) Par exemple, pour le personnel des bureaux des travaux publics de l'Indo-Chine (Conseil d'Etat, 28 décembre 1917, R. 1918, 3, 13, et 1er février 1918, R. 1918, 3, 51).

(3) Conseil d'Etat, 3 juillet 1914 (R. 1916, 3, 283), pour les postes et télégraphes ; 18 juin 1920 (R. 1921, 3, 7), 14 janvier 1921 (R. 1922, 3, 192), 12 novembre 1921 (R. 1921, 1, 249), pour les travaux publics de l'Indo-Chine.

(4) Cette disposition se rencontrait à l'article 20 du décret du 2 juin 1899 (R.1899, 1, 193), organisant le service des travaux publics dans les colonies, aux termes duquel l'avancement des ingénieurs et agents détachés se faisait « en même temps et du fait même qu'il leur était accordé un avancement de grade dans le cadre métropolitain auquel ils appartenaient ». V. Conseil d'Etat, 21 juin 1918 (R. 1920, 3, 222). — Le décret du 2 juin 1899 est aujourd'hui remplacé par les décrets des 18 janvier 1905 et 5 août 1910. V. plus haut, § 280.

(5) Conseil d'Etat, 10 janvier 1913 (R. 1913, 3, 130).

(6) Conseil d'Etat, 2 décembre 1910 (R. 1911, 3, 153).

(7) Conseil d'Etat, 26 mars 1920 (R. 1920, 3, 38).

(8) R. 1928, 1, 652.

(9) Par exemple : Arrêté du 8 septembre 1928 (R. 1929, 1, 360) pour l'Afrique occidentale. — Arrêté du 8 décembre 1928 (R. 1929, 1, 389) pour le Cameroun.

§ 294

Licenciement. — Le licenciement d'un fonctionnaire, employé ou agent de tous les cadres peut toujours être prononcé lorsque ses services ne peuvent plus être utilisés (1).

En principe, et en l'absence de textes contraires, tout fonctionnaire peut être licencié par l'autorité qui l'a nommé (2). En tant que de besoin, le droit de licenciement des fonctionnaires coloniaux peut se fonder sur l'article 7 du décret du 2 mars 1910 sur la solde (3), aux termes duquel « les droits à la solde d'activité cessent : 5° pour les fonctionnaires, employés et agents présents à leur poste, qui sont licenciés pour toute autre cause que par mesure de discipline, le jour où ils quittent leurs fonctions ». Le texte réserve seulement la possibilité d'allocation d'une indemnité de licenciement égale à la solde nette d'Europe pendant un mois au moins et six mois au plus (4). La circulaire ministérielle du 25 février 1909 (5), qui recommande aux gouverneurs des colonies de ne pas renvoyer en France, sans les prévenir de leur licenciement ou de la suppression de leur emploi, les agents dont les services ne leur paraîtront plus devoir être utilisés, loin de porter atteinte à ce droit, le suppose et le confirme (6).

Ces règles sont applicables aux fonctionnaires municipaux (7).

Elles supposent néanmoins que le fonctionnaire est licencié pour un motif de service, tel que la suppression d'emploi (8), la réforme d'organisation du service (9), ou même l'inaptitude au service (10). Au cas où le licenciement serait prononcé pour une cause étrangère au service, dissimulée sous une apparence de régularité, par exemple si l'emploi supprimé était rétabli au profit d'un autre fonctionnaire (11), il pourrait être argué de détournement de pouvoir, mais à la condition, difficile à remplir, d'en rapporter la preuve (12).

Le licenciement, dans les conditions ci-dessus, peut être prononcé même contre un employé qui n'a pas encore droit à la retraite (13).

---

(1) Conseil d'Etat, 5 juillet 1912 (R. 1912, 3, 254).

(2) Conseil d'Etat, 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 189) : « Considérant... qu'il appartenait à tout moment au gouverneur général (de l'Indo-Chine), en l'absence même de toute disposition réglementaire, de prononcer, comme supérieur hiérarchique, la révocation de cet agent de l'emploi auquel il l'avait précédemment nommé ». — V. aussi Conseil d'Etat, 9 août 1918 (R. 1920, 3, 235).

(3) R. 1911, 1, 1.

(4) Conseil d'Etat, 5 juillet 1912 (R. 1912, 3, 234) ; 8 juin 1917 (R. 1917, 3, 179).

(5) R. 1910, 1, 546.

(6) Arrêts précités des 5 juillet et 8 juin 1917.

(7) Conseil d'Etat, 15 janv. 1913 (R. 1913, 3, 131) ; 30 décembre 1921 (R. 1922, 3, 64).

(8) Conseil d'Etat, 8 juin 1917 (R. 1917, 3, 179) ; 8 février 1918 (R. 1918, 3, 53) ; 30 décembre 1921 (R. 1922, 3, 64); 26 janv. 1923 (R. 1924, 3, 5).

(9) Conseil d'Etat, 9 janvier 1920 (R. 1920, 3, 17).

(10) Conseil d'Etat, 30 mars 1906 (R.1906, 3,91); 22 novembre 1918 (R.1919,3,9).

(11) Arrêts précités des 8 juin 1917 et 8 février 1918.

(12) Arrêts précités des 8 février 1918 et 30 décembre 1921. — Conseil d'Etat, 4 juin 1928 (R. 1928, 3, 194).

(13) Arr. précité du 30 décembre 1921. — Conseil d'Etat, 30 mai 1924 (R.1925,3,76)

Il ne constitue pas une mesure disciplinaire (1), et ne pourrait même pas être prononcé à ce titre, lorsque le règlement spécial ne le prévoit pas (2). Mais il ne peut être prononcé sans communication préalable du dossier (3).

Il n'est, en principe, assujetti à aucune forme, même à celle de la réunion d'une commission d'enquête (4).

Mais les décrets et arrêtés réglementaires contiennent presque toujours des dispositions particulières dont l'observation s'impose. C'est ainsi qu'en cas de suppression d'emploi, les agents dont l'emploi est supprimé peuvent réclamer leur versement dans le nouveau cadre, si ce droit est leur garanti par le texte réglementaire (5), ou même s'il résulte d'un engagement pris en leur faveur par l'administration (6).

Les décrets et arrêtés réglementaires rangent la révocation parmi les peines disciplinaires, et instituent une procédure pour les prononcer. Plusieurs textes prévoient également un mode de constatation de l'inaptitude professionnelle (7). En général, ils ne laissent à la complète discrétion de l'administration que le licenciement des agents des cadres auxiliaires (8) ou des stagiaires (9).

§ 295

Mise à la retraite. — La mise à la retraite peut être prononcée d'office, aux colonies comme dans la métropole, pour tout fonctionnaire qui réunit les conditions d'âge et de durée de services nécessaires pour obtenir pension (10). Le droit du gouvernement de mettre ces fonctionnaires à la retraite résulte, aux termes de la jurisprudence, des textes qui ouvrent le droit à la retraite et en déterminent les conditions, textes qui sont aujour-

---

(1) Conseil d'Etat, 5 juillet 1912 (R. 1912, 3, 234) ; 11 mai 1928 (R. 1928, 3, 193).

(2) Conseil d'Etat, 20 décembre 1912 (R. 1913, 3, 95).

(3) Arrêt précité du 11 mai 1928. — Le contraire avait été jugé par l'arrêt du 5 juillet 1912.

(4) Conseil d'Etat, 20 janvier 1911 (R. 1911, 2, 98) ; 9 août 1918 (R. 1920, 3, 235).

(5) Conseil d'Etat, 23 mai 1919 (R. 1921, 3, 76).

(6) Conseil d'Etat, 19 juin 1914 (R. 1916, 3, 281).

(7) Par exemple, le décret du 18 janvier 1905 sur le personnel des travaux publics et des mines de l'Indo-Chine (R. 1905, 1, 163) prévoit que les ingénieurs des ponts-et-chaussées détachés aux colonies pourront être remis à la disposition du Ministre des colonies pour cause d'inaptitude au service dûment constatée. Cette condition est remplie lorsque l'inaptitude a été constatée par un avis du comité des travaux publics, devant lequel l'intéressé n'avait pas à être convoqué (Conseil d'Etat, 22 novembre 1918, R. 1919, 3, 9).

(8) Conseil d'Etat, 28 juin 1918 (R. 1920, 3, 227).

(9) Conseil d'Etat, 21 mai 1924 (R. 1925, 3, 31) ; 3 novembre 1926 (R. 1929, 3, 87).

(10) Conseil d'Etat, 10 janvier 1913 (R. 1913, 3, 97) ; 21 février 1913 (R. 1913, 3, 157) ; 26 février 1913 (R. 1913, 3, 160) ; 21 juillet 1916 (R. 1916, 3, 278) ; 22 mars 1918 (R. 1918, 3, 153) ; 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 9) ; 29 juin 1919 (R. 1919, 3, 226) ; 13 novembre 1924 (R. 1925, 3, 152) ; 14 février 1915 (R. 1925, 3, 169) ; 28 avril 1926 (R. 1926, 3, 219). — La condition de durée de services suffit lorsque l'acte réglementaire n'impose aucune condition d'âge (Conseil d'Etat, 1er mars 1901, R. 1902, 3, 97 ; 12 novembre 1909, R. 1910, 3, 25 ; 30 mai 1924, R. 1925, 3, 76 ; 13 juillet 1926, R. 1929, 3, 85).

d'hui, pour les fonctionnaires de l'Etat, les articles 8 et suivants de la loi du 14 avril 1924, applicable aux colonies en vertu de son article 82, et pour les fonctionnaires des services locaux, les arrêtés qui les régissent. L'article 48 du décret du 1er novembre 1928, réglementant la caisse intercoloniale de retraites (1), pose en principe, en termes exprès, que la mise à la retraite peut être prononcée d'office par l'autorité qui a qualité pour procéder à la nomination.

Les dispositions législatives aux termes desquelles les officiers généraux ne peuvent être mis à la retraite que sur leur demande, ou sur rapport motivé du ministre de la guerre, sur avis conformes du conseil de santé ou consultation du conseil supérieur de la guerre (2), ne s'appliquent point aux fonctionnaires qui ne sont pas assimilés aux officiers généraux : ainsi, aux administrateurs en chef de 1re classe des colonies (3). D'une manière générale, les fonctionnaires coloniaux ne peuvent se prévaloir des dispositions législatives concernant la mise à la retraite des officiers de tout grade (4).

La mise à la retraite n'est assujettie à aucune forme (5), à moins qu'elle ne soit prononcée à titre disciplinaire (6), ou qu'il ne s'agisse d'une mise à la retraite anticipée pour infirmités, auquel cas l'invalidité doit être régulièrement constatée par une commission de réforme (7). Les décrets réglementaires imposent souvent la nécessité d'un rapport des supérieurs hiérarchiques (8). La communication du dossier n'est pas nécessaire (9).

Aux termes de l'article 111 de la loi du 30 juin 1923, les fonctionnaires pères de trois enfants vivants et en état de continuer leur emploi ne peuvent être mis à la retraite avant 60 ans, s'ils font partie du service actif. Le décret du 22 octobre 1928 (10) avait décidé que, pour l'application de ce texte, les personnels

---

(1) R. 1929, 1, 128.

(2) Texte actuel : art. 1er du décret du 16 février 1912.

(3) Ces fonctionnaires n'étaient assimilés, pour la mise à la retraite, par le décret du 10 décembre 1905, qu'aux commissaires en chef de 1re classe de la marine (Conseil d'Etat, 12 nov. 1909, R. 1910, 3, 25). Toute assimilation a disparu aux décrets des 15 novembre 1912 (R. 1923, 1, 92) et 16 juillet 1920 (R. 1921, 1, 4). — Cpr. Conseil d'Etat, 1er mars 1901 (R. 1902, 2, 97). — Il en était de même des gouverneurs et gouverneurs généraux, qui n'étaient assimilés aux commissaires généraux de la marine, par l'article 7 du décret du 6 avril 1900 (R. 1900, 3, 179), qu'au point de vue de la quotité de la pension, et non à celui de la mise à la retraite (Conseil d'Etat, 7 juin 1918, R. 1918, 3, 162). Sous l'empire du décret actuel du 23 juillet 1921 (R. 1922, 1, 8), la question ne se pose plus.

(4) Conseil d'Etat, 21 juillet 1916 (R. 1916, 3, 239).

(5) Conseil d'Etat, 7 février 1913 (R. 1913, 3, 137), 21 juillet 1916 (R. 1916, 3, 237).

(6) Conseil d'Etat, 15 mars 1912 (R. 1912, 3, 146) ; 25 juin 1926 (R. 1927, 3, 19).

(7) Décret du 1er novembre 1928, art. 15.

(8) Conseil d'Etat, 7 décembre 1917 (R. 1918, 3, 9) ; 19 mars 1926 (R. 1926, 3, 161).

(9) Conseil d'Etat, 7 février 1913, précité ; 11 août 1916 (R. 1918, 3, 102) ; 7 décembre 1917, précité; 27 juin 1919 (R. 1919, 3, 226); 28 avril 1926 (R. 1926, 3, 219); 4 juin 1926 (R. 1927, 3, 12).

(10) R. 1929, 1, 127.

civils relevant du ministère des colonies seraient considérés comme faisant tous partie du service actif. Ce décret a été abrogé par décret du 26 mars 1930 (1). Des dispositions analogues ont été prises pour les fonctionnaires locaux par arrêtés des chefs de colonies (2).

Cette disposition s'applique à tous les fonctionnaires civils, sans excepter ceux qui sont soumis au régime des pensions militaires (3).

§ 296

Discipline. — Les fonctionnaires coloniaux, comme ceux de la métropole, sont assujettis à une discipline sanctionnée par une échelle de pénalités. Tous les décrets ou arrêtés organiques s'en expliquent en détail. Mais, en l'absence même de tout texte, l'autorité supérieure devrait toujours être considérée comme investie du pouvoir disciplinaire, qui est de l'essence même de da hiérarchie administrative. Ainsi il appartenait au gouverneur général de l'Indo-Chine de placer un agent relevant directement le lui et ne faisant partie d'aucun cadre sous le régime disciplinaire institué par arrêté local pour le personnel de l'enseignement, et de lui faire application de cet arrêté (4). De même, un agent engagé par contrat, ne faisant partie d'aucun cadre, peut être l'objet d'un blâme de la part du chef de service, sans que cette mesure ait besoin d'être approuvée par le chef de la colonie (5).

Ce sont là, toutefois, des exceptions. La discipline est réglementée par tous les textes organiques, pour le fond et pour la forme. Aux décrets et arrêtés il n'y a pas lieu d'ajouter les circulaires. Le Conseil d'Etat a maintes fois jugé que les recommandations de ces circulaires n'avaient pas force légale et ne pouvaient prévaloir contre une disposition précise (6).

Comme dans la métropole, les poursuites dont le fonctionnaire a pu être l'objet devant les tribunaux de répression sont indépendantes des poursuites disciplinaires, auxquelles elles ne sauraient faire obstacle, aussi bien au cas de condamnation qu'au cas d'acquittement (7).

---

(1) R. 1930, 1, 223.

(2) V. pour l'Indo-Chine, les articles 43 et suivants de l'arrêté du gouverneur général du 20 juin 1921, modifié le 31 août 1929 (R. 1930, 1, 335).

(3) Conseil d'Etat, 8 février 1928 (R. 1928, 1, 91) ; 11 janvier 1929 (R. 1930, 1, 41) ; 19 juin 1929 (R. 1929, 1, 199).

(4) Conseil d'Etat, 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 169).

(5) Conseil d'Etat, 9 mars 1927 (R. 1929, 3, 58).

(6) Il en est ainsi, notamment de la circulaire du ministre des colonies du 25 février 1909 (R. 1910, 1, 652) concernant la constitution et le fonctionnement des conseils d'enquête (Conseil d'Etat, 7 novembre 1919, R. 1919, 3, 232 ; 14 mars 1920, R. 1920, 3, 238 ; 30 janvier 1924, R. 1926, 3, 46 ; 13 mai 1925, R. 1927, 3, 173).

(7) Conseil d'Etat, 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 169) ; 12 janvier 1917 (R. 1917, 3, 67) ; 14 mars 1920 (R. 1920, 3, 238) ; 6 février 1925 (R. 1925, 3, 202) ; 30 janvier 1929 (R. 1930, 3, 44).

Les peines disciplinaires ne peuvent réprimer que des fautes commises dans l'exercice du service (1).

Les peines inférieures peuvent, aux termes de tous les textes, être prononcées sans formalités et sans réunion d'un conseil d'enquête (2). Mais les peines les plus graves ne peuvent être prononcées que par l'autorité supérieure, après réunion d'un conseil d'enquête, dont la composition irrégulière entraîne la nullité de toute la procédure (3).

Les règlements organiques confèrent aux chefs des colonies, et au ministre dans la métropole, le droit de prononcer la suspension provisoire d'un agent ou fonctionnaire au cours ou en prévision d'une poursuite disciplinaire. Ce pouvoir a été confirmé par les décrets et arrêtés sur la solde (4). La suspension ne peut excéder un délai déterminé (généralement 6 mois) et ne peut être prononcée que sur la proposition motivée du chef de service (5).

Les cas où il est impossible de constituer régulièrement le conseil d'enquête ont parfois été prévus par les textes (6). Lorsque ces textes sont muets ou insuffisants, il est régulièrement procédé en s'y rattachant d'aussi près que possible (7).

La procédure est irrégulière lorsque des pièces essentielles n'ont pas été communiquées au conseil d'enquête (8). Mais il ne résulte aucune nullité du fait que le conseil d'enquête a examiné des faits étrangers à la poursuite (9) ou n'a pas retiré du dossier des pièces qui ne s'y rapportaient pas (10). L'avis du conseil ou de la commission d'enquête n'a pas à être communiqué à l'intéressé (11).

---

(1) Conseil d'Etat, 2 juillet 1915 (R. 1915, 3, 173).

(2) Conseil d'Etat, 4 août 1916 (R. 1916, 3, 243) ; 22 juin 1917 (R. 1917, 3, 181).

(3) Conseil d'Etat, 23 juin 1911 (R. 1911, 3, 193) ; 23 mars 1917 (R. 1917, 3, 129); 10 décembre 1920 (R. 1921, 3, 19) ; 30 juillet 1924 (R. 1925, 3, 143).

(4) Décret du 2 mars 1910 (R. 1911, 1, 1), art. 113. — Pour les arrêtés locaux, à titre d'exemple, arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale du 17 mai 1922 (R. 1924, 1, 254), art. 98.

(5) Conseil d'Etat, 22 juin 1917 (R. 1917, 3, 181). V. aussi Conseil d'Etat, 7 juillet 1905 (R. 1905, 3, 151).

(6) P. ex. Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 25 février 1913 (R. 1915, 1, 647).

(7) Ainsi les articles 24 à 31 du décret du 10 juillet 1920 (R. 1921, 1, 4), réorganisant le personnel des administrateurs des colonies, prévoient qu'en cas d'impossibilité de constituer la commission d'enquête, la composition en est déterminée par arrêté du gouverneur ou du gouverneur général, et que, si les faits se sont passés hors de la colonie à laquelle est affecté le fonctionnaire inculpé, le ministre fixe le lieu de réunion de la commission, en détermine la composition et en désigne les membres. Il a été jugé qu'en ce qui concernait le commissaire de la République dans un territoire sous mandat, où la commission prévue au décret ne pouvait être régulièrement constituée dans les termes mêmes de ce décret, la commission siégeant au ministère avait été régulièrement saisie, bien que les faits se fussent passés dans le territoire (Conseil d'Etat, 28 mars 1924 R. 1925, 3, 23).

(8) Conseil d'Etat, 5 janvier 1924 (R. 1924, 3, 191).

(9) Conseil d'Etat, 7 novembre 1919 (R. 1919, 3, 232).

(10) Conseil d'Etat, 4 novembre 1921 (R. 1921, 3, 247).

(11) Conseil d'Etat, 30 janvier 1929 (R. 1930, 1, 44).

§ 297

Communication du dossier. — L'obligation de la communication du dossier au fonctionnaire intéressé, imposée par l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, s'applique aux fonctionnaires coloniaux comme aux fonctionnaires métropolitains, et ce aussi bien aux cadres des services organisés par arrêtés locaux (1) et même aux cadres indigènes (2) qu'aux personnels organisés par décrets. Il n'a pas d'application aux maires et adjoints suspendus ou révoqués (3), ce qui ne constitue pas à proprement parler une exception, la suspension ou la révocation des maires et adjoints, bien qu'entourée de certaines formes par l'article 86 de la loi du 5 avril 1884 modifiée par celle du 8 juillet 1908, n'étant pas une peine disciplinaire prononcée contre un fonctionnaire.

La question de savoir si l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 est applicable aux fonctionnaires coloniaux était très douteuse (4). Mais elle a été tranchée par une série d'arrêts du Conseil d'Etat qui ne laissent plus place à la discussion (5). Il a même été jugé que cette disposition échappait au principe général qui veut qu'une loi ou un décret ne soit applicable dans une colonie que s'ils y ont été promulgués par arrêtés du gouverneur (6). La même solution a été appliquée aux décrets des 10 et 16 septembre 1914 (7), qui ont suspendu pendant la guerre l'application de l'article 65 (8), avec cette différence pourtant que les arrêts ont partout relevé avec soin le fait de la promulgation des décrets dans la colonie (9), et la date de cette promulgation (10). Le

(1) Conseil d'Etat, 7 août 1911 (R. 1912, 3, 2) ; 22 mars 1912 (R. 1912, 3, 148) ; 24 juillet 1914 (R. 1916, 3, 285) ; 11 mai 1928 (R. 1928, 3, 193), et beaucoup d'autres.

(2) Conseil d'Etat, 30 janvier 1914 (R. 1914, 3, 82) ; 24 juillet 1914 (R. 1916, 3, 285).

(3) Conseil d'Etat, 26 décembre 1913, au recueil Lebon, p. 1292.

(4) V. l'article de doctrine sur l'application et la promulgation des lois aux colonies, publié précisément à l'occasion de cette question, au *Recueil* 1912, 2, 1. — V. aussi le chapitre III (Législation), §§ 107 et 114.

(5) Conseil d'Etat, 8 avril 1911 (R. 1911, 3, 187), 7 août 1911 (R. 1912, 3, 2) ; 22 mars 1912 (R. 1912, 3, 148) ; 24 juillet 1914 (R. 1916, 3, 285) ; 22 janvier 1926 (R. 1926, 3, 85).

(6) Conseil d'Etat, 7 août 1911 et 22 mars 1912, précités ; 12 juillet 1912 (R. 1912, 3, 236) ; 24 juillet 1914 précité. — Un arrêt du 27 novembre 1929 (R. 1931, 3, 15), rendu pour l'Afrique occidentale, fait résulter l'applicabilité dans cette colonie de l'article 65 du fait de l'insertion au Bulletin officiel du gouvernement général, par ordre du gouverneur général, d'une circulaire ministérielle appliquant le bénéfice de cet article aux agents coloniaux, ce qui est une thèse au moins aussi contestable que la première (V. la note sous cet arrêt).

(7) R. 1925, 1, 21.

(8) Conseil d'Etat, 2 juin 1916 (R. 1916, 3, 169) ; 25 octobre 1918 (R. 1919, 3, 4) ; 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 11) ; 20 février 1920 (R. 1920, 3, 29) ; 14 mars 1920 (R. 1920, 3, 239) 6 août 1920 (R. 1922, 3, 144) ; 24 décembre 1920 (R. 1922, 2, 86) ; 14 janvier 1921 (R. 1922, 3, 194) ; 25 novembre 1921 (R. 1922, 3, 11) ; 2 décembre 1921 (R. 1924, 3, 3) ; 15 juin 1923 (R. 1924, 3, 78).

(9) En Indo-Chine, la plupart des arrêts précités ; à la Guadeloupe : arrêt du 14 mars 1920 précité. — Les décrets ont été promulgués en Afrique équatoriale et occidentale, en Inde et en Indo-Chine (V. Tableau des promulgations de 1914, R. 1915, 1, 616-617), à la Guadeloupe (Tableau de 1915, R. 1916, 1, 385) et à la Nouvelle-Calédonie (Tableau de 1916, R. 1917, 1, 396).

(10) Arrêts précités des 6 août et 21 décembre 1920 et 14 janvier 1921.

Conseil d'Etat en a même refusé l'application à Madagascar, faute de promulgation par le gouverneur général (1).

La controverse a, d'ailleurs, perdu beaucoup de son intérêt depuis que de nombreux décrets et arrêtés locaux, dont la régularité est incontestable, ont reproduit la disposition de l'article 65. Mais partout où le règlement local est inexistant ou incomplet, cet article s'applique (2).

Comme dans la métropole, la communication du dossier est nécessaire dans les trois cas prévus par la loi : mesure disciplinaire ; déplacement d'office ; retard dans l'avancement à l'ancienneté (3). C'est au fonctionnaire à réclamer la communication, et l'offre de communication dont il ne fait pas usage satisfait au vœu de la loi (4). Le dossier est valablement communiqué dans les bureaux du chef de service (5) et doit être complet (6).

SECTION IV.

Ecole coloniale.

§ 298

Historique. — Le choix du personnel colonial est d'une importance considérable. La méconnaissance de cette vérité a longtemps conduit à envoyer dans les possessions d'outre-mer le rebut de la métropole. Cette erreur est bien reconnue aujourd'hui. L'indépendance de fait de fonctionnaires très éloignés du pouvoir central et même de leurs chefs directs, la mission très délicate dont ils sont investis, la diversité et la complication des tâches qu'ils ont à remplir, nécessitent une sélection. Pour rendre cette sélection effective, il était indispensable de soumettre les candidats aux carrières coloniales à une préparation méthodique, et de les attirer par des avantages de solde et de retraite. Il fut question d'organiser des sections coloniales dans les universités ou de créer des écoles spéciales en plus ou moins grand nombre dans les grands ports de commerce ou à Paris. Finalement le système d'une école unique à Paris prévalut. L'école coloniale, créée par décret du 23 novembre 1889, avait été autorisée, par l'article 57 de la loi de finances du 17 juillet 1889, alors qu'elle était encore en formation, à percevoir des droits d'inscription et d'examen pour pourvoir à ses dépenses, ce qui implique l'octroi de la personnalité civile.

(1) Arrêt précité du 25 novembre 1921.

(2) Conseil d'Etat, 18 janvier 1928 (R. 1930, 3, 21).

(3) Conseil d'Etat, 24 février et 20 décembre 1912 (R. 1912, 3, 15 et 69) ; 10 mars et 23 juin 1916 (R. 1916, 3, 122 et 175) ; 11 août 1916 (R. 1918, 3, 100) ; 7 décembre 1917 (R. 1918, 3, 9) ; 27 juin 1919 (R. 1919, 3, 226) ; 8 juin 1923 (R. 1924, 3, 177).

(4) Conseil d'Etat, 24 février 1912 (R. 1913, 3, 69) ; 12 juillet 1912 (R. 1913, 3, 236) ; 9 mars 1917 (R. 1917, 3, 122) ; 5 février et 8 juin 1923 (R. 1924, 3, 10 et 177).

(5) Conseil d'Etat, 6 février 1925 (R. 1925, 3, 203).

(6) Conseil d'Etat, 2 janvier 1917 (R. 1917, 3, 58) ; 10 août 1918 (R. 1918, 3, 188) ; 7 novembre 1919 (R. 1919, 3, 232).

Organisation et fonctionnement. — Les décrets des 23 novembre 1889, 4 août 1906, 21 octobre 1926 et 7 mars 1929 (1), complétés par plusieurs arrêtés ministériels (2), règlent l'organisation administrative et financière de l'école coloniale. A sa tête est placé un directeur nommé par décret sur la proposition du ministre des colonies (3), assisté d'un conseil d'administration de douze membres choisis par le ministre des colonies et renouvelable par tiers tous les trois ans. Elle comporte un conseil de perfectionnement dont l'origine remonte au décret du 26 janvier 1899, et qui a été réorganisé à plusieurs reprises (4). Ce conseil comprend aujourd'hui, sous la présidence du ministre, un certain nombre de membres de droit, des représentants du Conseil d'Etat, des facultés de droit et des lettres et huit personnes nommées pour trois ans par le ministre des colonies. Le budget de l'école est préparé par le directeur, arrêté par le conseil d'administration et soumis à l'approbation du ministre (5).

L'enseignement est divisé en sections. Il y avait, à l'origine, quatre sections administratives (commissariat général, carrières indo-chinoises, carrières africaines, administration pénitentiaire), une section commerciale et une division préparatoire destinée, comme son nom l'indique, à former les candidats en vue du concours d'entrée à l'école. La section du commissariat général a disparu à la suite de la transformation du commissariat en intendance des troupes coloniales. La section commerciale a été supprimée par le décret du 10 avril 1913 (6) comme n'ayant donné que des résultats médiocres. Par contre, le décret du 7 avril 1905 (7) a ajouté une section spéciale pour la préparation à la magistrature coloniale et une section indigène ouverte aux jeunes gens des colonies soucieux de compléter leur instruction par un stage en France. Une section spéciale de préparation aux concours des services de l'Afrique du Nord a, enfin, été créée par le décret du 7 juin 1914 (8) à la suite de l'établissement du protectorat marocain, avec un enseignement spécial à la Tunisie (9).

Le décret du 15 avril 1927 (10) répartit de la manière suivante les divers groupements d'études : 1° sections administratives, qui

(1) R. 1927, 1, 6 et 1929, 1, 304.

(2) Arrêtés des 30 janvier 1889, 7 décembre 1907 (R. 1908, 1, 60) ; 18 novembre 1910 (R. 1911, 1, 149) ; 20 avril 1912 (R. 1912, 1, 420) ; 18 novembre 1919, 23 juillet 1921, 23 octobre 1926 (R. 1927, 1, 7) ; 7 mars 1929 (R. 1929, 1, 304).

(3) L'emploi de sous-directeur a été supprimé par décret du 30 janvier 1929 (R. 1929, 1, 296).

(4) Décrets des 22 mai 1910, 1er mars 1912 et 21 octobre 1926 (R. 1910, 1, 474, 1912, 1, 268 et 1927, 1, 6).

(5) Les conditions de fonctionnement du conseil de perfectionnement et du conseil d'administration et les attributions du directeur sont actuellement fixées par l'arrêté ministériel du 23 octobre 1926 précité.

(6) R. 1913, 1, 420.

(7) R. 1905, 1, 289.

(8) R. 1914 1, 580. — Modifié par décrets du 30 novembre 1924 (R. 1925, 1, 20) et du 21 mars 1929 (R. 1929, 1, 305).

(9) Décrets du 10 juill. 1914 (R. 1915, 1, 3).

(10) R. 1927, 1, 449. — Modifié les 15 mars 1929 (R. 1929, 1, 304) et 4 juillet 1930 (R. 1931, 1, 16).

comprennent une section indo-chinoise et une section africaine et malgache ; — 2° section spéciale de la magistrature coloniale ; — 3° section spéciale de préparation aux concours des carrières de l'Afrique du Nord. — Jusqu'ici les candidats aux sections administratives ne pouvaient pratiquement se dispenser de suivre l'enseignement de la division préparatoire. Cette obligation d'un séjour de deux ans à Paris comme étudiant libre détournant beaucoup de jeunes gens peu fortunés des carrières coloniales, des centres de préparation sont désormais créés dans les grands lycées de France, et pour éviter les inconvénients que pourrait présenter cette dispersion, le concours d'admission ne comporte plus d'épreuves trop spéciales et revêt un caractère de très grande généralité (1). Un certain nombre de conditions demeurent toujours requises pour être admis à se présenter : il faut être français, âgé de 18 ans au moins et de 23 ans au plus (2) au 1er janvier de l'année du concours, produire un diplôme de bachelier ou un certificat équivalent (3) et jouir d'une aptitude physique suffisante. — Les matières spéciales écartées du concours d'entrée passent au plan d'études, qui comporte actuellement un stage de trois années à l'école, pendant lequel les élèves suivent des cours généraux et des cours spéciaux à leurs sections et sont tenus de faire leur licence en droit. La première année est consacrée surtout à un complément de culture et à un commencement d'orientation professionnelle, la seconde à des travaux personnels sous la direction des professeurs et destinés à mûrir les élèves, la troisième à la mise au point des connaissances et à la préparation professionnelle proprement dite (4). Un certain nombre de postes sont réservés aux élèves diplômés après l'examen de sortie dans l'administration centrale des colonies, la magistrature coloniale, le corps des administrateurs des services civils de l'Indo-Chine, le corps des administrateurs coloniaux, les douanes et régies de l'Indo-Chine, les secrétariats généraux et l'administration pénitentiaire, etc.

Un arrêté du sous-secrétaire d'Etat du 6 juin 1930 a créé à l'école coloniale une assemblée de professeurs (5).

Tel qu'il est aujourd'hui compris (6) et tel qu'il se trouve complété par celui de l'école des langues orientales, l'enseignement donné à l'école coloniale assure de façon satisfaisante le recrutement des fonctionnaires coloniaux.

---

(1) V. sur les conditions du concours le chap. I du décret du 15 avril 1927 et l'arrêté du ministre des colonies du 19 avril 1927 (R. 1927, 1, 455).

(2) Les années déjà passées au service militaire augmentent cette limite.

(3) Certificat d'études délivré par l'école des hautes études commerciales, l'Institut commercial de Paris ou les écoles supérieures de commerce reconnues par l'Etat, l'Institut agronomique, ou encore certificat d'admissibilité dansl es 150 premiers de l'école navale.

(4) V. sur le programme des cours les chap. I et II du décret du 15 avril 1927.

(5) R. 1930, 1, 397.

(6) V. notamment le décret du 25 janvier 1910 (R. 1910, 1, 134) et surtout celui du 15 avril 1927.

SECTION V.

Solde et congés.

§ 299

Solde. — Les fonctionnaires, employés et agents des services coloniaux ou locaux ont été longtemps soumis, pour leur rémunération, aux mêmes règlements que les militaires et employés civils du ministère de la marine. Un décret du 19 octobre 1851, portant règlement « sur les allocations de solde et accessoires de solde des officiers, aspirants, employés et divers agents du département de la marine et des colonies » (1), avait été remplacé par un autre décret sur le même objet du 1er juin 1875. Un décret du 28 janvier 1890, spécial à la solde et aux accessoires de solde des officiers, fonctionnaires, employés et agents civils et militaires des services coloniaux et locaux, a été remplacé par le décret du 23 décembre 1897 sur le même objet (2). Puis les textes relatifs à la solde des militaires se séparent de ceux qui ont trait à la solde des agents civils, à la suite de la loi du 7 juillet 1900, portant organisation des troupes coloniales. Alors qu'un décret du 29 décembre 1903 (3) réglementait la solde de ces troupes, la solde des employés civils faisait l'objet du décret du 2 mars 1910, encore en vigueur aujourd'hui (4).

Ce décret est intitulé : règlement sur la solde et les allocations accessoires des fonctionnaires, employés et agents des servies coloniaux et locaux. Il s'appliquait donc à tous les fonctionnaires, aussi bien à ceux des services organisés par arrêtés locaux qu'à ceux des services organisés par décret, y compris le personnel de l'administration centrale, celui des protectorats et les fonctionnaires ou agents détachés temporairement des administrations métropolitaines, pendant toute la période où ils sont rétribués sur un budget administré par le département des colonies (5). Mais les décrets du 11 septembre 1920 (6) ont laissé aux chefs des colonies et gouvernements généraux le soin d'édicter des

(1) V. Conseil d'Etat, 14 février 1861 (recueil Lebon, p. 93).
(2) Mentionné R. 1898, 1, 156.
(3) R. 1904, 1, 133.
(4) R. 1911, 1, 1. — Ce décret a été modifié par décrets des 12 juin 1911 (R. 1911, 1, 481), 16 octobre 1914 (R. 1915, 1, 309) ; 10 mai 1918 (R. 1919, 1, 603) ; 11 septembre 1920 (R. 1921, 1, 89) ; 7 août 1923 (R. 1923, 1, 784) ; 20 avril 1924 (R. 1924, 1, 436) ; 1er août 1924 (R. 1924, 1, 601) ; 23 octobre 1925 (R. 1926, 1, 77) ; 8 décembre 1925 (R. 1926, 1, 251) ; 7 juin 1926 (R. 1926, 1, 489) ; 1er septembre 1926 (R. 1926, 1, 682) ; 28 octobre 1927 (R. 1928, 1, 13) ; 18 avril 1928 (R. 1928, 1, 418) ; 9 août 1928 (R. 1928, 1, 664) ; 15 novembre 1929 (R. 1930, 1, 26) ; 19 janvier 1930 (R. 1930, 1, 214) ; 8 avril 1930 (R. 1930, 1, 385) ; 21 juin 1930 (R. 1930, 1, 400) ; 10 octobre 1930 (R. 1931, 1, 137) ; 4 novembre 1930 (R. 1931, 1, 138) ; 16 janvier 1931 (R. 1931, 1, 144) et 6 mars 1931 (R. 1931).
(5) Art. 160. — Sauf pourtant, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'administration centrale, l'application de l'article 9 de la loi du 18 octobre 1919 en ce qui concerne les indemnités. V. plus bas, § 302.
(6) R. 1921, 1, 83 et 89.

règlements sur la solde et accessoires pour les fonctionnaires, employés et agents des cadres européens et des cadres indigènes des corps ou services organisés par arrêtés locaux et entretenus sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux. Il sera question plus loin de cette réglementation locale. La réglementation générale ne concerne donc plus aujourd'hui que les fonctionnaires, employés et agents non militaires (1) des corps et services organisés par décrets.

Cet historique explique pourquoi le terme de « solde », qui n'est pas usité dans la métropole pour désigner les traitements des fonctionnaires, s'est maintenu aux colonies, malgré la transformation des textes, qui à l'origine s'appliquaient principalement aux militaires.

Aux termes du décret du 2 mars 1910, la solde, qui est le traitement essentiel et principal du fonctionnaire, est complétée par des accessoires et indemnités, limitativement énumérés et applicables à certaines positions déterminées (2).

Le décret distingue cinq espèces de solde : la solde d'activité, la solde de disponibilité, la solde de non-activité, la solde de réforme et la solde de réserve. Mais ces trois dernières sont particulières au personnel ayant l'état d'officier (3). La solde de disponibilité, elle-même, est exceptionnelle (4). La seule solde à considérer est la solde d'activité.

Elle ne divise elle-même, en cinq catégories : la solde de présence, la solde de permission, la solde de congé, la solde de détention et la solde de captivité.

La solde de présence, aux termes de l'article 12 du décret du 2 mars 1910, comprenait : 1° la solde de présence en Europe ; 2° la solde de présence aux colonies. Ce système a été complètement changé par le décret du 11 septembre 1920. Aux termes du nouvel article 12, modifié par ce décret, la solde de présence d'un fonctionnaire, employé ou agent, est celle du grade dont il est titulaire, telle qu'elle est fixée par les actes organiques régissant le corps auquel il appartient. Le rapport qui précède le décret de 1920 explique qu'il a paru équitable et rationnel, à l'occasion de l'amélioration générale des soldes, d'attribuer au fonctionnaire colonial, dans toutes les positions de présence, soit en France, soit aux colonies, un traitement unique, qui est celui de son grade et de sa classe. Le taux de cet émolument a été basé sur celui de l'agent métropolitain de grade correspondant ; il est même en général légèrement supérieur au traitement de ce dernier, afin de tenir compte de la situation particulière du personnel colonial.

De plus, pour compenser, comme l'indique le même rapport, l'accroissement des charges qu'impose au fonctionnaire colonial

(1) Art. 160 du décret du 2 mars 1910, § II : « Les officiers, fonctionnaires, employés et agents de la marine et de la guerre en service dans les établissements d'outre-mer demeurent régis par les règlements spéciaux du département ministériel dont ils relèvent. »

(2) Art. 136.

(3) Art. 87, 88 et 89.

(4) V. plus loin, § 301.

l'obligation de vivre loin de sa famille et de modifier son genre de vie, les articles 89 et suivants du décrets de 1920 ont créé un nouvel accessoire de solde dénommé « supplément colonial », proportionnel à la solde, suivant un taux variant, de colonie à colonie, de 5 à 9 dixièmes. Ce supplément est attribué au personnel des services coloniaux organisés par décret lorsque les textes organiques de ce personnel en spécifient la concession. Il n'est fait aucune différence, à cet égard, entre les fonctionnaires originaires ou non de la colonie où ils sont en service.

En ce qui concerne les agents empruntés aux services métropolitains et le personnel de l'administration centrale détachés aux colonies, la solde de présence des intéressés pendant la période de leur mise hors cadres peut être différente de leur traitement de grade dans leurs corps d'origine, lorsque les règlements déterminant les conditions de leur détachement le prévoient. Ces mêmes règlements fixent aussi leur participation au supplément colonial.

La solde de présence, dont le supplément colonial suit exactement le régime, est allouée aux fonctionnaires, employés et agents qui se trouvent : 1° en service aux colonies ; 2° en service en France ou rappelés par ordre en France ; 3° de passage dans une colonie, en France ou à l'étranger pour se rendre à leur poste ou en revenir ; 4° embarqués par ordre pour se rendre dans la colonie où ils sont appelés à servir et en revenir ; 5° autorisés à suivre les cours de certaines écoles de la métropole ; 6° rappelés à leur poste, ou appelés à faire partie d'une commission, au cours d'un congé ; 7° rentrant de captivité ; 8° jouissant d'une permission de 45 jours, voyages compris.

Le droit à la solde de présence ne subit aucune altération du fait que le fonctionnaire est appelé à siéger dans un conseil général, un conseil de guerre, un tribunal maritime, un conseil ou une commission d'enquête ou à y comparaître, ou à y déposer. La solde de présence est même attribuée, en pareil cas, au fonctionnaire en congé.

La solde de permission est égale à la solde de présence. Mais la permission ne peut dépasser 30 jours, sauf le cas mentionné plus haut des permissions exceptionnelles de 45 jours. Les articles 23 à 28 du décret de 1910 sont moins relatifs à la solde qu'au régime des permissions.

§ 300

Congés. — La solde de congé est, en général, égale à la solde de présence, mais soumise à une durée strictement limitée. Les congés se classent sous sept espèces : 1° congés pour affaires personnelles ; 2° congés administratifs ; 3° congés pour examens ou concours ; 4° congés de convalescence ; 5° congés pour faire usage des eaux thermales ou minérales ; 6° congés hors cadre ; 7° congés d'expectative de réintégration. Les congés pour affaires personnelles ne donnent droit qu'à la demi-solde de présence pendant

six mois, et à aucune solde au delà de cette durée. Les congés hors cadres sont sans solde (1).

Une disposition commune aux permissions et aux congés est la privation de toute solde pour le fonctionnaire qui dépasse les limites fixées à sa permission ou à son congé (2). Ce n'est là que l'application du principe général qui prive de toute solde le fonctionnaire qui quitte son poste ou qui ne le rejoint pas dans les délais prescrits (3). La jurisprudence du Conseil d'Etat a eu occasion, à maintes reprises, de faire application de ce principe (4).

Est également commune aux permissions et aux congés la disposition qui oblige le fonctionnaire, rentrant à son poste, à se présenter dans les 24 heures à l'autorité administrative pour faire constater la date de sa rentrée (5).

Les congés administratifs des fonctionnaires qui servent hors de leur pays d'origine sont accordés par le chef de la colonie, qui en fixe la date, et peut même la modifier après coup dans l'intérêt du service (6).

Les congés de convalescence ne peuvent être accordés ou retirés que sur avis du conseil de santé ou production de certificats médicaux (7).

Le congé est toujours révocable, lorsque les nécessités du service l'exigent (8).

Le fonctionnaire dont le congé est expiré peut être maintenu par ordre dans ses foyers, et jouit en ce cas de sa solde entière (9). Lorsqu'aucun ordre de cette nature n'a été pris, le fonctionnaire doit recevoir, avant l'expiration de son congé, ou un ordre d'embarquement, ou la notification d'une décision le plaçant en disponibilité ou modifiant sa situation d'une manière quelconque. Si son congé est expiré sans qu'il ait reçu aucun avis ni ordre, et si de ce fait il s'est trouvé privé de solde, il a droit à indemnité, égale en principe aux avantages pécuniaires dont il a été privé (10).

§ 301

Détention, captivité, disponibilité. — La solde de détention, égale à la moitié de la solde de présence, sans accessoires, est perçue par les fonctionnaires, employés et agents pendant

(1) Art. 29 à 80, qui réglementent toute la matière des congés.
(2) Art. 27 et 78.
(3) Art. 111 et 112.
(4) Conseil d'Etat, 20 février 1920 (R. 1920, 3, 28) ; 24 novembre 1922 (R. 1923, 3, 212) ; 29 décembre 1922 (R. 1923, 3, 164) ; 23 mars 1923 (R. 1924, 3, 26) ; 30 juin 1927 (R. 1928, 3, 150).
(5) Art. 28 à 76.
(6) Conseil d'Etat, 2 juin 1926 (R. 1927, 3, 9).
(7) Art. 43 et 60. — Conseil d'Etat, 23 juin 1926 (R. 1927, 3, 17).
(8) Art. 80.
(9) Art. 77, modifié par le décret du 20 avril 1924. — Cet ordre résulte implicitement de l'annulation de l'ordre de départ (Conseil d'Etat, 12 juillet 1922, R. 1923, 3, 5).
(10) Conseil d'Etat, 16 juin 1926 (R. 1926, 3, 215).

leur emprisonnement préventif, jusqu'au jugement. En cas d'acquittement, ils sont rappelés du surplus de leur solde. En cas de condamnation, si cette condamnation entraîne la perte du grade ou de l'emploi, ils perdent définitivement tout droit à la solde à partir du jour où le jugement est devenu définitif. Au cas contraire, ils sont privés de solde seulement pendant la durée de leur peine (1).

La solde de captivité, égale aussi à la moitié de la solde de présence, sans accessoires, est dûe aux fonctionnaires prisonniers de guerre, à partir du lendemain du jour où ils sont tombés au pouvoir de l'ennemi jusqu'au jour exclu où ils sont remis à la disposition des autorités françaises (2).

La position de disponibilité, qui ne donne en principe droit à aucune solde, comme il a été dit plus haut, est celle des fonctionnaires ou agents qui, sans pouvoir prétendre à aucun des congés prévus par le décret, se trouvent momentanément distraits du service. Le fonctionnaire peut y être placé sur sa demande, ou d'office, dans les cas prévus par le décret ou par les règlements spéciaux aux divers personnels. Les cas prévus par le décret sont ceux où le congé pour affaires personnelles perd ce caractère ou est reconnu ne l'avoir jamais eu, où le fonctionnaire en congé de convalescence et n'ayant pas droit à la retraite est déclaré incurable, et encore où le fonctionnaire est maintenu dans ses foyers sur sa demande (3).

Les gouverneurs généraux, gouverneurs et résidents supérieurs sont soumis à des conditions toutes spéciales. Les décrets des 6 avril 1900 et 21 juillet 1921 ont créé pour ces hauts fonctionnaires, comme il a été dit plus haut (4), une situation de disponibilité, analogue à celle des préfets, qui, aux termes de l'article 5, est celle du fonctionnaire non pourvu d'un poste. Ils peuvent recevoir un traitement de disponibilité, dans la limite des crédits budgétaires libres, dont le maximum est fixé par l'article 6 du décret de 1921.

§ 302

Allocations accessoires. — A la solde proprement dite s'ajoutent les allocations accessoires, dont le régime, depuis le décret du 2 mars 1910, a beaucoup changé.

Il convient tout d'abord de noter que, depuis 1919, une distinction doit être faite entre les fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'Etat ceux et qui sont entretenus sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat. Pour les premiers, l'article 19 de la loi de finances du 18 octobre 1919 porte que « toute mesure ayant pour effet de modifier les taux ou les conditions d'attribution

(1) Art. 81 et 82.
(2) Art. 83.
(3) Art. 32, 51 et 77.
(4) V. § 274, p. 627.

des indemnités et avantages accessoires de toute nature que les fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'Etat perçoivent en dehors de leurs traitements devra faire l'objet d'un décret contresigné par le ministre des finances et publié au journal officiel ». Cette disposition est sans application aux fonctionnaires de la seconde catégorie, dont les indemnités continuent à être réglées par décret contresigné par le seul ministre des colonies, ou même par des arrêtés des gouverneurs à qui ce pouvoir a été délégué.

La principale des allocations accessoires, dont il a été déjà question plus haut, est le supplément colonial, créé par le décret du 11 septembre 1920, qui a ajouté à ce sujet un article 89 *bis* au décret du 2 mars 1910. Ce supplément est dû par le seul fait du séjour aux colonies. Il constitue donc en réalité un accroissement normal de solde, à la seule condition que les décrets organiques de chaque personnel en spécifient la concession.

Le décret du 2 mars 1910 prévoyait 12 indemnités spéciales, dûes à raison de certains travaux supplémentaires, ou de certaines charges, ou de certaines résidences. Pour 6 de ces indemnités, soit : — 1° les suppléments de fonction de toute nature ; 2° l'indemnité de résidence et de cherté de vivres (1) ; 3° les indemnités de responsabilité ; 4° les indemnités pour frais de bureau ; 5° les indemnités pour pertes d'effets ; 6° les indemnités représentatives de chauffage et d'éclairage, - la réglementation du décret du 2 mars 1910 a été abrogée par le décret du 12 juin 1911 (2), qui a laissé aux gouverneurs généraux et gouverneurs le soin de régler par arrêtés les conditions dans lesquelles ces indemnités seront perçues, conditions qui varient nécessairement beaucoup d'une colonie à l'autre et même d'un temps à l'autre. Il appartient également aux gouverneurs et gouverneurs généraux de déterminer les conditions dans lesquelles seront accordés les logements et ameublements en nature. La nécessité de l'approbation ministérielle préalable a été supprimée par l'article 3 du 1er décret du 11 septembre 1920. — Des arrêtés du ministre des colonies doivent déterminer les conditions dans laquelles seront perçues les mêmes allocations en France.

Les indemnités qui continuent à être réglementées par le décret du 2 mars 1910 et les actes qui l'ont modifié sont les suivantes :

1° Indemnité de résidence dans Paris, consistant en une allocation attribuée aux fonctionnaire, employé ou agent des services coloniaux rétribués sur le budget général, local ou spécial d'une colonie ou d'un pays de protectorat dont la résidence normale, au moment de sa désignation, est fixée hors du département de la Seine, lorsqu'il est appelé à Paris pour y être pourvu tem-

(1) Abrogée, pour les fonctionnaires et agents rétribués sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies, par l'article 3 du décret du 11 septembre 1920, qui l'a remplacée par une indemnité de zone, dont les conditions d'allocation et le tarif sont réglés par arrêtés locaux, mais seulement en ce qui concerne les corps organisés par arrêtés.

(2) R. 1911, 1, 481.

porairement d'un emploi. Elle est destinée à dédommager l'intéressé des dépenses supplémentaires qu'entraine un séjour momentané dans la capitale (1). Elle est perçue d'après un tarif annexé au décret.

2° Indemnité spéciale de séjour en France, créée par le décret du 11 septembre 1920, qui a modifié en ce sens l'article 92 du décret du 2 mars 1910. Cette indemnité est attribuée aux mêmes fonctionnaires que ceux dont il est question au n° précédent, lorsqu'ils se trouvent en France dans une position de service ou de congé rétribué. Elle est fixée actuellement au chiffre uniforme de 2240 fr. par an (2). Elle se cumule, le cas échéant, avec l'indemnité de résidence à Paris et avec les indemnités de déplacement ordinaires. Elle n'est pas dûe aux fonctionnaires, employés et agents entretenus sur le budget de l'Etat, qui sont soumis, pour la résidence à Paris et en France, au décret du 11 décembre 1919 ou à tout autre acte rendu en conformité de l'article 9 de la loi du 18 octobre 1919 (3).

3° Indemnité de zone, créée par le même décret du 11 septembre 1920, qui rétablit sous ce titre l'indemnité de résidence ou de cherté de vivres de l'article 93 du décret du 2 mars 1910 (4), abrogée par le décret du 12 juin 1911, — mais seulement pour le personnel des services coloniaux organisés par décret. Cette indemnité, dont le taux est le même pour tous grades dans la même résidence et varie seulement selon la région ou la localité, est une allocation destinée à dédommager, au cours de leur présente effective outre-mer, les fonctionnaires, employés ou agents entretenus sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies ou pays de protectorat, soit des risques climatériques spéciaux à certaines régions ou localités, soit des dépenses supplémentaires occasionnées par l'augmentation momentanée du prix des denrées ou des loyers ou de la cherté exceptionnelle des vivres dans certaines régions.

4° Indemnité de départ colonial, allouée aux fonctionnaires qui reçoivent une première destination coloniale suivie d'effet, ou qui, étant présents à leurs poste dans une colonie, reçoivent un changement de destination suivi d'effet pour une autre colonie. Elle a pour objet de dédommager les intéressés des frais supplémentaires résultant du départ.

5° Indemnité spéciale au personnel de l'administration centrale appelé à servir dans les ports de France (5).

6° Frais de premier établissement des gouverneurs généraux et gouverneurs. Ces frais, dont le taux varie actuellement de 10.000 à 15.000 fr., ne peuvent être alloués plus d'une fois au même fonctionnaire (6).

(1) Art. 91, modifié par le décret du 11 septembre 1920.
(2) Décret du 23 octobre 1925 (R. 1926, 1, 77).
(3) V. plus haut, pp. 676-77.
(4) Un décret du 21 juin 1930 (R. 1930, 1, 400) a modifié un § de l'article 93.
(5) Art. 95. — Cette indemnité a été modifiée par plusieurs décrets successifs, et récemment par décret du 5 janvier 1928 (R. 1928, 1, 140).
(6) Art. 104. — V. le décret du 15 octobre 1929 (R. 1930, 1, 23), complété par décret du 20 mars 1930 (R. 1930, 1, 222).

7° Indemnités de représentation et de tournées, allouées aux chefs de colonies, protectorat et territoires à mandat, et aux secrétaires généraux des gouvernements généraux, pour les dédommager des dépenses somptuaires spéciales que leur impose leur situation et pour les frais de déplacement dans l'intérieur de leur gouvernement (1). Le taux de l'indemnité de représentation est actuellement fixé par le décret du 2 juin 1917, modifié les 15 septembre et 15 octobre 1929 (2) pour les colonies autres que l'Indo-Chine et l'Inde. Les frais de tournée sont actuellement déterminés, pour les mêmes colonies, par le décret du 1er septembre 1926 (3). En Indo-Chine, les frais de représentation comprennent ceux de déplacement.

8° Indemnités pour charges de famille. — Le principe de ces indemnités a été établi par le décret du 16 octobre 1914 (4), qui laissait aux gouverneurs généraux et gouverneurs, pour le personnel régi par décrets et rétribué sur les budgets des colonies, et au ministre pour le personnel rémunéré sur le budget de l'Etat, le soin de les réglementer, les arrêtés des chefs de colonies devant être soumis à l'approbation préalable du ministre. De nombreux arrêtés avaient effectivement procédé à cette réglementation dans les diverses colonies (5). Depuis que l'article 11 de la loi de finances du 18 octobre 1919 et les décrets des 9 mars 1921 et 21 mai 1925 ont déterminé en détail, pour la métropole, les conditions d'attribution de ces indemnités, il a paru nécessaire d'unifier, à son tour, la législation coloniale en cette matière, où la diversité des réglementations ne se justifie pas pleinement. Le décret du 1er décembre 1928 (6) règle la matière pour l'ensemble des colonies, à la seule exception de l'Inde, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Nouvelle-Calédonie, qui restent provisoirement sous le régime des arrêtés locaux, jusqu'à ce que le nouveau décret leur soit appliqué par simple arrêté ministériel (7).

Les indemnités pour charges de famille sont allouées d'après le nombre d'enfants dont le fonctionnaire a la charge, et sont rigoureusement subordonnées à la nature et à la quotité du traitement alloué au chef de famille, dont elles suivent le sort.

9° Indemnité pour exercice de fonctions judiciaires. — Le décret du 10 mai 1919 (8), modifiant l'article 9 § 3 du décret du 2 mars 1910, a autorisé les chefs de colonies à allouer une indemnité, dont ils fixent le montant, aux fonctionnaires, employés et agents appelés à remplir intérimairement des fonctions judi-

(1) Art. 108 et 109.
(2) R. 1927, 1, 464; 1920, 1, 16 et 23.
(3) R. 1926, 1, 682.
(4) R. 1915, 1, 309.
(5) La jurisprudence reconnaissait aux gouverneurs la plus grande latitude pour légiférer en cette matière (Conseil d'Etat, 10 février 1926, R. 1926, 3, 143 *bis*; 19 mai 1926, R. 1929, 3, 4).
(6) R. 1929, 1, 181.
(7) Il a été étendu à l'Inde par *décret* du 27 juillet 1929 (R. 1929, 1, 468), et à la Nouvelle-Calédonie par *décret* du 3 avril 1930 (R. 1930, 1, 487).
(8) R. 1919, 1, 603.

ciaires incombant normalement à des magistrats de carrière (1). Elle n'est pas applicable aux fonctions judiciaires régulièrement exercées par des fonctionnaires de l'ordre administratif.

A cette énumération générale il conviendrait d'ajouter les indemnités allouées à certaines catégories de fonctionnaires dans certains cas spécialement déterminés, dans le détail desquels il n'est pas possible d'entrer ici (2).

§ 303

Privation de solde. — Tout fonctionnaire qui ne rejoint pas son poste, ou qui dépasse le temps qui lui a été imparti pour congé ou mission, est privé de solde (3). Le fonctionnaire suspendu provisoirement de ses fonctions conserve sa solde, mais sans les accessoires (4), sauf le supplément colonial (5).

Retenues. — La solde est passible de diverses retenues. Les retenues au profit de l'Etat ou des budgets spéciaux, réduites à 2 par le décret du 12 juin 1911, sont la retenue pour le service des pensions et la retenue d'hôpital. Les retenues au profit des particuliers sont la retenue pour aliments, qui peut être prononcée, après enquête et décision de justice, par le ministre ou par les chefs des colonies, et les retenues pour dettes en vertu d'oppositions ou de saisies-arrêts. Les saisies-arrêts sur les traitements sont autorisées dans les limites fixées par la loi du 12 janvier 1895, applicable aux colonies en vertu de son article 18 (6).

Délégation. — Les fonctionnaires, employés et agents aux colonies ont la faculté de déléguer une partie de leur solde, jusqu'à concurrence de moitié au maximum, à leur femme, leurs descendants ou ascendants (7).

Ordonnancement et paiement. — Le titre IV du décret du 3 mars 1910 est relatif à la constatation des droits, à l'ordonnancement et au paiement de la solde. Il débute par énoncer ce principe essentiel (8) qu' « aucune solde, aucun accessoire ou indemnité ne peuvent être attribués que pour l'objet auquel les rémunérations sont régulièrement destinées ». Il ajoute que ces

(1) V. le chapitre sur l'organisation judiciaire, § 178, p. 432.

(2) V. à titre d'exemple le décret du 27 juin 1921 (R. 1921, 1, 913), améliorant les traitements des membres de l'enseignement aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane, dont l'article 8 § 2 autorise les gouverneurs à attribuer des allocations supplémentaires à raison de certaines fonctions déterminées. La régularité des arrêtés pris par les gouverneurs en exécution de ce décret a été reconnue par arrêts du Conseil d'Etat des 13 mai 1921 (R. 1921, 3, 195) et 18 mai 1923 (R. 1924, 3, 75).

(3) Art. 111 et 112.

(4) Art. 113 et 115. — La durée de la suspension provisoire ne peut excéder 6 mois.

(5) Décret du 11 septembre 1920.

(6) Art. 131.

(7) Art. 134 et 135.

(8) Art. 136.

soldes et accessoires « sont ordonnancées et payées seulement après l'exécution du service ». Toutefois, il est prévu des avances de solde aux fonctionnaires appelés à servir aux colonies, au moment de leur départ.

Monnaie locale. — Dans les colonies qui ont une monnaie différente de celle de la métropole, c'est-à-dire dans les Etablissements de l'Inde et en Indo-Chine, le paiement de la solde en monnaie locale a constitué, et constitue même encore dans l'Inde, une difficulté spéciale à raison de la variation du cours de cette monnaie. De très nombreux arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine, relatifs à l'abondement des soldes, faisaient bénéficier les fonctionnaires d'un taux légèrement inférieur au taux officiel (1). Cette pratique a cessé lorsque la piastre a cessé de monter. Elle a été abolie par une circulaire du 30 octobre 1919 (2). La stabilisation de la piastre, effectuée par le décret du 31 mai 1930 (3), a supprimé la difficulté. Toutefois, pour tenir compte du change, un arrêté du gouverneur général du 11 février 1930 (4) a réglé le mode de décompte en monnaie locale des émoluments des personnels des cadres régis par arrêtés locaux et des cadres coloniaux régis par décrets et arrêtés ministériels. Pour les Etablissements de l'Inde, un décret du 21 juin 1930 (5) a provisoirement maintenu en vigueur des arrêtés du gouverneur sur la matière (6), en attendant la fixation des tarifs définitifs de solde, conformément à l'article 2 de la loi du 29 décembre 1929.

Tarifs. — De très nombreux décrets et, le cas échéant, d'arrêtés locaux ont fixé les tarifs des soldes et indemnités diverses dues aux fonctionnaires dépendant du ministre des colonies. En ce qui concerne ceux de ces fonctionnaires qui sont rémunérés sur le budget de l'Etat, la fixation de ces traitements ne peut être faite, aux termes de l'article 55 de la loi du 25 février 1901, que par décret contresigné par le ministre des finances. Il en est de même, comme il a été dit plus haut, des accessoires et indemnités, en vertu de l'article 19 de la loi du 18 octobre 1919, non seulement en ce qui touche le tarif, mais aussi les conditions d'attribution de ces accessoires.

Imputation aux budgets locaux. — L'article 33 § 1er de la loi de finances du 13 avril 1900 (7) a mis à la charge des budgets locaux toutes les dépenses civiles et celles de la gendarmerie.

---

(1) V. notamment l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 13 janvier 1919 (R. 1920, 1, 916).
(2) V. Conseil d'Etat, 18 mai 1923 (R. 1924, 3, 75).
(3) R. 1930, 1, 451.
(4) R. 1931.
(5) R. 1930, 1, 430.
(6) Arrêté du 31 août 1928, sur le décompte en monnaie locale des soldes fixées en francs (R. 1930, 1, 548).
(7) R. 1900, 1, 116.

L'article 23 de la loi du 30 décembre 1903 (1) a ajouté à cette charge celle des indemnités de mission, des frais de voyage par terre et par mer, des frais d'écrivains, de logement, d'ameublement et de gardiennage occasionnés par les missions mobiles de l'inspection des colonies, qui ne sont toutefois imputés en totalité aux budgets locaux qu'en Indo-Chine, à Madagascar et en Afrique occidentale. — Il résulte de ces textes que les budgets locaux paient la solde et les indemnités de tous les fonctionnaires civils qui exercent leurs fonctions sur leur territoire, alors même qu'ils appartiennent à des corps ou services organisés par décrets (2).

Comme les décrets et arrêtés concernant le statut des fonctionnaires, ceux qui déterminent les conditions et les tarifs de la solde et des accessoires peuvent toujours être modifiés, sans que ceux qui en bénéficient puissent jamais prétendre à un droit acquis à l'ancien tarif (3).

§ 304

Fonctionnaires locaux. — Pouvoirs des gouverneurs et gouverneurs généraux. — L'article 1er du premier décret du 11 septembre 1920 (4) a autorisé les gouverneurs généraux, gouverneurs et chefs de colonies à déterminer, par arrêtés rendus en conseil, sous la forme de règlements généraux applicables à l'ensemble du personnel intéressé, le régime de la solde et des accessoires : 1° des fonctionnaires, employés ou agents des cadres européens des corps ou services de la possession qu'ils administrent, constitués et organisés par arrêtés locaux et entretenu sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux de cette possession ; 2° des fonctionnaires, employés ou agents des cadres indigènes des mêmes corps ou services.

Cette délégation du pouvoir réglementaire est cependant soumise à certaines restrictions. Par principe d'uniformité, les règles applicables à l'attribution et à la concession des congés et autorisations d'absence de toute nature, à destination de France, d'Algérie ou de Tunisie, du personnel européen susvisé doivent être conformes à celles qui sont établies par les décrets sur la matière en vigueur à l'égard du personnel colonial des cadres généraux ou spéciaux organisés par décret.

Divers décrets avaient déjà délégué aux chefs de colonie le pouvoir de réglementation de la solde en ce qui concerne certaines catégories de fonctionnaires, mais sous réserve de l'approbation ministérielle. L'article 2 du décret du 11 septembre 1920 supprime la nécessité de cette approbation.

---

(1) R. 1904, 1, 91.

(2) Conseil d'Etat, 9 décembre 1921 (R. 1922, 3, 13) ; 23 novembre 1923 (R. 1924, 3, 179) ; 12 mars 1924 (R. 1925, 3, 15) ; 13 novembre 1924 (R. 1925, 3, 151).

(3) Conseil d'Etat, 14 juin 1918 (R. 1918, 3, 168) ; 12 novembre 1926 (R. 1929, 3, 89).

(4) R. 1921, 1, 83.

L'article 3 la supprime également par les arrêtés qui réglement les accessoires de solde.

Les gouverneurs généraux et gouverneurs, usant des pouvoirs à eux conférés par ces articles, ont rendu des arrêtés très développés, inspirés du décret du 2 mars 1910, dont ils reproduisent un grand nombre de dispositions (1). — Dans quelques colonies, des arrêtés ont réglementé la solde des cadres indigènes (2).

§ 305

Passages et déplacements. — Les indemnités de transport et de séjour sont fait l'objet d'une législation spéciale, dont le texte essentiel est le décret du 3 juillet 1897, « portant règlement sur les indemnités de route et de séjour, les concessions de passage et les frais de voyage à l'étranger des officiers, fonctionnaires, employés et agents civils ou militaires des services coloniaux ou locaux » (3).

Le décret du 3 mai 1897 a subi une grave modification du fait du décret du 13 juin 1912 (4), qui, outre les nouvelles disposition de principe qu'il substitue à celles du décret de 1897, en abroge 51 articles en ce qui concerne le personnel rétribué sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies, et renvoie à la réglementation locale pour toutes les dispositions que ces articles contenaient.

---

(1) V. notamment : — *Martinique :* arrêté du 23 décembre 1920 (R. 1922, 1, 107) ; — *Guadeloupe* : arrêté du 28 décembre 1920 (R. 1922, 1, 144), modifié le 3 février 1925 (R. 1926, 1, 656), et le 29 octobre 1926 (R. 1930, 1, 540) ; — *Réunion :* arrêté du 28 avril 1921 (R. 1924, 1, 131), modifié les 1er et 8 juin 1923 (*ibid.*) et le 9 septembre 1924 (R. 1926, 1, 665); — *Afrique équatoriale* : arrêté du 31 décembre 1925 (R. 1926, 1, 150) ; — *Afrique occidentale :* arrêté du 17 mai 1922 (R. 1924, 1, 254), modifié le 2 avril 1929 (R. 1930, 1, 153), le 30 juillet 1930 (R. 1931, 1, 244) et le 26 août 1930 (R. 1931, 1, 251) ; — *Cameroun :* arrêtés des 3 décembre 1928 (R. 1929, 1, 389), 27 mai et 30 août 1929 (R. 1930, 1, 364) ;— *Côte des Somalis :* arrêté du 15 mars 1921 (R. 1923, 1, 90), modifié le 31 août 1928 (R. 1930, 1, 96) et le 6 août 1929 (R. 1930, 1, 368) ; — *Inde :* arrêté du 31 décembre 1920 ; — *Indo-Chine :* arrêté du 18 février 1921 (R. 1922, 1, 570), modifié le 6 octobre 1923 (R. 1924, 1, 555), le 30 mai 1924 (R. 1925, 1, 493), le 18 décembre 1928 (R. 1930, 1, 269), le 28 mars 1929 (R. 1930, 1, 305) et le 30 octobre 1930 (R. 1931); — *Madagascar:* arrêté du 21 décembre 1920 (R. 1922, 1, 848), modifié les 28 février, 17 avril et 20 juin 1923 (R. 1924, 1, 704, 709, 713), 27 juin 1924 (R. 1925, 1, 607), 15 mars 1929 (R. 1930, 1, 526) et 24 décembre 1929 (R. 1931); — *Nouvelle-Calédonie:* arrêté du 15 septembre 1921 (R. 1923, 1, 220).

(2) Notamment à Madagascar, où le régime de la solde des fonctionnaires indigènes a fait l'objet d'un arrêté du 8 octobre 1911 (R. 1912, 1, 613), abrogé et remplacé par arrêté du 2 juillet 1926 (R. 1927, 1, 909). V. aussi pour l'Afrique occidentale les arrêtés des 20 avril et 28 juin 1926 (R. 1927, 1, 265), et pour le Togo l'arrêté du 22 août 1922 (R. 1923, 1, 460).

(3) Outre la modification de principe résultant du décret du 15 juin 1912, le décret du 3 juillet 1897 a été modifié par décrets des 24 novembre 1901 (R. 1902, 1, 92), 6 juillet 1904 (R. 1904, 1, 405), 8 juin 1906 (R. 1906, 1, 385), 26 février 1908 (R. 1908, 1, 177), 21 juillet 1910 (R. 1910, 1, 553), 25 septembre 1911 (R. 1912, 1, 14), 17 décembre 1912 (R. 1913, 1, 172), 16 octobre 1914 (R. 1915, 1, 309), 19 juin 1917 (R. 1917, 1, 463), 18 avril 1918 (R. 1918, 1, 433), 15 juin 1918 (R. 1918, 1, 450), 26 septembre 1922 (R. 1923, 1, 12), 30 juin 1925 (R. 1926, 1, 1,), 9 octobre 1925 (R. 1926, 1, 77), 29 décembre 1925 (R. 1926, 1, 262), 25 janvier 1926 (R. 1926, 1, 667), 23 décembre 1926 (R. 1927, 1, 26), 27 mai 1928 (R. 1928, 1, 578), 27 juillet 1928 (R. 1928, 1, 657), 15 mai 1929 (R. 1929, 1, 417).

(4) R. 1912, 1, 725.

Les 9 premiers articles du décret du 13 juin 1912 commencent par poser quelques principes et donner quelques définitions essentielles.

Aux termes de l'article 2, tout fonctionnaire se déplaçant par ordre pour le service aux colonies a droit, dans les limites réglementaires, au remboursement des dépenses supplémentaires spéciales que lui occasionne ce déplacement.

Les déplacements se divisent en deux catégories : les déplacements temporaires ou provisoires, et les déplacements définitifs. Le déplacement temporaire est celui aux termes duquel le fonctionnaire intéressé doit retourner (1) dans le poste ou la résidence qu'il occupait avant sa mise en route. Le déplacement définitif est celui qui a pour objet un changement de poste dans la colonie, l'embarquement pour se rendre à une destination outre-mer ou un changement de colonie par la voie de terre (2).

Les frais de déplacement se subdivisent en frais de transport proprement dit, et en frais accessoires de voyage. Les frais de transport comportent le transport du fonctionnaire, de ses bagages et, s'il y a lieu, de ses domestiques. Il peut comporter aussi celui de certains membres de la famille. Les frais accessoires comprennent la nourriture, le logement et les dépenses diverses en cours de route ; ils donnent lieu à l'allocation d'une indemnité journalière, dite indemnité de déplacement.

Ces frais et indemnités sont alloués d'une manière différente, suivant que le déplacement est définitif ou temporaire. En cas de déplacement définitif, le fonctionnaire a droit à son transport, à celui des membres de sa famille et, s'il y a lieu, des domestiques qui l'accompagnent et au transport de ses bagages, jusqu'à concurrence du maximum déterminé par l'article 5 du décret du 6 juillet 1904 (3). Il n'a droit à l'indemnité de déplacement que pendant la durée du trajet et des séjours forcés en cours de route. En cas de déplacement temporaire, il ne peut prétendre qu'à son transport personnel et à celui d'une quantité limitée de bagages ; mais l'indemnité de déplacement lui est allouée pendant toute la durée du séjour obligatoire hors de sa résidence.

Ces principes posés, ainsi que celui d'un ordre écrit et de la feuille de route, le décret du 13 juin 1912 renvoie à des règlements locaux : 1° la détermination du mode et des conditions de concession de transport gratuit (ou de l'indemnité représentative) et de l'indemnité de déplacement, la fixation du taux de ces

(1) *Doit* retourner. Il importe peu que, par suite des circonstances ou d'ordres nouveaux, le fonctionnaire ne soit pas retourné effectivement à son poste. Il suffit qu'il ait dû y retourner au moment où il a reçu l'ordre de déplacement (Conseil du cont. adm. de Saigon, 3 sept. 1924, R. 1925, 3, 55 ; Conseil d'Etat, 12 décembre 1928, R. 1930, 3, 36 ; 20 novembre 1929 et 22 mai 1930, R. 1931, 3, 9.). Mais celui qui n'a jamais rejoint le poste auquel il a été nommé et qui a fait plusieurs intérims n'est pas dans la position de déplacement temporaire (Conseil d'Etat, 9 mai 1928, R. 1930, 3, 29 ; 12 décembre 1928, précité).

(2) Doit être considéré comme définitif tout déplacement qui n'est pas qualifié de temporaire par l'ordre qui le prescrit (Conseil du cont. adm. de Saigon, 20 août 1924, R. 1925, 3, 258).

(3) R. 1904, 1, 405.

allocations, du maximum des bagages dont le transport est effectué gratuitement en cas de déplacement temporaire, l'établissement des tableaux de distance, les dispositions relatives à la constatation des droits, à l'ordonnancement et au paiement, enfin, d'une manière générale, toutes les mesures de détail nécessitées par l'application du décret ; 2° en ce qui concerne les cadres locaux recrutés et nommés par les chefs de colonies ou toute autre autorité locale, le classement du personnel tant au point de vue des déplacements en France, aux colonies et à l'étranger, qu'au point de vue des passages à bord des navires français, coloniaux ou étrangers.

Ainsi, en ce qui concerne les fonctionnaires rémunérés sur le budget local, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, les chefs de colonie substituent leurs règlements au titre IV (art. 52 à 92) du décret du 3 mai 1897. En ce qui concerne les cadres locaux, ces règlements remplacent en entier le décret de 1897 (1).

Les règlements prévus par le décret de 1912 devaient être soumis à l'approbation préalable du ministre des colonies. Cette condition a été supprimée par l'article 3 du premier décret du 11 septembre 1920, souvent visé plus haut.

L'article 14 du décret du 13 juin 1912 ajoutait que jusqu'à l'approbation par le ministre des règlements locaux, les dispositions abrogées par ce décret resteraient en vigueur. Ces règlements n'ont effectivement été rendus qu'avec un certain retard, variable suivant les colonies. Le règlement de l'Inde a été pris le 18 septembre 1913 (2), celui de l'Afrique occidentale le 28 novembre 1914 (3), celui de Madagascar le 22 septembre (4) et le 23 octobre 1919 (5), celui de l'Indo-Chine le 24 mars 1919 (6), celui de la Martinique le 19 novembre 1921 (7), celui du Togo le 23 décembre 1921 (8), celui du Cameroun du 7 juin 1929 (9), celui de

---

(1) La disposition générale du décret de 1912 avait été précédée de divers décrets de décentralisation particuliers à certaines colonies. Le décret du 19 mars 1907 (R. 1907, 1, 216), avait abandonné au gouverneur général de Madagascar le règlement des déplacements du personnel indigène. Celui du 4 août 1907 (R. 1907, 1, 526) en avait fait autant pour le personnel subalterne des Etablissements de l'Inde, et celui du 8 octobre 1910 (R. 1911, 1, 111) avait attribué la réglementation, en ce qui concerne le personnel indigène, aux lieutenants-gouverneurs de l'Afrique occidentale.

(2) Visé aux arrêts du Conseil d'Etat des 25 février 1916 (R. 1916, 3, 113) et 19 novembre 1924 (R. 1925, 3, 156), qui vise aussi un arrêté du 19 février 1921.

(3) R. 1916, 1, 192. Remplacé depuis par l'arrêté du 20 avril 1926 (R. 1927, 1, 266). — Des arrêtés locaux ont été pris aussi par les lieutenants-gouverneurs, en Guinée (15 nov. 1926, R. 1927, 1, 48), en Haute Volta (13 janv. 1927, R. 1928, 1, 693) et au Sénégal (31 mars 1927, R. 1928, 1, 116).

(4) R. 1918, 1, 132.

(5) R. 1920, 1, 765. Ces deux textes ont reçu de nombreuses modifications.

(6) R. 1920, 1, 980. — Un arrêté du 13 juin 1927 (R. 1928, 1, 299) a réglementé les déplacements du personnel indigène. — L'arrêté du 24 mars 1919 a été modifié à plusieurs reprises.

(7) R. 1922, 1, 140.

(8) R. 1923, 1, 466. — Remanié le 13 octobre 1928 (R. 1929, 1, 403).

(9) R. 1930, 1, 364.

la Guyane le 31 décembre 1921 (1), celui de l'Afrique équatoriale le 30 janvier 1923 (2), celui de la Réunion le 2 juin 1924 (3).

Jusqu'à la mise en vigueur de ces règlements locaux, — qui résultait jusqu'en 1920 de l'approbation ministérielle, — les dispositions abrogées du décret de 1897 restaient en vigueur, ainsi que le décidait en termes exprès l'article 14 du décret du 11 septembre 1912. Le Conseil d'Etat a eu plusieurs fois à faire application de ce principe (4).

Il va de soi que les règlements des chefs de colonie ne peuvent, à peine de nullité, contrevenir aux principes du décret. C'est ainsi que le gouverneur de l'Inde n'a pu accorder les frais de déplacement de la famille à un magistrat en déplacement temporaire (5).

Plusieurs arrêtés des gouverneurs généraux de l'Indo-Chine et de Madagascar et du gouverneur des Etablissements de l'Inde avaient cru pouvoir limiter, soit à 3 mois, comme le faisait le décret du 3 mai 1897, soit à 6 mois, la période de déplacement temporaire pendant laquelle serait perçue l'indemnité de déplacement. C'était là une violation certaine du décret du 11 septembre 1912, qui a été déclarée nulle et non avenue par les arrêts du Conseil d'Etat (6).

§ 306

Compte d'assistance. — Les fonctionnaires de l'Indo-Chine ont bénéficié pendant 30 ans d'un avantage spécial, résultant du « compte d'assistance » créé en leur faveur pour la Cochinchine par un décret du 24 juin 1893, puis étendu à toute l'Indo-

---

(1) R. 1924, 1, 587. — Modifié le 29 septembre 1925 (R. 1926, 1, 664).

(2) R. 1924, 1, 87. — Modifié les 24 juin 1926 (R. 1927, 1, 153) et 24 novembre 1928 (R. 1929, 1, 273).

(3) R. 1926, 1, 665. — Modifié les 23 janvier 1926 (R. 1929, 1, 404) et 13 juillet 1928 (R. 1929, 1, 412).

(4) Conseil d'Etat, 12 novembre 1921 (R. 1921, 3, 151) ; 19 mars 1924 (R. 1925, 3, 20) ; 17 mars 1926 (R. 1926, 3, 156) ; 19 janvier 1927 (R. 1927, 3, 172). — Un arrêt du 24 novembre 1922 (R. 1923, 3, 212) a appliqué les textes abrogés du décret du 3 mai 1897 dans une espèce remontant à 1915, c'est-à-dire antérieurement à l'arrêté du 24 mars 1919. — V. aussi Conseil du cont. adm. de Madagascar, 18 août 1922 (R. 1923, 3, 44).

(5) Arrêt précité (p. 686) du 19 novembre 1924.

(6) Conseil d'Etat, 10 novembre 1924 (Inde, R. 1925, 3, 156) ; 7 janvier 1925 (Madagascar, R. 1925, 3, 165) ; 17 mars 1926 (Madagascar, R. 1926, 3, 156). Conseil du contentieux administratif de Saigon, 3 septembre 1924 (R. 1925, 3, 55) ; Conseil d'Etat, 23 juin 1929 (Indo-Chine, R. 1931). — Le conseil du contentieux administratif de Madagascar, par décisions des 7 février 1919 (R. 1920, 3, 217) et 7 janvier 1921 (R. 1921, 1, 177), avait cru pouvoir décider qu'avant l'arrêté du gouverneur général du 23 octobre 1919, il y avait lieu de combiner les décrets des 3 mai 1897 et 13 juin 1912, en allouant l'indemnité prévue par le premier mais sans la limiter à trois mois, et qu'après cet arrêté, dont il reconnaissait l'illégalité, le principe du décret de 1912 devait se combiner avec le taux d'indemnité fixé par l'arrêté irrégulier. Le Conseil d'Etat a rétabli les principes par l'arrêt précité du 17 mars 1926, qui porte que jusqu'à l'arrêté local, le décret de 1897 continuait à s'appliquer, avec la limitation à 3 mois, et qu'après cet arrêté, l'intéressé avait effectivement droit à une indemnité pour plus de 3 mois, mais qu'il n'appartenait qu'au gouverneur général d'en fixer le taux.

Chine par décret du 26 février 1898 (1), et supprimé seulement par décret du 12 décembre 1923 (2).

Le décret du 26 février 1898 avait été modifié par décret du 2 octobre 1900 (3), dont la légalité avait été, sans succès, contestée devant le Conseil d'Etat (4), puis par décret du 26 août 1924 (5).

Alimenté par des contributions obligatoires des budgets locaux, ce compte était payé, à raison de 500 fr. par année de service, à tout fonctionnaire quittant le service sans avoir de droits acquis à une pension de retraite, et autrement que par mesure disciplinaire, par permutation ou par démission non justifiée par des raisons de santé. Il profitait aux fonctionnaires français (6) des différents services, mais non aux magistrats, non plus qu'aux agents détachés des administrations métropolitaines (7), sauf en ce qui concernait leurs veuves et orphelins (8).

Le bénéfice du compte d'assistance ne pouvait se cumuler avec aucune pension (9).

Indemnité de réinstallation. — L'indemnité de réinstallation créée par le décret du 12 décembre 1923, en remplacement du compte d'assistance, — calculée, elle aussi, à 500 fr. par année de services effectifs, sans pouvoir dépasser 4.000 fr. pour les célibataires et 8.000 fr. pour les fonctionnaires mariés, est dûe à tous les fonctionnaires européens des divers cadres locaux de l'Indo-Chine admis à faire valoir leurs droits à une pension de retraite et quittant définitivement la colonie, y compris les magistrats et les agents détachés, lorsqu'ils réunissent 10 années de services effectifs. Cette indemnité est à la charge des budgets locaux et allouée aux ayants-droits par le gouverneur général, sur la proposition d'une commission spéciale.

Le décret du 12 décembre 1923 ne s'applique pas aux fonctionnaires détachés du ministre des travaux publics, à qui une indemnité de réinstallation avait déjà été assurée par l'article 9 du décret du 16 décembre 1915 (10).

Un décret du 19 juin 1931 a étendu cette indemnité à toutes les colonies.

---

(1) R. 1905, 1, 535.
(2) R. 1924, 1, 51.
(3) R. 1905, 1, 537.
(4) Conseil d'Etat, 25 janvier 1924 (R. 1925, 3, 7).
(5) R. 1905, 1, 539.
(6) A l'exclusion des fonctionnaires indigènes (en sens contraire, Cons. du cont. adm. de Saigon, 2 nov. 1918, R. 1920, 3, 215) et des indiens (Conseil d'Etat, 26 mai 1911, R. 1911, 3, 191 ; 19 décembre 1919, R. 1919, 3, 234 ; 24 décembre 1920, R. 1921, 3, 265).
(7) Art. 4 du décret du 2 oct. 1900. Conseil du cont. adm. de Saigon, 5 août 1916 (R. 1919, 3, 197). — Mais les greffiers y avaient droit (Conseil d'Etat, 11 avril 1919, R. 1919, 3, 193 ; 19 mars 1920, R. 1922, 3, 50).
(8) Même article. — Conseil d'Etat, 12 novembre 1920 (R.-1922, 3, 187).
(9) Conseil d'Etat, 23 janvier 1920 (R. 1920, 3, 12) ; 19 mars 1920 (R. 1922, 3, 50) ; 25 janvier 1924 (R. 1925, 3, 7) ; 19 mars 1924 (R. 1925, 3, 22).
(10) R. 1916, 1, 441. — V. Conseil d'Etat, 3 août 1923 (R. 1925, 3, 202).

SECTION VI.

Pensions.

§ 307

Historique et généralités. — Il a été longtemps de principe que les seuls fonctionnaires, employés ou agents ayant droit à pension étaient ceux qui étaient rémunérés directement par l'Etat.

L'article 24 de la loi du 18 avril 1831, après avoir décidé que la pension des magistrats attachés au service des colonies serait, à parité d'office, réglée sur les mêmes bases et fixée au même taux que celle des magistrats employés en France, ajoute : « La même règle d'assimilation s'applique aux fonctionnaires civils des colonies autres que ceux qui sont compris dans l'organisation du département de la marine en France, pourvu que ces fonctionnaires soient rétribués sur les deniers publics ».

L'article 3 de la loi du 9 juin 1853 accorde le droit à pension aux fonctionnaires et employés rétribués directement par l'Etat et nommés à partir du 1er janvier 1854. L'article 10 de cette même loi, qui compte pour moitié en sus de leur durée effective les services rendus hors d'Europe par les fonctionnaires et employés envoyés d'Europe par le gouvernement français, font voir que le droit à pension est attribué aussi bien aux fonctionnaires de l'Etat aux colonies qu'aux fonctionnaires résidant en Europe. A cette époque ils étaient tous rémunérés sur le budget de l'Etat.

L'article 10 de la loi de finances du 21 mars 1885 admettait dans la liquidation des pensions sur le trésor public les services rendus dans les administrations civiles des colonies, pourvu que les intéressés fissent partie de corps et services organisés par décrets (1).

La loi de finances du 28 décembre 1895, pour la première fois, admit, par son article 42, les fonctionnaires des cadres locaux à obtenir une pension de l'Etat, à condition d'avoir été en fonctions avant le 1er janvier 1886 (2). Cette pension était calculée sur la moitié du traitement des six dernières années, Mais les fonctionnaires locaux entrés en service après cette date n'avaient droit à aucune pension de l'Etat (3), à moins qu'ils n'eussent été assimilés par décret à ceux de la métropole (4).

---

(1) Les fonctionnaires des services organisés par arrêtés locaux ne pouvaient pas y prétendre (Conseil d'Etat, 31 janvier 1917, R. 1919, 3, 161).

(2) La rédaction de cet article n'est pas claire, non plus d'ailleurs que celle de l'article 10 de la loi du 21 mars 1885. Mais le Conseil d'État a donné de l'une et de l'autre une interprétation qui ne laisse place à aucun doute. — V. Conseil d'Etat, 14 juin 1901 (R. 1902, 2, 110) ; 27 décembre 1901 (R. 1902, 2, 3 et 4) ; 5 juillet 1902 (R. 1902, 2, 98 et 99) ; 19 avril 1907 (R. 1907, 3, 114) ; 10 juillet 1912 (R. 1912, 3, 250) ; 30 mars 1915 (R. 1916, 3, 290) ; 11 juillet 1916 (R. 1916, 3, 235) ; 19 mai 1920 (R. 1921, 3, 74) ; 8 juillet 1925 (R. 1926, 3, 12).

(3) Conseil d'Etat, 11 janvier 1916 (R. 1918, 3, 97) ; 9 février 1917 (R. 1917, 3, 74) ; 9 juin 1920 (R. 1922, 3, 139) et 140 ; 26 janv. 1921 (R. 1922, 3, 140).

(4) Conseil d'Etat, 25 février 1925 (R. 1925, 3, 205) ; 8 juin 1928 (R. 1930, 3, 182).

Pour remédier à cet inconvénient, le ministre des colonies institua, en 1897, une commission chargée d'établir les bases d'un régime de pensions spécial du personnel local. A raison des difficultés d'execution qui lui paraissaient de nature à retarder outre mesure une première solution, la commission estima préférable de préparer un projet-type immédiatement applicable à l'Indo-Chine.

L'article 43 de la loi de finances du 13 avril 1898 décidait que les fonctionnaires, employés et agents civils des services locaux de l'Indo-Chine qui seraient admis dans ces services à partir du 1er janvier 1899 ne pourraient plus, dans aucun cas, prétendre à une pension de retraite sur le trésor public. Il devai être créé à leur intention, par décret, une caisse de retraites locale. Cette caisse a été effectivement instituée par décret du 5 mai 1898 (1).

L'article 43 précité de la loi du 13 avril 1898 admettait les fonctionnaires des services civils en fonctions à renoncer au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 et à se placer sous le régime de la nouvelle caisse. Elle excluait expressément de ses dispositions les magistrats, ainsi que les agents détachés des administrations métropolitaines (2).

Cette caisse locale n'était pas la première en date. Il en avait été déjà institué à la Réunion par arrêté du 18 mars 1829, dans les Etablissements de l'Inde par arrêté du 5 février 1857, et à la Guyane par délibération du conseil général approuvée par décret du 20 juin 1893.

C'est à cette époque que se placent, d'une part, l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 (3), mettant à la charge des budgets des colonies toutes les dépenses civiles, par conséquent le traitement des fonctionnaires de l'Etat, — qui n'en conservent pas moins le droit à pension sur le trésor public — et d'autre part l'article 55 de la loi de finances du 25 février 1901, posant en principe la nécessité d'une loi pour déterminer les conditions d'admission à la retraite et le taux des pensions de personnel des administrations de l'Etat.

Les années suivantes ont vu l'institution d'assez nombreuses caisses locales : en Afrique occidentale, par décret du 12 juillet 1912 (4) ; en Afrique équatoriale, par décret du 28 juin 1913 (5) ; à Madagascar, par les décrets des 22 novembre 1904 (6) et 17 janvier 1917 (7), au Cameroun, par décret du 6 août 1921 (8), à la

(1) R. 1898, 1, 161. — Considérablement modifié par décret du 6 décembre 1905 (R. 1906, 1, 40).

(2) Le Conseil d'Etat a eu plusieurs fois, par application de ce texte, à rejeter des demandes de pension sur la caisse locale formées par des fonctionnaires détachés en Indo-Chine (23 novembre 1921, R. 1921, 3, 155), ou à refuser de tenir compte, pour le calcul d'une pension sur cette caisse, de l'intégralité des services rendus en qualité de fonctionnaire détaché (13 avril 1921, R. 1921, 3, 193).

(3) R. 1900, 1, 116.

(4) R. 1912, 1, 891.

(5) R. 1913, 1, 780.

(6) R. 1905, 1, 68.

(7) R. 1917, 1, 252.

(8) R. 1922, 1, 393.

Côte des Somalis par décret du 6 mars 1923 (1). — Des caisses locales avaient été aussi créées par délibérations des conseils généraux dans les Etablissements de l'Inde (2), en Océanie (3), en Nouvelle Calédonie (4), à la Guadeloupe (5).

L'article 32 de la loi sur les pensions du 30 décembre 1913 (6) admettait dans une certaine mesure les services rendus dans les cadres locaux à entrer en ligne de compte pour le calcul des pensions sur le Trésor public.

Mais cette œuvre progressive présentait de regrettables lacunes. Tout d'abord, la généralisation des caisses locales n'avait pas été complètement assurée ; le Togo, les Etablissements français de l'Océanie, la Réunion, n'en possédaient pas, et avaient affilié simplement leurs personnels locaux à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Saint-Pierre et Miquelon avait institué un régime de primes personnelles. D'autre part, les règles les plus diverses avaient présidé à la constitution des retraites locales, là où il en avait été établi. Tel avantage était accordé aux uns et refusé aux autres. Le montant des retenues, la quotité des services admissibles, la rémunération même des annuités variait suivant la colonie. Enfin, les caisses locales de retraites avaient le défaut d'être isolées les unes des autres, sans aucun lien qui les rendît solidaires. Le personnel qui en était tributaire voyait, s'il changeait de colonie, disparaître tous les droits à pension qu'il avait pu acquérir. Un fonctionnaire pouvait réunir 25 années et plus de services rendus successivement sous plusieurs régimes différents, sans pouvoir obtenir une pension ni de l'un, ni de l'autre. Si, nommé dans une possession, il voulait arriver à la retraite, il fallait qu'il y fît en général 25 années. S'il la quittait après 24 années, toute sa carrière était à recommencer. La même cloison étanche séparait les fonctions pensionnées par l'Etat et celles qui menaient aux retraites locales. Ce système aboutissait donc à une sorte de réclusion administrative et rendait impossible, notamment, la création de corps locaux communs, si désirables pour la bonne marche des services.

C'est pour répondre au besoin d'unification ainsi constaté que la loi du 14 avril 1924 (7) a posé le principe de la création d'une caisse intercoloniale à laquelle seront assujettis les fonctionnaires et agents des cadres locaux européens des colonies dont les emplois ne conduisent pas à pension sur le trésor public, et qui doit absorber tous les organismes de prévoyance jusqu'alors constitués.

Cette loi pose en principe que les services rendus dans les cadres locaux des administrations des colonies ou pays de protectorat sont admissibles pour l'établissement du droit à pension et pour la liquidation. - Il est enjoint aux administrations locales de prévoir des mesures de réciprocité.

(1) R. 1923, 1, 346.
(2) Décret d'approbation du 18 septembre 1911 (R. 1912, 1, 54).
(3) Décret d'approbation du 10 septembre 1915 (R. 1916, 1, 135).
(4) Décret d'approbation du 22 juillet 1920 (R. 1921, 1, 218).
(5) Décret d'approbation du 10 septembre 1915 (R. 1916, 1, 135).
(6) R. 1914, 1, 249.
(7) R. 1924, 1, 430.

L'article 71 de la loi du 14 avril 1924 a prévu qu'un règlement d'administration publique déterminerait les conditions d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle institution. Ce règlement a fait l'objet du décret du 1er novembre 1928 (1).

L'article 82 prévoit également des règlements d'administration publique qui détermineront les détails d'application, dans les six mois de la promulgation de la loi. Ces règlements n'ont pas encore été rendus. Mais il a été jugé par le Conseil d'Etat que l'application aux colonies de la loi de 1924 n'était pas subordonnée à leur promulgation (2).

§ 308

Pensions concédées sur les fonds du trésor public. — Historique. — A la base du système des retraites de l'Etat existe, pour le personnel colonial comme pour celui de la métropole, une distinction fondamentale et toujours subsistante entre deux catégories : les pensions civiles et les pensions militaires. Jusqu'à la loi du 17 avril 1924, cette distinction était même plus tranchée qu'aujourd'hui, car le régime des pensions militaires reposait sur des principes très différents de ceux qui régissaient les pensions civiles. Les différences les plus essentielles consistaient 1° en ce que la pension militaire était déterminée par le grade, et non par les années de service ; 2° en ce qu'elle n'était pas soumise à la condition d'une retenue sur le traitement 3° en ce que les veuves avaient un droit propre, indépendant de celui du mari. Ce triple principe était formulé, à la fois par la loi du 11 avril 1831, sur les pensions de l'armée de terre, et par la loi du 18 du même mois sur les pensions de l'armée de terre.

§ 309

Assimilation. — Aux colonies, les fonctions publiques étaient toutes occupées, au début, par des officiers de l'armée de mer. L'application qui leur était faite de la loi du 18 juillet 1831 ne souffrait donc aucune difficulté. Lorsque des fonctionnaires civils furent employés pour divers postes, il était naturel qu'on les assimilât aux militaires. Aussi la loi du 18 juillet 1831 contient-elle un article 24, consacrant cette assimilation, et ainsi conçu :

« La pension des magistrats et autres fonctionnaires de l'ordre judiciaire, attachés au service des colonies, est, à parité d'office, réglée sur les mêmes bases et fixée au même taux que celle des magistrats employés en France, sauf les bénéfices résultant des articles 1er, 4 et 7 pour les individus envoyés d'Europe. — La même règle d'assimilation s'applique aux fonctionnaires civils des colonies, autres que ceux qui sont compris dans l'organisation du département de la marine en France, pourvu que ces fonctionnaires soient rétribués sur les deniers publics ».

(1) R. 1929, 1, 128. — Modifié (art. 8) par décret du 25 mars 1931 (R. 1931) et (art. 4, 19 et 117) par décret du 20 avril 1931 (R. 1931).

(2) Conseil d'Etat, 4 mai 1928 (R. 1930, 3, 181).

La rédaction de cet article était manifestement défectueuse, et la législation, comme la jurisprudence, ont mis beaucoup de temps à en dégager le sens.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 5 août 1879, « les tarifs annexés à la présente loi sont appliqués aux fonctionnaires et agents du service colonial d'après leurs assimilations avec le personnel métropolitain, telles qu'elles sont établies par les décrets organiques. Ces assimilations servent également à régler le taux de la retenue à laquelle lesdits fonctionnaires et agents seront soumis au profit de la caisse des invalides ».

Le Conseil d'Etat a conclu de ce texte, combiné avec l'article 24 précité de la loi de 1831, que, pour que les tarifs des pensions de la marine soient applicables à des fonctionnaires et agents du service colonial, il faut qu'ils aient été assimilés par les décrets organiques au personnel métropolitain (1).

Il existe donc deux sortes d'assimilation : l'assimilation à des grades militaires, prononcée par application de l'article 14 de la loi du 5 août 1879, et conférant à ceux qui en sont l'objet, le bénéfice de pensions à forme militaire, régie par les lois de 1831 et de 1879, et l'assimilation à des fonctions civiles de la métropole, prononcée en exécution de l'article 24 de la loi du 18 avril 1831, servant à déterminer le tarif des pensions civiles.

L'une et l'autre de ces assimilations ont fait l'objet de nombreux textes : mais les plus caractéristiques sont les deux décrets des 21 mai et 13 juillet 1880. Le premier de ces décrets dresse le tableau des pensions des fonctionnaires, employés et agents du service colonial auxquels il y a lieu d'appliquer les tarifs de la loi du 5 août 1879, c'est-à-dire les tarifs des pensions militaires : ce tableau comprend 14 classes de fonctionnaires et employés civils (2). Le second établit la parité d'office avec le personnel similaire de la métropole pour le personnel colonial des services des ponts-et-chaussées, des ports, de l'enregistrement, des poids et mesures, des contributions diverses, du cadastre, des postes, des eaux et forêts, des feux et phares, et des vétérinaires. L'article 3 ajoute que le personnel colonial non compris dans le tableau faisant suite à ce décret est traité d'après les dispositions générales de la loi du 9 juin 1853, et que sa solde d'Europe est déterminée par le ministre. De nombreux décrets ont encore prononcé des assimilations au personnel similaire de la métropole, notamment en ce qui concerne les magistrats (3).

Bien que toute cette législation soit aujourd'hui abrogée, elle continue néanmoins à produire effet, car elle s'applique toujours,

---

(1) Conseil d'Etat, 6 août 1898 (R. 1898, 2, 53) ; 30 mars 1906 (R. 1906, 1, 113).

(2) Ces 14 classes se répartissent sous les rubriques suivantes : gouvernement, culte, direction de l'intérieur, immigration, direction des affaires indigènes, service administratif des parquets, administration pénitentiaire, colonisation et culture, subsistances, vivres et matériel, pilotage, service hospitalier, imprimerie, interprètes, ouvriers. — Cette énumération n'est reproduite ici qu'à titre d'exemple. Il faudrait tenir compte de nombreux changements et additions.

(3) Décret du 17 janvier 1863, et décret du 11 août 1921 (R. 1922, 1, 21).

aux termes de l'article 74 de la loi du 14 avril 1924, aux fonctionnaires nommés avant l'entrée en vigueur de cette loi. Aujourd'hui encore, elle donne lieu à des difficultés et à un contentieux.

Une des plus saillantes de ces difficultés s'est élevée à propos de l'application du principe de l'article 24 précité de la loi du 18 juillet 1831, et de l'assimilation des fonctionnaires coloniaux, pour la pensions, aux fonctionnaires du même ordre employés en France. Le texte, reproduit plus haut, de cet article 24, porte que la pension des magistrats et autres fonctionnaires civils est, à parité d'office, réglée sur les mêmes bases et fixée au même taux que celle des magistrats (et autres fonctionnaires) employés en France. Il appartenait au gouvernement, en exécution de cette disposition, de déterminer les parités d'office, et c'est ce qu'il a fait dans les tableaux annexés aux nombreux décrets d'assimilation. Mais les décrets ne se sont pas bornés là : ils ont, dans les mêmes tableaux, déterminé, pour chaque grade ou fonction, un « traitement de parité d'office », sur lequel les pensions devaient être calculées. C'est ce qi'ont fait, notamment, pour les magistrats, les décrets des 17 janvier 1863 et 11 août 1921 précités. Comme ces traitements de parité étaient presque toujours fixés exactement au même chiffre que les traitements des magistrats métropolitains pris comme terme d'assimilation, aucune question ne se posait. Il n'en a plus été de même lorsque l'article 94 de la loi du 14 avril 1924 a prescrit de procéder à la révision des pensions déjà accordées, et d'opérer cette révision en prenant pour base les traitements et soldes afférents, au jour de la promulgation de la loi, aux grades et emplois occupés pendant les dernières années de la carrière. Pour les magistrats déjà retraités dont la pension était ainsi révisée, ce calcul obligeait à remonter à plusieurs années en arrière, et notamment à une période où le traitement réel des magistrats métropolitains et le traitement d'assimilation avaient cessé de concorder. Les relèvements de traitement effectués après la guerre résultaient, en effet, de la loi du 6 octobre 1919, qui fait courir ces relèvements du 1er juillet précédent. Les traitements de parité, par contre, n'ont été relevés qu'à partir du 11 août 1921, par décret du même jour (1). Pour tout le temps compris entre le 17 avril 1921, lendemain de la promulgation de la loi, et 11 août, la différence était sensible et influait notablement sur le calcul de la révision de la pension, qui avait été opérée sur la base du traitement de parité. La réclamation des magistrats fut rejetée quatre fois par le Conseil d'Etat (2) ; un cinquième arrêt, du 18 octobre 1929 (3), y fit droit, et reconnut que la pension des magistrats coloniaux devait être fixée, une fois la parité établie, sur la base du traitement afférent à l'emploi métropolitain correspondant.

Cette interprétation, déjà adoptée par le décret du 30 décembre 1927 (4) sur les traitements des magistrats coloniaux, qui

(1) R. 1922, 1, 21.
(2) Arrêts des 20 mars et 8 décembre 1925, 24 mai et 9 novembre 1927 (R. 1929, 3, 129).
(3) *Ibid.*
(4) R. 1928, 1, 32.

contient un tableau de parités d'office, mais sans « traitement de parité d'office », a été consacrée aussi par les articles 66 et 73 du décret du 22 août 1928 sur le statut de la magistrature coloniale (1).

Pourtant, le décret du 7 juin 1930 (2), rendu pour satisfaire à l'arrêt du Conseil d'Etat, qu'il vise expressément, se borne à décider que « les *traitements de parité* inscrits au décret du 11 août 1921, et majorés des suppléments prévus au décret du 14 mars 1925, entrent en compte, pour l'évaluation de la solde de base de la pension éventuelle des magistrats coloniaux, à dater du 17 avril 1921 ». Il semble que, tout en se conformant à la jurisprudence pour la fixation du chiffre, le décret ait voulu conserver l'ancienne terminologie.

§ 310

Bonification coloniale. — La loi du 18 avril 1831 avait été modifiée et complétée par plusieurs autres lois, et notamment par la loi du 5 août 1879, « sur les pensions de département de la marine *et des colonies* », qui, avec la loi de 1831, a longtemps constitué le texte fondamental applicable aux pensions coloniales.

Ces lois portaient, notamment, que la pension d'ancienneté, acquise en principe à 30 ans de services, le serait à 25 ans de services pour les fonctionnaires, agents et autres qui réuniraient six ans de navigation sur les vaisseaux de l'Etat ou de séjour dans les colonies. Elles ajoutaient toutefois que « dans aucun cas, le service des colonies ne motiverait de réduction sur la durée légale des services que pour les individus envoyés d'Europe ». C'est ce qu'on appelait la « bonification coloniale », déjà établie pour les services civils par l'article 10 de la loi du 9 juin 1853, et qui jouait également au cas de décompte comprenant des services civils et de bénéfices de campagne, aux termes des articles 4 et 7 de la loi de 1831. Cette bonification coloniale avait donné lieu à beaucoup de difficultés d'application et à de nombreux arrêts du Conseil d'Etat. La jurisprudence avait singulièrement élargi le terme : « individus envoyés d'Europe », et avait fini par l'appliquer à tous les fonctionnaires servant hors de leur pays d'origine, fussent-ils nés ou domiciliés aux colonies, pourvu que la colonie fût différente (3).

---

(1) R. 1919, 1, 2.
(2) R. 1930, 1, 398.
(3) Jusqu'en 1900, le Conseil d'Etat appliquait le texte assez strictement (arrêts des 9 février et 6 avril 1900, R. 1900, 3, 53, et 1901, 3, 125). Depuis 1902, il l'étendait à tous ceux qui ne servaient pas dans leur colonie d'origine (arrêts des 29 décembre 1902, R. 1904, 3, 4 ; 9 juillet 1904, *ibid.* 187 ; 23 novembre 1906, R. 1907, 3, 2 ; 10 juillet 1908, R. 1908, 3, 246 ; 22 janvier 1909, R. 1910, 3, 83 ; 2 août 1913, R. 1913, 3, 280 ; 12 février 1915, R. 1917, 3, 1 ; 19 mai 1917, R. 1919, 3, 164 ; 2 mai 1927, R. 1929, 3, 140). V. encore, en ce qui concerne la loi du 9 juin 1853 : Conseil d'Etat, 14 mars 1928 (R. 1928, 3, 186).

§ 311

Législation actuelle. — La loi du 30 décembre 1913, qui traitait des pensions civiles et des pensions militaires, dont plusieurs articles visent les colonies ou pays de protectorat, et qui s'appliquait à tous les titulaires de pensions servies sur le trésor public, quelle que fût leur résidence et sans qu'il fût besoin de promulgation aux colonies (1), n'avait modifié aucun des principes essentiels des lois précédentes.

Ces principes, pourtant, avaient fait leur temps. Les fonctionnaires civils des colonies s'étaient multipliés : les administrations dont ils dépendaient étaient en tout semblables à celles de la métropole. Il n'existait plus aucune raison pour maintenir quelques-uns d'entre eux sous le régime de pensions à forme militaire, d'autant plus que cette forme militaire allait elle-même subir une profonde transformation, par suite de la réforme générale de la législation.

La loi du 14 avril 1924 sur les pensions, qui a accompli cette réforme, est une loi générale, qui statue à la fois sur les pensions civiles et sur les pensions militaires, sur les pensions métropolitaines et sur les pensions coloniales, sur les pensions d'ancienneté et les pensions d'invalidité (2).

En ce qui concerne les pensions militaires, la loi nouvelle les soumet, comme les pensions civiles, au système du calcul des années de services et de la retenue. Aussi les 7 premiers articles posent-ils des règles applicables à toutes les pensions civiles ou militaires, sans exception.

En ce qui concerne les pensions coloniales, l'article 28 pose en principe que « les fonctionnaires et employés civils de l'Afrique du Nord, des colonies, pays de protectorat et à mandat, dont les emplois conduisent à pension de l'Etat, sont soumis, ainsi que leurs ayants-droit, à l'application des règles tracées aux dispositions générales et aux chapitres 1er, II et III du présent titre pour les fonctionnaires et employés civils ». L'article 74 ajoute qu' « aucun fonctionnaire, employé ou ouvrier civil nommé postérieurement à la promulgation de la présente loi ne sera plus admis au bénéfice des pensions militaires ». Il est fait exception pour les fonctionnaires qui figuraient, au jour de la promulgation de la loi, sur une liste d'admissibilité ou sur une liste de classement à un emploi donnant droit à une pension militaire, et qui sont ainsi assimilés aux fonctionnaires déjà nommés. Pour les uns et les autres, le bénéfice de la pension militaire doit s'entendre de cette pension militaire, telle qu'elle est régie par la nouvelle loi. De plus, et « pour tenir compte des droits acquis », le même article 74 dispose que « les fonctionnaires, employés civils et ouvriers dont la nomination est antérieure à la présente loi et qui ont été admis au régime des pensions militaires par application des textes législatifs ou règlements actuellement en vigueur, continueront à bénéficier du régime institué par ces

(1) Conseil d'Etat, 29 juillet 1925 (R. 1926, 3, 14).

(2) En ce qui concerne, toutefois, les pensions d'invalidité militaire, l'article 47 renvoie à la loi du 31 mars 1919.

lois ou règlements au point de vue du droit à pension d'ancienneté et des bonifications pour campagnes ». Ainsi, les fonctionnaires qui ont été non seulement nommés, mais retraités, avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 1924, sous le régime des pensions militaires, continuent à bénéficier, non seulement de ce régime, mais encore, pour le droit à pension d'ancienneté et les bonifications pour campagnes, de la législation abrogée. Cette législation est donc destinée à s'appliquer encore pendant une assez longue période.

Toutefois, un droit d'option est réservé aux intéressés par l'article 76. Aux termes de cet article, « les fonctionnaires et employés faisant partie des personnels civils bénéficiant du régime des pensions militaires, nommés antérieurement à la promulgation de la présente loi (1), pourront opter pour le régime commun à tous les fonctionnaires et employés civils.

§ 312

Dispositions spéciales aux colonies. — Il n'y a pas lieu d'exposer ici les règles résultant en général de la loi du 14 avril 1924, pour lesquelles on peut se reporter aux ouvrages spéciaux. Les seules dispositions à relever et à commenter sont celles qui ont trait aux fonctionnaires coloniaux.

La bonification coloniale, qui résultait, comme il a été dit plus haut, des articles 1er de la loi du 18 avril 1831, 2 de la loi du 5 août 1879, et 10 de la loi du 9 juin 1853, est également prononcée par l'article 9 du la loi du 14 avril 1924, mais elle y prend un caractère très différent.

Tout d'abord, cette bonification n'est plus restreinte aux individus « envoyés d'Europe ». Toutes les controverses que cette définition avait suscitées tombent donc d'elles-mêmes. La bonification est accordée à tous les fonctionnaires, quels qu'ils soient, et quelle que soit leur origine, à raison des services rendus *hors d'Europe*. Ce dernier terme est celui de la loi de 1853. Les lois de 1831 et de 1879, qui étaient relatives aux pensions militaires ou à forme militaire, ne mentionnaient et ne pouvaient mentionner que le service *aux colonies*. Mais, par la force des choses, les services rendus hors d'Europe sont, pour la très grande majorité, des services coloniaux. Quoi qu'il en soit, les services rendus aux colonies entraînent toujours une majoration (2).

L'avantage attaché aux services rendus hors d'Europe est double.

---

(1) L'article 76 ne spécifie pas, comme l'article 74, que les fonctionnaires figurant sur une liste d'admissibilité ou de classement sont assimilés aux fonctionnaires déjà nommés. Mais, à raison de la rédaction même de l'article 74, on peut considérer que l'assimilation résulte du texte, qui ne fait que donner une définition de ce qu'il entend par « fonctionnaires nommés ».

(2) Il en est autrement pour la catégorie des bénéfices de campagne résultant pour les militaires de l'envoi dans un poste insalubre ou dangereux. Ces bénéfices sont restreints par l'article 36 de la loi aux « militaires et marins envoyés de la métropole, d'Algérie ou d'une autre colonie ou pays de protectorat ». Encore cette expression est-elle définie avec soin par la suite du texte.

En premier lieu, les services civils rendus hors d'Europe par les bénéficiaires de la loi sont comptés pour un tiers en sus de leur durée effective. C'est le système de la loi du 9 juin 1853, avec cette différence que cette loi comptait ces services pour moitié en sus, avec un maximum de réduction (1).

En second lieu, l'âge exigé par l'article 8 de la loi pour avoir droit à une pension d'ancienneté est réduite d'un an pour chaque période de trois ans de services sédentaires ou de deux ans de services actifs accomplis hors d'Europe.

Il résulte à n'en pas douter de cette disposition que, pour la bonification d'âge, il y a lieu de tenir compte de la distinction établie par l'article 8 de la loi entre la partie active et la partie sédentaire (2). Au contraire, en ce qui concerne la bonification des services, l'article 16 du règlement d'administration publique du 2 septembre 1914 interdit le cumul avec celle qui résulterait du classement des services dans la partie active. Ce cumul aurait conduit à une réduction exagérée de la durée de services exigée.

Le temps passé en congé n'entre dans le décompte des services que pour sa durée effective. Par contre, le trajet d'aller et retour entre la métropole et la colonie est considéré comme l'accessoire des services rendus dans la colonie, et compté comme temps de service hors d'Europe pour l'application de l'article 9 (3).

Les fonctionnaires et employés civils détachés aux colonies dans les conditions prévues à l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913 (4), sans cesser d'appartenir au cadre permanent d'une administration publique et en conservant leurs droits à l'avancement hiérarchique, et rétribués en tout ou partie sur les fonds des colonies, continuent dans cette position d'acquérir des droits à pension. Mais ils doivent supporter les retenues sur le traitement d'activité afférent à leur grade et à leur classe dans le service dont ils sont détachés. Leur pension est calculée sur la moyenne des traitements et émoluments dont le fonctionnaire aurait joui pendant les trois dernières années, s'il eût été rétribué directement par l'Etat (5). Doivent être compris dans ces traitements et émoluments les suppléments auxquels ces fonctionnaires auraient eu droit en France en vertu des lois en vigueur (6). Il est nécessaire, bien entendu, que le détachement soit régulier (7).

Les services rendus dans les cadres locaux des administrations des colonies ou pays de protectorat sont admissibles, aux termes

(1) Les lois de 1831 et 1879, spéciales aux pensions militaires ou à forme militaire, qui n'étaient pas décomptées d'après les années de service, décidaient, par une disposition à forfait, que six années de service aux colonies abaisseraient à 25 années le temps de service nécessaire pour la retraite.

(2) En ce qui concerne la catégorie du service actif, et son application à la mise à la retraite des pères de famille, v. les décrets des 22 octobre 1928 et 26 mars 1930, et § 295, p. 665.

(3) Avis du Conseil d'Etat des 14 septembre 1881 et 4 août 1896. Bien que rendus sous l'empire de la législation antérieure, ces avis conservent leur autorité pour l'application de la loi de 1924.

(4) V. § 287.

(5) Art. 15.

(6) Conseil d'Etat, 28 décembre 1927 (R. 1930, 3, 133).

(7) Conseil d'Etat, 27 mai 1927 (R. 1928, 1, 49).

de l'article 72 de la loi de 1924, pour l'établissement du droit à pension et pour la liquidation. Il s'opère, en ce cas, une ventilation. Le trésor public, d'une part, et la caisse intercoloniale des retraites, d'autre part, supportent la charge de la pension proportionnellement à la durée des services rendus. La pension est liquidée et servie par l'administration au compte de laquelle se trouve le fonctionnaire au moment de la retraite. Si c'est l'Etat qui liquide et sert la pension, il se fait rembourser par la caisse intercoloniale la portion d'arrérages incombant à celle-ci, qui use de réciproque dans le cas inverse.

Toutes les pensions sont aujourd'hui soumises, par la loi de 1924, au régime des retenues. La retenue de 6 % prévue par l'article 3 (1) ne porte en principe, pour les fonctionnaires coloniaux, que sur la solde de présence ou solde d'Europe (2). Le supplément colonial y échappe (3), ainsi que les subventions obligatoires ou facultatives des colonies au personnel de l'enseignement (4).

Le produit des retenues opérées sur la solde des fonctionnaires coloniaux a été longtemps versé à la caisse des invalides de la marine. Depuis le 1er janvier 1886, il tombe dans les caisses du trésor public, auquel incombe directement depuis lors la charge des pensions (5). La caisse des pensions (6), créée par l'article 85 de la loi de 1924, est commune aux fonctionnaires de l'Etat et à tous les fonctionnaires des colonies dont les emplois conduisent à pension sur le trésor public. Pour les fonctionnaires coloniaux, comme pour les fonctionnaires métropolitains depuis la loi du 9 juin 1853,

---

(1) La loi de 1924 a supprimé la retenue du premier douzième.

(2) V. § 298.

(3) Comme la loi du 9 juin 1853, la loi de 1924 ne fait porter les retenues que sur les sommes payées à titre de traitement, solde, supplément et accessoires « constituant un élément personnel, faisant corps avec le traitement ou la solde ». Le supplément colonial a un caractère spécial : il est alloué aux fonctionnaires, comme le porte l'article 89 *bis* ajouté au décret sur la solde du 2 mars 1910 par l'article 4 du décret du 11 septembre 1920, « pour leur tenir compte de leur séjour effectif dans nos possessions d'outre-mer ». Ce n'est donc pas à proprement parler un élément personnel. C'est pour cette raison que l'article 10 al. 2 de la loi du 9 juin 1853, non reproduit, il est vrai, par la loi du 14 avril 1924, portait que « le supplément accordé à titre de traitement colonial n'entre pas dans le calcul du traitement moyen ». L'article 4 de la loi de 1924, d'ailleurs, qui énumère les suppléments de traitement et indemnités passibles de retenues, dispose en principe que les retenues frappent les indemnités constituant des suppléments de traitement, à l'exclusion des indemnités spéciales en représentation de dépenses. Enfin le décret du 30 décembre 1925 (R. 1926, 1, 264), rendu pour l'application aux colonies de cet article 4, porte en terme exprès que « les suppléments de traitement et les indemnités constituant des suppléments de traitement à soumettre, par application de l'article 4 de la loi du 14 avril 1924, à la retenue de 6 p. %, en dehors de ceux expressément visés par la loi, *sont les suivants*, en ce qui concerne le personnel relevant du ministère des colonies ». Suit une énumération qui ne comprend pas le supplément colonial. Cpr. Conseil d'Etat, 8 juin 1928 (R. 1930, 3, 182).

(4) L'article 6 de la loi de 1924 ne parle que des départements et des communes. Mais il n'est pas douteux que les subventions des colonies doivent être traitées de même.

(5) Art. 9 de la loi du 21 mars 1885.

(6) Les retenues versées à cette caisse, ainsi que diverses subventions fixes du budget, doivent, aux termes des articles 85 à 91, être capitalisées pour rembourser annuellement au trésor public les arrérages des pensions qu'il continue à payer lui-même. L'exposé de ce système sort du cadre du présent Traité.

des crédits sont inscrits annuellement à la loi du budget, et les divers prélèvements viennent seulement en atténuation des dépenses. Recettes et dépenses sont confondues dans les recettes et dépenses générales de l'Etat.

En ce qui concerne les pensions d'invalidité, les fonctionnaires dont la nomination remonte à une date antérieure à la promulgation de la loi du 14 avril 1924 et qui sont restés sous le régime des pensions à forme militaire continuent, aux termes de l'article 44 de la loi de finances du 10 mars 1925, à être soumis à la législation des pensions des militaires et marins, c'est-à-dire à la loi du 31 mars 1919.

§ 313

Caisse intercoloniale de retraites. — Aux termes de l'article 1er du décret du 1er novembre 1928, le régime des pensions de la caisse intercoloniale de retraites est applicable aux fonctionnaires et employés appartenant aux cadres permanents européens, visés par l'article 71 de la loi de 1924, des administrations, corps ou services entretenus sur les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies, pays de protectorat et territoires à mandat, ainsi qu'à leurs veuves et orphelins, qui sont compris dans les catégories suivantes :

1° personnels organisés par arrêtés des gouverneurs généraux, chefs de colonies, pays de protectorat ou territoires sous mandat, à l'exclusion du personnel des provinces, communes ou municipalités;

2° personnels organisés par décrets, à l'exception de ceux qui bénéficient actuellement du régime des pensions de l'Etat ;

3° personnels organisés par arrêtés des gouverneurs généraux, chefs de colonies, pays de protectorat ou territoires sous mandat, qui ont cessé, antérieurement au 17 avril 1924, de bénéficier du régime des pensions de l'Etat.

Il résulte de cette énumération, d'une part, qu'il existe des fonctionnaires dont les cadres sont organisés par décret, et qui pourtant ne bénéficient pas du régime des pensions de l'Etat, et inversement, que certains personnels bénéficient de ce régime, tout en étant organisés par des arrêtés locaux (1).

Les dispositions du décret du 1er novembre 1928 sont une adaptation de la loi de 1924 aux catégories d'agents ci-dessus énumérées, et reproduisent en grande partie les dispositions de cette loi. Il suffit de signaler ici les traits caractéristiques les plus essentiels, qui différencient le régime de la caisse intercoloniale, à la fois de celui de la loi de 1924 et de celui des anciennes caisses locales.

Avant tout, le régime est unifié. Tous les fonctionnaires rentrant dans les catégories ci-dessus sont tributaires d'une seule caisse, établissement public, doté de la personnalité civile, dont le siège est à Paris.

Comme dans la métropole, la pension d'ancienneté est basée

(1) Par exemple, le personnel colonial des contributions diverses. V. Conseil d'Etat, 8 juin 1928 (R. 1930, 3, 182).

sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature dont l'ayant-droit a joui pendant les trois dernières années d'activité, à l'exception du supplément colonial. Le minimum est fixé en principe à la moitié du traitement moyen. Il est toutefois élevé aux trois cinquièmes, sans pouvoir excéder 6.000 fr., lorsque le traitement moyen ne dépasse pas 12.000 fr.

Pour déterminer l'accroissement de ce minimum au delà de la durée des services exigés pour obtenir droit à pension, les colonies, pays de protectorat et territoires à mandat sont divisés en deux zones, A et B, dont la première comprend les Antilles, la Réunion, Saint-Pierre et Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie, et la seconde toutes les autres colonies et possessions (1). C'est également ce classement en zones qui sert à déterminer la bonification coloniale, acquise, pour les services rendus hors d'Europe, à tous les fonctionnaires originaires d'Europe ou d'une zone différente de celle dans laquelle ils sont employés (2). Le terme : « originaire d'Europe » s'étend à tout fonctionnaire né dans une colonie ou possession, de père et mère tous deux européens, de passage dans ces régions et qui ne s'y sont pas établis définitivement.

Conformément à l'article 72 de la loi de 1824, l'article 9 pose en principe que les services militaires accomplis dans les armées de terre et de mer et les services civils conduisant à pension de l'Etat concourent avec les services accomplis dans les colonies, pays de protectorat et territoires à mandat pour la détermination du droit à pension. C'est la réciproque imposée par l'article 72 de la loi de 1924. L'article 29 reproduit la principe de la répartition proportionnelle de la charge de la pension entre l'Etat et la colonie. Aux termes de ce même article, les services rendus sous le régime de la caisse locale des retraites de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc, des caisses ou organismes de retraites départementaux ou communaux, sont décomptés, à charge de réciprocité, pour la pension de la caisse intercoloniale.

Les fonctionnaires et employés soumis au régime de la caisse internationale et en activité de service au 17 avril 1924, qui étaient tributaires de l'une des caisses locales de retraites ou affiliés à l'un des organismes de prévoyance visés par l'article 71 de la loi de 1924, ont le droit de demander à être maintenus sous le régime des dispositions antérieures auxquelles ils étaient assujettis. Par contre, ceux de ces fonctionnaires et employés qui, postérieurement au 17 avril 1924, ont cessé d'appartenir à l'administration ont, ainsi que leurs ayants-cause, le droit de demander à bénéficier du régime des pensions de la caisse intercoloniale (3).

Les articles 41 à 47 prévoient la révision des pensions déjà concédées aux fonctionnaires et employés des cadres permanents européens visés à l'article 1er, sous le régime de l'une des caisses locales de retraites absorbées par la caisse intercoloniale. Cette révision

(1) Art. 2, et tableau annexé à la loi.
(2) Art. 7.
(3) Art. 104.

doit avoir lieu sur la base des traitements afférents, au jour de la publication du règlement, aux emplois occupés pendant les trois dernières années d'activité. Tous les avantages acquis seront maintenus, si leur montant est supérieur à la pension révisée.

L'arrêté de concession, ou la décision de rejet de pension, est rendu par le ministre des colonies sur l'avis conforme du directeur général de la caisse des dépôts et consignations, chef du service financier de la caisse intercoloniale (1). Les recours contre les arrêtés de concession ou décisions de rejet de pensions sont portés directement devant le Conseil d'Etat, alors que, sous le régime des caisses locales, la compétence en cette matière appartenait en 1er ressort aux conseils du contentieux administratif (2).

L'organisation et le fonctionnement de la caisse intercoloniale, dont les opérations ont commencé le 1er juillet 1929, sont réglés en détail. Elle est pourvue d'un conseil d'administration, composé de hauts fonctionnaires, dont le président est un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat. Un service de liquidation et de concession est dirigé par le directeur du personnel et de la comptabilité du ministre des colonies. La caisse fonctionne sous le régime de la capitalisation collective. A cet effet, chacun des budgets qui supporte le traitement des tributaires doit verser, provisoirement, une contribution annuelle de 14 p. % de ce traitement, taux pouvant être révisé s'il y a lieu, sur la proposition du conseil d'administration, jusqu'à ce que des décrets rendus sur le rapport du ministre des colonies, après avis du conseil d'administration, aient fixé le montant de la dette de chacune des administrations locales envers la caisse intercoloniale. Les mesures d'exécution du règlement doivent faire l'objet d'arrêtés du ministre des colonies et d'arrêtés du ministre des finances.

§ 314

Fonctionnaires ne faisant partie d'aucun cadre. — Tous les textes analysés ci-dessus supposent que les fonctionnaires appartiennent à des corps organisés. Ceux qui ne feraient partie d'aucun cadre n'auraient aucun droit à une pension quelconque (3).

SECTION VII.

Condition juridique des fonctionnaires locaux.

§ 315

Contentieux du statut. — Comme dans la métropole, les diverses mesures d'organisation des services publics ne sont pas toutes susceptibles de recours contentieux de la part de ceux qui en occupent les emplois. Le principe, en effet, est que le recours ne peut être fondé que sur un préjudice résultant de la lésion d'un

(1) Art. 55.
(2) Art 59.
(3) Conseil d'Etat, 25 novembre 1921 (R. 1923, 3, 156).

intérêt personnel. Cet intérêt n'est pas en jeu lorsqu'il s'agit de règlements qui ne touchent pas directement au statut des fonctionnaires (1). D'autre part, même en ce qui concerne le statut, il est de principe, maintes fois proclamé par la jurisprudence, que les droits et avantages concédés à des fonctionnaires par un décret ou un arrêté peuvent toujours leur être retirés ou être modifiés par un nouveau texte, et qu'ils n'ont aucun droit acquis au maintien de l'ancien (2), — à moins, bien entendu, que le nouveau texte ne réserve expressément les droits acquis (3), ou que la modification ne soit le fait d'une autorité inférieure (4).

Recours en annulation. — Le recours pour excès de pouvoir, contre les mesures portant nomination, avancement, mise à la retraite, permutation d'office, déplacement, révocation, remise à la disposition du ministre, application d'une peine disciplinaire, sont portés devant le Conseil d'Etat, exactement de la même manière que dans la métropole, et avec les mêmes effets.

Ce recours est ouvert aux fonctionnaires indigènes aussi bien qu'aux fonctionnaires français (5), et alors même qu'il s'agit d'une fonction spéciale aux indigènes, mais conférée par l'autorité française (6). Il est ouvert en l'absence de tout texte, et même en présence d'un texte qui exclut tout recours (7). Il ne peut tendre, comme tous les recours pour excès de pouvoir, qu'à l'annulation de la décision attaquée. Le Conseil d'Etat ne peut lui en substituer une autre, spécialement, prononcer la réintégration d'un fonctionnaire révoqué (8).

Le Conseil d'Etat avait longtemps fait une exception en ce qui concernait les magistrats, et se déclarait incompétent pour statuer sur les recours dirigés contre les mesures qui les concernaient, spécialement les décrets de nomination. Mais les plus récents arrêts admettent au contraire le recours pour excès de pouvoir contre la nomination des magistrats, tant titulaires qu' intérimaires (9).

La compétence du Conseil d'Etat, saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir, exclut tout recours aux mêmes fins devant

---

(1) Conseil d'Etat, 21 mai 1920 (au recueil Lebon, p. 523).

(2) V. § 288, p. 657. — Toutefois, de nouvelles conditions d'aptitude ne sont pas applicables au fonctionnaire qui se trouve déjà porté sur le tableau d'avancement (Conseil d'Etat, 8 mars 1918, R. 1918, 3, 67 ; 5 mai 1922, R. 1922, 3, 147 ; 25 février 1923, R. 1924, 3, 22 ; 25 janvier 1924, R. 1925, 3, 208).

(3) Conseil d'Etat, 3 août 1927 (R. 1930, 3, 127).

(4) Conseil d'Etat, 9 mai 1928 (R. 1930, 3, 29) ; 16 juillet 1929 (R. 1930, 3, 56).

(5) Conseil d'Etat, 19 mai 1926 (R. 1929, 3, 4).

(6) Par exemple, celle de chef de canton, en Cochinchine. V. Conseil d'Etat, 3 décembre 1926 (R. 1929, 3, 94). — Il en serait autrement des actes des gouvernements indigènes, dont le Conseil d'Etat ne peut pas connaître (V. ch. VI, § 243 p. 571).

(7) V. l'arrêt précité du 3 décembre 1926.

(8) Conseil d'Etat, 24 octobre 1919 (R. 1922, 3, 130).

(9) V. Ch. V, §§ 164 et 166.

le conseil du contentieux administratif (1), alors même qu'il s'agit de fonctionnaires dont les cadres sont organisés par arrêtés locaux, ce conseil étant radicalement incompétent en matière de contentieux d'annulation,

Recours en indemnité. — Toutefois, le fonctionnaire qui argue de l'illégalité ou de l'irrégularité de la mesure prise à son égard peut toujours, au lieu de poursuivre l'annulation de cette mesure, et sans avoir besoin de passer par le préalable d'un recours en annulation, réclamer une indemnité à raison de cette illégalité ou irrégularité. En ce cas, la demande d'indemnité — qui n'est d'ailleurs pas enfermée dans les délais du recours pour excès de pouvoir, et qui ne peut être jointe à un recours pour excès de pouvoir formé sans frais ni ministère d'avocat, - doit être soumise, suivant le cadre auquel appartient le fonctionnaire, soit au Ministre des colonies et au Conseil d'Etat (2), soit au conseil du contentieux administratif (3). Ce conseil est également compétent pour statuer sur toutes contestations qui ne tendraient pas à l'annulation d'un acte touchant à la position du fonctionnaire (4).

Une indemnité peut être dûe pour retard d'avancement, alors même que cet avancement est donné au choix, lorsque le retard est dû à une contestation de l'administration reconnue mal fondée (5), ou à une erreur (6).

Le simple fait de l'irrégularité d'une décision ne suffit pas à justifier le droit d'indemnité. Il faut encore qu'une faute soit reconnue à la charge de l'administration, et il n'y a pas faute, même au cas où des irrégularités ont été commises, lorsque les faits reprochés au fonctionnaire frappé étaient particulièrement graves (7).

Le préjudice résultant d'une mesure irrégulière est suffisamment réparé lorsque cette mesure a été annulée, que le fonctionnaire a reçu l'avancement auquel il avait droit, et que son traitement lui a été alloué pour toute la période pendant laquelle il en avait été privé (8).

---

(1) Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) ; 11 janvier 1918 (R. 1918, 3, 19) ; Cons. du cont. adm. de Saigon, 7 sept. 1918 (R. 1920, 3, 213) ; Conseil d'Etat, 20 janvier 1922 (R. 1922, 3, 67).

(2) Conseil d'Etat, 12 août 1916 (R. 1918, 3, 100) ; 24 novembre 1916 (R. 1919, 3, 2).

(3) V. Conseil d'Etat, 26 janvier 1923 (R. 1923, 3, 172) ; 23 juillet 1924 (R. 1925, 3, 138). - En ce qui concerne les fonctionnaires communaux : Conseil d'Etat, 11 mars 1921 (R. 1921, 3, 103).

(4) Par exemple, une contestation tendant à faire décider qu'un Gouverneur général n'avait pu légalement refuser à un fonctionnaire le bénéfice d'un arrêté permettant à certains agents d'être appelés à un grade, et par suite de la solde et des accessoires de solde afférents à ce grade (Conseil d'Etat, 12 février 1926, R. 1926, 3, 150).

(5) Conseil d'Etat, 22 avril 1921 (R. 1923, 3, 106) ; 3 août 1928 (R. 1928, 3, 202).

(6) Conseil d'Etat, 8 août 1924 (R. 1929, 3, 41).

(7) Arrêt précité du 23 juillet 1924.

(8) Conseil d'Etat, 14 mai 1915 (R. 1915, 3, 98) ; 3 novembre 1920 (R. 1922, 3, 186) ; 14 février 1925 (R. 1925, 3, 199) ; 12 juillet 1928 (R. 1928, 3, 197).

Lorsqu'il s'agit de personnes engagées par contrat, les réclamations contre les actes d'administration prennent la forme d'une demande en exécution des clauses du contrat. Comme il a été expliqué plus haut (1), la compétence, en pareil cas, est en principe judiciaire, toutes les fois que le contrat n'a pas eu pour effet la collation d'une fonction publique. Les tribunaux ordinaires, compétents pour allouer une indemnité à raison de l'inexécution de ces clauses, par exemple, une indemnité de licenciement (2), le seraient sans doute aussi, quelle que fût la portée des conclusions prises devant eux. Aucune place n'est laissée au recours pour excès de pouvoir (3). Au contraire, dans le cas où une véritable fonction publique a été conférée, non seulement le conseil du contentieux administratif devient compétent pour statuer sur les demandes d'indemnité (4), mais l'annulation de l'acte dont l'illégalité ou l'irrégularité est soulevée ne pourrait être demandée qu'au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir (5).

Qualité. — La jurisprudence du Conseil d'Etat est exactement la même en matière coloniale qu'en matière métropolitaine. Comme dans la métropole, le recours pour excès de pouvoir, d'abord réduit aux actes intéressant et frappant directement le fonctionnaire, tels qu'une révocation ou une mesure disciplinaire, a été, depuis 1903, reconnu recevable de la part de fonctionnaires critiquant les nominations ou l'avancement de leurs collègues (6). Les premiers arrêts l'avaient même ouvert très largement, en déclarant recevable tout fonctionnaire du même service, en cette seule qualité, à déférer au Conseil d'Etat un acte contraire aux règlements. Mais une jurisprudence plus récente encore exige aujourd'hui que le requérant ait subi un préjudice individuel, ce qui revient à dire qu'en cette matière la qualité pour se pourvoir dépend d'un droit lésé plutôt que d'un intérêt.

Cette double évolution de la jurisprudence s'est manifestée en ce qui concerne les fonctionnaires coloniaux. Plusieurs arrêts, vers 1917, avaient admis le recours de commis principaux de l'administration pénitentiaire coloniale, de conducteurs des ponts-et-chaussées, de commis du cadre local des travaux publics, à raison de cette seule qualité, contre des nominations, promotions ou inscriptions au tableau d'avancement (7). Mais dès 1918, le Conseil

(1) Chap. VII, § 202.
(2) Req. rej. 26 avril 1926 (R. 1926, 3, 233).
(3) Conseil d'Etat, 22 novembre 1918 (R. 1919, 3, 11).
(4) Conseil d'Etat, 26 janvier 1923 (R. 1923, 3, 172).
(5) Par exemple, une mesure disciplinaire. V. Conseil d'Etat, 9 mars 1927 (R. 1929, 3, 58).
(6) On cite, comme ayant inauguré la nouvelle jurisprudence, les arrêts (rendus pour la métropole) des 11 décembre 1903 (au recueil Lebon, p. 780) et 18 mars 1904 (*ibid.*, p. 232).
(7) Conseil d'Etat, 5 janvier 1917 (R. 1927, 3, 63) ; même date (R. 1917, 3, 65) ; 27 juillet 1917 (R. 1917, 3, 235).

d'Etat a exigé que le requérant ait pu prétendre lui-même au grade ou à l'emploi conféré à son concurrent (1).

Les associations de fonctionnaires coloniaux, comme les associations de fonctionnaires métropolitains, ont qualité, quand elles sont régulièrement constituées, pour déférer au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir, soit des actes individuels concernant la situation d'un fonctionnaire en particulier (2), soit une disposition réglementaire concernant le statut des fonctionnaires faisant partie de l'association (3). Le droit de se pourvoir contre un acte réglementaire appartient d'ailleurs aux fonctionnaires individuellement aussi bien qu'aux associations (4). Ce recours peut être exercé même dans le cas où l'action individuelle tendrait à obtenir une indemnité, et où, par conséquent, aux colonies, elle aurait être portée devant le conseil du contentieux administratif (5).

§ 316

Contentieux des droits pécuniaires. — Toute demande tendant à l'allocation d'un traitement ou d'un accessoire, d'une indemnité quelconque, est de la compétence du juge du contentieux de pleine juridiction. Dans la métropole, ce juge est le Conseil d'Etat, lorsqu'il s'agit de réclamations formées par des fonctionnaires. La distinction entre le recours pour excès de pouvoir et le contentieux de pleine juridiction est donc uniquement une question de procédure. Dans les colonies, au contraire, où le conseil du contentieux administratif est le juge ordinaire de ce contentieux, c'est devant lui qui doivent être portées toutes les requêtes tendant à une condamnation pécuniaire, à la condition essentielle pourtant, mais suffisante, que l'allocation réclamée soit imputable sur le budget local ou celui des corps ou administrations publiques organisés dans la colonie.

A cette condition, le conseil du contentieux administratif est

---

(1) Conseil d'Etat, 26 avril 1918 (R. 1918, 3, 158) ; 21 mars 1919 (R. 1921, 3, 72) ; 29 janvier 1921 (R. 1922, 3, 201) ; 4 août 1922 (R. 1925, 3, 63) ; 12 décembre 1923 (R. 1924, 3, 188) ; 8 février 1924 (R. 1924, 3, 133) ; 21 janvier 1925 (R. 1927, 3, 113) ; 1er mai 1929 (R. 1930, 3, 192).

(2) Conseil d'Etat, 31 octobre et 28 novembre 1913 (R. 1914, 3, 1 et 22) ; 5 janvier 1917 (R. 1917, 3, 63) ; 3 novembre 1922 (R. 1923, 3, 13) ; 17 novembre 1922 (R. 1923, 3, 23) ; 21 mars 1928 (R. 1928, 3, 189).

(3) Conseil d'Etat, 23 mars 1917 (R. 1917, 3, 131) ; 3 février 1928 (R. 1928, 3, 89).

(4) Conseil d'Etat, 20 février 1914 (R. 1914, 3, 101) ; 6 août 1915 (R. 1915, 3, 176); 26 janvier 1929 (R. 1929, 3, 61). — Mais pour le recours contre l'arrêté réglementaire soit justifié au fond, il est nécessaire d'établir qu'il a violé un texte émané d'une autorité supérieure. Il ne suffit pas qu'il ait modifié la législation précédente, qui ne confère aucun droit acquis (V. plus haut, p. 703).

(5) Conseil d'Etat, 23 mai 1917 (R. 1917, 3, 131) ; 9 novembre 1927 (R. 1930, 3, 131) ; 8 juin 1928 (R. 1930, 3, 182) ; 26 janvier 1929, précité.

juge des réclamations portant sur la solde et les traitements (1), les indemnités et autres accessoires de solde (2), les frais de passage et de déplacement (3), les remises proportionnelles allouées aux comptables (4), la répartition du produit des amendes et transactions (5), la restitution du cautionnement (6).

Il est encore compétent en matière de pensions, toutes les fois qu'il s'agit d'une pension payable sur un budget local (7), ce qui est le cas pour les pensions sur les caisses locales. Mais la compétence du conseil du contentieux administratif, en cette matière, a subi une grave atteinte du fait de la création de la caisse intercoloniale de retraites. Le décret du 1er novembre 1928, qui a organisé cette caisse (8), porte en effet, à l'article 59, que les recours contre les arrêtés de concession ou les décisions de rejet de pension ou contre les arrêtés portant révision sont portés devant le Conseil d'Etat, ce qui résultait d'ailleurs de ce fait que la caisse intercoloniale, bien qu'alimentée en partie par des contributions provenant des diverses colonies, constitue un fonds commun administré à Paris.

Cette compétence résulte du seul fait que le traitement, ou l'indemnité réclamée, ou en général la somme litigieuse, est payable par le budget local ou à la caisse de ce budget (9). Il importe peu que le fonctionnaire appartienne à un cadre organisé par décrets ou par arrêtés locaux, qu'il soit magistrat, c'est-à-dire « détaché du ministère de la justice pour un service public » (10), qu'il soit détaché d'une administration métropolitaine (11), qu'il soit engagé par contrat, pourvu que ce contrat comporte ou implique la collation d'une fonction publique (12).

---

(1) Conseil d'Etat, 1er juin 1906 (R. 1906, 3, 177) ; 30 juin 1911 (R. 1911, 3, 269) ; 21 juillet 1911 (R. 1911, 3, 276) ; 5 juillet 1912 (R. 1912, 3, 249) ; 28 novembre 1913 (R. 1914, 3, 21); 10 juillet 1914 (R. 1916, 3, 54); 3 novembre 1916 (R. 1917, 3, 5); 11 août 1916 (R. 1917, 3, 57) ; 3 mai 1918 (R. 1918, 3, 160) ; 14 juin 1918, (R. 1918, 3, 168) ; 6 août 1920 (R. 1922, 3, 145) ; 17 juin 1921 (R. 1921, 3, 197) ; 3 décembre 1925 (R. 1926, 3, 75) ; 11 juillet 1928 (R. 1928, 3, 197).

(2) Conseil d'Etat, 16 décembre 1910 (R. 1911, 3, 42) ; 10 juillet 1914, précité ; 11 août 1916 (R. 1917, 3, 57) ; 26 novembre 1920 (R. 1921, 3, 14) ; 10 novembre 1922 (R. 1923, 3, 18) ; 9 novembre 1923 (R. 1924, 3, 129) ; 13 novembre 1924 (R. 1925, 3, 151) ; 2 décembre 1925 (R. 1926, 3, 178) ; 6 janvier 1926 (R. 1928, 3, 65) ; 10 mai 1929 (R. 1930, 3, 196).

(3) Conseil d'Etat, 1er décembre 1928 (R. 1930, 3, 141).

(4) Conseil d'Etat, 6 juillet 1917 (R. 1917, 3, 227).

(5) Conseil d'Etat, 16 mars 1917 (R. 1917, 3, 125).

(6) Conseil d'Etat, 2 juin 1922 (R. 1922, 3, 210.)

(7) Conseil d'Etat, 28 juillet 1905 (R. 1905, 3, 177) ; 5 janvier 1907 (R. 1907, 3, 57) ; 5 mai 1920 (R. 1922, 3, 136) ; 3 novembre 1920 (R. 1922, 3, 185) ; 13 juillet 1922 (R. 1923, 3, 12) ; 9 novembre 1923 (R. 1924, 3, 129) ; 25 juin 1924 (R. 1929, 3, 39) ; 23 juillet 1924 (R. 1925, 3, 137) ; 4 août 1926 (R. 1929, 3, 52) ; 27 mai 1927 (R. 1928, 3, 49) ; 30 juillet 1927 (R. 1928, 3, 151) ; 3 août 1927 (R. 1930, 3, 127) ; 8 juin 1928 (R. 1930, 3, 182).

(8) R. 1929, 1, 128.

(9) P. ex. une retenue pour pension (Conseil d'Etat, 8 juin 1928, précité).

(10) Conseil d'Etat, 8 novembre 1918 (R1919, 3, 7) ; 19 novembre 1924 (R. 1925, 3, 156) ; 7 janvier 1925 (R. 1925, 3, 165) ; 17 mars 1926 (R. 1926, 3, 156) ; 9 mai 1928 (R. 1930, 3, 29) ; 12 décembre 1928 (R. 1930, 3, 36).

(11) Conseil d'Etat, 28 novembre 1913 (R. 1914, 3, 21).

(12) Conseil d'Etat, 26 janvier 1923 (R. 1923, 3, 172). — V. plus haut, § 290.

Le conseil du contentieux administratif est compétent, enfin, pour connaître des demandes en dommages-intérêts formées par les fonctionnaires à raison d'accidents dont ils ont été victimes (1), ou de fautes de l'administration (2), résultant notamment d'une révocation arbitraire (3), mais seulement lorsque la responsabilité engagée est celle des administrations locales, et non celle de l'Etat.

La compétence du conseil du contentieux administratif, en cette matière, est exclusive de celle du Conseil d'Etat, aussi bien en qualité de juge du contentieux de pleine juridiction, saisi directement, que comme juge des recours pour excès de pouvoir.

La jurisprudence récente qui admet le recours pour excès de pouvoir, même en matière de plein contentieux, lorsque le Conseil d'Etat est à la fois compétent sur l'une et l'autre voie de recours, et qui permet, par suite, aux fonctionnaires de la métropole de présenter, sous forme de recours pour excès de pouvoir, leur réclamation contre un acte concernant leurs intérêts pécuniaires, est inapplicable aux colonies, où cette réclamation a un autre juge (4).

Le Conseil du contentieux est compétent alors même qu'il est saisi comme juge de l'interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire (5).

Bien que sa compétence ne s'étende pas à l'annulation d'un acte administratif, qui ne peut être prononcé que par le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, elle comporte l'examen de la légalité et de la régularité des actes administratifs desquels résulte le droit réclamé, ou qui s'opposent à la réclamation, lorsque l'appréciation de cette légalité ou régularité est un des éléments nécessaires de la décision à intervenir (6).

---

(1) Le cas est à peine concevable, toute demande spéciale d'indemnité à raison d'infirmités contractées en service étant irrecevables de la part de fonctionnaires pour qui les infirmités ouvrent droit à pension. Il n'en est pas moins vrai que la réclamation d'indemnité, fondée ou non, est de la compétence du conseil du contentieux (Conseil d'Etat, 13 décembre 1912, R. 1913, 3, 94).

(2) Conseil d'Etat, 11 mars 1921 (R. 1921, 3, 103) ; 9 février 1923 (R. 1924, 3, 9) ; 9 novembre 1923 (R. 1924, 3, 129) ; 23 juillet 1924 (R. 1925, 3, 138) ; 14 mai 1926 (R. 1929, 3, 3) ; 3 août 1928 (R. 1928, 3, 202) ; 4 août 1928 (R. 1928, 3, 205).

(3) La décision du conseil du contentieux administratif du Sénégal du 10 février 1925 (R. 1925, 3, 241), rendue en sens contraire, est une erreur certaine.

(4) V. les arrêts cités à la page précédente. — L'arrêt du 25 février 1915 (R. 1916, 3, 116), rendu nettement en sens contraire, semble avoir perdu de vue que l'indemnité réclamée était payable sur le budget local.

(5) Conseil d'Etat, 12 novembre 1927 (R. 1930, 3, 132).

(6) Conseil d'Etat, 8 novembre 1918 (R. 1919, 3, 7) ; 19 novembre 1924 (R. 1925, 3, 156) ; 9 mai 1928 (R. 1930, 3, 29) ; 3 août 1928 (R. 1928, 3, 202).

SECTION VIII.

Responsabilité des fonctionnaires coloniaux.

§ 317

Principes.-Ainsi qu'il a été expliqué au chapitre IV (1), l'article 75 de la constitution de l'an VIII, qui subordonnait à une autorisation administrative les poursuites contre les fonctionnaires, a été abrogé aux colonies, avec les textes qui en avaient reproduit les dispositions, par décrets des 2 et 10 décembre 1880, complétés par une instruction du 30 du même mois.

Il a été traité, au même chapitre, des poursuites contre les gouverneurs et gouverneurs généraux, et de la responsabilité des colonies, des établissements publics et des communes.

La répartition de la responsabilité entre l'administration et les fonctionnaires, autrement dit la distinction entre la faute administrative et le fait personnel, entraînant la distinction des compétences, s'opère aux colonies exactement de la même manière que dans la métropole.

La responsabilité des colonies du fait de leurs agents ne peut être engagée qu'à la condition qu'il s'agisse de véritables fonctionnaires. La qualité de fonctionnaires a parfois fait question, notamment en ce qui concerne les pilotes, pour lesquels la solution dépend des conditions de leur institution. A la Guyane, notamment, où les pilotes, créés par arrêté du 7 mars 1881, sont « des agents soldés et entretenus aux frais de la colonie, et placés sous les ordres directs des capitaines de port », il a été jugé que la faute du pilote entraînait la responsabilité de la colonie (2).

(1) Section III, § 152.
(2) Conseil d'État, 23 novembre 1917 (R. 1918. 3, 6).